

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Mgr. Alžběta Valentová

Rozhodnutí o vyvlastnění

Rigorózní práce

Olomouc 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma Rozhodnutí o vyvlastnění vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 361588 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 24. 6. 2022

Mgr. Alžběta Valentová

Poděkování

Tímto bych velmi ráda poděkovala vedoucí své rigorózní práce, doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., za její trpělivost, čas a zejména za množství cenných rad a připomínek, které mi při psaní práce poskytla, a i díky kterým mohla tato práce vzniknout.

Dále bych ráda poděkovala jednotlivým zástupcům dotázaných vyvlastňovacích úřadů, kteří mi věnovali, často nad rámec své pracovní doby, svůj čas, čímž mi poskytli praktický pohled na danou problematiku a umožnili vypracování praktické části této práce.

V neposlední řadě bych pak ráda poděkovala své rodině a zejména svému manželovi, kteří mi byli po dobu celého studia i při psaní této práce oporou.

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	7
1. ÚVOD	8
1.1. Úvod a téma práce	8
1.2. Dosavadní zpracování tématu, použité zdroje a jejich zhodnocení.....	9
1.3. Metodologie.....	10
1.4. Výzkumné otázky.....	11
1.5. Struktura práce	11
2. OBECNĚ O VYVLASTNĚNÍ.....	13
2.1. Pojem vyvlastnění	13
2.2. Právní úprava vyvlastnění.....	14
2.3. Vyvlastňovací řízení	15
3. ROZHODNUTÍ PODLE ZÁKONA O VYVLASTNĚNÍ.....	20
3.1. Obecně k rozhodnutím, jejich náležitostem a členění	20
3.2. Rozhodnutí o přerušení řízení.....	23
3.3. Rozhodnutí o zastavení řízení.....	25
3.4. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění.....	28
3.5. Rozhodnutí o vyvlastnění a jeho výroky	29
3.5.1. Výroky o vyvlastnění	29
3.5.2. Výroky o náhradě.....	32
3.6. Katastr nemovitostí.....	35
3.7. Opravné prostředky, soudní přezkum.....	37
3.7.1. Odvolání.....	38
3.7.2. Jiné opravné a dozorčí prostředky.....	42
3.7.3. Soudní přezkum.....	43
3.7.3.1. Historie soudního přezkumu	45
3.7.3.2. Soudní přezkum výroků o vyvlastnění	47
3.7.3.3. Soudní přezkum výroků o náhradě.....	51
3.8. Zrušení vyvlastnění	53
4. ROZHODNUTÍ DLE LINIOVÉHO ZÁKONA.....	59
4.1. Obecně k liniovému zákonu	59
4.2. Ve zkratce k jednotlivým specifickým a odlišnostem vyvlastnění a řízení o něm	61
4.2.1. Návrh na získání potřebných práv	61

4.2.2.	Vyvlastňovací úřady, poučovací povinnost	64
4.2.3.	Náhrada za vyvlastnění a způsob jejího určení.....	64
4.2.4.	Práva třetích osob.....	69
4.2.5.	Specifika související s rozhodnutím o vyvlastnění	70
4.3.	Institut mezitímního rozhodnutí, jeho vývoj a komparace.....	70
4.3.1.	Obecně k problematice mezitímního rozhodnutí.....	70
4.3.2.	Předběžné uvedení v držbu.....	71
4.3.3.	Mezitímní rozhodnutí, potenciální důvody pro jeho volbu a její vhodnost.....	73
4.3.4.	Konkrétně k samotnému mezitímnímu rozhodnutí.....	76
4.3.5.	Podmínky pro vydání mezitímního rozhodnutí.....	76
4.3.6.	Dělení mezitímního rozhodnutí a jeho legalita	77
4.3.7.	Institut zálohy.....	79
4.3.8.	Problematika konkrétního výčtu staveb, u nichž lze mezitímní rozhodnutí uplatnit	80
4.4.	Rozhodnutí o vyvlastnění, jeho opravné prostředky a soudní přezkum	82
4.4.1.	Rozhodnutí o vyvlastnění.....	82
4.4.2.	Odvolání.....	83
4.4.3.	Žaloba.....	85
4.4.3.1.	Zkrácení lhůt u žalob proti výrokům o vyvlastnění	86
4.4.3.2.	Zkrácení lhůt u žalob proti výrokům o náhradě.....	86
4.4.3.3.	Další odchylky	88
4.4.3.4.	Opravné prostředky proti rozhodnutí o žalobě	90
4.5.	Vrácení převedených práv a zrušení vyvlastnění	91
4.5.1.	Vrácení práv získaných na základě smlouvy.....	91
4.5.2.	Zrušení vyvlastnění.....	92
4.5.3.	Vzájemné souvislosti a porovnání.....	93
4.6.	Účelnost liniového zákona	94
5. VYVLASTNĚNÍ DLE ZÁKONA O ZAJIŠŤOVÁNÍ OBRANY ČESKÉ REPUBLIKY.		
.....		96
5.1.	Obecně k zákonu o zajišťování obrany České republiky.....	96
5.2.	K vyvlastnění.....	96
5.3.	Řízení o vyvlastnění	98
5.4.	Rozhodnutí o vyvlastnění.....	99
5.5.	Odvolání	100
5.6.	Shrnutí	101

6. KOMPARACE	102
6.1. Spolková republika Německo	102
6.1.1. Právní úprava vyvlastnění a jeho podmínky	102
6.1.2. Náhrada za vyvlastnění.....	104
6.1.3. Řízení o vyvlastnění.....	104
6.1.4. Zrušení vyvlastnění.....	106
6.1.5. Předběžné uvedení v držbu.....	106
6.1.6. Shrnutí	107
6.2. Slovenská republika.....	107
6.2.1. Právní úprava vyvlastnění	107
6.2.2. Náhrada za vyvlastnění.....	109
6.2.3. Vyvlastňovací řízení.....	110
6.2.4. Rozhodnutí o vyvlastnění.....	111
6.2.5. Předběžná držba	111
6.2.6. Shrnutí	113
7. PROBLEMATICKÉ ASPEKTY ROZHODNUTÍ O VYVLASTNĚNÍ Z POHLEDU PRAXE	115
7.1. Přerušování řízení.....	115
7.2. Forma, ve které je vyvlastňováno	117
7.3. Odkladný účinek spojený s odvoláním.....	117
7.4. Nejzazší termín pro podání žádosti o zrušení vyvlastnění.....	118
7.5. Zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění	119
7.6. Jediný znalecký posudek pro více nemovitostí.....	120
7.7. Koeficienty navyšující náhradu	121
7.8. Mezitímní rozhodnutí.....	123
7.9. Rozhodování o žalobách	124
ZÁVĚR	126
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	132
SHRNUTÍ	141

Seznam použitých zkratk

DZ	Důvodová zpráva
EU	Evropská unie
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
KS	Krajský soud
LZPS, Listina	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
NOZ, OZ, Občanský zákoník	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
NSS	Nejvyšší správní soud
OS	Okresní soud
OSŘ	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
SRN, Německo	Spolková republika Německo
SŘ	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
StavZ, SZ, stavební zákon	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
Slovensko	Slovenská republika
UVDI, liniový zákon	Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací
ÚS	Ústavní soud
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
VyvlZ, zákon o vyvlastnění	Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě
Zákon o vyvlastňování	Zákon č. 282/2015 Z. z., o vyvlastňování pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastnickeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.
ZOM, zákon o oceňování majetku	Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů

1. Úvod

1.1. Úvod a téma práce

Listina základních práv a svobod představuje s ohledem na svůj obsah a pozici v právním řádu jeden z nejdůležitějších vnitrostátních předpisů, neboť jak plyne již z jejího názvu, garantuje lidská práva a svobody. Jedním z těchto práv je i právo vlastnické,¹ a přestože se bezpochyby jedná o právo velkého významu, nepředstavuje právo absolutní a nedotknutelné, neboť výjimky z něj nalezneme už v samotné LZPS.

Právě jednu z těchto výjimek představuje institut vyvlastnění, který je jakožto nejzávažnější zásah do vlastnického práva² možné užít pouze za splnění několika ústavních a zákonných podmínek. Tyto mají na území České republiky poměrně dlouhou tradici, neboť byly v obsahově totožném znění vyžadovány a užívány už v době, kdy bylo vyvlastnění zakotveno v čl. 5 prosincové ústavy z roku 1867.³ A ačkoliv je tak zřejmé, že je institut vyvlastnění institutem s poměrně dlouhou tradicí, osobně zastávám názor, že tento v dnešní době neustále nabývá na významu, a praktické užití institutu vyvlastnění, nebo alespoň některých jeho dílčích aspektů, bude stále častější.

Za primární důvod považuji zejména skutečnost, že v posledních desetiletích často docházelo ze strany státu k prodeji státního majetku do rukou soukromých vlastníků a investorů, pročez se aktuálně značná část nemovitých věcí nachází v soukromém vlastnictví. Vezmeme-li tak v potaz skutečnost, že se zejména dopravní a energetická infrastruktura staly naprosto běžnou součástí každodenního lidského fungování a že vedle jejich výstavby rovněž dochází v hojném počtu k výstavbě v dalších oblastech soukromého a veřejného sektoru, je třeba předpokládat, že bude nutno ve značné míře zasáhnout právě i do nemovitostí, které se nacházejí v soukromém vlastnictví.

Protože ale žijeme v době, kdy si lidé své majetky, a to zejména z důvodu negativních historických zkušeností a aktuálně neustále rostoucích cen nemovitostí, ponechávají, nelze dle mého názoru předpokládat, že by tyto dobrovolně prodali. Právě v této souvislosti je tak třeba obrátit pozornost zpět k institutu vyvlastnění a rozhodnutí o něm, neboť se jedná o institut, který slouží k jejich získání, a tím nepřímou i k umožnění oné výstavby.

¹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 11.

² KRÁL, Martin. *Právní úprava vyvlastnění* [online]. Praha, 2017 [cit. 23. října 2020]. Diplomová práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D. S. 17. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/171484/>.

³ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL Ivo, a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. Čl. 11 odst. 4 LZPS.

Přestože je dle mého názoru institut vyvlastnění typickým institutem správního práva, jehož právní úprava je značně roztráštěná, kdy současně existuje poměrně velká řada publikací, které mu věnují svou pozornost, domnívám se, že až do nedávna absentovaly publikace, které by problematiku vyvlastnění zpracovávaly uceleně, komplexně a v širších souvislostech.

Tuto práci jsem se proto rozhodla zaměřit na vyvlastnění z pohledu rozhodování o něm, neboť se jedná o problematiku, které doposud dle mého názoru nebyla věnována dostatečná pozornost a u které si nejsem vědoma existence publikace či práce, které by ji zpracovávaly uceleně a ve světle všech právních předpisů, které ji ve větší míře upravují. Nadto se domnívám, že se jedná o problematiku zahrnující celou řadu dílčích problematických aspektů a otázek, které doposud nebyly právní literaturou či praxí jednoznačně zodpovězeny a na které je tato práce ze své větší části zaměřena.

Na rozhodnutí o vyvlastnění, jakožto na určitý cíl vyvlastňovacího řízení a současně na prostředek k uskutečňování účelu vyvlastnění, je tak v rámci této práce nahlíženo z pohledu několika právních předpisů, které vyvlastnění upravují a které se vedle odlišných účelů liší rovněž jednotlivými aspekty či instituty. Těmito předpisy jsou zejména zákon o vyvlastnění, zákon o zajišťování obrany ČR a liniový zákon, vždy ve znění účinném k červnu 2022, kdy na sebe tyto normy bohužel ne vždy zcela dobře navazují, a kdy rovněž často na úkor právní jistoty adresátů absentuje vyjádření jejich vzájemného vztahu. Z pohledu těchto právních předpisů práce rozhodnutí o vyvlastnění popíše a poukáže na jednotlivé odlišnosti, které tyto rozličné právní předpisy ve snaze o naplnění svého účelu přinášejí.

V případě jednotlivých institutů, které budou v této práci vymezeny a jejichž výklad se ukáže být nejednoznačný nebo představující jiná úskalí, se práce pokusí na základě dostupných materiálů, kterými jsou zejména odborné monografie, články či judikatura vrcholných soudů ČR, a rovněž na základě praktických poznatků vyvlastňovacích úřadů, nalézt výklad odpovídající smyslu daného zákona za současné reflexe ochrany práv a zájmů adresátů veřejné správy. Současně se práce pokusí navrhnout vhodná řešení a případné změny právní úpravy tak, aby došlo k odstranění těchto nedostatků a naplnění účelu úpravy, pročež bude práce částečně čerpat rovněž z aktuálně účinné právní úpravy Spolkové republiky Německo a Slovenské republiky.

1.2. Dosavadní zpracování tématu, použité zdroje a jejich zhodnocení

Jak již bylo řečeno výše, obecná problematika vyvlastnění představuje téma, kterému doposud byla věnována celá řada odborných článků, monografií či komentářů, ze kterých jsem při psaní práce do značné míry vycházela. Jako poněkud problematické se ovšem ukázalo, že vedle toho, že je řada z těchto zdrojů poměrně povrchních, věnují se zejména vyvlastnění z pohledu

VyvlZ, kdy jsou zbylé dva předpisy, tj. zákon o zajišťování obrany ČR a liniový zákon, do značné míry přehlíženy.

Právě onu nedostatečnou propracovanost problematiky liniového zákona, která sestává zejména z kvalifikačních prací a několika odborných článků, považuji za poměrně stěžejní nedostatek, pro který mu byla v rámci této práce věnována zvýšená pozornost. Jedná se totiž o předpis, v rámci kterého lze stále nalézt řadu nejednoznačných institutů či institutů balancujících na hraně zákonnosti, kdy se ale současně dle mého názoru jedná o předpis vysokého potenciálu a možnosti praktického užití, který by měl být schopen přinést značné urychlení právě do přípravy výstavby infrastruktury.

V této souvislosti si dovoluji poukázat na skutečnost, že tématem mé diplomové práce, kterou jsem roku 2021 úspěšně obhájila, bylo *Vyvlastnění z poledu zákona o urychlení výstavby*. Protože mne téma vyvlastnění zaujalo, rozhodla jsem se na tuto práci nepřímo navázat rovněž touto rigorózní prací, která z práce diplomové, zejména co do úvodních částí a částí vztahujících se právě k liniovému zákonu, přímo i nepřímo čerpá.

1.3. Metodologie

Stěžejním metodologickým přístupem, který jsem pro tuto práci zvolila, je komparativní analýza, která je doplněna deskriptivními prvky, jež mají za úkol vysvětlit základní právní rámce, v nichž je analýza ukotvena. Deskriptivní přístup bude využit ke stručné reflexi původní úpravy rozhodnutí o vyvlastnění a k popisu současného ukotvení tohoto institutu v rámci českého právního řádu dle různých právních předpisů. V souladu s doktrinálním přístupem v právní vědě⁴ proběhne zhodnocení účelnosti a potenciálu těchto právních předpisů s vyústěním v návrhy na případnou budoucí změnu právní úpravy za pomoci kritické reflexe analyzovaných materiálů. Výše zmíněný doktrinální přístup rovněž dovoluje za pomoci syntézy a induktivního postupu provést analýzu aktuální rozhodovací praxe jednotlivých úřadů a sestavit tak širší (a v jistém smyslu obecnější) rámec úvah o fungování vyvlastnění, na což je zaměřena praktická část této práce.

Jako poměrně zásadní se pro tuto práci jeví rovněž využití komparativní metody, a to vzhledem k tomu, že moderní pojetí této metody slouží zejména ke srovnání práva napříč odlišnými právními systémy (například pro srovnání práva mezi jednotlivými národními státy nebo pro srovnání odlišných právních systémů uvnitř jedné federace).⁵ V souladu s výše uvedenou

⁴ BHAT, Ishwara P. *Idea and Method of legal Research*. New Delhi: Oxford University Press, 2019.

⁵ REIMANN, Mathias, ZIMMERMANN, Reinhard. *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

charakteristikou komparativního přístupu jsem se rozhodla využít zvolenou metodu pro komparaci vybraných aspektů české právní úpravy institutu vyvlastnění s právními úpravami okolních států.

Pomocí zvoleného analytického přístupu se tak pokusím odpovědět na sadu níže vymezených výzkumných otázek formulovaných na základě podrobné rešerše popsané problematiky.

1.4. Výzkumné otázky

- I. Jsou vyvlastňovací úřady oprávněny odchýlit se v případě rozhodnutí o vyvlastnění od formy vyvlastnění, kterou ve svém návrhu vyvlastňovaný žádá?
- II. Je okamžik zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění, který byl zaveden v souvislosti s institutem zrušení vyvlastnění, dostatečně formulován a identifikován?
- III. Představuje institut mezitímního rozhodnutí vhodnou alternativu k dříve zamýšlenému a v okolních státech častěji užívanému institutu předběžné držby?
- IV. Je liniový zákon skutečně schopen dostát svému účelu a přispět v praxi k dřívějšímu vydání rozhodnutí o vyvlastnění?

1.5. Struktura práce

První číslovanou kapitolu této práce představuje úvod, jenž slouží jako prvotní přiblížení této práce, osvětlující zejména její téma a důvody pro její sepsání. Mimo to kapitola vymezuje dosavadní zpracování tématu, metodologii práce a rovněž výzkumné otázky, které by měly být v jejím rámci pro naplnění cíle práce zodpovězeny.

První obsahová kapitola, tedy celkově druhá kapitola práce, je věnována institutu vyvlastnění v jeho obecné rovině, tedy z pohledu zákona o vyvlastnění. Kromě popisu tohoto institutu, jeho jednotlivým podmínkám a právní úpravě se kapitola věnuje primárně vyvlastňovacímu řízení. Protože je ale tématem práce samotné rozhodnutí o vyvlastnění, je třeba zdůraznit, že je tato kapitola pojata spíše stručně, a poskytuje tak čtenáři pouze okrajový přehled o tomto institutu.

Třetí kapitola práce se již věnuje samotnému rozhodnutí o vyvlastnění ve světle zákona o vyvlastnění ve spojení s obecnou úpravou rozhodnutí upravenou ve správním řádu. V první řadě se kapitola pokouší přiblížit samotné správní rozhodnutí, a to z pohledu jeho druhů, forem a náležitostí. Následně se již kapitola věnuje čistě rozhodnutí o vyvlastnění, kdy je popsáno zejména jeho rozdělení na dva základní výroky, tedy výrok o vyvlastnění a o náhradě, a obsah jejich dílčích výroků.

V rámci kapitoly je pozornost věnována rovněž jednotlivým opravným a dozorčím prostředkům a soudnímu přezkumu, kdy jsou vymezeny zejména konkrétní lhůty, rozhodující orgány či účinky, které podání prostředků nápravy způsobují, liší-li se tyto od obecné právní úpravy správního rozhodnutí. Závěr kapitoly je pak věnován institutu zrušení vyvlastnění, kdy je tento vymezen a popsán i s jednotlivými důvody či účinky, které jsou s jeho aplikací spojeny.

Čtvrtá kapitola práce se zabývá rozhodnutím o vyvlastnění z pohledu liniového zákona. V úvodu kapitoly je vymezen samotný zákon, jeho historie a účel, kdy je pozornost věnována také jednotlivým specifikům, která s sebou s ohledem na svůj účel přináší. Jako příklad lze uvést zejména důsledněji definovanou podmínku subsidiarity a koeficienty navyšující výkupní ceny nemovitostí.

Převážná část této kapitoly je pak s ohledem na téma práce věnována právě mezitímnímu rozhodnutí, jeho historii a důvodům jeho přijetí. Po přiblížení jeho účelu a obsahu jsou vymezeny jednotlivé podmínky jeho vydání, problematické aspekty a další instituty, které jsou s ním pevně spjaty.

Zbývající část kapitoly je pak rovněž věnována jednotlivým opravným a dozorčím prostředkům ve spojení se soudním přezkumem, kdy je pozornost upřena opět na jednotlivé odlišnosti oproti obecné právní úpravě.

Pátá kapitola práce je věnována vyvlastnění a rozhodnutí o něm z pohledu zákona o zajišťování obrany České republiky. I zde je v úvodu kapitoly vymezen samotný zákon a jeho účel, po čemž následuje popis průběhu vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení, a to zejména z pohledu jednotlivých specifických a problematických aspektů. Závěr kapitoly je pak jako obvykle věnován rozhodnutí o vyvlastnění a odvolání proti němu.

Šestá kapitola práce je následně věnována institutu vyvlastnění a rozhodnutí o něm z pohledu právní úpravy Spolkové republiky Německo a Slovenské republiky, kdy se tato vedle popisu vyvlastnění věnuje zejména jednotlivým odlišnostem, které tyto právní řády v kontextu vyvlastnění upravují, jejich rozboru a vzájemné komparaci.

Poslední, sedmá kapitola práce pak představuje kapitolu praktickou, která se snaží pomocí poznatků a doporučení od jednotlivých vyvlastňovacích úřadů napříč Českou republikou zodpovědět nejasné a problematické otázky, které v průběhu psaní práce vyvstaly a na které se nepodařilo za pomoci dostupných materiálů a výkladových metod najít jednoznačnou odpověď.

2. Obecně o vyvlastnění

2.1. Pojem vyvlastnění

Už samotná Listina základních práv a svobod, jakožto součást ústavního pořádku České republiky,⁶ upravuje institut vlastnictví, a garantuje tak každému právo vlastnit majetek.⁷ Tím vlastníka opravňuje věc držet a užívat, a současně se jí vzdát, zcizit ji nebo ji dokonce zničit,⁸ a všechny ostatní z jejího užívání a ze zásahů do vlastnického práva vyloučit.⁹ V tomto kontextu je ovšem nutné podotknout, že zmíněné možnosti vlastníka nejsou absolutní, kdy tento není oprávněn svůj majetek zneužívat a škodit jím ostatním.¹⁰ Obdobně není absolutní ani samotné vlastnické právo, neboť již přímo z Listiny vyplývá, že se jedná o právo, do kterého jsou zásahy připuštěny, a může tak být toto užíváno i jen v omezeném rozsahu.¹¹

Tuto skutečnost nám připomíná i Ústavní soud, který ve svém rozhodnutí judikoval, že je vlastnické právo omezitelné ve prospěch jiného základního práva nebo ve prospěch ústavně aprobovaného veřejného zájmu.¹² Právě ten pak LZPS uvádí spolu s dalšími podmínkami jako určitý ústavní základ, při jehož splnění lze vlastnické právo vyvlastnit či jinak omezit.¹³ Vyvlastnění,¹⁴ které lze dle VyvlZ definovat jako „*odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem*“¹⁵ tak představuje jeden z nejzávažnějších veřejnoprávních zásahů do vlastnického práva vůbec.¹⁶

Ačkoliv máme tuto poměrně jasnou definici, je důležité podotknout, že se jedná o institut, jehož právní úprava nesestává pouze z VyvlZ, a pohled na něj není v jednotlivých právních předpisech zcela ucelený. LZPS totiž hovoří o vyvlastnění bez ohledu na jeho předmět, kterým tak

⁶ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 3.

⁷ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 11 odst. 1. LZPS.

⁸ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL Ivo, a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012 (čl. 11 odst. 1 LZPS).

⁹ FIALA, Josef. *Vlastnické právo*. In: HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹⁰ ŠIMÁČKOVÁ: *Listina základních práv a svobod...*, čl. 11 odst. 1.

¹¹ BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016. 75–77 s.

¹² Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 29.

¹³ Čl. 11 odst. 4 LZPS.

¹⁴ Jinak též expropriace.

¹⁵ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů, § 2 písm. a).

¹⁶ KRÁL, Martin. *Právní úprava vyvlastnění* [online]. Praha, 2017 [cit. 23. října 2020]. Diplomová práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D. S. 17. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/171484/>.

může být jak věc movitá, tak nemovitá, a kdy naopak zmiňovaný VyvlZ tento předmět vymezuje úzeji, neboť mezi něj řadí pouze pozemky a stavby, tedy konkrétní výčet věcí nemovitých.

Pro úplnost je nutné ještě doplnit, že vyvlastnění zmiňuje také občanský zákoník¹⁷ jakožto soukromoprávní předpis. Ani jeho úprava vyvlastnění ovšem není chápána zcela jednoznačně, neboť na ni existují dva poměrně protichůdné názory. První z nich tvrdí,¹⁸ že se jedná pouze o určité promítnutí výše zmíněné veřejnoprávní úpravy, neboť se od ní nijak výrazně neliší, kdy pro vyvlastnění uvádí významově totožné podmínky. Opačný názor poukazuje na podstatný rozdíl oproti veřejnoprávní úpravě ve výši náhrady, která má být za vyvlastnění poskytnuta, neboť NOZ požaduje náhradu plnou,¹⁹ a nikoliv pouze náhradu určenou primárně na základě ceny obvyklé. Tím tedy značně rozšiřuje výši náhrady oproti VyvlZ a LZPS, které požadují pouze náhradu spravedlivou, kdy tato zpravidla nedosahuje oné plné výše, kterou je pak možné v určitých situacích přiznat právě na základě NOZ.²⁰

Závěrem je nutno podotknout, že vyvlastnění není v žádném případě jediným zásahem do vlastnického práva. Dalo by se říci, že určitým způsobem je vlastnictví omezeno téměř vždy. Je však třeba rozlišit, zda je omezeno ve smyslu práva soukromého, kdy k omezení dochází primárně na základě autonomní vůle vlastníka, například koupí či nájmem, nebo kdy k omezení dochází na základě práva veřejného, tedy zpravidla v důsledku autoritativních zásahů, a to právě i proti vlastníkově vůli. Mimo vyvlastnění zde mohou být příkladem také daně²¹ či zřízení nezbytné cesty soudem.²²

2.2. Právní úprava vyvlastnění

Přestože vyvlastnění představuje institut, jehož právní úprava je ponechána zejména právu vnitrostátnímu, existuje na mezinárodní úrovni celá řada právních dokumentů, které jsou pro Českou republiku právně či morálně závazné a vyvlastněním se alespoň okrajově zabývají. Za ty nejdůležitější lze považovat Všeobecnou deklaraci lidských práv²³ nebo Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění svého Dodatkového protokolu,²⁴ kdy obě shodně deklarují

¹⁷ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 1037 až 1039 NOZ.

¹⁸ SPÁČIL, Jiří. In: SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 218–219 (§ 1039).

¹⁹ § 1039 odst. 1 NOZ.

²⁰ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů* [online]. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. S. 134. Dostupné z: <https://munispace.muni.cz/library/catalog/book/889>.

²¹ ŠIMÁČKOVÁ: *Listina základních práv a svobod...*, čl. 11 odst. 5.

²² § 1029 a násl. NOZ.

²³ Usnesení č. DE01/48 Valného shromáždění OSN, Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 17.

²⁴ Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, dodatkový protokol, čl. 1.

právo každého vlastnit majetek a nemožnost jeho omezení, aniž by se tak dělo na základě zákona a ve veřejném zájmu.

Vzhledem k tomu, že je Česká republika členskou zemí Evropské unie, je třeba připomenout i její právní úpravu. Díky čl. 6 Smlouvy o Evropské unii se stává součástí primárního práva EU i Listina základních práv EU, která jen upřesňuje už výše zmíněná pravidla upravená na mezinárodní úrovni, kdy její čl. 17 stanoví, že: „*Nikdo nesmí být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu, v případech a za podmíněk, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě.*“

Uvedené dokumenty tak stanovují určité předpoklady pro legalitu užití institutu vyvlastnění a současně i vodítko pro jeho zakotvení na vnitrostátní úrovni.

Právě vnitrostátní úprava obsažená primárně ve VyvZ je pak oním základem, který tyto poněkud strohé podmínky rozvádí, doplňuje a blíže specifikuje a podle kterého se následně jednotlivá vyvlastňovací řízení vedou. Celkově tak můžeme nalézt 7 obecných podmínek, které jsou uvedenými právními předpisy vyžadovány a které z vyvlastnění činí akt zákonný. Vyvlastnění je tedy třeba provést na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu,²⁵ a dále tak, aby toto bylo proporcionální k účelu stanoveného speciálním zákonem, aby bylo prostředkem *ultima ratio* a nakonec, aby byl účel, pro který je vyvlastňováno, v souladu s úkoly územního plánování.²⁶

Problematika vyvlastnění je ovšem mimo zmíněné právní předpisy upravena i v mnoha dalších. Těmito jsou zejména zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, které obsahují jednotlivé odchylky od obecné právní úpravy vyvlastnění napomáhající naplnění jejich speciálnímu účelu a kterým bude v rámci této práce věnována zvýšená pozornost. Mimo tyto speciální zákony upravující obecně problematiku vyvlastnění je rovněž důležité zmínit, že existuje celá řada zákonů, které obsahují jednotlivé expropriační tituly, tedy účely, pro které je vyvlastnění možno provést a které v právních předpisech upravujících postup vyvlastnění zpravidla nenajdeme.²⁷

2.3. Vyvlastňovací řízení

V obecné rovině je správní řízení, do kterého můžeme vyvlastňovací řízení bez pochyby zařadit, upraveno ve správním řádu, který nabyl účinnosti rok před VyvZ. Dá se tedy říci, že

²⁵ Čl. 11 odst. 4 LZPS.

²⁶ § 3 odst. 1 a 2, § 4 odst. 1 a § 5 odst. 1 VyvZ.

²⁷ Jednotlivé expropriační tituly můžeme nalézt například v § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu nebo v § 24 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů.

zákonodárce při přijetí VyvlZ počítal s tím, že jím upraví pouze jednotlivé odchylky tohoto řízení, pro které se užije jako *lex specialis*, a ve zbytku se na řízení o vyvlastnění užije správní řád.²⁸

Jedná se o řízení, jehož cílem je rozhodnout o (i) odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k nemovitostem, (ii) o přechodu nebo nabytí těchto práv (iii) a nakonec i o určení náhrady, která má být za tyto zásahy poskytnuta.²⁹

Věcná příslušnost vyvlastňovacího úřadu, který tato řízení vede, je dána obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, Magistrátu hlavního města Prahy nebo magistrátům územně členěných statutárních měst.³⁰ Místně příslušným je úřad, v jehož správním obvodu se předmětný pozemek či stavba nacházejí.³¹ Nastane-li situace, kdy je podle polohy nemovitosti příslušných více úřadů, rozhodne o úřadu, který vyvlastňovací řízení povede, nejbližše společně nadřízený úřad.³² Tím bude zpravidla úřad krajský. Byť se může poněkud složitější zdát situace, kdy budou dotčené nemovitosti zasahovat do správních obvodů více krajských úřadů, a postup podle předchozí věty tak nebude možné užít, není tomu zcela tak. Poměrně jednoduché řešení lze totiž nalézt přímo v zákoně, konkrétně v § 178 SŘ, podle něhož bude příslušný ústřední správní úřad. V kontextu této problematiky jím bude dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky Ministerstvo pro místní rozvoj.³³

V této souvislosti stanovuje VyvlZ jako řešení tzv. systémové podjatosti a současně jako garanci nestrannosti rozhodování další pravidlo upravující příslušnost vyvlastňovacích úřadů, kdy uvádí, že má-li být účastníkem vyvlastňovacího řízení osoba, jejíž zřizovatelem je obec či kraj, nebo samotná obec, jejíž obecní úřad je příslušný k vedení předmětného vyvlastňovacího řízení, bude provedením vyvlastňovacího řízení krajským úřadem pověřen jiný věcně příslušný úřad působící v daném správním obvodu. V případě hlavního města Prahy je úřadem, který je příslušný pověřit jiný vyvlastňovací úřad, ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění.³⁴

Vyvlastňovací řízení je řízení, které se řídí tzv. zásadou dispoziční, což znamená, že je možné zahájit jej pouze na návrh vyvlastnítele.³⁵ Samotný návrh má přesně dané obsahové náležitosti, kdy kromě těch obecných, které jsou pro každou žádost vyžadovány správním řádem,³⁶ musí obsahovat i poměrně mnoho náležitostí vyžadovaných přímo VyvlZ, kterými jsou například označení předmětné nemovitosti nebo údaj o tom, jakého vyvlastnění se vyvlastnitel domáhá.

²⁸ § 29 VyvlZ *a contrario*.

²⁹ § 2 písm. d) VyvlZ.

³⁰ § 15 odst. 1 VyvlZ.

³¹ § 16 odst. 1 VyvlZ.

³² § 16 odst. 2 VyvlZ.

³³ VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 56 (§ 16 VyvlZ).

³⁴ § 16 odst. 4, 5 VyvlZ.

³⁵ § 18 odst. 1 VyvlZ.

³⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 37 odst. 2 a 45 odst. 1.

Kromě toho je třeba, aby vyvlastnitel k žádosti připojil celou řadu příloh, které mají sloužit zejména jako důkazní prostředky pro prokázání splnění podmínek vyvlastnění.³⁷ Neobsahuje-li žádost všechny předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže je vyvlastňovací úřad vyvlastniteli odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, a zároveň mu k tomu poskytne přiměřenou lhůtu.³⁸ Současně je oprávněn řízení přerušit.³⁹ Co se týče některých vad v žádosti obsažených, poměrně směrodatným se stalo rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě,⁴⁰ které zdůrazňuje, že ačkoliv je vyvlastňovací úřad skutečně povinen vyzývat žadatele k odstranění vad žádosti, samotné unesení důkazního břemene, zejména tedy zmiňované přílohy, jsou věci čistě důkazní a ona poučovací povinnost vyvlastňovacího úřadu se na něj tak nevztahuje.

Účastníky vyvlastňovacího řízení jsou v první řadě vyvlastnitel a vyvlastňovaný, kterými mohou být jak osoby fyzické i právnické, tak osoby práva veřejného i soukromého.⁴¹ Dalšími účastníky mohou být osoby, kterých se vyvlastnění bude konkrétním způsobem dotýkat, tedy například osoby oprávněné z práva odpovídajícího věcnému břemenu, zástavní či podzástavní věřitelé nebo správci dědictví, je-li pozemek nebo stavba, kterých se vyvlastnění týká, předmětem neskonalého dědického řízení.⁴² V této souvislosti jen doplním, že je v praxi poměrně běžné, že je účastníkem osoba neznámá nebo osoba neznámého pobytu. Jedná se především o situace, kdy jsou v katastru nemovitostí u předmětu vyvlastnění uvedeni vlastníci, kteří nejsou dostatečně identifikováni nebo dostatečně identifikováni jsou, ale jedná se o osoby již zemřelé, kdy ale z nějakého důvodu neprobíhá dědické řízení.⁴³ Těmto osobám bude následně usnesením ustanoven opatrovník, který bude způsobilý řádně hájit jejich zájmy.⁴⁴

Vyvlastňovací řízení se zahajuje doručením žádosti vyvlastnitel věcně a místně příslušnému úřadu,⁴⁵ o ěmž tento vyrozumí jeho další účastníky a příslušný katastrální úřad, který o zahájení řízení zapíše do katastru poznámku.⁴⁶ Od tohoto vyrozumění není vyvlastňovaný oprávněn s předmětnou nemovitostí nakládat, nesmí ji tak například prodat či pronajmout. Sankcí

³⁷ § 18 VyvZ.

³⁸ § 45 odst. 2 SŘ.

³⁹ HOSTOVSKÁ, Helena. *Vyvlastnění* [online]. Plzeň, 2020 [cit. 25. ledna 2022]. Disertační práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Školitel: doc. JUDr. Jakub Handrlica, LL.M., Ph.D. S. 135. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/122221/140086737.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. března 2012, sp. zn. 58 A 2/2011.

⁴¹ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 59 (§ 17 VyvZ).

⁴² § 17 VyvZ.

⁴³ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 138, 139.

⁴⁴ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 59 (§ 17 VyvZ).

⁴⁵ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 67 (§ 19 VyvZ).

⁴⁶ § 19 odst. 1 VyvZ.

je absolutní neplatnost tohoto jednání pro zjevný rozpor s veřejným pořádkem a zákonem,⁴⁷ ačkoliv lze narazit na názory deklarující neplatnost relativní.⁴⁸

Přestože je pro správní řízení typická písemnost a neveřejnost, vyvlastňovací řízení bude vždy řízením ústním⁴⁹ a často i veřejným, navrhne-li to účastník a nebude-li tímto postupem způsobena újma dalším účastníkům.⁵⁰ Stejně jak uvádí Vlachová ve svém komentáři,⁵¹ i já se domnívám, že stěžejním důvodem pro tyto odlišnosti je závažnost hrozícího zásahu, při kterém může být zcela odejmuto vlastnické či jiné právo, aniž by k tomu bylo třeba určitého protiprávního jednání vyvlastňovaného, jak je tomu například u majetkových sankcí.

Jednání vyvlastňovací úřad nařídí tehdy, má-li k dispozici veškeré potřebné a bezvadné podklady, včetně případného znaleckého posudku vyvlastňovaného, předloží-li jej v zákonem stanovené lhůtě. Při nařízení jednání musí dbát vyvlastňovací úřad na to, aby se toto jednání konalo nejpozději do 60 dnů ode dne odeslání uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení, a současně aby účastníky a další osoby, jejichž přítomnost je při jednání vyžadována, předvolal alespoň 15 dnů předem.⁵² A byť se jedná o lhůtu, která je v porovnání s obecnou právní úpravou správních řízení výrazně delší,⁵³ je kladen velký důraz na její dodržování, neboť je s vyvlastňovacím řízením spojeno další zásadní specifikum, kterým je zásada koncentrace. Tato představuje protiklad k tzv. zásadě jednotnosti, na níž je správní řízení obecně budováno.⁵⁴ Účastníci vyvlastňovacího řízení jsou tak oprávněni navrhopvat důkazy, vznášet v rámci řízení námitky a činit jiné návrhy pouze do určitého okamžiku, kterým je v tomto případě skončení ústního jednání.⁵⁵ Takto užívaná zásada koncentrace platí současně i pro odvolací řízení, neboť se na tato řízení hledí judikaturou jako na jeden celek,⁵⁶ a nové skutečnosti, námitky či důkazy tedy nelze uplatnit ani zde.

Osobně shledávám onu zásadu koncentrace velmi užitečnou, neboť výrazně podpoří zásadu rychlosti řízení, jež je v kontextu vyvlastnění podstatná zejména kvůli hrozícím závažným zásahům v majetkové sféře vyvlastňovaných. Negativním následkům, které by mohly být se zásadou koncentrace spojeny, by měla zabránit povinnost vyvlastňovacího úřadu účastníky o této

⁴⁷ § 588 NOZ.

⁴⁸ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 67 (§ 19 VyvlZ).

⁴⁹ § 22 VyvlZ.

⁵⁰ § 49 odst. 3 SR.

⁵¹ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 75 (§ 22 VyvlZ).

⁵² § 22 VyvlZ.

⁵³ § 49 odst. 1 SR.

⁵⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, sp. zn. 62 Ca 20/2006.

⁵⁵ § 22 odst. 2 VyvlZ.

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 3 As 63/2006.

zásadě srozumitelně poučit,⁵⁷ k čemuž dochází už při vyrozumění o zahájení řízení, a následně často i v rámci předvolání k ústnímu jednání.⁵⁸

Následně, jakmile bude mít vyvlastňovací úřad k dispozici veškeré podklady pro vydání rozhodnutí, měl by účastníky poučit o možnosti seznámit se s podklady a k těmto se před vydáním rozhodnutí vyjádřit.⁵⁹

Samotné rozhodnutí v rámci vyvlastňovacího řízení má celou řadu specifik, přesných náležitostí a problematických aspektů, na které je tato práce zaměřena, a kterým se budou následující kapitoly práce podrobně věnovat.

⁵⁷ MATES, Pavel. *Právo na poučení ve správním řízení* [online]. advokatenidnik.cz, 8. prosince 2020 [25. ledna 2021]. Dostupné z: <https://advokatenidnik.cz/2020/12/08/pravo-na-pouceni-ve-spravnim-rizeni/>.

⁵⁸ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 147.

⁵⁹ § 36 odst. 3 SR.

3. Rozhodnutí podle zákona o vyvlastnění

3.1. Obecně k rozhodnutím, jejich náležitostem a členění

Rozhodnutí představuje v obecné rovině správního práva individuální správní akt, kterým zpravidla dochází k naplnění účelu řízení, neboť jím vykonavatel veřejné správy autoritativně rozhoduje o individuálně určené věci konkrétní osoby či skupiny osob.⁶⁰ Dochází jím tak k založení, změně nebo zrušení konkrétních práv a povinností, popřípadě k deklarování, že tato práva či povinnosti tyto osoby mají či nemají.⁶¹

Rozhodnutí lze považovat za velmi formalizovaný projev vůle, který má zákonem pevně dány kompetenční, obsahové, formální a procedurální náležitosti. Základním právním předpisem, který správní rozhodnutí a tyto náležitosti upravuje, je správní řád. Jak již ale bylo řečeno, jedná se o právní předpis obecné povahy, k němuž celá řada zvláštních právních předpisů stanovuje výjimky a specifika, která lépe odpovídají konkrétním účelům toho kterého speciálního předpisu.⁶² Pro komplexní vykreslení rozhodnutí o vyvlastnění je tak třeba pracovat kromě správního řádu i se zákonem o vyvlastnění, liniovým zákonem nebo například se zákonem o zajišťování obrany České republiky.

Aby se tak jednalo o rozhodnutí naplňující všechny zákonné znaky a předpoklady, je kromě orgánu kompetentního pro jeho vydání a dodržení správního postupu řízení, ve kterém se tak stane, třeba, aby byly splněny i ony obsahové a formální náležitosti. Absence či vada některé z nich jsou základním předpokladem pro vadnost rozhodnutí a s tím související aplikaci některého z prostředků nápravy.

Pro zachování určité formální vážnosti rozhodnutí a pro možnost jeho následného přezkumu, je zejména třeba, aby bylo rozhodnutí vyhotoveno v písemné formě a aby v něm bylo explicitně uvedeno, že se jedná o rozhodnutí. Rovněž by mělo obsahovat označení orgánu, který jej vydal, číslo jednací nebo například jméno a příjmení oprávněné osoby a účastníků.⁶³ Takto vymezených formálních náležitostí je vyžadováno poměrně mnoho, a ne všechny jejich nedostatky či dokonce jejich absence způsobují nepřezkoumatelnost rozhodnutí a s tím související zrušení tohoto rozhodnutí.⁶⁴ I tak si ale dovoluji na správní orgán apelovat, aby při vydání rozhodnutí postupoval s potřebnou profesionalitou a pečlivostí, neboť byt' se jedná o nedostatky obsahově

⁶⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. In: JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář. 6. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 418 (§ 67).

⁶¹ § 67 odst. 1 SŘ.

⁶² § 1 odst. 2 SŘ.

⁶³ § 69 SŘ.

⁶⁴ Rozsudek krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22.2.1995, sp. zn. 16 Ca 70/95 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.12.2021, sp. zn. 4 As 133/2021.

bezvýznamné, poskytuje jimi účastníkům prostor a motiv pro podání opravných prostředků a zahajování soudních přezkumů, které mohou přispívat k určitému zahlcení veřejné správy a justice, byť jsou následně často zamítány jako nedůvodné.

Z hlediska obsahových náležitostí je rozhodnutí rozděleno na tři základní části, kterými jsou výrok, odůvodnění a poučení.

Výroková část představuje podstatu celého rozhodnutí, neboť se jedná o závazné řešení oné právní otázky, pro kterou se řízení vedlo.⁶⁵ Jedná se tak o část rozhodnutí, která musí být jasná, přesná, určitá a srozumitelná, neboť právě z ní má adresát rozhodnutí pochopit, k čemu je oprávněn či povinen, a jaká případná změna v jeho právním postavení nastala.⁶⁶ Zejména by z ní tak mělo být patrné, jakým způsobem byl předmět řízení vyřešen, jaká právní ustanovení při tom byla užita a kdo byl účastníkem onoho řízení.⁶⁷

I odůvodnění je částí rozhodnutí, které je ze strany rozhodujícího orgánu třeba věnovat patřičnou pozornost, neboť se jedná o část, která umožňuje účastníkům, jejich zástupcům a případně i orgánům rozhodnutí přezkoumávajícím toto správně pochopit a případně na něj reagovat. Je tedy zejména potřebné, aby bylo z odůvodnění zřejmé, proč orgán rozhodl daným způsobem, jaké konkrétní podklady, důkazy a úvahy jej k tomu vedly a jak se vypořádal s případnými námitkami a návrhy účastníků.⁶⁸ V případě, že správní orgán pochybí a nevymezí dostatečně důkazy, které jej k rozhodnutí dovedly, zatíží rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, pro kterou je toto zpravidla zrušeno.⁶⁹ V souvislosti s problematikou vyvlastnění tak vyvlastňovací úřad musí v každém jednom případě prokázat a odůvodnit, že byly splněny všechny podmínky, které zákon pro vyvlastnění vyžaduje, a současně také zvážit, zda skutečně veřejný zájem na provedení účelu vyvlastnění v daném případě převažuje nad zájmem na zachování práv vyvlastňovaného.⁷⁰

Poslední, ale rovněž podstatnou obsahovou částí rozhodnutí, je poučení, v jehož rámci by měl být účastník informován o řádných opravných prostředcích, které lze proti rozhodnutí podat, a o lhůtách, do kterých tak lze učinit. Kromě toho musí poučení obsahovat, kterému orgánu se nápravný prostředek podává a který orgán o něm bude rozhodovat. Nad obligatorní rámec je možné upozornit účastníky na počet vyhotovení, ve kterém se opravný prostředek podává, případně je možné účastníky vyrozumět i o možných mimořádných opravných prostředcích.

⁶⁵ VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 269.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4.2007, sp. zn. 1 Afs 78/2006.

⁶⁷ § 68 odst. 2 SR.

⁶⁸ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 147.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2021, sp. zn. 5 As 350/2020, zejména bod 16.

⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, sp. zn. 6 As 171/2020.

Absence těchto náležitostí ovšem nepředstavuje vadu rozhodnutí a jejich uvedení je tak pouze dobrou vůlí konkrétního úředníka.⁷¹

Ačkoliv je vyvlastňovací řízení řízením ústním, rozhodnutí o vyvlastnění není možno oznámit ústním vyhlášením, byť to u určitých správních rozhodnutí dle správního řádu možné je.⁷² Uvedená skutečnost tak dle mého jen potvrzuje poněkud specifickou a závažnou povahu tohoto řízení a rozhodnutí, které se vymykají obecným zvyklostem správních řízení, pročez je tak možno rozhodnutí účastníkům oznámit pouze doručením jeho stejnopisu do vlastních rukou.⁷³

Vzhledem k tomu, že se tato práce věnuje samostatně jednotlivým formám rozhodnutí, považuji v této souvislosti za potřebné vymezit v obecné rovině několik pro obsah práce podstatných členění rozhodnutí, se kterými bude následně pracováno.

Dle právních účinků je možné členit rozhodnutí na konstitutivní a deklaratorní. Většina správních rozhodnutí má konstitutivní povahu, neboť působí *pro futuro*, čímž vytvářejí nové právní situace nebo nové právní postavení svých adresátů. Naopak deklaratorní rozhodnutí právní postavení adresátů nemění, kdy pouze stvrzují skutečnosti, které byly doposud sporné. Působí tak *pro praeterito*.⁷⁴

Z hlediska obsahového kritéria lze správní akty dělit na materiální, kterými se rozhoduje ve věci samé,⁷⁵ a správní akty procesní, kterými je ovlivňován průběh řízení. Původním záměrem zákonodárce bylo ve správním řádu jejich striktní terminologické odlišení na *rozhodnutí* a *usnesení*, ke kterému nakonec ale nedošlo.⁷⁶ S touto terminologickou diferenciací se tak aktuálně ve správním řádu setkat můžeme, ale nelze se na ni zcela spolehnout. Co do obsahových náležitostí rozhodnutí, jak jsou vymezeny výše, jsou tyto správním řádem vyžadovány totožně jak pro rozhodnutí meritorní, tak procesní. Zásadní praktický rozdíl mezi nimi tak lze nalézt pouze v oblasti opravných a dozorčích prostředků, kdy odvolání proti usnesení, je-li vůbec přípustné, nemá odkladný účinek a zpravidla jej rovněž nelze přezkoumat v přezkumném řízení či napadnout obnovou řízení.⁷⁷ Tím se dle mého názoru zásadně projevuje odlišnost povah těchto rozhodnutí a odlišnost jejich účinků, významu i následků, mezi kterými je například absence překážky věci rozsouzené u rozhodnutí procesní povahy.

Posledním členěním, které považuji pro práci za podstatné, je členění na rozhodnutí, kterými se řízení končí, a rozhodnutí, kterými se ovládá pouze průběh řízení. Byť se může zdát, že

⁷¹ JEMELKA, PONĎĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání..., s. 439 (§ 68).

