

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Právnická fakulta**

Katedra správního práva a správní vědy

**Vyvlastnění staveb a pozemků**

Diplomová práce

**Petr Schweiner**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Praha, leden 2010

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 10/01/2010

Petr Schweiner

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Ing. Josefu Stašovi, CSc. za velmi podnětné připomínky k této práci.

V Praze dne 10/01/2010

Petr Schweiner

## Obsah:

<b>1. Úvod.....</b>	<b>- 4 -</b>
<b>2. Prameny právní úpravy vyvlastnění .....</b>	<b>- 5 -</b>
2.1. Ústavní prameny vyvlastnění .....	- 5 -
2.2. Mezinárodní prameny vyvlastnění .....	- 6 -
2.2.1 Obecné prameny .....	- 6 -
2.2.2 Speciální prameny vyvlastnění .....	- 7 -
2.3. Evropské prameny vyvlastnění .....	- 8 -
2.4. zákonné prameny vyvlastnění .....	- 8 -
2.4.1 Občanský zákoník.....	- 9 -
2.4.2 Zákon č. 184/2006 Sb. ....	- 9 -
2.4.3 zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury .....	- 10 -
2.4.4 Zákon č. 222/1999 Sb. ....	- 11 -
<b>3. Obecně k institutu vyvlastnění.....</b>	<b>- 11 -</b>
3.1 Pojem vyvlastnění .....	- 11 -
3.2 Předmět vyvlastnění .....	- 13 -
3.2.1 Pozemek.....	- 13 -
3.2.2 Stavba.....	- 15 -
3.3 účel existence institutu vyvlastnění .....	- 16 -
<b>4. Hmotněprávní podmínky vyvlastnění.....</b>	<b>- 17 -</b>
4.1 Podmínka subsidiarity .....	- 18 -
4.2 Podmínka přiměřenosti.....	- 20 -
4.3 Soulad s územně plánovací dokumentací.....	- 20 -
4.4 Na základě zákona .....	- 22 -
4.4.1 Stavební zákon.....	- 24 -
4.4.2 Zákon o státní památkové péči .....	- 29 -
4.4.3 Zákon o pozemních komunikacích .....	- 32 -
4.4.4 Horní zákon.....	- 34 -
4.4.5 Lázeňský zákon.....	- 35 -

4.4.6 Vodní zákon.....	- 36 -
4.4.7 Zákon o ochraně přírody a krajiny.....	- 37 -
4.4.8 Energetický zákon.....	- 38 -
4.4.9 Zákon o elektronických komunikacích.....	- 39 -
4.4.10 závěrem k vyvlastňovacím titulům.....	- 42 -
4.5 Veřejný zájem.....	- 43 -
4.6 Náhrada za vyvlastnění.....	- 47 -
<b>5. Práva třetích osob .....</b>	<b>- 52 -</b>
5.1 První skupina práv třetích osob .....	- 53 -
5.2 Druhá skupina práv třetích osob.....	- 56 -
5.3 Třetí skupina práv třetích osob .....	- 57 -
<b>6. Řízení o vyvlastnění.....</b>	<b>- 58 -</b>
6.1 Obecně k řízení o vyvlastnění .....	- 58 -
6.2. Subjekty vyvlastňovacího řízení.....	- 59 -
6.2.1 správní orgány ve vyvlastňovacím řízení .....	- 60 -
6.2.2 Účastníci vyvlastňovacího řízení.....	- 62 -
6.3 Zahájení vyvlastňovacího řízení.....	- 64 -
6.4 Důsledky zahájení vyvlastňovacího řízení .....	- 66 -
6.4.1 Hmotněprávní důsledky zahájení vyvlastňovacího řízení .....	- 66 -
6.4.2 Procesně právní důsledky zahájení vyvlastňovacího řízení.....	- 68 -
6.5 Průběh vyvlastňovacího řízení .....	- 69 -
6.6 Rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení .....	- 71 -
6.6.1 Přerušování vyvlastňovacího řízení.....	- 71 -
6.6.2 Zastavení vyvlastňovacího řízení.....	- 72 -
6.6.3 rozhodnutí o splnění nebo nesplnění podmínek vyvlastnění obecně.....	- 73 -
6.6.3.1 Rozhodnutí o nesplnění podmínek vyvlastnění .....	- 74 -
6.6.3.2 Rozhodnutí o splnění podmínek vyvlastnění.....	- 75 -
<b>7. Úloha soudů v řízení o vyvlastnění .....</b>	<b>- 79 -</b>
<b>8. Zrušení vyvlastnění .....</b>	<b>- 86 -</b>

## **9. Srovnání institutu vyvlastnění s vybranými instituty také**

**omezujícími vlastnické právo.....- 90 -**

9.1 Vyvlastnění ve zkráceném řízení ..... - 90 -

9.2 Pozemkové úpravy ..... - 91 -

9.3 Zřízení nezbytné cesty ..... - 92 -

9.4 Příkázání stavby..... - 93 -

9.5 Pozemková reforma..... - 94 -

9.6 Konfiskace ..... - 94 -

**10. Závěr.....- 95 -**

**11. Prameny .....- 99 -**

11.1 Literatura ..... - 99 -

11.1.1 Knižní..... - 99 -

11.1.2 Časopisecká ..... - 99 -

11.1.3 Články dostupné na internetu ..... - 99 -

11.2 Ostatní..... - 100 -

11.3 Právní prameny..... - 100 -

11.3.1 Ústavní zákony ..... - 100 -

11.3.2 Mezinárodní úmluvy..... - 100 -

11.3.2 Zákony ..... - 101 -

11.4 Soudní rozhodnutí ..... - 102 -

11.4.1 Ústavního soudu ..... - 102 -

11.4.2 Nejvyššího soudu..... - 103 -

11.4.3 Nejvyššího správního soudu ..... - 103 -

11.4.4 Ostatní rozsudky ..... - 103 -

**12. Resume .....- 103 -**

## 1. Úvod

1.1.2007 nabyla účinnosti nová úprava institutu vyvlastnění staveb a pozemků, což je poměrně významná událost, protože vyvlastnění je jistě jedním z významných právních institutů.

Institut vyvlastnění bývá totiž označován jako nejzávažnější zásah do vlastnického práva.

Přičteme-li k tomu to, že vlastnické právo je velmi významným institutem euroamerického právního systému, měla by nová úprava patřit mezi významné legislativní počiny.

K tomu ještě musíme přidat to, že vyvlastnění je na úpravu velmi těžké. Nastavit podmínky vyvlastnění tak, aby byly přijatelné pro ty osoby, které chtějí něco vyvlastnit, tak i pro osoby, kterým má být vlastnické právo odejmuto nebo omezeno, není zase až tak jednoduché. Nemyslím si, že doba, kdy nebudeme slyšet nic o tom, jak je proces vyvlastňování zbytečně složitý a jak jednotlivci vydírají realizátory veřejných zájmů, čímž omezuje rozvoj částí České republiky, nebo jak se dává přednost jakémusi obojživelníku nebo plazu před člověkem nebo z druhé strany to, že ochrana vlastníka před vyvlastněním není žádná a že ekonomické zájmy převálcovaly zájmy na ochranu přírody, se stane někdy minulostí a právě proto by na ně kvalitní legislativní úprava neměla reagovat. Jinými slovy lze jen těžko připustit, aby zájem třeba na rozvoji dopravní infrastruktury byl za všech okolností preferován před zájmem na ochranu přírody nebo zájmy jednotlivce. Stejně nepřipustný je, aby převážil opačný případ.

Podmínky by měly být nastaveny tak, aby byla omezena možnost na zneužití vyvlastnění a to ve prospěch jakýchkoliv zájmů i s tím, že některé projekty budou realizovány pomaleji a nebo dokonce vůbec ne.

V tomto případě lze asi říci, že známe správný stav, ale je otázkou, zdali víme, jak k němu dojít.

Navíc ještě institut vyvlastnění má u nás stále určitý negativní nádech, který si sebou nese z nedávné minulosti, kde byl využíván státní mocí k naplňování socialistických idejí.

Výše uvedené bylo pro mě důvodem proto, abych se snažil s novou úpravou blíže seznámit a pokusil se odpovědět na otázku, jak se zákonodárce České republiky vypořádal s tímto nesnadným úkolem upravit vyvlastňování staveb a pozemků.

Práci jsem rozdělil do osmi částí, ve kterých se zabývám prameny právní úpravy, pojmem, předmětem a cíly vyvlastnění, hmotněprávními a procesněprávními podmínkami vyvlastnění, rolí soudů ve vyvlastnění a také se pokouším o srovnání tohoto institutu s instituty také omezujícími vlastnické právo.

Jistá pozornost je také věnována některým rozsudkům týkajících se institutu vyvlastnění, které jsou dle mého názoru důležité pro tuto problematiku.

Naopak hned v úvodu upozorňuji na to, že některé pasáže zde nejsou, což platí třeba o historickém vývoji institutu vyvlastnění.

## **2. Prameny právní úpravy vyvlastnění**

Na úvod této kapitoly je třeba říci, že neobsahuje přehled všech pramenů, ale pouze vybrané a to dle mého subjektivního názoru na jejich významnost pro institut vyvlastnění staveb a pozemků. Proto tedy nechci tvrdit, že seznam níže uvedených předpisů je komplexním seznamem pramenů a žádné další předpisy zabývající se problematikou vyvlastnění už neexistují.

Ačkoliv to vyplývá z předchozích vět, považuji za důležité zdůraznit, že úprava vyvlastnění staveb a pozemků není komplexně upravena v jediném předpise, ale je rozdělena do několika předpisů zvláště pak, jedná-li se o účely, pro které lze vyvlastnit. Tyto předpisy uvádím až v kapitole hmotněprávní podmínky vyvlastnění a ne v této kapitole.

Jak to tak bývá, je-li vícero pramenů, lze je rozdělit do několika skupin. Já jsem si vybral dvě kritéria a to kritérium právní síly a kritérium obecnosti. Dle právní síly jsem prameny klasicky rozdělil na ústavní, mezinárodní a zákonné. Dle obecnosti pak prameny dělím na obecné a zvláštní.

### **2.1. Ústavní prameny vyvlastnění**

Úprava vyvlastnění na této úrovni je obsažena v Listině základních práv a svobod. Obecně jde o to, jaké podmínky musí být splněny, aby mohlo dojít k omezení základního lidského práva, vlastnit majetek, vyjádřeného v článku 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina).

Takové podmínky jsou zakotveny ve čtvrtém odstavci stejného článku Listiny.



První podmínkou je, veřejný zájem na vyvlastnění majetku.

Na základě zákona, v tomto případě jde o to, že zákonodárce stanoví účel, pro který lze vyvlastnit, je druhou podmínkou.

Třetí podmínkou je pak poskytnutí náhrady, čímž je zakotveno na nejvyšší úrovni právo vyvlastněného nahrazující vzniklou škodu vyvlastněním.

Aby tedy nedošlo k porušení základního lidského práva a vyvlastnění bylo v souladu s Listinou, tak musí být výše zmíněné podmínky splněny, ale není tím vyloučeno, že v zákonech mohou být stanoveny ještě další podmínky.

Dalším pramenem na této úrovni je článek 36 odst. 2 Listiny, kde je zakotveno obecně právo na soudní ochranu před zkrácením základních práv a svobod stanovených v listině rozhodnutím orgánu veřejné správy, což v tomto případě bude významným právem vyvlastněného sloužící k jeho ochraně právě před nesplněním Listinou zakotvených podmínek.

## **2.2. Mezinárodní prameny vyvlastnění**

V této podkapitole se zabývám vlastně pouze jedním z pramenů mezinárodního práva veřejného a to mezinárodními smlouvami. Ostatní prameny nezmiňuji zejména proto, že v této problematice hrají pouze okrajovou roli.

### **2.2.1 Obecné prameny**

Co se týče obecné úpravy vyvlastnění staveb a pozemků na mezinárodní úrovni lze říci, že je upravena spíše nepřímo jako součást bilaterálních úmluv o ochraně investic. Přímá úprava ve vícestranných úmluvách, tedy pravidla stanovící podmínky k omezení nebo odnětí majetku všech fyzických a právnických osob, je pak spíše vzácností.

Jednu z takových mnohostranných úmluv přijala Rada Evropy pod názvem Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě 4. listopadu 1950, ke které byl přijat v Paříži dne 20. března 1952 dodatkový protokol, jenž v prvním článku stanoví podmínky umožňující zbavení majetku. Stejně jako Listina i tento protokol požaduje podmínku veřejného zájmu. Další podmínky pak musí vyplývat ze zákona a z obecných zásad mezinárodního práva. Trochu překvapivě není protokolem výslovně požadována podmínka náhrady za zbavení majetku.

Také tento dokument v šestém článku zakotvuje právo na to, aby byla záležitost projednána před nezávislým soudem, což v tomto případě znamená, že také tady je přiznáno právo vyvlastňovanému nebo vyvlastniteli obrátit se na soud.

Nutno ještě říci, že tato Úmluva byla podepsána dne 21. února 1991 v Madridu Českou a Slovenskou Federativní Republikou a stala se součástí našeho právního řádu pod číslem 209/1992 Sb. Účinnou se pak stala od 18.03.1992.

### **2.2.2 Speciální prameny vyvlastnění**

Na této úrovni, jak je naznačeno v názvu této podkapitoly, jsou pak také významné prameny speciální úpravy tedy takové, jejichž předmět je specificky vymezen.

Takovými prameny jsou především dvoustranné dohody o podpoře a ochraně investic, které svým posláním mají poskytovat záruku právě proti vyvlastnění, kde je jednak definován pojem investice, což je důležité v tomto případě proto, zdali tam spadá pozemek a stavba či ne, a hlavně stanoví podmínky, za nichž lze investici vyvlastnit. Mezi tyto podmínky patří veřejný zájem, náhrada a možnost tuto náhradu převést do zahraničí. Tyto úmluvy také obsahují úpravu řešení sporů. Ta spočívá v možnosti investora spor předložit těmto institucím (dle svého výběru):

- a) příslušnému soudu smluvního státu, na jehož území byla investice uskutečněna,
- b) Mezinárodnímu středisku pro řešení sporů z investic, ale to za podmínky, že oba smluvní státy dohody o podpoře a ochraně investic jsou účastny v Úmluvě o řešení sporů z investic mezi státy a občany druhých států, která byla sjednána 18. března 1965 ve Washingtonu (Československo k této úmluvě přistoupilo v roce 1992),
- c) rozhodci nebo mezinárodnímu rozhodčímu soudu zřízenému ad hoc, ustanovenému podle rozhodčích pravidel Komise OSN pro mezinárodní právo obchodní (UNCITRAL.) (viz Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, Kapitola XIX. § 6 Dohody o ochraně investic a transferu kapitálu).

Jako příklad dvoustranných dohod o ochraně investic bych uvedl dohodu s Velkou Británií a Sev. Irskem č. 646/1992 Sb. Schválenou 10.07.1990 a účinnou od:

26.10.1992 nebo s Francií č. 453/1991 Sb. schválenou 13.09.1990 a účinnou od 27.09.1991.

Dalšími speciálními prameny by mohly být Vídeňské úmluvy o diplomatických a konzulárních stycích. Vídeňská úmluva o konzulárních stycích (Vyhláška č. 32/1969 Sb. Ministra zahraničních věcí schválené vydané 12.02.1969 účinné od 12.04.1968) v článku 31 odst. 4 stanoví, že majetek konzulárního úřadu nepodléhá žádné formě rekvizice pro účely národní obrany nebo veřejné potřeby. Je-li nutno provést jejich vyvlastnění pro uvedené účely, musí být podniknuty všechny možné kroky, aby bylo zabráněno narušení výkonu konzulárních funkcí, a vysílajícímu státu musí být vyplacena okamžitá, přiměřená a efektivní náhrada.

Vídeňská úmluva o diplomatických stycích (vyhláška č. 157/1964 Sb. Ministra zahraničních věcí) pak vyvlastnění v článku 22 odst. 3 zakazuje úplně.

### **2.3. Evropské prameny vyvlastnění**

Úprava institutu vyvlastnění staveb a pozemků na úrovni primárního evropského práva vlastně v současné době chybí. Smlouva o založení Evropského společenství v článku 295 stanoví, že se nijak nedotýká úpravy vlastnictví, uplatňované v členských státech. A contrario lze tedy dovést, že úprava vyvlastnění na této úrovni není. Změna by však nastala v případě přijetí Lisabonské smlouvy. Její součástí je totiž Listina základních práv Evropské unie. Ta v článku 17 odst. 1 větě druhé sice zakazuje zbavení majetku, ale tento zákaz je prolomen. Zbavení majetku tedy možné je, ale opět ve veřejném zájmu, v případech a za podmínek, které stanoví zákon a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě.

Sekundární evropské právo pak obecnou úpravu vyvlastnění neobsahuje.

### **2.4. zákonné prameny vyvlastnění**

Nejrozsáhlejší úprava vyvlastnění staveb a pozemků je obsažena v zákonných pramenech, ať už se jedná o stanovení účelů, pro které lze vyvlastnit, nebo stanovení obecných podmínek vyvlastnění.

### **2.4.1 Občanský zákoník**

Možnost vyvlastnění je v Občanském zákoníku 40/1964 Sb. v platném znění (dále jen obč. z.) zakotvena v § 128 odst. 2, kde je podmíněna splněním tentokrátě čtyř podmínek. Shodně s Listinou požaduje obč. z. k vyvlastnění veřejný zájem, na základě zákona a za náhradu. Navíc pak ještě požaduje nemožnost dosažení účelu jiným způsobem. V tomto případě bude asi nejčastějším jiným způsobem uzavření dohody a to hlavně kupní nebo směnné smlouvy. Tato úprava s velkou pravděpodobností přetrvá i nadále, protože konsolidovaná verze návrhu nového občanského zákoníku z Prosince 2008 upravuje vyvlastnění velmi podobně. V § 899 umožňuje vyvlastnění vlastně za stejných podmínek jako dnes platný a účinný zákoník kromě náhrady za vyvlastnění, která je upravena v následujícím paragrafu. Náhrada je v § 900 upravena o něco málo podrobněji než v dnes platném a účinném zákoně. Návrh totiž požaduje plnou náhradu majetku a to peněžitou nebo, dá-li takové náhradě vyvlastněný přednost, i jinou náhradu, ale samotný výpočet náhrady už nechává na jiných předpisech.

### **2.4.2 Zákon č. 184/2006 Sb.**

Tento zákon přijatý dne 14. března 2006 pod názvem zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen zákon o vyvlastnění nebo zov), který nabyl účinnosti 1. ledna 2007, do jisté míry přinesl do našeho právního řádu změnu v tom smyslu, že úpravu vyvlastnění osamostatnil s výjimkou účelů v samostatných zákonech. Do té doby teoreticky platilo, že vyvlastnění si upravovaly zákony pro své účely samy. Skutečný stav byl, ale takový, že zákony upravovaly jen účely vyvlastnění a někdy stanovily odlišnosti od úpravy vyvlastnění, která byla součástí určitého zákona.

Před nabytím současného zákona o vyvlastnění takovým Zákonem byl zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, kde byla problematika vyvlastnění upravena sice se zaměřením na potřeby výstavby a organizaci území, ale i přesto to byla vlastně nejkompexnější právní úprava institutu vyvlastnění.

Proto býval stavební zákon považován za tzv. obecný vyvlastňovací předpis. Totéž se dá říci o zákoně č. 30/1878 ř. z., o vyvlastnění k účelům železnic, který plnil se svojí ucelenou úpravou vyvlastnění také funkci obecné normy.

Ovšem ani o tomto novém zákoně nelze říci, že by obsahoval kompletní úpravu hmotněprávních a procesněprávních podmínek.

V hmotněprávní úpravě tohoto předpisu totiž není obsažen žádný konkrétní účel vyvlastnění a tato hmotněprávní podmínka je přenechána na úpravě obsažené v jiných zákonech, což neznamená, že by zákon o vyvlastnění neobsahoval nic, co by se účelů týkalo.

Ani vyvlastňovací řízení není upraveno v tomto zákoně komplexně, což je z hlediska legislativní praxe obvyklý stav. Zákonodárce zvolil totiž podobnou úpravu jako např. u řízení o přestupcích, kdy jsou upraveny pouze odchylky od obecné úpravy správního řízení. Subsidiárně se tedy použije správní řád tj. zákon č. 500/2004 Sb.. Jinými slovy úprava ve správním řádu se použije v tom případě, že zákon o vyvlastnění nestanoví jinak (viz § 29 zov).

S výjimkou výše uvedeného obsahuje zákon o vyvlastnění úpravu zbylých hmotněprávních podmínek pro vyvlastnění včetně toho, kdy institut vyvlastnění lze užít. Pokouší se upravit stanovování výše náhrady za vyvlastnění tak, aby náhrada vyrovnala vzniklou újmu. Umožňuje poskytování náhrady za vyvlastnění i jinou než peněžní formou a řeší vypořádání práv třetích osob, které vážnou na předmětu vyvlastnění, a náhradu za tato práva pokud vyvlastněním zaniknou.

Nemohu ani zapomenout na to, že zákon stanoví podmínky, za kterých se rozhodnutí o vyvlastnění ruší.

Nutno podotknout, že § 1 odst. 2 stanoví, že zákon o vyvlastnění nemá vliv na úpravu vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení upravených v jiných zákonech.

### **2.4.3 zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury**

Tento zákon ze dne 4. listopadu 2009, č. 416/2009 Sb. (dále jen zodi), je speciální úpravou k vyvlastňovacímu zákonu. Obsahem tohoto právního předpisu je stanovení určitých odchylek od obecné úpravy vyvlastnění za předpokladu, že se vyvlastňuje za účelem výstavby staveb dopravní infrastruktury, což jsou stavby dopravní infrastruktury blíže vymezené v § 2 odst. 1 písm. k) bod 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu a stavby s nimi související umístované v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo veřejně

prospěšné stavby vymezené v územně plánovací dokumentaci, jak stanoví § 1 odst. 1 a 2.

Jak už plyne z výše uvedeného, tento zákon stanoví jen určité odchylky a obecná úprava vyvlastnění zákon č. 184/2006 se užije podpůrně (viz § 3 odst. 1).

#### **2.4.4 Zákon č. 222/1999 Sb.**

Zákon č. 222/1999 Sb. o zajišťování obrany České republiky, jenž byl přijat dne 14. září 1999 a od 1. prosince 1999 je účinný v sobě zahrnuje speciální úpravu vyvlastnění. Úprava tohoto zákona je speciální v tom smyslu, že úprava zde zakotvena platí pouze při dvou situacích a to, když je vyhlášen stav ohrožení státu nebo za válečného stavu.

Situace, za kterých lze tento zákon aplikovat, se podepisují také na tom, jakým způsobem je v tomto zákoně institut vyvlastnění upraven. Je zde kladen důraz především na rychlé a operativní jednání obecních úřadů obce s rozšířenou působností odrážející se v procesní úpravě tzv. zkráceném řízení.

Zmiňovaný zákon má také svojí hmotněprávní úpravu vyvlastnění zakotvenou v § 45. Vyvlastnit lze jen pro účely obrany státu, za podmínky nemožnosti získání věci jiným způsobem a za náhradu za vyvlastnění.

### **3. Obecně k institutu vyvlastnění**

#### **3.1 Pojem vyvlastnění**

Pojem vyvlastnění (expropriaci) můžeme definovat jako nucený přechod vlastnického práva na základě správního aktu viz Staša, J. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 341.

Legální definice obsažená ve druhém paragrafu zákona o vyvlastnění pod písmenem a) zdánlivě vyvlastnění pojímá odlišně. Pro účely zákona o vyvlastnění je vyvlastněním odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Na první pohled se zdá, že důvod proč se tak stane nerozhoduje. Z dalšího textu zákona, ale vyplývá, že důvodem pro přechod nebo omezení vlastnického práva může být jen správní akt viz např. § 15 zákona o

vyvlastnění. Takže lze říci, že obě definice vymezují pojem vyvlastnění stejně, až na jednu odlišnost. Legální definice totiž v sobě spojuje pojem vyvlastnění s pojmem omezení vlastnického práva. Zákonodárce tím vytvořil určitou legislativní zkratku.

Tyto instituty, jak vyplývá z dalšího textu, nejsou stejné zejména proto, že k omezení vlastnického práva může dojít i na základě zákona.

Ačkoliv z textu úpravy vyplývá, že počítá s omezením pouze na základě správního aktu a že definice tam uvedená platí jen pro tento zákon, no a v důvodové zprávě se k tomu dočteme, že návrh zachovává již tradiční a právní teorií i praxí respektovanou terminologii, kdy oba výše uvedené možné důsledky pro vlastnictví jsou zahrnuty pod společné označení vyvlastnění, přesto se domnívám, že v zákoně mohly mít oba instituty svojí definici samostatnou, až v následujícím textu zákona se mohlo pracovat s touto legislativní zkratkou.

Problémem této definice také je, že platí jen pro zákon o vyvlastnění. Dle mého názoru by tomu mělo být přesně naopak tedy, aby vyvlastnění bylo definováno pro celý právní řád stejně. Nemyslím si, že by bylo příliš vhodné, aby některé zákony mluvily o odnětí a omezení vlastnického práva a některé o vyvlastnění a omezení vlastnického práva.

Tímto bych snad mohl tuto podkapitolu ukončit, ale ještě bych rád zde uvedl jednu definici, která pojímá vyvlastnění poněkud širěji a zároveň poněkud užěji. V oné definici je vyvlastněním zásah do majetkových práv, zvláště práva vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší nebo omezují a zároveň pro jiného se práva zakládají, a to zpravidla za náhradu (viz Hoetzel, J., Weyr, F. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (reprint původního vydání z roku 1948), s. 51).

Širší je v tom smyslu, že důvodem pro vyvlastnění nemusí být nutně správní akt, ale může jím být třeba soudní rozhodnutí. Autoři to dokumentují na příkladu zřízení nezbytné cesty podle zákona č. 140/1896 ř. z. Podobný institut sice je v našem právním řádu i dnes (viz § 135c odst. 2 obč. z.), ale nespadá pod definici v zákoně o vyvlastnění právě proto, že důvodem přechodu vlastnictví je soudní rozhodnutí a ne správní akt. Naopak užší je v tom, že k vyvlastnění může dojít pouze ve prospěch všeužitečného díla, kdežto dnes lze vyvlastnit ve veřejném zájmu, který může být všeužitečným dílem, ale také nemusí. Vyvlastnění za účelem nezbytného přístupu k rodinnému domku

všeúčitečným dílem asi nebude, kdežto vyvlastnění za účelem zřízení stavby k zajišťování obrany státu naopak zřejmě bude.

### **3.2 Předmět vyvlastnění**

Pro účely této práce zabývající se především zákonem o vyvlastnění přichází do úvahy pouze stavba a pozemek i proto, že tento zákon vyvlastnění jiného předmětu neumožňuje. Proto se v této podkapitole věnuji pouze stavbám a pozemkům.

#### **3.2.1 Pozemek**

Obecnou definici pozemků právní řád České republiky neobsahuje. Zná pouze definici pro účely zákona č. 344/1992 Sb. o katastru nemovitostí České republiky, kde v § 27 písm. a) se uvádí, že pozemkem je část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí druhů pozemků, popř. rozhraním způsobu využití pozemků. Navíc se můžeme setkat s definicí různých druhů pozemků jako třeba lesní zákon č. 289/1995 Sb. v § 3 říká, co jsou pozemky určené k plnění funkcí lesa, nebo ve stavebním zákoně č. 183/2006 Sb. v § 2 odst. 1 písmeno b) najdeme definici stavebního pozemku a pod písmenem c) stejného odstavce, paragrafu a zákona najdeme vymezení zastavěného stavebního pozemku.

Jinak pro obecnou definici samotného pozemku musíme jít do právní nauky, která pozemek vymezuje jako část zemského povrchu oddělenou od sousedních částí viditelným rozhraničením, kterým může být vlastnická hranice nebo hranice držby, hranicí druhů pozemku apod. a je zobrazená v katastrální mapě průmětem do zobrazovací roviny.

K této části se pak pojí různá oprávnění a povinnosti, která se však vztahují i na prostor nad a pod touto částí zemského povrchu. Taková oprávnění a povinnosti jsou obsahem soukromoprávních vztahů, ale i veřejnoprávních vznikajících především při výkonu kompetence příslušných úřadů pozemkové správy.

Jak vyplývá z uvedené definice, tak součástí pozemku je vždy vše, co na něm roste, a také to, co se nachází nad a pod jeho povrchem.

Ovšem to samo osobě by nemělo znamenat, že to také může být vyvlastněno. Příkladem by mohla být zahrada, na které roste několik stromů. Domnívám se, že



z důvodu zakotveného principu subsidiarity (viz dále) by měl mít vyvlastňovaný právo stromy porazit a prodat si je sám nebo jinak využít. Až v případě nevyužití tohoto práva by měly být stromy společně s pozemkem jako jeho součást vyvlastněny.

Některé zákony stanoví, co součástí pozemku není, ačkoliv se to nachází nad nebo pod jeho povrchem. Jako příklad takového zákona bych uvedl zákon č. 44/1988 Sb., který v § 3 rozděluje nerosty na vyhrazené a na nevyhrazené, přičemž dle § 7 stejného zákona je součástí pozemku pouze ložisko nevyhrazeného nerostu, kdežto ložiska vyhrazených nerostů tvoří nerostné bohatství, které je ve vlastnictví státu (viz § 5 odst. 1 a 2 horního zákona).

Součástí pozemku nejsou také třeba jeskyně, jak to stanoví v § 61 odst. 3 zákon č. 114/1992 Sb.

Složitější případ je v situaci, kdy povrch pozemku je nějakým způsobem upraven. V tom případě často vyvstává otázka, zda jde o úpravu povrchu pozemku, což je jeho součástí, nebo jde o stavbu s pevným základem.

Stavby, které totiž jsou s pozemkem spojeny pevným základem, jsou nemovitými věcmi ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, a součástí pozemku nejsou.

Co se týče spojení stavby s pozemkem pevným základem, tak tím se často zabývá judikatura.

Dokonce se tímto problémem zabýval Ústavní soud např. v judikátu I. ÚS 483/01, kde řekl, že pevný základ je možno stručně charakterizovat tak, že věc nesmí být oddělitelná od země, aniž by došlo k porušení věci. Pevné spojení věci se zemí musí být zároveň takové, aby bylo schopno odolat zejména účinkům přírodních vlivů dané lokality na věc a účinkům vlastního působení věci. Z hlediska stavebního je pevný základ základovou prostorovou konstrukcí geometricky a fyzikálně jednoznačně vymezenou a definovanou, a to pro konkrétní stavební objekt, v konkrétní lokalitě a v konkrétních vnitřních a vnějších podmínkách.