⁷² § 25 odst. 1 VyvZ.

⁷³ § 72 SR.

⁷⁴ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 134.

⁷⁵ Jinak jsou označovány také jako rozhodnutí meritorní, neboť se jimi rozhoduje o jádru, tzv. merituu věci.

⁷⁶ JEMELKA, PONĎĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání..., s. 419 (§ 67).

⁷⁷ JEMELKA, PONĎĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání..., s. 419 (§ 67).

se jedná o členění totožné s členěním výše uvedeným, není tomu zcela tak, neboť řízení může být rozhodnutím skončeno, aniž by bylo současně rozhodnuto o věci samé.

3.2. Rozhodnutí o přerušení řízení

První formou rozhodnutí, kterou VyvZ výslovně upravuje, je usnesení o přerušení vyvlastňovacího řízení, které představuje určitou výjimku z povinnosti správního orgánu postupovat v řízení bez zbytečných průtahů.⁷⁸ V jeho důsledku totiž dochází ke stavění lhůt, které zákon v rámci řízení pro plnění konkrétních úkonů, zejména pro vydání rozhodnutí, stanovuje. V době přerušení řízení tak nedochází k nařízení jednání ani k provádění dokazování, neboť jeho účelem je zejména odstranění důvodů, pro které k přerušení řízení došlo, a pro které nemohlo či nemělo být v řízení pokračováno a rozhodnuto.⁷⁹

Jedná se o rozhodnutí, jehož vydání je zpravidla ponecháno na úvaze konkrétního správního orgánu. Je ovšem nutné připomenout, že vydání správního rozhodnutí je vázáno na konkrétní lhůtu, kdy v případě, že jsou pro přerušení řízení splněny podmínky, existuje zpravidla při řízení také překážka, která vydání meritorního rozhodnutí brání. Nepřerušil-li tak rozhodující orgán řízení, velmi často to vede právě k porušení oné lhůty pro vydání rozhodnutí, s čímž mohou být pro rozhodující orgán či rozhodující osobu spojeny negativní důsledky, v některých případech dokonce ve formě povinnosti k náhradě škody.

V rámci vyvlastňovacího řízení, které je řízením dispozičním, je ovšem situace poněkud jiná, neboť je to právě vyvlastnitel, který řízení svou žádostí zahájil a který v něm má postavení *dominus litis*, tedy toho, kdo řízení do značné míry ovládá. Pro vyvlastnitel pak platí, že stejně jako je za splnění podmínek oprávněn vzít žádost na zahájení řízení zpět, je rovněž oprávněn žádat přerušení řízení, kdy je mu v obou případech vyvlastňovací úřad povinen vyhovět.⁸⁰ Práva vyvlastňovaného jsou v tomto směru naopak mnohem užší, neboť přestože je rozhodnutím o vyvlastnění zasahováno primárně do jeho sféry, s řízením obdobným způsobem disponovat nemůže, a pro přerušení řízení není vyžadován ani jeho souhlas. Domnívám se tak, že je pouze oprávněn podat podnět k fakultativnímu přerušení řízení, kterému ovšem správní orgán vyhovět nemusí.

V této souvislosti si dovoluji ještě upozornit, že uvedené pravidlo znamená, že je do značné míry potlačena fakultativnost onoho přerušení, požádá-li o to vyvlastňovaný, a nikoliv to, že by

⁷⁸ GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORÁK, Ondřej, MASARIK, Marek. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, podkapitola 3.6.3.3. Dostupné z: data.wolterskluwer.com.

⁷⁹ RIGEL, Filip. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 362 (§ 65).

⁸⁰ RIGEL: *Správní řád. Komentář. 2. vydání...*, str. 353 (§ 64).

k přerušení řízení mohlo dojít pouze na jeho návrh. Uzná-li sám vyvlastňovací úřad, že jsou pro přerušení splněny podmínky, rozhodne tak i bez návrhu.

O přerušení řízení rozhoduje úřad usnesením, ve kterém současně stanoví konkrétní lhůtu, na kterou k přerušení řízení dochází. Její určení je ponecháno plně na vůli vyvlastňovacího úřadu, který by ji měl ale určit v takové délce, aby posloužila k naplnění účelu přerušení, ale současně aby tato nebránila následnému pokračování v řízení, kdy by se mohlo řízení z důvodu delší doby přerušení stát bezpředmětným. Poté, co takto stanovená lhůta uplyne, odpadne překážka, pro kterou bylo přerušeno nebo o to žadatel o přerušení požádá, pokračuje vyvlastňovací úřad v řízení, o čemž je povinen účastníky řízení vyrozumět. V opačném případě není možno vydat rozhodnutí ve věci samé, neboť by tím bylo účastníkům odepřeno právo vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí ve věci samé, čímž by došlo k porušení základních zásad správního řízení.⁸¹

Důvodů, pro které může k přerušení řízení dojít, je poměrně mnoho a můžeme je nalézt jak ve správním řádu, tak v zákoně o vyvlastnění. Jako příklad obecných důvodů lze uvést situace, kdy je přerušení řízení spojeno s výzvou účastníka řízení k odstranění vad žádosti nebo k zaplacení správního poplatku, je-li pro dané řízení vyžadován,⁸² jak je tomu rovněž i v řízení o vyvlastnění.⁸³

Vedle těchto je jeden důvod pro přerušení stanoven speciálně pro řízení o vyvlastnění, kdy VyvZ říká, že k přerušení vyvlastňovacího řízení dojde tehdy, pokud o stejném pozemku, stavbě nebo věcném břemenu už probíhá jiné vyvlastňovací řízení. Tím dochází k naplnění tzv. *překážky litispendence*, která trvá až do doby, než bude dříve zahájené řízení pravomocně skončeno. Osobně se domnívám, že se nejedná o právní úpravu nijak obvyklou, kdy je s *překážkou litispendence* zpravidla spojeno spíše zastavení řízení.⁸⁴ Důvodem tohoto specifika by mohla obecně být určitá zvláštní a naléhavá povaha vyvlastňovacího řízení, neboť stejně jako u *překážky rei iudicata* stanovuje VyvZ ono zastavení řízení až jako určitou subsidiární možnost. Dle této speciální úpravy totiž v souvislosti s *překážkou rei iudicata* dochází k zastavení dalšího nově zahájeného řízení o vyvlastnění téže nemovitosti pouze v situaci, kdy tato dvě rozhodnutí o vyvlastnění vedle sebe s ohledem na účel, který sledují a rozsah zásahu do práv vyvlastňovaných, neobstojí.⁸⁵ Dílčím důvodem této speciální úpravy přerušení řízení tak může být rovněž skutečnost, že má-li k zastavení řízení dojít až v situaci, kdy je zřejmé, že vedle sebe obě rozhodnutí neobstojí, je třeba vyčkat až na pravomocné rozhodnutí vydané v rámci prvního řízení, aby bylo možno následně posoudit, zda tato vedle sebe skutečně neobstojí. Došlo-li by totiž v případě *překážky litispendence* k zastavení řízení

⁸¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. 9 A 235/2010.

⁸² § 64 SR.

⁸³ Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Příloha, sazebník, položka 19.

⁸⁴ VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 266.

⁸⁵ § 23 odst. 2 písm. a) VyvZ.

přímo, mohlo by následně vyjít najevo, že vedle sebe obě rozhodnutí ob stojí a řízení bylo skončeno zbytečně. Novým zahájením totožného řízení by následně docházelo k bezúčelnému zahlcování úřadů, čemuž lze právě oním přerušením řízení zabránit.

Nad rámec konkrétních důvodů, které zákon pro přerušení řízení přímo uvádí, se v praxi můžeme velmi často setkat s přerušením řízení v souvislosti s obnovením jednání o získání vyvlastňovaných práv dohodou, a to na základě žádosti vyvlastnítele.⁸⁶

Lze tedy shrnout, že usnesení o přerušení řízení představuje rozhodnutí procesní a dočasné povahy s poměrně širokou škálou různorodých důvodů, které mohou představovat překážku rozhodnutí ve věci samé a pro které pak může být přerušení řízení užito. A byť již bylo řečeno, že se jedná o rozhodnutí primárně fakultativní povahy, lze jeho užití ve většině případů s ohledem na lhůtu pro vydání rozhodnutí a možné následky plynoucí z jejího nedodržení,⁸⁷ silně doporučit.

3.3. Rozhodnutí o zastavení řízení

Přestože je cílem správního řízení rozhodnutí ve věci samé, nastávají v praxi poměrně často případy, kdy není jeho vydání pro řadu procesních překážek možné. Právě v těchto případech přichází na řadu usnesení o zastavení řízení, jakožto rozhodnutí procesní povahy, kterým se řízení končí, aniž by ale současně došlo k vydání meritorního rozhodnutí a tím i naplnění účelu řízení.⁸⁸ V této souvislosti se tak jeví důležitým, že vydáním usnesení o zastavení řízení nenastává překážka věci rozhodnuté, a v případě, že zájem na vydání meritorního rozhodnutí v dané věci trvá, nic žadateli nebrání, aby podal žádost novou.

Správní orgán je v této souvislosti v průběhu celého správního řízení povinen zkoumat, zda jsou pro řízení splněny podmínky, a dozví-li se o naplnění předpokladů pro jeho zastavení, je povinen tak učinit. Zde, na rozdíl od přerušení řízení, tak není přípustná správní úvaha rozhodujícího orgánu, neboť se jedná o rozhodnutí svou povahou obligatorní.⁸⁹

Důvody, pro které je možno řízení zastavit, opět nalezneme jak se správním řádu, tak v zákoně o vyvlastnění. U řízení, která se zahajují na návrh, stejně jako vyvlastňovací řízení, jsou důvody pro zastavení řízení stanoveny správním řádem poměrně široce a můžeme pod ně zařadit

⁸⁶ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 79 (§ 23 VyvLZ).

⁸⁷ Těmito mohou být zejména některá z opatření proti nečinnosti, která nadřízený orgán z moci úřední učiní dle § 80 SŘ, v některých případech pak dokonce povinnost k náhradě škody za nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, popřípadě některá z opatření plynoucí z kárné odpovědnosti například dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

⁸⁸ Jedná se o určité obecné pravidlo, které ale neplatí zcela absolutně. I usnesení o zastavení řízení může představovat svou povahou meritorní rozhodnutí. Příkladem může být zastavení přestupkového řízení z důvodu, že se přestupek nestal. RIGEL: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání..., str. 366 (§ 66).

⁸⁹ RIGEL: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání..., str. 353 (§ 64).

například nepřípustnost žádosti, nezaplacení správního poplatku, bezpředmětnost žádosti nebo třeba její zpětvzetí.⁹⁰

Naopak VyvlZ je na důvody pro zastavení řízení poměrně skoupý, neboť stanovuje pouze dva. Prvním z nich je situace, kdy již o stejném pozemku, stavbě či věcném břemenu bylo meritorní rozhodnutí o vyvlastnění vydáno, a toto rozhodnutí u nich vylučuje svou povahou a následky další rozhodnutí o vyvlastnění.⁹¹ Jedná se tak o určité speciální ustanovení zákazu *rei iudicatae*, které stanovuje onu jednu již výše zmíněnou výjimku, jejíž aplikaci si dle mého názoru lze představit například v situaci, kdy bylo dřívějším rozhodnutím o vyvlastnění zřízeno věcné břemeno podzemního vedení inženýrských sítí, a nyní má být provedeno vyvlastnění ve formě odnětí vlastnického práva z důvodu výstavby silnice, které ale dosavadnímu vedení inženýrských sítí nebrání. Tímto novým rozhodnutím o vyvlastnění tak bude současně rozhodnuto o zachování tohoto věcného břemene s ohledem na trvajícím veřejný zájem na něm.

Druhým důvodem pro zastavení řízení, který VyvlZ uvádí, je uzavření dohody o získání potřebných práv mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným.⁹² Přestože je tento důvod ve VyvlZ uveden, jeho existenci lze považovat za nadbytečnou, neboť by se tento důvod dal jistě podřadit obecné úpravě obsažené ve správním řádu, která stanovuje povinnost zastavit řízení v souvislosti s bezpředmětností žádosti.⁹³ Ačkoliv by se tak měl vyvlastnitel na základě právní úpravy podmínky subsidiarity o dohodu pokusit zejména před podáním žádosti o vyvlastnění, dovolím si upozornit na poměrně novodobý a opakující se trend vyskytující se zejména v souvislosti s liniovým zákonem. Tento totiž z důvodu zájmu na větším urychlení vyvlastňovacích řízení stanovuje vyšší náhradu za vyvlastnění právě v případech získání potřebných práv dohodou, aby došlo k silnější motivaci vyvlastňovaných k jejich uzavření. Aktuální praxe je ovšem často taková, že vyvlastňovaný k dohodě před zahájením vyvlastňovacího řízení nepřistoupí a čeká na samotné řízení o vyvlastnění. V případě, že se v něm následně ukáže, že mu vyvlastňovací úřad na základě znaleckých posudků přizná náhradu nižší, než jaká mu byla vyvlastnitelem v rámci dohody mimo řízení navrhnutá, k dohodě následně přistoupí. Dle mého názoru se jedná o vysoce rizikový a kontraproduktivní nedostatek právní úpravy, neboť v rámci řízení dojde k průtahům, kterým měla dohoda zabránit, a rovněž dojde k zatížení veřejné správy probíhajícím řízením, kdy navíc vyvlastňovaný získá od vyvlastnítele vyšší náhradu, než jaká mu byla v řízení určena na základě znaleckých posudků, neboť práva jsou nakonec skutečně získána dohodou.⁹⁴ Přesto ovšem není zcela vyloučeno, že k dohodě

⁹⁰ § 66 odst. 1 SŘ.

⁹¹ § 23 odst. 2 VyvlZ.

⁹² § 23 odst. 2 VyvlZ.

⁹³ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.6.3.3.

⁹⁴ Z praxe několika krajských vyvlastňovacích úřadů, rok 2020/2021.

a následnému zastavení řízení dojde až v průběhu řízení z důvodů zcela jiných, zejména pro určité životní změny na straně vyvlastňovaného.

Ve vztahu k uzavření dohody v rámci probíhajícího vyvlastňovacího řízení je třeba poukázat na další problém, který v praxi nastává a který je třeba mít na paměti. Aby totiž skutečně došlo k naplnění účelu řízení a předešlo se možným komplikacím, je třeba, aby k zastavení vyvlastňovacího řízení vyvlastňovací úřad přistoupil až v situaci, kdy budou dohodou získaná práva zapsána v katastru nemovitostí, jsou-li předmětem jeho evidence. Lze si totiž představit situaci, kdy katastrální úřad vkladové řízení zastaví nebo návrh na vklad zamítne, účastníci si neposkytnou pro odstranění vad návrhu nebo k podání nového návrhu potřebnou součinnost, a jejich dohoda se tím pádem stává téměř bezvýznamnou, neboť právní účinky jí založené nastávají až zápisem práv do katastru nemovitostí. V těchto případech, kdy navíc proti zastavení vyvlastňovacího řízení z důvodu uzavření dohody není přípustné odvolání, nezbývá vyvlastniteli nic jiného než podat novou žádost o vyvlastnění a absolvovat celé řízení znovu.⁹⁵

Na závěr je vhodné ještě doplnit, že je v souvislosti se zastavením řízení z důvodu zpětvzetí žádosti, stejně jako v souvislosti se zamítnutím žádosti či zrušením vyvlastnění, počítáno s náhradou škody a jiné újmy, která vyvlastňovanému v této souvislosti vznikla. V praxi je tato povinnost spojena nejčastěji s tzv. šikanózními návrhy na vyvlastnění a návrhy na vyvlastnění podanými předtím, než byla splněna podmínka subsidiarity, pro kterou je návrh na vyvlastnění vzat vyvlastnitelem následně zpět, aby došlo k odstranění vady, nebo pro kterou je návrh následně skutečně zamítnut.⁹⁶

Dle Hostovské si lze rovněž představit situaci, kdy dojde mezi stranami k dohodě a vyvlastnitel vezme žádost zpět, aniž by čekal na následné zastavení řízení vyvlastňovacím úřadem pro uzavření dohody. V této souvislosti je ale poměrně nejasné, zda má vyvlastnitel nárok na náhradu škody, neboť k zastavení řízení došlo z důvodu zpětvzetí žádosti, u kteréhož zákon náhradu přiznává, ale primárním důvodem pro ono zpětvzetí byla uzavřená dohoda, se kterou náhrada zákonem spojována není. Osobně se domnívám, že v této souvislosti nárok na náhradu škody nevzniká, neboť by to zcela popřelo zájem právní úpravy na upřednostnění uzavírání dohod o získání potřebných práv před vydáním rozhodnutí, a nelze se tak domnívat, že by náhrada škody v této souvislosti odpovídala účelu tohoto ustanovení.

⁹⁵ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 149, 150.

⁹⁶ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 150, 151.

V této souvislosti tak lze už jen konstatovat, že odpovědnost vyvlastnítele za škodu je odpovědností objektivní, pro kterou se nevyžaduje zavinění vyvlastnítele, a pro kterou je stanoven jeden liberační důvod v podobě dovětky, že by ke škodě došlo i jinak.⁹⁷

Lze tak shrnout, že usnesení o zastavení řízení představuje rozhodnutí procesní povahy, které správní orgán obligatorně vydává zejména v situacích, kdy nejsou pro vydání rozhodnutí ve věci samé splněny podmínky. Vyvlastnitelé by tak měli své žádosti o vyvlastnění a jejich relevanci zvážit a věnovat před jejich podáním pozornost i jejich náležitostem a vyžadovaným podmínkám, neboť pokud tak neučiní, mohou si v důsledku těchto pochybení kromě časových průtahů zapříčinit i povinnost k náhradě škody.

3.4. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyvlastnění

Nebylo-li řízení zastaveno a zjistí-li vyvlastňovací úřad, že nejsou pro vyvlastnění splněny podmínky,⁹⁸ žádost o vyvlastnění do 30 dnů ode dne konání ústního jednání zamítne.⁹⁹ Rozhodnutí o zamítnutí je negativním rozhodnutím ve věci samé a jako takové nepředstavuje překážku věci rozhodnuté, *rei indicatae*, která se dle ustálené judikatury vztahuje pouze na pozitivní a meritorní rozhodnutí, kterými se v totožné věci mění právní postavení adresátů zejména tak, že je jim přiznáno právo či povinnost.¹⁰⁰

Trvá-li tak zájem vyvlastnítele na provedení vyvlastňovacího řízení, nic mu nebrání, aby po odstranění pochybení, pro které byla žádost zamítnuta, podal návrh na vyvlastnění znovu. Pomyslnou sankcí vyvlastnítele za dřívější nesplnění podmínek pak bude kromě případné povinnosti k náhradě škody pouze skutečnost, že dojde k vydání rozhodnutí o vyvlastnění zpravidla o několik týdnů či dokonce měsíců později. Tuto náhradu škody, která vyvlastňovanému vznikla, představuje například ušlý zisk, ke kterému došlo v průběhu vyvlastňovacího řízení v důsledku toho, že nebyl vyvlastňovaný od vyrozumění o zahájení vyvlastňovacího řízení oprávněn s nemovitostí nakládat, a nemohl ji tak pronajmout, byť by tak jinak učinil.¹⁰¹ Způsob, jakým se má vyvlastňovaný náhrady škody domáhat, stejně jako konkrétní instituci, na kterou se obrátit, vyvlastňovací zákon neuvádí. Praxe je ovšem taková, že o náhradě jednájí soudy soukromoprávní, které rozhodují dle ustanovení NOZ.¹⁰²

⁹⁷ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 79 (§ 23 VyvlZ).

⁹⁸ Nejčastějším důvodem, pro který v praxi dochází k zamítnutí žádosti, je nesplnění podmínky subsidiarity vyvlastnění, zejména proto, že nebyla dodržena lhůta 90 dnů, která je k uzavření dohody stanovena. HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 153.

⁹⁹ § 24 odst. 1 VyvlZ.

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2018, sp. zn. 5 As 122/2016, bod 27.

¹⁰¹ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 153.

¹⁰² Například: HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 154, 155.

3.5. Rozhodnutí o vyvlastnění a jeho výroky

Usoudí-li vyvlastňovací úřad, že jsou pro vyvlastnění splněny, vydá do 30 dnů od konání ústního jednání rozhodnutí o vyvlastnění.¹⁰³ Jedná se o rozhodnutí s konstitutivními účinky,¹⁰⁴ kterým se pozitivně rozhoduje ve věci samé, díky čemuž představuje překážku věci rozhodnuté.

Rozhodnutí o vyvlastnění je rozhodnutím, které má poměrně složitou strukturu a rozmanité obsahové náležitosti. A přestože se tak jednotlivým obsahovým náležitostem rozhodnutí práce již věnovala, jsou tyto pro rozhodnutí o vyvlastnění poměrně nedostatečné, protože je jeho struktura třeba věnovat zvýšenou pozornost. Kromě správného řádu ji totiž poměrně detailně upravuje také zákon o vyvlastnění.

Nejpodstatnějším specifikem, které je pro rozhodnutí o vyvlastnění typické a se kterým všechna ostatní úzce souvisí, je jeho rozdělení na dvě poměrně samostatné skupiny výroků, kdy jedněmi je rozhodováno o vyvlastnění a druhými pak o náhradě. Na úvod této problematiky tak lze jen ve zkratce uvést, že precizní odlišení těchto výroků ve vyhotovení rozhodnutí je velmi podstatné, neboť kromě rozdílného obsahu pro ně platí i odlišné možnosti přezkumu.¹⁰⁵

3.5.1. Výroky o vyvlastnění

Obecně výroky rozhodnutí představují jeho část, kterou se rozhoduje o předmětu daného řízení, a která je pro účastníky řízení závazná. Právě výrokem jsou zakládána a měněna práva a povinnosti účastníků, čímž současně dochází k naplnění účelu řízení.

Byť je tak účelem vyvlastňovacího řízení primárně rozhodnutí o odnětí nebo omezení vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, aby mohlo dojít k realizaci účelu, pro který se konkrétní vyvlastňovací řízení vede, je důležité upozornit, že množství i obsah výroků o vyvlastnění je značně širší. Právní úprava vyvlastnění je totiž poměrně složitá a ucelená struktura na sebe vzájemně navazujících institutů, kdy je pro některé z nich třeba v rozhodnutí o vyvlastnění stanovit předpoklady a podmínky jejich užití, nebo naopak zamezit následkům, které jsou obecně s rozhodnutím o vyvlastnění spojeny a které nejsou v tom kterém konkrétním případě žádoucí.

Prvním výrokem, který spadá mezi výroky o vyvlastnění, rozhodne vyvlastňovací úřad o konkrétní formě vyvlastnění, neboť rozhodne (i) o zrušení nebo omezení práva odpovídajícímu věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě, které se vyvlastnění týká, (ii) o zřízení práva odpovídajícího věcnému břemenu ve prospěch vyvlastnítele omezením práva vlastnického

¹⁰³ § 24 odst. 2 VyvLZ.

¹⁰⁴ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.6.4.

¹⁰⁵ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 84 (§ 24 VyvLZ).

k pozemku nebo ke stavbě, nebo nejzávažněji, (iii) rozhodne o úplném odnětí vlastnického práva vyvlastňovaného k pozemku nebo stavbě.¹⁰⁶

Byť se výrok o formě vyvlastnění a jeho volba jeví s ohledem na účel vyvlastnění poměrně jednoduše a jednoznačně, dovolím si zde zcela nesouhlasit. Právě určení formy vyvlastnění totiž představuje jednu z obligatorních náležitostí žádosti o vyvlastnění, kdy je ovšem důležité poukázat na poněkud problematickou situaci, kdy forma, kterou vyvlastnitel ve své žádosti zvolil, zcela nereflexuje podmínky, za kterých může být k vyvlastnění přistoupeno, tedy zejména že odporuje podmínce proporcionality.¹⁰⁷

V této souvislosti tak vyvstává otázka, zda je vyvlastňovací úřad oprávněn odchytil se ve svém rozhodnutí od formy, kterou vyvlastnitel ve své žádosti zvolil, přičemž se jedná o otázku, která je dle mého názoru pro rozhodování vyvlastňovacích úřadů poměrně stěžejní, a skutečnost, že na ni doposud není zákonem poskytnuta jednoznačná odpověď, považuji s ohledem na právní jistotu účastníků řízení za poměrně závažný nedostatek právní úpravy. Nad to se domnívám, že se jedná o problematiku, které doposud nebyla věnována větší pozornost, a nelze tak jednoznačnou odpověď nalézt ani na poli rozhodovací praxe úřadů, soudů či v odborné literatuře. Přestože se lze ojediněle setkat i s opačným názorem,¹⁰⁸ je možné konstatovat, že převažuje názor o vázanosti vyvlastňovacího úřadu žádostí vyvlastnitel, neboť jak již bylo uvedeno, jedná se o řízení, které je založeno na dispoziční zásadě a jako takové je ovládáno primárně vyvlastnitelem.¹⁰⁹

S uvedeným názorem se plně ztotožňuji, neboť je to skutečně právě vyvlastnitel, který řízením a zejména jeho obsahem a předmětem disponuje.¹¹⁰ Pouze vyvlastnitel jakožto žadatel je totiž ten, kdo je oprávněn ke zpětvzetí žádosti či ke zúžení předmětu řízení, kdy tak dle mého názoru nezbývá než konstatovat, že je vyvlastňovací úřad žádostí vyvlastnitel, a současně tak i požadovanou formou vyvlastnění, vázán. Proto je nutné apelovat na vyvlastnitel, aby výběru konkrétní formy vyvlastnění, kterou v žádosti určí, věnovali patřičnou pozornost a zvážili ji zejména s ohledem na účel, pro který se vyvlastňuje. Neboť postačuje-li k provedení účelu vyvlastnění zřízení věcného břemene, které si dle mého názoru lze představit zejména v souvislosti s vedením energetických soustav, distribučních sítí¹¹¹ nebo jako zřízení přístupu a manipulačního prostoru v okruhu staveb, které zpravidla ve větším rozsahu běžnému užívání pozemku nebrání,¹¹²

¹⁰⁶ § 24 odst. 3 písm. a) VyvlZ.

¹⁰⁷ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.6.4.

¹⁰⁸ GNIDA, Rostislav. *Vyvlastňování* [online]. Brno, 2005/2006 [cit. 28. května 2022]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. S. 24. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/b82ig/vyvlastnovani.pdf>.

¹⁰⁹ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.6.4.

¹¹⁰ VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 265.

¹¹¹ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 155, 156.

¹¹² HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 155, 156.

měl by vyvlastnitel zvolit s ohledem na podmínku proporcionality právě tento způsob vyvlastnění. V opačném případě, kdy nebude vyvlastnitelem zvolená forma vyvlastnění k účelu vyvlastnění proporcionalní, a bude tak do práv vyvlastnitele zasahovat více, než je nezbytné, měl by vyvlastňovací úřad žádost o vyvlastnění pro nesplnění jedné z podmínek zamítnout. A přestože bude praktickým zkušenostem jednotlivých vyvlastňovacích úřadů věnována samostatná kapitola práce, dovolím si zde jen ve zkratce konstatovat, že obdobný názor je zastáván rovněž jednotlivými úředníky napříč krajskými vyvlastňovacími úřady České republiky.¹¹³

V souvislosti s konkrétní formou vyvlastnění bych jen doplnila, že zejména v kontextu věcných břemen pak dle mého názoru stojí za úvahu možnost vyvlastnění pouze na omezenou dobu, kdy například při zmíněných přístupových cestách či manipulačních prostorech u větších staveb se jedná o omezení primárně dočasného trvání, a bylo by tak možné už přímo v rozhodnutí o vyvlastnění stanovit konkrétní lhůtu, byť s případnou možností dalšího prodloužení, na kterou je toto věcné břemeno zřizováno. Domnívám se totiž, že se jedná o přijatelnější řešení pro vyvlastňované, kteří by za běžných okolností vyžadovali náhradu co možná nejvyšší, zde by se ale spokojili i s její nižší výší a současně by neměli zájem řízení více prodlužovat. Uvedené má tak dle mého názoru potenciál zkrátit některá z vyvlastňovacích řízení a současně přispět k finančním úsporám státu.

Druhým z výroků o vyvlastnění, který je výrokem fakultativním a nemusí jej tak rozhodnutí o vyvlastnění obsahovat vždy, vyvlastňovací úřad rozhodne, která práva třetích osob k vyvlastňované nemovitosti vyvlastněním nezaniknou, protože to vyžaduje veřejný zájem.¹¹⁴

Obecně totiž dle VyvlZ platí, že dojde-li k vyvlastnění, které spočívá v odnětí vlastnického práva, zaniknou spolu s ním některá práva třetích osob k vyvlastňovaným nemovitostem. Těmito jsou zejména právo zástavní, podzástavní nebo zajišťovací převod práva,¹¹⁵ za což oprávněným osobám přísluší část náhrady vyvlastňovaného.¹¹⁶ Naopak, byť tomu bylo původně jinak, dnes nájem bytu, nebytového prostoru, stavby a pozemku, spolu s rozhodnutím o vyvlastnění nezanikají,¹¹⁷ neboť opakované praktické zkušenosti ukázaly, že mezi vyvlastněním a započítáním uskutečňování účelu vyvlastnění jsou značné časové prodlevy, ve kterých může být nájem bez problémů uskutečňován. Ukáže-li se následně, že tomu tak v daném případě není a dosavadní výkon nájemního práva účelu vyvlastnění skutečně brání, mohou se strany dohodnout na uzavření

¹¹³ Z praxe krajských vyvlastňovacích úřadů, 2022.

¹¹⁴ § 24 odst. 3 písm. b) VyvlZ.

¹¹⁵ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 31 (§ 6 VyvlZ).

¹¹⁶ § 14 odst. 1 VyvlZ.

¹¹⁷ § 7 odst. 1 VyvlZ.

nové nájemní smlouvy, která nebude účelu vyvlastnění bránit,¹¹⁸ a není tak žádný důvod, proč by měly nájemy bez dalšího rozhodnutím o vyvlastnění končit.

Samotné rozhodnutí o tom, že konkrétní právo třetí osoby, které by jinak s právní mocí rozhodnutí o vyvlastnění ze zákona zaniklo, pro veřejný zájem nezanikne, je situací spíše výjimečnou. Příkladem může být situace, kdy bylo na pozemku, který je aktuálně předmětem vyvlastňovacího řízení, zřízeno předchozím vyvlastňovacím řízením věcné břemeno podzemního vedení inženýrských sítí, jehož potřeba stále trvá. Aktuálním vyvlastňovacím řízením má být rozhodnuto o odnětí vlastnického práva k danému pozemku pro výstavbu silnice, kdy této nebude předchozí věcné břemeno bránit. Na základě aktuálního rozhodnutí o vyvlastnění, kterým je stanoveno, že původní věcné břemeno spolu s novým rozhodnutím o vyvlastnění nezaniká, tak budou tyto vedle sebe koexistovat a každé dále sloužit veřejnému zájmu, pro který byly zřízeny a určeny.¹¹⁹

Poslední výrok o vyvlastnění, který je zákonem obligatorně vyžadován, stanovuje lhůtu, ve které je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, přičemž tato nesmí být stanovena delší dvou let od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.¹²⁰ Na žádost vyvlastnitel, která je podána ještě v průběhu lhůty určené rozhodnutím, může vyvlastňovací úřad v situacích hodných zvláštního zřetele jednou rozhodnout o jejím prodloužení, a to opět o maximálně dva roky.¹²¹ Při rozhodování o prodloužení lhůty je dán prostor pro správní uvážení vyvlastňovacího úřadu, který musí zejména zvážit, zda jsou pro její prodloužení splněny podmínky a zda v konkrétním případě nepřevažuje zájem na ochraně práv dotčených osob nad zájmem na její prodloužení.¹²²

V souvislosti s tímto výrokem lze jen doplnit, že se jedná o lhůtu obecnou, která může být speciálními právními předpisy stanovena odlišně a se kterou mohou být v případě jejího nedodržení spojeny závažné právní důsledky v podobě zrušení vyvlastnění.¹²³

3.5.2. Výroky o náhradě

Výroky o náhradě představují vedle výroků o vyvlastnění druhou skupinu výroků, ze kterých se rozhodnutí o vyvlastnění skládá. Tato je tvořena několika obligatorně či fakultativně obsaženými výroky,¹²⁴ kterými dochází k naplnění jedné z ústavních podmínek vyvlastnění – náhrady, a kterými je zejména stanoven způsob jejího určení, její výše a podmínky výplaty.

¹¹⁸ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 32 (§ 7 VyvlZ).

¹¹⁹ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 156.

¹²⁰ § 24 odst. 3 písm. c) VyvlZ.

¹²¹ § 25 odst. 6 VyvlZ.

¹²² GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.6.4.

¹²³ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.6.4.

¹²⁴ § 24 odst. 4 VyvlZ.

Dříve v této kapitole bylo uvedeno, že výroky o vyvlastnění jsou jádrem a cílem celého vyvlastňovacího řízení, a to zejména ten o stanovení jeho konkrétní formy, neboť vyvlastniteli umožní následné provedení účelu, pro který bylo vyvlastňováno. Byť samozřejmě nelze uvedenému výroku jeho význam upírat, v kontextu náhrady je třeba zdůraznit, že je to právě výrok o její výši, který má stěžejní význam naopak pro vyvlastňované,¹²⁵ a bude tak zpravidla důvodem vleklých sporů.

Prvním z výroků, který je v rozhodnutí obsažen téměř vždy,¹²⁶ je rozhodnuto o konkrétní náhradě, její výši a lhůtě, ve které má být tato vyvlastňovanému uhrazena.

Určování výše náhrady je proces velmi složitý, který je i dnes provázen řadou nejednoznačných a problematických aspektů. Protože je ale cílem této práce seznámit čtenáře primárně se samotnými rozhodnutími o vyvlastnění, není zde z kapacitních důvodů možné věnovat této problematice detailní pozornost. Poměrně zjednodušeně tak lze uvést, že výše náhrady se stanovuje na základě znaleckého posudku tak, aby se její výši odčinila újma, která vyvlastňovanému v souvislosti s vyvlastněním vznikla, neboť už samotné vyvlastnění představuje významný zásah do jeho práv, a není tak žádoucí, aby v jeho důsledku utřžil v majetkové rovině další újmu.¹²⁷

Vyvlastňovaný má právo do 30 dnů od vyrozumění o zahájení řízení předložit znalecký posudek, podle kterého se při určení výše náhrady primárně postupuje. Neučiní-li tak, je náhrada stanovena na základě znaleckého posudku, který předložil vyvlastnitel spolu s podanou žádostí o vyvlastnění.¹²⁸ Oba znalecké posudky pak při určování náhrady pracují se dvěma různými druhy náhrad, a to *cenou obvyklou* a *cenou zjištěnou*, mezi nimiž se volí zejména s ohledem na formu, ve které má být vyvlastnění provedeno.

Má-li dojít k vyvlastnění formou odnětí vlastnického práva k pozemku nebo stavbě, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši *ceny obvyklé*, která představuje hodnotu, jíž by mělo být v tuzemsku dosaženo při prodeji stejného či obdobného majetku ke dni provedení ocenění.¹²⁹ Při jejím určení se zejména zohledňuje aktuální stav nemovitosti, způsob jejího užívání a další obdobné skutečnosti. Vliv na cenu naopak nemají osobní poměry vyvlastňovaného, zvláštní obliba věci ani účel, pro který je vyvlastňováno a pro který bude nemovitost následně užívána. Rozhodl-li by se tak vyvlastňovaný pro prodej nemovitosti sám, měl by dostat právě hodnotu podobnou ceně obvyklé. Je ovšem třeba upozornit na skutečnost, že znalecké posudky se co do obvyklých cen

¹²⁵ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. [online]. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. S. 134. Dostupné z: <https://munispace.muni.cz/library/catalog/book/889>.

¹²⁶ Výjimku v tomto případě představuje pouze situace, kdy je náhrada dle § 24 odst. 4 písm. b) VyvLZ poskytována ve formě náhradní nemovitosti.

¹²⁷ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 39 (§ 10 VyvLZ).

¹²⁸ § 20 odst. 1 VyvLZ.

¹²⁹ Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 2.

značně liší, neboť poskytují znalcům určitý prostor k subjektivitě.¹³⁰ Není tak zpravidla možné vyjít výlučně jen z jednoho z předložených posudků, a je třeba nějakým způsobem vyhodnotit jejich relevanci a důvod jejich rozporu, k čemuž slouží primárně výsledky obou znalců.

Naopak, má-li vyvlastnění formu omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zřízením věcného břemene, nebo došlo-li k odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu, je náhrada stanovena pomocí *ceny zjištěné*. K jejímu určení dochází s účinností od 1. 1. 2021 pomocí tzv. výnosového způsobu, tedy na základě ročního užítku s přihlédnutím ke konkrétnímu druhu věcného břemene a k délce jeho trvání. Není-li to možné, určí se její výše na základě pevné částky.¹³¹ Konkrétní postup tohoto oceňování, který je na rozdíl od oceňování pomocí ceny obvyklé více objektivní a je tak do značné míry schopný zamezit velkým oceňovacím rozdílům, nalezneme zejména v části páté vyhlášky č. 441/2013 Sb.¹³²

Spolu s výší náhrady určí vyvlastňovací úřad vyvlastniteli lhůtu, ve které má vyvlastňovanému náhradu uhradit, kdy tato nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. Jedná se o lhůtu, s jejímž nedodržením se mohou rovněž pojit závažné právní důsledky v podobě zrušení vyvlastnění, pročež je třeba její splnění řádně hlídat.

V případech, že dojde mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným k dohodě o směně, specifikuje vyvlastňovací úřad místo náhrady za vyvlastnění konkrétní stavbu či pozemek, který má být směněn. I zde ovšem dochází pomocí oceňovacích předpisů k určení hodnoty obou předmětných nemovitostí, neboť liší-li se od sebe, rozhodne vyvlastňovací úřad rovněž o dorovnání rozdílu jejich hodnot a o lhůtě, ve které má být rozdíl vyplacen. Ani zde tato nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.¹³³

Dojde-li v návaznosti na rozhodnutí o vyvlastnění k zániku práv zástavních věřitelů, podzástavních věřitelů a oprávněných ze zajišťovacího převodu práva, rozhodne vyvlastňovací úřad rovněž o náhradě za práva takto zaniklá. Výše náhrady by měla být určena na základě dohody těchto třetích osob s vyvlastňovaným, který jim poskytne část náhrady, která mu byla úřadem za vyvlastnění určena. V praxi ovšem nelze vyloučit situace, kdy k vzájemné dohodě nedojde zejména z důvodu, že na výši náhrady nepadají mezi dotčenými osobami shoda. V těchto případech je pak vyvlastňovaný povinen na základě rozhodnutí o vyvlastnění složit celou náhradu za vyvlastnění do úschovy soudu, a o konkrétní výši náhrady třetích osob bude následně rozhodnuto až v řízení o úschovách.¹³⁴

¹³⁰ Z praxe vyvlastňovacích úřadů, 2020/2021.

¹³¹ § 16b odst. 1 ZOM.

¹³² Vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů, zejména § 39a, 39b.

¹³³ § 24 odst. 4 písm. b) VyvlZ.

¹³⁴ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 84 (§ 24 VyvlZ).

Poněkud problematickou se mi ovšem v této souvislosti zdá skutečnost, že se do soudní úschovy ukládá celá náhrada. Dokážu si totiž představit situaci, kdy se na rozhodnutí o náhradě poměrně dlouho čekalo a místo toho, aby mohl vyvlastňovaný s odměnou konečně nakládat a pořídit si například náhradní nemovitost, je v celém rozsahu své náhrady omezen čekáním na rozhodnutí soudu, třebaže to byl právě on, kdo nabídl třetí osobě náhradu adekvátní, která ale této nepřišla dostatečná. Je otázkou, jak dlouho může řízení o úschově, ke kterému není třeba nařizovat jednání,¹³⁵ trvat. I tak je ale dle mého názoru vhodné poukázat na fakt, že zejména v dnešní době, kdy rostou ceny nemovitostí velmi rychle, je možné, že po proběhnutí řízení o úschovách a vydání zbytku náhrady za vyvlastnění vyvlastňovanému nebude tento za poskytnutou náhradu schopen sehnat nemovitost obdobných kvalit, jakou by sehnal, pokud by měl finance k dispozici hned po jejich vyplacení vyvlastnitelem.

Vzhledem k tomu, že je k náhradě nákladů za vyhotovení znaleckého posudku povinen vyvlastnitel, je posledním výrokem o náhradě vyvlastňovanému přiznána náhrada za znalecký posudek, nechal-li si jej vypracovat, a určena lhůta pro její úhradu, která nesmí být opět delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí.¹³⁶

Před novelou VyvZ provedenou zákonem č. 403/2020 Sb., bylo možné, aby byla náhrada za vyvlastnění určena i na základě znaleckého posudku vyhotoveného na žádost vyvlastňovacího úřadu. V praxi pak často docházelo ve výrocích o náhradě k tomu, že vyvlastňovací úřad přiznal náhradu za jeho zhotovení pouze sobě, kdy na náhradu za posudek vyhotovený na žádost vyvlastňovaného zapomněl.¹³⁷ A ačkoliv mu aktuálně VyvZ možnost nechat znalecký posudek vyhotovit přímo nestanovuje, domnívám se, že by k uvedenému mohlo docházet stále, a to v souvislosti s nutností odstranit rozpory znaleckých posudků předložených vyvlastnitelem a vyvlastňovaným, kdy se tyto nepodaří vyvlastňovacímu úřadu objasnit výsledkem znalců a bude třeba nechat vyhotovit pro určení správné výše náhrady posudek revizní.¹³⁸

3.6. Katastr nemovitostí

Katastr nemovitostí představuje veřejný seznam obsahující zákonem požadované informace o vybraných druzích nemovitých věcí, jehož primárním účelem je zpřístupnit tyto veřejnosti tak, aby měla možnost se s nimi jednoduše seznámit. Touto veřejnou dostupností informací je naplněna zásada formální publicity,¹³⁹ s níž velmi úzce souvisí zásada publicity materiální, vyjadřující dobrou

¹³⁵ Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, § 293.

¹³⁶ § 24 odst. 4 písm. d) VyvZ.

¹³⁷ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 159.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015.

¹³⁹ BAUDYŠ, Petr. In: BAUDYŠ, Petr. *Katastrální zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1 (§ 1).

víru veřejnosti v pravdivost údajů v katastru zapsaných.¹⁴⁰ Jedná se o jedny z hlavních zásad, na kterých je katastr nemovitostí vystavěn a které by tak dle mého názoru měly být orgány státu plně respektovány, naplňovány a chráněny. Právě proto dochází několikrát i v rámci vyvlastňovacího řízení vyvlastňovacím úřadem ke kontaktování příslušného katastrálního úřadu, kterému jsou předány aktuální informace z probíhajícího řízení, a který tyto informace do katastru nemovitostí zaznamená.

První informací, kterou je třeba příslušnému katastrálnímu úřadu sdělit, je ta o zahájení vyvlastňovacího řízení,¹⁴¹ o němž je do katastru nemovitostí k příslušné nemovitosti zapsána poznámka.¹⁴² Důvodem je skutečnost, že je spolu s vyrozuměním vyvlastňovaného o zahájení vyvlastňovacího řízení spojen jeho zákaz s předmětnou nemovitostí pod sankcí neplatnosti nakládat. Proto v případě, kdy by byl příslušnému katastrálnímu úřadu doručen návrh na zápis změny evidovaných práv, ke které není vyvlastňovaný v průběhu vyvlastňovacího řízení oprávněn, katastrální úřad tento návrh na základě zapsané poznámky zamítne.¹⁴³

Následně, je-li v rámci vyvlastňovacího řízení vydáno usnesení o jeho zastavení, nebo dojde-li k zamítnutí žádosti o vyvlastnění, je vyvlastňovací úřad povinen bez zbytečného odkladu po právní moci těchto rozhodnutí vyrozumět příslušný katastrální úřad,¹⁴⁴ který na základě tohoto oznámení poznámku z katastru vymaže, a umožní tak vyvlastňovanému s nemovitostí opět volně nakládat.

Dojde-li ovšem k samotnému rozhodnutí o vyvlastnění, dochází rovněž k rozšíření obsahu, o kterém je katastrální úřad vyrozumíván, a tím i ke změně právních důsledků tohoto oznámení. Spolu s rozhodnutím o vyvlastnění se totiž katastrální úřad vyrozumívá také o věcných právech třetích osob, která jsou k předmětné nemovitosti v katastru zapsána, a která rozhodnutím o vyvlastnění zanikla a je tak třeba je vymazat.¹⁴⁵ Zde ovšem na rozdíl od případů výše uvedených nedochází k výmazu poznámky o zahájení vyvlastňovacího řízení, neboť by jejím výmazem umožněno vyvlastňovanému s nemovitostí opět nakládat, a tím účel vyvlastnění zmařit.

Přestože by se tak mohlo rovněž zdát, že katastrální úřad na základě doručeného rozhodnutí o vyvlastnění zapíše v závislosti na formě vyvlastnění také nově vzniklá vlastnická práva a práva odpovídající věcným břemenům, popřípadě vymaže či změní ta věcná břemena, která

¹⁴⁰ § 980 odst. 2 NOZ.

¹⁴¹ § 19 odst. 1 VyvlZ.

¹⁴² Poznámka je jedním ze zápisů, kterým se do katastru zapisují významné informace ke konkrétním nemovitostem, se kterými jsou spojeny.

¹⁴³ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 67 (§ 19 VyvlZ).

¹⁴⁴ § 23 odst. 5, § 24 odst. 1 VyvlZ.

¹⁴⁵ LEOVÁ, Nikola. *Vyvlastnění staveb a pozemků* [online]. Praha, 2018 [cit. 14. února 2022]. Diplomová práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: JUDr. Ing. Josef Staša, CSc. S. 42. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/102507>.

rozhodnutím přímo zanikla nebo byla omezena, opak je pravdou, neboť v praxi se s těmito situacemi setkat nelze.¹⁴⁶ Ačkoliv tak § 25 odst. 5 VyvZ říká, že je příslušné oznámení katastru nemovitostí zasíláno k zápisu práv do katastru nemovitostí, je rozhodnutí o vyvlastnění ve skutečnosti zasíláno pouze pro informování katastru a pro výmaz oněch práv třetích osob, která s rozhodnutím o vyvlastnění přímo zanikla. Pro vklad rozhodnutím nově založených či zaniklých práv vyvlastňovaných je tedy třeba, aby vyvlastnitel podal návrh na zápis dle katastrálního zákona.¹⁴⁷

Je ovšem otázkou, zda je tento postup dostatečně efektivní a zda spíše nepřispívá k zahlcení pracovníků jak vyvlastňovacích, tak katastrálních úřadů, neboť v případě, že dojde k rozhodnutí o vyvlastnění, dochází v zásadě ke dvojímu oznamování týchž skutečností, nejprve prostřednictvím vyvlastňovacího úřadu a následně prostřednictvím vyvlastnitele a jeho návrhu na zápis. Kromě toho, že tak dle mého názoru uvedené zatěžuje vyvlastňovací úřady, které musí všechny potřebné podklady nachystat a zaslat, může rovněž docházet i k určitému zahlcení katastrálních úřadů, kdy jim v podstatě budou doručeny listiny obdobného obsahu dvakrát a změny, které budou u předmětných nemovitostí prováděny, budou opět uskutečňovány nadvakrát.¹⁴⁸

3.7. Opravné prostředky, soudní přezkum

Samotná Ústava a Listina ukládají soudům či správním orgánům povinnost uplatňovat státní moc jen v případech, mezích a způsoby, jež zákon stanoví.¹⁴⁹ A přestože tak jednotlivé právní předpisy stanovují řadu zásad a pravidel, na kterých jsou tato řízení budována a která jsou obecně dodržována, nemůže být nikdy najisto zaručeno, že nedojde k určité formě selhání lidského faktoru,¹⁵⁰ které výsledek řízení negativně ovlivní. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že ačkoliv by k žádnému pochybení skutečně nedošlo, v situacích, kdy je autoritativně rozhodováno o právech a povinnostech osoby, měla by být této osobě dopřána možnost přezkumu daného rozhodnutí, byť by mělo být v konečném důsledku rozhodnuto stejně.

Právní stát a z něj vyplývající záruka dobré správy tak poskytují celou řadu řádných i mimořádných opravných prostředků, dozorcích prostředků a přezkumů ze strany soudů, které výše uvedenou kontrolu umožňují. Zejména pak co se týče omezení vlastnického práva v kontextu

¹⁴⁶ Z praxe vyvlastňovacích úřadů, 2020/2021.

¹⁴⁷ Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (§ 14 odst. 1).

¹⁴⁸ Z praxe vyvlastňovacích úřadů, 2020/2021.

¹⁴⁹ Čl. 2 odst. 3 Ústavy.

¹⁵⁰ STANISLAV, Antonín. *Dovolání s akcentem na ústavněprávní konformitu*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 2.

vyvlastnění, je třeba, aby zákonodárce a následně i příslušné orgány s ohledem na závažnost zásahu poskytovaly ochranu práv dotčených subjektů opravdu pečlivě.¹⁵¹

3.7.1. Odvolání

Správní řízení je v obecné rovině vybudováno na principu dvojinstančnosti,¹⁵² který je prováděn zejména institutem odvolání jakožto řádným opravným prostředkem směřujícím proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů v prvním stupni, jehož právní úpravu nalezneme zejména ve správním řádu. V souvislosti s vyvlastněním je ovšem třeba pozornost věnovat opět i VyvZ, který obsahuje celou řadu specifík odrážejících onu poměrně zvláštní povahu a účel vyvlastňovacího řízení a rozhodnutí o něm.¹⁵³

Odvolací řízení je tak řízením čistě dispozičním, které je zahajováno pouze na návrh odvolatele. Tento v sobě musí zahrnovat zejména označení napadeného rozhodnutí, rozsah, ve kterém je rozhodnutí napadáno a vady, které jsou v něm spatřovány.¹⁵⁴ Samotné odvolací řízení je tedy do značné míry budováno na totožných zásadách jako vyvlastňovací řízení v prvním stupni, neboť ačkoliv toto není zpravidla řízením ústním, projevuje se i zde zásada koncentrace, neboť je na tato řízení judikaturou nahlíženo jako na jeden celek.¹⁵⁵ S ohledem na uvedené zůstává okamžik koncentrace totožný s řízením v prvním stupni, protože účastníci nejsou v odvolacím řízení oprávněni uplatnit nové skutečnosti a důkazy. A přestože je tedy odvolací řízení pojímáno tak, aby se jím zapříčiněné průtahy pokud možno co nejvíce eliminovaly, samotný odkladný účinek s odvoláním spojený má na délku vyvlastňovacích řízení fatální vliv, neboť je způsobilý zapříčinit i k několikaměsíční zpoždění se zahájením realizace účelu vyvlastnění.¹⁵⁶

Přestože bylo výše uvedeno, že se odvoláním napadají nepravomocná rozhodnutí, není nezbytně nutné, aby tato byla jako rozhodnutí přímo označena, neboť se u nich uplatňuje tzv. materiální pojetí,¹⁵⁷ což znamená, že by tato měla být posuzována výhradně dle svého obsahu a pojmových znaků, nikoliv podle toho, jak jsou nadepsána či označena.¹⁵⁸ Lze tak shrnout, že

¹⁵¹ CHROMKOVÁ, Daniela. *Příprava výstavby dopravní infrastruktury v České republice, zejména z pohledu zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů* [online]. Brno, 2014 [cit. 22. února 2022]. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. S. 96. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/hrvn2/Priprava_vystavby_dopravni_infrastruktury_v_Ceske_republice_zejmena_z_pohledu_zakona_c.416_2009_Sb._o_urychleni_vystavby_dopravni_vodni_a_energeticke_infrastruktury_ve_zneni_pozdesich_predpisu.pdf.

¹⁵² POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání..., s. 385 (§ 81 SŘ).

¹⁵³ FRUMAROVÁ, Kateřina. Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění – jeho specifika i problematické aspekty. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 6 [cit. 2. března 2022], s. 212-216. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz).

¹⁵⁴ § 82 odst. 2 SŘ.

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 3 As 63/2006.

¹⁵⁶ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 163.

¹⁵⁷ § 92 SŘ.

¹⁵⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2003, sp. zn. 6 A 95/2002.

přestože má odvolání směřovat proti rozhodnutí, může jím být úspěšně napaden rovněž akt, který jako rozhodnutí označen není, jsou-li jím zakládány, měněny či rušeny práva a povinnosti, nebo je-li jím určeno, že osoba konkrétní práva a povinnosti má či nemá. Naopak odvolání, které směřuje proti aktu jako rozhodnutí sice výslovně označenému, které ale tyto pojmové znaky nenaplnuje, představuje odvolání nepřipustné a bude odvolacím orgánem zamítnuto.

Výše v práci bylo uvedeno, že se rozhodnutí mimo jiné dělí na rozhodnutí meritorní a procesní. V rovině odvolání je třeba doplnit, že proti usnesením, jakožto rozhodnutím procesní povahy, kterými je rozhodováno o přerušení či zastavení vyvlastňovacího řízení, mají právo odvolat se pouze ti účastníci, kterým je toto usnesení doručováno.¹⁵⁹ A ačkoliv tak VyvZ tento okruh účastníků nijak neomezuje a k odvolání proti usnesení jsou oprávněni zcela totožní účastníci vyvlastňovacího řízení jako proti rozhodnutí ve věci samé, bude odvolání proti usnesení podáno zpravidla vyvlastnitelem, neboť se jedná o rozhodnutí, která zjevně odporují primárně jeho zájmům. Další, a dle mého názoru nejzásadnější odchylkou, která od sebe v této souvislosti meritorní a procesní rozhodnutí odlišuje, je ta, že s odvoláním proti procesním rozhodnutím není obecně spojován odkladný účinek.¹⁶⁰ Posledním specifickým, se kterým se lze u procesního rozhodnutí setkat, je to, že dojde-li k uzavření dohody o získání potřebných práv a z tohoto důvodu k následnému zastavení vyvlastňovacího řízení, je odvolání proti tomuto usnesení dle VyvZ zcela nepřipustné.¹⁶¹ Uvedená výjimka se s ohledem na subsidiaritu rozhodnutí o vyvlastnění jeví logickou a účelnou, přesto je nutné poukázat na skutečnost, že se tato může negativně dotknout práv třetích osob k vyvlastňovaným nemovitostem, neboť tyto osoby nemají právo se na dohodě vyvlastnítele s vyvlastňovaným jakkoliv podílet nebo jejímu uzavření zabránit, kdy je jim nad to navíc v tomto kontextu odepřeno právo podat proti zastavení řízení odvolání.¹⁶²

Obecně v rovině správního práva platí, že je-li odvolání podáváno proti meritornímu rozhodnutí a je-li podáno jako včasné a přípustné, je s ním ze zákona automaticky spojen¹⁶³ tzv. devolutivní a suspenzivní účinek.¹⁶⁴ Dovoluji si tvrdit, že právě suspenzivní účinek, který představuje odklad právní moci, vykonatelnosti a dalších případných účinků,¹⁶⁵ je typickým odvolacím prvkem a jeho základní výhodou, která dává odvolateli možnost napadené rozhodnutí zvrátit, aniž by mu toto v mezidobí přímo způsobilo nepříznivé následky.¹⁶⁶

¹⁵⁹ § 76 odst. 5 SŘ.

¹⁶⁰ § 76 odst. 5 SŘ.

¹⁶¹ § 23 odst. 3 VyvZ.

¹⁶² FRUMAROVÁ: *Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění...*, s. 212-216.

¹⁶³ POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 476 (§ 85).

¹⁶⁴ FRUMAROVÁ: *Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění...*, s. 212-216.

¹⁶⁵ § 85 odst. 1 SŘ.

¹⁶⁶ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád. Komentář. 2. vydání...*, s. 476, § 85.

Jak již bylo řečeno, meritorní rozhodnutí o vyvlastnění je tvořeno výroky o vyvlastnění a výroky o náhradě, kdy se jejich odlišná povaha projevuje i v rovině odkladného účinku. V této souvislosti je tak třeba opět apelovat na vyvlastňovací úřady, aby rozhodnutí o vyvlastnění při jeho vyhotovení rozdělili do jednotlivých výroků opravdu pečlivě, neboť pouze tak může odvolatel ve svém odvolání bez pochybností vymezit výroky, které jím napadá a určit tím účinky, které podaným odvoláním způsobí. Důvodem tohoto apelu je totiž zejména skutečnost, že napadení jednoho z výroku neznámá v kontextu vyvlastnění automaticky odkladný účinek pro všechny další, kdy zákon pro stanovení konkrétních odkladných účinků obsahuje hned několik poměrně jasných a striktních pravidel.

Tak tedy, v případě, že je odvoláním napaden některý z výroků o vyvlastnění dle § 24 odst. 3 VyvlZ, má odvolání odkladný účinek na celý výrok o vyvlastnění i na výrok o náhradě, kdy není zcela jasné, zda byl takto komplexně zakotvený odkladný účinek úmyslem zákonodárce, nebo jen určitým jeho pochybením či nedůsledností v normotvorném procesu. Řada autorů odborných článků a publikací se totiž domnívá, že není nezbytné, aby všechny z výroků o vyvlastnění způsobovaly tak masivní odkladný účinek, kdy zejména výrok, kterým se určuje lhůta pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění, do výše náhrady ani výroku o formě vyvlastnění žádným způsobem nezasahuje.¹⁶⁷ Je ovšem otázkou, zda by ještě konkrétnější rozdělení odkladných účinků mezi jednotlivé výroky, jak je tomu například v liniovém zákoně, zapříčinilo větší míru ochrany adresátů a urychlilo uskutečňování účelu vyvlastnění, nebo by naopak přineslo už do tak poměrně složité právní úpravy vyvlastnění ještě větší míru nejistoty, speciality a nepochopení. Domnívám se proto, že jednoznačnou odpověď lze najít pouze na poli praktických zkušeností rozhodovací praxe jednotlivých vyvlastňovacích úřadů, které by měly být schopny odpovědět na otázku, které výroky rozhodnutí jsou odvoláním napadány nejčastěji, a zda jsou to v souvislosti s aktuální právní úpravou VyvlZ právě ty, které bez jakéhokoliv hlubšího smyslu způsobují odkladný účinek i ostatních výroků, čímž způsobují zbytečné průtahy, kvůli kterým je třeba právní úpravu do budoucna novelizovat.

V opačném případě, kdy je odvoláním napaden pouze některý z výroků o náhradě, nemá toto odvolání na účinky výroků o vyvlastnění žádný vliv. Uvedené se zdá být rozumné a účelné, neboť panuje-li shoda na základu věci, kterým je samotné rozhodnutí o vyvlastnění, není nutné, aby neshoda na náhradě a její výši způsobovala odložení uskutečňování účelu vyvlastnění.¹⁶⁸

¹⁶⁷ FRUMAROVÁ: *Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění...*, s. 212–216, nebo například HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 163.

¹⁶⁸ FRUMAROVÁ: *Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění...*, s. 212–216.

V souvislosti s náhradou a odkladnými účinky jednotlivých výroků si dovolím upozornit na jednu poměrně specifickou povinnost vyvlastnítele. Protože je bez pochyb, že právě výše náhrady a okamžik její úhrady jsou tématem velmi citlivým a podstatným, neboť právě tyto představují pro vyvlastňovaného určitou formu satisfakce a pro mnoho z nich současně i finanční obnos, který jim umožní pořídit si za vyvlastněné nemovitosti náhradní, stanovuje zákon pravidlo, na základě kterého je vyvlastnitel povinen uhradit vyvlastňovanému, popřípadě třetím osobám, náhradu, ačkoliv ještě není výrok o náhradě v právní moci, neboť tento se stává vykonatelným už spolu s právní mocí výroků o vyvlastnění.¹⁶⁹

Na uvedené navazuje ve světle ochrany vyvlastňovaného další poněkud specifické pravidlo, které zakazuje v odvolacím řízení snížení výše náhrady vyvlastňovaného nebo třetích osob.¹⁷⁰ Byť se jedná o provedení poměrně zaužívané *zásady zákazu reformatio in peius*,¹⁷¹ která je v obecném kontextu odvolání upravena ve správním řádu,¹⁷² domnívám se, že je v této souvislosti zakotvena poměrně nevhodně a neúplně, neboť VyvlZ úmyslně vynechává výjimky, které jsou zpravidla její neoddělitelnou součástí, a činí z ní tak navzdory ustálené judikatuře a převažujícím názorům odborné veřejnosti nástroj absolutní.¹⁷³ Sám SŘ totiž výslovně stanovuje, na rozdíl od úpravy obsažené ve VyvlZ, že není možné v odvolacím řízení změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže by rozhodnutí bylo zcela v rozporu s právními předpisy či veřejným zájmem, což umožňuje rozhodovacímu orgánu reagovat na situace odporující uvedeným hodnotám. Proto je v této souvislosti třeba položit si otázku, zda takto zakotvené pravidlo neporušuje jednu ze základních zásad správního řízení, a to zásadu rovnosti účastníků,¹⁷⁴ neboť i pokud by byla náhrada určena až jako protizákonně vysoká, musel by ji vyvlastnitel vyvlastňovanému uhradit a následně čekat až na rozhodnutí odvolacího orgánu, který napadené rozhodnutí zruší a vrátí jej k rozhodnutí o náhradě orgánu prvostupňového, který již ke snížení výše náhrady oprávněn je.¹⁷⁵ Uvedené pravidlo tak výrazně a nerovně zasahuje do práv vyvlastnítele, neboť kromě mnohem delšího času, který bude muset na snížení náhrady a navrácení její části čekat, mu vzrostou kvůli delšímu řízení i jeho náklady. Byť se tak jedná o pravidlo v kontextu vyvlastnění i přes avizovanou nerovnost do značné míry ospravedlnitelné, bylo by dle mého názoru vhodné do budoucna zakotvit do VyvlZ ony zákonné výjimky z tohoto pravidla, obdobně jako je tomu například v již výše zmiňovaném SŘ,

¹⁶⁹ § 25 odst. 3 VyvlZ.

¹⁷⁰ § 25 odst. 4 VyvlZ.

¹⁷¹ FRUMAROVÁ: *Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění...*, s. 212-216.

¹⁷² § 90 odst. 3 SŘ.

¹⁷³ KOLMAN, Petr, GRYGAR Tomáš. *Vybrané otázky zákazu reformatio in peius ve správním právu trestním* [online]. advokatinidenik.cz, 6. 12. 2020 [cit. 11 dubna 2022]. Dostupné z: https://advokatinidenik.cz/2020/12/06/vybrane-otazky-zakazu-reformatio-in-peius-ve-spravnim-pravu-trestnim/#_ftn32.

¹⁷⁴ § 7 odst. 1 SŘ.

¹⁷⁵ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 164.

kdy by tyto měly chránit zejména zákonnost rozhodnutí a veřejný zájem, kterého se dotýká a jemuž případně rozhodnutí, zejména v extrémních případech, odporuje.

Z celkového hlediska se ale domnívám, že je právní úprava odvolání poměrně věcná, přehledná a rozumná, a jako taková umožňuje účastníkům, kteří se cítí být rozhodnutím prvostupňového orgánu na svých právech dotčeni, domoci se jeho změny. Současně mám za to, že v úpravě odvolacího řízení je rovněž pamatováno na citlivost a naléhavost tohoto rozhodnutí, v důsledku čehož je toto řízení upraveno tak, aby se, pokud možno, co nejvíce předcházelo možným průtahům. I přes to ale každé odvolání způsobí oddálení konečného vyřešení věci až o několik měsíců, a ačkoliv se tato doba může zdát jako až nepřiměřeně dlouhá, nemusí to v praxi vždy představovat tak citelný problém, jak se může na první pohled zdát. Důvodem je skutečnost, že odvolací řízení nejsou co do výroků o vyvlastnění ničím extrémně častým¹⁷⁶ a k započítání uskutečňování účelu vyvlastnění tak lze s ohledem na oddělený odkladný účinek zpravidla přikročit už po právní moci výroků o vyvlastnění vydaných orgánem v prvním stupni, kdy současně dojde i k úhradě tímto rozhodnutím stanovené náhrady, byť tato nemusí být konečná.

Co do zbytku odvolacího řízení osobně považuji za poněkud problematickou onu nerovnost, které se vyvlastniteli dostává v odvolacím řízení v souvislosti s výroky o náhradě a nemožností jejich snížení. Být je zřejmé, že ve vyvlastňovacím řízení představuje právě on pomyslnou silnější stranu, která zahájila na svou žádost řízení, na jehož konci má být výrazně zasaženo do práv vyvlastňovaných, bylo by dle mého názoru vhodné zakotvit alespoň možnost snížení náhrady v důsledku její nezákonnosti, neboť stávající stav, kdy musí vyvlastnitel čekat až na opětovné rozhodnutí prvostupňového orgánu poté, co mu bylo rozhodnutí odvolacím orgánem vráceno, považuji za minimálně neetický.

3.7.2. Jiné opravné a dozorčí prostředky

Ačkoliv odvolání beze sporu představuje nejčastější prostředek nápravy rozhodnutí, není prostředkem jediným, neboť správní řád poskytuje celou řadu dalších, kterými může být chybné rozhodnutí zvráceno. Protože se ale nejedná o prostředky ochrany práv, kterým by VyvlZ poskytoval speciální úpravu, nebude těmto v této práci věnována větší pozornost, kdy bude uvedeno jen několik příkladů.

Z opravných prostředků tedy stojí za zmínku zejména obnova řízení na žádost, jejíž užití je v rukou účastníka vyvlastňovacího řízení. Tuto lze směřovat proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů poté, co se objevily nové skutečnosti a důkazy, které sice v době vedení

¹⁷⁶ Z praxe vyvlastňovacích úřadů, rok 2020/2021.

vyvlastňovacího řízení existovaly, ale účastník je nemohl bez své viny uplatnit, jsou-li tyto způsobilé zapříčinit vydání nového rozhodnutí v jeho prospěch.¹⁷⁷

Z dozorčích prostředků pak lze uvést například tzv. přezkumné řízení, které je často prezentováno jako určitá možnost poslední záchrany, kterou lze užít před tím, než se dotčený účastník obrátí na soud. Existuje-li totiž pravomocné či vykonatelné rozhodnutí o vyvlastnění, které odporuje zákonu, může účastník podat podnět k zahájení tohoto přezkumného řízení, ve kterém správní orgán nadřízený orgánu, který rozhodnutí vydal, může toto nezákonné rozhodnutí změnit či dokonce zrušit.¹⁷⁸ Na zahájení přezkumného řízení, stejně jako na zahájení jiných dozorčích prostředků, ovšem není právní nárok,¹⁷⁹ a je tak třeba spoléhat se pouze na správnou úvahu orgánu k přezkumu oprávněného.

3.7.3. Soudní přezkum

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a Listina základních práv a svobod představují stěžejní lidskoprávní dokumenty, které jsou nedílnou součástí ústavního pořádku České republiky, a které tak spolu s dalšími předpisy tvoří určitý základní rámec našeho právního řádu jako celku. Jedná se o právní předpisy, jejichž primárním úkolem je poskytovat ochranu základním právům a svobodám osob, mezi které bez pochyby patří i právo na spravedlivý proces.¹⁸⁰ Proto tyto stanovují celou řadu procesních pravidel, kterými mají být jednotlivá řízení ovládána tak, aby bylo toto právo plně respektováno.

EÚLP ve svém čl. 6 stanovuje právo každého na to, aby byla jeho záležitost projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech, závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu s tím, že bude věc projednána v přiměřené lhůtě, spravedlivě, veřejně a s veřejným vyhlášením rozsudku. Je-li tak rozhodováno o oprávněnosti trestního obvinění či o občanských právech a závazcích, představuje toto ustanovení určitý primární a mezinárodně respektovaný požadavek stanovující základní kvality rozhodování a řízení, které mu předcházelo. Zcela pochopitelně tak vyvstává otázka, zda správní řízení, speciálně pak řízení o vyvlastnění, pod uvedený článek EÚLP spadá a zda pak toto řízení předmětné ustanovení plně respektuje a poskytuje tím adresátům dostatečnou ochranu.

Aby tak vyvlastňovací řízení pod tento článek Úmluvy skutečně spadalo, muselo by rozhodnutí o vyvlastnění svou povahou představovat rozhodnutí o občanských právech či

¹⁷⁷ § 100 odst. 1 SŘ.

¹⁷⁸ § 94 a násl. SŘ.

¹⁷⁹ JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO, David: *Správní řád. Komentář. 6. vydání...*, s. 588 (§ 94).

¹⁸⁰ ČELADNÍK, Filip. *Judikatura ESLP a právo na spravedlivý proces ve správním soudnictví. Právní rozhledy* [online databáze], 2009, č. 23 [cit. 3. března 2022], s. 847. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz).

závazcích, a to nikoliv pouze okrajově, ale muselo by toto mít na občanská práva či závazky zcela rozhodující a přímý vliv,¹⁸¹ přičemž proto, aby se o občanská práva jednalo, není dle ustálených názorů rozhodující, na základě kterého právního předpisu je o těchto rozhodováno, ale je rozhodující zejména mezinárodní vnímání podstaty tohoto práva. O občanských právech tak bezpochyby může být rozhodováno i na základě předpisu veřejnoprávní povahy, kterou má například i zákon o vyvlastnění. Jedním z podstatných ukazatelů oné povahy občanského práva je pak zejména majetkový prvek, který bezpochyby v rozhodnutí o vyvlastnění splněn je, neboť je to právě vlastnické právo, které je vyvlastněním zasahováno nejvíce.

Protože tedy bylo prokázáno, že se čl. 6 Úmluvy vztahuje také na řízení a rozhodnutí o vyvlastnění, je nyní nutné rovněž zodpovědět otázku, zda tato řízení výše uvedené požadavky Úmluvy splňují, pročež je třeba v první řadě uvést, že pojmy, se kterými EÚLP pracuje, je nutno vykládat autonomně, a ne pouze dle jejich českého znění. Proto ačkoliv se může na první pohled zdát, že není splněna většina z podmínek, není tomu zcela tak.

V rovině vyvlastňovacího řízení, jak bylo popsáno v první kapitole této práce, tak lze zhodnotit, že se jedná o řízení ústní, které může být vedeno na požádání účastníků rovněž jako řízení veřejné,¹⁸² kdy se ale nejedná o zcela absolutní model zásady veřejnosti srovnatelný s řízeními soudními. Vezmeme-li ale v úvahu, že primárním úkolem zásady veřejnosti je kontrola průběhu řízení a rozhodování, je tato dle mého názoru alespoň do jisté míry za dodržení dalších požadavků splněna.¹⁸³ A vzhledem k tomu, že je při jednání a rozhodování vyvlastňovací úřad vázán právními předpisy a zásadami, mezi které patří i zásada rychlosti,¹⁸⁴ lze zhodnotit, že je v rámci vyvlastňovacího řízení dodržena rovněž i podmínka rychlosti a spravedlnosti.

Zejména v souvislosti s orgánem, který o vyvlastnění rozhoduje, je pak třeba užít onen výše zmíněný autonomní výklad, neboť přestože je Úmluvou výslovně vyžadován soud, lze pod tento pojem bez pochyby podřadit právě i vyvlastňovací úřad, který lze na základě Ústavy zřídit pouze zákonem.¹⁸⁵ Problém v jeho souvislosti ovšem nastává u vlastností, které má rozhodující orgán mít, neboť se v obecné rovině správních orgánů, které jsou budovány na principu subordinace a ochrany veřejného zájmu, nedá zcela jistě hovořit o jejich nezávislosti a do značné míry ani nestrannosti.¹⁸⁶ Přesto jsou ale tyto orgány povinny sledovat určitý veřejný zájem, jsou rovněž povinny bez jakékoliv podjatosti postupovat v souladu s rovností účastníků, jakožto s klíčovým

¹⁸¹ KMEC, Jiří. In: KMEC, Jiří, KOSARĚ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 586.

¹⁸² § 49 odst. 2 SŘ.

¹⁸³ KMEC: *Evropská úmluva o lidských právech...*, s. 591.

¹⁸⁴ § 6 odst. 1 SŘ.

¹⁸⁵ Čl. 79 odst. 1 Ústavy.

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19.10.2004, sp. zn. II. ÚS 623/02.

institutem nestrannosti rozhodujícího orgánu,¹⁸⁷ pročež by se i zde o určité míře naplnění nestrannosti hovořit dalo. Spolu s absencí veřejného vyhlášení rozhodnutí o vyvlastnění dle VyvZ¹⁸⁸ tak lze shrnout, že byť se vyvlastňovací řízení svou povahou a právní úpravou naplnění spravedlivého řízení v pojetí čl. 6 EÚLP blíží, doposud tomu tak zcela není.

Protože je ale třeba, aby byly Českou republikou plně respektovány závazky plynoucí jí z mezinárodních smluv a čl. 6 EÚLP tak byl plně dodržován i ve spojení se správním řízením, bylo třeba stanovit a uzákonit další postup přezkumu správních rozhodnutí, který bude tento článek plně respektovat, a dopřávat tak účastníkům těchto řízení, a zejména pak adresátům rozhodnutí, plnou procesní ochranu jejich práv, kterou s sebou právo na spravedlivý proces přináší.

Ústavněprávní základ takového přezkumu a provedení práva na spravedlivý proces, který byl v České republice uzákoněn, nalezneme v LZPS, která přímo uvádí, že každý, kdo se cítí být na svém právu zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby tento přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí.¹⁸⁹ Kromě toho, že tak toto ustanovení Listiny pokládá základy správního soudnictví a tím rovněž možnost dalšího přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí, přináší také plný respekt a provedení čl. 6 EÚLP. Ačkoliv tak není toto právo v plné míře dopřáno účastníkům už v rámci řízení správního, mohou se tito vždy obrátit na soud, kterým o jejich právech rozhodne za plného respektování práva na spravedlivý proces.¹⁹⁰

3.7.3.1. Historie soudního přezkumu

Protože správní orgány, byť pouze výjimečně, rozhodnutí i o soukromých subjektivních právech, bylo ve spojení s poměrně složitým a členitým rozhodnutím o vyvlastnění určení jeho soudního přezkumu také poměrně složité, neboť bylo třeba stanovit, zda rozhodnutí o vyvlastnění jako celek, popřípadě jeho jednotlivé výroky, představují rozhodnutí o soukromých či veřejných právech.¹⁹¹ Aby se tak soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění dostal do fáze, ve které je dnes a ve které je již poměrně ustálen, musel si projít poměrně dlouhým a komplikovaným vývojem.

Před přijetím vyvlastňovacího zákona v roce 2007 probíhalo vyvlastňovací řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Jednalo se o dobu, kdy bylo vyvlastnění posuzováno jako institut soukromoprávní, neboť v něm bylo rozhodováno o vlastnictví jakožto institutu práva soukromého, a jako takovému by mu měla být ochrana dle tehdejšího názoru poskytována právě soudy civilními.¹⁹² Mimo uvedené byla poměrně silným

¹⁸⁷ KMEC: *Evropská úmluva o lidských právech...*, s. 673.

¹⁸⁸ § 25 odst. 1 VyvZ.

¹⁸⁹ Čl. 36 odst. 2 LZPS.

¹⁹⁰ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. října 1984, *De Cubber proti Belgii*, č. 9186/80, bod 69.

¹⁹¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 14/06.

¹⁹² Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2004, sp. zn. 3 As 9/2003.

argumentem pro zachování tohoto soudního přezkumu také skutečnost, že jsou civilní soudy schopny poskytnout účastníkům vyšší, lepší a komplexnější ochranu, neboť tyto rozhodnutí správních orgánů přímo nepřezkoumávají, ale jsou oprávněny učinit si o věci vlastní skutkové i právní závěry, a to bez ohledu na zjištění provedená správním orgánem.¹⁹³ Jako poslední z tehdejších argumentů je třeba zmínit argument trojinstančnosti civilního soudnictví, kdy je rozhodnutí soudu v prvním stupni možno napadnout odvoláním, a toto následně i dovoláním, čímž by mělo být rovněž přispěno k vyšší ochraně práv.¹⁹⁴

K prolomení takto zaužívané praxe došlo roku 2004 rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který dospěl k závěru, že rozhodnutí o vyvlastnění je otázkou práva veřejného. Důvodem takto zásadního otočení judikatury byla zejména změna chápání předmětu řízení dle § 7 OSŘ, kterým bylo doposud pouze právo vlastnické. Nejvyšší správní soud ale dospěl k závěru, že předmětem není samotné vlastnické právo jako institut práva soukromého, ale pouze onen veřejnoprávní zásah do něj, představovaný správním rozhodnutím, neboť bylo-li by jako předmět řízení chápáno pouze vlastnické právo, nebylo by nikdy možno přezkoumat správními soudy jakýkoliv zásah do něj, byť by byl učiněn na základě práva veřejného.¹⁹⁵ Zohlednil-li tento navíc ve svém rozhodnutí tzv. mocenskou teorii, jakožto jednu z teorií pro odlišení soukromého a veřejného práva, zjistil, že je stát prezentovaný stavebním úřadem spolu s vyvlastňovaným, o jehož právech autoritativně rozhoduje, v nerovném postavení, neboť mu vnucuje svou vůli opřenu o veřejný zájem, na rozdíl od rozhodnutí o náhradě, kde rozhoduje stavební úřad v roli autority, kdy jsou účastníci řízení, vyvlastnitel a vyvlastňovaný, v postavení rovném.¹⁹⁶ V té době, ostatně totožně jako dnes, byla tedy aplikována tzv. dualita soudních přezkumů, kdy byl výrok o vyvlastnění přezkoumáván soudy správními a výrok o náhradě soudy civilními.

Přestože se uvedená varianta ukázala jako poměrně dobře fungující a citované rozhodnutí poskytlo poměrně neprolomitelnou bariéru argumentů, v souvislosti s přijetím VyvlZ došlo k návratu čistě soukromoprávního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, k němuž byly dle výslovné právní úpravy VyvlZ¹⁹⁷ příslušné krajské soudy postupující podle části páté OSŘ. Opětovná změna s sebou ale přinesla velkou míru nevole, neboť přijatá právní úprava odporovala dříve přijatým argumentům Nejvyššího správního soudu, kompetenčního senátu i mínění odborné veřejnosti.¹⁹⁸

¹⁹³ SVOBODA, Karel. In: SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1118.

¹⁹⁴ WINTEROVÁ, Alena. In: ČERNÁ, Stanislava, a kol. *Pocta Stanislavu Plívovi ke 75. narozeninám*. Praha: ASPI, 2008, str. 352 (soudní ochrana při vyvlastnění).

¹⁹⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, sp. zn. 4 As 47/2003.

¹⁹⁶ WINTEROVÁ: *Pocta Stanislavu Plívovi...*, s. 353.

¹⁹⁷ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění zákona č. 184/2006 Sb. (§ 28).

¹⁹⁸ Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 8.6.2007, sp. zn. Konf 4/2.

Situace tak byla následně, tentokrát snad již s konečnou platností, novelou VyvLZ provedenou zákonem č. 405/2012 Sb., změněna opět na tzv. dualistický režim soudního přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění. Navíc vzhledem k tomu, že zde určení způsobu přezkumu není ponecháno pouze na judikatorní praxi, lze tak snad očekávat určitou jeho stálost, která se ostatně již 10 let prokazuje.

Jako nejzásadnější problém, který zákonodárce k této změně přinutil, se paradoxně ukázala skutečnost, která byla dříve naopak označena za skutečnost svědčící pravomoci civilních soudů, neboť vzhledem k tomu, že přezkum správních rozhodnutí podle části páté OSŘ není vybudován na principu kasace jako správní soudnictví, ale dochází v něm k novému rozhodnutí ve věci, byly civilní soudy nuceny zkoumat rovněž to, zda k vyvlastnění skutečně dojít mělo, zda byly splněny všechny podmínky a zejména zda veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění skutečně převažoval nad zájmem na zachování práv vyvlastňovaného, což do pravomoci civilních soudů již z povahy věci citelně nepatří.¹⁹⁹ Aktuálně tak přísluší přezkum výroku o vyvlastnění soudům správním dle SŘS,²⁰⁰ a přezkum výroku o náhradě soudům civilním, které postupují dle části páté OSŘ.

Nyní zvolené rozdělení přezkumu výroků o vyvlastnění osobně považuji za vhodné. Byť může na první pohled působit, zejména pro právní laiky, poměrně složitě, s ohledem na ono výslovné zákonné zakotvení způsobu přezkumu a již téměř desetiletou praxi v něm ovšem závažný problém neshledávám. Pouze z procesní opatrnosti lze ale účastníkům doporučit, aby se s žádostí o pomoc v této fázi věci obrátili na své právní zástupce. Osobně navíc považuji aktuální úpravu za vhodnou zejména proto, že je rozdělení přezkumu zvoleno s ohledem na povahu a obsah toho kterého výroku, čímž je dle mého názoru žalobci poskytnuta nejvyšší možná ochrana, kdy bude rozhodnutí přezkoumáno osobou k tomu kvalifikovanou, zpravidla již v dané problematice zkušenu.

3.7.3.2. Soudní přezkum výroků o vyvlastnění

Domnívá-li se tak účastník vyvlastňovacího řízení, byť i ten opominutý,²⁰¹ že byl rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu podle § 24 odst. 3 VyvLZ zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, a rozhodne-li se po vyčerpání řádných opravných prostředků brojit proti těmto výroků žalobou, bude o této na základě VyvLZ²⁰² rozhodovat krajský soud dle sídla vyvlastňovacího úřadu, který ve věci rozhodoval v prvním stupni.²⁰³

¹⁹⁹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006, o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, sněmovní tisk č. 683/0, VI. volební období, s. 21.

²⁰⁰ Například usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 4 As 47/2003.

²⁰¹ GRÝGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.2.

²⁰² § 28 odst. 1 VyvLZ.

²⁰³ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 7 odst. 1, 2.

Žaloba představuje prostředek přezkumu rozhodnutí, který je primárně dispozitivní. Opomineme-li tak několik výjimek, které zohledňují zjevný veřejný zájem,²⁰⁴ je čistě v moci účastníků řízení, zda žalobu proti výrokům o vyvlastnění skutečně podají. Rozhodnou-li se tak, musí ji podat v obecné lhůtě totožné pro většinu správních žalob proti rozhodnutím, která činí 2 měsíce od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí, a která jim dle mého názoru poskytuje dostatečný prostor pro přípravu žaloby a potřebných podkladů. Přesto je ale třeba, aby ji měli účastníci v povědomí a počítali s její existencí, neboť její zmeškání nelze prominout.²⁰⁵

Kromě obecných náležitostí každého podání musí žaloba například obsahovat označení rozhodnutí, proti kterému směřuje, označení napadených výroků a rovněž skutečností, které považuje žalobce za nezákonné či nicotné, tedy tzv. žalobních bodů.²⁰⁶ Právě tyto žalobní body představují jádro žaloby a nejpodstatnější z projevů dispoziční zásady,²⁰⁷ neboť vymezují rámec, ve kterém bude soud oprávněn a současně povinen napadené rozhodnutí přezkoumat. Překročil-li by takto stanovené hranice, aniž by byla naplněna některá ze zákonných výjimek, jedná se z důvodu ochrany rovnosti a práva na spravedlivý proces o pochybení, pro které bude rozhodnutí o žalobě v řízení o kasační stížnosti s největší pravděpodobností zrušeno.²⁰⁸

Protože je žalobou napadáno pravomocné rozhodnutí po vyčerpání řádných opravných prostředků, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné,²⁰⁹ není s jejím podáním obecně dle SŘS spojován odkladný účinek. Výjimku z tohoto pravidla představuje právní úprava obsažená ve VyvZ, který přiznává odkladný účinek žalobě podané vyvlastňovaným proti výroku dle § 24 odst. 3 písm. a), jímž se rozhoduje tom, že je vyvlastňováno a v jaké formě. Byť to VyvZ výslovně nestanovuje, lze se domnívat, že jeho napadením dojde k pozastavení účinků, které jsou s pravomocným rozhodnutím obecně spojeny, nikoliv k odložení právní moci samotné,²¹⁰ a to pro všechny výroky rozhodnutí o vyvlastnění. Podstatou takto přiznaného odkladného účinku je zejména snaha o zabránění následkům, které by jinak pravomocné rozhodnutí o vyvlastnění přineslo a které by následně, bylo-li by toto soudem zrušeno či deklarováno nicotným, nebylo možno zvrátit buď vůbec, nebo jen s neúměrnými obtížemi.²¹¹ Osobně považuji takto stanovený odkladný účinek za více než vhodný, neboť soudní řízení zpravidla trvá i několik měsíců a bylo-li by soudem následně rozhodnutí o vyvlastnění skutečně zrušeno, zpravidla už nebude po takto

²⁰⁴ § 66 odst. 2, 3 SŘS.

²⁰⁵ § 72 SŘS.

²⁰⁶ § 71 SŘS.

²⁰⁷ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.2.

²⁰⁸ SOCHOROVÁ, Vendula. In: BLÁŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 (§ 75).

²⁰⁹ JIRÁSEK, Jan. In: BLÁŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 (§ 73).

²¹⁰ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.2.

²¹¹ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.2.

dlouhé době možné zcela obnovit stav nemovitosti, jaký zde byl před právní mocí rozhodnutí o vyvlastnění. Touto skutečností navíc nebude poškozen pouze sám vyvlastňovaný, ale rovněž i vyvlastnitel, kdy lze v této souvislosti na jeho straně očekávat velké finanční ztráty, neboť už zpravidla započal s uskutečněním účelu vyvlastnění, ve kterém následně nemohl pokračovat, a ještě byl povinen obnovit původní stav, a to i přesto, že se nemuselo jednat čistě o jeho pochybení.

Přestože tak může být takto zvolená právní úprava, kdy je automatický odkladný účinek spojen pouze se žalobou vyvlastňovaného, zejména pro třetí osoby značně znevýhodňující, je to právě vyvlastňovaný, kterému hrozí nezákonným rozhodnutím největší újma, na základě čehož lze předpokládat, že bude-li pro to důvod, žalobu podá, z čehož budou následně profitovat i dotčené třetí osoby. V případě, že by tomu tak ale nebylo a vyvlastňovaný žalobu z nějakého důvodu nepodal, lze tyto odkázat alespoň na obecnou právní úpravu žalob proti správním rozhodnutím obsaženou v SŘS, která stanovuje možnost odkladný účinek žalobě na žádost a za splnění podmínek v SŘS uvedených přiznat.²¹² Hrozila-li by tak třetím osobám závažná újma, lze předpokládat, že jim soud poskytne ochranu právě individuálně přiznaným odkladným účinkem.

Co do samotného postupu soudního řízení, uhradil-li žalobce soudní poplatek a byly-li odstraněny případné vady žaloby, doručí předseda senátu žalobu krajskému úřadu jakožto žalovanému, aby se k ní písemně vyjádřil a současně předložil spisový materiál.²¹³ Následně zpravidla bude pro naplnění čl. 6 EÚLP, jak je vymezen v této práci výše, pro rozhodnutí ve věci samé, veřejné jednání.²¹⁴ Zjistí-li ovšem soud, že je rozhodnutí nesrozumitelné, nedostatečně odůvodněné, nicotné či trpí-li jinými závažnými vadami, zejména zjistí-li, že nastaly v průběhu řízení takové nedostatky, které mohly mít vliv na správnost rozhodnutí, zruší jej bez nařízení jednání a vrátí věc k projednání žalovanému, který pak ve věci samé rozhodne sám.²¹⁵

Při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, ledaže bylo rozhodnutí opřeno o právní předpis nebo některé z jeho ustanovení, které byly v mezidobí zrušeny Ústavním soudem.²¹⁶ Uvedené ale neznamená, že by soud nebyl oprávněn opatřit si důkazy nové, popřípadě opětovně provést důkazy původní, tyto se pouze musí vztahovat k době rozhodování správních orgánů. Rozhodnutí ve věci samé soud následně vydá na základě takto komplexně zjištěného skutkového stavu, aby byl respektován požadavek plné jurisdikce dle již zmiňovaného čl. 6 EÚLP.²¹⁷

²¹² § 73 odst. 2 VyvlZ.

²¹³ ŠEBEK, Petr. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016 (§ 74).

²¹⁴ Další výjimkou z obligatorního jednání je situace, kdy účastníci na nařízení jednání netrvají.

²¹⁵ § 75 SŘS.

²¹⁶ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.2.

²¹⁷ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.2.

Zjistí-li soud, že je žaloba důvodná a napadené rozhodnutí je nezákonné, zruší jej a vrátí věc správnímu orgánu k dalšímu řízení. Tento je při rozhodování vázán právním názorem, který soud ve svém rozsudku vyjádřil, stejně jako důkazy, které případně v řízení o žalobě provedl.²¹⁸

Protože je ale žalobou možno napadnout i pouze některé z výroků, je třeba v souvislosti s jejich zrušením opět upozornit na jeden poměrně zásadní nedostatek právní úpravy, kdy zákon zcela nedostatečně upravuje jejich vzájemné propojení a účinky zrušení jen některého z nich, neboť pouze obecně uvádí, že zrušením výroku dle § 24 odst. 3 pozbývá platnosti rovněž výrok dle § 24 odst. 4 VyvlZ. Mělo-li by tak být vycházeno z výkladu čistě gramatického, který je právu neznalým adresátům zákona pochopitelně nejbližší, může to vést k naprosto absurdním závěrům, kdy by zrušením výroku o lhůtě k započetí uskutečňování účelu byly rovněž zrušeny výroky náhradové, ačkoliv výrok o samotném vyvlastnění a jeho formě napaden žalobou vůbec nebyl, a způsobuje tak nadále právní účinky. Odpověď je tak třeba hledat spíše ve výkladu teleologickém, kterým nejspíš dospějeme k závěru, že je to pouze výrok o formě vyvlastnění, s jehož zrušením dojde ke zrušení i výroků o náhradě, neboť funkčně jsou tyto závislé pouze na něm.²¹⁹

Rovněž je třeba poukázat na skutečnost, že se zákon nevypořádává ani s provázaností jednotlivých výroků o vyvlastnění, kdy neupravuje, co se stane se zbylými dílčími výroky, bude-li některý z nich zrušen. Odpověď, kterou lze v odborné literatuře nalézt, pracuje také s jejich vzájemnou závislostí, kdy je to opět pouze výrok o formě vyvlastnění, který sám o sobě ob stojí a pouze jehož zrušením by mělo dojít ke zrušení i zbylých výroků o vyvlastnění, které samy o sobě nejsou způsobilé jakýchkoliv účinků.²²⁰

Ačkoliv se tak lze pomocí odborné literatury a výkladových metod dobrat k poměrně jednoznačným závěrům, je v tomto směru třeba na zákonodárce apelovat, aby byly jednotlivé účinky, zejména s ohledem na právní jistotu adresátů, lépe a detailněji zakotveny přímo v zákoně.

V opačném případě, kdy soud pochybení vyvlastňovacího úřadu neshledá, žalobu zamítne.²²¹

Usoudí-li následně účastník, že je i toto pravomocné rozhodnutí soudu nezákonné, nepřezkoumatelné nebo vadné na základě pochybení v řízení, které mu předcházelo, může proti němu podat kasační stížnost, jakožto mimořádný opravný prostředek, o kterém rozhoduje Nejvyšší správní soud.²²²

²¹⁸ GRÝGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.2.

²¹⁹ GRÝGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.2.

²²⁰ GRÝGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.2.

²²¹ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 101 (§ 28 VyvlZ).

²²² § 102 a násl. SŘS.

Závěrem by se tedy dalo shrnout, že i samotné soudní řízení a jeho postup poskytují účastníkům vyvlastňovacího řízení před soudem dostatečnou ochranu jejich veřejných subjektivních práv, kdy toto navíc plně respektuje právo na spravedlivý proces v podobě, která je Úmluvou vyžadována. Odlišností od obecné právní úpravy, které VyvZ pro žalobu a řízení o ní stanovuje, není mnoho, a jsou-li, plně dle mého názoru odpovídají specifické a závažné povaze předmětného institutu a řízení, a to zejména co do jejího odkladného účinku.

I zde je ovšem třeba apelovat na zákonodárce, aby lépe upravil vzájemný vztah jednotlivých výroků rozhodnutí v souvislosti se zrušením pouze některého z nich, neboť aktuální právní úprava je dle mého názoru nedostatečná, nepřesná a může adresátům přinášet v rámci soudních řízení vlnu právní nejistoty.

3.7.3.3. Soudní přezkum výroků o náhradě

Jak již bylo uvedeno, výroky o náhradě představují svou povahou rozhodnutí ve věci soukromoprávní, neboť účastníkem tohoto vztahu jsou pouze vyvlastnitel a vyvlastňovaný, kteří jsou v rovném postavení, a nikoliv již autoritativní vyvlastňovací úřad.²²³

Je-li tak účastník řízení před vyvlastňovacím úřadem nespokojený s výrokem o náhradě a napadne tyto žalobou, projednávají ji civilní soudy podle soukromoprávních předpisů. Obsahové náležitosti této žaloby jsou takřka totožné s těmi, které jsou vyžadovány pro žalobu správní dle SŘS. I tato tak musí kromě obecných náležitostí obsahovat například označení napadaného rozhodnutí, údaje dokazující včasnost podání žaloby, označení skutečností dokládajících zkrácení žalobcových práv nebo označení rozsahu, ve kterém je rozhodnutí napadáno.²²⁴

Protože zákon o vyvlastnění nestanovuje téměř žádné specifické požadavky, je soudní řízení vedeno primárně dle OSŘ, zejména podle jeho části páté. Přesto jsou zde ovšem dvě zásadní odlišnosti, které je třeba zmínit. Těmito jsou, že k vedení těchto řízení jsou příslušné soudy krajské, na rozdíl od obecně příslušných soudů okresních, a že zde dochází ke zkrácení lhůty pro podání žaloby, neboť tato musí být podána do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o opravném prostředku, místo obecně stanovených 2 měsíců.²²⁵

Jedná se o specifika, která jsou v zákoně o vyvlastnění obsažena již od samého počátku jeho účinnosti a která reflektují onu poměrně závažnou povahu rozhodnutí o vyvlastnění, neboť se dle mého názoru snaží přinést do jeho soudního přezkumu větší míru odbornosti a rychlosti. Protože ale k uvedenému důvodová zpráva nic neuvádí, nelze jednoznačně říci, jaké konkrétní výsledky si zákonodárce, zejména od zkrácení lhůty, sliboval a zda toto zkrácení lhůty spíše

²²³ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.3.

²²⁴ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 246 odst. 2.

²²⁵ § 28 odst. 1 a odst. 2 VyvZ.

neuškodí, kdy bude žalobcům na přípravu jednotlivých žalob poskytnut v podstatě pouze poloviční čas, který se pak může odrazit v kvalitě podání a následných nutných doplněních, která řízení spíše prodlouží.

Řízení o žalobě je zahájeno jejím podáním krajskému soudu místně příslušnému dle polohy vyvlastňované nemovitosti, kdy se následně civilní soud, obdobně jako soud správní, obrátí na vyvlastňovací úřad, od kterého si vyžádá písemné vyjádření a spis.²²⁶ A ačkoliv to tak nemusí na první pohled vypadat, řízení o civilní a správní žalobě proti rozhodnutí a jejich účinky se od sebe do značné míry liší. Podání civilní žaloby proti kterémukoliv výroku o náhradě totiž nemá obligatorně odkladný účinek, a je tak třeba o tento žádat. Současně také platí, že přestože je k podání žaloby oprávněn rovněž jako u správních žalob ten účastník, který byl rozhodnutím na svých právech zkrácen, má řízení o civilní žalobě odlišný okruh účastníků, neboť zde jím na rozdíl od správního soudního řízení není správní orgán, jehož rozhodnutí je napadáno.²²⁷

Nejpodstatnější rozdíl je ovšem třeba spatřovat zejména v samotném průběhu řízení a dokazování. Neboť protože bylo správním orgánem rozhodnuto v soukromoprávní věci, o kterých tyto rozhodují spíše výjimečně, blíží se toto civilní soudní řízení svou povahou více prvnímu řízení ve věci samé než řízení přezkumnému.²²⁸ Pro zjištění adekvátní a spravedlivé výše náhrady tak musí soud vzít v úvahu všechny dostupné skutečnosti a důkazy, včetně těch, které vyvlastňovací úřad buď neprovedl, ačkoliv mohl, nebo které neměl vůbec k dispozici.²²⁹

Vyvlastňovací úřad vychází při určení náhrady z ceny obvyklé, popřípadě ceny zjištěné, jak byly popsány výše, kdy mu tak zpravidla není umožněna žádná jejich modifikace, která by zohlednila určitá specifika na straně vyvlastňovaného nebo předmětné nemovitosti. Toto je zákonem o vyvlastnění umožněno právě až civilním soudům, které jsou tak například oprávněny navýšit náhrady za vyvlastnění až o 40 % v souvislosti s délkou doby, po kterou vyvlastňovaný nemovitost vlastnil, nebo například o 20 %, měla-li nemovitost význam pro podnikatelskou činnost.²³⁰ Dospěje-li tak soud k závěru, že byla výše náhrady určena zcela správně, žalobu zamítne.²³¹ V opačném případě určí její výši, kdy je rovněž dle výše uvedených kritérií oprávněn rozhodnout o jejím doplnění, které se poskytuje vedle náhrady samotné.²³² Za žádné situace tak není civilní soud oprávněn vrátit věc správnímu orgánu k dalšímu jednání a rozhodnutí.²³³

²²⁶ § 250c OSŘ.