V případě movitých staveb sice platí § 120 odst. 2 občanského řádu stanovící, že stavba není součástí pozemku, ale Ústavní soud v judikátu Pl. ÚS 16/93 se k interpretaci tohoto ustanovení vyjádřil takto: "Ustanovení § 120 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého "stavba není součástí pozemku", nutno interpretovat v návaznosti na odstavec 1, tudíž stavba není součástí pozemku tehdy, jestliže jde o stavbu, která je věcí nemovitou

nebo jestliže jde o stavbu, která je věcí movitou, a která není funkčně nebo fyzicky spojena s pozemkem a lze ji od něho oddělit, aniž by došlo k znehodnocení pozemku. Meliorační zařízení, umístěná pod povrchem pozemku, tedy nejsou stavbou ve smyslu § 120 odst. 2 občanského zákoníku, nýbrž součástí pozemku dle § 120 odst. 1 občanského zákoníku." Z toho lze zřejmě dovodit, že movitá stavba může být předmětem vyvlastnění v případě, že je s pozemkem funkčně a fyzicky pevně spojena. Naopak není důvod vyvlastňovat movitou stavbu, která nesplňuje výše uvedené podmínky. Příkladem by mohl být třeba skleník stojící na vyvlastňovaném pozemku, který navíc vyvlastňovaný má kam přemístit. Byl by tím také porušen princip subsidiarity tohoto institutu (viz níže).

Judikatura za součást pozemku také považuje třeba parkoviště složené ze tří vrstev stavebního materiálu, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 2 Cdon 1414/97 (viz Právní rozhledy č. 1/2000, str. 35), kde Nejvyšší soud užil argumentaci katastrální vyhlášky, tehdy č. 190/1996 Sb., dnes č. 26/2007 Sb., která označuje pozemní komunikace jako způsob využití pozemku.

Stejně není za součást pozemku považována blíže nespecifikovaná komunikace z penetračního makadamu silného 11 cm (viz sp. zn. 22 Cdo 52/2002 ze dne 31. 1. 2002 - dostupné na [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz)).

Pozemek je bez pochyby věcí nemovitou, jak to vyplývá z § 119 odst. 2 občanského zákoníku, ale také věcí, která jako taková nezaniká pouze se může měnit její druh např. z ornice na zastavěný pozemek nebo může dojít ke spojení s jiným pozemkem případně rozdělením stávajícího pozemku.

I tak je pozemků omezené množství a jejich možnosti využití bývají z různých důvodů značně omezeny. To všechno dává odpověď na otázku, proč zrovna pozemky jsou předmětem vyvlastnění.

### **3.2.2 Stavba**

Na rozdíl od pozemku obecnou legální definici stavby, která zdánlivě platí pro celý právní řád a ne jen pro účely jednoho zákona, v zákonech najdeme. Je totiž obsažena v § 2 odst. 3 stavebního zákona č. 183/2006 Sb., kde je vymezena jako veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na

jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

Pro účely občanského práva je definice stavby oproti stavebnímu zákonu užší a hlavně je chápána jako výsledek určité činnosti, což judikoval nejvyšší soud, který řekl, že stavbou je z hlediska občanského práva výsledek stavební činnosti, pokud je věc v právním smyslu slova a není jen součástí jiné věci. Toto vyplývá např. z rozsudku sp. zn. 33 Cdo 111/98 publikovaného v Soudních rozhledech č. 12/1998, str. 318.

Na rozdíl od pozemku stavba nemusí být vždy nemovitostí, ale je jí jen v případech, kdy je spojená se zemí pevným základem (viz § 119 odst. 2 občanského zákoníku). Z logiky věci vyplývá, že předmětem vyvlastnění může být pouze ta stavba, kterou právní řád považuje za samostatnou nemovitou věc. Movitá stavba vyvlastněna dle zákona o vyvlastnění býti nemůže, protože by tím byla porušena zásada subsidiarity tohoto institutu. Vlastník může totiž movitou stavbu přemístit a umožnit tak dosažení účelu, pro který by se musela nemovitá věc v podobě stavby vyvlastňovat. Výjimkou z tohoto tvrzení bude výše uvedený příklad movité stavby funkčně a fyzicky spojené s pozemkem.

Otázka ovšem je, co se má dělat, když movitou stavbu sice přemístit lze, ale vyvlastňovaný to udělat nemůže třeba proto, že nemá kam. Příkladem by mohla být situace, kdy na vyvlastňovaném pozemku stojí dřevěný altán, který při rozebrání může být přemístěn, ale vyvlastňovaný žádný prostor, kam by jej přemístil, nemá. Z doslovného výkladu § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění se zdá, že i v tomto případě by vyvlastňovaný mohl požádat o vyvlastnění altánu tedy stavby.

Stavba může být samostatným předmětem vyvlastnění za předpokladu, že v právním řádu neexistuje zásada superficies solo cedit, tedy pozemek a stavba jsou dvě různé věci, což současný právní řád splňuje. Ovšem v § 422 návrhu nového občanského zákoníku tato zásada zakotvena je a to by při schválení tohoto paragrafu v současném znění znamenalo, že předmětem vyvlastnění bude pouze pozemek. Toto tvrzení platí však za předpokladu, že vyvlastněním rozumíme jen odnětí vlastnického práva.

### **3.3 účel existence institutu vyvlastnění**

Jednou z otázek, kterou je třeba se zabývat, je, proč existuje institut vyvlastnění a jaký úkol plní. Jinými slovy je třeba se zeptat na účel, jenž plní institut vyvlastnění

v právním řádu. Domnívám se, že účel existence vyvlastnění nelze slučovat s účely, pro které lze vyvlastnit, třebaže se mohou zdát podobné.

Účel, pro který lze vyvlastnit, musí být taxativně vypočten v zákonech a ty tím stanoví významnou hmotněprávní podmínku, která ve spojení se zbylými podmínkami dává možnost vyvlastnit.

Účelem existence vyvlastnění je možnost odnětím nebo omezením vlastnického práva k pozemkům a stavbám realizovat něco, co je ve veřejném zájmu, který převažuje nad zájmem zachování vlastnických práv.

Jinými slovy cílem existence vyvlastnění je za zákonem stanovených podmínek omezit nedotknutelnost vlastnického práva, aby mohly být realizovány určité věci, které by byly v případě zachování vlastnických práv v původním rozsahu nerealizovatelnými.

Na druhou stranu se nedomnívám, že účel existence institutu vyvlastnění lze zaměnit za cíl vyvlastnění. Ten byl ve starém stavebním zákoně č. 50/1976 Sb. vyjádřen v § 109 odst. 1: "cílem vyvlastnění je dosáhnout přechodu, popřípadě omezení vlastnického práva k pozemkům a stavbám, nebo zřízení, zrušení, popřípadě omezení práva věcného břemene k pozemkům a stavbám." Taková úprava cíle v současném zákoně o vyvlastnění chybí. To bych ovšem nepovažoval za nějaký závažný problém a domnívám se, že nestanovení cílů vyvlastnění nebude činit problémy.

#### **4. Hmotněprávní podmínky vyvlastnění**

Hmotněprávní podmínky vyvlastnění jsou zakotveny ve druhé části zákona o vyvlastnění, která byla však nazvána pouze podmínky vyvlastnění, což by mohlo navodit dojem, že zde jsou zakotveny jednak všechny hmotněprávní podmínky vyvlastnění a také procesněprávní podmínky vyvlastnění, ale tomu tak není. V této části jsou uvedeny pouze některé hmotněprávní podmínky jako je veřejný zájem, subsidiarita a proporcionalita. Především zde nejsou stanoveny účely vyvlastnění, které jsou upraveny jinými zákony jako např. stavební zákon nebo památkový zákon, ale přesto neplatí tvrzení, že by se účelů nic z této části netýkalo.

Některé hmotněprávní podmínky jsou pak rozvedeny v jiných částech zákona, což platí zejména o náhradách za vyvlastnění.

Úprava procesněprávních podmínek je pak odsunuta do dalších částí zákona upravujících vyvlastňovací řízení.

#### 4.1 Podmínka subsidiarity

Jednou z podmínek, která musí být splněna, je podmínka subsidiarity.

Zákonodárce jí v § 3 odst. 1 zov věta druhá vyjádřil slovy: "Vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem." Domnívám se, že zákonodárce zvolil poměrně správnou cestu v tom, že se nepokusil nijak do způsobu uzavírání dohod zasáhnout, a zdánlivě tak zamezit možnosti zneužívání této podmínky vyvlastněným požadujícím nepřiměřené náležitosti nutných k uzavření smlouvy např. mediálně velmi oblíbené vysoké ceny v kupních smlouvách nebo naopak využití hrozby vyvlastnění vyvlastnitelem k získání práv dohodou za zase pro něj výhodných podmínek. Domnívám se totiž, že žádné zákonné omezení v tomto případě by nedokázalo zabránit zneužívání jednání o uzavření dohod k získání prospěchu jednou či druhou stranou. Pro to si myslím, že je správné nechat posouzení toho, zdali požadavky a návrhy dohod k získání práv k vyvlastňované stavbě nebo pozemku byly přiměřené na vyvlastňovacím úřadu, jak to požaduje zákon o vyvlastnění v § 18 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 3 odst. 1 věta druhá voz.

Toto však neplatí v případě dopravní infrastruktury, kde platí § 3 odst. 2 zodi, který stanoví, že pro splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění, spočívající v povinnosti nejprve učinit návrh na získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě dohodou, postačí doručení návrhu smlouvy na získání potřebných práv.

Horší situace je s výkladem sousloví možnosti získání práv jiným způsobem (viz § 3 odst. 1 poslední věta zov). Je otázka, co takovou formulací zákonodárce myslel, zdali je to součástí podmínky subsidiarity nebo již tím vyjádřil podmínku proporcionality.

Je zřejmé, že tím nejsou dohody (viz formulace ...získat dohodou nebo jiným způsobem) a jistě ani trestná činnost spočívající v nátlaku na vyvlastňovaného nebo vyvlastnitele. Stejně tak se nemůže zřejmě jednat o tzv. vis compulsiva vyjádřenou v § 34 obč. z..

Toto slovní spojení lze chápat jednak jako část podmínky přiměřenosti, kdy, je-li možné dosáhnout účelu vyvlastnění pouze omezením vlastnického práva, tak se

neodejme, ale také tak, že právní řád zná i jiné instituty plnící podobnou roli jako institut vyvlastnění.

Jako příklad takového institutu bych uvedl § 151o odst. 3) občanského zákoníku, kdy soud může zřídit věcné břemeno spočívající v právu cesty přes přilehlý pozemek ve prospěch vlastníka stavby, který není vlastníkem přilehlého pozemku a přístup nelze zajistit jinak, nebo institut opatření na sousedním pozemku nebo stavbě zakotveného v § 141 stavebního zákona.

Důvodová zpráva k § 3 se souslovím získáním práv jiným způsobem vůbec nezabývá. Podmínkou přiměřenosti se důvodová zpráva zabývá až ve vztahu k § 4 zákona o vyvlastnění, kde se zmiňuje i o prvním případě výkladu slovního spojení jiným způsobem.

Na základě toho jsem dospěl k názoru, že toto spojení je třeba chápat druhým způsobem, kde je důležité, aby zákonodárce nezapomněl na řádné vyřešení vztahů mezi vyvlastněním a podobnými instituty a zachoval tak subsidiaritu institutu vyvlastnění.

Ačkoliv jsem výše naznačil, že zákonodárce příliš nezasahuje do smluvní svobody stran, je pravdou, že určitá úprava uzavírání dohod o získání potřebných práv ke stavbě nebo pozemku v zákoně obsažena je.

V první řadě má vyvlastnitel povinnost seznámit vyvlastňovaného s účelem vyvlastnění a to tak, aby tento účel byl vyvlastněnému znám alespoň šest měsíců předem. Tato podmínka nemusí být splněna v tom případě, že vyvlastňovací řízení bylo zahájeno na žádost před 1.1.2007 (srov. § 31 zov). Dále je vyvlastniteli uložena povinnost poskytnout vyvlastňovanému minimálně 60 dnů k přijetí návrhu na uzavření dohody, což je v případě dopravní infrastruktury změněno § 3 odst. 6 zodi tak, že není-li dohodnuto jinak, v případě nepřijetí návrhu do šedesáti dnů má se za to, že práva nelze získat jiným způsobem.

V § 5 odst. 2) zákona o vyvlastnění je zakotven požadavek, aby taková dohoda obsahovala ustanovení o tom, že vyvlastňovaný má nárok na vrácení práv, která vyvlastnitel dohodou nabyl, jestliže nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do tří let od uzavření dohody.

Ještě na okraj bych chtěl říci, že plnění za převod práv pro účely vyvlastnění dohodou bude v převážné většině podléhat daňové povinnosti. V případě kupní smlouvy bude kupní cena podléhat dani z převodu nemovitostí a v případě nájmu nebo zřízení

věcného břemene na základě dohody dani z příjmů fyzických nebo právnických osob (viz § 10 odst. 1 písm. b) zákona č.586/1992 Sb., v platném znění).

Na závěr této kapitoly je pak ještě třeba říci, že vyvlastnění je také jedním ze způsobů vypořádání spoluvlastnictví, jsou-li vyvlastňovaný a vyvlastnitel spoluvlastníci vyvlastňované nemovitosti. Ovšem i v tomto případě § 5 odst. 4 ZoV stanoví, že lze vyvlastnění provést, jen jestliže účelu vyvlastnění nelze dosáhnout zrušením tohoto spoluvlastnictví. Jinými slovy i v tomto případě je nutno naplnit podmínku subsidiarity.

## **4.2 Podmínka přiměřenosti**

Druhou, spíše omezující podmínkou rozsah vyvlastnění, je podmínka přiměřenosti. Ta je zakotvena v § 4 odst. 1).

Jak už bylo naznačeno výše, tato podmínka má dvě roviny.

První rovinou se rozumí intenzita zásahu do vlastnického práva, kdy zásah může dosáhnout jen takového stupně, který stačí k realizování účelu stanoveného zákonem. Jinými slovy, stačí-li jen vlastnictví omezit, tak nelze vlastnické právo odejmout.

Druhá rovina omezuje velikost vyvlastňovaného pozemku nebo stavby. Lze jí vyjádřit slovy, že odejmout vlastnictví nebo jeho výkon omezit lze jen v tom rozsahu, který je nezbytně nutný k dosažení zákonem daného účelu. Tato rovina je v § 4 odst. 3) za určitých podmínek prolomena.

Takovými podmínkami jsou vždy žádost vyvlastněného a zároveň jedna ze dvou podmínek vyjádřených jako nemožnost užívat pozemek, stavbu nebo jejich část, popřípadě právo odpovídající věcnému břemenu bez vyvlastněného pozemku nebo stavby a nebo užívání možné je, ale jen s nepřiměřenými obtížemi. Jde tedy o to, že vyvlastňovaný má právo žádat vyvlastnění ve větším rozsahu, není-li zbylé nemovitosti možné užívat nebo užívání možné je, ale jen s nepřiměřenými obtížemi. O nemožnosti nebo o ztížení užívání platí to, že vyvlastňovaný je bude muset prokázat. V tomto případě bude asi nejčastějším důkazem znalecký posudek a v určité míře by se snad daly použít také výsledky z posuzování vlivů záměru na životní prostředí.

## **4.3 Soulad s územně plánovací dokumentací**

Třetí předpoklad je zakotven v § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění. Tento předpoklad musí být splněn pouze za předpokladu, když se vyvlastněním sleduje

provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, kam se zahrnuje i umístění staveb a jejich změn. Tato podmínka se uplatní jen u některých expropriačních důvodů např. § 170 odst. 1 stavebního zákona. Případ, kdy se tento předpoklad neuplatní, je třeba následující odstavce paragrafu 170 stavebního zákona.

Podmínka spočívá v tom, že výše uvedené změny musí být v souladu s cíli a úkoly územního plánování. Taková podmínka je pro potencionálního vyvlastněného poměrně zásadní. Umožňuje užití několika prostředků obrany proti vyvlastnění, které v situaci, kdy ke změnám nedochází, užít nemůže. Možnosti užití těchto prostředků obrany vyplývají z toho, že územně plánovací dokumentace je vydávána formou opatření obecné povahy (viz § 36 odst. 4, § 43 odst. 4, § 62 odst. 1 stavebního zákona v návaznosti na § 172 a násl. správního řádu).

To pro každého, tedy i pro vyvlastněného, znamená, že může nejpozději při veřejném projednání návrhu zásad územního rozvoje uplatnit své připomínky k návrhu, se kterými je krajský úřad povinen se dle ustanovení § 172 odst. 4 správního řádu zabývat a vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy. Možnost podávat námitky však budoucí vyvlastňovaný nemá. Není totiž uveden v taxativním výčtu § 39 odst. 2 stavebního zákona. Jedinou možností pro vyvlastněného, jak uplatnit svoje námitky vůči zásadám územního rozvoje, je prostřednictvím zástupce veřejnosti. Na takového zástupce veřejnosti jsou stavebním zákonem kladeny určité požadavky hlavně pak na jeho zmocnění (viz § 23 odst. 2 stavebního zákona). Takovým zástupcem veřejnosti totiž může být ten, kdo je fyzickou nebo právnickou osobou plně způsobilou k právním úkonům. Zástupce veřejnosti může zmocnit nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.

Pro potencionálního vyvlastňovaného je proto mnohem významnější možností oprávnění vlastníka pozemků a staveb dotčených návrhem na provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístění staveb a jejich změn, v rámci veřejného projednání konceptu územního plánu a v rámci veřejného projednání návrhu územního plánu podle § 48 odst. 2, § 52 odst. 2 stavebního zákona uplatňovat námitky proti konceptu územního plánu a návrhu územního plánu.



O takových námitkách je správní orgán povinen rozhodnout a toto rozhodnutí je pak součástí odůvodnění územního plánu.

V této souvislosti je třeba ještě zmínit možnost podávání připomínek k politice územního rozvoje, která má vliv na zásady územního rozvoje ve smyslu konkretizace úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, což pro vyvlastňovaného znamená možnost uplatnění svých připomínek ještě jednou (viz § 34 odst. 1 písm. a).

Závěrem bych ještě připomněl fakt, že tato oprávnění má budoucí vyvlastňovaný při projednávání územní dokumentace. Pokud byla územní dokumentace již v minulosti schválena a je v platnosti, tak tuto možnost nemá.

#### **4.4 Na základě zákona**

Pokud bych se měl pokusit o definici této podmínky zakotvené ve čtvrtém odstavci jedenáctého článku Listiny a také v § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění, tak bych řekl, že jde o zákony taxativně vypočtené důvody, pro které při splnění zbylých podmínek lze nějakou stavbu nebo pozemek vyvlastnit. Ačkoliv se legislativa může často měnit, tak i přesto bych řekl, že tato hmotněprávní podmínka by měla poskytovat nejvyšší právní jistotu ze všech ostatních podmínek. Nejvyšší právní jistotu v tom smyslu, že by měla vlastníkům dávat jasnou a dostupnou odpověď na to, zdali jejich majetek může nebo nemůže být vyvlastněn. Jinak řečeno po té, co je potencionální vyvlastňovaný seznámen s účelem vyvlastnění, měl by nejsnadněji zjistit, zdali je to opravdu za účelem stanoveným zvláštním zákonem než to, jestli toto vyvlastnění je ve veřejném zájmu nebo není.

Legislativně-technicky lze právní úpravu účelů, pro které lze vyvlastnit, vyřešit několika způsoby.

Normotvůrce může účely soustředit do obecné úpravy vyvlastnění, která by tedy obsahovala všechny hmotněprávní předpoklady vyvlastnění. Výhoda takového způsobu je nepotřebnost dalších zákonů. Nevýhoda by pak mohla být v častějším novelizování takové normy.

Další možný způsob úpravy vyvlastnění, který byl zvolen naším parlamentem, je ten, že samostatný zákon upraví obecné podmínky vyvlastnění kromě účelů, které jsou upraveny zvláštními zákony. Tento přístup dává zákonodárci možnost upravit

zvláštními zákony i další podmínky modifikující úpravu obecného zákona, což může být výhodou v případech nutnosti reagovat na speciální případy. Nevýhodou může být to, že se zákonodárci nezdaří takové normy plně sladit. Jistou modifikací takového způsobu úpravy byla úprava vyvlastnění použitá ve starém stavebním zákoně č. 50/1976 Sb., kde obecná úprava obsahovala také taxativní výčet účelů, ale zároveň odkazovala i na účely uvedené ve speciálních úpravách.

Poslední způsob úpravy je ten, že každý zákon má svojí úpravu vyvlastnění. Takový to způsob byl využíván především v minulosti jako příklad by se dal uvést Zákon č. 30/1878 ř. z., o vyvlastnění k účelům železničním, ale postupem doby tento zákon v oblasti vyvlastnění nabýval na významu a stal se rozhodující úpravou.

Ačkoliv jsem už několikrát uvedl, že účely vyvlastnění nejsou upraveny v zákoně o vyvlastnění, je pravdou to, že určité partie se týkají i účelů vyvlastnění.

Příkladem je v § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění zakotvená povinnost vyvlastnítele oznámit vyvlastňovanému účel vyvlastnění dle speciálního zákona a to navíc tak, aby vyvlastněnému byl alespoň po dobu šesti měsíců tento účel znám. Tato povinnost nemusí být splněna kromě zahájení vyvlastňovacího řízení před nabytím účinnosti tohoto zákona o vyvlastnění ještě pokud nastane jedna ze tří situací stanovených v § 5 odst. 3. Těmito situacemi jsou případy, kdy není vyvlastňovaný znám, není-li znám jeho pobyt nebo se mu nepodařilo doručit na známou adresu v cizině.

V této souvislosti je třeba říci, že si nejsem jistý, zdali doba šesti měsíců není v tomto případě příliš dlouhá. Mezi důvody, pro které se přikláním k názoru, že příliš dlouhá je, bych v první řadě zařadil územní plánování, kde v převážné většině musí být vyvlastňovací účely upraveny. Pokud ovšem projednání územně plánovací dokumentace nebereme jako oznámení účelu vyvlastnění vyvlastňovanému, což by za určitých okolností mohlo přicházet do úvahy, je šesti měsíční doba až příliš dlouhá. Více bych se tímto problémem chtěl zabývat až v kapitolách věnovaných řízení o vyvlastnění.

Zřejmě mnohem závažnější nedostatek zákona o vyvlastnění je to, že po oznámení účelu vyvlastnění vyvlastňovanému je jeho právo disponovat s předmětnou nemovitostí zachováno. Reálně tedy hrozí situace, kdy vyvlastňovaný během šestiměsíční lhůty pozemek nebo stavbu převede na někoho jiného. To by pro

vyvlastnitele znamenalo ještě jednou oznámit účel vyvlastnění a čekat opět šest měsíců než by mohlo být zahájeno vyvlastňovací řízení. A není ani vyloučeno, že by se tato situace mohla několikrát opakovat. Jedinou možností v tomto případě bude to, že vyvlastnitel prokáže znalost nabyvatele vyvlastňované nemovitosti účelu vyvlastnění, což se nezdá být lehkým úkolem i proto, že Zákon o vyvlastnění totiž přikazuje do katastru nemovitostí zapsat poznámku o zahájení vyvlastňovacího řízení a ne o tom, že vyvlastňovanému byl oznámen účel vyvlastnění.

To je asi vše, co jsem chtěl obecně o této podmínce říci. Dále bych se chtěl věnovat vybraným konkrétním účelům vyvlastnění.

#### **4.4.1 Stavební zákon**

Nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. (dále jen stavební zákon nebo stav. z.) v sobě obsahuje účely vyvlastnění v § 170 odst. 1 a odst. 2.

První odstavec stanoví, že práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle stavebního zákona, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o:

- a) veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel,
- b) veřejně prospěšné opatření, a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví,
- c) stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu, asanaci (ozdravení) území.

Účely vyvlastnění jsou tedy v tomto případě použitelné za kumulativního splnění dvou podmínek. Takovými podmínkami jsou vydání územně plánovací dokumentace a v ní vymezené veřejně prospěšné stavby nebo jiné veřejně prospěšné opatření (viz § 36 odst. 1, § 43 odst.

1, § 61 odst. 1 Stav. z.). Pokud tomu tak není, tak vyvlastnění není možné.

Výjimkou v tomto smyslu je územně plánovací dokumentace schválená ještě před nabytím účinnosti tohoto stavebního zákona, která v roce 2009 může být stále ještě platná (viz § 186 odst. 1 a § 188 odst. 1 a 2), což znamená to, že i v ní vymezené veřejně prospěšné stavby nebo jiné veřejně prospěšné opatření splňují výše zmíněné podmínky.

Při naplnění dikce těchto ustanovení může dojít k vyvlastnění za účelem veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel.

V návrhu stavebního zákona bylo toto ustanovení pojato poněkud širěji a to tak, že bylo předpokládáno vyvlastnění ve prospěch veřejně prospěšné stavby obecně a ne jen ve prospěch stavby dopravní a technické infrastruktury.

Vzhledem k definici veřejně prospěšné stavby obsažené v § 2 odst. 1 písm. l) a praxi našich zákonodárců přijímat nové zákony obsahující nové účely vyvlastnění, si myslím, že toto ustanovení mohlo být schváleno ve znění obsaženém v návrhu. Navíc k tomu, aby bylo možné definovat veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, se vychází právě z pojmu veřejně prospěšné stavby. Její definice se nachází pod písmenem l) v § 2 odst. 1 stavebního zákona. Je jí stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Veřejnou infrastrukturou (§ 2 odst. 1 písm. k) stav. z.) jsou pozemky, stavby a zařízení zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. Takto definovanou veřejnou infrastrukturu pak stavební zákon dělí dle toho k čemu slouží na dopravní a technickou infrastrukturu, občanské vybavení a veřejné prostranství.

K nezbytnosti vyvlastnit pro plochu potřebnou k zajištění výstavby veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury a jejího řádného užívání bych měl dvě poznámky.

První poznámka by se týkala toho, že toto musí vyvlastnitel prokázat.

Druhá poznámka pak toho, že na vyvlastnění pro řádné užívání veřejně prospěšné stavby dopravní a technické infrastruktury by se dal použít druhý odst. § 170, který výslovně zmiňuje také řádné užívání, je, ale pravdou, že § 170 odst. 2 mluví pouze o pozemku a na rozdíl od prvního odstavce ne o stavbě.

Ohledně výstavby by se dal zřejmě použít § 141 odst. 1 stavebního zákona, kde je zakotvena možnost stavebního úřadu uložit pro vytvoření podmínek k provedení stavby nebo její změny, nutných zabezpečovacích prací, nezbytných úprav, udržovacích prací a k odstranění stavby nebo zařízení těm, kteří mají vlastnická nebo jiná věcná práva k sousedním pozemkům či stavbám na nich, aby umožnili ze svých pozemků nebo staveb provedení prací.

Předpokladem je nedosažení dohody mezi zúčastněnými osobami.

Pro zvolenou úpravu ve stavebním zákoně hovoří to, že § 170 odst. 1 nemluví o sousedním pozemku a stavbě, což ovšem může nastolit otázku, jestli oprávnění vyvlastnitel navrhnut vyvlastnění staveb nejsou v tomto případě příliš neomezená.

Dalším účelem vyvlastnění je pro veřejně prospěšné opatření a to snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, zvyšování retenčních schopností území, založení prvků územního systému ekologické stability a ochranu archeologického dědictví. I tady je vymezení pojmu veřejně prospěšné opatření pro účely vyvlastnění užší než pojem veřejně prospěšného opatření dle § 2 odst. 1 písm. m) STAVz, kde je vymezen jako opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci. V tomto případě bych toto zúžení ovšem považoval spíše za chybu, protože si nejsem tak zcela jistý, zdali katastrofa, před kterou je nutné se chránit, musí být pouze přírodní. Jinými slovy se domnívám, že ohrožení může být také třeba chemickými látkami nebo radioaktivními látkami. Účel pro veřejně prospěšné opatření a to snižování ohrožení v území těmito látkami by dle mě na škodu nebylo. To samé bych řekl o kulturním dědictví i tento účel zde zakotven být asi měl.

Stavební zákon připouští také vyvlastnění pro stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu. Jako hlavní rozdíl mezi stavebním zákonem a zákonem č. 222/1999 Sb. bych uvedl to, že stavební zákon lze použít i v době, kdy není vyhlášen stav ohrožení nebo válečný stav.

Na otázku, zdali účel stanovený ve stavebním zákoně lze užít i za stavu ohrožení nebo válečného stavu, bych odpověděl, že neužije-li se zkrácené vyvlastňovací řízení, tak ano, ale je třeba říci, že otázkou praktičnosti jsem se v této souvislosti nezabýval.

Další otázkou na toto téma by mohla být, co je to opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti. Je pravdou, že zákon toto nevymezuje, ale z dikce § 170 odst. 1 písm. c) (stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti) lze dovodit, že jde o opatření nestavební povahy sloužící k zajišťování obrany a bezpečnosti vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci.

Posledním účelem uvedeným v § 170 odst. 1, pro který lze vyvlastnit, je provedení asanace. Obecně asanace znamená ozdravení území. Tento pojem asanace není ve stavebním zákoně ani jiným zákonem definován, pouze je nastíněn v § 97 odst. 2 týkajícího se územního opatření o asanaci území.

V minulosti, ale tomu bylo naopak. Velmi podrobné vymezení tohoto pojmu bylo zakotveno v § 17 zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí. Ten rozlišoval asanaci krajiny, kterou definoval jako úpravu území, na němž vznikly působením přírodních vlivů nebo lidskou činností závady zdravotní anebo závady v útvaru nebo povrchu půdy, jako např. sesouvání svahu, zbahnění půdy nebo poddolování, a asanaci obcí. Tu vymezil jako přebudování zastavěného území, v němž velká část staveb nevyhovuje z hlediska výstavby obce, a to např. z důvodů zdravotních, stavebních nebo dopravních.

Poslední zákon, který pojem asanace vymezil, byl zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu. Ten v § 15 odst. 1 pojem asanace vymezil tak, že stavební úřad může nařídit provedení postupných a soustavných úprav území, na němž vznikly závady na pozemcích (asanace krajiny) anebo úprav zastavěných území, v němž velká část staveb nevyhovuje požadavkům výstavby obce (asanace obcí).

V § 170 odst. 2 STAvz je zakotvena možnost vyvlastnění za účelem vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě. Na rozdíl od prvního odstavce může být předmětem vyvlastnění dle druhého odstavce pouze pozemek a nikoliv stavba, což také výslovně stanoví. Rozdíl mezi důvody ve druhém odstavci stav. z. a důvody v prvním odstavci je také v tom, že důvody vyvlastnění vymezené ve druhém odstavci nemusí být vymezené v územně plánovací dokumentaci.

Podstatně zajímavější než to, zdali se účel vztahuje pouze k pozemku nebo ke stavbě, je, ale otázka jaké účely tu zakotvuje. Jako prvním bych se rád věnoval účelu

řádného užívání stavby. Myslím, že není třeba zdůrazňovat to, že v řádném užívání může být zásadní rozdíl v závislosti na tom, co je předmětem zmíněného užívání.