²²⁷ § 250a odst. 1 OSŘ.

²²⁸ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 4.3.3.

²²⁹ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 105 (§ 28 VyvlZ).

²³⁰ § 28 odst. 3 VyvlZ.

²³¹ § 250i OSŘ.

²³² VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 101 (§ 28 VyvlZ).

²³³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 21 Cdo 150/2013.

Ačkoliv s ohledem na závažnou povahu rozhodnutí o vyvlastnění plně kvitují snahu zákonodárce o poskytnutí skutečně spravedlivé náhrady na základě výše popsaných navýšení zohledňujících určité mimořádné situace, nejsem schopna nalézt žádný relevantní důvod, pro který jsou k těmto navýšením oprávněny až soudy, neboť je obecně známou informací, že problémy v průtazích v souvislosti s vyvlastněním nezpůsobuje samotné rozhodnutí o vyvlastnění, ale až samotná náhrada a její výše, kdy chce vyvlastňovaný pochopitelně získat náhradu nejvýše možnou. Je-li mu tak známa skutečnost, na jejímž základě by mohla být jeho náhrada soudem navýšena, je zcela přirozené, že se o její dosažení bude snažit, kdy bude muset kromě samotné žaloby podávat i odvolání proti rozhodnutí vyvlastňovací úřadu, aby došlo k naplnění podmínky subsidiarity soudních přezkumů, čímž průtahy ještě více narostou.

Osobně se tak domnívám, že měly-li by tuto možnost už vyvlastňovací úřady, bylo by možno velké množství vyvlastňovacích řízení ukončit už o několik měsíců dříve, kdy by současně nedocházelo k nadměrnému zatěžování soudů. Zvláště vezmeme-li v úvahu, že na rozdíl od řízení před správními soudy, rozhodnutí soudů civilních o výši náhrady za vyvlastnění je možno napadnout odvoláním a následně i dovoláním.

3.8. Zrušení vyvlastnění

Zrušení vyvlastnění představuje poměrně specifický institut umožňující zvrátit pravomocné rozhodnutí o vyvlastnění, aniž by toto rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo, trpělo nějakou závažnou vadou. Domnívá-li se totiž vyvlastňovaný, že je naplněna některá z kvalifikovaných skutečností, se kterými VyvlZ institut zrušení vyvlastnění spojuje, a rozhodne-li se jej využít, podá vyvlastňovacímu úřadu žádost, kterou řízení o zrušení vyvlastnění zahájí. Jedná se o výlučný způsob, kterým může být toto řízení zahájeno, neboť k tomuto nedochází nikdy automaticky.²³⁴ Je tak třeba apelovat na vyvlastňované, aby si splnění podmínek pro zrušení vyvlastnění sami hlídali, mají-li o zrušení vyvlastnění zájem, neboť byť by tyto splněny skutečně byly, sám vyvlastňovací úřad k zahájení řízení oprávněn není.

Řízení o zrušení vyvlastnění představuje správní řízení probíhající z větší části dle správního řádu,²³⁵ k jehož vedení je příslušný úřad, který dříve rozhodl o samotném vyvlastnění. Zjistí-li tento, zejména v součinnosti s vyvlastňovaným, že došlo k naplnění některé z kvalifikovaných skutečností, rozhodne meritorním a konstitutivním rozhodnutím o zrušení původního rozhodnutí

²³⁴ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 98 (§ 26 VyvlZ).

²³⁵ GRYGAR, Tomáš. *Problematické otázky zrušení vyvlastnění dle části šesté vyvlastňovacího zákona. Bulletin advokacie* [online databáze], 2020, č. 4 [cit. 27. února 2022], s. 33-38. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz).

o vyvlastnění. Jedná totiž se o institut nárokový, který tak rozhodujícímu úřadu neposkytuje v tomto směru žádný prostor pro správní uvážení.²³⁶

Právní mocí tohoto rozhodnutí, nikoliv až zápisem změny do katastru nemovitostí, pak vyvlastňovaný nabývá zpět všechna práva, která rozhodnutím o vyvlastnění dříve pozbyl,²³⁷ a vznikla-li mu vyvlastněním škoda, je mu tuto povinen vyvlastnitel nahradit. Vyvlastňovaný je naopak povinen vrátit vyvlastniteli do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí náhradu, kterou mu tento za vyvlastnění poskytl, a v případě, že mu poskytl rovněž náhradu stěhovacích výdajů, výdajů souvisejících se změnou sídla podnikání a obdobných nákladů, je vyvlastňovaný povinen vrátit také tyto, ačkoliv zde pouze ve výši, kterou na určený účel doposud nevynaložil.²³⁸

Práva třetích osob, která vyvlastněním dle § 6 a 7 VyvlZ zanikla, se zrušením vyvlastnění neobnovují.²³⁹

Domnívám se, že dříve, než se bude práce věnovat jednotlivým kvalifikovaným skutečnostem, se kterými je zrušení vyvlastnění spojeno, je třeba poukázat na jeden, dle mého názoru poměrně podstatný, nedostatek právní úpravy, neboť v této aktuálně absentuje lhůta, ve které má vyvlastňovaný právo zrušení vyvlastnění žádat. Je zřejmé, že žádost je možno podat až spolu se splněním některé z kvalifikovaných skutečností, absence nejzazšího termínu pro podání žádosti ale dle mého názoru závažně zasahuje do právní jistoty vyvlastnitel, kdy je při stávající právní úpravě vyvlastňovaný oprávněn zrušení vyvlastnění žádat i několik let po právní moci rozhodnutí o vyvlastnění, či dokonce i po naplnění podmínek pro jeho zrušení.²⁴⁰

Ačkoliv tak dochází ke zrušení rozhodnutí o vyvlastnění primárně na základě chyby vyvlastnitel, kdy si tento nebyl schopen ohlídat své povinnosti, aktuální právní úpravu, kdy může dojít ke zrušení vyvlastnění například až tehdy, kdy je celý účel vyvlastnění zrealizován a užíván, považuji za zcela nevhodnou, a zasluhující si do budoucna pozornost zákonodárce. Jako nejlepší řešení se zřejmě nabízí stanovení konkrétní nejzazší lhůty pro možnost zažádat o zrušení vyvlastnění, jak je tomu například na Slovensku, neboť byť by ve většině případů nejspíše postačovalo stanovit, že je zrušení vyvlastnění možno žádat do doby, dokud trvá některá ze skutečností, která opravňuje o zrušení vyvlastnění žádat, ukazuje se tento postup jako poměrně snadno zneužitelný, neboť například v situaci, kdy vyvlastnitel účelně s platbou náhrady otálí, mohl by tuto uhradit až právě ve chvíli, kdy by se dozvěděl o plánu vyvlastňovaného o zrušení zažádat.²⁴¹

²³⁶ GRYGAR: *Problematické otázky zrušení vyvlastnění...*, s. 33-38.

²³⁷ GRYGAR: *Problematické otázky zrušení vyvlastnění...*, s. 33-38.

²³⁸ GRYGAR: *Problematické otázky zrušení vyvlastnění...*, s. 33-38.

²³⁹ § 26 odst. 2 VyvlZ.

²⁴⁰ SHARAPAEV, Vladimír. *Vyvlastnění pro účely výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury* [online]. Praha, 2019 [cit. 18. února 2022]. Diplomová práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: doc. JUDr. Jakub Handrlica, LL.M., Ph.D. Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/213815/>. S. 45.

²⁴¹ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 44, 45.

Tím by vyvlastňovanému vedle jeho práva na včasnou náhradu odepřel rovněž jeden ze způsobů ochrany a kompenzace práv, do kterých mu bylo vyvlastněním zasaženo.

Jak již bylo ve zkratce naznačeno výše, kvalifikované skutečnosti, při jejichž splnění může vyvlastňovaný zrušení vyvlastnění žádat, stanovuje zákon o vyvlastnění tři, přičemž jsou tyto obsahově naprosto odlišné.

První z nich představuje situace, kdy vyvlastnitel nezaplatil náhradu za vyvlastnění ani v dodatečné třicetidenní lhůtě poté, co uplynula lhůta, kterou pro úhradu náhrady stanovilo přímo rozhodnutí o vyvlastnění. Sečteme-li tak maximální lhůtu, která může být rozhodnutím o vyvlastnění pro úhradu náhrady za vyvlastnění stanovena s lhůtou dodatečně poskytnutou ve spojení s institutem zrušení vyvlastnění, dostaneme celkem 90 dnů od právní moci výroku o náhradě, ve kterých je vyvlastnitel povinen náhradu uhradit, než bude vyvlastňovaný oprávněn zrušení vyvlastnění žádat. Ačkoliv se zpravidla jedná o vyšší finanční částky, považuji takto dlouhou lhůtu za zcela dostatečnou, neboť kromě toho, že s její úhradou musí vyvlastnitel počítat už při podání samotné žádosti o vyvlastnění, již v průběhu řízení je zpravidla zřejmé, jak vysoká náhrada bude vyvlastňovanému přibližně přiznána, a s jakou částkou tak má vyvlastnitel ve svém rozpočtu počítat. Převedení náhrady na účet vyvlastňovaného by pak šlo označit za pouhou formalitu, která by vyvlastniteli mnoho času zabrat neměla.

Přesto ale nejsou v této souvislosti zcela ojedinělá personální a administrativní pochybení spočívající zejména ve špatně uvedených bankovních účtech či variabilních symbolech, ať už při vyhotovení rozhodnutí nebo pak při platbě samotné, obzvláště zohledníme-li větší objem obdobných plateb zejména v souvislosti výstavby infrastruktury. I tato zdánlivě malá pochybení ale mohou mít rozsáhlé negativní následky, neboť zákon výslovně nevyžaduje ze strany vyvlastňovaného žádná přímá upozornění na absenci platby, a může tak ve spojení s dalšími okolnostmi poměrně snadno nastat situace, kdy se vyvlastňovaný o platbu v souvislosti s možností užití institutu zrušení vyvlastnění záměrně nepřihlásí a kdy vyvlastnitel žije v důsledku administrativní chyby v tom, že byla platba odeslána správně, byť se tak ve skutečnosti nestalo. Uvedená situace zapříčiněná naprosto banální chybou má následně potenciál přerušit značnou část výstavby a zapříčinit na straně vyvlastnítele fatální ztráty.²⁴²

Osobně se tak domnívám, že by do budoucna bylo vhodné stanovit vyvlastňovanému po uplynutí lhůty stanovené k úhradě povinnost o absentující platbě vyvlastnítele písemně vyrozumět, aby se obdobným chybám předcházelo. Další možností, která je autory v tomto kontextu nabízena, je zrušení vyvlastnění z důvodu neuhrazené platby ze zákona zcela vypustit a dopřát místo toho vyvlastňovanému například nárok na vyšší smluvní pokuty či úroky, které by vyvlastnítele donutili

²⁴² HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 179.

jednat.²⁴³ Uvedené řešení se mi zdá vhodné zejména s ohledem na ony administrativní chyby, které by tak nebyly způsobilé zapříčinit tak negativní následky, jak je tomu doposud. Na druhou stranu ale dle mého názoru představuje institut zrušení vyvlastnění rovněž určitý benefit, který VyvlZ vyvlastňovaným v souvislosti s pochybením vyvlastnitelů nabízí a který je způsobilý ochránit práva vyvlastňovaných nejlépe, neboť pro vyvlastnitele představuje nejvíce rizikovou sankci.

Druhým důvodem, pro který může být rozhodnuto o zrušení vyvlastnění, je nezapočetí s účelem, pro který je vyvlastňováno, ve lhůtě k tomu stanovené.²⁴⁴ Lhůta, která může být v rozhodnutí o vyvlastnění stanovena, je maximálně dvouletá, kdy tato může být s ohledem na mimořádné okolnosti, v případech hodných zvláštního zřetele na žádost vyvlastnitele jednou prodloužena, a to opět o nejvýše dva roky.²⁴⁵

V tomto kontextu je ovšem podstatné upozornit na další poměrně zásadní nedostatek právní úpravy vztahující se k onomu spojení *zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění*, na které je zrušení vyvlastnění navázáno, neboť toto není zákonem definováno. Ve znění VyvlZ účinném do 31. 1. 2013 bylo výslovně vyžadováno, aby rozhodnutí o vyvlastnění kromě lhůty, ve které má k zahájení uskutečňování účelu dojít, definovalo rovněž pro každý konkrétní případ to, co se oním zahájením rozumí.²⁴⁶ Aktuálně v zákoně ale obdobný požadavek nalézt nelze, a protože k tomu důvodová zpráva nic neuvádí, lze se pouze domnívat, co k tomuto kroku zákonodárce vedlo a jak přesně má být toto spojení obecně praxí vykládáno.

Osobně považuji tuto změnu právní úpravy za poměrně nevydařenou, neboť ačkoliv mohla být původně praxe roztržštěná, výklad tohoto spojení pro konkrétní případ byl vždy jasný a dotčeným subjektům bylo zřejmé, zda jsou pro zrušení vyvlastnění podmínky splněny. Aktuálně je tak třeba hledat výklad tohoto spojení zejména na poli judikatury či v odborné literatuře, kdy ale není doposud zcela jasné, zda je praxe úřadů již nějakým způsobem ucelena, nebo zda se stále jedná o individuální výklady jednotlivých úřadů.

I v rámci odborné literatury se lze totiž setkat s několika názory, které se od sebe diametrálně odlišují. Prvním z nich je za zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění považováno již samotné zahájení územního či stavebního řízení, nebo například uzavření veřejnoprávní smlouvy, která tato rozhodnutí nahrazuje,²⁴⁷ neboť s ohledem na délku těchto řízení a složitost některých staveb by mohlo být zahájení samotné výstavby do dvou let od rozhodnutí o vyvlastnění velmi složité, ne-li dokonce nemožné, a to i přesto, že aktuálně pro získání stavebního povolení, má-li

²⁴³ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 178, 179.

²⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1999/2012.

²⁴⁵ § 25 odst. 6 VyvlZ.

²⁴⁶ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění zákona č. 167/2012 Sb., § 24 odst. 2 písm. g).

²⁴⁷ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.3.3.2.

být uskutečňován účel vyvlastnění, není třeba mít, na rozdíl od obecné právní úpravy stavebního zákona, souhlasy současných vlastníků těchto nemovitostí,²⁴⁸ a o vydání stavebního povolení je možné žádat s časovým předstihem. Zcela opačným názorem je za zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění považováno právě až ono skutečné zahájení stavebních či obdobných prací, tedy přímo fyzické provádění účelu vyvlastnění.²⁴⁹ Poslední možný výklad, se kterým jsem se ovšem setkala pouze v praktické rovině, za zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění považuje sejmutí ornice, pro které není stavební povolení vyžadováno vůbec,²⁵⁰ čímž zastává názor časově a obsahově stojící mezi výklady výše zmíněnými.

V této souvislosti si dovoluji, zejména s ohledem na náročnost a rozsáhlost výstavby liniových staveb, kterým je věnována následující kapitola práce, poukázat na jedno, byť starší, ale stále aplikovatelné rozhodnutí Nejvyššího soudu, které říká, že postačí, bude-li účel vyvlastnění zahájen pouze na některém z pozemků, na kterém má být účel uskutečňován, není-li výslovně v konkrétním rozhodnutí o vyvlastnění stanoveno jinak.²⁵¹

Ohledně správnosti jednotlivých výkladů se domnívám, že žádná z výše uvedených možností není, zejména s ohledem na aktuální právní úpravu stavebního zákona, zcela špatná, neboť jsou všechny schopny z jazykového i účelového pohledu okamžik zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění ve stanovené lhůtě naplnit. S ohledem na právní jistotu adresátů ovšem nejvíce kvituji druhý ze zmíněných výkladů, který toto slovní spojení pojí přímo se stavebními pracemi a jejich zahájením.

Ačkoliv tak nelze v tento moment soudit, jak s daným spojením pracuje praxe, lze shrnout, že by nejspíše mělo ve většině případů pro naplnění pojmu zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění u stavby dálnice stačit, bude-li ve stanovené lhůtě započato s pracemi na jednom z výstavbou dotčených pozemků.

Vedle toho je třeba na zákonodárce apelovat, aby do budoucna pamatoval i na situaci, kdy uskutečňování účelu ve lhůtě sice započne, ale následně v něm již nebude pokračováno, a to ať už z administrativních či finančních důvodů.²⁵² Jako jedno z možných řešení se zde nabízí uzákonění pravidla, kdy by bylo možno žádat zrušení vyvlastnění i poté, co se ve lhůtách stanovených pro započetí účelu vyvlastnění v tomto od posledního kroku nepokračovalo. Problematické by zde ovšem bylo zejména provádění dokazování.

²⁴⁸ § 184a odst. 3 StavZ.

²⁴⁹ Analogicky například HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 108, 109.

²⁵⁰ Z praxe vyvlastňovacích úřadů, 2020/2021.

²⁵¹ GRYGAR: *Problematické otázky zrušení vyvlastnění...*, s. 33-38.

²⁵² GRYGAR: *Problematické otázky zrušení vyvlastnění...*, s. 33-38.

Třetím a současně posledním důvodem, který VyvlZ pro možnost zrušení vyvlastnění stanovuje, je zrušení či pozbytí platnosti územního rozhodnutí,²⁵³ kterým byla vyvlastněná nemovitost určena k účelu vyvlastnění a bez kterého není tento účel možno zrealizovat. Uvedené současně představuje provedení jedné z podmínek vyvlastnění, kdy VyvlZ ve svém § 3 odst. 2 stanoví, že účel, pro který je vyvlastňováno, musí být v souladu s cíli a úkoly územního plánování.²⁵⁴

Obecně tak lze shrnout, že institut zrušení vyvlastnění představuje poměrně silnou motivaci pro vyvlastnítele, aby plnili své finanční povinnosti vůči vyvlastňovanému včas a současně s prováděním činností a prací potřebných k uskutečňování účelu vyvlastnění příliš neotáleli, neboť později už nemusí mít k jejich realizaci příležitost, dojde-li ke zrušení vyvlastnění. A ačkoliv se jedná o poměrně výrazný institut schopný zásadně ovlivnit práva obou stran, jeho právní úprava v sobě ukrývá velké množství nedostatků a nejistot, které mohou vyvlastnítele i vyvlastňované při jeho užití poškodit, a kterým by tak měla být věnována pozornost zákonodárce. Do té doby je třeba alespoň apelovat na zúčastněné, aby dbali v souvislosti s tímto institutem zvýšené opatrnosti, zejména vezmeme-li v úvahu, že praxe jednotlivých vyvlastňovacích úřadů nemusí být v tomto směru aktuálně zcela ucelená či jednoznačná.

²⁵³ § 26 odst. 1 VyvlZ.

²⁵⁴ GRYGAR: *Problematické otázky zrušení vyvlastnění...*, s. 33–38.

4. Rozhodnutí dle liniového zákona

4.1. Obecně k liniovému zákonu

Jak již bylo popsáno výše, zákon o vyvlastnění a stavební zákon představují obecné právní předpisy upravující majetkoprávní vypořádání s vlastníky vyvlastňovaných nemovitostí či s jinými oprávněnými a veřejnoprávní přípravu na konkrétní výstavbu.

Výstavba vybrané infrastruktury, zejména té dopravní, ovšem představuje postupy a stavby natolik specifické a významné, že pro ně není výše zmíněná obecná právní úprava zcela dostatečná a účelná, neboť na jejím základě opakovaně docházelo zejména v rámci majetkoprávního vypořádání²⁵⁵ ke zbytečným, často možná i záměrným, průtahům.²⁵⁶ Názornou ukázkou těchto průtahů může být například rychlostní silnice spojující severní části České republiky, ve svém původním názvu a trase označována jako R35, o jejíž výstavbě a dokončení se hovoří s přestávkami již od 70. let 20. století,²⁵⁷ která není ani dnes, v roce 2022, zcela dokončena a která rovněž představovala primární motivaci pro přijetí zákona č. 416/2009 Sb., liniového zákona. Tento byl totiž původně zamýšlen jako zákon týkající se čistě výstavby rychlostní komunikace R35 a s ní souvisejícího zařízení technické infrastruktury,²⁵⁸ nakonec byl ale UVDI přijat s účinností od 27. 11. 2009 jako obecnější právní předpis vztahující se na v něm blíže specifikovanou dopravní infrastrukturu a stavby s ní související.²⁵⁹

Osobně považuji zmíněné zobecnění za krok správným směrem, neboť sám ÚS ve svém nálezu uvedl, že všeobecnost právní regulace patří mezi základní principy právního státu.²⁶⁰ Ona obecnost právního předpisu, tedy to, že se vztahuje na neurčitý okruh adresátů, totiž představuje jeden z jeho definičních znaků a také jednu ze základních odlišností od rozhodnutí jako individuálního aktu. Případný argument zákonodárce, že návrh liniového zákona reaguje na průtahy při výstavbě této konkrétní rychlostní silnice, mi v tomto kontextu nepřipadá relevantní, jelikož už z jeho samotné důvodové zprávy plyne, že je třeba reagovat na výstavbu infrastruktury jako většího celku, na němž je vysoký veřejný zájem a na kterém dlouhodobě dochází k průtahům.²⁶¹

²⁵⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 416/2009 Sb., zvláštní část, k § 1.

²⁵⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 416/2009 Sb., obecná část, bod 4.

²⁵⁷ ŘEDITELSTVÍ SILNIC A DÁLNIC ČR. *Rychlostní silnice R35* [online]. dalnice-d35.cz, prosinec 2015 [cit. 1.11.2020]. Dostupné z: <http://www.dalnice-d35.cz/public/files/documents/r35-publikace2015-web.pdf>.

²⁵⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 416/2009 Sb., obecná část, bod 1.1.1.

²⁵⁹ Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění zákona č. 416/2009 Sb.

²⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 18. dubna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000, bod IV.

²⁶¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 416/2009 Sb., obecná část, bod 7.

Ještě doplním, že reagovat zákonodárným procesem, který je dle mého názoru značně nákladný a zdlouhavý, pouze na jednu konkrétní stavbu, považuji s ohledem na zjevnou potřebu změny právní úpravy v obecné rovině za minimálně velmi nevhodné. V případě, že by měl zákonodárce strach z nadměrné aplikace daného předpisu, dala by se situace bezpochyby vyřešit užším vymezením definičních znaků konkrétní infrastruktury, například stanovením minimálního dotčeného území či jiného rozsahu.

Co se týče struktury a obsahu tohoto právního předpisu, jedná se o zákon poměrně krátký. Přesto se ale dělí na čtyři části, z nichž první dvě představují obsahové jádro celého předpisu. První část, pro tuto práci ta nejdůležitější, vymezuje působnost zákona, kdy definuje jednotlivé infrastruktury, na které se vztahuje a stanovuje konkrétní odchylky, jež mají vést k naplnění jeho účelu. Druhá část zákona pak představuje provedení nařízení EU, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě.²⁶²

Obsahově se nejedná o právní předpis nijak stálý, neboť si za dobu své účinnosti prošel hned několika novelami, které značně změnilo jeho působnost, rozsah i systematiku, kdy tyto reagovaly zejména na problematiku aspekty a na snahu o účinnější naplnění jeho účelu. Přestože se tak těmito novelami některé nedostatky zákona podařilo vyřešit, přidaly mu bohužel ve snaze o zlepšení současně i některé nové.²⁶³ Ačkoliv tedy bylo původní znění zákona dle mého názoru poměrně jednoduché a jasné, zákon měl svou strukturu, byl pochopitelný a přehledný, všechna tato pozitiva kvůli následným novelám pozbyl. Nyní si tak troufám tvrdit, že působí poněkud neuceleně, zmateně a pro adresáta možná i ne zcela srozumitelně, neboť i samotná orientace v něm je kvůli nedostatku systematičnosti poměrně složitá.

Právě s ohledem na výše vymezené nedostatky se naskytá otázka, zda by nebylo vhodnější včlenit jednotlivé odchylky tohoto zákona vždy do příslušného právního předpisu, který danou problematiku obecně upravuje, než užívat jeden další právní předpis, který v sobě sice bude zahrnovat všechna tato specifika, ale bude se tak dít na úkor schopnosti orientace a jistoty adresátů této právní normy. Ačkoliv totiž mají úřady poučovací povinnost,²⁶⁴ kdy musí účastníkovi sdělit, že se na řízení tento zákon použije, nejsem si zcela jistá, jak se s jeho aplikací účastník řízení, který není v právu příliš erudovaný, vypořádá, neboť v něm rovněž nenalezneme vyjádření vzájemného vztahu s několika předpisy, s jejichž aplikací při řízeních tento zákon automaticky počítá.

²⁶² § 5a UVDI.

²⁶³ Přestože se jedná o právní předpis poněkud sporný, jedna z jeho novel, konkrétně novela provedená zákonem č. 169/2018 Sb., kterou i já osobně považuji za poněkud přelomovou a výraznou, sklídila na poli odborné veřejnosti úspěch, kdy zvítězila v anketě Zákon roku 2018.

ROSŮLKOVÁ, Jana. *Zákon roku 2018 ukázal enormní zájem o rychlou přepravu lidí i zboží. S rekordním náskokem zvítězilo urychlení výstavby infrastruktury* [online]. archiv.ihned.cz, 17.4.2019 [cit. 29. října 2020]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-66555930-zakon-roku-2018-ukazal-enormni-zajem-na-rychle-vystavbe-infrastruktury>.

²⁶⁴ § 2 odst. 1 UVDI.

Přestože je tak pro správní právo ona roztržitost právní úpravy typická²⁶⁵ a je možné, že pro přijetí samostatného právního předpisu v podobě UVDI původně svědčil fakt, že se měl tento zákon věnovat pouze jedné konkrétní stavbě, kdy by tak bylo jeho zobecnění a rozdělení do více právních předpisů problematické a neefektivní, a také to, že byl tou dobou přijat zákon Slovenské republiky danou materií také takto samostatně upravující,²⁶⁶ domnívám se, že by bylo s ohledem na zájmy adresátů vhodnější tuto problematiku infrastruktury zakotvit právě do příslušných obecných právních předpisů (zejména do zákona o vyvlastnění a stavebního zákona), a to primárně jako samostatnou část právního předpisu.

4.2. Ve zkratce k jednotlivým specifikům a odlišnostem vyvlastnění a řízení o něm

Ačkoliv je tato práce věnována rozhodnutí o vyvlastnění a institutům s ním souvisejícím, dovolím si zde alespoň ve zkratce poukázat i na další specifika, která v sobě liniový zákon obsahuje. Přestože tedy tato s rozhodnutím o vyvlastnění přímo nesouvisí, domnívám se, že mohou mít vliv zejména na včasnost a rychlost, v jaké bude rozhodnutí o vyvlastnění vydáno, a umožněno tak uskutečňování účelu vyvlastnění, kdy budou současně schopna poskytnout čtenáři ucelenější obraz o dané problematice.

4.2.1. Návrh na získání potřebných práv

První podstatné odchylky, které je třeba v tomto kontextu zmínit, se vztahují k podmínce subsidiarity vyvlastnění. Tato říká, že by k vyvlastnění mělo dojít až za situace, kdy není možné získat potřebná práva dohodou nebo jiným způsobem, kdy pro její naplnění stanovuje zákon konkrétní postup a lhůty.²⁶⁷ Přesto ale tato podmínka není zcela absolutní a lze nalézt hned několik výjimek, které byly dle Vlachové přijaty zejména proto, že v její souvislosti docházelo ke značným prodlením, které byly způsobily zmařit samotný účel vyvlastnění a snahu o urychlení.²⁶⁸

Jedna z těchto výjimek spočívá právě v doručování onoho návrhu na získání potřebných práv, kdy ji v obecné rovině můžeme nalézt i v zákoně o vyvlastnění. V situacích, kdy tak (a) není

²⁶⁵ GRYGAR, Tomáš. Kopecký M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. *Právní rozhledy*, 2019, č. 9, s. 333–334.

²⁶⁶ Zákon č. 669/2007 Z. z., o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon), v znení neskorších predpisov.

²⁶⁷ § 3 odst. 1 VyvLZ.

²⁶⁸ VLACHOVÁ: *Zákon o vyvlastnění...*, s. 24 (§ 5 VyvLZ).

vyvlastňovaný znám, není znám jeho pobyt nebo se mu nepodařilo doručit na známou adresu,²⁶⁹ nebo (b) je-li vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti právními předpisy, rozhodnutím soudu nebo rozhodnutím jiného orgánu veřejné moci, kterým mu bylo zakázáno převést vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě na někoho jiného,²⁷⁰ není pro rozhodnutí o vyvlastnění třeba těmto osobám návrh na získání potřebných práv doručovat a čekat na uplynutí zákonem stanovené lhůty pro jeho přijetí.

Přestože se zcela jistě jedná o výjimky, které se aplikují i na řízení dle liniového zákona, obsahuje tento vedle nich i výjimky další, které se vztahují k samotnému postupu doručování tohoto návrhu. Odlišnost spočívá v tom, že UVDI stanovuje konkrétní adresy, na které má být vyvlastňovanému návrh doručen, kdežto vyvlastňovací zákon se řídí primárně obecnou právní úpravou doručování upravenou ve správním řádu, kdy je tedy třeba užít všechny dostupné prostředky a adresy pro doručení vyvlastňovanému tak, aby se s návrhem mohl skutečně seznámit. Fikci doručení vyvlastňovací úřady dle VyvlZ příliš nezohledňují,²⁷¹ a v případě, že si návrh na adrese, kde je znám, nepřevzme, hledají opakovaně náhradní způsoby doručení.

Naopak dle UVDI má být doručováno (i) na adresu, kterou vlastník nemovitosti předem písemně sdělil, nebo (ii) na adresu místa trvalého pobytu vlastníka nemovitosti, jeho adresu bydliště v cizině nebo na adresu evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o fyzickou osobu, nebo (iii) na adresu sídla evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o právnickou osobu.²⁷² V případě, že se nepodaří adresáta na těchto adresách zastihnout z taxativně stanovených důvodů,²⁷³ je naplněna podmínka pro aplikaci výjimky ze subsidiarity. Dle UVDI tak nemusí k doručení návrhu a ani k uplynutí této lhůty dojít a může se přistoupit přímo k samotnému vyvlastnění,²⁷⁴ aniž by vyvlastnitel musel hledat a využívat náhradní způsoby doručení.

Uvedené pravidlo tak představuje určitou eliminaci či omezení podmínky subsidiarity, kterému se ale dá zabránit, pokud vlastník nemovitosti dbá na pravost zápisů ve veřejných rejstřících a uvádí adresy, na kterých je skutečně k zastižení.

²⁶⁹ Je poněkud nejasné, co se onou známou adresou myslí. Handrlica uvádí, že by se mělo vycházet primárně z katastru nemovitostí či obchodního rejstříku, pokud mu vyvlastňovaný nesdělil adresu odlišnou. Každopádně také uvádí, že by bylo do budoucna třeba toto slovní spojení lépe specifikovat.

HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7, s. 229–235. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

²⁷⁰ § 5 odst. 5 VyvlZ.

²⁷¹ Ze zaužívané praxe vyvlastňovacího úřadu v Uherském Hradišti.

²⁷² § 3 odst. 4 UVDI.

²⁷³ Těmito důvody je, že se vlastník nemovitosti na uvedené adrese nezdržuje, odstěhoval se nebo není v místě adresy znám.

²⁷⁴ § 3 odst. 4 UVDI.

Další velmi podstatnou odchylkou, kterou UVDI v tomto kontextu stanovuje, je pravidlo, že má doručení návrhu právní účinky i pro případné právní nástupce vyvlastňovaného.²⁷⁵ Uvedené znamená, že v případě, kdy dojde v době mezi doručením návrhu na získání potřebných práv a získáním těchto práv ke změně osoby, které vyvlastňované právo patří, není třeba činit vůči osobě, na kterou toto přešlo, další nabídku, neboť podmínka subsidiarity zůstává zachována z návrhu učiněného vůči jeho právnímu předchůdci. Tuto změnu Vlachová pokládá za velmi významnou, kdy doplňuje, že právě z důvodu přechodu vlastnického práva u dotčených nemovitostí docházelo ke značným průtahům, a to zpravidla z důvodů dědických řízení.²⁷⁶ Mě nezbyvá než souhlasit, zvláště vezmeme-li v úvahu, že tato řízení trvají zpravidla i několik měsíců, než je postaveno na jisto, kdo se nabyvatelem práva stal, a komu by tak bylo třeba návrh doručit.

Vedle výše uvedených stanovuje liniový zákon v souvislosti se subsidiaritou ještě další odchylku, kdy kromě toho, že zkracuje lhůtu pro uzavření smlouvy o získání potřebných práv na 60 dnů místo obecných 90, stanovuje rovněž další povinnost, na jejímž základě musí vyvlastnitel 30 dnů před podáním návrhu na vyvlastnění s vyvlastňovaným o tomto návrhu jednat a zvýšit tak šanci na uzavření oné dohody mimo vyvlastňovací řízení. Otázkou každopádně zůstává, zda bylo zakotvení této další lhůty skutečně třeba, neboť v době jejího přijetí existovala již poměrně ustálená judikatura, která tuto aktivitu vyvlastnitel též vyžadovala, ačkoliv ne ve spojení s konkrétní lhůtou. Není tak zcela jasné, co zákonodárce k tomuto – dle mého názoru poměrně zbytečnému kroku – skutečně vedlo. Osobně navíc formulaci daného ustanovení považuji za poněkud nešťastnou a matoucí, kdy z ní může mít podobný dojem i její adresát.

Současně se domnívám, že zákonodárce při stanovení výhod, které pro uzavření těchto smluv o získání potřebných práv poskytl a kterým bude ještě níže věnována pozornost, předpokládal, že vyvlastňovaný bude na nabídku skutečně reagovat a jednat o ní. Z praxe ale plyne, že k takovéto odezvě někdy vůbec nedochází a část nabídek tak zůstane zcela bez odpovědi.²⁷⁷ Vzhledem ke skutečnosti, že aktivita vyvlastnitel je do značné míry závislá na aktivitě vyvlastňovaného,²⁷⁸ mohlo v konečném důsledku skutečně docházet k určitému formalismu při posuzování této nabídky, kdy nebylo možné s vyvlastňovaným nijak jednat,²⁷⁹ neboť prostě neměl zájem. Lze tak předpokládat, že ona třicetidenní lhůta byla do UVDI zavedena, aby i v případě, že vyvlastňovaný zůstal skutečně zcela nečinný, měl vyvlastnitel povinnost učinit ještě jednu – možná i lepší – nabídku. Z praktického hlediska se ale můžeme pouze domnívat, zda v situaci, kdy ze

²⁷⁵ § 3 odst. 2 UVDI.

²⁷⁶ VLACHOVÁ, Barbora. Aktuální otázky vyvlastnění v režimu zákona o urychlení výstavby. *Bulletin advokacie*, 2019, č. 6, s. 21–25. Dostupné z: databaze.beck-online.cz.

²⁷⁷ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 23.

²⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2014, sp. zn. 7 As 174/2014.

²⁷⁹ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 23.

strany vyvlastňovaného zájem skutečně absentuje, může tento další pokus jeho postoj zvrátit, a nejedná se spíše o další čistou formalitu.

4.2.2. Vyvlastňovací úřady, poučovací povinnost

Další změnou, kterou je rovněž třeba zmínit, je skutečnost, že k vedení vyvlastňovacího řízení, je-li rozhodováno o stavbách dopravní infrastruktury,²⁸⁰ jsou příslušné úřady krajské, a nikoliv obecní úřady obcí s rozšířenou působností, jak je tomu obecně dle zákona o vyvlastnění.²⁸¹

Ačkoliv se jako hlavní důvod pro tento krok jeví zejména zajištění větší odbornosti při rozhodování o stavbách tohoto významu a rozsahu, a současně koncentrace rozhodování o vyvlastnění pro téže úsek stavby totožným orgán, je třeba poukázat na skutečnost, že délka lhůty pro vydání rozhodnutí dle správního řádu je poměrně krátká a časová náročnost těchto řízení spolu s vytížeností správních úřadů na úseku stavebních odborů naopak velmi vysoká, a nelze tak říci, zda nebyl uvedený krok spíše krokem špatným směrem,²⁸² a zda budou úřady schopny tuto lhůtu dodržovat při zachování plné legality rozhodnutí o vyvlastnění a řízení, které mu předcházelo.

Nad rámec uvedeného je rovněž vhodné opět poukázat na povinnost vyvlastňovacích úřadů, které v řízení postupují dle liniového zákona, na tuto skutečnost účastníky řízení upozornit a poučit je o tom.²⁸³ Ačkoliv se to nemusí na první pohled zdát, jedná se o povinnost poměrně stěžejní a vyvlastňovacími úřady velmi často opomíjenou. Jednotlivá specifika dle liniového zákona jsou totiž různá a do právní sféry účastníků dopadají rozdílným způsobem, kdy UVDI poměrně často účastníkům stanovuje další povinnosti, popřípadě zpřísňuje ty stávající, a kdy v důsledku jejich nedodržení může být účastník zkrácen na svých právech, ačkoliv o těchto povinnostech jako právní laik třeba vůbec nevěděl.

S ohledem na uvedené lze v této souvislosti nalézt mezi odbornou veřejností opakující se názor, který rozhodnutí učiněné dle liniového zákona v řízení o vyvlastnění, ve kterém chybělo ze strany vyvlastňovacího úřadu poučení o této skutečnosti, shledává vadným a v důsledku této vady zrušitelným, a to jak v řízení odvolacím, tak soudním.²⁸⁴

4.2.3. Náhrada za vyvlastnění a způsob jejího určení

Domnívám se, že lze v souvislosti s liniovým zákonem a jeho specifiky konstatovat, že největší počet z nich se vztahuje k institutu náhrady, neboť lze obecně předpokládat, že je to právě

²⁸⁰ § 2e odst. 1 UVDI.

²⁸¹ § 15 odst. 1 VyvlZ.

²⁸² HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 218, 219.

²⁸³ § 2 odst. 1 UVDI.

²⁸⁴ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 208, 209.

ona a její výše, která je způsobilá vyvlastňovací řízení značně urychlit, nebo naopak velmi prodloužit.

První z těchto specifíků se vztahuje ke znaleckému posudku, na jehož základě je tato náhrada určována. Protože je totiž výstavba infrastruktury zpravidla poměrně rozsáhlá a je tak pro daný účel vyvlastňováno větší množství nemovitostí, je od roku 2021 v liniovém zákoně stanovena možnost oprávněného investora nechat vyhotovit pouze jediný znalecký posudek, na jehož základě dochází k určení výše náhrady k více nemovitostem tak, aby tento při nejlepším pokryl celé území dotčené výstavbou dopravní infrastruktury, popřípadě alespoň jeho část,²⁸⁵ neboť vypracovávání jednotlivých znaleckých posudků pro dotčené nemovitosti samostatně představuje značnou finanční a administrativní zátěž, a tím i větší časovou náročnost, čemuž by se mělo uvedeným zabránit.²⁸⁶ Kromě toho by tak do budoucna na základě těchto společných posudků mohlo dojít pro nemovitosti dotčené konkrétní výstavbou k vytvoření jednotné či alespoň jednotnější ceny za m², což by mohlo vyvolat vlnu určité solidarity a jednoty mezi dotčenými vlastníky a jinými oprávněnými.

Ještě podstatnější odchylkou, kterou liniový zákon ve spojení s náhradou stanovuje, pokud ne tou absolutně nejpodstatnější, je ale dle mého názoru odchylka stanovující koeficienty navyšující vyvlastňovanému náhradu, která mu za potřebná práva přísluší, dojde-li k jejich získání mimo vyvlastňovací řízení. Osobně se domnívám, že se jedná o specifikum, od kterého si i sám zákonodárce sliboval značný úspěch ve smyslu urychlení výstavby infrastruktury, neboť finance a případná možnost jejich navýšení jsou obecně považovány za hybný motor lidského jednání, a to bez ohledu na oblast, které se dotýkají.

V případě, kdy se osoba rozhodne dobrovolně prodat svůj majetek, se zpravidla pokouší najít určitou rovnováhu mezi dobou, která je pro ni přijatelná pro nalezení vhodného kupce, a pro ni akceptovatelnou cenou, kterou jí je tento kupec ochoten nabídnout. Zcela odlišná situace ovšem nastává v souvislosti s vyvlastněním, kdy se vlastník ve skutečnosti nemovitosti vzdát nechce, a naopak si ji chce ponechat po maximální možnou dobu, kdy v případě, že k vyvlastnění nakonec skutečně dojde, chce za ni současně utržit i maximální možnou cenu.

Do chvíle, než bylo toto specifikum do UVDI včleněno, docházelo k určení výše náhrady dle obecných ustanovení obsažených v zákoně o vyvlastnění tak, jak to bylo popsáno v předchozí kapitole této práce, tedy pomocí znaleckých posudků, které určovaly zejména cenu obvyklou. Cílem obecné právní úpravy vyvlastnění ovšem nebylo urychlení daného procesu, ale pouhá kompenzace újmy způsobené jednotlivým vyvlastňovaným. Bylo tedy pochopitelným krokem

²⁸⁵ § 3b odst. 2 věta poslední UVDI.

²⁸⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., část první, čl. I, k bodům 24, 25, 26, 28, 29 a 30.

zákonodárce, že do UVDI jeho druhou novelou²⁸⁷ včlenil ustanovení, jež toto určování náhrady rapidně změnilo. Z důvodu motivace vlastníků prodat potřebné nemovitosti mimo vyvlastňovací řízení, které by celý proces výstavby výrazně prodloužilo, tak byla uzákoněna povinnost vyvlastnítele v nabídce na získání potřebných práv dohodou nabízet vyvlastňovaným náhradu ve výši ceny obvyklé, která je pro daný návrh vždy navýšena o příslušný zákonný bonus či koeficient.

A byť se tento postup zdál v době svého přijetí jako poněkud bezproblémový a silně motivující, způsoboval v průběhu své existence značné komplikace a průtahy, v důsledku čehož si prošel řadou novelizací. Na základě těchto se dle mého názoru ukázalo nejúčelnější poskytnout tento bonus dostatečně vysoký, aby vyvlastňované skutečně motivoval k dobrovolnému poskytnutí potřebných práv a aby bylo vysoce pravděpodobné, že ani znalecký posudek, který ve vyvlastňovacím řízení poskytnou oni sami, nebude obsahovat cenu vyšší, než je náhrada zahrnující tento bonus. Zároveň jej ale není možné stanovit tak vysoký, aby byla povinnost nabídnutí této náhrady pro investory likvidační, a k uskutečnění záměru tak díky tomu vůbec nedošlo. Současně se ukázalo účelným stanovit tyto bonusy jako bonusy pevné, a nikoliv jako určité maximální částky,²⁸⁸ kdy ačkoliv se to může zdát jako motivační v tom smyslu, že čím dříve by se strany dohodly, tím vyšší bonus by vyvlastňovanému náležel, je praxí osvědčené, že vyvlastňování tuto teoretickou úměru nerespektují a vždy požadují maximální náhradu, kterou zákon umožňuje.

Aktuální výkupní bonusy jsou tak pro ostatní půdu osminásobkem ceny stanovené znaleckým posudkem a pro půdu stavební se tato cena od 1. 1. 2021 vynásobí koeficientem 1,5,²⁸⁹ který se zvedl z minulého koeficientu 1,15.²⁹⁰

Právě toto rozlišování půdy na půdu ostatní, pod kterou se primárně řadí půda zemědělská, a na půdu stavební, pro které jsou současně zavedeny naprosto rozličné výkupní bonusy, je poměrně stěžejní. V souvislosti se snahou o zamezení účelového vykupování zemědělské půdy a jejího následného rozprodávání jako půdy stavební – a tím i snížení nákladů majetkové přípravy výstavby dopravní infrastruktury,²⁹¹ bylo totiž současně s tímto dělením zavedeno pravidlo, že se při určování cen pozemků nepřihlíží k účelu, pro který se tyto vyvlastňují, čímž toto účelové

²⁸⁷ Novela provedená zákonem č. 405/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 Sb.

²⁸⁸ Na bázi maximální částky fungovala právní úprava od zavedení této úpravy až do novely provedené zákonem č. 49/2016 Sb., která zavedla částky pevné.

²⁸⁹ § 3b odst. 1 UVDI.

²⁹⁰ § 3b odst. 1 UVDI, ve znění zákona č. 178/2014 Sb.

²⁹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 178/2014 Sb., obecná část, bod A, G.

vykupování přestalo investorům dávat smysl,²⁹² což se záhy potvrdilo i praxí.²⁹³ K uskutečnění všech cílů novely to ovšem nevedlo, kdy to naopak některé další problémy zapříčinilo, neboť například došlo ke snížení počtu dohod o odkupu zemědělské půdy, které na základě uvedeného pravidla značně klesla prodejní a obvyklá cena. Právě tyto nedostatky pak vedly zákonodárce k následným změnám způsobu určení bonusů a jejich výše tak, aby co nejlépe odpovídaly výše vymezeným poznatkům a problematickým aspektům.

Na závěr je k bonusům ještě nutno uvést, že v případě, že tyto výkupní bonusy na daný případ dopadají, je vyvlastnitel skutečně povinen je při učinění návrhu na získání potřebných práv v navrhované ceně zohlednit. K uvedenému by dle mého názoru šel analogicky uplatnit názor Hanáka, který ve své knize uvádí, že v případě, že sice bude nabídka na získání potřebných práv učiněna, ale nabízená částka nebude vycházet z částky uvedené ve znaleckém posudku a v tomto případě i spolu se zohledněním těchto bonusů, není možné tuto nabídku považovat za nabídku podle tohoto zákona vyžadovanou.²⁹⁴ V případě, že tak nebude posléze učiněna nabídka správná, není dle mého názoru splněna podmínka subsidiarity a nemělo by tak být k vyvlastnění vůbec přistoupeno.

Osobně se tedy domnívám, že výkupní bonusy tak, jak jsou aktuálně v zákoně uvedeny, určité urychlení přinášejí, a to zejména v případě pozemků stavebních, jejichž ceny jsou mnohonásobně vyšší než ty u půdy zemědělské a nejsou pro danou katastrální oblast ani tolik výškově rozličné. Z toho důvodu pak aktuální navýšení představuje pro vyvlastňovaného bonus silně motivační, kdy je velmi nízká pravděpodobnost, že by dostal ve vyvlastňovacím řízení náhradu vyšší. Naopak v situaci, kdy jde o pozemky zemědělské, kde je cena za m² u jednotlivých pozemků zpravidla velmi rozdílná, je více pravděpodobné, že posudek předložený v návrhu vyvlastnitelem, ze kterého se bonusy počítají, bude obsahovat cenu znatelně nižší, než jakou pozemek skutečně má, v důsledku čehož může vyvlastňovaný pocítovat šanci získat ve vyvlastňovacím řízení náhradu vyšší, než jakou by získal od vyvlastnitel v rámci dohody. Navíc je třeba zohlednit i fakt, že doba, od které se změnil výkup zemědělské půdy určené k výstavbě za ceny půdy zemědělské, není stále nijak dlouhá, a vyvlastňování si tak stále mohou připadat dotčeni či ublíženi, kvůli čemuž řada z nich k dohodě nepřistoupí již z pouhého principu.

²⁹² Novela provedená zákonem č. 405/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění zákona č. 209/2011 Sb.

²⁹³ LEGS. Nad novelou zákona o urychlení výstavby infrastruktury. *Právní rozhledy*, 2014, č. 9, s. II. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

²⁹⁴ HANÁK: *Vyvlastnění z environmentálních důvodů...*, s. 116.

V souvislosti s náhradou je na závěr nutno ještě doplnit, že přestože se se slovem vyvlastnění nejčastěji spojuje pouze odnětí vlastnického práva, není to absolutní vyčerpání jeho obsahu, neboť se pod něj dle platné právní úpravy řadí i omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu.²⁹⁵ UVDI proto obsahuje pro případy, kdy se potřebná práva k nemovitosti získávají smlouvou o zřízení, změně nebo zrušení práva odpovídajícího věcnému břemenu nebo právu stavby speciální pravidlo oceňování, jež se od primární výše vymezené úpravy liší.

Aby se ale toto pravidlo dalo aplikovat, je třeba, aby byly splněny dva základní předpoklady. Prvním z nich je, že k získání těchto práv má dojít dohodou, tedy mimo samotné vyvlastňovací řízení. Druhým předpokladem je pak souhlas vyvlastňovaného s jeho aplikací, neboť ustanovení výslovně říká, že v případě, kdy s tím nebude vyvlastňovaný souhlasit, užijí se pro ocenění těchto věcných práv k věcem cizím přiměřeně ta ustanovení UVDI, která se zabývají oceňováním předmětných pozemků a staveb při přechodu vlastnického práva na základě koupě.²⁹⁶

Toto speciální ustanovení tak stanovuje možnost jednotné výše náhrady pro veškerá zřízení, změny nebo zrušení práv odpovídajících věcným břemenům či právům stavby, neboť z důvodu snahy o zvýšení motivace vyvlastňovaných uchýlit se k tomuto postupu a také z důvodu vysoké časové, administrativní a finanční zátěže, kterou znalecké posudky představují, bylo ustanoveno, že v případě, že se vyvlastňovaný spokojí s náhradou ve výši 10 000 Kč, nemusí vůbec k vypracování znaleckého posudku dojít. To znamená, že na uvedenou částku bude mít vyvlastňovaný nárok i v případě, že je zřejmé, že jeho právo této hodnoty ani zdaleka nedosahuje.²⁹⁷ Je ale nezbytné připomenout, že pokud vyvlastňovaný s výší této náhrady nesouhlasí, a to zpravidla z toho důvodu, že si je vědom větší hodnoty svého práva, než je oněch zmiňovaných 10 000 Kč, ocení se jeho právo také pomocí zákona o oceňování majetku,²⁹⁸ a to pomocí tzv. výnosového způsobu,²⁹⁹ který byl popsán v předchozí kapitole této práce s tím, že bonusy se uplatní i zde.³⁰⁰

V této souvislosti si dovoluji upozornit ještě na jednu poměrně zvláštní skutečnost, kdy se možnost pevné náhrady ve výši 10.000 Kč za zřízení, změnu nebo zrušení práva odpovídajícího věcnému břemenu či právu stavby nepoužije u infrastruktury energetické. Jedná se o stavby, u kterých dochází k omezení práv zpravidla pouze v malém rozsahu, výše náhrady je stanovena pouze v jednotkách korun, a cena znaleckého posudku tak velmi často překračuje samotnou výši

²⁹⁵ § 2 písm. a) VyvřZ.

²⁹⁶ § 3b odst. 5 UVDI.

²⁹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., obecná část, bod 2.

²⁹⁸ § 16b ZOM.

²⁹⁹ § 16b odst. 1 ZOM.

³⁰⁰ § 3b odst. 5 UVDI.

náhrady.³⁰¹ O to víc je tak dle mého názoru zarážející skutečnost, že se zde výše zmíněný pevný bonus neuplatní, byť by měl být u těchto staveb stanoven částkou nižší.

Na úplný závěr této podkapitoly jen doplňuji, že výše uvedená pravidla vztahující se ke konkrétní výši náhrady za vyvlastnění lze uplatnit pouze v situacích, kdy je nabyvatelem těchto práv Česká republika, popřípadě právnická osoba, která byla zřízena zákonem či státem,³⁰² ačkoliv tomu tak je v drtivé většině řízení dle tohoto zákona.

4.2.4. Práva třetích osob

Poslední odchylka, kterou tato práce zmíní a která se nevztahuje přímo k rozhodnutí, se týká práv třetích osob. V souvislosti se zákonem o vyvlastnění bylo uvedeno, které práva třetích osob spolu s rozhodnutím o vyvlastnění zanikají, kdy UVDI tuto úpravu zanikajících práv třetích osob ještě doplňuje a obměňuje, neboť stanovuje oprávnění stavebníka, který je vlastníkem pozemků či staveb, které jsou třeba pro stavbu dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury a ke kterým se váže nájemní či pachtovní právo výstavbě bránící, tyto vypovědět, a to bez ohledu na sjednanou dobu jejich trvání. Výpovědní doba činí jednotně 3 měsíce, přičemž mají nájemce a pachtýř nárok na náhradu škody, která jim byla tímto ukončením způsobena.³⁰³

Od obecného ukončení práv třetích osob podle VyvZ se tato speciální úprava odlišuje zejména tím, že se zde nejedná o nemovitosti, které by měly vyvlastnění přímo podléhat, ale jedná se pouze o nemovitosti, které mají být předmětnou výstavbou infrastruktury dotčeny v tom smyslu, že jsou pro ni potřebné – a tato práva na nich vážnoucí výstavbě brání.³⁰⁴

Vzhledem k tomu, že se důvodové zprávy této problematice příliš nevěnují, nelze jednoznačně určit, co k uvedenému postupu zákonodárce vedlo, každopádně lze se domnívat, že se zákonodárce opět pouze snaží uvedeným způsobem eliminovat jakékoli průtahy ve výstavbě infrastruktury, kdy by jinak bylo často třeba čekat na uplynutí nájemní doby podle NOZ. Z důvodových zpráv, které byly v práci několikrát citovány, je navíc zřejmá vyšší naléhavost a zájem na stavbách obsažených v liniovém zákoně, což je zřejmě důvod, proč se tato úprava nepromítla i v obecné rovině vyvlastnění, na jejímž základě se navíc opakovaně ukázalo, že není často k okamžitému a automatickému ukončení nájmu a pachtu důvod.

³⁰¹ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 237.

³⁰² § 3b odst. 7 písm. a) UVDI.

³⁰³ § 5 UVDI.

³⁰⁴ § 5 UVDI.

4.2.5. Specifika související s rozhodnutím o vyvlastnění

Jak již bylo v této kapitole práce několikrát uvedeno, primárním účelem liniového zákona je zohlednit veškerá specifika, která stavby veřejně prospěšné infrastruktury přinášejí, a upravit pro ně právní úpravu vyvlastnění tak, aby se zabránilo dalším případným průtahům, ke kterým dle obecné právní úpravy docházelo. Celá řada podpůrných a nových institutů, popřípadě úprava těch obecných, se tak nese v duchu urychlení. A ačkoliv tak liniový zákon nevěnuje zvýšenou pozornost samotnému rozhodnutí o vyvlastnění, jak bylo popsáno v předchozí kapitole, a na jeho náležitosti a dělení se užije obecná právní úprava, zavádí liniový zákon institut mezitímního rozhodnutí a celou řadu dalších specifických lhůt a pravidel k institutům již existujícím, jako jsou zejména opravné prostředky, žaloby a možnost zrušení vyvlastnění, které na problematiku rozhodnutí o vyvlastnění přímo navazují.

Právě těmto bude ve zbytku této kapitoly věnována největší pozornost, neboť přímo spadají pod obsahový rámec této práce.

4.3. Institut mezitímního rozhodnutí, jeho vývoj a komparace

4.3.1. Obecně k problematice mezitímního rozhodnutí

Mezitímní rozhodnutí nepředstavuje institut českému právnímu řádu neznámý, neboť jej v jeho obecné rovině můžeme nalézt už ve správním řádu.³⁰⁵ Jeho užití ve spojení s vyvlastněním a urychlením výstavby ale ještě stále představuje určitou novinku, která byla do UVDI včleněna až novelou provedenou zákonem č. 169/2018 Sb., a to opět jako určitá snaha o urychlení výstavby infrastruktury. Dle zákonodárce totiž dlouhodobě docházelo ke značným časovým průtahům v rámci povolovacích procesů při přípravě jednotlivých staveb,³⁰⁶ a to zejména v souvislosti se spory o výši náhrady za vyvlastnění,³⁰⁷ neboť je to právě tato část rozhodnutí o vyvlastnění, která je v praxi napadána opravnými prostředky a žalobami velmi často, ačkoliv důvody pro jejich podání jsou různé.³⁰⁸ Vedle osob, které se těmito kroky snaží zmařit samotnou výstavbu, kdy napadnou pro jistotu rozhodnutí jako celek, a osob, které si za vyvlastnění představují absolutně nereálně vysokou náhradu, tak můžeme nalézt i osoby, kterým je náhrada přiznána ve výši, která neoddráží ani z daleka skutečnou újmu, kterou jim vyvlastnění způsobilo.

³⁰⁵ § 148 SŘ.

³⁰⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., obecná část, bod 2.

³⁰⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., zvláštní část, K bodu 4.

³⁰⁸ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 227, 228.

Lze tak obecně konstatovat, že osob, které nesouhlasí se samotným vyvlastněním, ať už z rodinných či ideových důvodů, je v praxi spíše méně,³⁰⁹ a z teoretického hlediska se tak zdá být mezitímní rozhodnutí institutem účelným a užitečným.

Nejedná se ovšem o prvotní odchylku obdobného charakteru, která byla v tomto kontextu zvažována, neboť měl být původně místo mezitímního rozhodnutí přijat institut předběžného uvedení v držbu.³¹⁰

4.3.2. Předběžné uvedení v držbu

Držba je ve své obecné podstatě primárně institutem soukromého práva, jehož právní úpravu nalezneme zejména v občanském zákoníku.³¹¹ Aby se o institut držby skutečně jednalo, musí být kumulativně splněny dvě podmínky. První z nich je faktické ovládnutí daného práva držitelem, druhou je úmysl držitele ovládat toto právo pro sebe jako své vlastní.³¹² Vedle toho musí i samotný předmět držby splňovat určité předpoklady, neboť jím může být pouze právo, které lze právním jednáním převést na jiného a které připouští trvalý nebo opakovaný výkon.³¹³ Přestože je tak držba vykonávána nejvíce v souvislosti s právem vlastnickým,³¹⁴ lze držet i odlišná majetková práva, jako třeba práva odpovídající služebnostem, tedy například právo chůze přes cizí pozemek.³¹⁵

Držbu, jak je výše vymezena, lze nabýt dvěma způsoby, každopádně v kontextu vyvlastnění se užívá primárně jeden z nich. Tím je tzv. bezprostřední způsob spočívající v nabytí držby bez vůle původního držitele, tedy například na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci. Druhým způsobem, který je naopak spojován s vůlí stran, je tzv. způsob odvozený, který znamená, že stávající držitel převádí držbu na svého nástupce, tedy nového držitele, kdy typicky půjde o držbu získanou na základě smlouvy.³¹⁶ Tento způsob by šel v souvislosti s vyvlastněním užít pouze při získávání práv potřebných pro uskutečňování účelu vyvlastnění na základě dohody.

Ačkoliv je tak držba institutem známým, se samotnou předběžností doposud v českém právním řádu spojována nebyla, a jedná se tak pro nás o institut zcela nový.³¹⁷

³⁰⁹ HOSTOVSKÁ, Helena. Novinky v oblasti majetkoprávní přípravy výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. *Soukromé právo*, 2019, č. 4, s. 18-26.

³¹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., zvláštní část, K bodu 4.

³¹¹ § 987 a násl. NOZ.

³¹² BUDÍKOVÁ, Petra, KEDROŇOVÁ, Kristina. *Aby držba držbou byla aneb co může být jejím předmětem* [online]. epravo.cz, 23. dubna 2014 [cit. 9. prosince 2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/aby-drzba-drzbou-byla-aneb-co-muze-byt-jejim-predmetem-94048.html>.

³¹³ § 988 odst. 1 NOZ.

³¹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. (Ne)Způsobilost vyvlastnění být předmětem mezitímního rozhodnutí. *Správní právo*, 2019, č. 3, str. 130.

³¹⁵ BUDÍKOVÁ, KEDROŇOVÁ: *Aby držba držbou byla...*

³¹⁶ BUDÍKOVÁ, KEDROŇOVÁ: *Aby držba držbou byla...*

³¹⁷ FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 131.

Předběžné uvedení v držbu představovalo institut, jehož nesporná výhoda spočívala v tom, že k rozhodnutí o něm nebylo třeba, aby vyvlastňovací řízení skončilo. K započetí prací, kterými bude uskutečňován účel vyvlastnění, tak mohlo dojít mnohem dříve, než tomu bylo původně, kdy bylo třeba dokončit celé vyvlastňovací řízení a vydat konečné rozhodnutí ve věci samé.³¹⁸

Ačkoliv tak bezesporu nelze popřít značné časové výhody tohoto institutu, je podstatné zdůraznit, že zájem na urychlení, který sleduje a současně i veřejný zájem na výstavbě obecně, nejsou ty jediné zájmy, které s tímto institutem vyvstávají. Nelze totiž pochybovat o tom, že ono uvedení v držbu ve velké míře zasáhne rovněž do sféry a zájmů vyvlastňovaného, neboť ačkoliv tento zůstává vlastníkem předmětné nemovitosti, jeho výkon práv k ní je omezen v dosti podobné míře, jako kdyby jím už nebyl a k samotnému vyvlastnění došlo, neboť na ní musí strpět provádění potřebných prací vyvlastnitelem. Dle Frumarové by tak bylo možné z uvedeného vyvodit, že je třeba, aby byly podmínky, které jsou obecně pro vyvlastnění stanoveny, stanoveny i pro tento institut, což ovšem z návrhu zákona, jež s institutem počítal, neplynulo.³¹⁹

Pro vydání rozhodnutí o předběžné držbě totiž postačila zejména (i) existence veřejného zájmu na dosažení účelu vyvlastnění převažujícího nad zachováním aktuálních práv, (ii) osvědčení o potřebě zahájit práce na předmětné nemovitosti bezodkladně a na závěr, (iii) aby se tato potřebná práva nedala získat dohodou.³²⁰

Výslovně zde tedy nebyla například požadována náhrada za vyvlastnění ve výši, jak by byla požadována v samotném vyvlastňovacím řízení, kdy se zákonodárce spokojil s pouhou náhradou za újmu tímto zásahem způsobenou. Dále návrh nezohlednil ani podmínku proporcionality,³²¹ neboť bylo vlastníku znemožněno převést na jinou osobu nemovitost jako celek,³²² i když by byla držba potřebná jen na její části nebo byla vyloučena možnost třetích osob nemovitost užívat, a to i přes to, že rozhodnutí o vyvlastnění tento následek nutně zapříčinit nemusí, kdy jím například nájem či pacht nezanikají.³²³ Uvedené bylo takto v návrhu zákona stanoveno i přes to, že důvodová zpráva k němu výslovně uvádí, že není cílem institutu podmínky pro vyvlastnění nijak zjednodušit a rozšířit aplikaci vyvlastnění, kdy naopak tento dokonce jednu přidává.³²⁴ Důvodová zpráva rovněž uvádí, že mělo k užití institutu dojít až v situaci, ve které bylo zřejmé, že by k vyvlastnění skutečně došlo, ale kde chyběla shoda o výši konkrétní náhrady,³²⁵ rovněž jako u mezitímního rozhodnutí.

³¹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., zvláštní část, K bodu 4.

³¹⁹ FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 132.

³²⁰ FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 132.

³²¹ FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 133.

³²² Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., zvláštní část, K bodu 4.

³²³ § 7 odst. 1 VvřZ.

³²⁴ Vymezená výše v této podkapitole pod bodem (ii).

³²⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., zvláštní část, K bodu 4.

Uvedené ale z navrhovaného znění zákona, s ohledem na výše uvedené podmínky, zcela jistě neplynulo.

Dalo by se tedy shrnout, že institut předběžného uvedení v držbu opravňoval držitele předmětné nemovitosti k výkonu prací, které byly oním rozhodnutím o předběžném uvedení v držbu přímo dovoleny,³²⁶ a to aniž by současně došlo k rozhodnutí o vyvlastnění nebo alespoň k naplnění všech jeho podmínek. Byť tak institut představoval značnou časovou úsporu, byl tento dle mého názoru uzákoněn ve formě, ve které bylo nepřiměřeně zasahováno do práv vyvlastňovaných.

4.3.3. Mezitímní rozhodnutí, potenciální důvody pro jeho volbu a její vhodnost

Z aktuálně účinné právní úpravy i z výše uvedeného textu je zřejmé, že institut předběžného uvedení v držbu nakonec přijat nebyl a byl nahrazen tzv. mezitímním rozhodnutím, které by mělo naplnit obdobné cíle jako předběžná držba, tedy zejména urychlit řízení, a zároveň zamezit některým nedostatkům, které byly s předběžným uvedením v držbu spojovány. Vzhledem k tomu, že ale není ani mezitímní rozhodnutí institutem naprosto určitým a všeobecně opěvovaným, je poměrně složité říci, zda to byl krok správným směrem a co konkrétně k jeho volbě zákonodárce motivovalo. Možných důvodů je totiž hned několik.

Jedním z nich může být skutečnost, že je předběžná držba institutem v našem právním řádu zcela neznámým, kdy naopak mezitímní rozhodnutí ve správním právu nalezneme,³²⁷ a jedná se tak spíše jen o určitou specializaci již účinné právní úpravy. Osobně se ale domnívám, že uvedený argument není zcela stěžejním, neboť je běžné, že se právní úpravy jednotlivých států vzájemně inspirují. Tím spíše, jedná-li se o právní řády vybudované na obdobných principech, a kdy daná právní úprava v těchto státech svým způsobem prosperuje. Tak tomu totiž bylo i v tomto případě, kdy v době rozhodování o přijetí této novely liniového zákona předběžné uvedení v držbu již několik let fungovalo jak v Německu, tak i na nám velmi blízkém Slovensku,³²⁸ kde jeho účinnost doposud nepřináší větší nepříznivé dopady na právní řád.³²⁹

O poznání podstatnějším důvodem pro tuto volbu mohla být skutečnost, že v případě zmíněné držby se účel vyvlastnění uskutečňuje nejprve na pozemku cizím, ke kterému má investor pouze posesorní oprávnění,³³⁰ a které je obecně chápáno spíše jako dočasné, neboť o samotném vyvlastnění by mělo být rozhodnuto až následně.

³²⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., zvláštní část, K bodu 4.

³²⁷ § 148 SŘ.

³²⁸ Zde došlo k zakotvení předběžné držby zákonem č. 669/2007 Z.z., a to právě také v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury.

³²⁹ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 43.

³³⁰ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 41.

S uvedeným se tak může pojit jeden z nejzásadnějších problémů tohoto institutu, kterým je situace, kdy k samotnému vyvlastnění z nějakého důvodu následně nedojde. Jedná se o situaci, kdy pak bude držba nemovitosti vlastníku vrácena, ale na nemovitosti budou tou dobou už s vysokou pravděpodobností provedeny ve větším rozsahu práce směřující k uskutečňování účelu vyvlastnění, a tuto tak zpravidla nebude možné uvést do předešlého stavu.³³¹ Tím bude poškozen jak vyvlastňovaný, kterému bude navrácena držba nemovitosti ve zcela jiném stavu, než v jakém ji užíval, tak sám investor, který už tou dobou mimo samotný projekt zafinancoval i konkrétní práce.³³² Navíc je dle mého názoru reálná i situace, kdy mu uvedené zabrání v pokračování ve stavbě jako celku.

V této souvislosti si ještě dovoluji upozornit na slovenskou právní úpravu, která uvedený problém do značné míry eliminuje, kdy v rámci předběžné držby umožňuje provedení pouze takových prací, které lze následně v případě nevydání samotného rozhodnutí o vyvlastnění zvrátit. Na druhou stranu ale tato právní úprava tímto krokem rovněž značně uskutečňování účelu vyvlastnění zpomaluje, a zůstává tak otázkou, do jaké míry ke skutečnému urychlení nakonec dojde, neboť dle účinné právní úpravy počítá slovenský zákonodárce s tím, že předběžná držba může trvat i několik měsíců, ne-li let,³³³ během nichž bude moct být provedeno pouze velmi omezené množství a rozsah prací.

Vrátíme-li se nyní k české právní úpravě předběžné držby a mezitímního rozhodnutí, je třeba v souvislosti s dočasným charakterem předběžné držby poukázat, že i náš aktuálně účinný právní řád zná prostředky vedoucí ke zvrácení pravomocného rozhodnutí, na jehož základě už mohlo být započato s uskutečňováním účelu,³³⁴ a které tak mohou podobnou situaci také zapříčinit. Tato možnost ovšem nejspíše nebude tak pravděpodobná, neboť v případě, kdy k užití těchto prostředků skutečně dojde, nejenže je třeba zpravidla napadat nezákonnost těchto rozhodnutí, ale je jimi navíc rozporována primárně spíše samotná náhrada a její výše,³³⁵ a nikoliv samotný výrok o vyvlastnění. Institut předběžného uvedení v držbu tak nejspíše v tomto směru skutečně představuje institut mnohem více rizikový, zvláště vezmeme-li v úvahu, že žalobám, které mohou ono pravomocné rozhodnutí zvrátit, lze za určitých okolností přiznat odkladný účinek, který je způsobit toto riziko plně eliminovat.

³³¹ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 42.

³³² SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 42.

³³³ § 8 zákona č. 669/2007 Z. z., o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, ve znení pozdějších předpisů.

³³⁴ Například žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. SRS.

³³⁵ KOMOŇ, Filip. *Výstavba dopravní infrastruktury* [online]. Brno, 2020 [cit. 25. dubna 2022]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: JUDr. Jana Dudová, Ph.D. S. 28. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/fwkc/z/>.

Jako další z možných argumentů pro volbu mezitímního rozhodnutí se nabízí i fakt, že držba je původně institutem práva soukromého.³³⁶ Osobně se ale domnívám, že ani tento důvod není možné považovat za stěžejní, neboť se zdaleka nejedná o jediný případ, kdy by takto docházelo k prolínání institutů soukromého a veřejného práva. Jako v praxi hojně užívaný příklad mohou posloužit veřejnoprávní smlouvy.³³⁷

A na závěr, ačkoliv to tak nemusí s ohledem na níže vymezenou argumentaci vypadat, mezitímní rozhodnutí se pro vyvlastňované jeví jako příznivější i co do samotné náhrady, kdy v případě předběžné držby je vyvlastňovaným poskytována pouze náhrada za majetkovou újmu na základě soukromoprávních předpisů, která jim vznikla v důsledku předběžného uvedení v držbu,³³⁸ a nedojde tak v daný okamžik vůbec k náhradě za zásah do vlastnického či obdobného práva, která by pro ně plynula z vyvlastnění jako takového. Tuto náhradu pak vyvlastňovaní obdrží zpravidla až několik měsíců poté, co nemohli vyvlastňovaná práva a nemovitosti užívat. Přestože tak byla náhrada ve spojení s mezitímním rozhodnutím značně diskutována i co do její legality, která je ovšem v tuto chvíli Ústavním soudem již potvrzena, nemůže se jí upřít fakt, že je vyvlastňovanému poskytnuta v době vydání mezitímního rozhodnutí, pokud nedojde k jeho zrušení soudem, alespoň záloha na ni,³³⁹ čímž jsou vyvlastňovanému dány k dispozici dle mého názoru dostatečné finanční prostředky, které mu umožní pořídit si za vyvlastněné nemovitosti, byť třeba jen dočasně, patřičnou náhradu.

Ačkoliv tak bohužel nelze jednoznačně určit konkrétní důvod, který zákonodárce k volbě mezitímního rozhodnutí vedl, možných důvodů bylo v rámci této práce prezentováno hned několik.

Osobně tuto volbu ale plně kvituji, neboť se dle mého názoru jedná o institut v mnoha směrech vhodnější, který umožňuje vyvlastniteli provádět veškeré práce, které jsou k dosažení účelu vyvlastnění třeba, a to zpravidla v momentě, ve kterém již má vyvlastňovaný k dispozici značnou část finančních prostředků ve formě zálohy, nejedná-li se v ojedinělých případech dokonce o částku konečnou.

Institut mezitímního rozhodnutí tak má zcela nepochybně potenciál naplnit účel, pro který byl přijat, a přípravu výstavby infrastruktury značně urychlit, a to za okolností, kterými by neměli být vyvlastňovaní na svých právech ohroženi a poškozeni více než při běžném rozhodnutí o vyvlastnění, což institut předběžného uvedení v držbu zcela neumožňoval.

³³⁶ FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 131.

³³⁷ § 159 a násl. SŘ.

³³⁸ PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Sněmovní tisk 76, část č. 1/6, Novela zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury* [online]. psp.cz, únor 2018 [cit. 12. listopadu 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=76&CT1=0>. § 4a odst. 8.

³³⁹ § 4a odst. 5 UVDI.

4.3.4. Konkrétně k samotnému mezitímnímu rozhodnutí

Mezitímní rozhodnutí tedy představuje institut, který s ohledem na urychlení výstavby zavádí možnost vyvlastňovacího úřadu rozhodnout nejprve pouze výrokem o samotném vyvlastnění, aniž by bylo současně rozhodováno o náhradě a její výši,³⁴⁰ pro jejíž určení následně vyvlastňovací řízení dále pokračuje.

V době, kdy byla novela zavádějící mezitímní rozhodnutí přijímána, trval proces k získání stavebního povolení k výstavbě dálnic, ve kterém je tedy zahrnuto i případné vyvlastňovací řízení, až 13 let. Počítalo se, že by zavedením tohoto institutu mohlo dojít ke zkrácení této doby až o 4 roky,³⁴¹ kdy ačkoliv v sobě mezitímní rozhodnutí tento potenciál jistě má, pouze praktické zkušenosti nám mohou ukázat, zda a v jakém časovém rozsahu k urychlení skutečně dochází.

4.3.5. Podmínky pro vydání mezitímního rozhodnutí

Přestože tak mezitímní rozhodnutí zasahuje do práv vyvlastňovaných obdobným způsobem jako klasické rozhodnutí o vyvlastnění, podmínky pro jeho vydání vykazují řadu specifik, která v sobě odrážejí jeho významnou a odlišnou povahu.

Aby tedy mohl vyvlastňovací úřad mezitímní rozhodnutí vydat, je nutné, (i) aby se jednalo o řízení, které už bylo zahájeno a stále probíhá, (ii) kdy se týká stavby dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury vymezené v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k tomuto zákonu, (iii) a ve kterém jsou podmínky pro vydání rozhodnutí o vyvlastnění, vyjma určení výše náhrady, splněny. (iv) Dále je třeba, aby o něj vyvlastnitel požádal.³⁴² V případě, že jsou výše uvedené podmínky kumulativně splněny, má vyvlastnitel na jeho vydání právní nárok. Vyvlastňovacímu úřadu tak není ponechána možnost správního uvážení a vydat jej v těchto případech musí.³⁴³

V této souvislosti je ale třeba připomenout, že za jednu z nezpochybnitelných výhod, které s předběžným uvedením v držbu souvisely, byla ona vyžadovaná potřeba zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění bez zbytečného odkladu.³⁴⁴ Jedná se dle mého názoru o podmínku rozumnou a stěžejní, která ospravedlňovala tyto zásadnější zásahy do práv přibližně 5 % vyvlastňovaných,³⁴⁵ na které se měl institut původně aplikovat,³⁴⁶ a částečně tak kompenzovala onu nastalou nerovnost.

³⁴⁰ § 4a UVDI.

³⁴¹ ŠVANCAROVÁ, Gabriela. *Mezitímní rozhodnutí zrychlí výstavbu důležitých dopravních staveb až o čtyři roky* [online]. old.silnice-zeleznice.cz, 9. července 2018 [cit. 13. prosince 2020]. Dostupné z: <http://old.silnice-zeleznice.cz/clanek/mezitimni-rozhodnuti-zrychli-vystavbu-dulezitych-dopravnich-staveb-az-o-ctyri-roky/>.

³⁴² § 4a odst. 1 UVDI.

³⁴³ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 37.

³⁴⁴ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 40.

³⁴⁵ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 40.

³⁴⁶ ŠVANCAROVÁ: *Mezitímní rozhodnutí zrychlí výstavbu důležitých dopravních staveb...*

Svým způsobem je tedy záhadou, a částečně nejspíše i zklamáním, že se tato podmínka nepromítla i do právní úpravy mezitímního rozhodnutí jako další obligatorní podmínka k podmínkám výše uvedeným.

4.3.6. Dělení mezitímního rozhodnutí a jeho legalita

Ve druhé kapitole této práce bylo uvedeno, že vyvlastňovací úřad rozhoduje o vyvlastnění dvěma samostatnými výroky. Jedním o vyvlastnění samotném a druhým pak o náhradě za něj. Mezitímní rozhodnutí, jak je upraveno ve správním řádu, říká, že je-li to vhodné a možné, může jím být nejprve rozhodnuto o základu věci a až následně bude vydáno tzv. konečné rozhodnutí, kterým se rozhodne i o zbytku věci tak, aby byl vyčerpán celý předmět řízení.³⁴⁷ Ve světle liniového zákona by pak oním základem věci měl být první zmiňovaný výrok, tedy samotný výrok o vyvlastnění, a náhrada za vyvlastnění by pak měla představovat uvedený zbytek.³⁴⁸

Právě toto dělení rozhodnutí o vyvlastnění je ale jedním z podstatných problémů, na který odborná veřejnost opakovaně upozorňuje,³⁴⁹ neboť náhrada za vyvlastnění představuje jednu ze tří ústavně garantovaných podmínek,³⁵⁰ jež by měly být spolu s těmi zákonnými splněny kumulativně k okamžiku rozhodnutí o vyvlastnění. Naskýtá se tak pochopitelně otázka, zda je rozhodnutí o vyvlastnění vůbec způsobilé být předmětem mezitímního rozhodnutí, neboť není zcela jasné, zda vůbec lze uvedené výroky tímto způsobem dělit,³⁵¹ aniž by byla porušena zákonnost či ústavnost tohoto institutu.

Byť to může být vedle neznalosti či nepotřebnosti pouze jeden z možných důvodů, nasvědčuje této nemožnosti dělení i fakt, že přestože není mezitímní rozhodnutí institutem ve správním právu nijak novým, k jeho užití v souvislosti s vyvlastněním na základě obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu vůbec nedocházelo.³⁵² S tímto názorem se svým způsobem ztotožnila i skupina senátorů, jež podala k Ústavnímu soudu návrh na zrušení mimo jiné i předmětného ustanovení upravujícího mezitímní rozhodnutí, a to právě i z důvodu kumulativního nesplnění podmínek vyvlastnění.³⁵³

³⁴⁷ § 148 odst. 1, 2 SŘ.

³⁴⁸ FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 135–136.

³⁴⁹ FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 135–136.

³⁵⁰ Čl. 11 odst. 4 LZPS.

³⁵¹ FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 136.

³⁵² FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 135.

³⁵³ Senátoři Parlamentu ČR. Návrh skupiny senátorů na zrušení části ustanovení § 1 odst. 1, ustanovení § 2f a ustanovení § 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění a přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, [online]. Praha, 2018, dostupné z: https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci?tx_odroom%5Bdetail%5D=2791&cHash=d0bc2eadd3d0aa2cf72f1be2ed56c8ba.

Poměrně časté jsou ovšem i opačné názory, které, byť tuto výše zmíněnou podmínku náhrady pochopitelně nepopírají, vykládají ji odlišným způsobem, kdy se jejich autoři domnívají, že se v LZPS jedná pouze o určitou deklaraci samotného práva na náhradu, a nikoliv o stanovení pravidla, že o ní musí být rozhodnuto výlučně ve stejný okamžik jako o samotném vyvlastnění.³⁵⁴ A ačkoliv by se tak mohlo zprvu zdát, že je uvedený argument podpořen skutečností, že je možno proti samotnému výroku o náhradě podat odvolání s odkladným účinkem, popřípadě žalobu, které může být odkladný účinek na žádost rovněž přiznán, a o náhradě tak nebude spolu s vyvlastněním ani zde pravomocně rozhodnuto, je podstatné připomenout právní úpravu vyvlastňovacího zákona, který její úhradu, byť třeba ne v konečné výši, spojuje již s právní mocí výroku o vyvlastnění,³⁵⁵ a snaží se tak, aby ke kumulativnímu splnění podmínek skutečně docházelo.

Aktuálně ovšem do uvedené problematiky vnesl světlo ÚS svým rozhodnutím ze dne 29. 3. 2022, kterým rozhodl o onom návrhu skupiny senátorů na zrušení, mimo jiné, ustanovení upravujícího mezitímní rozhodnutí, kdy tento v odůvodnění svého rozhodnutí přímo uvádí, že ačkoliv nelze popřít určitý zásah do právní jistoty vyvlastňovaných, představuje mezitímní rozhodnutí institut ústavně konformní, neboť právo na spravedlivou náhradu je reprezentováno tzv. institutem zálohy, kterému bude níže v práci ještě věnována pozornost. V této souvislosti ÚS dodává, že ačkoliv to není výše náhrady konečná, měla by tato na základě znaleckého posudku představovat náhradu spravedlivou, kdy je zde třeba spoléhat na objektivitu a zákonný postup jednotlivých znalců, byť tomu tak ne vždy skutečně je.³⁵⁶ Ústavnost institutu a potřeba kumulativního splnění podmínek byly nakonec ze strany ÚS podpořeny ještě skutečností, že je záloha vyvlastňovaným uhrazena v zákonem stanovených lhůtách, které se jeví s ohledem na okolnosti jako přiměřené a hájící práva vyvlastňovaných.³⁵⁷

Na základě uvedených skutečností tak lze konstatovat, že se kromě zákonodárce i sám Ústavní soud k určité nepřímé formě kumulativního splnění podmínek vyvlastnění v tomto případě přiklonil, kdy deklaroval, že samotná záloha tuto podmínku náhrady spolu se zákonem stanovenou lhůtou k jejímu plnění doplňuje dostatečným způsobem, neboť by skutečně mezi pozbytím práv vyvlastňovaných a dostatečnou náhradou neměla být výrazná časová proluka.

Byť tak může nastat situace, že bude konečná výše náhrady vyvlastňovaným uhrazena skutečně až několik měsíců, ne-li let po pozbytí jejich práv, lze jednoznačně shrnout, že institut zálohy, se kterým je mezitímní rozhodnutí úzce spjato, z něj dělá institut ústavně konformní, který je způsobilý tohoto rozdělení.

³⁵⁴ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 41.

³⁵⁵ § 25 odst. 3 VyvLZ.

³⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 113, 114.

³⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 115.

4.3.7. Institut zálohy

Jak už bylo výše nastíněno, dojde-li ke splnění podmínek a vyvlastňovací úřad vydá mezitímní rozhodnutí, vyvlastňovaný se ocitne v situaci, kdy bude pravomocně zbaven svého práva k nemovitosti v okamžiku, kdy o jeho náhradě nebude vůbec rozhodnuto. A byť by bylo částečně možno přirovnat tuto situaci k podání prostředků nápravy proti výrokům o náhradě, domnívám se, že s mezitímním rozhodnutím je spojena větší míra nejistoty a nepohodlí vyvlastňovaných, neboť na rozdíl od uvedených situací, v případě mezitímního rozhodnutí zpravidla žádná konkrétní částka, která by dala vyvlastňovanému bližší představu o konečné výši náhrady, v řízení nezazněla, pomineme-li znalecký posudek předložený vyvlastnitel.

S ohledem na ono rozdělení rozhodnutí na jednotlivé výroky se tak vyvlastňovaný po vydání mezitímního rozhodnutí, kterým je rozhodnuto o samotném vyvlastnění, ocitá v situaci, kdy dále čeká na rozhodnutí o náhradě. Toto další řízení ale může trvat poměrně dlouhou dobu, po kterou by tak vyvlastněný neměl ani nemovitost, ani náhradu. Proto byl, právě jako určitá forma kompromisu mezi cílem zákona a snahou o urychlení výstavby na straně jedné a zmíněnými právy vyvlastňovaných na straně druhé,³⁵⁸ zaveden už výše zmiňovaný institut zálohy.

Záloha v souvislosti s vyvlastněním je institutem poměrně novým a jedinečným, v jiné souvislosti než právě s mezitímním rozhodnutím ji totiž přiznat nelze. Její výše se určí na základě znaleckého posudku předloženého vyvlastnitel v návrhu tak,³⁵⁹ jak bylo toto určení náhrady popsáno v předchozí kapitole, tedy primárně na základě ceny obvyklé. A přestože se tak jedná o zálohu, může se v konečném důsledku jednat i o náhradu finální, dospěje-li úřad po zhodnocení všech skutečností a znaleckých posudků k závěru, že byla tato částka oprávněná a správná.

Řízení, které se tak po vydání mezitímního rozhodnutí vede, je svým způsobem řízením o tom, zda některá strana, a popřípadě která, bude muset dorovnat rozdíl mezi konečně přiznanou náhradou a hodnotou vyplacené zálohy, kdy se na základě zkušeností, které mi byly řadou vyvlastňovacích úřadů sděleny, domnívám, že bude zpravidla povinným k dorovnání onoho rozdílu vyvlastnitel. Je to totiž právě jeho znalecký posudek, který slouží jako podklad pro stanovení zálohy, a tento v praxi zpravidla bohužel stanovuje částku mnohem nižší než posudek, který následně dodá vyvlastňovaný nebo než tzv. posudek revizní,³⁶⁰ které musí být v řízení o výši konečné náhrady též zhodnoceny.

Bude-li tak konečná výše náhrady skutečně přiznána v jiné výši než ona záloha, je třeba tento rozdíl vyrovnat do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o jeho výši.³⁶¹

³⁵⁸ ŠVANCAROVÁ: *Mezitímní rozhodnutí zrychlí výstavbu důležitých dopravních staveb...*

³⁵⁹ § 4a odst. 5 UVDI.

³⁶⁰ Ze zaužívané praxe vyvlastňovacího úřadu v Uherském Hradišti.

³⁶¹ § 4a odst. 7 UVDI.

Přestože tak institut zálohy své praktické užití bezpochyby najde, mohou nastat situace, kdy se tento naprosto mine účelem, a to zejména z důvodu stanovení okamžiku, ke kterému má vyvlastňovaný na zálohu nárok. Tento totiž vzniká až k okamžiku, kdy bude rozhodnuto o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí a o opravném prostředku proti ní, pokud byly podány, což její vyplacení značně oddálí.³⁶² Žaloba proti mezitímnímu rozhodnutí je totiž zákonem stanovený primární způsob, kterým může být ono rozhodnutí zvráceno. Je tak namístě zamyslet se nad tím, zda tato právní úprava nepůsobí na vyvlastňovaného jako určitý nátlak, kdy se musí rozhodnout, zda chce zálohu za vyvlastnění obdržet co nejdříve, aby s ní mohl s ohledem na svou situaci hospodařit, nebo zda se chce pokusit rozhodnutí o vyvlastnění zvrátit a nemovitost získat zpět. V tomto případě ale musí počítat s tím, že pokud neuspěje, zůstane několik měsíců bez nemovitosti i bez zálohy, nehledě na to, že je skutečně pravděpodobné, že rozhodnutí o vyvlastnění v řízení nakonec zvráceno nebude.

Ve světle aktuálního rozhodnutí ÚS³⁶³ si rovněž dovoluji tvrdit, že takto zvolený okamžik výplaty zálohy zjevně odporuje onomu kumulativnímu splnění podmínek, které je, jak již bylo výše prokázáno, aktuální judikaturou Ústavního soudu vyžadováno, a jehož nesplnění tak může z mezitímního rozhodnutí opětovně činit institut balancující na hraně ústavnosti.

Osobně tedy považuji institut zálohy za dobrý nápad se špatným provedením, neboť aby skutečně naplnil svůj účel a kompenzoval vyvlastňovanému určitou časovou prodlevu mezi mezitímním rozhodnutím a rozhodnutím o náhradě, bylo by třeba, aby tato záloha byla poskytnuta současně s právní mocí tohoto mezitímního rozhodnutí, stejně jako se poskytuje určitá forma náhrady spolu s právní mocí výroku o vyvlastnění,³⁶⁴ nikoliv až s rozhodnutím o odvolání či o žalobě, je-li výše náhrady napadána. Kromě toho, že se tím totiž vyplacení zálohy vyvlastňovanému značně oddálí, staví ho navíc do situace, ve které si musí vybrat, zda dostane zálohu, nebo zda se bude proti rozhodnutí bránit, čímž by mu svým způsobem mohlo být nepřímo bráněno v přístupu k soudu a odpíráno právo na soudní ochranu ve světle čl. 36 odst. 2 LZPS.

4.3.8. Problematika konkrétního výčtu staveb, u nichž lze mezitímní rozhodnutí uplatnit

Veřejný zájem představuje jednu z ústavně garantovaných podmínek, jež musí být splněna, aby bylo vyvlastnění zásahem legálním. Jedná se o podmínku, kterou je třeba zabývat se v každém řízení zvlášť, a to s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem toho kterého případu, kdy je třeba

³⁶² FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 136.

³⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

³⁶⁴ § 25 odst. 3 VyvZ.

dotčené zájmy poměřovat a v rozhodnutí pak určit, zda byl skutečně veřejný zájem prokázán, zda tento nad dalšími dotčenými zájmy převážil a proč.³⁶⁵

Vlachová naproti zmíněnému uvádí, že v případě UVDI a vymezení konkrétních staveb v příloze zákona, na které se může institut mezitímního rozhodnutí uplatnit, jde právě o určité předurčení a obecnou deklaraci veřejného zájmu,³⁶⁶ a tedy o obdobnou situaci, na kterou reagoval Ústavní soud svým rozhodnutím,³⁶⁷ kterým zrušil konkrétní ustanovení zákona o vnitrozemské plavbě právě pro zmíněnou obecnou deklaraci veřejného zájmu. S uvedeným se opět ztotožnila skupina senátorů, která v roce 2018 podala návrh na zrušení i této přílohy UVDI stanovující konkrétní stavby, na které lze mezitímní rozhodnutí užít, a ve kterém operuje výše uvedenou argumentací.

Ustanovení, které ale bylo Ústavním soudem zrušeno a na které Vlachová i skupina senátorů odkazují, ovšem výslovně uvádělo, že rozvoj konkrétního úseku vodní cesty je ve veřejném zájmu,³⁶⁸ kdy v UVDI ale nic podobného nenalezneme. Ačkoliv tak liniový zákon stanovuje taxativní výčet staveb,³⁶⁹ na které je možné mezitímní rozhodnutí uplatnit, předpokládám spíše, že důvodem je snaha zákonodárce poukázat na možnou vyšší důležitost těchto staveb a zájem na jejich urychlení, což by do jisté míry mohlo skutečně presumovaný veřejný zájem znamenat. Domnívám se ale také, že uvedené současně nezabývá vyvlastňovací úřad v konkrétní situaci a v daném řízení veřejný zájem prokázat, poměřovat jej s dalšími dotčenými zájmy a tento výsledek odůvodnit, a rozporovaný institut mezitímního rozhodnutí užít až poté.

S tímto názorem se ve svém nedávném rozhodnutí ztotožňuje i ÚS, který návrh skupiny senátorů na zrušení několika ustanovení liniového zákona v celém rozsahu zamítl, kdy mimo jiné konstatoval, že ani on přímou či nepřímou deklaraci veřejného zájmu ve spojení s taxativním vymezením těchto staveb infrastruktury v liniovém zákoně neshledal, a není tak ke zrušení této přílohy důvod.³⁷⁰

Osobně ale v této souvislosti za poněkud problematickou shledávám onu konkrétnost a taxativnost přílohy, neboť právní norma má být abstraktní, tedy dopadat na neurčitý okruh osob a druhově určenou skupinu případů.³⁷¹ Řešením uvedeného nedostatku obecnosti by dle mého

³⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, bod VI.

³⁶⁶ VLACHOVÁ: *Aktuální otázky vyvlastnění...*, s. 21–25.

³⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

³⁶⁸ Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění zákona č. 118/2004 Sb., § 3a.

³⁶⁹ Příloha k zákonu č. 416/2009 Sb., zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů. <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=onrf6mrqga4v6nbrgywts&toCID=onrf6mrqga4v6nbrgywts>

³⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 151.

³⁷¹ FRUMAROVÁ: *(Ne)Způsobilost vyvlastnění...*, s. 135.

názoru bylo zejména detailnější vymezení definičních znaků pro jednotlivé infrastruktury a stavby pod ně spadající, na které se mezitímní rozhodnutí uplatní, místo stanovení konkrétního výčtu, jak je tomu nyní.

Obdobným případem se zabýval ve svém rozhodnutí ve spojitosti s tzv. kauzou Melčák i Ústavní soud, kdy judikoval, že v případech, jež jsou jedinečné, tedy nenaplňují podmínku abstraktnosti, se nejedná o zákon, nýbrž o individuální právní akt, k jehož vydání ovšem není Parlament ČR oprávněn.³⁷²

Přesto ale ÚS ve svém novém rozhodnutí uvádí, že k porušení výše uvedeného pravidla obecnosti právního předpisu dle něj nedošlo. A ačkoliv se mi v předmětném rozhodnutí nepodařilo dohledat nijak propracovanou argumentaci tohoto názoru, lze se nejspíše spokojit s tvrzením, že s ohledem na skutečnost, že obecnost právního předpisu je věcí individuálního posouzení, nebyla tato v tomto konkrétním případě, s ohledem na závažnost problematiky a poměrně široce stanovený okruh dotčených staveb, porušena.³⁷³ Nad rámec uvedeného Ústavní soud ještě doplňuje, že při výběru konkrétních staveb neshledal porušení ústavního principu rovnosti, kterým bylo senátory rovněž argumentováno, a dále uvádí, že není coby orgán přezkumu ústavnosti příslušen hodnotit konkrétní výčet těchto staveb co do jeho účelnosti a nahodilosti, neboť jejich určení je úkolem moci výkonné a zákonodárné. Navíc dodává, že vymezení konkrétních staveb, u kterých bude s ohledem na jejich důležitost a prospěšnost pro společnost změněna právní úprava, není v rámci Evropy ničím zcela neobvyklým, kdy ani v rámci historie našeho právního řádu nejsou takto individuálně stanovené přílohy umožňující lepší schopnost reakce zákonodárce naprostou novinkou.³⁷⁴

4.4. Rozhodnutí o vyvlastnění, jeho opravné prostředky a soudní přezkum

4.4.1. Rozhodnutí o vyvlastnění

Protože byla samotnému rozhodnutí o vyvlastnění, jeho povaze, náležitostem i jednotlivým výrokům věnována patřičná pozornost již v předchozí kapitole práce, která toto popisovala v rovině vyvlastnění dle VyvlZ, lze zde k rozhodnutí z pohledu liniového zákona pouze konstatovat, že se toto od rozhodnutí dle VyvlZ takřka neliší, a není mu tak třeba věnovat bližší pozornost.

Pro uvedení následující části kapitoly tak lze v souvislosti s rozhodnutím jen uvést, že kromě toho, že liniový zákon stanovuje nový institut, kterým je mezitímní rozhodnutí, mění pro

³⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, bod VI/a.

³⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 148-158.

³⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 148-158.

naplnění účelu zákona také konkrétní podmínky a lhůty pro vrácení převedených či vyvlastněných práv, a zejména také stanovuje několik specifík v souvislosti s možností nápravy rozhodnutí o vyvlastnění, a to primárně co do lhůt pro podání těchto prostředků či jejich vyřízení.

Bezprostředně následující podkapitoly jsou tak věnovány jednotlivým specifickým, které liniový zákon v souvislosti s prostředky nápravy zakotvil a řízením o nich, které může účastník, má-li za to, že je rozhodnutí o vyvlastnění nesprávné či nezákonné, navrhnout či iniciovat. Ani v těchto případech ale liniový zákon neobsahuje jejich kompletní právní úpravu, kdy je třeba pracovat rovněž se správním řádem či zákonem o vyvlastnění.

4.4.2. Odvolání

V rámci práce již bylo uvedeno, že správní řízení je v obecné rovině budováno na principu dvojinstančnosti,³⁷⁵ který je prováděn zejména institutem odvolání jakožto řádným opravným prostředkem směřujícím proti nepravomocným rozhodnutím, kdy tomu není ani v rovině řízení dle liniového zákona jinak.

Dle VyvlZ platí, že odvolání proti jakémukoliv výroku o samotném vyvlastnění způsobuje automaticky odkladný účinek jak všem dalším výrokům o vyvlastnění, tak i výrokům o náhradě, kdy naopak výrok o samotné náhradě odkladný účinek výrokům o vyvlastnění nezpůsobuje.³⁷⁶ A ačkoliv se už tak jedná o úpravu poměrně specifickou, liniový zákon od sebe v této souvislosti odlišuje navíc i jednotlivé dílčí výroky v rámci výroku o samotném vyvlastnění. Stanovuje totiž, že v případě, že odvolání nesměřuje proti výroku o formě vyvlastnění a právech, která s vyvlastněním nezanikají, tedy proti výrokům uvedeným v § 24 odst. 3 písm. a) a b) VyvlZ, nabývají tyto právní moci.³⁷⁷ Co se týče ostatních výroků, užije se už zmíněná právní úprava z VyvlZ, z čehož plyne, že v případě, kdy je napadán pouze výrok o náhradě nebo výrok o určení lhůty pro uskutečňování účelu vyvlastnění, zbylé dva výroky o vyvlastnění nabydou právní moci.