Řádné užívání rodinného domku vypadá asi jinak, než řádné užívání nákupního centra, které tím, že bylo vystavěno poněkud větší, neumožnilo vzniknout také parkovišti. Je jasné, že bez toho parkoviště je do jisté míry omezeno řádné užívání nákupního centra. Tímto příkladem jsem chtěl vyjádřit názor, že tento účel poskytuje mnoho možností zneužití a nejsem si vůbec jistý, zdali bude v praxi přispívat k právní jistotě.

Druhou otázkou je, zdali lze vyvlastnit za účelem řádného užívání pozemku. Z jazykového výkladu a ze srovnání se slovním spojením příjezd k pozemku nebo stavbě jsem dovedl, že lze vyvlastnit jen za účelem řádného užívání stavby.

Zbylé dva účely jsem si dovolil spojit. Oba totiž zajišťují vlastníkovu dostupnost jeho pozemku nebo stavby když, ale vyvlastnění za účelem nezbytného přístupu sebou ponese zřejmě menší zásah do vlastnického práva než v případě příjezdu. Zákonodárce zakotvením účelu příjezdu vyřešil spory o to, zdali přístup v sobě zahrnuje i příjezd nebo ne.

Jak je uvedeno v kapitole srovnání s podobnými instituty (viz dále) je institut zakotvený v § 170 odst. 2 stavebního zákona velmi podobný institutu zakotveným v § 151o odst. 3 občanského zákoníku, ke kterému je poměrně rozsáhlá judikatura. Tato judikatura se zřejmě v určité míře dá použít i na § 170 odst. 2 stavebního zákona.

Mezi taková rozhodnutí, která by se dala užít i v tomto případě, by mohla patřit rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20.7.2005, sp. zn. 22 Cdo 1897/2004 a ze dne 30. srpna 2005, sp. zn. 22 Cdo 2317/2004, kde judikoval, že zřízení věcného břemene soudem spočívajícího v právu cesty může připadat v úvahu jen tehdy, nevyplývá-li právo procházet přes pozemek z jiného právního důvodu.

Také takovým rozhodnutím, které by se dalo použít i na § 170 odst. 2 ve spojení s § 3 odst. 1 věta druhá zákona o vyvlastnění, je rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20.7.2005, sp. zn. 22 Cdo 1897/2004, kde se stanoví, že přístup nelze zajistit jinak i v případě, že zajištění takového přístupu bude sice technicky možné, nicméně náklady na jeho pořízení budou objektivně natolik vysoké (budou zpravidla mnohonásobně převyšovat újmu způsobenou vlastníkovu pozemku zřízením práva cesty), že jejich vynaložení nebude možné spravedlivě požadovat.

Dalším takovým rozhodnutím bude také zřejmě rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 7. 2006, sp. zn. 22 Cdo 973/2005. Tam bylo judikováno toto: "Přísluší-li osobě oprávněné z věcného břemene - vlastníku nemovitosti právo, které mu zajišťuje přístup k této nemovitosti, přičemž může jít jak o chůzi tak jízdu po zatíženém pozemku, pak od této oprávněné osoby odvozují právo užívat zatížený pozemek k chůzi a jízdě ty osoby, které tak činí v souvislosti s hospodářským účelem, ke kterému sloužila panující nemovitost v době zřízení věcného břemene (bydlení vlastníka, pronájem bytů, podnikání, ale též návštěvy v obvyklém rozsahu), pokud se účastníci smlouvy o jeho zřízení nedohodli jinak." V tomto případě šlo sice o zřízení věcného břemene práva cesty smlouvou, ale dá se snad užít i v případě správního aktu nebo soudního rozhodnutí.

K podobnému závěru Nejvyšší soud dospěl v rozsudku z 27.4.2006, sp. zn. 22 Cdo 328/2005. Tam označil osobu nájemce bytu v domě vlastníka, který je osobou oprávněnou z věcného břemene chůze po zatíženém pozemku, za toho, kdo odvozuje právo užívat zatížený pozemek k chůzi od vlastníka domu.

Stejně tak by se dal použít Rozsudek opět Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 2. 2008, sp. zn. 22 Cdo 2989/2006, který se týká toho, co by mělo být v soudním rozhodnutí o zřízení věcného břemene práva cesty určeno, ale to samé by zřejmě nemělo chybět ve správním rozhodnutí o vyvlastnění. Z takového rozhodnutí by mělo být zřejmé, že jde o věcné břemeno ve prospěch každého vlastníka v rozhodnutí přesně uvedené stavby a v případě, kdy je průběh cesty sporný, tak součástí rozhodnutí má být také geometrický plán s vytyčením, kudy cesta vede.

#### **4.4.2 Zákon o státní památkové péči**

Zákon o státní památkové péči č. 20/1987 Sb. (dále jen Památkový zákon) zakotvuje v § 15 odst. 3 možnost vyvlastnění nemovité kulturní památky, zanedbává-li vlastník trvale své povinnosti a ohrožuje tím její zachování nebo užívá-li kulturní památku v rozporu s jejím kulturně politickým významem, památkovou hodnotou nebo technickým stavem. Zákon tedy přímo nestanoví účel vyvlastnění, ale lze z věty "zanedbává-li vlastník trvale své povinnosti a ohrožuje tím její zachování" dovodit, že titulem je ochrana kulturní památky před takovým poškozením, které by mělo za následek její zánik.



Ze slov: "užívá-li kulturní památku v rozporu s jejím kulturně politickým významem, památkovou hodnotou nebo technickým stavem" lze snad dovodit jen ochranu před nevhodným užíváním. Proč zrovna užívání památky v rozporu s jejím kulturně politickým významem, památkovou hodnotou nebo technickým stavem má být důvodem pro vyvlastnění, ačkoliv není ohroženo její zachování, je otázkou také proto, že užívání nemovité kulturní památky v rozporu s kulturně politickým významem, památkovou hodnotou a i technickým stavem zákon ani náznakem nevynechává, což se dá asi přičíst době přijetí zákona.

Dle mého názoru v tomto případě dochází k vyvlastnění na základě správního uvážení příslušného orgánu o tom, zdali konkrétní užívání je v souladu nebo v rozporu s kulturně politickým významem, památkovou hodnotou a technickým stavem památky. To, že tím není splněna podmínka článku 11 odst. 4 Listiny na základě zákona, je dle mě dosti pravděpodobné.

Domnívám se, že by postačil pouze účel ochrany památky před jejím zničením a poškozením. Aby šlo přistoupit k vyvlastnění, zákon k výše uvedeným podmínkám stanoví ještě společenský zájem, což lze snad označit jako veřejný zájem, a nedojde-li k dohodě s vlastníkem o jejím prodeji státu. Zvláště u druhé podmínky lze mít za to, že omezuje obecnou úpravu vyvlastnění poměrně zásadním způsobem. Jiná dohoda případně jiný způsob získání práv sloužící k ochraně památky před jejím nezachováním krom dohody o prodeji dle jazykového výkladu možný není.

Poslední podmínku, kterou § 15 odst. 3 požaduje, je podle mého názoru dosti sporná. Vyvlastňovaná nemovitá kulturní památka totiž nesmí být ve vlastnictví státu. Pokud je tedy vlastníkem stát, třebaže zanedbává trvale své povinnosti a ohrožuje tím zachování nemovité kulturní památky, památka vyvlastněna býti nemůže. Bez ohledu na to, kdo je aktivně legitimován, čímž se zabývám až v kapitole věnované subjektům vyvlastňovacího řízení bych v tomto ustanovení spatřoval rozpor s Listinou základních práv a svobod.

V čl. 11 odst. 1 Listiny je požadována stejná ochrana vlastnictví, kdežto památkový zákon poskytuje absolutní ochranu tj. neumožňuje vyvlastnění vlastnictví státu před vyvlastněním na rozdíl od vlastnictví samosprávy, právnických a fyzických osob.

Stejně tak čl. 4 odst. 3 listiny, který požaduje, aby zákonná omezení základních práv a svobod platila stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, což v tomto případě zřejmě naplněno není. Za podmínky trvalého zanedbávání povinností vlastnické právo státu omezeno býti nemůže a právo právnických a fyzických osob omezeno býti naopak může.

Zdali je to jen zdání nebo je to pravda, může říci s konečnou platností pouze Ústavní soud a ten se doposud tímto problémem nezabýval.

Možným řešením by bylo, kdyby stát mohl být vyvlastněn a takto vyvlastněnou nemovitost by do vlastnictví nabyl třeba kraj nebo obec. Znamenalo by to samozřejmě nutnost zasáhnout do úpravy vyvlastňovacích subjektů upravených v památkovém zákoně.

Další možností by byla inspirace zákonem č. 114/1992 Sb., který v § 60 odst. 3 umožňuje příslušnost hospodařit s majetkem k nemovitosti ve státním vlastnictví orgánu ochrany přírody převést na sebe. Ty důvody, pro které se tak může stát, odpovídají důvodům vyvlastnění.

Památkový zákon umožňuje také vyvlastnění pozemků nebo staveb potřebných k vytvoření ochranného pásma nemovité kulturní památky. V § 17 odst. 2 stanoví, že je-li nezbytné k vytvoření ochranného pásma získat některé pozemky nebo stavby, popřípadě provést jejich odstranění a nedojde-li k dohodě s vlastníkem, lze pozemky a stavby vyvlastnit.

V tomto případě se jedná o specifický účel vyvlastnění. Přičemž v předchozím případě šlo o ochranu před chováním vlastníka, kdežto v tomto případě jde o ochranu před vnějšími vlivy, které mají být izolovány od kulturní památky ochranným pásmem. Toto ustanovení však sebou nese otázku, zdali není obsoletní. Totiž v zákoně č. 50/1976 Sb. byl zakotven obecný titul ochranného pásma konkrétně v § 108 odst. 2 písm. b). Poté, co byl však přijat nový stavební zákon, tak tato úprava v právním řádu obsažena už není. Z tohoto důvodu by tedy mělo jít o obsoletní úpravu. Zákonodárce, ale nezapomněl na rozdíl od níže uvedených případů na uvedení této normy do souladu s novou úpravou (viz odkazy na nové zákony), což by naopak ukazovalo na snahu zákonodárců zachovat účinnost této normy v plném rozsahu, čímž bych rozhodně nechtěl navodit dojem, že u níže uvedených norem zákonodárce měl v úmyslu jejich zrušení. Osobně bych se spíše přiklonil k názoru, že tento titul užít lze z důvodů zájmu

na ochraně nemovitých památek, ale musím přiznat značnou sílu argumentů ve prospěch opačného názoru.

#### **4.4.3 Zákon o pozemních komunikacích**

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOPK) zakotvuje možnost vyvlastnění za účelem realizace staveb tří kategorií pozemních komunikací a to konkrétně stavby dálnice, silnice nebo místní komunikace. Takovýmto způsobem lze získat práva k pozemku, stavbě a k zařízení, přičemž zařízení ZOPK často používá jako např. v § 2 odst. 1, 13, 14 odst. 2, ale nijak jej nevymezuje. Snad lze tedy mít za to, že zařízením není pozemek a stavba. Jako možné vodítko k vymezení tohoto pojmu by mohla sloužit definice uvedená ve stavebním zákoně v § 3 odst. 2, kde je zařízení vymezeno jako informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3, přičemž do úvahy připadá hlavně jiná konstrukce a technické zařízení, protože informační panel nebo tabuli není snad třeba vyvlastňovat pro účely získání pozemku na stavbu pozemní komunikace.

Konkrétní účel vyvlastnění je pak stanoven v § 17 odst. 1), kde se říká, že pro uskutečnění stavby dálnice, silnice nebo místní komunikace lze vlastnické právo ke stavbě, pozemku a zařízení vyvlastnit podle zvláštního právního předpisu, kterým je v tomto případě zákon o vyvlastnění. Takový způsob vymezení účelu vyvlastnění lze označit jako za poměrně dobře legislativně technicky zvládnutý ve vztahu k zákonu o vyvlastnění. Na rozdíl třeba od památkového zákona ZOPK opravdu stanoví pouze účely vyvlastnění a do obecné úpravy vyvlastnění příliš nezasahuje. Pouze ve druhé větě § 17 odst. 1 ZOPK vymezuje právo odpovídající věcnému břemenu tak, že je jím právo, které podle zvláštního právního předpisu opravňuje stavebníka ke zřízení požadované stavby na dotčeném pozemku, a v odst. 3 stejného paragrafu stanoví, že součástí rozhodnutí podle odstavců 1 a 2 je stanovení výše jednorázové náhrady což, ale vyplývá z obecné úpravy zákona o vyvlastnění z § 13 odst. 1.

Odst. 2 paragrafu 17 reaguje na situaci, kdy již na pozemku stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace je postavena, ale vlastník této stavby je odlišný od vlastníka pozemku, kde stavba stojí, a vlastníku stavby se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku. Podmínka

prokazatelného nedosažení majetkoprávního vypořádání musí být prokázána žadatelem. Pokud se tak stane, je příslušný speciální stavební úřad. (viz § 15 stavebního zákona, § 16, 40 zákona o pozemních komunikacích) oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě.

Problém je v tom, že tento odstavec na rozdíl od předcházejícího neodkazuje na úpravu zákona o vyvlastnění a navíc stanoví vlastní příslušnost správních orgánů.

V tomto případě příslušnými orgány jsou ve věcech dálnic a rychlostních silnic Ministerstvo dopravy, krajský úřad v případě silnic I. třídy s výjimkou věcí, ve kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy a spojů, a ve zbytku pak Obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

Následující odstavec o náhradě za zřízení věcného břemene dle § 17 odst. 2) stanoví to, že je určena dle zákona o vyvlastnění. Lze tedy dovodit, že na zřízení věcného břemene dle § 17 odst. 2 se zákon o vyvlastnění nepoužije.

V této souvislosti může vyvstat otázka, zda se jedná o institut vyvlastnění nebo se jedná o institut vyvlastnění podobný. Vlastně jasnou odpověď dává důvodová zpráva k § 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích v původním znění, který se novelou č. 186/2006 stal odstavcem druhým v § 17, ta říká, že v odstavci 3 návrh řeší s využitím ustanovení § 135c odst. 3 občanského zákoníku případy, kdy nebylo provedeno majetkové vypořádání při stavbě dálnice, silnice nebo místní komunikace a vlastník zastavěného pozemku odmítá přistoupit na dodatečné vypořádání a to z důvodů výše uvedených (viz sněmovní tisk 43/0). Nejedná se tedy o vyvlastnění, ale jedná se o založení věcného břemene rozhodnutím správního orgánu.

Aby bylo takové zřízení věcného břemene správním aktem, tedy bez souhlasu vlastníka, ústavně konformní, musí splnit podmínku veřejného zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být přiměřená ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno (viz II. ÚS 268/06), tedy stejné podmínky stanovené zákonem o vyvlastnění.

Judikatura se také zabývala otázkou, zdali je správný správní akt ukládající konkrétnímu vlastníku pozemku a výslovně jen jemu povinnost strpět stavbu dálnice, silnice a účelové komunikace. Takový správní akt je judikaturou považován za vnitřně rozporný. Z povahy institutu věcných práv totiž vyplývá, že na svých právech není omezen jen současný vlastník nemovitosti (pouze osobně), ale i každý další vlastník

nemovitosti (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze, ze dne 12.06.2001, sp. zn. 5 A 31/99-24).

Je vlastně pravdou, že text týkající se § 17 odst. 2 sem nepatří a měl by být zařazen do kapitoly srovnání s podobnými pojmy.

#### **4.4.4 Horní zákon**

Další účely stanoví také Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen HZ) v ustanovení § 31 odst. 4 písm. b) zakotvuje oprávnění organizací, kterými v tomto případě jsou právnické a fyzické osoby, jenž v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost (viz § 5a HZ), pro účely dobývání výhradního ložiska nabývat pro plnění úkolů stanovených horním zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem rozhodnutím o vyvlastnění. Zákonodárce je nutné pochválit za to, že se pouze omezil na stanovení účelu, pro který lze vyvlastnit. Ovšem je snad i ostudou to, že horní zákon stále v případě vyvlastnění odkazuje na už bezmála tři roky neplatný starý stavební zákon.

§ 31 odst. 4 se také použije v situaci, kdy jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob.

Střet zájmů, ke kterému při tom dochází, se nepodařilo odstranit dohodou. Horní zákon ještě zdůrazňuje, že při tomto užití musí veřejný zájem na využití výhradního ložiska převažovat nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí.

Ačkoliv tento titul je stanoven poměrně jasně, je otázka, zdali je vůbec možné jej užít. Při užití tohoto účelu je totiž dosti sporná existence veřejného zájmu. Jeho existenci bych si dokázal představit třeba v situaci kritického nedostatku ropy, který by se dal nahradit těžbou uhlí.

Ve většině ostatních případů, kdy lze uvažovat o užití tohoto důvodu, si však veřejný zájem dokázu představit pouze těžko. Spíše se jeví jako zájmy podnikatelské. Lze tedy asi při užití tohoto účelu očekávat rozsáhlou diskuzi nad tím, zdali se jedná o zájem veřejný nebo zájem podnikatelský.

#### 4.4.5 Lázeňský zákon

Zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen Lz) v § 33 umožňuje omezit vlastnická práva k nemovitostem nebo nemovitosti vyvlastnit. Jak už jsem uvedl v kapitole obecné poznámky, je chybou, že zákon o vyvlastnění definuje pojem vyvlastnění jen pro svoje účely. A je ještě větší chybou, že zákonodárce nedodržuje pojmosloví ani v tak závažném institutu jako je vyvlastnění. Jinými slovy zákonodárce mohl novelou sjednotit pojmy v LZ. s novým zákonem o vyvlastnění a na místo, nemovitosti vyvlastnit, zavést, vlastnická práva k nemovitostem, ale lepší by bylo k pozemkům a ke stavbám, odejmout. Tyto chyby však nejsou tak závažné a na praxi nebudou mít asi žádný negativní vliv.

Mnohem závažnější je ten fakt, že tento zákon nerozlišuje mezi pojmy veřejný zájem a účelem vyvlastnění. V § 33 odst. 1 Lz stanoví, že veřejným zájmem se pro tyto účely rozumí zájem na vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti. Takovou definicí veřejného zájmu zákonodárce nastolil otázku, zdali lze vyvlastnit pouze na základě § 33 odst. 1. Pakliže připustíme, že veřejným zájmem je opravdu to, co je dle § 33 odst. 1 jako veřejný zájem vymezeno, tak musíme odpovědět, že dle §33 odst. 1 LZ vyvlastnit nejde. Chybí totiž zákonem stanovený titul, pro který lze vyvlastnit, čímž nejsou splněny podmínky článku 11 odst. 4 Listiny. Musel bych tedy odpovědět, že lze vyvlastnit pouze podle § 33 odst. 2 LZ a to pro to, aby vlastník nemovitosti přestal bránit vlastně veřejnému zájmu, protože písmena a) a b) opakují definici veřejného zájmu. Jak je uvedeno v podkapitole o veřejném zájmu, je veřejný zájem neurčitý právní pojem a není úplně možné ho definovat. Pomineme-li to, co k definování veřejného zájmu zákonem řekl Ústavní soud, tak tímto zákonodárce vlastně stanovil veřejný zájem vždy, jedná-li se o vyhledávání nebo užívání léčivého zdroje bez ohledu na situaci.

Modelovým případem by tak mohl být stav, kdy je pod mezinárodním letištěm léčivý zdroj a vlastník letiště brání vyhledání takového pramene nebo brání jeho využívání. Muselo by tedy dojít k omezení nebo odnětí vlastnického práva. Byl by na tom veřejný zájem stanovený zákonem. Vyvlastňovací úřad by tedy nemohl posoudit, jestli veřejný zájem na vyvlastnění převažuje nad zachováním vlastnického práva.

Připustíme-li však to, že, ač zákonodárcem jsou nazvány jako veřejný zájem, je vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a zájem na ochraně zdrojů v zájmu zachování jejich kvalitativních a kvantitativních vlastností a zdravotní nezávadnosti důvodem pro vyvlastnění, pak je možné odpovědět, že na základě § 33 odst. 1 vyvlastnit lze. Odpověď tak bude záviset na tom, jak odpovíme na otázku, zda lze výkladem napravit chybu způsobenou záměnou pojmů. V tomto případě bych se přiklonil k názoru, že by měla být chyba opravena novelou a ne výkladem.

V odstavci 2 § 33 lázeňského zákona jsou pak důvody vyvlastnění zakotveny opravdu. Ty spočívají v tom, že vlastník něčemu brání a dle toho čemu lze je rozdělit na ty, pro které lze vlastnictví odejmout nebo ty umožňující jen omezení.

Pod písmenem a) je zakotven důvod, kterým je vyhledávání přírodního léčivého zdroje. Pro ten lze vlastnické právo jen omezit.

Pod písm. b) je pak zakotven důvod pro omezení i zbavení vlastnictví. Tím je využívání nebo ochrana přírodního léčivého zdroje a ochrana zdroje přírodní minerální vody.

#### **4.4.6 Vodní zákon**

Titulem Vyvlastnění se zabývá také zákon č. 254/2001 Sb., v platném znění, o vodách a o změně některých zákonů (dále jen vodní zákon). V § 55a vodní zákon stanoví, že práva k pozemkům a stavbám, potřebným pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi, lze odejmout nebo omezit postupem podle zákona o vyvlastnění. Účelem tedy v tomto případě je získání práv ke stavbám a pozemkům pro výstavbu staveb, které mají sloužit jako ochrana před povodněmi. Účel je stanoven velmi jasně a do obecné úpravy vyvlastnění zbytečně nezasahuje.

Možná by bylo dobré říci, že tento § byl do vodního zákona vložen novelou č. 181/2008 a že dle důvodové zprávy byl Důvodem pro vložení fakt chybějícího titulu vyvlastnění, který by byl stavebního charakteru a sloužil by k protipovodňové ochraně.

Vyvlastnění pro účely ochrany před povodněmi se tedy poměrně nesystematicky rozpadá do dvou skupin. Jedna, která chrání před povodněmi prostřednictvím výstavby staveb, je zakotvena ve zmíněném § 55a vodního zákona a druhá, která chrání prostřednictvím veřejně prospěšného opatření definovaného jako opatření nestavební

povahy, ta zase je upravena v § 170 odst. 1) písm. b) stavebního zákona. Domnívám se, že by bylo lepší, kdyby obě skupiny byly upraveny v jednom zákoně a to asi ve vodním.

Před touto novelou vodní zákon dával možnost vodoprávnímu úřadu dle § 68 vodního zákona ve znění účinného do 01.07.2008 rozhodnout o vymezení území určených k rozlivům povodní a to jako preventivní opatření v záplavovém území místo jiných opatření na ochranu před povodněmi z důvodů zmírnění účinků povodní. V tomto rozhodnutí mohl také omezit vodoprávní úřad po projednání s dotčenými úřady státní správy (viz § 136 správního řádu) právo užívání pozemků a staveb v tomto území, za což náležela vlastníkům náhrada.

V případě potřeby mohl vodoprávní úřad podat ve veřejném zájmu návrh na vyvlastnění dotčených pozemků a staveb, nebo mohl podat stavebnímu úřadu návrh na vydání územního opatření o stavební uzávěře jako opatření obecné povahy (viz § 97 stavebního zákona).

Teoretickým titulem pro vyvlastnění vodního díla nebo obdobného zařízení je také případ, kdy je povolení nakládání s vodami nezbytně třeba ve veřejném zájmu a oprávněný své povolení nevyužívá zcela nebo zčásti. Pak mu může vodoprávní úřad uložit povinnost umožnit využití jeho vodního díla nebo zařízení k povolenému nakládání s vodami jinou, vodoprávním úřadem určenou fyzickou nebo právnickou osobou, na dobu nezbytně nutnou nebo do doby rozhodnutí o jeho vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva. Pomineme-li fakt, že zákonodárce nesjednotil pojmy, vyvlastnění v tomto případě nezahrnuje omezení vlastnického práva, je otázka, jestli toto je účel vyvlastnění. Tedy je účelem to, že někdo nenakládá s vodami, ačkoliv je na tom veřejný zájem? Gramatický výklad totiž může znít také tak, že vodohospodářský úřad ukládá povinnost umožnit s vodami nakládat až do doby, kdy bude vyvlastněno na základě nějakého zákonem výslovně stanoveného důvodu. Takový účel, který by se této situace týkal, v právním řádu chybí. Důvodová zpráva k zákonu o vodách odpověď neposkytuje. K této otázce se totiž nijak nevyjadřuje. Osobně bych byl asi spíše pro výklad druhým způsobem tedy, že k vyvlastnění musí dojít na základě jiného důvodu.

#### **4.4.7 Zákon o ochraně přírody a krajiny**

Svojí pozornost bych také rád věnoval zákonu č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen ZOOKP). U horního zákona jsem napsal, že je



ostudou stále odkazování na už skoro tři roky zrušený stavební zákon, a tady to musím zopakovat.

Účel vyvlastnění zákonodárce stanovil poměrně jasně tak, že je jím dle § 60 odst. 1 ochrana přírody a krajiny. Otázka ovšem je, co lze vyvlastnit a kdy to lze vyvlastnit. V § 60 odst. 1 je totiž uvedeno, že lze vyvlastnit nemovitost nebo práva k ní v případech stanovených zvláštním předpisem. Pomineme-li fakt odkazu na již neplatnou normu a uijeme-li obecnou úpravu vyvlastnění, tak lze odejmout nebo omezit vlastnická práva ke stavbám a pozemkům nebo věcná břemena váznoucích na těchto nemovitostech a to za účelem ochrany přírody. Tím jsem snad odpověděl na otázku, co lze vyvlastnit, a zbývá zodpovědět otázku, kdy lze vyvlastnit. Ačkoliv ZOOKP poměrně jasně říká, že je to v případech stanovených zvláštním předpisem, je tím předpisem dle odkazu v tomto zákoně § 108 odst. 2 již zrušeného stavebního zákona. Do úvahy přicházely dva důvody.

Jedním byl druhý důvod tam uvedený, který umožňoval vyvlastnění z titulu vytvoření chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany. Připustíme-li ten fakt, že zákonodárce pouze zapomněl novelou vložit odkazy na správné zákony, zjistíme, že nový stavební zákon podobný titul má a to v podobě založení prvků územního systému ekologické stability.

Druhým případem mohlo teoreticky být vyvlastnění za účelem vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí, což se v jistém smyslu dá chápat jako účel ochrany přírody. Ovšem o tomto důvodu platí to, že už v novém stavebním zákoně obsažen není.

#### **4.4.8 Energetický zákon**

Další účely jsou uvedeny v zákoně č. 458/2000 Sb., energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon dává provozovateli přenosové soustavy oprávnění, aby v souladu s podmínkami stanovenými územním rozhodnutím a stavebním povolením zřizoval a provozoval zařízení přenosové soustavy na cizích nemovitostech, přetínal tyto nemovitosti vodiči a umisťoval v nich vedení, jak stanoví § 24 odst. 3 písm. e) energetického zákona.

Ovšem vydání takového omezení je v § 25 odst. 5 ve větě za středníkem podmíněno tím, že s vlastníkem cizí nemovitosti nemůže dojít k dohodě, nebo není vlastník znám, nebo není určen, popřípadě je prokazatelně nedosažitelný či nečinný.

V této souvislosti by mohla být položena otázka, z jakých důvodů zvolil zákonodárce právě tyto podmínky pro podání návrhu na zřízení věcného břemene.

Zřejmě to je způsobeno dobou, kdy zákony vznikly. Zákon č. 50/1976 Sb. totiž v § 110 odst. 1 pouze stanovil, že vyvlastnit lze jen tehdy, není-li možno cíle vyvlastnění dosáhnout dohodou nebo jiným způsobem. Nynější vyvlastňovací zákon už tyto požadavky víceméně zahrnuje. Nutno ovšem podotknout, že je to pouze moje domněnka, kterou opírám pouze o fakt, že důvodová zpráva k těmto ustanovení nic o důvodech zakotvení těchto podmínek neříká. Podobně koncipován je i níže zmíněný zákon o elektronických komunikacích, jehož důvodová zpráva říká, že je koncipován podobně jako energetický zákon.

#### **4.4.9 Zákon o elektronických komunikacích**

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, také obsahuje účely vyvlastnění.

Konkrétně jsou uvedeny v § 104 odst. 1 a 2.

Takovými účely dle odst. 1 jsou:

- a) zřizovat a provozovat na cizím pozemku nebo v něm nadzemní nebo podzemní komunikační vedení veřejné komunikační sítě, včetně jejich opěrných bodů nadzemního nebo vytyčovací bodů podzemního komunikačního vedení, telefonní budky a přípojná komunikační vedení veřejné komunikační sítě, přetínat tyto pozemky vodiči a zřizovat v nich vedení veřejné komunikační sítě, jakož i související elektrické přípojky,
- b) anténní stožáry včetně antén rádiových zařízení veřejné komunikační sítě, související elektronická komunikační zařízení veřejné komunikační sítě a související elektrické přípojky,
- c) anténní stožáry včetně antén rádiových směrových spojů veřejné komunikační sítě, související elektronická komunikační zařízení veřejné komunikační sítě a související elektrické přípojky.

Dle odst. 2 lze zřizovat a provozovat na cizí stavbě nebo v ní

- a) vnitřní komunikační vedení veřejné komunikační sítě včetně koncových bodů veřejné komunikační sítě a souvisejících rozvaděčů, veřejné telefonní automaty a přípojná komunikační vedení veřejné komunikační sítě, jakož i související elektrické přípojky,
- b) anténní stožáry nebo anténní nosiče včetně antén rádiových zařízení veřejné komunikační sítě a jejich přípojných komunikačních vedení, související elektronická komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, připojení na vnitřní elektrické rozvody a související elektrické přípojky,
- c) anténní stožáry nebo anténní nosiče včetně antén rádiových směrových spojů veřejné komunikační sítě a jejich přípojných komunikačních vedení, související elektronická komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, připojení na vnitřní elektrické rozvody a související elektrické přípojky.

Tento zákon patří mezi ty zákony, které určují další podmínky k omezení vlastnického práva.

Návrh může totiž být podán jen za splnění jedné podmínky z několika podmínek uvedených v § 104 odst. 4 a to:

- a) nedojde-li s vlastníkem dotčené nemovitosti k uzavření písemné smlouvy o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene podle odstavce 3
- b) prokáže-li podnikatel zajišťující veřejnou komunikační síť, že vlastník dotčené nemovitosti není znám nebo není určen anebo proto, že je prokazatelně nedosažitelný nebo nečinný,
- c) je-li vlastnictví nemovitosti sporné, či vlastník v dispozici s ní omezen.

Tento zákon nahradil zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích, který obsahoval dosti podobnou úpravu v § 91 odst. 3. Při aplikaci tohoto už zrušeného ustanovení došlo poměrně k zajímavé otázce a to, zdali lze tuto normu aplikovat na situaci, kdy už je síť hotová nebo vyvlastnění je možné pouze před jejím vybudováním.

Situaci značně komplikovalo to, že se na tuto problematiku u Nejvyššího správního soudu objevily dva názory.

První se objevil v rozsudku ze dne 24.3.2005 č. j. 5 As 11/2003 - 67, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kde příslušný senát řekl toto: "Příslušný stavební úřad nemůže zamítnout návrh na zřízení věcného břemene podle § 91 odst. 3 zákona č. 151/2000 Sb.,

o telekomunikacích, jen s poukazem na skutečnost, že žádost je podána až po provedené pokládce telekomunikační sítě".

Oponentní názor byl založen na tom, že zřízení věcného břemene k nemovitosti rozhodnutím stavebního úřadu proti vůli vlastníka je de facto vyvlastněním. Vlastnické právo je přitom chráněno Listinou základních práv a svobod a čl. 11 odst. 4 Listiny stanoví striktně podmínky pro vyvlastnění: je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Zákonným podkladem pro zřízení věcného břemene je v posuzovaném případě § 91 odst. 3 telekomunikačního zákona. Jazykovým výkladem tohoto ustanovení lze dojít k závěru, že časovou podmínku danou první větou („uzavře držitel telekomunikační licence ... před zahájením stavby písemnou dohodu“) je nutno vztáhnout i na větu druhou („nedojde-li k dohodě, rozhodne o zřízení věcného břemene ... obecný stavební úřad“). Pouze takový výklad poskytuje vlastníkově nemovitosti dostatečnou ochranu (viz odůvodnění k usnesení 7 As 67/2005 - 43, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Rozšířený senát Nejvyššího soudu se přiklonil v usnesení 7 As 67/2005 - 43, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) k názoru, že toto věcné břemeno lze zřídit i k už existující síti. Jeho odůvodnění znělo takto: "Ani z gramatického výkladu § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích nevyplývá, že by po položení vedení veřejné telekomunikační sítě nebylo možné rozhodnout o zřízení věcného břemene. Naopak, gramatickým výkladem tohoto ustanovení je třeba dojít k závěru, že předpokladem pro následné rozhodnutí stavebního úřadu o zřízení věcného břemene je nemožnost uzavřít před pokládkou vedení smlouvu o zřízení věcného břemene s vlastníkem pozemku. Je tedy vyloučeno, aby držitel telekomunikační licence položil vedení bez toho, aby jednal s vlastníkem pozemku (nebo o to alespoň usiloval způsobem, který lze po něm spravedlivě požadovat) a spoléhal na to, že položené vedení bude následně legalizováno rozhodnutím stavebního úřadu o zřízení věcného břemene. V takovém případě nedbalého přístupu ze strany držitele licence by stavební úřad musel návrh na zřízení věcného břemene zamítnout."

Zákon o elektronických komunikacích tomuto problému částečně věnuje § 147 odst. 2, který říká, že nedošlo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona mezi podnikatelem a vlastníkem nemovitosti k dohodě pro výkon oprávnění podle § 90 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 151/2000 Sb. a k dohodě o náhradě za omezení vlastnického práva, rozhodne o zřízení věcného břemene a o výši náhrady vyvlastňovací úřad podle

tohoto zákona, pokud s výkonem oprávnění nebylo započato. Jak je to v případě, když s výkonem už započato bylo, zákon neřeší. Dle mě by se mělo užít výše zmíněné usnesení, tj. věcné břemeno lze zřídit dodatečně. Zbylou problematiku dodatečného zřizování věcných břemen pak řeší § 104 odst. 3, kde se uvádí, že pro zajištění výkonu oprávnění uvedených v odstavcích 1 a 2 písm. b) a c) uzavře podnikatel zajišťující veřejnou komunikační síť s vlastníkem dotčené nemovitosti písemnou smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene k části dotčené nemovitosti za jednorázovou náhradu a po ukončení výstavby a zaměření polohy vedení smlouvu o zřízení věcného břemene ke skutečně dotčené části nemovitosti. Na návrh podnikatele zajišťujícího veřejnou komunikační síť je možno s vlastníkem dotčené nemovitosti uzavřít i jinou písemnou smlouvu. K výkonu oprávnění podle odstavce 2 písm. a) postačuje k umístění vnitřních komunikačních vedení a komunikačních zařízení písemný souhlas vlastníka nemovitosti. Z toho plyne, že by nemělo dojít k tomu, aby byla položena komunikační síť a až poté podán návrh na zřízení věcného břemene.

#### **4.4.10 závěrem k vyvlastňovacím titulům**

Na závěr této části bych rád uvedl několik poznámek.

První je k tomu, zdali účely zakotvené v dnešním právním řádu jsou postačující. Obecně lze říci, že účelů v nové právní úpravě ubylo. Jedním z titulů, který už není v nové úpravě zahrnut, je už několikrát zmíněný důvod vytvoření ochranného pásma. Zákon demonstrativně vypočítával, že takovými pásmy byla pásma hygienická, bezpečnostní a jiná. Hlavně ta bezpečnostní dle mého názoru v dnešní úpravě chybí, jak se blíže vyjadřuji v části věnované stavebnímu zákonu a katastrofám. Myslím si totiž, že by bylo vhodné, aby byla možnost vytvořit bezpečnostní pásma kolem chemických továren nebo jaderných elektráren a jiných obdobných zařízení. Ovšem ani u pásem hygienických si nejsem úplně jistý, zdali se bez nich bez problémů obejdeme.

Druhým důvodem, který by bylo asi také dobré zachovat, je vyvlastnění za účelem vytvoření chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany. Do jaké míry dokáže chráněná území nahradit nový účel založení prvků územního systému ekologické stability, si netroufám odhadovat.

V této souvislosti je poměrně zajímavé to, že nový stavební zákon sice umožňuje vyvlastnit za účelem založení prvků územního systému ekologické stability, ale

neumožňuje vyvlastnit za účelem vytvoření podmínek jeho ochrany, což nepovažují za úplně účelné. Pokud se tedy podaří vyvlastnit z důvodu založení prvků územního systému ekologické stability, ale vlivy, které by se eliminovaly vytvořením ochranného pásma, ho budou systematicky ničit, takové vyvlastnění se zdá být zbytečným.

Druhá poznámka se týká už zrušeného titulu, který byl obsažen v § 31 odst. 2 a 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 26.9.2005. Tento § umožňoval vyvlastnit za účelem zajištění dodržování hygienických limitů. Vyvlastnit šly stavby splňující dvě podmínky.

První podmínkou bylo, aby se nacházely v ochranném hlukovém pásmu letiště.

Druhou podmínkou pak bylo to, aby protihluková opatření nemohla způsobit dosažení zmíněných hygienických limitů.

U tohoto účelu bude asi zajímavé sledovat budoucí vývoj, zdali bude zapomenut a nebo bude v určité úpravě opět do právního řádu zařazen. Vlastně je to trochu modifikovaná otázka, zdali se omejdeme bez vyvlastnění za účelem vytvoření hygienického pásma.

#### **4.5 Veřejný zájem**

Mezi významné hmotněprávní předpoklady vyvlastnění patří také veřejný zájem. Významným je v tom smyslu, že je uveden v článku 11 odst. 4 listiny, nesmí být tedy opomenut ve vyvlastňovacím řízení, a jako jediný patří mezi neurčité právní pojmy, čímž poskytuje vyvlastňovacímu úřadu prostor pro volnou úvahu, zda v konkrétním případě je podmínka veřejného zájmu naplněna nebo není. Naplnění předpokladu veřejného zájmu se v řízení o vyvlastnění zjišťuje poměřováním nejrůznějších partikulárních zájmů a vážením všech rozporů a připomínek. Fakt, že veřejný zájem je zjišťován volnou úvahou vyvlastňovacího úřadu, neznamena, že by nemusel svůj závěr odůvodnit. Naopak z odůvodnění rozhodnutí musí vyplývat, z jakých důvodů došel vyvlastňovací úřad k přesvědčení o existenci veřejného zájmu a proč převažuje nad ostatními zájmy.

Z přídatného jména veřejný by šlo dovést, že veřejným zájmem je ten zájem, který je zájmem kolektivu. Takové chápání ovšem teorie a judikatura vylučuje s tím, že ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem společnosti. V konečném důsledku by takové chápání bylo nemožné zejména proto, že kolektivní zájmy by byly

vždy povyšovány nad zájmy individuální, což by mělo být v právních řádech demokratických zemích nepřipustné. Přiklání se k pojetí veřejného zájmu jako zájmu, který by bylo možno označit za obecný a obecně prospěšný zájem, jak se můžeme dočíst např. v nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 198/95. Jinými slovy kolektivní zájem veřejným zájmem být může, ale není jím každý kolektivní zájem.

Ve stejném duchu se také nese rozsudek krajského soudu v Hradci Králové z 19.03.1999 sp. zn. 31 Ca 71/98.

Naopak nic nebrání tomu, aby veřejný zájem byl spatřován v zájmu jednotlivce, který může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví, jak vyplývá např. z rozsudku sp. zn. 10 Ca 65/98-27 krajského soudu v Českých Budějovicích.

Ještě jasněji je to vyjádřeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, čj. 4 As 47/2003 - 125, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kde řekl, že stavební zákon v § 108 odst. 2 písm. d) počítá i s tím, že vyvlastnit je možné ve veřejném zájmu pro vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě. Ačkoliv zákon označuje vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku a stavbě za veřejný zájem, může v konkrétním výjimečném případě jít o zájem výlučně soukromý. Vyvlastněním se nebude sledovat obecné blaho, ale toliko blaho toho, kdo se potřebuje k pozemku či ke stavbě dostat. Ačkoliv v této době měl soud na mysli stavební zákon č. 50/1976 Sb., lze říci, že v této oblasti nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. nepřinesl žádnou změnu.

Další otázkou, kterou v souvislosti s veřejným zájmem soudy řešily, byla, zdali veřejný zájem musí být absolutní nebo pouze relativní. Ústavní soud se s tímto problémem v nálezů Pl. ÚS 34/97 vypořádal pomocí odkazu na judikaturu první republiky, kde bylo konstatováno, že zájem veřejný nemusí být zájmem absolutním, neboť takový veřejný zájem buď vůbec není, nebo se vyskytuje jen zcela výjimečně. Pokud by vyvlastnění mělo být podmíněno absolutní nutností, byl by tím tento institut prakticky znehodnocen a soukromý zájem vlastníků by byl neúměrně povýšen nad zájem veřejný, přičemž odkázal na rozhodnutí např. Boh. adm. č. 5766 a č. 14396.

Z výše uvedeného vyplývá, že zda je nebo není splněna podmínka veřejného zájmu nutná k vyvlastnění, závisí na konkrétním případě a posouzení vyvlastňovacího úřadu. Není tedy jisté, zdali bude splněna nebo ne, a z toho vyplývá nejistota, zda k vyvlastnění vůbec dojde.

Možná tady pramení snaha zákonodárce prohlásit provedení určitého projektu za veřejný zájem v zákoně a tím tak tuto pro vyvlastnitele nejistou situaci vyřešit. V poslední době tomu bylo tak v zákoně č. 544/2005 Sb.

o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, která prohlásila výstavbu této dráhy za veřejný zájem. V § 2 odst. 5 ve větě druhé se pak stanovilo, že veřejný zájem na vyvlastnění pozemků, staveb a práv k nim pro stavbu vzletové a přistávací dráhy se ve vyvlastňovacím řízení prokáže odkazem na tento zákon.

Dle očekávání byl jeho osud stejný jako osud Ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb. o vnitrozemské plavbě, kde byl za veřejný zájem prohlášen rozvoj a modernizace vodních cest ve vymezeném úseku Labe a Vltavy. Zákon č. 544/2005 Sb. byl nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 24/08 zrušen. A to proto, že veřejný zájem může být určen pouze stanoveným postupem ve správním řízení. Navíc z normy nebylo možné zjistit, z jakých důvodů zákonodárce přiznal konkrétním stavbám status veřejného zájmu, k čemuž zákonodárský proces neobsahuje žádné nástroje, pomocí nichž by bylo možné všechny okolnosti stavby náležitě posoudit. V tom Ústavní soud shledal porušení principu dělby moci, faktickou nemožnost soudního a správního přezkumu a také nerovnou ochranu vlastnického práva a normu proto zrušil. K výše uvedenému nutno podotknout, že na jeho neústavnost bylo upozorňováno už při jeho přijímání jako třeba ve vyjádření vlády viz sněmovní tisk č. 984/1.

Dále je třeba říci, že původní poslanecký návrh paragrafu 1 odst. 1 byl v průběhu schvalování měněn. Původní návrh zněl takto: "Všechny stavby v rámci výstavby vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně (dále jen "vzletová a přistávací dráha") jsou veřejným zájmem."

Při projednání v hospodářském výboru byl návrh § 1 odst. 1 změněn takto: "Vzletová a přistávací dráha 06R-24L letiště Praha Ruzyně, odpovídající svým umístěním platnému územnímu plánu hlavního města Prahy a platnému územnímu plánu města Hostivice a dále všechny stavby, které budou v oblasti technické infrastruktury zajišťovat její provoz (dále společně jen "vzletová a přistávací dráha"), jsou veřejným zájmem." Dá se říci, že tím byl rozsah staveb ve veřejném zájmu vlastně zúžen. V původním návrhu byly ve veřejném zájmu všechny stavby, kdežto po pozměňovacím návrhu jen stavby sloužící k jejímu provozu.



Jak už bylo výše zmíněno, bylo ustanovení § 3a zákona 114/1995 Sb. zrušeno nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/04. Důvody pro zrušení byly vlastně převzaty do rozhodnutí o zrušení zákona č. 544/2005.

V případě zákona č. 544/2005 byl doplněn důvod nerovné ochrany vlastnického práva.

Ke zrušenému ustanovení § 3a zákona 114/1995 Sb. bych měl také několik poznámek.

První by byla o tom, že tento § byl do zákona vložen zákonem č. 118/2004 Sb.

Druhá o tom, že vládní návrh této novely žádné takové ustanovení neobsahoval a že sem bylo přidáno až pozměňovacím návrhem ve druhém čtení. Tento návrh zněl: "Rozvoj a modernizace vodní cesty, která je součástí sítě vnitrozemských vodních cest mezinárodního významu na základě mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, je ve veřejném zájmu. Pokud tato vodní cesta leží ve zvláště chráněném území, na činnosti související s jejím rozvojem a modernizací se zákazy stanovené podle zvláštního právního předpisu nevztahují." Ve třetím čtení byl však zákon vrácen do čtení druhého, kde byl pozměňovací návrh takto změněn: "Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice) na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe, včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu. Pokud tato vodní cesta leží ve zvláště chráněném území, na činnosti související s jejím rozvojem a modernizací se zákazy stanovené podle zvláštního právního předpisu nevztahují." Tento návrh byl pak schválen Poslaneckou sněmovnou a tím byl vlastně dán o proti původnímu návrhu Ústavnímu soudu jeden důvod ke zrušení v podobě příliš konkrétního předmětu úpravy. Změna přijatá Senátem na tom už nic nezměnila. Ta totiž pouze vypustila druhou větu z tohoto návrhu a v této podobě byl také přijat.

Z výše uvedeného plyne zajímavý fakt. A to, že ve dvou případech zakotvení veřejného zájmu přímo v zákoně, bylo toto zakotvení provedeno až v průběhu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně a návrh vždy podali poslanci. Nikdy tento návrh nepodala vláda nebo senát.

Na vzdory § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění požadujícího prokázání veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení zřejmě může být předpokládán a to v případě, že bude

jeho existence a převaha nad zájmy zachování vlastnických práv prokázána v řízení, kterým se schvaluje územně plánovací dokumentace. Domnívám se však, že je třeba rozlišit veřejný zájem na vzniku určitého opatření nebo stavby a veřejný zájem na vyvlastnění. Tím chci říci, že veřejný zájem může být presumován ve vyvlastňovacím řízení tehdy, když byl prokázán při schvalování územně plánovací dokumentace jako veřejný zájem na odnětí nebo omezení vlastnického práva a ne jako veřejný zájem na vznik něčeho, co je zákonem určeno jako titul vyvlastnění bez toho, aniž by došlo ke srovnání s ostatními zájmy. Jinými slovy v úvodu této podkapitoly jsem uvedl judikát, který říká, že veřejný zájem se určuje také srovnáním s jinými zájmy. Pakliže v projednávání územně plánovací dokumentace ke srovnání veřejného zájmu a zájmu na zachování vlastnických poměrů nedojde, nemůže se to považovat za prokázání veřejného zájmu.

Závěrem bych chtěl říci, že veřejný zájem je velmi důležitou podmínkou, která sice může přinést dohady nad tím, zdali vyvlastňovací úřad rozhodl správně a spravedlivě plynoucí z povahy neurčitého právního pojmu, ale pokusit se jej nahradit definicí v zákoně by bylo ještě problematičtější než současný stav, kdy se veřejný zájem posuzuje v každém individuálním případě samostatně. Plně souhlasím s názorem judikatury, že v tomto případě je nutno zachovat správní uvážení o existenci veřejného zájmu a že zákonodárce nemá potřebné prostředky, jak ho v zákonech stanovit tak, aby byly zohledněny všechny podmínky.

Osobně spatřuji v této podmínce možné zvýraznění povahy krajního řešení vyvlastnění z důvodů určitého rizika neprokázání převahy veřejného zájmu na vyvlastnění nad zachováním současného stavu.

A to proto, že z výše uvedeného by měla pramenit snaha vyvlastnítele dohodnout se s vyvlastňovaným na získání nemovitostí jiným způsobem než vyvlastněním.

#### **4.6 Náhrada za vyvlastnění**

Ačkoliv nelze o náhradě za vyvlastnění říci, že by byla v historii vždy podmínkou vyvlastnění (viz § 109 odst. 2 zákona č. 121/1920), tak dnes vyvlastnění je podmíněno náhradou prakticky ve všech pramenech upravujících tento institut. Lze tedy říci, že současná úprava institutu vyvlastnění je založena na principu náhrady za

omezení, případně odnětí vlastnictví. Tento princip je zakotven v ústavním pořádku České republiky prostřednictvím článku 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a nelze ani opomenout článek 10 Ústavy, který stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu, a zároveň stanoví jejich přednost před zákonem, čímž je ustanovení o náhradě za vyvlastnění obsažené v mezinárodních smlouvách implementováno do našeho právního řádu.

Nejpodrobnější úprava náhrady za vyvlastnění je pochopitelně zařazena do zákona o vyvlastnění, kde je jí věnována samostatná čtvrtá část nazvaná jako náhrady při vyvlastnění, čímž došlo ke zrušení náhradové vyhlášky č. 122/1984 Sb., podle které ve spojení se zákonem o oceňování majetku se poskytovaly náhrady před tímto zákonem o vyvlastnění. Nutno, ale podotknout, že vyhláška byla po určitou dobu obsoletní.

Ačkoliv je náhradě v zákoně o vyvlastnění věnována celá část čtvrtá, tak není to komplexní úprava a zvláště při výpočtu náhrady je nutné užívat především zákon o oceňování majetku a jiné cenové předpisy.

Jak se můžeme dočíst v důvodové zprávě k zákonu o vyvlastnění, tak náhrada za vyvlastnění zásadně musí vyrovnat majetkovou újmu vzniklou vyvlastňovanému v důsledku odnětí nebo omezení jeho majetkového práva a mělo by o ní platit, že je spravedlivá a přiměřená. To vše se údajně skrývá pod právem vyvlastňovaného a tomu odpovídající povinnosti vyvlastnítele poskytnout za vyvlastnění náhradu ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby, přičemž se sem počítají všechny součásti stavby a její příslušenství, nebo cena práva odpovídajícího věcnému břemenu. Bližší určení obvyklé ceny zákon o vyvlastnění, jak už bylo naznačeno výše, přenechává na zákoně č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, kde je obvyklá cena definována v § 2 odst. 1) jako cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom zákon požaduje zvážení všech okolností, které mají na cenu vliv, avšak vylučuje promítnutí vlivů mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní obliby do její výše. Mimořádné okolnosti trhu zákon příkladmo vypočítává v § 2 odst. 1) a jsou jimi například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit.

Na stejném místě zákon demonstrativně stanoví, co jsou osobní poměry. Výčet zahrnuje vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím.

Zvláštní oblibu pak vymezuje jako zvláštní hodnotu přiřkládanou majetku, která vyplývá z osobního vztahu.

Je nesporné, že tím se odhad ceny velmi ulehčil. Otázkou však je, zdali v určitých situacích by nemělo být k tomuto přihlíženo.

Naopak zákon přikazuje brát ohled na to, kde vyvlastňovaná nemovitost leží, její stav a atd..

Oceňování práv odpovídajících věcným břemenům probíhá také dle zákona o oceňování majetku, kde v § 18 je stanoveno, že ocenění probíhá výnosovým způsobem na základě ročního užítku ve výši obvyklé ceny. To neplatí v případě, že lze zjistit roční užitek ze smlouvy, z výsledků řízení o dědictví nebo z rozhodnutí příslušného orgánu, pokud při vzniku věcného břemene byl roční užitek z tohoto břemene uveden a není-li o více než jednu třetinu nižší než cena obvyklá. Takto zjištěný roční užitek se dále násobí počtem let užívání práva. Číslo, kterým lze násobit, je však omezeno horní hranicí pěti. Doživotní právo určité osoby se stanoví takovým způsobem, že roční užitek se násobí deseti. Zákonodárce vyřešil i případ, kdy výše uvedenými způsoby cenu věcného břemene zjistit nelze. A to tak, že stanovil pevnou částku deseti tisíc Kč.

V ustanovení Zákona o vyvlastnění v § 10 odst. 3) je stanoveno, jaký má být výsledek výpočtu náhrady. Dle tohoto ustanovení výsledkem by měla být náhrada ve výši odpovídající majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění.

Otázka je, jakým způsobem § 10 odst. 3) věta první zákona o vyvlastnění ovlivní výpočet náhrady dle zákona o oceňování majetku resp. proč zákonodárce toto ustanovení takto zakotvil. Obecně lze říci, že majetková újma má dvě složky. První zahrnuje to, o co se snížil majetek toho, komu se újma stala, nazývaná jako skutečná škoda a složku, která zahrnuje to, o co se majetek v důsledku újmy nezvýšil, obecně je tato složka označována jako ušlý zisk. Šlo by tedy odůvodnit existenci tohoto ustanovení tím, že zdůrazňuje majetkovou újmu s oběma složkami ovšem samozřejmě za předpokladu, že by to neplynulo v tomto případě ze zákona o oceňování majetku případně jiných cenových předpisů.

Z ustanovení zákona o oceňování majetku však dle mého názoru lze dovodit, že ušlý zisk lze v obvyklé ceně zohlednit a tím ho promítnout i do náhrady za vyvlastnění jinými slovy dle tohoto zákona lze v obvyklé ceně zohlednit obě složky majetkové újmy. Zřejmě § 10 odst. 3) věta první má tedy pouze zdůraznit účel náhrady, kterým je nahradit majetkovou újmu způsobenou vyvlastněním. Přímý vliv na výpočet náhrady první věta odst. 3) dle mého názoru nemá.

Nutno připustit, že vyřešit spravedlivě náhradu za vyvlastnění je velmi těžký úkol, kdy stále hrozí zneužívání tohoto institutu ve prospěch vyvlastňovaného či vyvlastnítele. Definitivní vyřešení otázky, jak má být náhrada vysoká, asi nikdy nebude, ale já bych se přiklonil k názoru, že náhrada by se měla rovnat tržní ceně, ale ne vždy (viz dále). Důvodem tohoto přesvědčení je předpoklad, že vyvlastnitel bude motivován nabídnout za získání potřebných práv jiným způsobem vyšší odměnu než tržní cenu a to ve snaze se vyhnout řízení o vyvlastnění a hrazení s tím spojených nákladů a hlavně neriskovat neprokázání veřejného zájmu.

Vyšší nabídnutou odměnou by byl k dohodě motivován i vyvlastněný. Užitím pouze zákona o oceňování majetku ke zjištění ceny by stav, kdy náhrada za vyvlastnění je srovnatelná s tržní cenou, mohl být naplňován.

Jak už je naznačeno výše, tak jednoznačné tvrzení: "náhrada za vyvlastnění se má rovnat tržní ceně!" je asi příliš zjednodušující.

V některých situacích by se osobní vztahy zohlednit asi měly. Takovou situací dle mě je situace, kdy se vyvlastňuje zemědělská půda, na které vyvlastňovaného rodina hospodář už několik generací nebo vyvlastněný po několika desítkách let.

Podobným případem je, když se vyvlastňuje rodinný domek, který si vyvlastňovaný sám postavil a prožil zde značnou část svého života.

Osobně bych si dokázal představit ustanovení znění: "v případech hodných zvláštního zřetele se náhrada za vyvlastnění může zvýšit až o...".

V § 10 odst. 3) zákon o vyvlastnění řeší situaci, kdy vedle zákona o oceňování majetku, ovšem také patřícího mezi cenové předpisy, existuje také jiný cenový předpis. V současné době by snad takovým předpisem mohl být předpis ministerstva financí určující způsob stanovení výše náhrady při vyvlastnění bytové jednotky, k čemuž je zmocněno zákonem č. 72/1994 Sb. § 36, ale pokud je mi známo v současné době žádný takový předpis platný není.

Tuto situaci vyřešil tak, že pokud náhrada zjištěná dle cenového předpisu je vyšší než dle paragrafu 10 odst. 1) odkazujícího na zákon o oceňování majetku, užije se cena zjištěná dle jiného cenového předpisu. Je třeba ovšem říci, že toto neplatí v případě náhrady za věcná břemena, z čehož plyne otázka, jakým způsobem se bude postupovat v situaci, kdy vedle zákona o oceňování majetku cena věcného břemene půjde určit také dle jiného zákona. Osobně bych se spíše přikláněl k tomu, že zákon o vyvlastnění připouští výpočet náhrady za věcné břemeno pouze dle zákona o oceňování majetku a že analogie mezi náhradou za odnětí nebo omezení vlastnického práva a odnětí nebo omezení věcného břemene možná není. Ke stejnému závěru se dojde i při výkladu dle pravidla *lex specialis derogat generali*.

Kromě výše uvedené náhrady má vyvlastňovaný také právo na náhradu za stěhovací náklady, náhradu nákladů spojených se změnou místa podnikání a na náhradu za další obdobné náklady, které účelně vynaložil následkem a v souvislosti s vyvlastněním. Jak už jsem uvedl, mohlo by jít o jeden z důvodů snahy vyvlastnitel vyhnout se vyvlastňovacímu řízení a tím posílit snahu o dohodu.

Peněžitá náhrada za vyvlastnění je vypočtena dle výše zmíněného postupu znalcem ve znaleckém posudku. Tento posudek musí být povinně připojen k žádosti o vyvlastnění (viz § 18 odst. 3 zov). Vyvlastnitel je náhradu povinen uhradit jednorázovým plněním ve lhůtě, kterou určí ve vyvlastňovacím výroku vyvlastňovací úřad. Takto stanovená lhůta ovšem je omezena horní hranicí v délce šedesáti dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.

Zákonem je umožněno, aby vyvlastnitel složil plnění v peněžité formě do soudní úschovy a to v případech, kdy oprávněná osoba není známa, není znám její pobyt, je v prodlení zřejmě s přijetím řádně nabídnutou náhradou případně neposkytne v době plnění součinnost potřebnou ke splnění dluhu (viz § 13 odst. 1 zákona o vyvlastnění ve spojení s § 522 občanského zákoníku) nebo došlo-li k úmrtí oprávněného a není možné náhradu za vyvlastnění vyplatit v průběhu dědického řízení dědicům či správci dědictví (viz § 13 odst. 3 zákona o vyvlastnění).

Zatímco v posledním případě se náhrada ukládá u soudu příslušného k projednání dědictví nebo u soudního komisaře pověřeného provést úkony v řízení o dědictví po zemřelé oprávněné osobě, tak v prvních třech případech se náhrada ukládá u

okresního soudu (viz § 13 odst. 2 ve spojení se zákonem č. 99/1963 sb. v platném znění § 185a až 185h a § 9 odst. 1).

Je také třeba říci, že takto poskytnutá náhrada za vyvlastnění nepodléhá dani z příjmů (viz § 4 odst. 1 písm. zc zákona č. 586/1992 Sb. v platném znění).

Za poměrně správné bych považoval zakotvení možnosti poskytnout za vyvlastnění pozemku nebo stavby jako náhradu jiný pozemek nebo stavbu, přičemž právo na vyrovnání rozdílu v obvyklé ceně vyvlastněného pozemku nebo stavby a náhradního pozemku nebo stavby není dotčeno. Podmínkou je dohoda mezi vyvlastnitelem a vyvlastněným na tomto způsobu náhrady. Zákon dále tuto možnost nijak dál neupravuje. Myslím si, že tedy lze připustit, aby stavba byla nahrazena pozemkem a naopak a za určitý druh pozemku poskytnout jako náhradu jiný druh pozemku. Jisté omezení obsahuje § 7 zákona č. 115/2001 Sb., který stanoví, že při vyvlastnění sportovního zařízení lze vlastníku sportovního zařízení poskytnout náhradu ve formě věcného plnění ve srovnatelném rozsahu a kvalitě.

## **5. Práva třetích osob**

Právům třetích osob je sice vyhrazena celá třetí část zákona o vyvlastnění, kde jsou ovšem pouze čtyři paragrafy upravující pouze stručně to, co se s právy třetích osob při vyvlastnění stane a velmi okrajově z toho plynoucí důsledky.

Obecně lze říci, že dle toho, co se s právy třetích osob při vyvlastnění stane, je můžeme rozdělit do tří skupin a to dle toho, zdali zanikají nebo ne.

Do první skupiny můžeme zařadit práva, která vyvlastněním automaticky zanikají, kam patří zástavní a podzástavní právo váznoucí na pozemku nebo stavbě a zajišťovací převod práva týkající se pozemku nebo stavby (viz § 6 písm. a) a b) zákona o vyvlastnění).

Do druhé skupiny spadají ta práva, která vyvlastněním zanikají v případě, že není veřejný zájem na jejich zachování, což platí o nájmu k pozemku nebo jeho části, nájmu k nebytovému prostoru a o věcných břemenech (viz § 8 zov).

Ve třetí skupině je pak jediné právo, které vyvlastněním nezaniká, a to je právo k nájmu bytu (viz § 7 odst. 1 zov).