Přestože tak bylo v souvislosti se zákonem o vyvlastnění v rámci této problematiky poukázáno na několik jejích nedostatků, zejména že od sebe VyvlZ nijak blíže jednotlivé výroky o vyvlastnění co do účinků neodděluje, ač by to nejspíše bylo účelné, a tyto nedostatky jsou pak v rámci liniového zákona do značné míry eliminovány, je i v jeho rámci třeba poukázat na jeden nedostatek, který v souvislosti s touto odlišností vyvstal. Liniový zákon totiž výslovně nestanoví, a nedomnívám se, že to lze bezesporu dovodit výkladem, od kdy v rozhodnutí stanovená lhůta pro uskutečnění účelu vyvlastnění bude při podání odvolání proti ní běžet.³⁷⁸ Tedy zda tato lhůta poté,

³⁷⁵ POTĚŠIL, Lukáš. *Správní řád. Komentář...*, s. 385 (§ 81 SR).

³⁷⁶ § 25 odst. 2 VyvlZ.

³⁷⁷ § 4 odst. 1 UVDI.

³⁷⁸ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 43.

co o ní bude následně pravomocně rozhodnuto, bude běžet zpětně od právní moci výroku o samotném vyvlastnění, nebo naopak začne běžet až spolu s právní mocí tohoto výroku o lhůtě, kdy pak ale bude třeba zohlednit při jejím určení i onu maximální délku stanovenou zákonem, neboť tato běží už od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.³⁷⁹

Co do samotného mezitímního rozhodnutí, obsahuje toto v souvislosti s odvoláním zcela speciální právní úpravu, neboť je v jeho souvislosti institut odvolání zcela vyloučen,³⁸⁰ kdy jistě není překvapením, že je důvodem opět určitá snaha o zkrácení řízení vedených vyvlastňovacími úřady,³⁸¹ neboť odvolací řízení trvají v praxi minimálně půl roku, zpravidla spíše celý rok.³⁸²

Byť se jednalo o další skutečnost, kterou ve svém návrhu skupina senátorů napadala,³⁸³ ani zde jejich argumentace neobstála,³⁸⁴ neboť Ústavní pořádek, jakožto určitý základ pravidel právního státu zásadu dvojinstančnosti nezakotvuje, kdy ani LZPS a Úmluva zkrátka víceúrovňové správní řízení negarantují. Uvedené opakovaně potvrzuje i ustálená rozhodovací praxe vrcholných soudů České republiky,³⁸⁵ a ve svém novém rozhodnutí to opětovně připomněl i sám Ústavní soud. Tuto odchylku tak nelze označit za protiústavní a porušující základní práva, včetně práva na soudní ochranu či spravedlivý proces.³⁸⁶ A ačkoliv tak na ústavní úrovni oporu dvojinstančnosti nenalezneme, bylo by možné hledat ji alespoň na úrovni zákonné. Část první správního řádu obsahuje mimo jiné i výčet základních zásad,³⁸⁷ které by se měly prolínat správním řízením i v rámci jednotlivých speciálních úprav,³⁸⁸ jako je například právě vyvlastňovací řízení. Ani mezi těmito ovšem zásadu dvojinstančnosti nenalezneme, z čehož lze vyvodit, že ačkoliv je to ve správním právu určitá obvyklost, není nutné se jí držet vždy, neboť i sám správní řád ve své části druhé stanovuje možnost podání odvolání jako určité obecné pravidlo, ze kterého je ovšem možné

³⁷⁹ § 3c UVDI.

³⁸⁰ § 4a odst. 2 UVDI.

³⁸¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., obecná část, bod 4.

³⁸² HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 229.

³⁸³ Senátoři Parlamentu ČR. Návrh skupiny senátorů na zrušení části ustanovení § 1 odst. 1, ustanovení § 2f a ustanovení § 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění a přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, [online]. Praha, 2018, dostupné z: https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci?tx_odroom%5Bdetail%5D=2791&cHash=d0bc2eedd3d0aa2cf72f1be2ed56c8ba. V.2 návrhu.

³⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 126 a násl.

³⁸⁵ Např.: Nález Ústavního soudu ze dne 19. října 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02, bod III., nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2011, sp. zn. 2 As 37/2011, bod 24.

³⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 126 a násl.

³⁸⁷ § 2–8 SR.

³⁸⁸ POTĚŠIL: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání..., s. 27 (§ 2–8 SR).

stanovit speciální úpravou výjimky,³⁸⁹ které nejsou v praxi ničím ojedinělým.³⁹⁰ I přesto je ale tento krok podroben časté kritice ze strany odborné veřejnosti.³⁹¹

Tímto zrušením možnosti odvolání došlo v praxi k faktickému přenesení agendy odvolacích orgánů před soudy, kdy bylo třeba pokládat si otázku, zda budou správní soudy schopny případný vyšší počet žalob z personálního a časového hlediska zvládat.³⁹² Následně ovšem k výraznému zahlcení soudů vůbec nedošlo, ačkoliv není možné jednoznačně určit, z jakého důvodu, kdy se těchto nabízí hned několik. Jako nejpravděpodobnější se ovšem jeví skutečnost, že k vydávání mezitímních rozhodnutí v praxi příliš často nedochází, a když už vydány jsou, vyvlastňování zpravidla nemají potřebu proti nim brojit, neboť se netýkají samotné problematice výše náhrady. Jako další důvod se nabízí například to, že podání žaloby je z časového i obsahového hlediska mnohem náročnější než samotné odvolání, kdy tak bývá ve většině případů třeba pomoc advokáta, a kdy se tak s ohledem na tyto náklady a na náklady řízení účastníkům tzv. spekulativní podání žaloby, bez opory v konkrétním pochybení, nevyplatí.³⁹³

K problematice odvolání a mezitímního rozhodnutí je na závěr nutno ještě dodat, že s účinností od 1. 1. 2021 došlo k rozšíření možnosti užití mezitímního rozhodnutí i na jiné druhy infrastruktury než jen na tu dopravní, jak tomu bylo dříve. Mezi těmito je i energetická infrastruktura, na kterou se může jako na jedinou mezitímní rozhodnutí uplatnit i tehdy, není-li konkrétní stavba přímo vymezena v příloze k zákonu, jak je to obecně pro užití institutu třeba. Protože se zde tedy jedná o poněkud odlišný režim, kdy nejspíše nejde o stavby obdobného významu a rozsahu jako ty uvedené v příloze,³⁹⁴ není na ně tak zřejmě nutné vyvíjet takový časový tlak a odvolání pro ně připuštěno je.³⁹⁵

4.4.3. Žaloba

Žaloba proti rozhodnutí představuje v kontextu vyvlastnění konkrétní provedení práva na soudní ochranu tak, jak je vymezeno v LZPS³⁹⁶ a jak bylo blíže popsáno v předchozí kapitole.

Ačkoliv je tak její obecná právní úprava obsažena zejména v SŘS,³⁹⁷ nalezneme v UVDI poměrně velkou řadu specifik, pro jejichž aplikaci je opět primárně podstatné odlišit, zda se tyto

³⁸⁹ § 81 odst. 1 SŘ.

³⁹⁰ POTĚŠIL: *Správní řád. Komentář*. 1. vydání..., s. 385 (§ 81 SŘ).

³⁹¹ DREPORT. *Pomůžte nová legislativa urychlit přípravu a realizaci staveb?* [online]. dreport.cz, 20. června 2019 [cit. 3. dubna 2022]. Dostupné z: <https://www.dreport.cz/blog/pomuze-nova-legislativa-urychlit-pripravu-a-realizaci-staveb/>.

³⁹² SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby*..., s. 63.

³⁹³ HOSTOVSKÁ: *Novinky v oblasti majetkoprávní přípravy výstavby*..., s. 18–26.

³⁹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, K čl. I, K bodu 33.

³⁹⁵ § 4b UVDI.

³⁹⁶ Čl. 36 odst. 2 LZPS.

³⁹⁷ § 65 a následující SŘS.

vztahují pouze na žaloby proti výrokům o vyvlastnění, a tedy na žaloby správní, nebo i na žaloby proti samotné náhradě, tedy na žaloby soukromoprávní.

4.4.3.1. Zkrácení lhůt u žalob proti výrokům o vyvlastnění

Prvním zásadním specifikem, které v liniiovém zákoně v kontextu žalob pro přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných v řízení podle § 1 UVDI nalezneme, jsou lhůty pro jejich podání, neboť tyto se zkracují na polovinu.³⁹⁸ A byť je zmíněné ustanovení poměrně rozsáhlé a neurčité, lze vyvodit, že se bude vztahovat pouze na ta řízení, jejichž výsledkem je vydání rozhodnutí.³⁹⁹ Mimo rozhodnutí o vyvlastnění se tak bude vztahovat například i na rozhodnutí vydávaná v územním či stavebním řízení.⁴⁰⁰

Protože je tak dle obecné právní úpravy pro podání žalob proti rozhodnutí dle SŘS lhůta stanovena jako dvouměsíční, po uvedeném zkrácení bude ona lhůta jednoznačně pouze jeden měsíc od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí žalobci,⁴⁰¹ a nikoliv od právní moci rozhodnutí,⁴⁰² kdy způsob doručení se bude v tomto případě řídit § 3 UVDI.⁴⁰³ Zmeškání této lhůty nelze prominout.⁴⁰⁴

4.4.3.2. Zkrácení lhůt u žalob proti výrokům o náhradě

Značně složitější už je ale v tomto kontextu výklad co do žaloby proti výrokům o náhradě, která se projednává a podává podle části V. OSŘ,⁴⁰⁵ neboť už samotný vyvlastňovací zákon lhůtu pro její podání zkracuje na 30 dnů.⁴⁰⁶ Tím vyvstává poměrně důležitá otázka, zda se uvedené zkrácení lhůt na polovinu pro podání žalob podle UVDI uplatní i v tomto případě, kdy by tak byla lhůta pro jejich podání pouze 15 dnů od právní moci rozhodnutí, a kdy ani zde nelze její zmeškání prominout.⁴⁰⁷

Původní návrh zákona, ve znění vztahujícím se pouze k rychlostní silnici R35, žaloby podle části V. OSŘ ze zmíněného pravidla výslovně vylučoval.⁴⁰⁸ Znění, ve kterém byl ale zákon nakonec

³⁹⁸ § 2 odst. 2 UVDI.

³⁹⁹ § 2 odst. 2 UVDI.

⁴⁰⁰ MATOUŠ, Michal. Problematika aplikace zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. *Soudní rozhledy*, 2016, č. 11–12, s. 351–354. Dostupné z databáze: beck-online.cz.

⁴⁰¹ § 72 odst. 1 SŘS.

⁴⁰² Například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2005, sp. zn. 1 As 34/2004.

⁴⁰³ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 51.

⁴⁰⁴ § 72 odst. 4 SŘS.

⁴⁰⁵ § 28 odst. 1 VyvlZ.

⁴⁰⁶ § 28 odst. 2 VyvlZ.

⁴⁰⁷ § 28 odst. 2 VyvlZ.

⁴⁰⁸ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2006–2010, *Sněmovní tisk 549/0, část č. 1/2, návrh zákona o urychlení výstavby rychlostní komunikace R35* [online]. Praha: Parlament České republiky, 2008. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=549&ct1=0>. § 2 odst. 5.

přiját, uvedené výslovně neřeší, stejně jako příslušná důvodová zpráva. Předmětná problematika tak zůstává poněkud nejasná.

O skutečnosti, že k onomu zkrácení lhůt dochází i zde, svědčí například gramatický výklad daného ustanovení, neboť se v předmětném ustanovení hovoří o žalobách v množném čísle.⁴⁰⁹ Tento výklad ovšem nelze brát absolutně, neboť se musí zohlednit fakt, že zákonodárce mohl myslet pouze více žalob téhož druhu, tedy směřovat na více žalob správních.

Rovněž by uvedenému výkladu mohl nasvědčovat i fakt, že toto krácení lhůty aktuálně není výslovně vyloučeno, ačkoliv tomu tak v původním návrhu zákona bylo, a mohlo by se tak jednat o úmysl zákonodárce. Totožný názor je odbornou veřejností napříč právními odvětvími obecně zastáván, kdy tato říká, že neplyne-li ze znění zákona či z důvodové zprávy přímo názor opačný, platí, že skutečnost, která je z aktuálního znění zákona vynechána naproti znění či návrhu původnímu, je zpravidla vynechána účelně, a nikoliv pouze chybou zákonodárce.⁴¹⁰

Naopak, měli-li bychom vycházet primárně z účelu zákona, kterým je co největší urychlení přípravy výstavby, dalo by se počítat s tím, že zákonodárce směřoval při krácení lhůt pouze na žaloby správní, neboť rozhodování soudem o konečné výši náhrady může probíhat vedle uskutečňování účelu vyvlastnění, stejně jako je tomu u mezitímního rozhodnutí.

Určité vyjasnění této problematiky pak nejspíše přinesla novela provedená zákonem č. 209/2011 Sb., kterou se do tohoto ustanovení upravující žaloby vkládá vedle slova *přezkoumání* i slovo *nabrázení*. Právě s uvedenou formulací, tedy se spojením *nabrázení rozhodnutí*, je primárně spojováno řízení podle části V. OSŘ, kdy soud rozhodnutí správního orgánu neruší, ale nahradí ho, na rozdíl od žalob dle SŘS,⁴¹¹ a může se tak skutečně ze strany zákonodárce jednat o určité nepřímé potvrzení zkrácení lhůty i u soukromoprávních žalob. K uvedenému závěru došel ve svém článku také Handrlíca, který žádný jiný výklad na základě uvedené novely prakticky nepřipouští.⁴¹²

I přes všechny výše uvedené argumenty a skutečnosti nasvědčující převážně faktu, že se i zde lhůta skutečně zkracuje, se ovšem domnívám, že nelze danou situaci považovat za zcela určitou a jasnou. Do budoucna by tak bylo vhodné, aby uvedenému nedostatku zákonodárce při novelizacích věnoval svou pozornost, neboť aktuální situace může představovat zásadní zásah do

⁴⁰⁹ § 2 odst. 2 UVDI.

⁴¹⁰ MELZER, Filip, BEZOUŠKA, Petr. *Odpovědnost pomocníka* [online]. pravo21.cz, 7. ledna 2022, [cit. 1. dubna 2020]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/podcasty/judikatura-odpovednost-pomocnika>.

⁴¹¹ § 250l OSŘ.

⁴¹² HANDRLICA, Jakub. Nová právní úprava žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech výstavby technické infrastruktury. *Správní právo* [online], 2012, č. 7, str. 443 [cit. 31. března 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/nova-pravni-uprava-zalob-proti-rozhodnutim-spravnich-organu-ve-vecich-vystavby-technicke-infrastruktury.aspx>.

právní jistoty adresátů tohoto zákona, kdy se navíc lhůta 15 dnů jeví jako skutečně krátká,⁴¹³ a možná tak dokonce nepřímo bránící v přístupu k soudu.

Nyní je tak nejspíše pouze věcí příslušných soudů, jakou lhůtu pro podání předmětné žaloby budou akceptovat, a je možné jen doporučit, aby se řídily zásadou *in dubio pro libertate*, a ponechávaly tak lhůtu delší,⁴¹⁴ byť praktické poznatky z rozhodovací praxe aktuálně bohužel svědčí spíše o opaku.⁴¹⁵

4.4.3.3. Další odchylky

Kromě již uvedeného zkrácení lhůt pro podání žalob jsou v UVDI odlišně formulovány i podmínky pro získání jejich odkladného účinku, každopádně i zde, stejně jako podle obecné právní úpravy žalob v SŘS a OSŘ, je třeba, aby jeho přiznání žalobce navrhl. Nelze jej tedy přiznat automaticky, byť by to situace vyžadovala, a to dokonce ani v situaci, ve které s automatickým odkladným účinkem VyvlZ obecně počítá, kdy tento stanovuje, že s žalobou proti výroku o formě vyvlastnění je odkladný účinek automaticky spojen.⁴¹⁶

Aby tak soud žalobě odkladný účinek přiznal, je kromě oné žádosti třeba, aby bylo kumulativně splněno několik dalších podmínek, kdy se dle mého názoru jedná o určitou kombinaci podmínek obsažených v SŘS⁴¹⁷ a OSŘ,⁴¹⁸ neboť se vztáhnou jako speciální úprava k oběma vymezeným druhům žalob. Dle UVDI je tedy třeba, (i) aby se k odkladnému účinku vyjádřil žalovaný, (ii) aby byl žalobce závažně ohrožen ve svých právech, (iii) aby se přiznání odkladného účinku nedotklo nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a na závěr, (iv) aby to nebylo v rozporu s veřejným zájmem.⁴¹⁹ Ačkoliv by zde bylo možné na první pohled shledat určitou nedomyšlenost právní úpravy, kdy by zejména vyvlastnitel mohl rozpor s veřejným zájmem namítat vždy, neboť tento musí být prokázán, jakožto jedna z podmínek vyvlastnění, již v době rozhodnutí o něm, není tomu zcela tak. V této souvislosti se totiž jedná o veřejný zájem na bezprostředním zahájení účelu vyvlastnění, a tento tak musí být intenzivnější a naléhavější než ten, který musí být prokázán pouze v souvislosti se samotným vyvlastněním.⁴²⁰ Jako příklad důvodů pro přiznání odkladného účinku lze uvést zejména větší rozsah vyvlastnění, než je nezbytný, nebo vymezení veřejného zájmu v rozporu se zvláštním právním předpisem.⁴²¹

⁴¹³ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 60.

⁴¹⁴ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 63.

⁴¹⁵ Z praxe vyvlastňovacích úřadů České republiky, rok 2020/2021.

⁴¹⁶ § 28 odst. 4 VyvlZ.

⁴¹⁷ § 73 odst. 2 SŘS.

⁴¹⁸ § 248 odst. 2 písm. b) OSŘ.

⁴¹⁹ § 4 UVDI.

⁴²⁰ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 54.

⁴²¹ JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění, poznámkové vydání*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2010, s. 68.

Další odlišností, která je pevně spjata s potřebou urychlení, je stanovení devadesátidenní lhůty pro rozhodnutí soudů o těchto žalobách. Ačkoliv stanovení konkrétní lhůty pro vydání rozhodnutí není v českém právním řádu ničím neobvyklým,⁴²² zůstává otázkou, jaké následky jsou s jejím nedodržením spojeny a zda je skutečně možné, aby soudy uvedenou agendu časově zvládaly, neboť tato lhůta působí poněkud krátce, zvláště vezmeme-li v úvahu, že se nejedná o přednostně projednávaná řízení,⁴²³ a že průměrná délka správních řízení soudních byla v roce 2020 dlouhých 525 dnů.⁴²⁴

V případech, kdy zákon stanovuje lhůty pro vydání rozhodnutí správního orgánu, jsou tyto chápány jako lhůty pořádkové, jejichž nedodržení není bez dalšího důvodem pro zrušení rozhodnutí nebo pro jeho nezákonnost.⁴²⁵ A přestože není zcela jasné, zda lze uvedené analogicky uplatit i na rozhodování soudů, Dienstbier se v obecné rovině domnívá, že tato analogie přípustná je a že i soudy tuto lhůtu vnímají čistě jako pořádkovou,⁴²⁶ po jejímž nesplnění tak soud v řízení bez větších negativních následků pokračuje. Stanovení konkrétní lhůty, byť dle mého názoru nepoměrně krátké, tak v této souvislosti považují za více než účelné, neboť i za uvedených okolností představuje pro soudy a soudce určitou motivaci a povinnost k jejich dodržování. A přestože se tak nedomnívám, že by byla tato lhůta soudy plně respektována a splňována, osobně přesto očekávám alespoň částečné urychlení soudních řízení.

Mimo to UVDI také zdůrazňuje povinnost rozhodnout o všech žalobních bodech, což ovšem není stanovení konkrétní výjimky, neboť má žalobce obecně povinnost v žalobě jednotlivé žalobní body vymezit a tím určit soudu konkrétní rozsah, v jehož rámci má soud povinnost se napadeným rozhodnutím zabývat.⁴²⁷ Ustanovení tak ve skutečnosti nestanovuje povinnost se žalobními body zabývat, ale nad rámec uvedeného stanovuje povinnost se k nim výslovně vyjádřit.⁴²⁸

Další specifika této problematiky se vztahují čistě k mezitímnímu rozhodnutí. I žalobám proti těmto rozhodnutím je možné přiznat odkladný účinek, ale pouze na žádost podanou výlučně spolu s žalobou samotnou.⁴²⁹

⁴²² Například rozhodnutí o návrhu na zrušení OOP podle § 101a a násl. SŘS, kdy je v § 101d odst. 2 stanovena lhůta 90 dnů.

⁴²³ § 56 SŘS a contrario.

⁴²⁴ Ministerstvo spravedlnosti. *České soudnictví 2020: Věroční statistická zpráva* [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti, 2021. Dostupné z: https://justice.cz/documents/12681/719244/Ceske_soudnictvi_2020.pdf/43b3020e-fc02-44a4-bb2c-a124ce85f57b. Str. 122.

⁴²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. července 2011, sp. zn. 9 A 128/2010.

⁴²⁶ DIENSTBIER, Filip. Přednáška k opatření obecné povahy v rámci předmětu správního soudnictví, Právnická fakulta Univerzity Palackého, 14. října 2019.

⁴²⁷ Například náleží Ústavního soudu ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, bod 5.

⁴²⁸ SHARAPAEV: *Výstavby pro účely výstavby...*, s. 56.

⁴²⁹ § 4a odst. 4 UVDI.

Odchylně je stanovena i lhůta pro vydání rozhodnutí, a to jako pouze šedesátidenní. Ačkoliv se tedy jedná o lhůty pořádkové, může tato délka působit na soudy a účastníky řízení poměrně negativně, neboť jim tak nemusí být dopřán dostatečný čas pro shromáždění potřebných důkazů a přípravu jiných podkladů. Zákonodárce, který původně počítal se lhůtou ještě kratší ovšem argumentuje faktem, že problematická je zejména samotná výše náhrady, o které se v předmětných žalobách nerozhoduje, na základě čehož se mu i původně zamýšlená lhůta 30 dnů jeví pro rozhodnutí jako dostatečná a nezasahující do práva na efektivní soudní ochranu.⁴³⁰

Totožná lhůta je pak stanovena i pro rozhodnutí o kasační stížnosti a případných dalších prostředcích obrany směřujících proti rozhodnutí o této žalobě.⁴³¹

4.4.3.4. Opravné prostředky proti rozhodnutí o žalobě

Výše uvedená speciální pravidla vztahující se k žalobám se ve větší míře v nezměněné podobě vztahují i na kasační stížnost jakožto mimořádný opravný prostředek směřující proti pravomocným rozhodnutím soudů.⁴³²

Lhůta pro její podání je ale dle převažujících názorů, na rozdíl od lhůty pro podání žaloby, zachována ve své nezměněné podobě, tedy ve výši dvou týdnů od doručení rozhodnutí stěžovateli,⁴³³ ačkoliv je podstatné zdůraznit, že se vyskytují i názory, podle kterých se také tato lhůta krátí na polovinu.⁴³⁴ Osobně se ovšem domnívám, že lhůta skutečně v tomto případě zůstává zachována tak, jak je obecně vymezena v SŘS, neboť byť by se i zde dalo argumentovat zejména účelem zákona a jeho zájmem na urychlení, zde na rozdíl od výše uvedeného případu žalob proti výši náhrady skutečně nic nenasvědčuje faktu, že by chtěl zákonodárce zkrátit i tuto lhůtu, která je už i ve své originální podobě velmi krátká. Pro kasační stížnost je navíc třeba zastoupení právním zástupcem,⁴³⁵ který se nejprve musí s případem seznámit, než je schopen stížnost podat a obsáhnout v ní vše potřebné ve vypovídající kvalitě, protože se 7 dní jeví zjevně nedostatečnými. Možnost podání tzv. blanketní stížnosti, jež bude vymezena níže, na tom dle mého názoru nic nemění.

⁴³⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., obecná část, bod 4.

⁴³¹ § 4a odst. 3 UVDI.

⁴³² § 102 SŘS.

⁴³³ § 106 odst. 2 SŘS.

⁴³⁴ CHROMKOVÁ, Daniela. Příprava výstavby dopravní infrastruktury v České republice, zejména z pohledu zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů [online]. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2014. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/hrvn2/Priprava_vystavby_dopravni_infrastruktury_v_Ceske_republice_zejmena_z_pohledu_zakona_c.416_2009_Sb._o_urychleni_vystavby_dopravni_vodni_a_energeticke_infrastruktury_ve_zneni_pozdejsich_predpisu.pdf?info. S. 95.

⁴³⁵ § 105 odst. 2 SŘS.

Lhůta pro vydání rozhodnutí ovšem pro kasační stížnost platí také, Nejvyšší správní soud o ní tak musí rozhodnout do 90 dnů, kdy může být problematická možnost podání už zmíněné blanketní stížnosti,⁴³⁶ kterou UVDI poněkud překvapivě nevyklučuje. Jedná se totiž o stížnost, která nemá – zpravidla úmyslně – všechny předepsané náležitosti, kdy je stěžovateli ve lhůtě jednoho měsíce, popřípadě dalšího měsíce v případě prodloužení, umožněno ji o tyto náležitosti doplnit.⁴³⁷ V této situaci tak může NSS obdržet stížnost se všemi náležitostmi až 60 dnů po doručení stížnosti blanketní, od kterého běží lhůta pro vydání rozhodnutí, kdy mu pak na rozhodnutí zbývá už jen velmi málo času.

Výše uvedené, vztahující se ke kasační stížnosti, do značné míry platí i pro odvolání či dovolání proti rozhodnutí soudu v případě napadání rozhodnutí o náhradě pomocí žalob podle části V. OSŘ.⁴³⁸

4.5. Vrácení převedených práv a zrušení vyvlastnění

V předchozí kapitole, která se zabývala rozhodnutím o vyvlastnění dle VyvlZ, byla pozornost věnována mimo jiné institutu zrušení vyvlastnění, který představuje možnost zvrácení pravomocného rozhodnutí o vyvlastnění a navrácení takto převedených práv zpět vyvlastňovanému, aniž by došlo v rámci řízení či samotného rozhodnutí k určité formě pochybení.

Byla-li ovšem práva získána dohodou mimo vyvlastňovací řízení, kdy tak rozhodnutí o vyvlastnění pochopitelně vůbec neexistuje, nabízí zákon vyvlastňovaným institut náhradní, kterým je možnost žádat z jednoho z důvodů pro zrušení vyvlastnění tzv. vrácení převedených práv, které by šlo do jisté míry nejspíše přirovnat k určitému odstoupení od smlouvy či dohody. Uvedeným institutem se tak zákonodárce nejspíše snaží o to, aby bylo právní postavení vyvlastňovaných a osob, které práva dobrovolně převedly, rovné, a nedocházelo tak k jejich bezdůvodnému zkrácení a znevýhodnění.

Protože UVDI těmto institutům příliš velkou pozornost nevěnuje, není třeba je detailně popisovat a postačí pouze poukázat na odlišné lhůty, které jsou v tomto kontextu liniovým zákonem stanoveny a které zohledňují onu rozsáhlost staveb infrastruktury, neboť tyto zpravidla zasahují více pozemků či dokonce katastrálních území, s čímž pochopitelně souvisí větší časová náročnost na jejich přípravy a následnou výstavbu.⁴³⁹

4.5.1. Vrácení práv získaných na základě smlouvy

⁴³⁶ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, s. 56–57.

⁴³⁷ § 106 odst. 3 SŘS.

⁴³⁸ CHROMKOVÁ: *Příprava výstavby dopravní infrastruktury...*, s. 96.

⁴³⁹ VLACHOVÁ: *Aktuální otázky vyvlastnění...*, s. 21–25.

Jak již bylo uvedeno, institut vrácení převedených práv se tak pojí se získáním potřebných práv na základě smlouvy v důsledku výše rozebíraného návrhu, kdy k samotnému vyvlastnění vůbec nedojde. Vyvlastňovaný má pak možnost o ono vrácení požádat, pokud nedojde k zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění ve lhůtě, která je pro to stanovena.⁴⁴⁰ Je ovšem důležité zdůraznit, že se musí skutečně jednat o smlouvu, kterou byla práva převedena, tuto podmínku tedy nesplňuje například smlouva o smlouvě budoucí, ačkoliv byl dříve v souvislosti s liniovými stavbami zastáván názor opačný.⁴⁴¹

Vzhledem k tomu, že jsou zde práva získávána mimo vyvlastňovací řízení, a nedojde tak k vydání žádného vrchnostenského aktu, který tuto lhůtu zpravidla určuje, ukládá zákon stranám povinnost, aby si ji zakotvily samy ve smlouvě, kterou práva převádějí. Jedná se tak o její obligatorní náležitost, neboť dle názoru Frumarové a Grygara platí, že v případě, že zmíněný návrh smlouvy tuto lhůtu neobsahuje, není splněna jedna z podmínek pro vyvlastnění⁴⁴² a případná žádost vyvlastnítele bude zamítnuta.⁴⁴³

Právní úpravu tohoto institutu nalezneme jak ve VyvlZ, tak UVDI, kdy jediným zásadním rozdílem je samotná délka lhůty, ve které má být účel vyvlastňování započat. Oba zákony uvádí tyto lhůty jako lhůty maximální, kdy v případě vyvlastnění podle VyvlZ si strany mohou ujednat lhůtu až tříletou.⁴⁴⁴ Pokud vyvlastnění spadá pod liniový zákon, mohou si strany pochopitelně zvolit lhůtu delší, a to až pětiletou.⁴⁴⁵

Protože se dle Frumarové a Grygara jedná o určitou formu analogie k níže uvedenému institutu,⁴⁴⁶ předpokládám, že v případě, kdy zákon neupravuje určitou problematiku přímo pro tento institut, užije se pro něj právní úprava vztahující se k institutu níže vymezenému. Jako příklad této situace může sloužit absence právní úpravy následků podání žádosti o vrácení práv zpět.

4.5.2. Zrušení vyvlastnění

Druhou z možností, jak získat vyvlastněná práva zpět, je právě již zmiňované zrušení vyvlastnění, ke kterému naopak dochází až v návaznosti na samotné vyvlastňovací řízení a rozhodnutí o něm, neboť k uzavření smlouvy mezi stranami z nějakého důvodu nedošlo. V tomto případě je tak naopak povinností orgánu, který o vyvlastnění rozhodoval, určit konkrétní

⁴⁴⁰ § 3a UVDI.

⁴⁴¹ HANDRLICA Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7, s. 229–235.

⁴⁴² FRUMAROVÁ, GRYGAR: *Aplikační problémy zákonných podmínek vyvlastnění...*, s. 515–522.

⁴⁴³ HANDRLICA: *Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv...*, s. 229–235.

⁴⁴⁴ § 5 odst. 4 VyvlZ.

⁴⁴⁵ § 3a UVDI.

⁴⁴⁶ FRUMAROVÁ, GRYGAR: *Aplikační problémy zákonných podmínek vyvlastnění...*, s. 515–522.

lhůtu, ve které je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, a která běží od právní moci tohoto rozhodnutí.⁴⁴⁷

Obecná právní úprava je opět uvedena ve VyvZ,⁴⁴⁸ který stanovuje tuto lhůtu jako maximálně dvouletou,⁴⁴⁹ s následnou možností jejího prodloužení, ke kterému může dojít (i) pouze jednou, (ii) na základě žádosti, (iii) která bude podána ještě před uplynutím lhůty původní, a (iv) to pouze pokud existují důvody hodné zvláštního zřetele.⁴⁵⁰ Nejdéle ji lze tedy prodloužit o další dva roky,⁴⁵¹ čímž se při užití obou maximálních délek těchto lhůt můžeme dostat až na konečné 4 roky.

I zde ale UVDI pochopitelně stanovuje speciální pravidlo, vztahující se pouze na infrastrukturu dopravní, energetickou a infrastrukturu elektronických komunikací, na jehož základě je už v rozhodnutí o vyvlastnění možné stanovit lhůtu až jako čtyřletou, čímž ale není dotčena možnost jejího dalšího prodloužení tak, jak je to vymezeno výše podle VyvZ.⁴⁵² Maximálně tak může tato lhůta mít až 6 let.

V této souvislosti si jen dovoluji připomenout, že nezahájení uskutečňování účelu vyvlastnění představuje pouze jeden ze tří důvodů, pro které může být vyvlastnění zrušeno, kdy těmto již byla bližší pozornost věnována v předchozí kapitole.⁴⁵³

4.5.3. Vzájemné souvislosti a porovnání

Oba výše stanovené instituty umožňující vrácení práv se svojí podstatou vzájemně velmi podobají. Pracují se stejnými pojmy a obdobnými následky, ačkoliv zrušení vyvlastnění počítá s více důvody pro jeho užití, kdy je tak šířeji aplikovatelné, ačkoliv pro tuto odlišnost, zejména v souvislosti s úhradou náhrady, neshledávám žádné opodstatnění.

V rámci institutu vrácení převedených práv ovšem shledávám konkrétní výhodu právě ve lhůtách, kdy by se dle mého názoru mohlo jednat o určitou formu benefitu za to, že se vyvlastňovaný rozhodne s vyvlastnitelem dohodnout mimo vyvlastňovací řízení, neboť jsou zde dány k dispozici kratší maximální lhůty pro započetí uskutečňování účelu vyvlastnění, a tím jistější možnost vyvlastňovaného nabýt jeho práva zpět, nezapočte-li v nich vyvlastňovaný s uskutečňováním účelu.

⁴⁴⁷ VLACHOVÁ: *Aktuální otázky vyvlastnění...*, s. 21–25.

⁴⁴⁸ § 26 odst. 1 VyvZ.

⁴⁴⁹ § 24 odst. 3 písm. c) VyvZ.

⁴⁵⁰ § 25 odst. 6 VyvZ.

⁴⁵¹ § 25 odst. 6 VyvZ.

⁴⁵² § 3c UVDI.

⁴⁵³ § 26 odst. 1 VyvZ.

4.6. Účelnost liniového zákona

Protože liniový zákon představuje předpis, se kterým jsou na jednu stranu spojena značná očekávání, a na druhou stranu ale také neobvyklé instituty a s nimi související vlna nelibosti či dokonce určité kontroverze, věnovala bych ráda závěr této kapitoly jeho shrnutí, a to zejména z pohledu primárního účelu, pro který byl přijat. Liniový zákon by se totiž dal zjednodušeně popsat jako zákon složený z řady nových či stávajících institutů, které jsou propojeny společným cílem – urychlením výstavby infrastruktury.

Většinu těchto institutů již byla v rámci této práce pozornost věnována. Osobně se ovšem domnívám, že ačkoliv bylo poukázáno na to, že se řada z nich neustále potýká s určitými právními nedostatky, jejichž náprava byla v práci doporučena, v obecném měřítku se jedná o soubor institutů a odchylek poměrně zdařilých. A ačkoliv si tak myslím, že lze v zákoně najít celou řadu institutů, které jsou i samy o sobě schopny k urychlení do značné míry přispět, otázku, zda k tomu v praxi skutečně dochází, mohou jednoznačně zodpovědět pouze zkušenosti a částečně snad i praktická část této práce.

V souvislosti s účelem zákona si zde tak dovolím poukázat na některé z institutů a specialit, které v tomto ohledu považuji za nejzdařilejší.

Prvním z nich je už samotná podmínka subsidiarity, v jejímž rámci zákonodárce zvolil hned několik specifik k tomu, aby k samotnému řízení o vyvlastnění vůbec nemuselo dojít a aby byla potřebná práva získána na základě dohod. Kromě toho, že tak vyvlastnitelé vyzývá, aby se o dohodě pokusili jednat s vyvlastňovanými alespoň dvakrát, byť je zřejmé, že tito o dohodu nestojí, stanovuje současně ony bonusy, které jsou způsobilé cenu obvyklou až několikanásobně navýšit, a tím uzavírání dohod značně podpořit. Osobně se totiž domnívám, že pomineme-li spíše výjimečné principiální nesouhlasy a náhradové spekulanty, kteří v této souvislosti nechtějí získat náhradu, ale čistý zisk, jedná se o institut s největší mírou potenciálního urychlení, neboť k uzavření dohody může dojít v řádu dnů či týdnů, ale k pravomocnému rozhodnutí o vyvlastnění spíše v řádu měsíců či dokonce let.

Vzmemme-li následně v úvahu další zásadní institut, kterým je mezitímního rozhodnutí, jako jeho zásadní nedostatek v rovině urychlení shledávám právě jeho fakultativnost, kdy je to právě vyvlastnitel, který o něj musí výslovně požádat. Neučiní-li tak, kdy mezi důvody může patřit zejména neznalost institutu či ještě do nedávna poměrně značně diskutovaná protiústavnost, vyvlastňovací orgán není oprávněn mezitímní rozhodnutí vydat, ačkoliv by byly ostatní podmínky pro jeho vydání splněny.

V situaci, kdy ale mezitímní rozhodnutí vydáno je, byť se domnívám, že to zatím v praxi bohužel nebude nijak často, je toto skutečně způsobilé přinést urychlení výstavby i v řádu několika měsíců.

Co do jednotlivých lhůt, které se v rámci liniového zákona pro podání žalob, rozhodování o nich a o dalších podáních značně zkracují, domnívám se, že lze určité urychlení nalézt i zde, a to i přesto, že jsou lhůty pro rozhodování pouze lhůtami pořádkovými. Byť by pak tyto nebyly správními a soudnímu orgány dodržovány absolutně, předpokládám, že samotná jejich existence určité urychlení, zejména v souvislosti s hrozbou náhrady škody, přináší.

Na závěr si tak dovoluji shrnout, byť do značné míry pouze v teoretické rovině, že znění, ve kterém se aktuálně liniový zákon nachází, je poměrně zdařilé a jednotlivé instituty, ať už se aplikují samostatně či ve své kombinaci, jsou způsobilé urychlení v řádu týdnů či dokonce měsíců přinést, protože tak liniový zákon svému účelu dostává, nebo do budoucna po drobných změnách dostávat může.

5. Vyvlastnění dle zákona o zajišťování obrany České republiky

5.1. Obecně k zákonu o zajišťování obrany České republiky

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, představuje právní předpis, jehož primárním úkolem je, ostatně jak již plyne z jeho samotného názvu, zajišťování obrany České republiky. Jedná se o právní předpis, jenž nabyl účinnosti k 1. 12. 1999, a to jako určitá opožděná reakce na revoluční rok 1989, kdy došlo spolu se změnou politického režimu ke značným změnám také v oblasti ekonomiky, práva a mezinárodních vztahů. Právní předpisy, které tak vycházely z dřívější právní a politické situace, přestaly být pro novou dobu aktuální a dostačující, kdy bylo třeba provést značné změny i na poli bezpečnosti a obrany republiky.⁴⁵⁴

Zákon o zajišťování obrany ČR tak představuje jeden z právních předpisů, jejichž úkolem je provedení ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, který obecně ochraňuje svrchovanost a územní celistvost České republiky spolu s jejími demokratickými základy a životem, zdravím a majetkem.⁴⁵⁵ Zákon o zajišťování obrany České republiky tedy částečně pomáhá naplňovat cíle tohoto ústavního zákona, kdy v souladu s mezinárodními cíli a závazky stanovuje státním orgánům, územním samosprávným celkům a právnickým a fyzickým osobám řadu povinností tak, aby byla zajištěna obrana České republiky před vnějším napadením.⁴⁵⁶

V této souvislosti tak jistě není nijak překvapujícím, že aktivace zmíněných povinností při vnějším napadení s sebou rovněž přináší omezování některých lidských práv a základních svobod, zejména svobodu pohybu a pobytu, právo pokojně se shromažďovat,⁴⁵⁷ a rovněž, jak bude v další části této kapitoly popsáno, i právo vlastnické.

5.2. K vyvlastnění

V předmětném zákoně tak lze mimo jiné nalézt také speciální právní úpravu vyvlastnění, jakožto nejzávažnějšího zásahu do vlastnického práva. Jedná se o právní úpravu, která je na obecné právní úpravě vyvlastnění obsažené ve VyvZ zcela nezávislá, přičemž potřeba jejího zavedení vyplynula zejména z nutnosti rychlé a operativní reakce na ono vnější napadení,⁴⁵⁸ při kterém lze předpokládat, že budou státem potřeba rovněž věci v soukromém vlastnictví.

V zájmu naplnění účelu zákona, kterým je právě obrana ČR, je tak možno rozhodnout o vyvlastnění v tzv. zkráceném řízení, a to pouze (i) výjimečně, (ii) na návrh správního úřadu, (iii)

⁴⁵⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 222/1999 Sb., obecná část.

⁴⁵⁵ Čl. 1 Ústavy.

⁴⁵⁶ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 1.

⁴⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 222/1999 sb., obecná část.

⁴⁵⁸ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.6.6.2.

za stavu ohrožení státu či válečného stavu, (iv) pro zajištění obrany České republiky, (v) nelze-li předmětné právo získat jinak, a to (vi) pouze za náhradu.⁴⁵⁹

Za povšimnutí v této souvislosti stojí zejména skutečnost, že podmínky a možnosti vyvlastnění dle zákona o zajišťování obrany ČR jsou stanoveny poměrně úzce tak, aby reflektovaly skutečnou a závažnou potřebu reakce a současně neposkytovaly prostor pro nadužívání této speciální úpravy, kdy ale na druhou stranu umožňují nad rámec obecné právní úpravy rovněž vyvlastnění věcí movitých, čímž možnost aplikace tohoto institutu naopak rozšiřují.⁴⁶⁰ Osobně se ovšem domnívám, že je v tomto směru úprava vyvlastnění uchopena poměrně dobře, kdy je jasně vymezeno, že se jedná o úpravu dopadající na zcela výjimečné situace, při jejichž aktivaci je pak ale možno rozhodnout o poměrně širokém předmětu vyvlastnění, který bude při obraně republiky nápomocen.

Následně si dovoluji upozornit na další poměrně specifickou skutečnost, neboť lze mezi výše zmíněnými podmínkami vyvlastnění nalézt také konkrétní expropriační titul neboli účel, pro který má být vyvlastněno, ačkoliv tento v právních předpisech upravujících vyvlastnění zpravidla přímo vymezen není, a je tak třeba hledat jej ve speciálních právních předpisech. Uvedené tak dle mého názoru představuje určité potvrzení již zmiňované samostatnosti a specifčnosti tohoto předpisu, kdy je tímto účelem právě ono zajišťování obrany státu, kterým se dle tohoto zákona rozumí zejména zajištění územní celistvosti, principů demokracie a ochrany života obyvatel a jejich majetku⁴⁶¹ v souvislosti s ohrožením státu či válečným stavem,⁴⁶² jak jsou vymezeny v ústavním zákoně o bezpečnosti České republiky.

Pro úplnost ještě doplňuji, že o stavu ohrožení státu rozhoduje na návrh vlády Parlament, a to zejména v situacích, kdy je bezprostředně ohrožena svrchovanost státu, územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy, přičemž je k jeho vyhlášení třeba nadpoloviční počet hlasů všech poslanců i senátorů.⁴⁶³ O stavu ohrožení státu je možno rozhodnout i jen pro část jeho území, a stane-li se tak, zastává odborná veřejnost názor, že lze následně dle zákona o zajišťování obrany ČR rozhodnout o vyvlastnění pouze těch nemovitostí, které se nacházejí právě na území, pro které je stav ohrožení státu vyhlášen.⁴⁶⁴ Naopak o válečném stavu, jakožto nejzávažnějším mimořádném stavu, se rozhoduje tehdy, kdy je ČR napadena nebo je povinna plnit obranné mezinárodní závazky.

⁴⁵⁹ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 203.

⁴⁶⁰ Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů, § 45.

⁴⁶¹ § 2 odst. 1 zákona o zajišťování obrany ČR.

⁴⁶² GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 5.13.

⁴⁶³ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 2 odst. 1.

⁴⁶⁴ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 5.13.

O jeho vyhlášení rovněž rozhoduje nadpoloviční většina obou komor Parlamentu, kdy v tomto případě již ale není třeba návrhu vlády a je rozhodováno pouze pro celé území ČR.⁴⁶⁵

5.3. Řízení o vyvlastnění

Jak již bylo uvedeno výše, o vyvlastnění je dle zákona o zajišťování obrany ČR rozhodováno v tzv. zkráceném řízení, které s sebou ve snaze o co nejrychlejší vydání samotného rozhodnutí přináší řadu odlišností a specifíků.

K vedení tohoto řízení je vždy věcně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Co do příslušnosti místní, je třeba uvést, že se tato liší dle toho, zda má být rozhodnuto o věci movité či nemovité. O vyvlastnění nemovitých věcí je tak obdobně jako dle VyvZ rozhodováno úřadem, v jehož správním obvodu se nemovitost nachází. Nachází-li se tato na území více správních obvodů, určí příslušnost úřadu Ministerstvo vnitra,⁴⁶⁶ a to i přes to, že primárním účelem zákona je urychlení vydání rozhodnutí o vyvlastnění, a zmíněným způsobem bude do rozhodovacího procesu zapojen další subjekt, kdy s sebou tento postup s největší pravděpodobností přinese určité časové průtahy. Jako vhodnější by se tak do budoucna jevílo spíše zakotvení příslušnosti dané na výběr.⁴⁶⁷ V případě vyvlastnění věcí movitých je příslušný úřad, v jehož obvodu má její vlastník své trvalé bydliště či sídlo.⁴⁶⁸

Samotné řízení je, obdobně jako v obecné právní úpravě obsažené ve správním řádu, zahájeno dnem, kdy návrh na zahájení řízení došel příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Ze znění důvodové zprávy a z účelu zákona dle mého soudu obecně plyne, že orgánem, který bude zpravidla onen návrh na zahájení řízení podávat, je Ministerstvo obrany. Nemělo-li by tomu tak v konkrétním případě být a podával-li by návrh orgán jiný, je tento povinen vyžádat si od Ministerstva obrany potvrzení, že se jedná o vyvlastnění v zájmu zajišťování obrany státu,⁴⁶⁹ jakožto potvrzení o splnění jedné z podmínek vyvlastnění dle tohoto zákona.

Mimo toto potvrzení pak musí návrhové ve svém návrhu uvést důvody pro vyvlastnění, dále označit věci, které mají být vyvlastněny a sdělit, z jakého důvodu nebylo možno tyto věci získat mimo vyvlastňovací řízení, například dohodou. Rovněž je návrhové povinen označit všechny jemu známé účastníky řízení.⁴⁷⁰ Tito jsou o zahájení řízení bezodkladně vyrozuměni, kdy je jim dána minimálně třídenní lhůta pro vyjádření se. S ohledem na lhůtu, která je obecně pro vydání rozhodnutí o vyvlastnění v rámci zkráceného řízení dle tohoto zákona stanovena, ovšem nelze

⁴⁶⁵ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 5.13.

⁴⁶⁶ § 47 zákona o zajišťování obrany ČR.

⁴⁶⁷ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.6.6.2.

⁴⁶⁸ § 48 zákona o zajišťování obrany ČR.

⁴⁶⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 222/1999 sb., zvláštní část, K § 44 až 50.

⁴⁷⁰ § 46 odst. 2 zákona o zajišťování obrany ČR.

předpokládat, že by byla tato úřadem určena jako výrazně delší než právě ony tři dny, a to i přesto, že bude v rámci této lhůty provedeno u předmětu vyvlastnění místní šetření, na jehož základě následně pomocí aktuálně účinných oceňovacích předpisů rozhodne příslušný orgán spolu s rozhodnutím o vyvlastnění rovněž o náhradě za vyvlastnění a její výši.⁴⁷¹

5.4. Rozhodnutí o vyvlastnění

S ohledem na účel, který zákon sleduje a také s ohledem na okolnosti, za kterých je v jeho kontextu vyvlastňováno, musí vyvlastňovací úřad o vyvlastnění rozhodnout nejpozději do 7 dnů od zahájení řízení o vyvlastnění, jsou-li pro to splněny podmínky. A ačkoliv se tato lhůta jeví jako poměrně krátká, jedná se i zde dle mého názoru o lhůtu pořádkovou, s jejímž nedodržením žádné fatální následky spojeny nejsou. Nadto se domnívám, že s ohledem na poměrně kusou právní úpravu vyvlastnění dle tohoto zákona, kdy tak například nedochází k vyhotovování znaleckých posudků či informování katastru nemovitostí za účelem zápisu poznámky o zahájení vyvlastňovacího řízení, skutečně v této lhůtě rozhodnout lze.