## 5.1 První skupina práv třetích osob

Jak už je výše řečeno, do první skupiny jsem zařadil ta práva, která vyvlastněním zanikají, tedy zástavní a podzástavní právo a zajišťovací převod práva. Důsledkem zániku těchto práv je dle § 9 zákona o vyvlastnění to, že dosud nesplatné zajištěné pohledávky se stávají splatnými. Toto ustanovení je speciálním vůči ustanovením občanského nebo obchodního zákoníku, která upravují splatnost pohledávek obecně, z čehož tedy vyplývá povinnost věřitele plnění zajištěné pohledávky přijmout a dlužníkovi plnění poskytnout bez ohledu na to, co bylo dohodnuto nebo co je stanoveno v obecných úpravách o splatnosti pohledávek. Dle zákona se situace nemění ani v případě, kdy obligační dlužník a zástavce jsou dvě různé osoby. Zvláště v tomto případě by bylo žádoucí upravit vztah mezi zástavcem a obligačním dlužníkem po té, co vyvlastnitel poskytne zástavnímu věřiteli náhradu za vyvlastnění zvláště pak proto, že se nedá použít analogie s případem, kdy zástavní věřitel byl uspokojen zpeněžením zástavy ve vztahu, kde také zástavce a obligační dlužník byli dvěma různými osobami, ale nedošlo k vyvlastnění. Občanský zákoník tento případ totiž výslovně neupravuje a teorie se neshoduje na jednotném názoru (srov. např. Jehlička, O., Švestka, J., Škárová, M. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, st. 550).

Osobně se ztotožňuji s názorem vysloveným třeba v článku Grulich T. Několik poznámek k otázce vyvlastnění zastavené nemovitosti. Právní rozhledy, 2006, 14. ročník, č. 12, 2. a to s tím, že vyvlastněný má právo na plnění ve výši náhrady od obligačního dlužníka na základě bezdůvodného obohacení.

Zákonodárce se v zákoně o vyvlastnění nezabývá také situací, kdy zástavou vyvlastněné nemovitosti nebo převodem práva je zajištěna pouze část pohledávky tzv. vespolná zástava. Z jasné dikce § 9 dle mého názoru nelze gramatickým výkladem dovodit nic jiného než to, že se pohledávka stane splatnou v plném rozsahu. K jinému závěru nelze dojít ani při užití teleologického výkladu, hledáme-li smysl a účel hlavně paragrafu 9 v důvodové zprávě. Tam je totiž uvedeno k této problematice pouze toto: "Výslovně se upravuje, která práva třetích osob vážnoucí na vyvlastňovaném pozemku nebo stavbě vyvlastněním zanikají a upravuje se vypořádání dosud nesplacených pohledávek z práv, která takto zanikla." To, že by se z toho to znění dal dovodit jiný výklad, se mi nezdá pravděpodobné, ale zvláště pro ostatní zástavce a obligačního



dlužníka by byl velmi žádoucí výklad, že se stává splatnou pouze část pohledávky, která je zajištěná vyvlastňovanou nemovitostí.

V § 14 odst. 1 zákona o vyvlastnění je pak stanoveno, že pokud se zástavní věřitel, podzástavní věřitel nebo osoba oprávněná ze zajišťovacího převodu práva na úhradu zajištěné pohledávky nevzdají, tak vyvlastnitel náhradu za vyvlastněné nemovitosti až do výše dosud neuhrazené zajištěné pohledávky včetně příslušenství vyplácí jim, čímž se vyvlastnitel sprostí povinnosti vyplatit náhradu vyvlastňovanému, jak to stanoví § 14 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

V této souvislosti zákonodárce jasně stanovil, že vyvlastnitel celou náhradu dle § 10 zákona o vyvlastnění poskytuje zástavnímu věřiteli, podzástavnímu věřiteli nebo osobě oprávněné ze zajišťovacího převodu (viz § 14 odst. 1 zov), což by ovšem znamenalo, že vyvlastněný nemá nárok ani na náhradu nákladů stěhovacích, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů účelně vynaložených následkem a v souvislosti s vyvlastněním dle § 10 odst. 2 zákona o vyvlastnění. Gramatickým výkladem tedy dojdeme k tomu, že při vyvlastnění nemovité zástavy je postavení zástavního věřitele výhodnější než v případech, kdy zástava vyvlastněna nebyla. Při nevyvlastnění zástavy k uhrazení pohledávky může sloužit jen hodnota zástavy a nic jiného, ačkoliv hodnota zastavěné nemovitosti je nižší než hodnota pohledávky. Hodnoty pohledávky by náhrada za vyvlastnění dosáhla v případě součtu s náhradou za stěhování atd..

Pokud bychom tedy chtěli zachovat podstatu zástavního práva, museli bychom odpovědět, že navzdory ustanovení § 14 odst. 1 zákona o vyvlastnění má zástavní věřitel právo pouze na tu náhradu, která nahrazuje hodnotu nemovitosti, ale nemá nárok na tu náhradu, která vyvlastněnému náleží dle § 10 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

Další otázkou spojenou s poskytnutí náhrady za vyvlastnění zástavnímu věřiteli je ta, jakým způsobem se bude postupovat v případě, že se vyvlastnitel a vyvlastněný dohodnou na poskytnutí naturální náhrady, což jim umožňuje § 11 zákona o vyvlastnění. Možnost dohodnout se na poskytnutí naturální náhrady totiž zákon o vyvlastnění nijak výslovně neomezuje.

K situaci, kdy se vyvlastnitel a vyvlastněný dohodnou na naturální náhradě a zároveň je vyvlastňovaná nemovitost zatížená zástavním právem, totiž zákon o vyvlastnění mlčí a analogie s peněžitou náhradou je poněkud problematická. Na druhou

stranu je třeba připomenout, že zástavní věřitel se práva na poskytnutí náhrady za vyvlastnění musí výslovně vzdát. To znamená, že naturální náhrada musí být poskytnuta zástavnímu věřiteli, čímž musíme odpovědět na otázku, zdali k takto poskytnuté náhradě nabyt bývalý zástavní věřitel vlastnické právo nebo vzniklo jen nové zástavní právo případně se stalo něco jiného.

Kladná odpověď na otázku, zdali zástavní věřitel může nabyt k naturální náhradě vlastnické právo, je možná v případě, že tuto skutečnost budeme považovat za skutečnost ve smyslu § 132 odst. 1 občanského zákoníku, tj. budeme ji považovat za důvod nabytí vlastnického práva. Srovnáme-li tuto skutečnost se skutečnostmi, které vedou nepochybně k nabytí vlastnického práva např. § 134 odst. 1 nebo 135b odst. 1 občanského zákoníku, kde je výslovně uvedeno, že vedou k nabytí vlastnického práva, tak musíme odpovědět, že zákon o vyvlastnění nic o nabytí vlastnického práva zástavního věřitele k nemovitosti poskytnuté jako náhradu za vyvlastnění nestanoví a proto vlastnické právo zástavní věřitel nabyt nemůže, což je navíc také podpořeno zákazem propadných zástav dle § 169 písm. e obč. z.). Je pravdou to, že § 169 občanského zákoníku mluví o ujednání, takže lze zřejmě připustit, aby zákon stanovil něco jiného.

S tejný problém je s názorem, že zástavní právo k vyvlastněné nemovitosti by zaniklo a vzniklo by nové k nemovitosti poskytnuté jako náhrada.

Způsoby vzniku zástavního práva jsou totiž taxativně vypočteny v §156 odst. 1 občanského zákoníku a z tam uvedených důvodů je pro vyřešení výše nastíněné otázky možný pouze jeden a to uzavřením smlouvy mezi vyvlastněným a zástavním věřitelem o zřízení zástavního práva k nemovitosti, která byla poskytnuta jako náhrada. K takovému postupu však vyvlastněného nic nenutí a vymahatelnost uzavření takové smlouvy by byla asi dost nízká.

Ve stejném postavení jako vznik vlastnického práva je také vznik nového zástavního práva zákonem nebo rozhodnutím správního úřadu, protože tato možnost není stanovena v zákonu o vyvlastnění a ani v jiném zákoně. Do jaké míry lze připustit takový to vznik i bez výslovného zmínění v zákoně, je otázka.

Třetí možnost řešení problému je, že v případě vyvlastnění zastavené nemovitosti se vyvlastnitel s vyvlastňovaným nemohou dohodnout na poskytnutí naturální náhrady. Ve prospěch tohoto řešení hovoří znění odstavců § 14, kde se

s naturální náhradou vůbec nepočítá a výslovně je odkázáno na § 10 upravující peněžitou náhradu, a § 24 odst. 2, kde se s rozhodnutím o nabytí vlastnického práva zástavním věřitelem nebo zřízením nového zástavního práva nepočítá, ale v písmenech C) a e) jsou dány možnosti vyvlastňovacího úřadu rozhodnout o náhradě jako např. jakou část má vyvlastnitel poskytnout zástavnímu věřiteli apod.. Proti je zmíněný fakt, že zákon výslovně neomezuje dohodu mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem.

Osobně bych se přikláněl k řešení dle třetí možnosti tedy nemožnosti dohody o poskytnutí naturální náhrady, protože se mi zdá jako způsob, který sebou nese nejméně problémů a z kterým zákonodárce asi počítal, jak plyne ze zmíněného § 24 odst. 2 písm. c) a e) zov). Každopádně je tato situace pro praxi dále otevřenou.

## **5.2 Druhá skupina práv třetích osob**

Jak už bylo řečeno výše, tak do druhé skupiny jsem zařadil ta práva, která vyvlastněním zanikají s tou výjimkou spočívající v existenci veřejného zájmu na jejich zachování, jak stanoví § 8 zákona o vyvlastnění. Mezi věcná břemena, na jejichž zachování je veřejný zájem, by mohla patřit věcná břemena vzniklá ze zákona ve prospěch energetických právnických osob, věcná břemena zřízená dle § 151o odst. 3 Občz. nebo § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

Podmínka, která sice v zákoně stanovená není, ale musí být určitě také splněna, je ta, že další trvání práva nájmu a věcných břemen musí být možný. Slovy zákonodárce užitých ale v souvislosti s nájmem k bytu trvání musí být v souladu s účelem vyvlastnění.

Mezi taková práva patří nájem, ale pouze k nebytovým prostorům tedy takovým, prostorům, které spadají pod definici uvedenou v § 1 písm. a) a b) zákona č.116/1990 Sb., kam spadají místnosti nebo soubory místností, které dle rozhodnutí stavebního úřadu neslouží k bydlení, nebo to mohou být byty, u kterých byl udělen souhlas k jejich užívání k nebytovým účelům. I když zákon o nájmu a podnájmu nebytových prostor stanoví, že tato definice slouží jen pro jeho účely, lze jí snad použít i pro účely zákona o vyvlastnění stejně tak jako zužující definici nebytového prostoru uvedenou v zákoně č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, kde v § 2 písm. c) je stanoveno, že nebytovými prostory nejsou příslušenství bytu nebo příslušenství nebytového prostoru ani společné části domu.

Dále sem patří nájem k pozemkům a věcná břemena, u nichž se už nerozlišuje, zdali jde o věcné břemeno k bytu nebo k nebytovému prostoru. Úprava se vztahuje také na případy, kdy je právo nájmu nebo věcné břemeno pouze k části vyvlastňované nemovitosti.

Není-li tedy prokázán veřejný zájem na zachování těchto práv, tak zanikají a to ze zákona. Prokáže-li se existence veřejného zájmu na jejich dalším trvání, je třeba o tom, že nadále jsou zachována vydání správního aktu (viz § 24 odst. 2 písm. b) zov).

S tím souvisí otázka, kdo veřejný zájem na zachování práva nájmu nebo věcného břemene prokazuje, zdali nájemce a oprávněný nebo jeho existenci správní úřad zjišťuje z moci úřední. Na základě toho, že zákon o vyvlastnění na rozdíl od veřejného zájmu na vyvlastnění o tom nic neříká, ale subsidiárně se užije správní řád, tak bych řekl, že se dle § 50 odst. 3 správního řádu existence veřejného zájmu na trvání věcných břemen nebo nájemního práva zkoumá z moci úřední.

Stejně jako v případě vyvlastnění je vyvlastnitel dle § 12 zákona o vyvlastnění povinen poskytnout za zaniklá nájemní práva nebo věcná břemena nájemci nebo oprávněnému z věcných práv náhradu. Jakým způsobem se taková náhrada určí je stanoveno v § 18 zákona č. 151/1997 Sb., což je blíže rozebráno v kapitole o náhradě za vyvlastnění.

### **5.3 Třetí skupina práv třetích osob**

Ačkoliv zákon č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, definuje byt jen pro své účely, domnívám se, že je tam uvedená definice užitečná i pro zákon o vyvlastnění. V § 2 písm. je byt definován jako místnost nebo soubor místností, které jsou podle rozhodnutí stavebního úřadu určeny k bydlení. Jak už bylo řečeno výše, tak k bytu právo nájmu vyvlastněním dle § 7 odst. 1 zákona o vyvlastnění nezaniká, ale Vyvlastněním se vyvlastnitel stává pronajímatelem a závazkový právní vztah trvá dál. Jestliže však účel vyvlastnění dalšímu užívání bytu nájemcem brání, může z tohoto důvodu pronajímatel nájem vypovědět. Jinými slovy pronajímatel kromě důvodů výpovědi nájmu bytu taxativně uvedených v občanském zákoníku má ještě tento důvod (viz § 7 odst. 2 zov).

Zákon o vyvlastnění, ale nevyřešil to, do které skupiny důvodů výpovědi z nájmu bytu důvod nemožnosti byt užívat kvůli účelu vyvlastnění patří. Je tedy nejasné, jestli patří mezi důvody, u kterých je třeba k výpovědi přivolení soudu nebo

přivolení soudu nutné není. Osobně bych se přikláněl k tomu, že přivolení soudu nutné je, a to z toho důvodu, aby přezkoumal, zdali účel vyvlastnění opravdu brání byt užívat, čímž by byla zvýšena ochrana nájemce. Důvodem je také to, že mezi důvody výpovědi bez přivolení soudu jsou v § 711 odst. 2 občanského zákoníku zahrnuty takové důvody, které mají více či méně povahu sankce např. nájemce nebo ti, kdo s ním bydlí, přes písemnou výstrahu hrubě porušují dobré mravy v domě, což důvod dle § 7 odst. 2 zákona o vyvlastnění nesplňuje. Nájemce nic neporušil.

Závěrem je ještě třeba říci, že nájemce v případě výpovědi má nárok na bytovou náhradu, jak stanoví § 7 odst. 2 zákona o vyvlastnění.

## **6. Řízení o vyvlastnění**

### **6.1 Obecně k řízení o vyvlastnění**

Vyvlastňovací řízení je jedno z mnoha typů správního řízení stejně jako třeba řízení o přestupcích, stavební řízení nebo řízení o vkladu do katastru nemovitostí. Toto tvrzení lze prokázat pomocí obecné definice správního řízení obsažené v § 9 správního řádu, která říká, že správním řízením je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, což platí i o vyvlastňovacím řízení, jehož definicí se zabývám níže.

A stejně jako u většiny správních řízení je i vyvlastňovací řízení upraveno ve dvou zákonech. Pramenem právní úpravy jsou tedy zákon o vyvlastnění a to hlavně část pátá, kde jsou stanoveny odchylky od obecné úpravy správního řízení zakotvené ve správním řádu, kterým je zákon č. 500/2004 Sb., kde se v § 1 odst. 2 říká, že správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup, což ZoV nestanoví.

Naopak v § 29 ZoV se říká, že nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se ve vyvlastňovacím řízení podle správního řádu.

Tedy úprava obsažená ve správním řádu se použije subsidiárně. Nutno dodat, že ve stejném paragrafu zákona o vyvlastnění je také určeno, která ustanovení ve správním řádu se na vyvlastňovací řízení nepoužijí ani subsidiárně. Jedná se konkrétně o ustanovení týkající se doručování veřejnou vyhláškou, nejedná-li se o případ, kdy je

doručováno neznámým účastníkům nebo účastníkům neznámého pobytu případně sídla. Tento výčet vypadá jako taxativní, ale není tomu tak. Důvodem je třeba § 25 odst. 2 ZoV, který vylučuje ustanovení správního řádu o odkladném účinku odvolání. To ale platí pouze v případě odvolání proti rozhodnutí dle § 24 odst. 2 vyvlastňovacího zákona.

Ačkoliv § 29 zákona o vyvlastnění mluví o použití správního řádu, tak z logiky věci plyne to, že správní řád se nepoužije celý. Na vyvlastňovací řízení nelze použít pátou a šestou část. Naopak se použijí části první, druhá, třetí a díky § 158 odst. 2 i čtvrtá a asi lze uvažovat i o použití § 175 správního řádu např. v případě nevhodného chování úředníka vyvlastňovacího úřadu.

Co se týče definice vyvlastňovacího řízení, tak je obsažena v zákoně o vyvlastnění v § 2 písm. d). Podle tam uvedené definice se pro účely jen tohoto zákona vyvlastňovacím řízením rozumí řízení o odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, o přechodu vlastnického práva nebo o nabytí práva odpovídajícího věcnému břemenu k tomuto pozemku nebo stavbě a o poskytnutí náhrady za odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě.

A proto situaci, kdy jiný zákon bude obsahovat svojí vlastní definici vyvlastňovacího řízení, nelze zcela vyloučit.

## **6.2. Subjekty vyvlastňovacího řízení**

Jak už bylo uvedeno výše, vyvlastňovací řízení je jedno ze správních řízení. Proto o subjektech vyvlastňovacího řízení platí i obecné poznatky o subjektech správního řízení.

Obecně tedy subjekty správního řízení můžeme rozdělit do dvou skupin a to na skupinu hlavních subjektů a vedlejších nebo také dalších subjektů. Do první skupiny zařazujeme takové orgány, právnické osoby a fyzické osoby, které jsou nositeli procesních práv a povinností a jejichž činnost má na průběh řízení rozhodující vliv.

Do druhé skupiny subjektů pak patří ty osoby nebo orgány, které mají určitý prostor pro prosazování svých zájmů, nebo jim je zákonem uloženo či umožněno určité zájmy chránit a prosazovat (viz Vopálka, V. in Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 387).

První skupinu subjektů pak můžeme ještě rozdělit na správní orgány a účastníky správního řízení.

V této souvislosti je třeba také zmínit to, jakou roli ve vyvlastňovacím řízení hrají dotčené orgány. Jelikož zákon o vyvlastnění kopíruje v tomto případě úpravu starého stavebního zákona, tak se domnívám, že je použitelný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 30 Ca 150/2001 - 64, kde je k této problematice řečeno toto: "Ostatně jak je patrné z § 112 a násl. stavebního zákona, ve vyvlastňovacím řízení vůbec s účastí orgánů státní správy zákon nepočítá, na rozdíl od územního řízení, stavebního řízení, řízení o odstranění stavby, atd. Mluví totiž pouze o účastnících řízení, nikoliv o dotčených orgánech státní správy, a je to ostatně zcela logické. Ve vyvlastňovacím řízení jde totiž o odnětí či omezení věcných práv, tedy o problematiku, do níž nemají jiné orgány veřejné správy, na rozdíl od orgánů působících na úseku územního plánování a stavebního řádu, žádnou pravomoc zasahovat."

### **6.2.1 správní orgány ve vyvlastňovacím řízení**

Obecně lze říci, že správní orgán je subjekt, jehož právem a povinností je vést správní řízení a rozhodnout o právech a povinnostech účastníků.

Ve vyvlastňovacím řízení je tento orgán paragrafem 15 zákona o vyvlastnění nazván jako vyvlastňovací úřad a je to ten správní orgán, o kterém zákon stanoví, že je věcně příslušný k vedení vyvlastňovacího řízení.

Věcná příslušnost je určena v § 15 odst. 1 zákona o vyvlastnění a to tak, že vyvlastňovacím úřadem je obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je konkrétně určen zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb., Správní obvody obcí s rozšířenou působností jsou pak stanoveny vyhláškou Ministerstva Vnitra č. 388/2002, nebo jím může být magistrát hlavního města Prahy a také magistrát územně členěného statutárního města, čímž je vlastně určena také funkční příslušnost.

Pokud je příslušným úřadem magistrát hlavního města Prahy nebo magistrát územně členěného statutárního města, pak má zákonem výslovně zakázáno, aby tuto působnost přenesl statutem zastupitelstva hlavního města Prahy nebo územně členěného statutárního města na městské části nebo městské obvody, jak je stanoveno ve druhém

odstavci. K tomuto tématu je třeba říci to, že působnost ve vyvlastňovacím řízení je působností přenesenou, jak to stanoví § 15 odst. 3 zákona o vyvlastnění.

Vedle věcné příslušnosti musí zákon také určit příslušnost místní.

V tomto případě je řešena v následujícím paragrafu tedy § 16 zákona o vyvlastnění. Dle jeho prvního odstavce je místně příslušný ten úřad, v jehož správním obvodu se nachází vyvlastněním dotčené pozemky nebo stavby. V následujících čtyřech odstavcích se řeší odchylky od tohoto obecného pravidla.

První odchylka nastává za situace, když pozemek nebo stavba leží ve správním obvodu dvou nebo více vyvlastňovacích úřadů. V tomto případě je místní příslušnost určena usnesením, které vydá nejbližše společně nadřízený úřad (viz § 16 odst. 2 ZoV).

Místní příslušnost se mění také, když vyvlastňovaným, vyvlastnitelem nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení je obec, jejíž obecní úřad je místně příslušným vyvlastňovacím úřadem, nebo že účastníkem je osoba zřízená touto obcí nebo krajem, jehož krajský úřad je odvolacím úřadem v tomto vyvlastňovacím řízení. Příslušnost se stejně jako v prvním případě mění na základě usnesení vydaným krajským úřadem, který tímto usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad z jeho správního obvodu. Jelikož se jedná o přenesenou působnost, jak už jsem se zmínil, je otázka, zdali se toto ustanovení nemělo vztahovat i na případ, kdy účastníkem je kraj, jehož krajský úřad je nadřízen vyvlastňovacímu úřadu, a zdali usnesení neměl vydávat ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění. Je totiž velmi sporné, jestli v tomto případě je zachována zásada nestrannosti zakotvená v § 7 odst. 1 správního řádu a to proto, že při přenesené působnosti je krajský úřad nadřízen úřadu obce s rozšířenou působností.

Dalším případem je situace, kdy účastníkem vyvlastňovacího řízení je hlavní město Praha a příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení je Magistrát hlavního města Prahy. V tomto případě se příslušnost mění také usnesením, ale rozdíl je v tom, že usnesení vydává ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění (viz § 16 odst. 4 ZoV).

Problematiku účasti kraje ve vyvlastňovacím řízení do určité míry řeší odst. 5, ale pouze při odvolání. Výslovně se zde stanoví: "Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení kraj, jehož krajský úřad je příslušným odvolacím správním orgánem, ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění usnesením pověří provedením odvolacího řízení jiný odvolací správní orgán." Dříve nastolený



problém však tak úplně vyřešen nebyl. V případě, že se nikdo neodvolá, příslušnost se nemění. A do jaké míry může kraj ovlivňovat rozhodování úřadu obce je otázkou.

Na závěr této podkapitoly bych ještě rád řekl, že ústředním správním úřadem ve věcech vyvlastnění je dle § 14 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 186/2006 Sb., ministerstvo pro místní rozvoj.

### **6.2.2 Účastníci vyvlastňovacího řízení**

Obecně účastníky správního řízení jsou ty osoby, jejichž práv a povinností se řízení týká a kteří se na rozhodování podílejí. Tyto osoby musí mít způsobilost být účastníkem, což je ta osoba, která má způsobilost mít práva a povinnosti nebo ten, komu ji zákon výslovně přiznává.

Účastníky vyvlastňovacího řízení ZoV vypočítává v § 17 odstavcích 1 až 3.

Z prvního odstavce vyplývá, že účastníky jsou vyvlastnitel (expropriant) tedy dle § 2 písm. c) ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemenu. Toto formální pojetí je často prolamováno např. žádost o vyvlastnění za účelem přístupu ke stavbě mohou podat jen vlastníci a ty, kteří odvozují od něho právo stavbu užívat, jak dovozuje judikatura zmíněná v kapitole účely vyvlastnění, a další příklady jsou uvedeny dále.

Dalším účastníkem je vyvlastňovaný (expropriát), jehož definici opět najdeme v § 2, ale tentokrát pod písmenem b), kde je vymezen jako ten, kdo je vlastníkem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby nebo kdo k nim má právo odpovídající věcnému břemenu, zástavní věřitel, pojem je vymezen zase v § 2 pod písmenem e) jako ten, kdo má pohledávku zajištěnou zástavním právem na vyvlastňovaném pozemku nebo stavbě, podzástavní věřitel definovaný tentokrát pod písm. f), oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu váznoucímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká, což je pojem, který zákon o vyvlastnění nevymezuje, a nájemce pozemku nebo stavby, jichž se vyvlastnění týká, nebo jejich částí. Výslovně tento odstavec říká, že účastníkem není nájemce bytu. Odstavec 2 pak říká, že účastníkem je také povinný a oprávněný ze zajišťovacího převodu práva k pozemku nebo ke stavbě, jsou-li předmětem vyvlastnění.

Odstavec 3 pak upravuje situaci, kdy jsou pozemek nebo stavba dotčené vyvlastněním předmětem neskončeného dědictvého řízení, nebo zemřel-li některý z výše uvedených účastníků.

Tato situace je vyřešena tak, že účastníky jsou správce dědictví nebo, nepatří-li dotčený majetek do správy dědictví, dědici zůstavitele, popřípadě stát konkr. úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, má-li mu dědictví připadnout podle zvláštního právního předpisu.

Toto vymezení účastníků je však dosti často modifikováno zákony stanovícími tituly vyvlastnění. Jako příklad bych uvedl památkový zákon, horní zákon a lázeňský zákon.

Dle § 15 odst. 3 památkového zákona je oprávněn podat návrh na vyvlastnění v případě kulturní památky obecní úřad obce s rozšířenou působností a v případě nemovité národní kulturní památky tento návrh je oprávněn podat krajský úřad. Tím, kdo takto vyvlastněný majetek nabývá, Památkový zákon už nestanoví. Je tedy otázkou, je-li obecní úřad s rozšířenou působností nebo krajský úřad vyvlastnitelem dle definice v § 2 písm. c) voz, nebo pouze zastupuje někoho jiného ve vyvlastňovacím řízení. Odpověď by se mohla nalézat v § 42a památkového zákona. Ten stanoví, že působnosti stanovené krajskému úřadu nebo obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností podle tohoto zákona jsou výkonem přenesené působnosti, což by znamenalo, že v tomto řízení je vyvlastnitelem stát, který je zastupován obecními úřady a krajskými úřady.

Památkový zákon také zužuje okruh těch, kteří mohou být vyvlastňovaným. § 15 odst. 3 vylučuje možnost vyvlastnit nemovité kulturní památky v majetku státu, což je za situace, kdy je stát jediným možným vyvlastnitelem asi jediné možné řešení. Je-li toto jediné řešení také v souladu s Listinou, jsem se vyjádřil v části věnované účelům vyvlastnění.

V případě horního zákona je opět zúžen okruh osob, které mohou být vyvlastnitelem, a to dle § 31 odst. 4 písm. b) jen na organizace. Pojem organizace je pak vymezen v § 5a a to jako právnické a fyzické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost.

Konečně lázeňský zákon také omezuje okruh vyvlastnitelů. Návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení je oprávněno podat ministerstvo zdravotnictví, jak to stanoví §

33 odst. 3. Odpověď na otázku, kdo nabývá takto vyvlastněné nemovitosti, je stejná jako v případě památkového zákona a tím pádem je i stejná odpověď na to, kdo je v tomto případě vyvlastnitelem.

Stejně jako tři předchozí zákony také energetický zákon zužuje okruh osob, které mohou podat návrh na vyvlastnění. Takové právo má pouze provozovatel přenosové soustavy, což je právnická osoba s licencií na přenos elektřiny (viz § 2 odst. 2 bod 20 energetického zákona).

Stejně oprávnění má provozovatel distribuční soustavy s licencií na distribuci elektřiny při provozování této distribuční soustavy a také provozovatel přepravní soustavy v souvislosti se zřizování a provozování plynárenských zařízení, provozovatel distribuční soustavy v plynárenství a provozovatel podzemního zásobníku plynu při zřizování a provozu plynárenských zařízení.

Posledním zákonem takto omezující okruh účastníků, je zákon o elektronických komunikacích. Ten určuje, že návrh může podat podnikatel zajišťující veřejnou komunikační síť (viz § 104 odst. 1 zákona o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů).

Co se týče procesní způsobilosti, tj. schopnost vlastními úkony nabývat práv a povinností v řízení, není v zákoně o vyvlastnění řešena. Užije se tedy obecná úprava v § 29 správního řádu. Procesně způsobilé jsou tedy všechny osoby, které jsou zletilé a nebyly soudem zbaveny způsobilosti k právním úkonům. Osoby, které byly soudem zbaveny způsobilosti k právním úkonům jen v určitém rozsahu, jsou procesně způsobilé v tom rozsahu, v jakém způsobilost k právním úkonům nebyla omezena.

Je třeba také zmínit situaci, kdy účastníci nejsou známi, není znám jejich pobyt nebo se jim nepodařilo doručit na známou adresu v cizině.

V tom případě je vyvlastňovací úřad povinen takovým účastníkům ustanovit opatrovníka, jak to přikazuje § 17 odst. 4 zákona o vyvlastnění.

### **6.3 Zahájení vyvlastňovacího řízení**

Jediným způsobem, jakým lze řízení o vyvlastnění zahájit, je žádost, kterou dle § 18 odst. 1 zákona o vyvlastnění může podat pouze vyvlastnitel. Taková žádost musí obsahovat jednak obecné náležitosti určené v § 45 odst. 1 ve spojení s § 37 odst. 2 správního řádu. Takovými obecnými náležitostmi žádosti jsou, kdo žádost podává, tedy

u fyzické osoby jméno a příjmení, datum narození a pro účely doručování adresa, v případě právnické osoby název, identifikační číslo a adresa ze stejných důvodů jako fyzická osoba. Dalšími obecnými náležitostmi jsou ty, čeho se žadatel domáhá, označit jemu známé účastníky a žádost podepsat. Zákon o vyvlastnění v § 18 odst. 2 pak požaduje, aby žádost obsahovala označení pozemku (parcelním číslem a katastrálním územím) nebo stavby (číslo popisné), jichž se vyvlastnění týká, a označení práv třetích osob na nich vázoucích, doložení skutečností nasvědčujících tomu, že byly splněny podmínky pro vyvlastnění např. dohoda není možná, vyvlastňovaný zná účel vyvlastnění, údaj o tom, jakého vyvlastnění se vyvlastnitel domáhá, což je snad i nadbytečné, protože jednou z obecných náležitostí je i to, čeho se domáhá, údaj o tom, v jaké lhůtě a jakým způsobem vyvlastnitel zahájí uskutečňování účelu vyvlastnění.

Jako přílohy k žádosti jsou povinné dle odst. 3 stejného paragrafu výpis z katastru nemovitostí a kopii katastrální mapy o pozemku nebo stavbě, kterých se vyvlastnění týká, listiny prokazující vlastnictví a jiná věcná práva k pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká, nelze-li je zjistit z údajů uvedených v Katastru nemovitostí. Takovým právem, které nelze zjistit z Katastru nemovitostí, by mohlo být třeba právo držby dle § 129 odst. 2 obč. z., kopii územního rozhodnutí, je-li vyžadováno pro daný účel, tedy např. účely stanovené v § 170 odst. 1 stavebního zákona, ale tato podmínka nemusí být splněna pokud stavební úřad, který územní rozhodnutí vydal, je současně vyvlastňovacím úřadem. Dále musí být přílohou k žádosti listiny prokazující splnění podmínky vyvlastnění uvedené v § 5, kterými jsou minimálně šest měsíců trvající znalost vyvlastňovacího důvodu a nepřijetí vyvlastňovatelova návrhu vyvlastňovaným na získání potřebných práv jiným způsobem než vyvlastněním, což asi bude nejlépe prokazatelné kopiemi návrhů nebo oznámení. Jako příloha je také povinný znalecký posudek potřebný ke stanovení výše náhrad podle § 10 odst. 1 vyhotovený na žádost vyvlastňovaného nebo s jeho souhlasem na žádost vyvlastnitelů.

Tato žádost podaná u místně a věcně příslušného orgánu má za následek zahájení vyvlastňovacího řízení a to tím dnem, kterým žádost došla příslušnému orgánu (viz § 44 odst. 1 správního řádu).

Zákon o vyvlastnění neřeší také to, nemá-li žádost požadované náležitosti. Je tedy třeba opět užít obecnou úpravu správního řízení konkrétně § 45 odst. 2 správního řádu, kde je stanoveno, že správní orgán pomůže žadateli nedostatky odstranit na místě

nebo jej vyzve k jejich odstranění, k tomu mu poskytne přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě. Za účelem odstranění vad žádosti může vyvlastňovací úřad řízení usnesením přerušit (viz § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu). Následkem neodstranění vad může být dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu až vydání usnesení o zastavení tohoto řízení.

Možná by bylo dobré uvést také to, že v případě podání žádosti u věcně nebo místně nepříslušného správního orgánu je tento orgán povinen tuto žádost usnesením postoupit věcně a místně příslušnému orgánu (viz § 12 správního řádu).

## **6.4 Důsledky zahájení vyvlastňovacího řízení**

### **6.4.1 Hmotněprávní důsledky zahájení vyvlastňovacího řízení**

Prvním závažným hmotněprávním důsledkem, jenž sebou nese zahájení vyvlastňovacího řízení, je ten, že právní úkony, kterými vyvlastňovaný převádí, pronajímá nebo jinak zatěžuje pozemek nebo stavbu, kterých se vyvlastnění týká, jsou neplatné. Nutno dodat, že toto platí až po písemném uvědomění vyvlastňovaného o zahájení vyvlastňovacího řízení vyvlastňovacím úřadem, jehož součástí je také upozornění na tento následek (viz § 19 odst. 3 zov). Sice jsem se k tomuto ustanovení již vyjadřoval v kapitole hmotně právní podmínky vyvlastnění, ale považuji za nutné říci ještě jednou to, že to může vést ke snaze vyvlastňovaného disponovat se svým právem tak, aby znemožnil uplynutí šesti měsíců, po kterých má být účel vyvlastnění expropiátovi znám. V § 19 odst. 3, kde je toto zakotveno, se dále stanoví, že při vyvlastnění se neuplatní smluvní ani zákonná předkupní práva k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě a to za stejných podmínek jako v prvním případě.

Za tato omezení je v § 19 odst. 4 přiznáno právo vyvlastněného na náhradu újmy. Zákon o vyvlastnění se už dále nezabývá tím, kdo výši újmy způsobenou takovými omezeními prokazuje. Domnívám se však, že je tu dostatečně možná analogie s § 10 odst. 2, tedy s náhradou za stěhovací náklady, náklady spojenými se změnou místa podnikání a s dalšími obdobnými náklady a proto lze užít § 21 odst. 1 zákona o vyvlastnění a říci, že náklady a jejich výši prokazuje vyvlastňovaný. Případné náklady spojené s vyhotovením znaleckého posudku o těchto nákladech hradí dle § 19 odst. 4 vyvlastnitel.

K těmto důsledkům zbývá dodat jen to, že § 19 odst. 1 nařizuje vyvlastňovacímu úřadu zahájení vyvlastňovacího řízení písemně oznámit příslušnému katastrálnímu úřadu, kterému ukládá, aby do Katastru zapsal poznámku o zahájení řízení, čímž jsou upozorněny na tyto důsledky i jiné osoby než účastníci řízení. Tato poznámka o zahájení vyvlastňovacího řízení se zapíše do katastru nemovitostí jako jiný právní vztah a to na základě oznámení příslušného vyvlastňovacího úřadu nebo na základě návrhu vyvlastnitelů doloženého žádostí o vyvlastnění práv k nemovitostem podanou u příslušného vyvlastňovacího úřadu. Podmínkou je, aby žádost byla opatřena podacím razítkem vyvlastňovacího úřadu nebo doložena potvrzením vyvlastňovacího úřadu o jejím podání (viz Příloha k č.j. ČÚZK 888/2007-22 Pokyny č. 36 Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, ze dne 25. května 2007, č.j. ČÚZK 888/2007-22, k realizaci zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), v katastru nemovitostí dostupné na [http://www.cuzk.cz/GenerujSoubor.ashx?NAZEV=10-POKYN\\_36PDF](http://www.cuzk.cz/GenerujSoubor.ashx?NAZEV=10-POKYN_36PDF). čl. I. (dále jen pokyny)).

Další z otázek týkajících se důsledků zahájení vyvlastňovacího řízení je, zdali zahájení vyvlastňovacího řízení má nějaký vliv na platnost územního rozhodnutí. Jinými slovy se dá tato otázka položit také tak, zdali zahájení vyvlastňovacího řízení patří mezi důvody, které způsobují nepozbytí platnosti územního rozhodnutí. Vyvlastňovací zákon k tomuto problému mlčí, ačkoliv obecně dva roky doby platnosti územního rozhodnutí ode dne nabytí právní moci (viz § 93 odst. 1 stavebního zákona) může být pro vyvlastnitelů málo. Nelze s určitostí říci, že zahájení vyvlastňovacího řízení bude považován za odůvodněný případ, pro který stavební úřad dobu platnosti územního rozhodnutí může prodloužit. Důležité je pro vyvlastnitelů totiž v tomto smyslu to, že jeden z důvodů zrušení vyvlastnění je právě podle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění pozbytí platnosti územního rozhodnutí ještě před zahájením uskutečňování účelu vyvlastnění. Vezmeme-li v potaz to, že rozhodnutí o vyvlastnění bude napadeno odvoláním a potom také žalobou u soudu, není tak těžké si představit vyvlastňovací řízení dlouhé kolem dvou let a následnou situaci, kdy vyvlastnitelů zbývá na započítání s uskutečňování účelu vyvlastnění den nebo týden.

Obecné důvody, které způsobují nepozbytí platnosti územního rozhodnutí, jsou uvedeny v § 93 odst. 4 stavebního zákona a jsou to podání úplné žádosti o stavební

povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle stavebního zákona nebo zvláštních právních předpisů, započítí s využitím území pro stanovený účel. V tomto problému jde tedy o výklad pojmu jiné obdobné rozhodnutí. Zákonodárce totiž neurčil, jaké obdobné rozhodnutí měl na mysli. § 93 odst. 4 na žádný zákon, podle kterého by mělo být toto obdobné rozhodnutí vydáno, neodkazuje a důvodová zpráva se k tomuto problému také nevěnuje. Vyjdeme-li tedy z příkazu, že to má být rozhodnutí obdobné stavebnímu povolení nebo ohlášení, lze dovodit to, aby toto povolení stanovilo podmínky pro provedení stavby (viz § 115 odst. 1 stavebního zákona), což rozhodnutí o vyvlastnění asi nesplní. § 24 odst. 2 písm. g) VoZ dává vyvlastňovacímu úřadu jen možnost v rozhodnutí určit způsob zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění, ale nestanoví způsob celého provedení. Odpověď (dle mého názoru) tedy zní, že zahájení vyvlastňovacího řízení neznámá automaticky prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí.

K prodloužení doby platnosti územního rozhodnutí může dojít dle odstavce 3 paragrafu 93 stavebního zákona také na odůvodněnou žádost. Podáním takové žádosti se běh lhůty platnosti rozhodnutí staví, což je z hledem k výše uvedenému pro vyvlastnítele asi jeden z jistých důvodů oddálení konce doby platnosti územního rozhodnutí.

#### **6.4.2 Procesně právní důsledky zahájení vyvlastňovacího řízení**

Pakliže je vyvlastňovací řízení zahájeno, nese to sebou i určité procesněprávní důsledky a některými takovými důsledky bych se rád zabýval v této podkapitole.

Obecným důsledkem je vznik práva účastníků na to, být informován o zahájení tohoto řízení a tomu odpovídající povinnost vyvlastňovacího úřadu o takto zahájeném řízení je písemně vyrozumět, přičemž toto vyrozumění se doručuje do vlastních rukou (viz § 19 odst. 2 zov).

V tomto vyrozumění musí být účastníci také upozorněni na své druhé právo vznikající zahájením řízení, kterým je dle § 22 odst. 2 zákona o vyvlastnění oprávnění podat námitky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání. Je však třeba dodat, že zákon zakotvuje zásadu koncentrace řízení, což v tomto případě znamená možnost uplatňovat námitky nejpozději při ústním jednání. Zmešká-li účastník takto stanovenou lhůtu, má to za následek nepřihlídnutí k těmto námitkám. V § 22 odst. 3 zákona o

vyvlastnění je k tomuto problému výslovně zakotvena nemožnost prominutí zmeškání této lhůty.

Co se týče vyvlastňovacího úřadu, tak v tomto případě zahájením vyvlastňovacího řízení je založena povinnost vydat rozhodnutí a to ve stanovené lhůtě. Tato lhůta není stanovena v zákoně o vyvlastnění a je tedy nutné užít obecná pravidla o lhůtách ze správního řádu. Tato pravidla stanoví, že úřad má rozhodnutí vydat bez zbytečného odkladu, nelze-li to, tak do třiceti dnů od zahájení, ke kterým je možné připočítat dalších 30 dnů z důvodů stanovených v § 71 odst. 3 a) b) správního řádu. Takovými důvody jsou, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvláště složitý případ. Tato lhůta se také přičítá, je-li nutná k provedení dožádání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

## **6.5 Průběh vyvlastňovacího řízení**

Poté, co bylo vyvlastňovací řízení zahájeno, přichází na řadu opatřování těch podkladů, které nebyly součástí žádosti, a jsou důležité pro rozhodnutí o vyvlastnění.

Dále je na pořadu ústní jednání a dokazování toho, zdali tu je veřejný zájem na vyvlastnění nebo není a ostatních skutečností stanovených zákonem o vyvlastnění a dalšími předpisy.

Povinnost opatřovat podklady je ve vyvlastňovacím řízení rozdělena mezi subjekty řízení a není ponechána jen na jednom ze subjektů.

Vyvlastňovatel je povinen opatřit podklady uvedené v § 18 odst. 3 písm. b) až e) VoZ (k písm. b) až d) blíže v části o zahájení řízení). Podkladem pro stanovení náhrady za vyvlastnění je znalecký posudek (blíže v části náhrada za vyvlastnění), který je vyvlastnitel povinen opatřit, ale v případě, že tuto povinnost nesplní, žádná sankce mu nehrozí. § 20 odst. 1 zákona o vyvlastnění totiž v poslední větě pro tento případ ukládá povinnost ustanovit znalce vyvlastňovacímu úřadu. Takto ustanovený znalec má právo na prohlídku předmětu vyvlastnění a tomu odpovídá povinnost každého, kdo předmět vyvlastnění užívá z jakéhokoliv právního důvodu nebo i bez právního důvodu, umožnit prohlídku předmětné nemovitosti, ale jen tehdy, když mu prohlídku znalec prokazatelně oznámil alespoň tři týdny před jejím konáním (viz § 20 odst. 2 zov). Pokud tuto



povinnost poruší vyvlastňovaný má to za následek nemožnost vznášet proti posudku námitky (viz § 23 odst. 2).

Vyvlastňovaný je pak povinen opatřit podklady k prokázání nákladů a jejich výše dle § 10 odst. 2 a § 19 odst. 4 zákona o vyvlastnění, ovšem náklady spojené s pořízením znaleckého posudku, jak už jsem uvedl, hradí vyvlastňovatel (viz § 21 odst. 1 a 2 zov).

Na vyvlastňovacím úřadu je pak opatřit podklady týkající se existence nebo neexistence veřejného zájmu. Ačkoliv to zákon nikde vyvlastňovacímu úřadu neukládá, domnívám se, že zde platí zásada materiální pravdy zakotvené v § 3 správního řádu. Pokud by tomu tak nebylo, nemohl by být veřejný zájem náležitě prokázán, protože Vyvlastňovaný i vyvlastnitel budou zřejmě předkládat důkazy prokazující jen to, co je pro ně vhodné konkr. vyvlastnitel jen to, co veřejný zájem prokazuje, a vyvlastňovaný jen to, co jej vyvrací.

V případě veřejného zájmu by tedy měl vyvlastňovací úřad postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (viz § 3 správního řádu).

Nedílnou součástí vyvlastňovacího řízení je ústní jednání. Obecně je problematika ústního jednání zakotvena ve správním řádu v § 49. Z ní však zákon o vyvlastnění stanoví několik odchylek. Především vyvlastňovací řízení je ústní vždy a oznámení o tomto ústním jednání musí být oznámeno alespoň 30 dnů předem a ne pět dnů, jak to požaduje obecná úprava (viz § 22 odst. 1 zákona o vyvlastnění). O ústním jednání vyvlastňovací úřad uvědomuje účastníky řízení a další osoby, jejichž přítomnosti je třeba (viz tamtéž), což mohou být třeba znalci, svědci a v případě, že účastníci neovládají jazyk jednání tak tlumočník.

Co se týče veřejnosti tohoto řízení, je nutné užít obecnou normu. Platí tedy, že vyvlastňovací řízení je neveřejné, neurčí-li vyvlastňovací úřad jinak. O veřejné projednání mohou požádat vyvlastnitel, tedy jako žadatel dle § 27 odst. 1 správního řádu, a vyvlastňovaný, zástavní věřitel, podzástavní věřitel, oprávněný z převodu práva a nájemce, jako dotčený (viz § 27 odst. 2 správního řádu).

Takové žádosti vyvlastňovací úřad vyhoví dle § 49 odst. 2 správního řádu za předpokladu, že tím nebude způsobena újma ostatním účastníkům a že nebude narušena ochrana utajovaných informací, ochrana práv účastníků nebo ochrana mravnosti. Ohrožení práv účastníků a mravnosti snad u vyvlastňovacího řízení nehrozí. V případě

ochrany utajovaných informací by nebezpečí mohlo hrozit při vyvlastnění za účelem obrany a bezpečnosti státu.

K dokazování bych chtěl říci asi to, že jediné, co k dokazování zákon o vyvlastnění říká, je to, které skutečnosti se prokazují. Z § 24 odst. 1 a 2 vyplývá, že se prokazuje splnění podmínek uvedených v § 3 až §5 zákona o vyvlastnění. Jinak je dokazování opět ponecháno úpravě zakotvené ve správním řádu, z čehož tedy vyplývá, že zákon o vyvlastnění nemá žádné zvláštní požadavky na tuto činnost. Proto bych si dovolil jí v této práci opomenout kromě jednoho ustanovení týkajícího se dokazování. Tím je § 51 odst. 2 správního řádu, kde se stanoví, že o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, pokud nehrozí nebezpečí z prodlení. Zmínil jsem se o tomto ustanovení kvůli případné otázce, zdali všechny důkazy ve vyvlastňovacím řízení musí být provedeny v ústním jednání nebo některé z nich mohou být provedeny i mimo ústní jednání. Příkladem takových důkazů prováděných mimo ústní jednání by mohlo být ohledání na místě za situace, kdy není jasné, zdali lze nebo nelze zajistit přístup ke stavbě jinak než vyvlastněním.

## **6.6 Rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení**

Když bylo vyvlastňovací řízení zahájeno, musí v něm dojít také k nějakému rozhodnutí. Rozhodnutí přicházející do úvahy můžeme rozdělit do dvou skupin a to dle toho, zdali jsou konečná tedy taková, kterými řízení o vyvlastnění je ukončeno, nebo jsou prozatímní, tedy řízení bude v budoucnu ještě někdy pokračovat. Do první skupiny patří rozhodnutí o zastavení vyvlastňovacího řízení a rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebo rozhodnutí o vyvlastnění. Do druhé skupiny pak patří rozhodnutí o přerušení vyvlastňovacího řízení.

### **6.6.1 Přerušení vyvlastňovacího řízení**

Vyvlastňovací zákon počítá s přerušením řízení vlastně jen v jednom případě a to dle § 23 odst. 1, když o stejném pozemku, stavbě nebo věcném břemenu již probíhá jiné vyvlastňovací řízení. Toto přerušení pak trvá do té doby, než bude dříve zahájené řízení pravomocně skončeno. Jak vyplývá z obecné úpravy, o tomto přerušení se rozhoduje usnesením a to z moci úřední. Nicméně i v tomto případě je třeba počítat s tím, že obecná úprava k tomuto důvodu přidává ještě další. V § 64 správního řádu jsou

tyto důvody uvedeny a můžeme je vlastně rozdělit do dvou skupin. Na ty, o kterých se rozhoduje z moci úřední, ty jsou vypočteny v prvním odstavci zmíněného §u 64 a patří mezi ně např. probíhající řízení o předběžné otázce (např. je-li vyvlastňovací úřad místně příslušný). Dalším důvodem k přerušení řízení je, když procesně nezpůsobilý účastník nemá opatrovníka. Nutno podotknout, že o důvodu uvedeném v zákoně o vyvlastnění se rozhoduje také z moci úřední. Do druhé skupiny patří jen jeden důvod a tím je žádost žadatele o přerušení. Přerušení vyvlastňovacího řízení dle obecné úpravy má trvat jen po nezbytnou dobu (viz § 64 odst. 4 správního řádu)

### **6.6.2 Zastavení vyvlastňovacího řízení**

Ohledně zastavení vyvlastňovacího řízení lze říci, že také v tomto případě zákon o vyvlastnění stanoví speciální důvody, kterými rozšiřuje možnost zastavení vyvlastňovacího řízení. Ty jsou obsaženy v § 23 odst. 2 a 4 a jsou vlastně dva. Prvním je případ, kdy v jiném vyvlastňovacím řízení došlo k pravomocnému rozhodnutí o vyvlastnění vůči stejnému pozemku, stavbě nebo věcnému břemenu způsobem vylučujícím provést navrhované vyvlastnění (viz § 23 odst. 2 písm. a) zov). Sem by mohla spadat situace, kdy vyvlastňovatel žádá o vyvlastnění pozemku za účelem příjezdu k pozemku, ale již byl pozemek vyvlastněn za účelem výstavby veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury spočívající ve výstavbě železničního koridoru.

Druhým důvodem je dosažení dohody v průběhu řízení o získání práv k pozemku nebo stavbě nutných k dosažení účelu vyvlastnění (viz § 23 odst. 2 písm. b), čímž je ještě více posílen princip subsidiarity tohoto institutu. Dohoda má vždy přednost a vyvlastnění je jen podpůrné. Je třeba ještě zmínit to, že se proti zastavení vyvlastňovacího řízení z důvodů dosažení dohody o získání práv nelze odvolat, což je výslovně řečeno v paragrafu 23 odst. 3.

Zákon o vyvlastnění zasahuje také do obecné úpravy zastavení řízení a to v případě § 66 odst. 1 písm. a) správního řádu, ke kterému přidává povinnost vyvlastniteli v případě zpět vzetí žádosti nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která mu vznikla v souvislosti s podáním žádosti. Je pravdou, že této povinnosti se vyvlastnitel může zprostit v případě, že by ke škodě nebo jiné újmě došlo i jinak např. vyvlastňovaný se stěhovat chtěl kvůli nedostatku místa, takže náklady, které vynaložil

za nákup nové stavby, by vynaložil i kdyby k zahájení a potom i k přerušení vyvlastňovacího řízení nedošlo.

Obecná úprava správního řízení pak v § 66 odst. 1 správního řádu zastavení řízení umožňuje také z důvodů, že byla podána žádost zjevně právně nepřipustná, což by bylo v už zmiňovaném případě žádost o vyvlastnění nemovité kulturní památky ve vlastnictví státu, nebo také už zmíněný důvod, kdy žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Vyvlastňovací úřad řízení také zastaví, když žadatel zemřel nebo zanikl, pokud v řízení nepokračují právní nástupci nebo pokud není více žadatelů. Řízení je zastaveno také při zániku věci (např. v předmětné stavbě došlo k požáru a v důsledku toho stavba zanikla) nebo zaniklo právo, kterého se řízení týká, kde by příkladem mohl být nájem na dobu určitou, která končí v průběhu vyvlastňovacího řízení. Nastane-li jeden z těchto důvodů, tak k zastavení řízení dojde dnem, kdy se správní orgán o úmrtí nebo zániku žadatele nebo o zániku věci nebo práva dozvěděl.

Posledním důvodem je pak stav, kdy se stala žádost zjevně bezpředmětnou. Příkladem by v tomto případě mohla být žádost vyvlastnítele o omezení práva k pozemku k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup ke stavbě, kdy v průběhu projednání by k této stavbě byla zřízena veřejná komunikace zajišťující přístup a příjezd.

V souvislosti se zastavením vyvlastňovacího řízení nelze zapomenout na úpravu zakotvenou v § 23 odst. 5 ZoV, kde je uložena povinnost vyvlastňovacímu úřadu oznámit zastavení řízení katastrálnímu úřadu, aby mohla být po nabytí právní moci rozhodnutí o zastavení vymazána poznámka o probíhajícím vyvlastňovacím řízení.

### **6.6.3 rozhodnutí o splnění nebo nesplnění podmínek vyvlastnění obecně**

V případě, že bylo zahájeno vyvlastňovací řízení a nebylo zastaveno, tak musí vyvlastňovací úřad meritorně rozhodnout o tom, zdali byly nebo nebyly splněny podmínky vyvlastnění.

Ať už o splnění podmínek úřad rozhodne jakkoliv, rozhodnutí musí splňovat obecné náležitosti upravené v § 68 a 69 správního řádu a ta ustanovení zákona o vyvlastnění, která platí pro obě rozhodnutí, což jsou § 24 odst. 4 písm. c) a § 25 odst. 1 a 3. Z těchto pramenů vyplývá, že forma rozhodnutí musí být vždy písemná, že

rozhodnutí obsahuje výrok v případě zamítnutí žádosti o vyvlastnění, výrokovou část v případě rozhodnutí o vyvlastnění, odůvodnění a poučení účastníků, označení účastníků a orgánu, který rozhodnutí vydal.

K obsahu odůvodnění správní řád říká, že zde mají být uvedeny důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, z jakých podkladů při jeho vydání úřad vycházel, úvahy, kterými se vyvlastňovací úřad řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se vyvlastňovací úřad vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (viz § 68 odst. 3 správního řádu).

Co se týče výrokové části a určitým částem poučení, tak těm se věnuji až v následujících podkapitolách.

Na tomto místě k poučení jen to, že v obou rozhodnutích musí být obsaženo poučení o lhůtě k odvolání proti rozhodnutí, od kdy tato lhůta běží a o tom, u kterého správního orgánu se odvolání podává a který správní orgán o něm rozhoduje.

Obě tato rozhodnutí lze napadnout odvoláním. Výjimkou je odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí. To se nepřipouští (viz § 82 odst. 1 poslední věta správního řádu). Odvolání musí obecně splňovat náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a v § 82 odst. 2 správního řádu. Odvoláním lze napadnout celou výrokovou část vyvlastňujícího správního aktu nebo jen jeho část pokud to zákon neomezí. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu je rozhodnutí napadeno, napadá se v celém rozsahu (viz § 82 odst. 2 věta druhá správního řádu). Odvolání se podává dle § 86 odst. 1 správního řádu k orgánu, který rozhodnutí vydal. Ohledně lhůty k podání odvolání nestanoví vyvlastňovací zákon žádné odchylky proto platí, že lhůta je 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (viz § 83 odst. 1 správního řádu). Specifika odvolání proti jednotlivým typům rozhodnutí uvádím opět níže.

### **6.6.3.1 Rozhodnutí o nesplnění podmínek vyvlastnění**

Jak stanoví § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění, nebude-li za vyvlastňovacího řízení prokázáno, že jsou splněny podmínky pro vyvlastnitelem navržené vyvlastnění uvedených v § 3 až 5 zákona o vyvlastnění, vyvlastňovací úřad žádost vyvlastnitele zamítne. Rozhodnutí bude tedy obsahovat jeden výrok o zamítnutí.

Ustanovení § 24 odst. 3 se nepoužijí, protože to odstavec 1 sám vylučuje.

Co se týče specifík odvolání, lze říci, že v tomto případě může být odkladný účinek zřejmě vyloučen (viz § 25 odst. 2 zov).

Závěrem je ještě třeba říci, že stejně jako u rozhodnutí o zastavení vyvlastňovacího řízení, tak i toto rozhodnutí se oznamuje katastrálnímu úřadu, aby při nabytí právní moci tohoto rozhodnutí byla poznámka o vyvlastňovacím řízení vymazána (viz § 24 odst. 1 poslední věta zov ve spojení s pokyny čl. I. odst. 2 písm. c) a d)).

### **6.6.3.2 Rozhodnutí o splnění podmínek vyvlastnění**

Dojde-li vyvlastňovací úřad k závěru, že podmínky pro vyvlastnění zakotvené v § 3 až 5 byly splněny, tak rozhodne o vyvlastnění. S tím souvisí otázka, zdali vyvlastnit, dle definice zákona o vyvlastnění, musí a nebo i při splnění podmínek může vyvlastnění odmítnout. Jinými slovy se řeší otázka, zdali je na vyvlastnění právní nárok či nikoliv.

Teorie se spíše přiklání k tomu, že subjektivní právo na vyvlastnění není. Určitou výjimku tvoří účel vyvlastnění pro zajištění nezbytného přístupu k pozemku nebo stavbě (viz Staša, J. in Hendrych, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 7. rozšířené vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 348).

Co se týče judikatury, tak tam platí, že jsou zastávány oba názory. Starší judikatura se spíše klonila k názoru, že expropriant nemá na vyvlastnění nárok, jak plyne třeba z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 31.12.1993, č. j. 6 A 10/92-27, kde řekl: "Z ustanovení žádného právního předpisu nelze dovodit subjektivní oprávnění na vyvlastnění cizího pozemku."

K opačnému závěru dospěl Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudcích ze dne 20.5.1998, sp. zn. 10 Ca 65/98 a ze dne 12.5.1999, sp. zn. 10 Ca 67/99.

Nejvyšší správní soud se přiklonil v rozsudku ze dne 24.3.2005, čj. 5 As 11/2003 - 66, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) k prvnímu názoru. Odůvodnil to takto: "V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „veřejným zájmem“ nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na posouzení v každém jednotlivém případě. Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu toho kterého neurčitého právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého

právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti). Zákon tedy poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací („může, lze“) apod.; s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek. Úprava může být kombinována právě s použitím neurčitých pojmů, které zpravidla diskreční pravomoc omezují (orgán může žadateli vyhovět, jsou-li proto závažné důvody). V daném případě jde o konstrukci, která se opírá jednak o podmínky § 108 stavebního zákona, jednak o ust. § 91 odst. 3 zákona o telekomunikacích. Jsou-li tedy naplněny podmínky dle § 91 odst. 3 shora, a nedojde k dohodě, rozhodne stavební úřad a to podle zásad uvedených v § 108 odst. 2 (návětí) a odst. 3; tedy musí být prokázán veřejný zájem, aby bylo možné vyvlastnit. Soud proto uzavírá, že ustanovení § 108 stavebního zákona je kombinací neurčitého právního pojmu a správního uvážení, kdy neurčitým právním pojmem je „veřejný zájem“ a vlastní rozhodnutí správního orgánu vyjádřené slovy „je možné vyvlastnit“ představuje správní uvážení."

Aplikujeme-li výše uvedené odůvodnění na současnou normu tedy na § 24 odst. 2 zákona o vyvlastnění, tak musíme odpovědět, že na vyvlastnění právní nárok je. Toto ustanovení jasně vylučuje správní diskreci.

Žádné slovo lze, zvaží nebo může tam obsaženo není. Takto jednoznačný závěr se změní v nejistotu v okamžiku, kdy aplikujeme normy stanovící účely vyvlastnění. Ve stavebním zákoně v § 170 odst. 1 se totiž uvádí, že práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, lze odejmout nebo omezit..., stejnou formulací obsahující slova: "lze odejmout nebo omezit" obsahuje také druhý odstavec tohoto paragrafu. Při užití výkladového pravidla *lex specialis derogat generali* musíme odpovědět, že jsou platné oba názory. Jinými slovy, vyvlastňujeme-li dle vyvlastňovacího zákona a stavebního zákona, na vyvlastnění právní nárok není, vyvlastňujeme-li však dle vyvlastňovacího zákona a energetického zákona, na vyvlastnění právní nárok je. V tomto předpise se totiž uvádí,

že ...vydá příslušný vyvlastňovací úřad na návrh provozovatele přenosové soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části.

Přiznám se, že si nejsem jistý, zdali tento názor může být aplikován bezvýhradně na všechny vyvlastňovací tituly. Jedním takovým je třeba výše zmíněný § 170 odst. 2 umožňující přístup ke stavbě a pozemku. Je otázka, jaké okolnosti by musely nastat, aby správní orgán mohl odmítnout umožnění přístupu k těmto nemovitostem a tak zapříčinit nemožnost řádného užívání i přesto, že veřejný zájem na vyvlastnění tady byl a převážil nad ostatními zájmy.

Je otázkou, zdali takovými okolnostmi, by mohly být např. situace, kdy vyvlastnitel okolní pozemky lehkovážně prodal a věcné břemeno smluvně přitom nezřídil a dnes už dohoda možná není.

Mnohem závažněji z hlediska bezpečnosti se jeví § 170 odst. 1 písm. b) stejného zákona. Opět se naplnily všechny podmínky, ovšem vyvlastňovací úřad odmítl vyvlastnit a důsledkem bylo nevytvoření veřejně prospěšného opatření na snižování ohrožení v území třeba povodněmi.