Samotné náležitosti rozhodnutí nejsou ničím zcela zvláštním, neboť představují určitou zjednodušeně definovanou kombinaci náležitostí vymezených ve správním řádu a v zákoně o vyvlastnění. Kromě výroku o vyvlastnění a výroku o náhradě tak musí rozhodnutí rovněž obsahovat své odůvodnění a poučení o možnosti podat opravný prostředek – odvolání, a to včetně lhůty a orgánu, který je pro rozhodování o něm příslušný.⁴⁷²

V předchozí kapitole práce bylo uvedeno, že jsou vyvlastňovací úřady mimo jiné povinny katastrální úřady informovat o skončení vyvlastňovacího řízení, kdy těmto zasílají rozhodnutí o vyvlastnění, ačkoliv na jejich základě ke změně zápisu vyvlastňovaných práv v katastru nemovitostí nedochází. K této pak dochází až následně na základě návrhu, který je zpravidla podán vyvlastnitelem. V souvislosti se zákonem o zajišťování obrany ČR je ovšem situace jiná, neboť tento vůbec nestanovuje vyvlastňovacímu úřadu povinnost katastr nemovitostí o skončení řízení a vydání rozhodnutí informovat, ostatně stejně jako neměl povinnost informovat jej o jeho zahájení, ale naopak mu stanoví povinnost podat příslušnému katastru nemovitostí návrh na zápis změny vyvlastňovaných práv.⁴⁷³ Vyvlastňovací úřad tak bude v tomto řízení vystupovat jako navrhovatel a účastník řízení, ačkoliv tímto mohou být pouze ti, kterým právo vzniká, mění se a rozšiřuje, a rovněž ti, jejichž práva zanikají, mění se a omezují.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ § 49 odst. 2, 3, 4 zákona o zajišťování obrany ČR.

⁴⁷² § 49 odst. 5 zákona o zajišťování obrany ČR.

⁴⁷³ § 51 odst. 2 zákona o zajišťování obrany ČR.

⁴⁷⁴ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 205.

Náhrada za vyvlastnění, o které musí být rozhodnuto spolu se samotným vyvlastněním, je vyplácena Ministerstvem financí na návrh příslušného vyvlastňovacího úřadu, který je povinen podat jej nejpozději do 6 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí o vyvlastnění. Lhůta, ve které pak má být ona výplata ministerstvem provedena, stanovena zákonem vůbec není. V této souvislosti tak lze upozornit na poněkud nešťastně zvolenou právní úpravu, neboť ačkoliv je vyvlastnění možno dle LZPS pouze za náhradu a o této skutečně rozhodnuto je, pro její vyplacení není stanovena žádná nejzazší lhůta, jak je tomu například ve VyvlZ, a k jejímu vyplacení tak může dojít prakticky až několik měsíců, ne-li let, po pozbytí vyvlastněných práv.

Již v předchozích kapitolách práce bylo ovšem poukázáno na skutečnost, že se zákonodárce, byť často nepřímou, snaží, aby byly podmínky pro vyvlastnění splněny skutečně kumulativně, což ostatně potvrdil ve svém nedávném rozhodnutí i sám Ústavní soud.⁴⁷⁵ Proto se mi tato právní úprava jeví jako zcela nereflektující čl. 11 Listiny a nejspíše mu i odporující, a to i přesto, že se nárok na náhradu nepromlčuje,⁴⁷⁶ a tato by tak měla být vyvlastňovanému skutečně dříve či později vyplácena.

Ačkoliv je tak třeba mít na paměti, za jakých okolností k vyvlastnění v těchto případech dochází, je dle mého názoru rovněž třeba, aby byla základní práva osob zachována v co největší možné míře i v těchto případech, a termín výplaty náhrady byl postaven zákonodárcem na jisto a časově blízko k samotnému pozbytí vyvlastněných práv. Nabízí se tak zejména možnost, aby byla výplata náhrady automaticky navázána na právní moc rozhodnutí o vyvlastnění a aby byla stanovena povinnost provést ji například ve lhůtě 30 dnů, která se mi v této souvislosti jeví pro obě strany jako přiměřená.

5.5. Odvolání

Skutečnost, že je možno dle zákona o zajišťování obrany ČR podat proti rozhodnutí o vyvlastnění odvolání, se mi jeví jako značně překvapivá, neboť je tento zákon obdobně jako liniový zákon budován tak, aby došlo ke konečnému rozhodnutí o vyvlastnění v co možná nejkratší době.

Dle zákona o zajišťování obrany ČR tak je na rozdíl od liniového zákona a jeho mezitímního rozhodnutí odvolání možné, a to i přesto, že si zákon o zajišťování obrany ČR vyžaduje mnohem rychlejší schopnost reakce než UVDI a absence možnosti podání odvolání by zde byla zcela jistě ospravedlnitelná a odůvodnitelná.

⁴⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 114, 115.

⁴⁷⁶ § 51 odst. 1 zákona o zajišťování obrany ČR.

Na řízení o odvolání se má navíc užít obecná právní úprava správního řádu, která s odvoláním obecně spojuje odkladný účinek a nestanovuje současně pro vydání rozhodnutí o něm žádnou lhůtu, kdy se tak jeví lhůta pro vydání rozhodnutí o vyvlastnění dle tohoto zákona, která je stanovena jako pouze sedmidenní, poměrně zbytečně krátká.⁴⁷⁷ Osobně bych se tak s ohledem na účel zákona přiklonila k variantě, kdy by sice odvolání přípustné bylo, ale tomuto nebyl přiznán odkladný účinek, neboť tento svou povahou onu schopnost rychlé reakce do značné míry vylučuje. Jako další možná varianta se nabízí také stanovení konkrétní lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání, kdy se ale domnívám, že aby byly při současné vytíženosti úřadů všechny předpoklady a podmínky pro vyvlastnění a určení výše náhrady řádně přezkoumány, byla by třeba lhůta delší, která by ale opět vyloučila onu rychlou schopnost reakce, kdy je nad to nutno upozornit, že lhůty pořádkové v praxi často dodržovány nejsou a samotné vyloučení odkladného účinku se tak jeví jako nejvhodnější.

5.6. Shrnutí

Osobně tak tento zákon v jeho hlavních rysech shledávám poměrně zdařilým, kdy je relativně stručný a jasný, a pomineme-li některé jeho pasáže, je rovněž schopen dobře naplnit svůj účel.

Přesto si ale dovolím upozornit na fakt, že se jedná o zákon poměrně starý, který v porovnání s aktuální legislativou a judikaturou na téma vyvlastnění není v některých svých částech zcela dobře uchopen. V tomto směru bych doporučila určitou jeho změnu, novelizaci, a to zejména co do termínu výplaty náhrady a právní úpravy odvolání. Domnívám se totiž, že po těchto změnách by zákon mnohem lépe odpovídal jak LZPS, tak účelu, kterému má sloužit a který by tak byl schopen lépe naplnit.

⁴⁷⁷ GRYGAR, FRUMAROVÁ, HORÁK, MASARIK. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení...*, podkapitola 3.6.6.2.

6. Komparace

Pro komplexnější dokreslení institutu vyvlastnění a srovnání jeho právní úpravy, a zejména pro určitou inspiraci v oblasti českých problematických aspektů tohoto institutu, jsem se rozhodla věnovat alespoň ve zkratce část své rigorózní práce jednoduché komparaci českého institutu vyvlastnění s vyvlastněním, jak je pojímáno a upraveno státy České republiky blízkými, se kterými tato do značné míry sdílí kulturní, demografickou a částečně rovněž i ekonomickou tradici a historii.

6.1. Spolková republika Německo

6.1.1. Právní úprava vyvlastnění a jeho podmínky

Obdobně jako v České republice i ve Spolkové republice Německo nalezneme základ právní úpravy vyvlastnění v zákoně na úrovni ústavního pořádku, kterým je v jejich případě Spolková ústava SRN z roku 1949. Tato se ovšem od té české do značné míry liší, neboť v sobě kromě uspořádání státu, formy vlády či jednotlivých pilířů státu obsahuje rovněž základní práva a svobody, a zahrnuje tak v sobě oba pro Českou republiku nejpodstatnější právní předpisy, tedy Ústavu a LZPS.⁴⁷⁸

Vyvlastnění nalezneme v rámci Ústavy SRN v čl. 14, který se ve svém celém znění věnuje právu vlastnickému. Nelze si tak nevšimnout značné obsahové provázanosti a podobnosti s českým čl. 11 LZPS, kdy je s ohledem na uvedené podmínky vyvlastnění a rovněž s ohledem na úzké propojení s právem vlastnickým a dědickým poměrně zjevné, kde čerpal český zákonodárce při tvorbě LZPS inspiraci.

Obdobně jako v české právní úpravě můžeme i v té německé nalézt několik podmínek ústavní úrovně, při jejichž splnění je možno k vyvlastnění přistoupit.⁴⁷⁹ V SRN je tak vyvlastnění přípustné (i) pro naplnění obecného či společného blaha, (ii) zákonem či na základě zákona a (iii) za náhradu, kdy předpis vyvlastnění upravující musí rovněž stanovit způsob a rozsah poskytnuté náhrady, která by měla být stanovena jako spravedlivá v souvislosti s poměřováním zájmu společnosti a zájmu vyvlastňovaného.⁴⁸⁰ Na poli podmínek ústavní úrovně tak lze pozorovat jejich

⁴⁷⁸ DALÍK, Jiří. *Institut vyvlastnění v Česku a jinde v Evropě* [online]. Brno, 2019/2020 [cit. 6. května 2022]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: doc. JUDr. Petr Havlan, CSc. S.100. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/nzgj4/?studium=681417%2Fcs%2Fcs;lang=cs;id=208573>.

⁴⁷⁹ Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048). Art. 14 Abs. 1-3. [Základní zákon č. BGBl S. 1 ve znění ze dne 23. 5. 2007 naposledy pozměněném čl. 1 odst. 2 větou druhou zákona ze dne 29. září 2020 (BGBl. I S. 4147), čl. 14 odst. 1–3].

⁴⁸⁰ DALÍK: *Institut vyvlastnění v Česku...*, str. 101, 102.

značnou podobnost s těmi českými, kdy musí být vyvlastnění provedeno ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu.⁴⁸¹ Pouze u poslední zmíněné pak lze shledat určitou odlišnost, neboť jí je už na ústavní úrovni v SRN věnována větší pozornost. Kromě toho, že tak má být tato určena na základě expropriačního zákona, a nikoliv na základě dalšího právního předpisu, jak je tomu v ČR, Ústava SRN současně otvírá prostor pro určité individuálnější posouzení výše náhrady, a to právě v souvislosti se zájmem společnosti.

Ačkoliv bylo již řečeno, že ústavní úrovně těchto právních úprav jsou si do značné míry podobné, na zákonné úrovni už je podobnost o něco menší. Tyto se totiž liší jak svou obsahovou částí, tak samotnou hierarchií a počtem právních předpisů, které problematiku vyvlastnění upravují, a to zejména proto, že je SRN federací tvořenou několika relativně nezávislými spolkovými republikami, jež jsou mimo jiné poměrně značně autonomní v rámci legislativní činnosti, kdy tak mohou vydávat v souladu s Ústavou SRN vlastní zákony a podzákonné právní předpisy. Jinak tomu není ani u právní úpravy vyvlastnění, kdy mají jednotlivé republiky zpravidla vlastní zákony, na jejichž základě vyvlastnění probíhá.⁴⁸²

Přesto lze v SRN nalézt jeden právní předpis, který představuje pomyslné jádro právní úpravy vyvlastnění pro celé Německo, kterým je jejich stavební zákon, *das Baugesetzbuch – BauGB*,⁴⁸³ z roku 1960, a kterému tak bude v rámci této komparace věnována největší pozornost. Obsahuje totiž jak popis samotného institutu, tak vymezení a popis jeho podmínek, řízení o něm, i náhrady a způsobu jejího určení.

Mimo jiné tak vymezuje například samotný předmět vyvlastnění, kterým dle něj není pouze právo vlastnické, ale rovněž další práva z něj odvozená nebo s ním související, kterými jsou zejména práva odpovídající věcnému břemeni, zástavní právo nebo zajišťovací převod práva, z čehož je zřejmé, že je dle něj institut vyvlastnění pojímán o něco širěji, než jak jej chápeme v ČR.⁴⁸⁴

Dále v něm lze nalézt kupříkladu řadu dalších podmínek pro vyvlastnění, které doplňují výše stanovené podmínky ústavní. Mezi ně patří, rovněž jako v ČR, podmínka tzv. subsidiarity, kdy musí vyvlastnitel prokázat, že se mu potřebná práva nepodařilo získat dohodou, a podmínka proporcionality, na jejímž základě musí dojít k omezení práv vyvlastňovaného pouze v míře nezbytné k provedení účelu vyvlastnění. Nad rámec české úpravy se pak musí vyvlastnitel rovněž zavázat, že s budováním účelu vyvlastnění započne v konkrétní lhůtě, kdy musí navíc prokázat, že má pro toto dostatečné finanční i materiální kapacity.⁴⁸⁵

⁴⁸¹ Čl. 11 odst. 4 LZPS.

⁴⁸² DALÍK: *Institut vyvlastnění v Česku...*, str. 105, 106.

⁴⁸³ DALÍK: *Institut vyvlastnění v Česku...*, str. 107.

⁴⁸⁴ DALÍK: *Institut vyvlastnění v Česku...*, str. 107.

⁴⁸⁵ DALÍK: *Institut vyvlastnění v Česku...*, str. 108.

6.1.2. Náhrada za vyvlastnění

Samotná náhrada za vyvlastnění a její určení si jsou po právní stránce poměrně podobné, ačkoliv německou právní úpravu lze považovat za více propracovanou, komplexní a do určité míry také více subjektivní.

Pro určení základní výše náhrady počítá německá právní úprava s tzv. tržní hodnotou předmětné nemovitosti v daném místě a čase, tedy v podstatě s českou cenou obvyklou, kdy ani při jejím určení není možno přihlížet k případnému zhodnocení či naopak znehodnocení nemovitosti v souvislosti s účelem vyvlastnění. Zde lze připomenout, že přímý postup jejího určení je, na rozdíl od české právní úpravy, obsažen vždy přímo v zákoně upravujícím vyvlastnění, a není-li tomu tak, k vyvlastnění jednoduše není možné přistoupit.⁴⁸⁶ A ačkoliv se nejedná o odlišnost, která by měla vliv na výši náhrady, považují ji za poměrně zdařilou, neboť dává adresátovi komplexnější a ucelenější přehled o problematice vyvlastnění a její náhradě, kdy v ČR je pro tento třeba užít několik dalších speciálních a doplňujících předpisů.

V případě, že pak není účastník s výší náhrady, která je orgánem o vyvlastnění rozhodujícím na základě tohoto předpisu určena, spokojen, je oprávněn obrátit se na soud.⁴⁸⁷

Jako názornou ukázkou oné větší komplexnosti této právní úpravy lze uvést například možnost hrazení náhrady ve splátkách, je-li to pro účastníky řízení přijatelné, nebo značně více propracovanou náhradu ve formě jiné nemovitosti, kdy jsou upravena jak pravidla pro určení náhradní nemovitosti, tak pravidla pro porovnání jejich cen a určení případných doplatků.⁴⁸⁸ Podrobněji jsou rovněž popsány skutečnosti, které se v souvislosti s vyvlastněním nahrazují a mezi které patří například snížení hodnoty zbylé části nemovitosti, je-li vyvlastněna pouze část, ztráta zákaznické základny či třeba nutné právní poradenství.⁴⁸⁹

6.1.3. Řízení o vyvlastnění

K samotnému průběhu řízení o vyvlastnění, jeho účastníkům a příslušným orgánům, lze jen ve zkratce konstatovat, že se od sebe oba právní řády nijak zásadně neliší. I v SRN se jedná o řízení ústní, které by mělo být připraveno tak, aby bylo možno věc skončit již při prvním jednání, a nestane-li se tak, dochází i zde k okamžiku skončení ústního jednání k určité formě koncentrace, neboť svá práva mohou účastníci uplatnit nejpozději právě na onom ústním jednání.⁴⁹⁰

⁴⁸⁶ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 250.

⁴⁸⁷ DALÍK: *Institut vyvlastnění v Česku...*, str. 103.

⁴⁸⁸ DALÍK: *Institut vyvlastnění v Česku...*, str. 110.

⁴⁸⁹ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 252.

⁴⁹⁰ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 263.

Obdobně jako u nás, i v SRN je příslušný katastrální úřad vyrozuměn o zahájení a skončení vyvlastňovacího řízení, ačkoliv je i v tomto směru německá právní úprava více propracovaná a promyšlená. Stane-li se totiž rozhodnutí o vyvlastnění nenapadnutelným a došlo-li již k poskytnutí náhrady za vyvlastnění, zašle vyvlastňovací úřad příslušnému katastrálnímu úřadu opis rozhodnutí o vyvlastnění a prováděcího rozhodnutí, na jehož základě bude následně do katastru změna právního stavu přímo zapsána.⁴⁹¹ V této souvislosti tak pozoruji oproti české právní úpravě dvě odlišnosti, které osobně shledávám velmi praktickými, neboť navázání změny právního stavu v katastru nemovitostí až na provedení úhrady náhrady působí na vyvlastnítele motivačním dojmem a na vyvlastňované dojmem satisfakčním, kdy tito budou mít náhradu už v okamžiku, kdy svá práva právně pozbydou, a to navíc přímo na základě oznámení provedeném vyvlastňovacími úřady, které jsou sice povinny provést i české vyvlastňovací úřady, ale český katastrální úřad na jejich základě změnu právního stavu v tomto směru nezapiše, a je tak třeba podat vyvlastnítelem následně ještě samotný návrh na změnu zápisu.

V otázce samotného rozhodnutí o vyvlastnění jsou jeho náležitosti s těmi českými takřka totožné a jsou-li pro vyvlastnění splněny podmínky, rozhodne příslušný úřad o vyvlastnění a náhradě za něj. Současně určí, která práva váznoucí na nemovitosti zůstávají zachována a kterými případně vzniklými právy má být vyvlastňovaná nemovitost zatížena, popřípadě rovněž určí náhradní pozemek, dochází-li ke směně. V rozhodnutí rovněž určí účel, pro který byla daná nemovitost vyvlastňována a lhůtu, v níž bude nemovitost k předmětnému účelu použita. V rámci rozhodnutí o náhradě, která vyvlastňovanému a třetím osobám náleží, pak určí její druh a případně i výši.⁴⁹²

V souvislosti s rozhodnutím o vyvlastnění si dovoluji ve zkratce upozornit, že vedle tohoto rozhodnutí lze v SRN ve výjimečných případech vyvlastnit také přímo zákonem, nikoliv tedy pouze na jeho základě rozhodnutím, jakožto individuálním aktem. Jedná se o úpravu, se kterou se v české právní úpravě setkat nelze, a to ani ve zcela jedinečných a závažných situacích,⁴⁹³ jako je například válečný stav. Důvodem je zejména to, ostatně jak opakovaně konstatuje ve svých rozhodnutích i sám Ústavní soud,⁴⁹⁴ že je třeba v každém jednotlivém případě nalézt vyvlastňovacím úřadem veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění a tento poměřovat. Právní úprava, se kterou se tedy můžeme v SRN setkat, tak může svým způsobem představovat určité porušení principu dělby moci, neboť obecně je k nalezení a poměřování veřejného zájmu příslušná zejména moc výkonná, a nikoliv zákonodárná.

⁴⁹¹ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 265, 266.

⁴⁹² HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 264.

⁴⁹³ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 254.

⁴⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 150, 151.

6.1.4. Zrušení vyvlastnění

Jsou-li pro to splněny podmínky, umožňuje česká právní úprava tzv. zrušení vyvlastnění, kdy je na žádost vyvlastňovaného vyvlastňovacím úřadem rozhodnuto o vrácení převedených práv oproti náhradě, která byla vyplacena. Německá právní úprava upravuje institut svým účelem podobný, byť se postupy k dosažení jejich účelu značně liší.

Tímto je tzv. zpětné vyvlastnění, které představuje určitou smyčku vyvlastnění, a která je ovšem v porovnání s českým institutem zrušení vyvlastnění zbytečně složitá.⁴⁹⁵ Jedná se tak o první institut, u které bych doporučila, aby se německá právní úprava inspirovala tou českou.

6.1.5. Předběžné uvedení v držbu

V jedné z předchozích kapitol této práce, která se věnovala rozhodnutí z pohledu liniového zákona, byla pozornost mimo jiné věnována také institutu mezitímního rozhodnutí, kdy bylo uvedeno, že byl původně jako jeho určitá alternativa zvažován právě institut předběžného uvedení v držbu, jenž pochází právě z německé právní úpravy.⁴⁹⁶

V SRN tedy platí, že je-li v souvislosti s vyvlastněním třeba okamžitě z důvodu veřejného blaha provést určité opatření či stavební práce, může být vyvlastnitel vyvlastňovacím úřadem na vlastní žádost uveden do držby vyvlastňované nemovitosti, v důsledku čehož je tento oprávněn realizovat na nemovitosti v návrhu na vyvlastnění vymezené stavební záměry a jiná potřebná opatření.⁴⁹⁷

Přestože tak tento institut do české právní úpravy po vlně kritiky nakonec přijat nebyl, v rámci německé právní úpravy se s ním lze setkat hned v několika právních předpisech, například ve Spolkovém zákoně o pozemních komunikacích pro dálkovou dopravu,⁴⁹⁸ podle kterého je o předběžné držbě možno rozhodnout (i) na návrh, (ii) je-li třeba zahájit práce bez zbytečného odkladu a (iii) je-li tato výstavba v souladu s již vydaným a vykonatelným územním rozhodnutím, (iv) nepodařilo-li se současně najít společnou dohodu dotčených subjektů.⁴⁹⁹

Ačkoliv se jedná o institut, se kterým je úzce spojena snaha o urychlení, poměrně nečekanou skutečností je, že je proti němu, na rozdíl od českého mezitímního rozhodnutí, odvolání přípustné, byť bez automatického odkladného účinku.⁵⁰⁰

⁴⁹⁵ DALÍK: *Institut vyvlastnění v Česku...*, str. 110, 111.

⁴⁹⁶ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, str. 38.

⁴⁹⁷ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, str. 41, 42.

⁴⁹⁸ Bundesfernstraßengesetz Num. BGBl. I S. 1206, in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 6. 2007, das zuletzt durch Gesetzes vom 10. 9. 2021. § 18 Abs. 1. [Zákon č. BGBl I S. 1206 ve znění ze dne 28. června 2007 naposledy pozměněném zákonem ze dne 29. září 2021 (BGBl. I S. 4147). § 18f odst. 1].

⁴⁹⁹ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, str. 38, 39.

⁵⁰⁰ SHARAPAEV: *Vyvlastnění pro účely výstavby...*, str. 40.

Na závěr si dovolím připomenout, že ona kritika tohoto institutu, a pravděpodobně rovněž primární důvod, pro který nebyl institut do české právní úpravy přijat, pramení právě z jeho dočasného charakteru. V průběhu stále probíhajícího řízení o vyvlastnění se totiž může stát, že nakonec z nějakého důvodu dojde k zamítnutí žádosti o vyvlastnění, kdy je pak vyvlastnitel povinen nemovitost vyvlastňovanému v původním stavu vrátit, a současně mu nahradit škodu, která mu byla uvedeným postupem způsobena. Právě ono uvedení do původního stavu, nebude-li ale povolená činnost na nemovitostech zásadním způsobem v rozhodnutí o předběžném uvedení v držbu omezena, nebude vždy možné, a práva vyvlastňovaných tak zůstanou do značné míry poškozena.

6.1.6. Shrnutí

Při porovnání české a německé právní úpravy vyvlastnění lze stručně konstatovat, že jsou si tyto velmi blízké, neboť je zjevné a logické, že hledal český zákonodárce inspiraci právě v této právní úpravě, která je již za poměrně dlouhou dobu, po kterou je účinná, odzkoušená a osvědčená.

Dovolím si ale připomenout, že určité rozdíly stále nalézt lze, a to zejména co do propracovanosti jednotlivých institutů, v rámci nichž by se měl český zákonodárce inspirovat, kdy se jedná například o podrobnost úpravy náhrady za vyvlastnění, která by dle mého názoru byla v ČR schopná přispět k větší unifikaci náhrad a větší spokojenosti obou stran, a dále také v rámci zápisu práv do katastru nemovitostí, a to mimo jiné i ve spojení s již uhrazenou náhradou.

Naopak v rámci české právní úpravy považuji za zdařilejší institut mezitímního rozhodnutí a zrušení rozhodnutí, kdy ačkoliv s sebou i tyto nesou určité nedostatky, svůj účel dle mého názoru naplňují lépe než instituty německé.

6.2. Slovenská republika

6.2.1. Právní úprava vyvlastnění

Slovenská republika představuje zemi, která je dle mého názoru svojí historií i geografickou polohou České republiky zemí nejbližší, a je tak vhodné zaměřit se v této práci na problematiku vyvlastnění i z jejího pohledu.

Základ právní úpravy vyvlastnění lze rovněž jako v ČR nalézt v Listině základních práv a slobod,⁵⁰¹ která také stanovuje ústavněprávní podmínky pro užití daného institutu, kdy uvádí, že je vyvlastnění nebo jiné omezení vlastnického práva možné jen ve veřejném zájmu, na základě

⁵⁰¹ Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ve znění pozdějších předpisů.

zákona a za náhradu.⁵⁰² Tyto podmínky jsou pak na ústavní úrovni doplněny ještě samotnou Ústavou, jenž přidává podmínku proporcionality.⁵⁰³ Z uvedeného je tak již na první pohled zřejmé, že pomineme-li podmínku proporcionality, která je v české právní úpravě dána až na zákonné úrovni, jsou tyto podmínky shodné s těmi českými obsaženými v LZPS. Důvodem je pak skutečnost, že česká a slovenská Listina jsou z historického pohledu předpisem totožným, neboť byla původně přijata jako předpis Československa.

I v rovině podústavní právní úpravy vyvlastnění lze konstatovat, že jsou si s tou českou až nápadně podobné. Zákonný základ slovenské právní úpravy lze nalézt v zákoně o vyvlastnění,⁵⁰⁴ který nabyl účinnosti roku 2016, a který do značné míry nahradil právní úpravu obsaženou v zákoně stavebním,⁵⁰⁵ ve kterém byla tato původně obsažena.⁵⁰⁶

Vedle zákona o vyvlastnění je ovšem i na Slovensku nutno počítat s celou řadou dalších a speciálních právních předpisů, ve kterých, obdobně jako u nás, lze nalézt jednotlivé expropriční tituly nebo speciální právní úpravy, jež lépe naplňují konkrétní účel, pro který má být vyvlastňováno. Jako příklad lze uvést zejména již zmiňovaný stavební zákon nebo třeba poměrně nový zákon č. 371/2021 Zb., o významných investicích, jenž nahradil zákon č. 175/1999 Zb., o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov. V souvislosti posledních dvou zmíněných je možné upozornit na fakt, který byl opakovaným předmětem kritiky i v rámci české právní úpravy, neboť se jedná o zákony, které pojem *významných investic* přímo definují a říkají, že je u nich veřejný zájem prokázán rozhodnutím vlády, kdy tak na rozdíl od běžných řízení o vyvlastnění nemusí docházet v konkrétním vyvlastňovacím řízení k jeho prokázání a poměřování. A přestože byl tento postup podroben kritice slovenské odborné veřejnosti již za doby účinnosti původního zákona,⁵⁰⁷ nový zákon o významných investicích byl v tomto kontextu přijat v obsahově obdobném znění.⁵⁰⁸

Co do podmínek vyvlastnění, jsou výše uvedené ústavní podmínky doplněny podmínkami zákonnými, které jsou vymezeny ve slovenském zákoně o vyvlastnění. Svým zněním i obsahem se tyto také téměř zcela kryjí s těmi českými, byť zde považuji za zdařilejší jejich vymezení v zákoně, které je toto mnohem více koncentrované a tím pro adresáty právního předpisu i více přehledné.⁵⁰⁹

⁵⁰² Čl. 11 odst. 4 LZPS.

⁵⁰³ Čl. 20 odst. 4 Ústavy.

⁵⁰⁴ Zákon č. 282/2015 Z. z., o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰⁵ Zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰⁶ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 282.

⁵⁰⁷ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 280.

⁵⁰⁸ Zákon č. 371/2021 Z. z., o významných investicích, ve znění pozdějších předpisů. § 3 odst. 2 písm. e).

⁵⁰⁹ § 2 zákona o vyvlastňovaní.

Zásadnější odlišnost pak lze nalézt pouze u podmínky proporcionality, neboť kromě toho, že je tato zakotvena již na ústavní úrovni, je jí i na úrovni zákonné následně věnována zvýšená pozornost svědčící o jejím praktickém významu. Byť je tak proporcionalita pojmána v obou právních úpravách obdobně, slovenská právní úprava věnuje větší pozornost zejména oné možnosti rozšíření vyvlastnění, kdy zákon přímo uvádí, že je vyvlastňovaný oprávněn, nejpozději při ústním jednání, žádat námitkou buď přechod vlastnického práva, postačilo-li by jinak pouze jeho omezení, nebo rozšíření vyvlastnění i na zbývající část nemovité věci, mohl-li by tuto vyvlastňovaný užívat pouze s nepřiměřenými obtížemi, které jsou, na rozdíl od české právní úpravy, v té slovenské demonstrativně vymezeny,⁵¹⁰ a poslouží tak dle mého názoru jednotlivým vyvlastňovacím úřadům jako dostatečné vodítko pro rozhodování.

6.2.2. Náhrada za vyvlastnění

Určité odlišnosti lze dále zaznamenat i při určování samotné náhrady a její výše. Byť je tato totiž stanovena pomocí znaleckého posudku jako tzv. všeobecná hodnota nemovitosti, která by se dala významově přirovnat k naší ceně obvyklé, odlišnost spočívá zejména v tom, že její výše nesmí být určena jako nižší než právě částka stanovená oním znaleckým posudkem předloženým vyvlastnitelem. Vyvlastňovaný tak v tomto případě pro porovnání vlastní znalecký posudek jako v ČR nepředkládá, a má-li proti posudku vyvlastnítele vyvlastňovaný námitky, má vyvlastňovací úřad povinnost zabezpečit odborné vyjádření či vysvětlení znalce za účelem posouzení skutečností pro určení náhrady podstatných.⁵¹¹

V případě, že pak vyvlastňovaný přesto s výší náhrady nesouhlasí, je s jejím určením odkázán přímo na soud, aniž by došlo k přerušení řízení o vyvlastnění. A ačkoliv mi nejsou známy konkrétní údaje z praxe slovenských vyvlastňovacích úřadů, dovolím si připojit se k názoru, který uvedenou právní úpravu příliš šťastnou neshledává.⁵¹² Předpokládám totiž, že i zde bude náhrada určená v posudku vyvlastnítele stanovena spíše jako nižší, jak tomu bývá i v českých posudcích,⁵¹³ a následné soudní řízení, které může strany časově i finančně značně zatížit, se tak jeví spíše jako určité pravidlo.

Mimo to je i na Slovensku v rámci vyvlastňovacího řízení možno žádat náhradu dalších nákladů, které vyvlastňovanému v souvislosti s vyvlastněním vznikly, a byť jsou tyto podobné těm českým, existuje v rámci slovenské právní úpravy jejich demonstrativní výčet, který i zde dobře

⁵¹⁰ § 2 odst. 5, 6 a 7 zákona o vyvlastňování.

⁵¹¹ § 4 odst. 4 zákona o vyvlastňování.

⁵¹² HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 299, 300.

⁵¹³ Z praxe vyvlastňovacích úřadů ČR, 2020/2021.

poslouží jako určité vodítko či inspirace pro osoby, kterým náklady vznikly, neboť jsou to právě ony, které musí vznik těchto nákladů tvrdit a prokazovat.⁵¹⁴

6.2.3. Vyvlastňovací řízení

Rovněž slovenské vyvlastňovací řízení je založeno na obdobných principech jako to české, neboť se jedná o poměrně formalizované ústní řízení, v jehož rámci dochází k určité formě koncentrace.⁵¹⁵ I zde lze ale zaznamenat celou řadu více či méně podstatných odlišností.

K vedení vyvlastňovacího řízení jsou příslušné okresní úřady v sídle kraje, v jejichž obvodu se nachází vyvlastňovaná nemovitost, kdy v druhém stupni je příslušné Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoje Slovenské republiky.⁵¹⁶ Protože se jedná v prvním stupni o úřady, které by bylo možné jejich úrovní a působností přirovnat k českým úřadům krajským, rozhodují o vyvlastnění v prvním stupni na Slovensku úřady svou věcnou působností vyšší, což může svědčit o tom, že je těmto řízením na Slovensku přikládána vyšší důležitost či že jsou považována za řízení složitější.

Obdobně jako v ČR je řízení zahájeno okamžikem, kdy dojde písemný návrh vyvlastnítele příslušnému úřadu. Po tomto zahájení řízení je vyvlastňovací úřad povinen na svých internetových stránkách a na úřední desce zveřejnit informaci o zahájení a následně i skončení vyvlastňovacího řízení, přičemž je úřad toto řízení v oznámeních povinen patřičně popsat, zejména uvést účel vyvlastnění a identifikaci předmětné nemovitosti.⁵¹⁷ Mimo to je vyvlastňovací úřad povinen informovat o zahájení řízení všechny jeho účastníky a osoby na něm zúčastněné, a rovněž příslušný katastrální úřad. Současně je povinen vyzvat osoby, které mají k nemovitostem v katastru nemovitostí zapsána věcná práva, aby se ve stanovené lhůtě u příslušného úřadu přihlásily se svými nároky na náhradu a její výši, jinak se k těmto nebude přihlížet.⁵¹⁸ Již na první pohled je tak zřejmé, že i zde je právní úprava mnohem více propracovaná, kdy je kladen větší důraz na povědomí veřejnosti o těchto řízeních a kdy lze v porovnání s českou úpravou očekávat určité urychlení i v rámci přiznávání a určování náhrad třetích osob.

Účinky oznámení o zahájení vyvlastňovacího řízení jsou do značné míry podobné s těmi českými, kdy ani na Slovensku není vyvlastňovaný následně oprávněn s nemovitostí nakládat. Výjimku představují pouze nájemní smlouvy a další úkony, ke kterým je vyvlastňovaný oprávněn po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí. S ohledem na hrozící povinnost k náhradě škody v případě

⁵¹⁴ § 4 odst. 5, 6, 7 zákona o vyvlastňování.

⁵¹⁵ Například § 2 a § 10 odst. 10 zákona o vyvlastňování.

⁵¹⁶ § 7 zákona o vyvlastňování.

⁵¹⁷ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 292.

⁵¹⁸ § 10 odst. 6 zákona o vyvlastňování.

nedodržení oné lhůty jsou tak dle mého názoru úřady do značné míry motivovány, aby tuto lhůtu dodržovaly, a k aplikaci zmíněné výjimky tak nedošlo.

6.2.4. Rozhodnutí o vyvlastnění

I v otázce rozhodnutí o vyvlastnění jsou si právní úpravy obou států až nápadně podobné, neboť i na Slovensku, jsou-li splněny podmínky, měl by úřad zpravidla rozhodnout do třiceti dnů⁵¹⁹ samostatnými výroky o vyvlastnění a současně také o náhradě. Obsahové náležitosti obou výroků jsou také takřka totožné.⁵²⁰

Zásadní odlišnosti pak lze nalézt až v rámci jednotlivých opravných prostředků a přezkumů, kdy i zde dochází v rámci podaných opravných prostředků k odlišení obou výroků. Dochází k tomu ale v porovnání s českou právní úpravou mnohem dříve, a to už v rámci odvolání, kdy je k přezkumu výroků o vyvlastnění příslušné Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoje Slovenské republiky, zatímco k přezkumu výroků o náhradě jsou příslušné soudy, na které je nutno obrátit se do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.⁵²¹

Na další poněkud podstatnou odlišnost lze upozornit v souvislosti s možností zrušení vyvlastnění, kdy ačkoliv jsou jednotlivé podmínky obou právních úprav takřka totožné, slovenský právní řád pracuje s konkrétní lhůtou, ve které je možné zrušení vyvlastnění žádat. Nezaplatil-li tak vyvlastnitel ve stanovené lhůtě náhradu nebo nezapočal-li ve stanovené lhůtě s užíváním nemovitosti, může vyvlastňovaný žádost zrušení vyvlastnění do 5 let po uplynutí těchto lhůt.⁵²² Jedná se o odlišnost, které v praktické rovině přikládám poměrně velký význam a určitě bych uvítala její zavedení i do české právní úpravy.

6.2.5. Předběžná držba

Také ve slovenské právní úpravě lze v souvislosti s určitým urychlením výstavby taxativně vyjmenovaných dálnic a silnic poukázat hned na několik právních předpisů, jež upravují vyvlastnění odlišně a zavádějí určité odlišnosti či přímo speciální instituty tak, aby bylo lépe dosaženo jejich účelu. Těmito jsou zejména zákon č. 129/1996 Zb., o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a zákon č. 669/2007 Zb., o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.

⁵¹⁹ Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní. § 49.

⁵²⁰ § 13 zákona o vyvlastňovaní.

⁵²¹ § 14 odst. 2 zákona o vyvlastňovaní.

⁵²² § 17 zákona o vyvlastňovaní.

Jedním z těchto speciálních institutů je právě ona již několikrát zmiňovaná předběžná držba, se kterou se lze setkat rovněž v aktuálně účinné právní úpravě SRN a která byla zvažována jako institut přinášející další určité urychlení i v rámci českého liniového zákona.

Je-li tak v rámci probíhajícího vyvlastňovacího řízení na návrh vyvlastnítele rozhodnuto o jeho předběžné držbě vyvlastňované nemovitosti, je mu tím umožněno provedení v rozhodnutí vymezených prací, které musejí být v souladu s již vydaným stavebním povolením a u kterých lze, nebude-li následně z nějakého důvodu rozhodnuto o samotném vyvlastnění, vrátit nemovitost vyvlastňovanému v původním stavu. Podmínky pro rozhodnutí o předběžné držbě jsou tak takřka shodné s těmi německými, přičemž ale ve slovenské právní úpravě nenalezneme jako jednu z podmínek onu nutnost bezprostředního zahájení prací, kdy ale naopak musí dojít k poměrování, zda zájem na tom, aby bylo do práv vyvlastňovaného tímto způsobem zasaženo, skutečně převažuje nad zájmem na jejich zachování.⁵²³

V této souvislosti lze upozornit rovněž na další poměrně zajímavou skutečnost, která dle mého názoru do značné míry eliminuje možné negativní následky, které bývají tomuto institutu obecně často vytýkány. Touto je, že jsou vyvlastniteli v rozhodnutí povoleny k provedení pouze takové práce, které lze následně zvrátit, nedojde-li následně k rozhodnutí o samotném vyvlastnění.⁵²⁴ A byť tím nejspíše dojde k určité minimalizaci prací, které bude možno provádět, a tím současně k ne tak znatelnému urychlení výstavby, poskytuje tato právní úprava vyvlastňovaným dle mého názoru mnohem větší míru ochrany.

O předběžné držbě rozhodne vyvlastňovací úřad do pouhých sedmi dnů od ústního jednání, přičemž je proti tomuto přípustné odvolání, které ale nemá odkladný účinek.⁵²⁵

Obdobně jako samotné vyvlastnění, ani předběžná držba není institutem absolutním a lze tak rozhodnout o jejím zrušení, kdy platí, že nezačne-li oprávněná osoba uskutečňovat práce v souladu s rozhodnutím o předběžné držbě do jednoho roku od jejího nabytí, nebo pozbyde-li platnosti stavební povolení, rozhodne vyvlastňovací úřad na návrh vyvlastňovaného o jejím zrušení. Oprávněná osoba je pak povinna vrátit vyvlastňovanému nemovitost zpět v původním stavu a současně mu nahradit škody v této souvislosti způsobené.⁵²⁶

V případě náhrady náleží vyvlastňovanému a osobám oprávněným z věcných břemen, které v důsledku předběžné držby nelze uplatňovat, náhrada ve výši obecné hodnoty nájmu nebo obecné hodnoty dočasně omezení, která je určena na základě znaleckých posudků. Dojde-li

⁵²³ Zákon č. 669/2007 Z. z., o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastrálnych územných jednotkách (katastrálny zákon), ve znění pozdějších předpisů. § 8 odst. 1.

⁵²⁴ HOSTOVSKÁ: *Vyvlastnění...*, s. 281.

⁵²⁵ § 8 odst. 3 a 5 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest.

⁵²⁶ § 8 odst. 7 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest.

následně k samotnému vyvlastnění, náleží těmto osobám pochopitelně rovněž i samotná náhrada za vyvlastnění.⁵²⁷

Mimo samotný institut předběžné držby je možno poukázat na další podobnosti, které má zákon č. 669/2007 Zb., se zákonem liniovým. Těmito jsou například koeficienty navyšující výkupní ceny, dojde-li k dohodě mimo vyvlastňovací řízení. Je ovšem nutno říci, že zde na rozdíl od české právní úpravy nedochází k žádnému dělení nemovitostí dle jejich druhu a výkupní koeficienty jsou mnohanásobně nižší než ty české.⁵²⁸ Osobně se tak na základě zkušeností, které s výší výkupních bonusů Česká republika má,⁵²⁹ nedomnívám, že by ty slovenské byly způsobilé nějak zásadně k urychlení výstavby přispět.

Navíc, poněkud překvapivě v zákoně nenalezneme ani konkrétní lhůty pro podání žalob či rozhodnutí o nich, kdy je tak nutno spokojit se s obecnou právní úpravou, ačkoliv tyto zpravidla stejně zcela dodržovány nejsou.

6.2.6. Shrnutí

I zde tak lze shrnout, že jsou si česká a slovenská právní úprava do značné míry podobné, kdy fungují na totožných principech a často upravují totožné instituty.

S ohledem na skutečnost, že je slovenský zákon o vyvlastnění téměř o 10 let mladší než ten český, je ale poměrně logické, že v něm nalezneme řadu pasáží a institutů, které jsou více propracované a zohledňující praktické zkušenosti a skutečnosti, které česká právní úprava neřeší. Jako názorný příklad lze uvést zejména stanovení konkrétních lhůt pro možnost žádat o zrušení vyvlastnění, které v naší právní úpravě nemáme, byť by bylo jejich zakotvení dle mého názoru více než vhodné. Dále se jedná například o stanovení demonstrativních výčtů u dalších účelně vynaložených nákladů v souvislosti s vyvlastněním nebo při rozšíření vyvlastnění nad nutný rámec u podmínky proporcionality, kdy jsou tyto způsobilé posloužit jako určité vodítko jak pro úřady, které o vyvlastnění rozhodují, tak pro dotčené osoby, které mají povinnost tyto náklady prokázat. Domnívám se tak, že bychom měli v těchto oblastech hledat ve slovenské právní úpravě určitou inspiraci.

Naopak za nezdařilou považuji právní úpravu určování náhrad, kdy jsou tyto stanoveny primárně na základě znaleckých posudků vyvlastnitelů, o kterých je dle české praxe obecně známo, že je v nich výše náhrady stanovována hluboce pod všeobecnou či obvyklou hodnotou nemovitosti, a kdy je tak vyvlastňovaný následně při nespokojenosti odkázán primárně až na samotný soud.

⁵²⁷ § 8 odst. 8 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest.

⁵²⁸ § 6 odst. 1 zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest.

⁵²⁹ Z praxe vyvlastňovacích úradů, 2020/2021.

V souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury pak považuji obecně za zdařilejší český liniový zákon, který je dle mého názoru schopen dostát svému účelu o něco lépe, než právní úprava slovenská.

7. Problematické aspekty rozhodnutí o vyvlastnění z pohledu praxe

Ačkoliv bylo již v úvodu práce poukázáno na to, že je problematika vyvlastnění poměrně probádaným tématem, pro které není, zejména v kontextu VyvlZ, o zdroje nouze, vyskytlo se při psaní této práce několik aspektů, institutů a s nimi spojených skutečností, na které tyto zdroje nebyly schopny odpovědět buď vůbec, nebo se naopak jednotlivé odpovědi diametrálně odlišovaly. Řada takto dostupných zdrojů se navíc problematikou vyvlastnění zabývala z čistě teoretického pohledu, který ovšem není vždy v praxi s ohledem na účelnost a efektivnost aplikovaný či aplikovatelný, kdy navíc tyto zdroje pochopitelně nebyly schopny odpovědět na další praktické otázky s danou problematikou související, kterými jsou zejména četnost užití konkrétních institutů a jejich praktická užitečnost co do naplnění účelu konkrétního právního předpisu.

Rozhodla jsem se proto obrátit se na jednotlivé vyvlastňovací úřady napříč Českou republikou, neboť jsou to právě ony, které jsou dané problematice nejbližší a které by měly být schopny prostřednictvím jednotlivých úředníků na základě proběhnuvších vyvlastňovacích řízení a osobních zkušeností výše zmíněné otázky zodpovědět.

Pro účely této práce jsem tedy oslovila 5 obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a všech 14 úřadů krajských, které v rámci vyvlastňovacích řízení rozhodují v závislosti na konkrétním právním předpise jako úřady prvostupňové či odvolací. Protože mi ale ne všechny mohly z časových a personálních důvodů poskytnout při psaní této práce součinnost, jsou v této kapitole nakonec použity odpovědi a poznatky 4 obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a 8 krajských úřadů, vedle jejichž odpovědí budou v této kapitole práce částečně zhodnoceny rovněž odpovědi a poznatky, které mi byly poskytnuty jednotlivými úřady při psaní mé diplomové práce v roce 2020.

Každému z těchto dotázaných úřadů bylo položeno 5 základních otázek týkajících se rozhodnutí o vyvlastnění z pohledu zákona o vyvlastnění a 4 otázky zaměřené na rozhodnutí o vyvlastnění z pohledu zákona liniového, kdy bylo k těmto položeno několik otázek podpurných a doplňujících, na základě nichž byly sestaveny následující podkapitoly.

7.1. Přerušování řízení

Výše v práci bylo uvedeno, že je obecně v rámci správních řízení překážka věci zahájené, tzv. *překážka litispendence*, spojována přímo se zastavením daného řízení, což znamená, že bylo-li o určité věci téže účastníků, o které se již řízení vede, zahájeno řízení nové, správní orgán toto nové řízení zastaví. V řízení o vyvlastnění se ovšem tato obecná právní úprava neaplikuje, neboť VyvlZ upravuje danou materii odlišně a s překážkou litispendence spojuje pouze přerušování řízení. Jedná se o specifikum, které by se dalo v rovině správního práva označit za určitý unikát.

Na úvod této materie lze dle poskytnutých podkladů uvést, že se jedná o specialitu, která své praktické užití, byť částečně pouze na hypotetické úrovni, nachází, a je tak vhodné, aby zůstala ve své nezměněné podobě v zákoně o vyvlastnění zachována i nadále. Uvedené mi bylo sděleno i přesto, že se s jejím užitím v praxi řada dotázaných doposud osobně vůbec nesetkala.

Je-li pak ale tento institut v praxi užíván, děje se tak nejčastěji právě v rámci určitého propojení se speciální úpravou zastavení řízení, jak již bylo uvedeno výše v práci. VyvZ totiž ve spojení s překážkou věci rozhodnuté, tzv. *překážkou rei iudicatae*, na rozdíl od obecné právní úpravy uvádí, že v případě, že bude o nemovitosti, na kterou se již vztahuje rozhodnutí o vyvlastnění, zahájeno nové řízení o vyvlastnění, bude toto zastaveno pouze v případě, že vedle sebe tato rozhodnutí neobstojí. O přerušení řízení je tak v praxi rozhodováno právě v situacích, kdy jsou o vyvlastnění téže nemovitosti zahájena dvě řízení, kdy ale doposud nebylo o prvním z nich rozhodnuto, a je tak třeba pro případné zastavení řízení vyčkat.

Z jednoho z rozhodnutí Ministerstva dopravy, jakožto odvolacího orgánu, je ovšem třeba doplnit, že by přerušení řízení nemělo být v této souvislosti nadužíváno, a je-li již v průběhu řízení zřejmé, že vedle sebe obě rozhodnutí obstojí, tedy například tehdy, týkají-li se obě pouze věcných břemen odlišného obsahu či jen části pozemku, mohou být obě řízení vedle sebe vedena bez přerušení.