Tuhle pasáž bych uzavřel s tím, že dle mého názoru na vyvlastnění právní nárok je, ale za splnění mimořádných podmínek vyvlastňovací úřad vyvlastnění může odmítnout, což samozřejmě musí náležitě odůvodnit. Považoval bych to za určitou pojistku proti vyvlastnění, které je např. v rozporu s dobrými mravy. Ovšem zákon o vyvlastnění nic takového neobsahuje a tak otázka právního nároku na vyvlastnění je do jisté míry otevřená.

Ke správnímu aktu, kterým dochází k vyvlastnění, nutno říci to, že jde o akt konstitutivní, což znamená, že jím dochází ke vzniku, zániku nebo ke změně práv a povinností. Zápis těchto změn do katastru nemovitostí je pak deklaratorní (viz dále).

Správní akt, jímž se předmětná nemovitost vyvlastňuje, je ve výrokové části složen z několika výroků. Jeden výrok říká, že bylo vyvlastněno, měl by přesně vymezit předmět vyvlastnění a jeho rozsah.

Druhý výrok by měl určit výši náhrady za vyvlastnění vyvlastněnému a způsob a lhůtu splatnosti náhrady, přičemž lhůta nemůže být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí.



Možný je i třetí výrok určující jaká práva třetích osob vážnoucích na vyvlastňované nemovitosti zanikají a která ne a jakou náhradu je za ně vyvlastnitel povinen zaplatit.

Vyvlastňovací úřad může také určit jakou část z náhrady je vyvlastnitel povinen poskytnout zástavnímu věřiteli, podzástavnímu věřiteli nebo osobě oprávněné ze zajišťovacího převodu práva na úhradu zajištěných pohledávek (blíže v § 24 odst. 2 ZoV).

V případě dohody mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným o náhradě dle § 11 určí vyvlastňovací úřad ve výroku také to, jaký pozemek nebo stavba přechází do vlastnictví vyvlastňovaného, nebo rozhodne též o vyrovnání rozdílu v obvyklé ceně vyvlastněné nemovitosti a náhradní nemovitosti a určí lhůtu k poskytnutí plnění. Tato lhůta může být maximálně 60 dnů od právní moci rozhodnutí (viz § 24 odst. 2 písm. d) zov). Ve výroku také úřad uloží vyvlastniteli, aby nahradil náklady vyvlastňovaného na vyhotovení znaleckého posudku dle § 20 odst. 4 a § 21 odst. 2 a stanoví lhůtu k úhradě těchto nákladů, přičemž není zákonem stanovena horní ani dolní hranice této lhůty (viz § 24 odst. 2 písm. f). Obligatorně musí výrok obsahovat lhůtu a způsob zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění. Lhůta nesmí být delší než 2 roky od právní moci rozhodnutí (viz § 24 odst. 2 písm. g) zov), ale vyvlastnitel má právo podat žádost o jedno prodloužení této lhůty o další dva roky a to ještě před jejím uplynutím. V případech hodných zvláštního zřetele může této žádosti vyvlastňovací úřad vyhovět (viz § 25 odst. 4 zov).

V poučení rozhodnutí dle § 24 odst. 3 musí být uvedeno, v jakém případě vyvlastnitel složí náhradu do soudní úschovy nebo u soudu příslušného k projednání dědictví případně u soudního komisaře pověřeného provést úkony v řízení o dědictví. Dále musí být v poučení uvedeny možnosti a podmínky zrušení vyvlastnění, informace o lhůtě k odvolání a kam se toto odvolání podává a informace o podmínkách a lhůtě, ve které se účastníci mohou domáhat, aby vyvlastnění bylo projednáno v občanském soudním řízení.

Odvolání proti výroku dle § 24 odst. 2 zákona o vyvlastnění, na rozdíl od odvolání proti rozhodnutí dle § 24 odst. 1 zákona o vyvlastnění, má odkladný účinek vždy (viz § 25 odst. 2 zov) a to platí i v případě, že jsou odvoláním napadené jen

některé výroky, nejedná-li se však o výroky podle § 24 odst. 2 písm. e), § 24 odst. 2 písm. f) anebo jen proti výroku o náhradě nákladů řízení.

Závěr této podkapitoly bych ještě rád věnoval důsledkům rozhodnutí o splnění podmínek vyvlastnění. Toto rozhodnutí, jak už bylo výše zmíněno, je konstitutivní tedy správní akt zakládající, měnící nebo rušící práva a povinnosti. Důsledkem vydání rozhodnutí o tom, že se pozemek nebo stavba vyvlastňují, je zánik nebo změna ve smyslu omezení práv vyvlastňovaného a vznik práv k pozemku a stavbě ve prospěch vyvlastnítele.

Zápis práv, která takto vznikla, zanikla nebo byla takto změněna, se záznamem zapíše do katastru nemovitostí. A to na základě pravomocného rozhodnutí o vyvlastnění doloženého k ohlášení vyvlastnítele nebo vyvlastňovaného (viz Pokyny čl. II.).

## **7. Úloha soudů v řízení o vyvlastnění**

Úloha soudů v řízení o vyvlastnění vyplývá z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, kde se stanoví, že každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, což je případ i vlastnického práva zakotveného v čl. 11 odst. 1. Úloha soudů by tedy mohla spočívat v kontrole toho, zda nejsou správními orgány, ve vyvlastňovacím řízení nazvaných vyvlastňovacími úřady, porušována (resp. zkracována) lidská práva. Ve vyvlastňovacím řízení je však úloha soudů taková, že právo a povinnost ve věci rozhodnout podáním žaloby přechází na soud.

Zákon o vyvlastnění této problematice věnuje sice celou část sedmou ta, ale obsahuje jen jeden § 28, který upravuje toto řízení pouze okrajově. Další úpravu pak nalezneme v § 30 a § 24 odst. 3 písm. d) stejného zákona a v největším rozsahu pak v páté části zákona

č. 99/1963 Sb. občanského soudního řádu, v platném znění, (dále jen Osř).

Zákon o vyvlastnění ve zmíněných paragrafech jasně určuje to, že v prvním stupni ve věcech vyvlastnění je věcně příslušný krajský soud.

Nejasně určuje to, zdali je pravomoc svěřena pouze civilním soudům nebo zdali zákon ponechal v platnosti pravomoc civilních soudů pouze při rozhodování otázek ve věcech náhrady a ve zbytku je pravomoc svěřena správnímu soudu.

Názory na tuto problematiku se liší.

To, že je pravomoc ve věcech vyvlastnění, svěřena jen civilním soudům vyplývá z rozhodnutí Zvláštního senátu zřízeného podle zák.č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 08.6.2007, č.j. Konf 4/2007-6, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kde pomocí jazykového výkladu paragrafu 28 odst. 1 a § 30 zákona o vyvlastnění, dospěl tento senát k závěru, že rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění je věcně příslušný civilní soud. V tomto rozsudku byla také zodpovězena otázka, jak je to se žalobami podanými proti rozhodnutím o vyvlastnění, která byla vydána před nabytím účinnosti zov tj. 1.1.2007. Speciální senát došel k závěru, že z § 30 zákona o vyvlastnění a z neexistence přechodného ustanovení plyne i v těchto případech to, že rozhodují soudy v občanském soudním řízení.

Tyto výroky odůvodnil takto: "Část sedmá cit. zákona pak upravuje projednání vyvlastnění v řízení před soudem v ustanovení § 28 odst. 1 tak, že k řízení ve věci vyvlastnění, která má být projednána v občanském soudním řízení – s poznámkou, že jde o § 244 až 250l osř. – je v prvním stupni příslušný krajský soud. Tato úprava - jakkoli v rozporu s převažujícím názorem na veřejnoprávní charakter expropriačního aktu - tedy výslovně svěřuje projednání vyvlastnění řízení před soudem v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř., upravující řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, v ustanoveních § 244 až § 250l.

V části osmé zákona č. 184/2006 Sb., obsahující společná, přechodná a závěrečná ustanovení, ustanovení § 30 předepisuje, že nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v občanském soudním řízení ve věcech vyvlastnění podle občanského soudního řádu. Jinou úpravu v tomto ohledu zákon neobsahuje; to znamená, že počínaje dnem 1. 1. 2007 náleží rozhodování v těchto věcech soudům v občanském soudním řízení bez ohledu na to, že sám vyvlastňovací akt byl vydán před tímto datem.

Z uvedeného plyne, že ve věcech vyvlastnění se v soudním řízení od uvedeného data postupuje podle občanského soudního řádu v občanském soudním řízení."

S nesouhlasným názorem se můžeme setkat třeba například v článku Zmatky při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů ve věcech odnětí a omezení

vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu, jehož autorem je Mgr. Alexandr Krysl, dostupný na <http://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>.

Autor zde vychází z toho, že znění § 28 odst. 1 ani § 30 není příliš jasné a vykládá je tak, že k řízení ve věci vyvlastnění, která má být projednána v občanském soudním řízení, je v prvním stupni příslušný krajský soud, ale dovozuje existenci řízení ve věci vyvlastnění, které patří do věcné příslušnosti správních soudů. Nutno připustit, že zákonná formulace není příliš jasná a může vyvolat dojem, že jsou ještě jiná řízení ve věci vyvlastnění a ty se OSŘ neřídí.

Výklad, že zákon o vyvlastnění nesvěřil rozhodování ve věcech vyvlastnění jen civilním soudům, by znamenalo, že je stále platný názor judikovaný např. v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2004, č.j. 4 As 47/2003-125, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), kde se uvádí: "Posuzovanou otázku lze uzavřít tak, že je nezbytné rozlišit, zda předmětem řízení je otázka vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem zřízovaným správním aktem na straně jedné či zda je předmětem řízení spor o vlastnické právo na straně druhé. Rozhodoval-li správní orgán o vyvlastnění či o nuceném omezení vlastnického práva věcným břemenem, pak rozhodoval ve veřejnoprávní a nikoliv v soukromoprávní věci, a proto je dána pravomoc správních soudů. Naopak pravomoc civilních soudů se vztahuje na spory o výši a případném rozdělení náhrady za tyto veřejnoprávní akty."

Bohužel ani důvodová zpráva k zákonu o vyvlastnění tento problém úplně nevyjasnila. K této problematice je zde uvedeno toto: "Výslovně se stanoví, že se ve věcech vyvlastnění postupuje v občanském soudním řízení podle občanského soudního řádu. Tím se vylučují pochybnosti při aplikaci ustanovení v praxi." Tato formulace je vlastně podobná formulaci uvedené v zákoně a záměr zákonodárce příliš nevysvětluje. Možná by bylo lepší, kdyby v citované větě z důvodové zprávy bylo obsaženo ještě sousloví na rozdíl od předchozího stavu nebo chybělo sousloví ...v občanském soudním řízení...

Možná vůbec nejlepší by bylo, kdyby zůstalo odůvodnění ve znění, které je obsaženo v důvodové zprávě k vládnímu návrhu ZoV, kde je jasně řečeno, že se věc svěřuje civilním soudům.

Na vzdory tomu se domnívám, že je ze zákona o vyvlastnění a důvodové zprávy k němu patrná jistá snaha vyloučit z rozhodování správní soudy a svěřit v celém rozsahu tuto problematiku do civilního soudnictví. Jinými slovy snaha zachovat záměr vyjádřený v důvodové zprávě k návrhu ZoV.

Navzdory rozhodnutí zvláštního senátu je případ, kdy rozhoduje ve věci vyvlastnění správní soud. Tímto případem je stav, když správní orgán věc neprojednává z procesních důvodů jako je třeba nečinnost. V tom případě je kompetentní rozhodnout správní soud (viz usnesení zvláštního senátu ze dne 20.9.2007, čj. Konf 22/2006-8, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Ustanovení zákona o vyvlastnění části sedmé a osmé byla už také předmětem řízení před Ústavním soudem. Ústavnímu soudu bylo navrženo, aby zrušil slova: "která má být projednána v občanském soudním řízení" z § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění, slova: "kterou účastník řízení požaduje, aby věc vyvlastnění byla projednána v občanském soudním řízení" z § 28 odst. 2 zákona o vyvlastnění a celý § 30 zákona o vyvlastnění.

První námitka spočívala v tom, že tato úprava je v rozporu s dosavadní judikaturou Ústavního soudu, judikaturou Nejvyššího správního soudu a zvláštního senátu.

K tomu Ústavní soud doslova uvedl toto: "pro soud je určující znění zákona, nikoliv názor nauky či praxe na charakter expropiačního aktu. Kritériem přezkumu zákona Ústavním soudem je pak jeho soulad s ústavou, nikoliv to, zda odpovídá stanovisku doktríny.

To, že se zákonodárce odchýlí při tvorbě úpravy některého právního institutu od toho, jak na něj již ustáleně pohlíží právní praxe, nezakládá bez dalšího rozpor takové úpravy s ústavním pořádkem. Jiný výklad by odporoval postavení a poslání soudní moci a nepřípustně by ovlivnil rovnováhu vztahů mezi zákonodárnou mocí a justicí."

Druhou námitkou byl rozpor s principem dělby soukromoprávních a veřejnoprávních vztahů a jejich soudní ochrany, což Ústavní soud označil za zcela postrádající ústavněprávní rozměr.

Třetí námitka se týkala nesouladu s obsahem čl. 36 odst. 2 Listiny.

Opět nebyla shledána opodstatněnou, ba nynější pravidlo bylo označeno za lepší.

Čtvrtý rozpor byl spatřován v tom, že při přenesení dříve zahájených řízení od správních soudů k civilním došlo k odnětí zákonného soudce, což je v rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny.

K tomu bylo řečeno toto: "Ústavní imperativ, podle něhož nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, je ochranou proti manipulaci s obsazením jednajícího soudu. Má zabránit nahodilému či dokonce účelovému pověřování rozhodováním v určité konkrétní věci ad hoc určenému soudu, resp. soudci či senátu, kterým by jinak takové rozhodování nenáleželo."

Pátým důvodem bylo porušení zákazu retroaktivity.

K tomu bych si dovolil pouze odcitovat bod 43 rozsudku a ostatní zde nezmínit. Bod 43 říká, že v posuzované věci je vůbec otázkou, zda lze o zpětné působnosti napadených ustanovení hovořit. S výslovnou právní úpravou soudního přezkumu ve věcech vyvlastnění, resp. určení soudu, který má pravomoc řízení provést, přišel zákonodárce v situaci, kdy tuto otázku řešila pouze judikatura. Nejde tedy o to, že by nové normativní pravidlo měnilo či nahrazovalo právní úpravu stávající, ale jde vlastně pouze o změnu rozhodovací praxe, kdy ta nová má již výslovnou oporu v zákoně.

Nutno ještě dodat, že se tak stalo nálezem Pl. ÚS 26/08 dostupným na: [www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz).

Místní příslušnost je už určena v občanském soudním řádu a to v § 250 odst. 2. Dle něho je místně příslušný soud, v jehož obvodu předmětná nemovitost leží.

K podání žaloby zákon o vyvlastnění stanoví jen tolik, že lhůta pro její podání je 30 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, přičemž zmeškání nelze prominout (viz § 28 odst. 2 zov)

Oprávněným k podání této žaloby je dle § 28 odst. 2 účastník řízení. To znamená, že žalobu může podat i vyvlastnitel v případě svého neúspěchu ve vyvlastňovacím řízení.

Při podání žaloby vyvlastnitelem však vznikl spor o to, kam má tuto žalobu podat, jestli ke správnímu soudu nebo civilnímu soudu. Názor podporující podání žaloby ke správnímu soudu se opíral o to, že by tím došlo k přenesení celého věcného projednávání a rozhodnutí až do občanského soudního řízení, neboť v případě kladného rozhodnutí, tj. vyvlastnění nemovitosti, by se věci poprvé meritorně zabýval v rozporu

s ústavními principy dělby moci až soud v občanském soudním řízení, a nikoli správní orgán (viz např. návrh senátu 35 C Krajského soudu v Brně ze dne 30.1.2008).

Opačný názor zaujal Zvláštní senát v usnesení ze dne 21.5.2008, čj. Konf 34/2007-15, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) a to tak, že věci vyvlastnění je třeba rozumět jak případy, kdy správní orgán návrhu na vyvlastnění vyhověl, tak případy, kdy je pro nenaplnění zákonných podmínek zamítl. Zvláštní senát to odůvodnil takto: "Dvojkolejnost, k níž by vedl krajským soudem zastávaný výklad opačný – tj. že věci, kdy k vyvlastnění došlo, budou řešit soudy v občanském soudním řízení, a věci, v nichž k vyvlastnění nedošlo, budou řešit soudy správní, by totiž vedla k nežádoucím důsledkům, které zákonodárce jistě nezamýšlel".

K samotné žalobě pak zákon o vyvlastnění nic neříká, ale, jak už bylo řečeno, odkazuje na pátou část OSŘ. Jediné, co k této problematice je v zákoně o vyvlastnění ještě stanoveno, je to, že podáním žaloby se odkládá právní moc a vykonatelnost rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu (viz §28 odst. 3 zov).

Jak má takové podání žaloby vypadat je už upraveno v § 244 odst. 2 OSŘ. Podání musí obsahovat jednak náležitosti uvedené v § 42 odst. 4, tedy musí označit soud, kterému je podání určeno, kdo je podává, jaké věci se týká, čeho se domáhá a musí být podepsáno a datováno, a také náležitosti zmíněného § 246 odst. 2, kterými jsou označení účastníků řízení, označení správního orgánu, jenž rozhodnutí vydal, označení rozhodnutí správního orgánu, vylíčení skutečností, které svědčí o tom, že žaloba je podána včas, údaje o tom, v čem žalobce spatřuje, že byl rozhodnutím správního orgánu dotčen na svých právech, označení důkazů, které by měly být v řízení před soudem provedeny, jakož i to, v jakém rozsahu má být spor nebo jiná právní věc soudem projednána a rozhodnuta a jak má být spor nebo jiná právní věc soudem rozhodnuta.

Jednou z dalších podmínek je vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení, není-li tomu tak, je žaloba nepřijatelná (viz § 247 odst. 2 OSŘ).

Neodmítne-li soud žalobu, je soudní řízení zahájeno, což je jednak důvodem pro odložení právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí o vyvlastnění (viz § 28 odst. 3 zov) a také důvodem pro zápis poznámky do katastru nemovitostí a to na základě návrhu účastníka vyvlastňovacího řízení doloženého podanou žalobou proti pravomocnému rozhodnutí o vyvlastnění nebo rozhodnutí o zamítnutí vyvlastnění. Tato poznámka značí výše zmíněný odklad právní moci a vykonatelnosti (ty se posunou a vyvlastňovací

řízení dále probíhá před soudem) a důsledkem je neplatnost právních úkonů, kterými vyvlastňovaný převádí nebo zatěžuje vyvlastňované nemovitosti (viz Pokyny čl. IV. odst. 1 a 3)

Účastníky řízení jsou žalobce a ti, kteří byli účastníky předcházejícího řízení v tomto případě vyvlastňovacího řízení (viz § 250a odst. 1 osř). Právem účastníků je uvést rozhodné skutečnosti o věci samé a označit důkazy k jejich prokázání.

Poslední možnost, kdy tak mohou učinit, je do skončení prvního jednání, které se v řízení před soudem konalo. K později uvedeným skutečnostem a důkazům se nepřihlíží (viz § 250d odst. 1 osř), z čehož je výjimka v podobě skutečností nebo důkazů, kterými má být zpochybněna věrohodnost provedených důkazních prostředků, které nastaly po prvním jednání nebo které účastník nemohl bez své viny včas uvést, jakož i o skutečnosti a důkazy, které účastníci uvedli poté, co byl některý z nich vyzván k doplnění rozhodujících skutečností podle § 118a odst. 2 osř (viz § 250d odst. 1 poslední věta osř).

Soud o podané žalobě může rozhodnout tak, že odmítne opožděnou žalobu, nepřípustnou žalobu nebo žalobu, kterou podal někdo, kdo k tomu nebyl oprávněn (viz § 250g odst. 1 OSŘ), nebo žalobu zamítne, dospěje-li soud k závěru, že vyvlastňovací úřad rozhodl správně (viz § 250i), což je v obou případech důvodem pro výmaz poznámky z katastru nemovitostí (viz čl. IV. odst. 2 pokynů), nebo rozsudkem rozhodnutí vyvlastňovacího orgánu nahradí v plném rozsahu nebo jen částečně. Také v tomto případě je toto rozhodnutí důvodem pro výmaz poznámky.

Určité odchylky z výše uvedeného stanoví v § 4 zodi.

Odst. 2 ruší automatický odkladný účinek žaloby a pouze umožňuje soudu tento účinek přiznat na návrh žalobce, po vyjádření žalovaného a to, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Nejsou-li však žalobou napadeny výroky uvedené v § 24 odst. 2 písm. a) a b) zákona o vyvlastnění, nabývají tyto výroky právní moci.

Závěrem této kapitoly bych rád zauvažoval nad tím, zdali je úloha soudů ve vyvlastňovacím řízení dostatečná. Jak už plyne z definice vyvlastnění, je patrné, že k vyvlastnění docházelo na základě správního aktu. Úloha soudů, pokud nebyla menší,



byla spíše kontrolní. Z historického hlediska tedy dnešní úloha soudů ve vyvlastňovacím řízení je dostatečná. Otázka je, jestli tomu tak je i ve světle nabytí velkého významu lidských práv. Přiznám se, že z tohoto důvodu bych si dovedl představit daleko větší úlohu soudů. Dokonce bych si dovedl představit situaci, kdy k vyvlastnění dochází na základě soudního rozhodnutí. Jedním z důvodů je ten, že by odpadlo řízení před správním orgánem a tím by došlo ke zkrácení doby, která je vyhrazena správním orgánům k rozhodnutí. Ovšem by hrozilo nebezpečí soudních průtahů, což by mohlo být prospěšné pro posílení podpůrnosti vyvlastnění. Stejný jev (soudní průtahy) by mohl vést také k určitému zásahu do řízení ze strany zákonodárce např. stanovení lhůty na rozhodnutí.

Na druhou stranu je pravdou, že rozhodnout o vyvlastnění je tradičně svěřováno správním orgánům proto by svěřením rozhodnout o vyvlastnění soudům mohlo být v určitém smyslu považováno za porušení dělby moci.

## **8. Zrušení vyvlastnění**

Tato problematika je upravena v šesté části zákona o vyvlastnění a to konkrétně v § 26 a 27. Důvody, které způsobují zrušení vyvlastnění, jsou uvedeny v prvním odstavci paragrafu 26. Mezi tyto důvody patří nezaplacení náhrady za vyvlastnění vyvlastnitelem vyvlastňovanému a to do třiceti dnů

ode dne uplynutí lhůty určené v rozhodnutí o vyvlastnění podle § 24 odst. 2 písm. c zov). Nastane-li tedy ta situace, že vyvlastnitel nezaplatí náhradu oprávněnému ze zaniklého věcného břemene nebo nájemci, ale dokonce zástavnímu věřiteli, pokud na vyvlastňované nemovitosti vázlo zástavní právo, a při výkladu této normy uijeme gramatického výkladu, nemá to na vyvlastnění vliv v podobě zrušení.

Je proto otázkou, zdali zákonodárce omylem opoměl nájemce a oprávněného z věcného břemene nebo je cíleně vyloučil. Protože je v dalším textu zákona stanoveno, že při zrušení vyvlastnění se práva těchto osob neobnovují, lze snad dovozovat cílené opomenutí, což je pro vyvlastnitele poměrně výhodný stav zvláště v situaci, když celá náhrada připadla zástavnímu věřiteli (viz kapitola o náhradě). Vyvlastniteli jednak nehrozí, že by vyvlastnění bylo zrušeno, protože zástavní věřitel nemůže požádat o zrušení a asi by to ani neudělal, protože zástavní právo je ve výčtu § 6 tedy těch práv,

která se neobnovují při zrušení vyvlastnění, a navíc získá více času na uhrazení náhrady v maximální délce, která se rovná době, po níž probíhá exekuční řízení.

Problematika zrušení vyvlastnění při nezaplacení náhrady mohla být řešena ještě jedním způsobem, který je dle mého názoru výhodnější alespoň pro vyvlastňovaného, a pokud by zákonodárce toto rozšířil i na náhradu náležející zástavnímu věřiteli, oprávněnému z věcného břemene a nájemci, tak i pro ně. Tímto způsobem je případ, kdy vlastnické právo přejde až okamžikem zaplacení náhrady. Výhoda tohoto řešení a zároveň nevýhoda v řešení zákonodárcem zvoleného je v tom, že vyvlastnitel už mohl realizovat účel, pro který bylo vyvlastněno, což sebou nese otázku, jak uvést nemovitost do původního stavu.

Nezvolené řešení má ještě jednu výhodu a to v tom, že by vlastně odpadlo řízení o zrušení vyvlastnění, protože žádné vyvlastnění by neproběhlo (vlastnické právo by nebylo převedeno) a odpadlo by zřejmě i exekuční řízení, protože expropriant by měl zájem i na dobrovolném splnění povinnosti vůči nájemci, zástavnímu věřiteli a oprávněnému z věcného břemene.

Dalšími důvody pro zrušení jsou nezahájení uskutečňování účelu vyvlastnění vyvlastnitelem ve lhůtě určené podle § 24 odst. 2 písm. g) nebo prodloužené podle § 25 odst. 4 nebo bylo-li ještě před uplynutím této lhůty zrušeno nebo pozbylo platnosti územní rozhodnutí určující využití pozemku nebo stavby pro daný účel.

Zásadní otázkou u tohoto důvodu zrušení je, co znamená zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění. Zdali při výstavbě např. železnice jako stavby dopravní infrastruktury, je zahájením zahájení výkopových prací nebo jen vyměření a označení, kde výkopové práce budou probíhat. Je také pravděpodobné, že liniové stavby nebudou budovány pouze na jednom vyvlastněném pozemku ale na více pozemcích a některé z nich nemusí být ani vyvlastněny. Předcházejícím souvětím jsem chtěl navodit stav, kdy účel vyvlastnění nebyl zahájen na vyvlastněném pozemku, ale byl zahájen jinde. Může dojít i k situaci, že vyvlastnitel k realizaci účelu přistoupit nemůže třeba proto, že nebyly vyvlastněny nemovitosti, které realizaci účelu na již vyvlastněné nemovitosti podmiňují.

Jsou-li tedy naplněny výše uvedené důvody, tak rozhodne vyvlastňovací úřad o zrušení provedeného vyvlastnění. Nicméně je pravdou, že toto rozhodnutí nevydává

z moci úřední, ale pouze na žádost a to jen slovy zákona vyvlastňovaného, přičemž vyvlastňovaný není omezen žádnou lhůtou.

Blíže se už zákon o vyvlastnění tímto řízením nezabývá a přenechává jeho úpravu plně na správním řádu. Nezmiňuje tedy ani to, kdo je účastníkem v tomto řízení. Při užití § 27 odst. 1 písm. a) je účastníkem vyvlastňovaný proto, že podal žádost, a vyvlastnitel dle § 27 odst. 2 správního řádu proto, že jeho práv a povinností se rozhodnutí zřejmě dotkne. S tím souvisí také otázka, zdali žádost může podat právní nástupce vyvlastněného. Osobně zastávám kladný názor a to proto, že není norma toto zakazující.

Pouze na základě analogie s § 18 odst. 2 písm. b) ZoV jsem dovodil, že důkazní břemeno v tomto řízení nese vyvlastňovaný.

K zahájení tohoto řízení je ještě třeba dodat to, že není důvodem pro vyznačení poznámky v katastru nemovitostí, jak to stanoví Pokyny ve svém třetím článku odst. 1.

Dojde-li vyvlastňovací úřad k závěru, že byly naplněny důvody pro zrušení vyvlastnění, rozhodnutí zruší a důsledkem je znovu nabytí práv vyvlastňovaným, která byla vyvlastňovanému odňata nebo omezena, a to ke dni, kdy rozhodnutí o zrušení vyvlastnění nabude právní moci. Vyvlastňovanému však vzniká povinnost do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění vrátit vyvlastniteli náhrady za vyvlastnění. A to v případě náhrady dle § 10 odst. 1 zákona o vyvlastnění se náhrada vrací v plné výši a v případě § 10 odst. 2 jen v tom rozsahu, ve kterém dosud nebyla vyvlastňovaným skutečně vynaložena (viz § 26 odst. 3 zov). Pokud za vyvlastnění byla poskytnuta naturální náhrada dle § 11 zákona o vyvlastnění, tak následkem je to, že poskytnutá náhrada přechází do vlastnictví vyvlastnitel a to opět dnem právní moci rozhodnutí o zrušení vyvlastnění (viz § 26 odst. 3 věta druhá zov).

Toto řešení bych ovšem nepovažoval za příliš dobré. Spíše bych uvítal možnost uvážení správního orgánu o tom, zdali vyvlastnění zruší nebo ne, a to hlavně v situaci, kdy vyvlastnitel nesplnil své povinnosti ve lhůtě mu určené, ale před žádostí vyvlastňovaného o zrušení vyvlastnění nebo v průběhu řízení o zrušení vyvlastnění povinnosti už splnil.

Zároveň se však domnívám, že tuto možnost zákon vyvlastňovacím úřadům bohužel nedává.

Případnou škodu nebo jinou újmu vzniklou vyvlastňovanému v souvislosti s postupem dle § 26 odst. 1 zákona o vyvlastnění je vyvlastnitel povinen nahradit (viz § 27 zov). Není tomu tak v případě, že by takto vzniklá škoda a jiná újma vznikla i jinak (viz § 27 zákona o vyvlastnění). Příkladem by mohla být už zmíněná situace, kdy se vyvlastňovaný stěhoval kvůli vyvlastnění, ale také kvůli nedostatku místa třeba pro podnikání.

Zrušení vyvlastnění se nedotýká práv třetích osob, která byla při vyvlastňovacím řízení vypořádána. Na takto zaniklá nebo omezená práva nemá zrušení vyvlastnění žádný vliv. Konkrétně se jedná o práva dle § 6, § 7 odst. 2 a § 9 zákona o vyvlastnění (viz § 26 odst. 2 věta druhá zov). Jen důvodová zpráva uvádí, že pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, je na zrušení právní nárok. Ačkoliv to přímo v zákoně uvedeno není, a proto není jasné, zdali tomu správní orgány nebo soudy budou přikládat nějakou váhu, je to řešení, které bych neoznačil za bezchybné.

Znovu nabytá práva vyvlastňovaným se do katastru nemovitostí zapisují záznamem.

Na rozdíl od zahájení vyvlastňovacího řízení nemá vyvlastňovací úřad povinnost o rozhodnutí o zrušení vyvlastnění katastrální úřady informovat. Podkladem pro záznam tedy bude pravomocné rozhodnutí o zrušení vyvlastnění a také dle pokynů čl. III. odst. 2 na základě souhlasného prohlášení vyvlastňovaného a vyvlastnitel.

Jak už jsem výše uvedl, je řízení o zrušení vyvlastnění převážně upraveno správním řádem včetně opravných prostředků.

Zákon o vyvlastnění také neupravuje soudní rozhodování o zrušení vyvlastnění. Je proto otázkou, zdali se užije úprava vyvlastnění, kde rozhodují civilní soudy, což bylo soudem dovozeno na základě jazykového výkladu ustanovení týkajících se soudního přezkumu jen rozhodnutí o vyvlastnění, nebo se věcná příslušnost ponechává správním soudům.

V zájmu zachování jednokolejnosti bych se spíše přikláněl k tomu, aby věcná příslušnost v těchto případech náležela civilním soudům.

Zahájení tohoto řízení se v katastru nijak nevyznačuje, což vyplývá z výše zmíněných pokynů z jejich čl. V. odst. 1. Z druhého odstavce čl. V. pak vyplývá, že pokud soud rozsudkem nahradí rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu tak, že žádost o

zrušení vyvlastnění zamítne, obnoví katastrální úřad stav, který zde byl před zápisem provedeným na základě listin podle čl. III. odst. 2, obdobně podle čl. III.

## **9. Srovnání institutu vyvlastnění s vybranými instituty také omezujícími vlastnické právo**

Vyvlastnění není rozhodně jediným právním institutem, který by umožňoval nucené omezení vlastnického práva nebo nucený přechod tohoto práva. Jak historie, tak současnost zná několik takových institutů.

A právě tato kapitola je věnována srovnání některých z nich s vyvlastněním.

Je třeba říci, že se zde nesnažím o nějaký podrobný popis těchto institutů, ale pouze o výběr jejich určitých znaků, kterými se odlišují od vyvlastnění.

Co se týče výběru, tak závisel na mém názoru na jejich význam a na jejich podobnosti s vyvlastněním. Jinými slovy snažil jsem se vybrat nejvýznamnější a nejpodobnější instituty. Je třeba připustit, že některé instituty jsem trochu neprakticky ponechal v kapitole zabývající se účely vyvlastnění např. § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

### **9.1 Vyvlastnění ve zkráceném řízení**

Velmi podobným institutem je vyvlastnění dle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

Prvním zásadním rozdílem je to, že tento institut lze užít dle § 45 odst. 1 pouze za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. Stejný odstavec také stanoví účel vyvlastnění, kterým je zajišťování obrany státu, což navíc podmiňuje tím, že věci nelze získat jinak.

Na rozdíl od vyvlastnění dle ZoV lze při užití této normy vyvlastnit i věci movité, jak je opět stanoveno v § 45 odst. 1.

Zásadní odchylky jsou také ve vyvlastňovacím řízení.

Dle § 46 odst. 1 návrhatelem může být pouze správní úřad.

Součástí návrhu musí být potvrzení ministerstva obrany o tom, že jde o vyvlastnění k účelům zajišťování obrany státu.

Výjimkou je stav, kdy návrh podává samo ministerstvo obrany.

Poměrně zajímavým způsobem zákon řeší to, kdo je účastníkem vyvlastňovacího řízení. Správní úřad jako navrhovatel je povinen tyto účastníky, jichž se vyvlastnění týká, totiž označit v návrhu. Je proto otázkou, co nastane v případě opomenutí některého z účastníků.

Další rozdíly vyplývají z toho, na co je tímto zákonem kladen důraz tedy na rychlost. Proto účastníci mají na vyjádření se k návrhu minimálně tři dny (viz § 49 odst. 2) maximální lhůta přímo stanovena není, ale příslušný orgán, kterým je stejně jako u obecné úpravy obecní úřad obce s rozšířenou působností, je povinen rozhodnout do sedmi dnů od zahájení řízení (viz § 49 odst. 4), proto těžko může být maximální lhůta k vyjádření delší.

## **9.2 Pozemkové úpravy**

Institutem, jenž umožňuje za určitých podmínek také přechod nebo omezení vlastnického práva, je dle § 19 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a § 2 až 5 a část druhá platného znění zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech pozemková úprava.

Pozemkovou úpravu můžeme definovat jako změny v uspořádání pozemků v určitém území prováděné za účelem vytvoření půdně ucelených hospodářských jednotek. Při užití tohoto institutu tedy může docházet k scelování nebo dělení pozemků a k zabezpečení jejich přístupnosti a jejich využití. Cílem je, aby např. byly vytvořeny předpoklady pro rozumné hospodaření vlastníků půdy, předpoklady pro ochranu a zúrodnění půdního fondu atd.

To sebou nese nutnost nového uspořádání vlastnických práv a věcných břemen.

Návrh na pozemkovou úpravu je schválen tehdy, souhlasí-li vlastníci alespoň tři čtvrtin výměry půdy pozemků, které jsou v rámci daných pozemkových úprav řešeny, a je-li na tom veřejný zájem. Návrh, který byl schválen, je pak závazným podkladem pro rozhodnutí pozemkového úřadu o výměně nebo přechodu vlastnických práv, určení úhrady, popřípadě zřízení nebo zrušení věcného břemene.

Právě pro ty, kteří s pozemkovou úpravou nesouhlasí, je tento institut blízký vyvlastnění. V tomto smyslu bych se pokusil o jejich porovnání.

K povaze tohoto institutu se vyjádřil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 34/97, kde došlo vlastně i ke srovnání s institutem vyvlastnění. Ústavní soud řekl, že pozemkové

úpravy ve své většině nepředstavují vyvlastnění vlastnického práva v pravém slova smyslu, protože v podstatě jsou hromadnou dobrovolnou směnou vlastnických práv dotčených vlastníků. Nicméně, pro tu skupinu vlastníků, která s prováděnými úpravami nesouhlasí, jsou ústavní pravidla platná pro vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva krajním kritériem ochrany jejich vlastnictví. Společné pro vyvlastnění i pro pozemkové úpravy je to, že se provádí ve veřejném zájmu, na základě zákona a je právo na náhradu.

V tomto judikátu se Ústavní soud také vyjádřil k veřejnému zájmu na provádění pozemkových úprav, přičemž ho spatřuje především v zájmu na dalším rozvoji zemědělské výroby při respektování odůvodněných ekologických požadavků.

### **9.3 Zřízení nezbytné cesty**

V § 151o odst. 3 občanského zákoníku je zakotvena možnost soudu zřídit věcné břemeno ve prospěch vlastníka stavby spočívající v právu cesty přes přilehlý pozemek za předpokladu, že není tento vlastník stavby současně vlastníkem přilehlého pozemku a přístup vlastníka ke stavbě nelze zajistit jinak.

Tento institut je velmi podobný jednomu ze zákonných důvodů vyvlastnění a to dle § 170 odst. 2 stavebního zákona umožňujícího vyvlastnit za účelem vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě (v této podkapitole dále jen vyvlastnění nebo vyvlastnit).

O těchto institutech platí, že jsou si velmi podobné, ale existují mezi nimi určité rozdíly.

Jedním rozdílem je to, že k vyvlastnění dochází na základě správního aktu tedy rozhodnutí správního orgánu, kdežto věcné břemeno spočívající v právu cesty (dále jen právo cesty) se zřizuje rozhodnutím soudu.

Právo cesty lze zřídit za účelem přístupu ke stavbě, zatímco vyvlastnit lze za účelem přístupu ke stavbě a příjezdu ke stavbě i pozemku. Právo cesty tedy nelze zřídit za účelem přístupu k pozemku. Navíc vyvlastnit lze za účelem řádného užívání stavby.

Rozdíl je také v tom, že návrh na zřízení věcného břemene může podat pouze vlastník stavby. U vyvlastnění může návrh podat i osoba rozdílná od vlastníka stavby. Okruh těchto osob je zúžen nutností splnění podmínky veřejného zájmu na nájemce a těch osob, které stavbu užívají na základě jiného důvodu.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že se v účelu zřízení přístupu ke stavbě tyto normy překrývají.

Proto je otázka, jaký je vztah mezi § 170 odst. 2 STAVz. ve spojení se zákonem o vyvlastnění zvláště § 3 odst. 1 poslední věta k § 151o odst. 3 občanského zákoníku. Obě normy tato rozhodnutí podmiňují nemožností dosažení přístupu jiným způsobem. Lze tedy říci, že jsou obě subsidiární, ale je otázkou, která norma bude platit podpůrně ve vzájemném vztahu zvláště, když vyvlastnitel bude po správním orgánu přímo požadovat zřízení věcného břemene (viz § 2 písm. c) zákona o vyvlastnění). Můžeme si tedy položit poměrně zásadní otázku, zdali správní orgán takový návrh může odmítnout s tím, aby se obrátil na soud, a soud zase tak, že věcné břemeno nezřídí, protože přístupu lze dosáhnout omezením vlastnického práva jinými slovy, aby věcné břemeno zřídil správní orgán. Výše nastíněnou situaci nelze úplně vyloučit, čímž by tedy asi došlo k negativnímu kompetenčnímu sporu. Definitivní odpověď může dát až rozhodnutí zvláštního senátu podle z. č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Určité vodítko v teleologickém výkladu však dává důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o vyvlastnění, kde je řečeno, že pod jiným způsobem dosažení cíle vyvlastnění je třeba rozumět zrušení spoluvlastnictví nebo jiné soudní uspořádání právních poměrů, kterému je dáována přednost před použitím vyvlastnění, nebo novým stavebním zákonem upravená směna pozemků. Určitý problém představuje fakt, že toto souvětí už není obsaženo v důvodové zprávě k přijatému zákonu o vyvlastnění.

Tato věta z důvodové zprávy dává odpověď i na případnou otázku, zdali zákonodárce neměl namysli podpůrnost pouze v případě zákona o vyvlastnění ve veřejném právu a v případě § 151o odst. 3 v soukromém právu.

#### **9.4 Příkázání stavby**

Ačkoliv jsem se už o tomto institutu zmínil v podkapitole zabývající se definicí pojmu vyvlastnění, rád bych se ještě jednou k němu vrátil i zde. Vyvlastněním tedy dle zákona o vyvlastnění a právní nauky není případ, kdy soud rozhoduje o nuceném přechodu vlastnického práva na vlastníka pozemku, kde byla postavena stavba bez toho, aby k tomu dal souhlas sám vlastník pozemku, protože k přechodu dochází na základě soudního rozhodnutí. Jak vyplývá z § 135c odst. 3 obč. z., tak příkázání není krajním



řešením situace, protože soud může poměry upravit i jinak, jak vyplývá ze zmíněného odst. 3, což je dalším rozdílem. Vyvlastnění krajním řešením je.

## **9.5 Pozemková reforma**

Tento pojem se užívá pro proces probíhající v letech 1919 – 1935, kdy docházelo k záboru velkého pozemkového majetku státem, jeho převzetí a jeho následnému přerozdělení. Základní hmotněprávní podmínkou byl velký majetek pozemkový definovaný v § 2 zákona č. 215/1919 Sb.z.n. tzv. záborový zákon. Vlastnictví velkého majetku pozemkového zapříčinilo, že měl stát možnost podle zákona č. 329/1920 Sb.z.n. tento majetek rozhodnutím pozemkového úřadu převzít. K převzetí tedy docházelo na základě individuálního správního aktu. Za takto odňatý majetek vyplácel stát náhradu. Z toho vyplývá, že až na rozdílné chápání veřejného zájmu je pozemková reforma podobná vyvlastnění. Veřejný zájem u pozemkové reformy, jak ho chápe dnešní judikatura nebo dokonce veřejně prospěšné dílo, tu jistě nebyl. Heslo "odčinění Bílé hory" vypovídá o tom, že veřejný zájem byl spíše nahrazen odplatou za minulé období. To potvrzuje hlavně fakt, že reforma postihla zejména majetek německých a maďarských vlastníků a němečtí a maďarští zemědělci naopak získali méně půdy, než by podle národnostního přepočtu v jednotlivých regionech získat měli (viz Horák, O. Konfiskace, vyvlastnění, zábor. Právní rádce, 2005, ročník XIII, č. 9, a tam odkaz na příspěvky L. Slezáka a J. Rychlíka, In: Československá pozemková reforma 1919-1935 a její mezinárodní souvislosti. Red. I. Frolec, Slováké muzeum, Uherské Hradiště 1994, str. 7-9, 48-49.

## **9.6 Konfiskace**

Pojem konfiskace označuje nucené odnětí majetku bez náhrady na základě normativního aktu veřejné moci. Možné rozhodnutí správního orgánu nebo rozhodnutí soudu má pak pouze deklaratorní charakter. Konfiskace, stejně jako předchozí institut, patří do veřejného práva, kde je z těchto tří institutů nejnebezpečnější. Za majetek odejmutý pomocí konfiskace se totiž zpravidla neposkytuje náhrada a to, jaký majetek bude odejmut, nezávisí na velikosti majetku jako u pozemkové reformy nebo na veřejném zájmu na vyvlastnění, ale na osobě, které je majetek odjímán. Pokud bych to měl demonstrovat na příkladu, tak bych si vybral konfiskaci majetku Němců, Maďarů a

zrádců po 2. s.v., kdy normativní akt, v podobě dekretů prezidenta republiky, založil právo státu na nabytí majetku bez poskytnutí náhrady. Konfiskoval se veškerý majetek s výjimkou věcí nutné osobní potřeby bez ohledu na veřejný zájem nebo velikost majetku, ale dle toho, zdali vlastník byl či nebyl Němcem, Maďarem nebo zrádcem. Dalo by se tedy říci, že cílem konfiskace je potrestat vlastníka konfiskovaného majetku.

U pozemkové reformy cíl spočíval v oslabení velkého pozemkového majetku (zvláště šlechty) ve prospěch malého a středního (viz Horák, O. Konfiskace, vyvlastnění, zábor. Právní rádce, 2005, ročník XIII, č. 9.).

U vyvlastnění je cílem naplnit účel vyvlastnění stanoveného v zákoně, který je ve veřejném zájmu (viz kapitola 3.3).

## **10. Závěr**

Co říci závěrem? Snad to, že jsem se prostřednictvím této práce snažil o seznámení se s novou úpravou institutu vyvlastnění, která nabyla účinnosti 1.1.2007, což znamenalo také alespoň zběžné seznámení se s úpravou vyvlastnění obsažené v ústavních zákonech, jako je třeba čl. 11 odst. 4 Listiny, a s úpravou na mezinárodní úrovni, jako jsou vyhlášené dvoustranné nebo vícestranné mezinárodní smlouvy případně dodatkové protokoly k nim např. Dodatkový protokol k Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod. U zmíněných mezinárodních smluv jsem měl na mysli ty smlouvy, které byly vyhlášené a k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána dle čl. 10 Ústavy.

Mám-li se tedy pokusit o zhodnocení této nové úpravy, řekl bych, že, jak už to bývá, něco se na této úpravě povedlo něco se naopak nepovedlo.

Klad bych spatřoval v tom, co všechno nový zákon upravuje. Upravuje hmotněprávní předpoklady vyvlastnění s výjimkou účelů, což by mohlo vést k méně novelizacím obecné normy, procesní odlišnosti od obecného správního řízení, věnuje se právům třetích osob a upravuje soudní řízení. Nebylo opomenuto ani zrušení vyvlastnění a pasáž týkající se náhrady za vyvlastnění.

Rozsah toho, co všechno je v zákoně obsaženo co do přítomnosti úpravy, se mi proto zdá dostačující.

Jako klad bych také hodnotil to, že se zákonodárce nepokusil o žádnou definici toho, co je ve veřejném zájmu, k čemuž dle v kapitole o veřejném zájmu citované

judikatury Ústavního soudu nemá zákonodárny proces žádné nástroje. Jak dokládám na příkladech zákonů č. 114/1995 Sb. a č. 544/2005 Sb., pokusy o takové zakotvení se také vyskytují.

Stejně tak legislativa nezasáhla do stanovisek judikatury zastávající názor, že i individuální zájem může být zájmem veřejným a že ne každý kolektivní zájem je zájmem veřejným.

Naopak jako problematickým se mi jeví v kapitole věnované pramenům zmíněný fakt, že zákon počítá se zvláštní úpravou vyvlastnění (viz § 1 odst. 2 ZoV). Odůvodnil jsem to tím, že legislativa může lépe teoreticky přijmout několik odchylných úprav a to z důvodů podlehnutí momentálně převažujících zájmů a že vyvlastnění by mělo být upraveno jednou obecnou úpravou. Aniž bych tuto práci stihl dopsat, tak se taková úprava objevila. Takže v tuto chvíli vlastně má právní řád jednu obecnou úpravu vyvlastnění a už dvě speciální, přičemž hlavně zákon č. 416/2009 Sb. se nejeví jako nezbytný.

Jistě je něco pravdy na tom, že předcházející úprava obsažená v zákoně č. 50/1976 Sb. byla už pro dnešní dobu nepostačující.

V této souvislosti bych, ale řekl, že totéž platí o mnohých účelech vyvlastnění zakotvených v zákonech sice později přijatých než výše zmíněný zákon, ale jejich aplikovatelnost je dnes poněkud složitá především v tom, že není zcela jasné, zda se jedná o obsoletní úpravu či ne viz např. zákon o ochraně přírody a krajiny a částečně i památkový zákon a to proto, že v právním řádu nemáme zakotvený účel spočívající ve zřízení obecného ochranného pásma. Některé ze zákonů stanovících tituly expropriace nedokázaly dodržet pojmosloví a zaměňují veřejný zájem za účel vyvlastnění, což platí hlavně o lázeňském zákoně, a u některých je otázkou, zdali jsou v souladu s Ústavním pořádkem (viz památkový zákon).

Bohužel ani u nově přijatých zákonů neplatí to, že by se zákonodárcům podařilo úplné sladění s obecnou úpravou expropriace.

Důsledkem je zásadní otázka, zdali na vyvlastnění je nebo není právní nárok. Zatímco obecná úprava je při splnění stanovených podmínek jasně pro právo na vyvlastnění, tak zákony upravující vyvlastňovací tituly jsou spíše pro možnost

správného orgánu zvážit, zdali rozhodne o vyvlastnění nebo i při splnění podmínek k vyvlastnění rozhodne z pohledu vyvlastnítele záporně.

Lze tedy říci, že hlavní přínos nového vyvlastňovacího zákona je v tom, že úpravu částečně doplnil např. ustanovení o zrušení vyvlastnění, v určitém smyslu rozšířil problematiku, kterou upravuje, viz ustanovení týkající se práv třetích osob, a je i o něco podrobnější než předcházející úprava jako třeba v části týkající se náhrady za vyvlastnění.

Je však nejasné, zdali se nové úpravě podařilo vyjasnit všechny otázky, které byly ve staré úpravě sporné a zdali nově řešené problémy pro praxi nepřinášejí nové potíže s aplikací vyvlastňovacích norem.

Příkladem takových nově řešených problémů, které jsou potenciaálně pro praxi velmi složité při aplikaci, jsou třeba ustanovení týkající se práv třetích osob ve spojení s ustanoveními týkajícími se poskytování náhrad za vyvlastnění. Nelze než poukázat na to, že není vůbec jasné, jak by se měla řešit situace, kdy vyvlastnitel a vyvlastňovaný se domluví na naturální náhradě, a zároveň náhrada nebo její část má připadnout zástavnímu věřiteli. Zákon neřeší, zdali je v tomto případě dohoda možná nebo není, a neřeší ani to, je-li dohoda možná, nabude-li zástavní věřitel vlastnické právo, zástavní právo k nové nemovitosti nebo se stane něco úplně jiného.

Úprava se nezabývá ani tím, zdali náhrada stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů náleží vyvlastňovanému nebo také zástavnímu věřiteli.

Pro nájemce bytu je jistě zásadní otázkou, zdali při vyvlastnění může dostat výpověď s přivolením soudu nebo bez přivolení soudu.

Z jiné oblasti problematiky, hlavně pro vyvlastnítele, se zdá být také požadavek na to, aby vyvlastňovanému byl po dobu nejméně 6 měsíců znám účel vyvlastnění, avšak vyvlastňovaný může i s tímto vědomím s nemovitostí volně disponovat.

Některá zvolená řešení jsou mnohoznačná a proto pro praxi nejasná.

Jako příklad bych uvedl úpravu soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, kde jednou ze základních otázek je to, jaký soud je příslušný rozhodnout. Ačkoliv tato otázka může být poměrně jasně vyřešena, zákonodárce v § 28 odst. 1 ZoV zvolil takovou formulaci, která umožňuje hned několik způsobů interpretace. Důsledkem je to,

že toto ustanovení už bylo předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem a dokonce byl podán návrh k Ústavnímu soudu na jeho zrušení pro rozpor z ústavním pořádkem.

Najdou se i taková ustanovení, která se zdají být až příliš kogentní. Toto bych dokumentoval na úpravě zrušení vyvlastnění, kde vyvlastňovací úřad má povinnost vyvlastnění zrušit, byly-li podmínky zrušení naplněny, ale než bylo o zrušení rozhodnuto, tak odpadly.

K problematice zrušení vyvlastnění kvůli nezaplacení náhrady bych dodal ještě to, že zvolené řešení se zdá být méně výhodné než řešení, které spočívá na přechodu vlastnického práva na vyvlastnítele při zaplacení náhrady za vyvlastnění.

Měl-li bych se ke konci této kapitoly vyjádřit k tomu, jaké zásadní změny nová úprava vyvlastňování přinesla, tak bych řekl, že nepřinesla vlastně žádné, ale základní kostra institutu vyvlastnění zůstala zachována i na dále.

Kdybych měl označit nejzávažnější problém v oblasti vyvlastňování, tak bych za něj označil snahu legislativy vyvlastňování spíše ulehčovat. Příkladem je již několikrát zmíněný zákon č. 416/2009 a několik návrhů na novelizování zákona o vyvlastnění (viz např. sněmovní tisky č. 878 a 330 Parlamentu České republiky, V. volební období Poslanecké sněmovny), čímž dochází k oslabování pravidla o tom, že k vyvlastnění se přistupuje jen ve výjimečných situacích.

Na úplný závěr bych rád ještě jednou zopakoval slova z úvodu této práce a to ta, že jsem se nesnažil podat ucelený výklad o tomto institutu. Je proto fakt, že některé pasáže, které by musely být v uceleném výkladu obsaženy, zde jsou pouze naznačeny, což platí třeba o historii vyvlastnění.

## **11. Prameny**

### **11.1 Literatura**

#### **11.1.1 Knižní**

1. Správní právo, Obecná část - Dušan Hendrych a kolektiv, 7. vydání, 2009
2. ZÁKLADY POZEMKOVÉHO PRÁVA - Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc., 2. aktualizované a doplněné vydání, Eva Rozkotová - IFEC, Praha 2007
3. Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Praha: Eurolex Bohemia, 2000 (reprint původního vydání z roku 1948)
4. Jehlička, O., Škárová, M., Švestka, J.: Občanský zákoník – komentář. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2004

#### **11.1.2 Časopisecká**

1. Grulich T. Několik poznámek k otázce vyvlastnění zastavené nemovitosti. Právní rozhledy, 2006, 14. ročník, č. 12,
2. Horák, O. Konfiskace, vyvlastnění, zábor. Právní rádce, 2005, ročník XIII, č. 9,
3. Sedláčková, V. Nová právní úprava vyvlastnění, Stavební právo, bulletin, 2006,
4. Drobník, J., Mikeš, J. Vyvlastnění (Náměty na legislativní změny). Bulletin Stavební právo, 2000, č. 1.
5. Právní rozhledy č. 1/2000
6. Soudní rozhledy č. 12/1998

#### **11.1.3 Články dostupné na internetu**

1. Účely vyvlastnění. Mgr. Pavel Preisler, dostupné na: [spravni.juristic.cz/615472](http://spravni.juristic.cz/615472)
2. Zmatky při soudním přezkumu rozhodnutí správních orgánů ve věcech odnětí a omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu. Mgr. Alexandr Krysl, dostupný na <http://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.

## **11.2 Ostatní**

1. důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o vyvlastnění a důvodová zpráva k samotnému zákonu. Sněmovní tisk č. 1015/0 Parlamentu České republiky, IV. volební období Poslanecké sněmovny

2. důvodová zpráva k zákonu č. 186/2006. Sněmovní tisk 999 Parlamentu České republiky, IV. volební období Poslanecké sněmovny

3. důvodová zpráva k § 11 Zákona č. 254/2001 Sb., sněmovní tisk č. 688/0 Parlamentu České republiky, III. volební období Poslanecké sněmovny

4. důvodová zpráva k zákonu č. 181/2008 Sb. Sněmovní tisk č. 396 Parlamentu České republiky, V. volební období Poslanecké sněmovny

5. Vládní návrh zákona o pozemních komunikacích. Sněmovní tisk č. 43/0 Parlamentu České republiky, II. volební období Poslanecké sněmovny

6. poslanecký návrh zákona a důvodová zpráva k němu o výstavbě vzlet. a přistáv. dráhy letiště Praha Ruzyně. Sněmovní tisk č. 984 Parlamentu České republiky, IV. volební období Poslanecké sněmovny o výstavbě vzlet. a přistáv. dráhy letiště Praha Ruzyně

## **11.3 Právní prameny**

### **11.3.1 Ústavní zákony**

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

### **11.3.2 Mezinárodní úmluvy**

1. č. 209/1992 Sb.

2. č. 646/1992 Sb.

3. č. 453/1991 Sb.

4. Vyhláška č. 32/1969 Sb. Ministra zahraničních věcí

5. vyhláška č. 157/1964 Sb. Ministra zahraničních věcí

6. Listina základních práv Evropské unie

### 11.3.2 Zákony

1. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění
2. Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, v platném znění
3. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění
4. Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, v platném znění
5. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění,
6. Zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, v platném znění
7. zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí
8. zákon č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.
9. Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění
10. ZÁKON č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
11. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění
12. Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, v platném znění
13. Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, v platném znění
14. Zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, v Platném znění
15. Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění zákona č. 181/2008 Sb.
16. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění
17. zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 26.9.2005
18. zákon č. 544/2005 Sb. o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně,
19. zákon č. 114/1995 Sb. o vnitrozemské plavbě,
20. zákon č. 118/2004 Sb.
21. Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, v platném znění



22. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v platném znění
23. zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, v platném znění,
24. zákon č.586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění,
25. zákon č.116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, v platném znění,
26. zákon č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, v platném znění, v platném znění
27. zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností ve znění zákona č. 387/2004 Sb.,
28. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění zákona č. 186/2006 Sb.,
29. zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v platném znění,
30. zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů
31. zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, v platném znění
32. zákon č. 215/1919 Sb.z.n. o zabránění velkého majetku
33. zákon č. 329/1920 Sb.z.n. o převzetí a náhradě za zabraný majetek
35. zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon, v platném znění
36. Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, v platném znění

## **11.4 soudní rozhodnutí**

### **11.4.1 Ústavního soudu**

1. I. ÚS 483/01
2. Pl. ÚS 16/93
3. II. ÚS 268/06),
4. sp. zn. I. ÚS 198/95
5. Pl. ÚS 34/97
6. sp. zn. Pl ÚS 24/08
7. Pl. ÚS 24/04
8. Pl. ÚS 26/08

9. Pl. ÚS 34/97

#### **11.4.2 Nejvyššího soudu**

1. sp. zn. 2 Cdon 1414/97
2. sp. zn. 22 Cdo 52/2002
3. sp. zn. 33 Cdo 111/98
4. sp. zn. 22 Cdo 1897/2004
5. sp. zn. 22 Cdo 2317/2004,
6. sp. zn. 22 Cdo 1897/2004
7. sp. zn. 22 Cdo 973/2005
8. sp. zn. 22 Cdo 328/2005
9. sp. zn. 22 Cdo 2989/2006

#### **11.4.3 Nejvyššího správního soudu**

1. sp. Zn. 4 As 47/2003 - 125
2. sp. Zn. Konf 4/2007-6
3. sp. Zn. 4 As 47/2003-125,
4. sp. Zn. Konf 22/2006-8,
5. sp. Zn. Konf 34/2007-15
6. sp. Zn. 5 As 11/2003 - 67
7. sp. Zn. 7 As 67/2005 - 43
8. sp. Zn. 5 As 11/2003 - 66

#### **11.4.4 Ostatní rozsudky**

1. vrchní soud v Praze sp. zn. 5 A 31/99-24).
2. krajský soud Hradec Králové sp. zn. 31 Ca 71/98
3. krajský soud České Budějovice sp. zn. 10 Ca 65/98-27
4. Krajský soud České Budějovice sp. Zn. 10 Ca 67/99
5. Vrchní soud Praha sp. zn. 6 A 10/92-27

**6. Vrchní soud Hradec Králové sp. zn. 30 Ca 150/2001-64).**

## 12. Resume

This work deal with Expropriation of buildings and land in Czech Republic. Main part of this work is dealing with the new Expropriation Act, which became effective from 1 January 2007, but not only, because this act is one of several act, where expropriation is regulated. More important regulation is included in the Czech Bill of Fundamental Rights and Freedoms, where is determined constitutional principles of Expropriation and limitation of property rights. These conditions are: "in public interest under the rule of law and with compensation." These constitutional principles are specified in the Czech Civil Code and expropriation act. Very important for Czech regulation are international documents for example the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from 1950. Specially the First Protocol to the European Convention, signed in Paris in 1952, includes the right to the peaceful enjoyment of possession in the Article 1.

Third chapter is dealing with definition of expropriation: "taking out property by public authority." Legal definition of this term is in expropriation act where is used as legal abbreviation for expropriation and limitation of property.

There is text about land and Constructions for example what is land and what is not land according to judgment in this chapter.

the fourth chapter deal with substantive conditions of expropriation which are included in expropriation act. There is text about provisions of expropriation purposes which is not regulated in expropriation act but in other laws for example in the Building Act the Mining Act monuments act or waters act.

The main point of this chapter is about public interest. I try to answer on the question What is public interest? We have not legal definition of this terms but we have judgments which say: what is not public interest or what can be public interest for example one of this judgment say that personal interest can be public interest.

I present opinion of constitutional court on the parliaments try to define public interest in the laws.

The last part of fourth chapter deal with the compensation.

Another chapter is about rights of third persons for example lease and bailor and describe relationship between rights of third persons and expropriation.

The new Expropriation Act contains the procedural law with subsidiary use of the Code of Administrative procedure.

The expropriation procedure is described in sixth chapter.

One of points include definition of expropriator. This is a person who needs and gains property rights. A expropriated person is a person who is deprived of property rights.

This procedure is ended by administrative act which is called the decision on expropriation.

I analyze the competence of courts to negotiate the expropriation. I try to say if adjudicate about expropriation is only in civil jurisdiction or in civil and administrativ.

Eighth chapter is about nullification of expropriation. It is situation for example when expropriator does not pay compenzation.

In the end of work I try to find differences between expropriation and institutes which limite property too for example lends of adjustment (pozemkové úpravy).

## **klíčová slova:**

vyvlastnění,  
hmotněprávní předpoklady,  
vyvlastňovací řízení

Expropriation of buildings and land

## **key words:**

expropriation,  
substantive conditions,  
expropriation procedure