Vedle tohoto praktického užití je možné uvést jako další příklad jednu teoretickou situaci, která si doposud v praxi tak hojně užití nenašla, byť je bezpochyby rovněž aplikovatelná. Jedná se o situaci, kdy byla podána vadná žádost – často pro nesplnění podmínky subsidiarity, u níž je vyvlastniteli zjevné, že dojde k jejímu zamítnutí, pročez podá bezprostředně poté, co si své pochybení uvědomí, žádost novou, ve které ony podmínky již splní. Neexistovala-li by pak tato speciální úprava umožňující nově zahájené řízení jen přerušit, došlo by z důvodu vad žádosti a existence překážky litispendence přímo k zastavení i řízení o druhé žádosti, a vyvlastnitel by tak byl následně nucen podat žádost třetí, byť obsahově totožnou s tou druhou.⁵³⁰

⁵³⁰ ŠVEC, Ivan. *Právní úprava vyvlastňování dle zákona o vyvlastnění s přihlédnutím ke specifikům liniového zákona* [online]. Olomouc, 2021 [cit. 6. června 2022]. Rigorózní práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta. Vedoucí práce: doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D. S. 59. Dostupné z: https://theses.cz/id/tywozd/rigoroso_IV.pdf?zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3DPrávn%C3%AD%20úpra va%20vyvlastňován%C3%AD%20dle%20zákona%20o%20vyvlastněn%C3%AD%20s%20přihlédnut%C3%ADm%20ke%20specifikům%20liniového%20zákona%26start%3D1.

7.2. Forma, ve které je vyvlastňováno

Jednou z náležitostí žádosti o vyvlastnění je určení formy, ve které se vyvlastnitel vyvlastnění domáhá. V rámci rozhodnutí o vyvlastnění pak vyvlastňovací úřad jedním z výroků o konkrétní formě, ve které k vyvlastnění dochází, rozhodne.

Otázkou, která ale doposud nebyla jednoznačně zodpovězena, ovšem zůstává, zda je vyvlastňovací úřad oprávněn rozhodnout o jiné formě vyvlastnění, než kterou vyvlastnitel žádal a kterou v návrhu na vyvlastnění uvedl, je-li tato k účelu, pro který je vyvlastňováno, neproporcionální. A ačkoliv se jedná o problematiku, které nebyla na poli právní teorie věnována příliš velká pozornost, na základě poskytnutých odpovědí od jednotlivých úřadů lze téměř jednoznačně shrnout, že vyvlastňovací úřad žádostí vyvlastnitelů v tomto směru vázán je. Neodpovídá-li tak požadovaná forma účelu, pro který je o vyvlastnění žádáno, žádost o vyvlastnění by měla být ve všech případech zamítnuta, neboť není splněna podmínka proporcionality, a nelze tak k vyvlastnění přistoupit.

Nad uvedený rámec lze jen doplnit, že vyvlastnitelům volba konkrétní formy, ve které má k vyvlastnění dojít, většinou problém nedělá. Tato totiž často vyplývá už z určitého pocitového hlediska, kdy je například zřejmé, že pro stavbu dálnice není zřízení věcného břemene zjevně dostačující, a kdy už je navíc zpravidla do značné míry zažito, jaká forma vyvlastnění je s určitým zákonem, popřípadě konkrétním účelem vyvlastnění, spojena.

Naopak jsou to většinou spíše vyvlastňovaní, kteří podmínku proporcionality odmítají respektovat a s konkrétní formou vyvlastnění nesouhlasí. Zcela ojedinělé tak nejsou situace, kdy vyvlastňovaní místo omezení vlastnického práva žádají přímo jeho odnětí, tedy aby došlo k uplatnění výjimky z podmínky proporcionality v její kvalitativní stránce, která je v drtivé většině případů žádána z čistě zjištěných, tedy finančních důvodů, neboť za odnětí vlastnického práva pochopitelně náleží vyšší náhrada než za jeho omezení.

7.3. Odkladný účinek spojený s odvoláním

Vyvlastňovací zákon v souvislosti s odvoláním stanovuje, že je-li jím napaden některý z výroků o vyvlastnění dle § 24 odst. 3 VyvlZ, má toto odvolání odkladný účinek na celý výrok o vyvlastnění i na výrok o náhradě, kdy již bylo výše v práci poukázáno, že se takto komplexně zakotvený odkladný účinek může jevit jako poměrně nepraktický. Aktuálně tak totiž platí, že je-li odvoláním napaden pouze výrok o lhůtě, ve které má dojít k započítání uskutečňování účelu vyvlastnění, mělo by k aktivaci odkladného účinku dojít rovněž u všech dalších výroků rozhodnutí, ačkoliv tyto s touto lhůtou nemají téměř žádnou obsahovou souvislost, a v mezidobí by tak již mohlo docházet k uskutečňování účelu vyvlastnění.

K této problematice mi bylo ze strany úřadů sděleno, že je takto komplexně odkladný účinek odvolání vnímán i jejich praxí, a to i přesto, že se v rámci odvolacího řízení tyto skutečně zabývají pouze výroky, které jsou odvoláním napadeny.

Bylo mi potvrzeno, že se skutečně jedná o úpravu, která vedle určité pomyslné ochrany vyvlastňovaných skutečně žádný hlubší účel nemá, a která má tak potenciál způsobit značné průtahy poměrně zbytečně. Přesto lze ale jednoznačně shrnout, že k těmto průtahům v praxi doposud nedochází, neboť se žádný z dotázaných úřadů zatím neseťkal s tím, aby byl odvoláním napaden pouze samotný výrok o lhůtě.

Nad rámec této problematiky si jen dovolím dodat, že bylo poněkud překvapivým zjištěním, že jsou odvoláním nejčastěji napadána rozhodnutí o vyvlastnění jako celek a samotné výroky s výší náhrady jsou napadány co do počtu až jako druhé, přestože obecně panuje shoda, že jsou to právě výroky o výši náhrady, které jsou nejvíce problematické. Důvodem této skutečnosti je podle mnohých pouze určitá procesní opatrnost ze strany vyvlastňovaných, kdy napadnou celé rozhodnutí pro případ, že by ze strany úřadu skutečně k nějakému pochybení došlo, a kdy často odvolatelé nejsou schopni vymezit správně konkrétní napadené výroky a rozhodnutí tak právě napadnou jako celek, byť často brojí právě pouze proti výši náhrady.

V souvislosti s odvolacím řízením si dovolím uvést ještě jeden příklad určité absurdity, se kterou se musejí úřady i v rámci odvolacích řízení zabývat a která veřejnou správu v podstatě bez hlubšího důvodu zahlcuje a tím do značné míry zpomaluje. Tuto představuje rozhodnutí o vyvlastnění, které bylo napadeno jako celek odvoláním, přestože bylo rozhodnuto o vyvlastnění orné půdy o rozloze 0,59 m² (plocha přibližně 80 x 70 cm), na které stojí jedna noha stožáru vysokého napětí, kdy v rámci odůvodnění podaného odvolání zaznělo, že vyvlastňované vadí, že nebude moci na předmětné části pozemku do smrti hospodařit. Náhrada, která byla v tomto případě stanovena, představovala částku 10 Kč.

7.4. Nejzazší termín pro podání žádosti o zrušení vyvlastnění

Aktuální právní úprava stanovuje několik podmínek a důvodů, pro které může na žádost dojít ke zrušení vyvlastnění, kdy ovšem absentuje stanovení nejzazší lhůty, ve které je toto zrušení možno po splnění oněch podmínek žádat. Při stávající právní úpravě je tak v krajním případě vyvlastňovaný oprávněn zrušení vyvlastnění žádat i několik let po právní moci rozhodnutí o vyvlastnění či dokonce i po naplnění podmínek pro zrušení vyvlastnění, a to i v situaci, kdy už je celý účel vyvlastnění zrealizován a užíván.

Jednotlivé úřady tak byly dotázány, zda je mezi nimi obecně, nebo alespoň v rámci konkrétního úřadu, užívána nějaká lhůta či výklad, které by tuto právní mezeru vyplnily.

Na úvod problematiky zrušení vyvlastnění je třeba uvést, že mi bylo většinou sděleno, že institut zrušení vyvlastnění nepředstavuje v praxi institut nijak hojně užívaný, kdy si tak žádný z dotázaných nebyl vědom případu, kdy by rozhodoval o zrušení vyvlastnění a kdy by byla lhůta mezi splněním podmínek pro zrušení vyvlastnění a podáním oné žádosti nějak nepoměrně dlouhá. Rovněž lze uvést, že panuje shoda na tom, že ve většině případů, kdy je zrušení vyvlastnění žádáno, dochází k podání žádosti ihned poté, co jsou podmínky pro zrušení vyvlastnění splněny, kdy se tak tento nedostatek právní úpravy nemusí jevit nijak riskantním.

Přesto ale několik z dotázaných uvedlo, že si je vědomo, byť z doslechu od kolegů, situace, kdy právě mezi naplněním podmínek a podáním oné žádosti existovala velmi dlouhá časová prodleva, která navíc v jednom případě byla z důvodu snahy o případné navýšení náhrady škody prodlužována účelně.

Byť se tak zjevně nejedná o situace, které se v praxi běžně vyskytují, kvituje značná část dotázaných snahu o odstranění tohoto normotvorného pochybení, kterého si jsou sami vědomi, kdy upozorňují na následky, které může tato absence, zejména ve spojení s výstavbou infrastruktury, způsobit.

7.5. Zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění

S právní úpravou institutu zrušení vyvlastnění velmi úzce souvisí další nedostatek právní úpravy, kterým je slovní spojení *zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění*. Ačkoliv se jedná o spojení, na které je navázán jeden z důvodů pro zrušení vyvlastnění, jeho legální definici bychom v aktuálně účinné právní úpravě hledali marně. Nad to se jedná o slovní spojení, se kterým bohužel nepracuje ani žádné relevantní soudní rozhodnutí, a byť existuje poměrně velké množství zdrojů z odborné literatury, nejsou ani tyto schopny poskytnout jeden konečný a ucelený závěr, který by byl nebo měl být obecně v praxi aplikován.

Obecně lze shrnout, že byť se úřady shodly, že aktuálně v jejich rámci neexistuje žádný jednoznačně zaužívaný moment, se kterým je *zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění* spojeno, v drtivé většině případů za něj úřady považují zahájení stavebních prací, neboť to dle nich plyne ze samotné textace tohoto spojení a aktuálně účinná právní úprava stavebního zákona to umožňuje, neboť dle ní může být stavební povolení vydáno dříve, než dojde k získání potřebných práv, čímž do značné míry odpadá riziko toho, že by nebylo možno v dané lhůtě se stavebními pracemi kvůli absenci stavebního povolení započít.

Pouze v ojedinělých případech, zejména na poli obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, jsem se setkala s názorem, že ono zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění spojují s tzv. sejmutím ornice, ke kterému stavební povolení není třeba a lze tak k němu přistoupit

bezprostředně po právní moci rozhodnutí o vyvlastnění, čímž rizika spojená se stavebním povolením a jeho absencí odpadají absolutně.

A byť je práce věnována zejména záměrům stavebním, je nutno připomenout, že to nejsou jediné účely, pro které se vyvlastňuje, kdy lze jako příklad zmínit zejména stanovení ochranného pásma kulturní památky či užití léčivého zdroje, kdy budou v těchto případech zpravidla za započetí uskutečňování účelu vyvlastnění brány spíše kroky administrativní povahy či zaměřovací práce.

V této souvislosti lze rovněž upozornit na zaužívanou praxi několika úřadů, kterými mi bylo sděleno, že do rozhodnutí, byť nad rámec zákonem přímo vyžadovaný, výslovně píše, co se oním zahájením uskutečňování účelu rozumí, aby se s ohledem na právní jistotu účastníků předešlo komplikacím, které mohou z nejednotnosti tohoto vymezení plynout. Tato část rozhodnutí tak bude mít například následující podobu: s výstavbou úseku silnice na vyvlastňovaném pozemku parcelní číslo XXX v katastrálním území YYY bude započato nejpozději do 2 let od právní moci rozhodnutí o vyvlastnění.

V jedné z předchozích kapitol práce bylo v souvislosti se zahájením uskutečňování účelu vyvlastnění ve spojení se zrušením vyvlastnění poukázáno na skutečnost, že mohou v praxi nastat situace, kdy k započetí uskutečňování účelu sice dojde, ale následně bude činnost přerušena či dokonce ukončena, a to třeba i na dobu delší, než byla stanovena rozhodnutím pro samotné jeho započetí. Jedná se tak o další nedostatek v už tak poměrně praxí neznalém a komplikovaném institutu, a byť většina z úřadů uvedla, že se s uvedenou situací doposud nesetkala, zbylá část podotkla, že se pro ně jedná o situaci známou. Tyto se ovšem shodly, že o zrušení vyvlastnění v těchto případech nerozhodly, neboť zákon hovoří výslovně o započetí uskutečňování účelu, k čemuž došlo, a pro zrušení tak nebyl naplněn zákonný důvod.

Otázkou ovšem zůstává, zda uvedený výklad neodporuje účelu, pro který bylo ustanovení přijato, a zda by neměly být do budoucna výslovně upraveny také tyto situace.

7.6. Jediný znalecký posudek pro více nemovitostí

Liniový zákon zavedl od 1. 1. 2021 možnost oprávněného investora nechat vyhotovit pouze jediný znalecký posudek, na základě něhož dochází k určení výše náhrady za vyvlastnění k více nemovitostem, které jsou dotčeny konkrétním účelem vyvlastnění, přičemž se očekávalo, že uvedený institut s sebou přinese jak časové, tak finanční úspory.

Na úvod lze k této problematice uvést, že se také jedná o institut, se kterým řada úřadů doposud zkušenost vůbec nemá, ačkoliv nelze jednoznačně říct, zda je tomu tak proto, že se jedná

o institut neúčelný a neúčelný, nebo proto, že se za dobu své poměrně krátké existence nedostal do hlubšího povědomí investorů.

Co do účelnosti institutu a jeho způsobilosti přinést vyvlastňovacímu řízení určité urychlení, došla většina dotázaných k názoru, že na rychlost samotného řízení by tato speciální úprava vliv mít neměla, neboť vyvlastňovací řízení je zahájeno až v okamžiku, kdy je vyvlastňovacímu úřadu doručena žádost o vyvlastnění a kdy už jsou znalecké posudky vyvlastnitelů vypracovány.

Primární prospěch tento institut tak přináší spíše samotným vyvlastnitelům, kterým přinese vedle menší administrativní zátěže rovněž finanční úspory, a současně i samotným znalcům, kteří jsou schopni v kratším časovém rámci vypracovat posudky, které budou použitelné na větší počet nemovitých věcí. Je tak pro úřady spíše překvapením, že se institut nepoužívá častěji.

Určitou úlevu, byť tato neplyne přímo ze zákona, lze pozorovat rovněž u vyvlastňovaných, neboť v praxi zpravidla dochází vyvlastnitelem k podávání jedné žádosti o vyvlastnění pro více nemovitostí ve vlastnictví vyvlastňovaného, jsou-li takové. V tomto směru pak v praxi poměrně často i on nechává vypracovat posudek, který pokrývá všechny jeho takto dotčené nemovitosti, kdy je následně schopen předložit posudek v kratším časovém horizontu a alespoň v tomto směru k urychlení vydání rozhodnutí, byť nepřímou, přispět.

A protože v praxi existuje poměrně velké množství aspektů, které hodnotu nemovitostí přímo ovlivňují, např. půdní typy, druhy pozemků či rozloha nemovitostí, nelze v souvislosti s těmito posudky v obecné rovině předpokládat ani jejich schopnost přispět k určité globálnější unifikaci hodnot náhrad pro určité katastrální území či obec.

Lze ovšem konstatovat, že alespoň náhrady, které jsou ze strany vyvlastnitelů nabízeny, do určité míry sjednoceny jsou, neboť se vyvlastnitelé v souvislosti s výstavbou zpravidla obracejí na totožné znalce, kteří tak do posudků přinášejí obdobnou míru a podobu subjektivního hlediska, kdy tak lze obecně v řízeních alespoň do určité míry usoudit, jak se od této bude lišit konečná výše náhrady.

7.7. Koeficienty navyšující náhradu

Koeficienty navyšující výši náhrady za vyvlastnění představují specifikum liniového zákona, jehož primárním účelem je urychlení výstavby infrastruktury v tom smyslu, že dojde-li ze strany vyvlastňovaných k poskytnutí práv dohodou mimo samotné vyvlastňovací řízení, náleží těmto výše náhrady právě v oné o koeficienty navýšené výši.

Institut tak představuje formu určité finanční motivace vlastníků či jiných oprávněných, aby své nemovitosti a práva poskytli mimo vyvlastňovací řízení, neboť tato uskutečňování účelu vyvlastnění časově oddalují.

Hned na úvod tohoto specifika lze jednoznačně konstatovat, že se jedná o institut, který se těší vysoké míře úspěšnosti, neboť od doby, kdy je tento účinný, měl dle dotázaných výrazně klesnout počet vedených vyvlastňovacích řízení, a to i přesto, že výstavba a její příprava stále probíhají v obdobné, ne-li dokonce vyšší, míře.

Jeden z úřadů dokonce přímo uvedl, že na základě zkušeností, které obdržel od jednotlivých investorů, představuje úspěšnost tohoto institutu přibližně 95 %. V této souvislosti je tak možné zhodnotit, že ačkoliv nebude úspěšnost pravděpodobně vždy takto vysoká, lze pozorovat v této problematice určitý zlepšující se trend, neboť poznatky, které jsem dotazy na tento institut od úřadů, často i totožných, získala v roce 2020, sice praktické užití institutu potvrzovali, ale nebylo tomu v tak vysoké míře.

Současně mi bylo jednotlivými úřady potvrzeno, že mají-li být v konkrétním případě tyto koeficienty užity a nabídnuta náhrada vyšší, vyvlastnitelé je ve svých žádostech skutečně užívají, a náhradu v této vyšší hodnotě následně skutečně poskytují, o čemž může svědčit právě i onen uvedený úbytek vyvlastňovacích řízení. V opačném případě, kdy by nabídka koeficienty neobsahovala, byť by měla, a k dohodě o získání práv následně nedošlo, nebyla by dle úřadů splněna podmínka subsidiarity, protože by měla být žádost o vyvlastnění zamítnuta. Tuto zkušenost ovšem doposud žádný z dotázaných nemá.

Přestože je tam zřejmé, že je řada potřebných práv získávána díky těmto koeficientům mimo vyvlastňovací řízení, lze se v praxi stále setkat s případy, kdy vyvlastňování s nabídkou s ohledem na výši nabízené náhrady nesouhlasí, a obrací se s žádostí o její spravedlivé určení na soud pomocí žaloby proti náhradovým výrokům. Obecně lze ale zhodnotit, že tyto nejsou schopny ani po zohlednění jednotlivých individuálních okolností, na jejichž základě jim VyvZ umožňuje náhradu procentuálně navýšit, poskytnout náhradu, která by byla schopna hodnotě určené pomocí koeficientů, konkurovat.

Jako názorný příklad této situace lze uvést případ, kdy byla vyvlastnitelem nabídnuta náhrada za odnětí vlastnického práva k zemědělskému pozemku navýšená o příslušný koeficient, tou dobou ve výši šestnáctinásobku, v hodnotě 123.000 Kč. Po dohodě s advokátem tato nabídka ale přijata nebyla, kdy byla následně soudem po mnoha měsících vedení vyvlastňovacího a soudního řízení a čekání určena náhrada pomocí ceny zjištěné ve výši 7.900 Kč.

V této souvislosti lze ještě připomenout jeden praktický nedostatek právní úpravy, kterému již výše v práci byla věnována pozornost a na který opětovně upozornilo poměrně mnoho z dotázaných. Jedná se o situaci, kdy vyvlastňovaný na dohodu o získání potřebných práv nepřistoupí, neboť předpokládá, že k vyvlastnění buď vůbec nedojde, nebo mu bude vyvlastňovacím úřadem nabídnuta náhrada vyšší. Když následně dle průběhu probíhajícího řízení

o vyvlastnění usoudí, že mu bude za vyvlastnění, ke kterému řízení směřuje, nabídnuta náhrada nižší, než mu byla původně vyvlastňovaným v rámci dohody nabídnuta, k této dohodě nakonec přistoupí.

A byť tak k určitému urychlení dojde i za těchto situací, je zřejmé, že se jedná o poměrně neúčelný postup, který aktuálně účinná právní úprava umožňuje, neboť vedle toho, že je řízení zahájeno a vedeno, čímž je způsobena časová i administrativní zátěž, musí vyvlastnitel poskytnout náhradu násobně vyšší, než ke které by byl povinen, bylo-li by v dohledné době o vyvlastnění rozhodnuto.

7.8. Mezitímní rozhodnutí

Mezitímní rozhodnutí představuje institut rovněž směřující k urychlení řízení o vyvlastnění, kdy je nejprve rozhodnuto o samotném vyvlastnění, přičemž o výši náhrady se následně rozhodne v pokračujícím řízení tak, aby už mohlo v této době docházet k uskutečňování účelu, pro který bylo vyvlastňováno.

Protože již bylo mnohokrát poukázáno na fakt, že se jedná právě o náhradu, která je obecně v rámci vyvlastňovacího řízení způsobilá přinést značné průtahy, domnívám se, že lze v teoretické rovině konstatovat, že se jedná o institut s dobrým potenciálem.

Z praktického hlediska je ale bohužel nutné podotknout, že účelnost mezitímního rozhodnutí v praxi doposud nebyla a ani nemohla být zcela potvrzena, neboť tento prozatím nebyl nijak často užíván. Pouze část z dotázaných se s institutem v praxi osobně setkala, a pouze zlomek z nich měl možnost jej vydat. A ačkoliv lze důvody v této souvislosti pouze odhadovat, jako poměrně pravděpodobná se dle většiny jeví skutečnost, že se jedná o institut čistě návrhový, a aby tak mohl být vydán, musí být jeho vydání v žádosti o vyvlastnění přímo navrhuto. Protože se ale doposud stále jednalo o institut poměrně nový, o kterém navíc nepanovalo příliš dobré mínění, a kdy jsou navíc návrhy na vyvlastnění, zejména v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury, podávány často týmiž osobami, nebyli pro jeho aplikaci zatím nejspíše prostor ani důvěra.

I v rovině mezitímního rozhodnutí lze navíc stále upozornit na jeden aktuální nedostatek, který je pro jeho praktické užití poměrně zásadní, byť ne stěžejní, neboť dopadá primárně do sféry vyvlastňovaných a vyvlastniteli tak v žádosti o něj nijak nebrání. Tímto je okamžik výplaty zálohy, která je určitým dočasným kompenzačním prostředkem konečné náhrady, která se užívá právě pouze v souvislosti s mezitímním rozhodnutím, neboť je v jeho souvislosti o konečné náhradě rozhodováno až následně. Problematické tedy je, že výplata této zálohy není spojována s právní mocí mezitímního rozhodnutí, ale až s rozhodnutím o případné žalobě proti němu, o které v praxi je, navzdory požadavku na rozhodování do 90 dnů, rozhodováno velmi často až v řádu dlouhých

měsíci, v ojedinělých případech i let, po které by tito měli na svou náhradu ve formě zálohy čekat, což by dle dotázaných v praxi skutečně mohlo působit jako důvod, který bude vyvlastňovaným nepřímo odepírat přístup k soudu a soudní ochranu, jak je LZPS garantována.

7.9. Rozhodování o žalobách

Výrok o náhradě představuje rozhodnutí ve věci soukromoprávní. Je-li tak tento napadán žalobou, děje se tak dle obecné právní úpravy obsažené zejména v části V. OSŘ, která stanovuje obecnou dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby, kdy je tato následně zákonem o vyvlastnění zkrácena na 30 dnů. Vedle tohoto zkrácení ovšem existuje ještě další speciální právní úprava obsažená v liniovém zákoně, která stanovuje, že jsou lhůty pro podání žalob dle tohoto zákona zkráceny na polovinu, tedy v tomto případě na pouhých 15 dnů, v jejichž souvislosti se tak naskýtá otázka, zda k tomuto krácení v praxi skutečně dochází.

Byť se jedná o otázku, jež by měla být směřována primárně na krajské soudy, lze obecně shrnout, že panuje mezi úřady již poměrně ustálený názor, že k opětovnému zkrácení lhůty skutečně dochází, a žalobu proti náhradě určené dle liniového zákona je tak nutno podat do 15 dnů od doručení rozhodnutí o vyvlastnění. Protože je ale zřejmé, že není možné v takto krátké lhůtě vypracovat kvalitní žalobu, obecně se předpokládá, že tato bude podána jako blanketní, a k jejímu následnému doplnění a zkompletování dojde až na výzvu soudu, kdy tak není ani po praktické stránce zcela jasné, zda v tomto směru takto krátká lhůta určité urychlení vůbec přináší.

Protože je ale právní úprava těchto žalob poměrně složitá a stále se jedná o názor poměrně neurčitý a zdaleka ne zcela jednoznačný, kdy současně absentuje povinnost úřadů poučovat o lhůtě, ve které má být žaloba podána, je nutno upozornit, že v praxi dochází velmi často k tomu, že si ani sami advokáti nejsou těchto speciálních lhůt ve správné délce vědomi, a žaloby jsou tak zpravidla, i přes právní zastoupení, podávány opožděně. A přestože to zřejmě nebyl účel a úmysl zákonodárce, lze s trochou nadsázky konstatovat, že se jedná o právní úpravu, která je skutečně způsobilá vydání konečného rozhodnutí ve věci urychlit, neboť tyto žaloby budou pro svou opožděnost odmítány.

V souvislosti s žalobami je na závěr možné upozornit ještě na další specifikum, se kterým se lze v rámci liniového zákona setkat, kdy tento stanovuje povinnost soudů rozhodnout o těchto žalobách do 90 dnů. Ačkoliv mi byl sdělen i názor protichůdný, který potvrzoval u správních soudů dodržování těchto lhůt, lze poměrně jednoznačně konstatovat, že ačkoliv uvedené pravidlo skutečně je způsobilé k urychlení přispět, v praxi se tak neděje, neboť soudy v této lhůtě, ani lhůtě jí blízké, nerozhodují.

Průměrná délka těchto řízení tak je, navzdory tomuto pravidlu, obdobná ostatním soudním řízením a v mnoha případech dosahuje až několika let.

Závěr

Vyvlastnění představuje nejzávažnější zásah do vlastnického práva, k němuž je možno přistoupit pouze za splnění taxativně stanovených podmínek ústavní a zákonné úrovně. Tyto zákon upravuje tak, aby institut vyvlastnění představoval prostředek *ultima ratio*, jehož nadužívání či dokonce zneužívání není na úrovni právního státu možné ani žádoucí. Přesto ale v praxi poměrně často nastávají situace, kdy je sledován účel, na němž existuje veřejný či obecný zájem a jehož realizací je nutno zasáhnout do majetkových, zejména vlastnických, práv jednotlivců, které se nepodařilo získat dohodou. V právě v těchto situacích pak přichází na řadu institut vyvlastnění.

Na základě české právní úpravy ovšem na rozdíl od té německé může k vyvlastnění dojít pouze na základě rozhodnutí jakožto individuálního správního aktu, pro jehož vydání je nutno u každého jednotlivého případu zkoumat a poměřovat, zda byly pro vyvlastnění splněny podmínky, a zda tak zájem na uskutečnění účelu vyvlastnění převážil nad zájmem na zachování dotčených práv vyvlastňovaných. Kromě toho, že tak představuje rozhodnutí ve věci samé naplnění účelu, pro který se řízení vedlo, v kontextu vyvlastnění rovněž představuje jediný možný prostředek, díky kterému lze získat tato potřebná práva a započít tak s uskutečňováním účelu, pro který bylo vyvlastňováno.

Základ právní úpravy vyvlastnění a rozhodnutí o něm lze nalézt v zákoně o vyvlastnění, který představuje obecný právní předpis této problematiky a jako takový neslouží žádnému konkrétnímu účelu. Jeho úkolem tak je čistě umožnit uskutečňování účelů vyvlastnění, které jsou vymezeny v dalších speciálních předpisech, a kterými jsou například ochrana přírody, krajiny, kulturních památek či výstavba.

Rozhodnutí v kontextu vyvlastnění lze označit za určitý unikát, který je rozdělen do dvou poměrně samostatných výroků. Tyto obsahují nad rámec obecných náležitostí značný počet náležitostí dalších, o nichž by se dalo říci, že pokládají předpoklady pro uplatnění podružných institutů, které jsou s vyvlastněním spojeny.

Jednou z těchto speciálních náležitostí je určení formy, ve které je vyvlastňováno. Kromě toho, že je tato důležitá pro vyvlastňované s ohledem na výši náhrady, která mu bude za vyvlastnění náležet a rovněž s ohledem na skutečnost, zda bude do budoucna ještě moci s nemovitostí určitým způsobem nakládat, je určení formy podstatné zejména pro vyvlastnítele. Tento je totiž povinen ve svém návrhu označit konkrétní formu tak, aby bylo touto formou možno dospět k účelu, pro který je vyvlastňováno a aby byla zvolená forma tomuto účelu proporcionální. Byť totiž doposud neexistovala jednoznačná odpověď na otázku, zda se vyvlastňovací úřad může od takto navržené formy odchýlit, dle výkladu právní normy a názorů obdržných ze strany úřadů lze poměrně jednoznačně konstatovat, že se odchýlit nelze. Jedná se totiž o řízení, které je čistě návrhové a je

ovládáno zásadou dispoziční, na základě již jej celé řídí sám vyvlastnitel. Proto v případě, že vyvlastnitel navrhne formu, která k účelu vyvlastnění proporcionální nebude, je vyvlastňovací úřad povinen žádost o vyvlastnění pro nesplnění podmínek zamítnout. Proto je opětovně nutno na vyvlastnítele apelovat, aby věnovali své žádosti a volbě formy vyvlastnění zvýšenou pozornost. Její chybné určení, byť k němu v praxi nijak často nedochází, je totiž způsobilé vydání rozhodnutí o vyvlastnění značně oddálit, neboť vyvlastniteli nezbyde po zamítavém rozhodnutí nic jiného než podat žádost novou.

Ve věci první výzkumné otázky tak lze jednoznačně shrnout, že vyvlastňovací úřady jsou formou, kterou vyvlastnitel ve své žádosti uvedl, vázány, a odchýlit se od ní nemohou.

Přesto jsou to v praxi ale výroky o náhradě a určení jejich konečné výše, které představují skutečnou komplikaci a průtahy. Obecně totiž platí, že právě finance představují hybný motor a motiv konkrétního lidského jednání, pročež je náhrada schopna vyvlastňovací řízení zásadně zpomalit, či v opačném případě v kontextu liniového zákona značně urychlit. V rovině vyvlastnění dle VyvlZ tomu tak ovšem není, a k určení konečné výše náhrady tak velmi často dochází až v rámci odvolacích či soudních řízení, se kterými je či může být spojen odkladný účinek. Spojíme-li jej pak ještě s absencí lhůty pro rozhodnutí o nich a s poměrně velkou zaneprázdněností vyvlastňovacích úřadů a soudů, je tato právní úprava způsobilá přinést s sebou i několikaměsíční, v krajních případech dokonce i roční, průtahy s uskutečňováním účelu vyvlastnění.

Jedním z oněch zmiňovaných institutů, pro které jsou v rozhodnutí o vyvlastnění nepřímě stanoveny podmínky, je zrušení vyvlastnění. Ačkoliv toto nepředstavuje institut nijak hojně užívaný, skrývá v sobě hned několik zásadních nedostatků, neboť jeden z důvodů, pro který může být vyvlastnění zrušeno, počítá s nezahájením uskutečňování účelu vyvlastnění ve lhůtě, která je pro zahájení rozhodnutím o vyvlastnění určena. Samotné zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění ovšem není zákonem nijak definováno, a ani na základě doposud dostupných zdrojů nebylo možno jednoznačně určit, co přesně se jím rozumí. Tedy, převedeno na uskutečňování účelu ve formě výstavby, nebylo možno určit, zda je ve stanovené lhůtě nutno zažádat o stavební povolení nebo zahájit samotné stavební práce, kdy časový rozptyl těchto momentů je zpravidla až několik měsíců, ne-li let. A ačkoliv se tak teoretické názory různí a jsou zcela protichůdné, z pohledu jednotlivých úřadů lze jednoznačně konstatovat, že je za zahájení účelu považováno až ono skutečné zahájení konkrétních prací. Byť se jedná o výklad z jazykového pohledu nejpravděpodobnější, co do účelu ustanovení se nejedná o jediný možný výklad, pročež by dle mého názoru bylo vhodné toto spojení definovat i přímo v zákoně.

Ve věci druhé výzkumné otázky tak lze uvést, že slovní spojení *zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění* zákonem ani odbornou literaturou jednoznačně vymezeno a definováno není, a ačkoliv

je praxí vnímáno poměrně jednotně, adresátům rozhodnutí může tato skutečnost zásadně zasahovat do jejich právní jistoty.

Vedle tohoto nedostatku rovněž absentuje ve spojení se zrušením vyvlastnění, na rozdíl od slovenské právní úpravy, určení lhůty, ve které je možno po splnění podmínek ono zrušení vyvlastnění žádat. V krajních případech by tak dle aktuální právní úpravy mohla nastat situace, kdy zejména v důsledku administrativní chyby nedojde ze strany vyvlastnítele k úhradě náhrady ve stanovené lhůtě. Vyvlastňovaný s vizí vyšší náhrady za způsobenou škodu nárok na zrušení vyvlastnění uplatní až několik měsíců po splnění jeho podmínek, kdy v této době již probíhá výstavba jakožto účel vyvlastnění, a kdy je následně vyvlastňovacím úřadem na žádost vyvlastňovaného rozhodnuto o zrušení vyvlastnění, neboť se jedná o institut nárokový. V tomto kontextu je tak nutno na zákonodárce apelovat, aby byla lhůta pro podání žádosti o zrušení vyvlastnění do budoucna stanovena například v podobě konkrétních let, kdy by uvedený postup zabránil jednak povinnosti vyvlastnítele k náhradě extrémně vysokých škod a současně by urychlil výstavbu, neboť by nebylo nutno čekat na vydání nového rozhodnutí o vyvlastnění.

Liniový zákon, z jehož pohledu je rozhodnutí o vyvlastnění v rámci této práce rovněž popsáno, představuje speciální právní předpis, jehož hlavním cílem je urychlení jednotlivých správních procesů a řízení, které výstavbě infrastruktury jako celku předcházejí. Tento si za dobu své účinnosti prošel řadou větších i menších novel, které kromě samotné systematiky značně pozměnily i jeho působnost, a učinili z něj tak předpis poměrně složitý a nesystematický, pročez by bylo dle mého názoru třeba zamyslet se ze strany zákonodárce nad jeho komplexnější úpravou.

I přesto lze ale zejména na základě praktických poznatků konstatovat, že se jedná o předpis, kterému kombinace jeho jednotlivých specialit a institutů umožňuje urychlení výstavby infrastruktury až o několik poměrně zásadních měsíců. Navíc bylo-li by do budoucna na základě pozměňovacích návrhů možné užíván plný potenciál tohoto předpisu, domnívám se, že by bylo možno započít s výstavbou ještě dříve.

První ze zásadnějších odlišností tohoto předpisu spočívá v pojetí podmínky subsidiarity, kdy je vyvlastnitel nad rámec obecné úpravy povinen jednat o získání potřebných práv s vyvlastňovaným alespoň dvakrát, aby došlo ke zvýšení jeho šancí. Takto provedená nabídka je navíc účinná i pro případné právní nástupce vyvlastňovaných, což se z praktického hlediska ukazuje značně účelné zejména v souvislosti s pozůstalostními řízeními, která doposud řízení o vyvlastnění prodlužovala. Za zcela nejefektivnější se ovšem z pohledu podmínky subsidiarity, a dokonce nejspíše i z pohledu celého liniového zákona, jeví koeficienty navyšující výši náhrady. Za dobu, po kterou jsou vyvlastnitelé povinni nabídnout v rámci dohody jako formu určité motivace násobně vyšší náhradu, než na jakou by měli vyvlastňovaní obecně v řízení o vyvlastnění nárok, lze totiž na

základě praktických zkušeností pozorovat mizející tendenci vyvlastňovacích řízení, protože se lze s ohledem na stále rostoucí množství výstavby infrastruktury domnívat, že k dohodám o získání potřebných práv v praxi skutečně pravidelně dochází.

Aby ale takto stanovené koeficienty byly způsobilé získání potřebných práv urychlit, je třeba uzavřít dohodu o jejich získání ještě před zahájením vyvlastňovacího řízení. Aktuální praxe, kdy k jejich uzavírání dochází často právě až v jejich průběhu s ohledem na vývoj řízení a na v řízení pravděpodobně přiznanou výši náhrady, se ukazuje značně nepraktická. Dochází totiž k bezúčelnému zatížení správních orgánů a současně ze strany státu k vyplacení násobných náhrad, které nejsou vykoupeny oním zásadním urychlením, protože by bylo dle mého názoru vhodné tuto možnost zákonodárcem výslovně zakázat.

Dalším výrazným institutem, který je způsobilý přinést urychlení, byť doposud bohužel pouze na potenciální úrovni, je mezitímní rozhodnutí, které současně představuje nejvýraznější odchylku, která je spojena čistě se samotným rozhodnutím o vyvlastnění. Přestože totiž bylo prokázáno, že je to zejména výše náhrady, která v řízeních způsobuje značné průtahy, a kdy při užití mezitímního rozhodnutí může docházet k uskutečňování účelu vyvlastnění, aniž by o náhradě a její výši bylo rozhodnuto, k užití tohoto institutu v praxi doposud příliš často nedochází. Důvodem je nejspíše skutečnost, že se jedná o institut čistě návrhový, o kterém nepanovalo v odborných kruzích příliš dobré mínění a který navíc není v kontextu vyvlastnění příliš znám. Do budoucna bych tak uvítala, kdyby bylo možno vydat mezitímní rozhodnutí, budou-li pro něj splněny podmínky, i bez návrhu, neboť jej považuji za institut způsobilý naplnit účel liniového zákona, aniž by jím bylo nad obecný rámec vyvlastnění zásadně zasahováno do práv vyvlastňovaných.

A ačkoliv byl na jeho místě původně zvažován institut odlišný, kterým bylo po vzoru okolních států předběžné uvedení v držbu, s volbou mezitímního rozhodnutí souhlasím, neboť eliminuje řadu nedostatků, které se s předběžným uvedením v držbu pojí. Mezitímní rozhodnutí totiž představuje institut, při jehož vydání dostane vyvlastňovaný náhradu už v okamžiku, kdy je o něm rozhodnuto, byť zatímně pouze ve formě zálohy, a u kterého jsou práce po vydání rozhodnutí o něm prováděny na nemovitostech vyvlastnítele, a nikoliv nemovitostech cizích, protože je násobně nižší pravděpodobnost, že bude tyto nutno následně vrátit vyvlastňovanému v původním stavu a hradit vysoké náhrady škod.

V rámci třetí výzkumné otázky se tak jednoznačně domnívám, že je institut mezitímního rozhodnutí schopen naplnit účel urychlení, pro který byl přijat, a to za současné eliminace většiny rizikových faktorů, které jsou spojovány s institutem předběžného uvedení v držbu. Na základě uvedeného tak lze konstatovat, že se jednalo o volbu vhodnou.

Co do prostředků nápravy, které jsou proti rozhodnutí o vyvlastnění dle liniového zákona přípustné, jsou tyto takřka totožné s těmi obecnými. Zásadní odlišnost lze nalézt pouze v kratších lhůtách, které jsou stanoveny pro jejich podání, a dále ve lhůtách, které jsou stanoveny, byť jako pořádkové, i pro samotné rozhodnutí o nich. Ačkoliv se osobně domnívám, že určité urychlení tyto lhůty komplexně přinášejí, z praktických poznatků plyne, že lhůty pro vydání rozhodnutí příliš dodržovány nejsou, a to i přes to, že se může s jejich neplněním pojit povinnost k náhradě škody. Nezmění-li se tak právní úprava a nebude-li s jejich nedodržením spojena další sankce, nelze na ně příliš spoléhat.

Na základě uvedeného tak lze ke čtvrté výzkumné otázce poměrně jednoznačně uvést, že liniový zákon a kombinace jeho dílčích institutů jsou způsobilé ono vyžadované urychlení při přípravě výstavby infrastruktury přinést, a to i přesto, že v něm stále existuje řada institutů, jejichž potenciál není doposud zcela plně využíván.

Zákon o zajišťování obrany ČR představuje další právní předpis, kterému byla v této práci věnována pozornost a který je k vyvlastňovacímu zákonu právním předpisem speciální. A byť byl tento přijat za účelem obrany, prostředkem vedoucím k jeho naplnění je rovněž určité urychlení přijetí rozhodnutí o vyvlastnění, kdy zde, více než jinde, je nutná schopnost rychlé reakce.

Za povšimnutí v kontextu tohoto zákona stojí zejména skutečnost, že lze rozhodnout o vyvlastnění jak nemovitých, tak movitých věcí. Možnost vyvlastnění je tak v tomto směru pojata o něco šířeji než ve dvou výše uvedených předpisech, kdy jsou ale podmínky pro jeho aplikaci stanoveny dostatečně úzce na to, aby v praxi nedocházelo k jeho nadužívání či dokonce zneužívání.

V rovině urychlení stojí za povšimnutí zejména sedmidenní lhůta pro vydání rozhodnutí, jejíž účinnost je ovšem značně potlačena možností podat proti rozhodnutí odvolání, se kterým je poněkud nesmyslně automaticky spojen odkladný účinek.

Další zásadní nedostatek této právní úpravy pak představuje opět náhrada za vyvlastnění, byť v tomto spojení ve zcela jiném kontextu. Náhrada zde totiž není s ohledem na onu lhůtu pro rozhodnutí určována na základě znaleckého posudku, ale pomocí místního šetření, kdy je k její výplatě příslušné Ministerstvo financí. Zde ovšem poněkud překvapivě absentuje lhůta, ve které má být tato náhrada vyplacena, a protože jsou podmínky, které jsou pro vyvlastnění stanoveny, pojímány jako kumulativní, lze konstatovat, že se může jednat o právní úpravu, která balancuje na hranici ústavnosti.

Úplným závěrem tak lze shrnout, že česká právní úprava vyvlastnění je poměrně věcná, jasná a účelná, a za dobu existence tohoto institutu na našem území se podařilo vytěsnit z ní řadu nedostatků a problematických aspektů, pročež je aktuálně způsobilá dostát svému účelu. Ačkoliv je totiž vyvlastnění institutem zásadně zasahujícím do majetkových práv vyvlastňovaných a třetích

osob, děje se tak z důvodů veřejného zájmu, pro který je zpravidla třeba, aby bylo o vyvlastnění, často dokonce bez zbytečného odkladu, rozhodnuto.

I přes výše uvedenou věcnost a účelnost právní úpravy lze ovšem konstatovat, že v každém z právních předpisů, které byly v rámci této práce užívány, existuje dílčí úprava institutu či problematiky, která do značné míry podkopává účelnost či dokonce zákonnost předpisu. Těmto by tak bylo třeba ze strany zákonodárce věnovat pozornost v rámci legislativních změn, aby bylo možno využívat plný potenciál těchto předpisů. Kromě inspirace, kterou proto nabízí například tato práce na základě praktických poznatků či odborné literatury, se lze rovněž inspirovat z právní úpravy Slovenska a Německa, které danou problematiku upravují obdobně, byť do určité míry více detailně a propracovaně, čímž eliminují řadu nedostatků, se kterými se česká právní úprava stále potýká.

Seznam použitých zdrojů

Seznam použitých odborných publikací

- BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016.
- BAUDYŠ, Petr. *Katastrální zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014.
- BHAT, Ishwara P. *Idea and Method of legal Research*. New Delhi: Oxford University Press, 2019.
- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění, poznámkové vydání*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2010.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.
- KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 586.
- POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.
- REIMANN, Mathias, ZIMMERMANN, Reinhard. *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- SPÁČIL, Jiří, KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.
- STANISLAV, Antonín. *Dovolání s akcentem na ústavněprávní konformitu*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020.
- SVOBODA, Karel, SMOLÍK, Petr, LEVÝ, Jiří, DOLEŽÍLEK, Jiří a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.
- VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění. Komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018
- WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL Ivo, a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

Seznam použitých odborných publikací v elektronické podobě

GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORÁK, Ondřej, MASARIK, Marek. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021. Dostupné z: databáze wolterskluwer.com.

HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů* [online]. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. Dostupné z: <https://munispace.muni.cz/library/catalog/book/889>.

HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Seznam použitých odborných článků

FRUMAROVÁ, Kateřina. (Ne)Způsobilost vyvlastnění být předmětem mezitímního rozhodnutí. *Správní právo*, 2019, č. 3.

HOSTOVSKÁ, Helena. Novinky v oblasti majetkoprávní přípravy výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. *Soukromé právo*, 2019, č. 4.

Seznam použitých odborných článků v elektronické podobě

BUDÍKOVÁ, Petra, KEDROŇOVÁ, Kristina. *Aby držba držbou byla aneb co může být jejím předmětem* [online]. epravo.cz, 23. dubna 2014 [cit. 9. prosince 2020]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/aby-drzba-drzbou-byla-aneb-co-muze-byt-jejim-predmetem-94048.html>.

ČELADNÍK, Filip. Judikatura ESLP a právo na spravedlivý proces ve správním soudnictví. *Právní rozhledy* [online databáze], 2009, č. 23 [cit. 3. března 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

FRUMAROVÁ, Kateřina. Odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění – jeho specifika i problematické aspekty. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 6 [cit. 2. března 2022]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky zrušení vyvlastnění dle části šesté vyvlastňovacího zákona. *Bulletin advokacie* [online databáze], 2020, č. 4 [cit. 27. února 2022], s. 33-38. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

GRYGAR, Tomáš. Kopecný M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. *Právní rozhledy*, 2019, č. 9. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

HANDRLICA, Jakub. Nová právní úprava žalob proti rozhodnutím správních orgánů ve věcech výstavby technické infrastruktury. *Správní právo* [online], 2012, č. 7, str. 443 [cit. 31. března 2022]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/nova-pravni-uprava-zalob-proti-rozhodnutim-spravnich-organu-ve-vecech-vystavby-technicke-infrastruktury.aspx>.

HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

LEGS. Nad novelou zákona o urychlení výstavby infrastruktury. *Právní rozhledy*, 2014, č. 9, s. II. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

MATOUŠ, Michal. Problematika aplikace zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. *Soudní rozhledy*, 2016, č. 11–12, s. 351–354. Dostupné z databáze: beck-online.cz.

VLACHOVÁ, Barbora. Aktuální otázky vyvlastnění v režimu zákona o urychlení výstavby. *Bulletin advokacie*, 2019, č. 6. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Seznam použitých kvalifikačních prací

DALÍK, Jiří. *Institut vyvlastnění v Česku a jinde v Evropě* [online]. Brno, 2019/2020 [cit. 6. května 2022]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce: doc. JUDr. Petr Havlan, CSc. S.100. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/nzgj4/?studium=681417%2Fcs%2Fcs;lang=cs;id=208573>.

GNIDA, Rostislav. *Vyvlastňování* [online]. Brno, 2005/2006 [cit. 28. května 2022]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/b82ig/vyvlastnovani.pdf>.

HOSTOVSKÁ, Helena. *Vyvlastnění* [online]. Plzeň, 2020 [cit. 25. ledna 2022]. Disertační práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta. Školitel: doc. JUDr. Jakub Handrlica, LL.M., Ph.D. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/bitstream/handle/20.500.11956/122221/140086737.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

CHROMKOVÁ, Daniela. Příprava výstavby dopravní infrastruktury v České republice, zejména z pohledu zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů [online]. Brno, 2014 [cit. 22. února 2022]. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. S. 96. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/hrvn2/Priprava_vystavby_dopravni_infrastruktury_v_Ceske_republice_z

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění zákona č. 416/2009 Sb.

Vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

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

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

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

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

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Příloha, sazebník.

Seznam použitých právních předpisů ze zahraničí

Bundesfernstraßengesetz Num. BGBl. I S. 1206, in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. 6. 2007, das zuletzt durch Gesetzes vom 10. 9. 2021. § 18 Abs. 1. [Zákon č. BGBl I S. 1206 ve znění ze dne 28. června 2007 naposledy pozměněném zákonem ze dne 29. září 2021 (BGBl. I S. 4147)].

Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048). Art. 14 Abs. 1-3. [Základní zákon č. BGBl S. 1 ve znění ze dne 23. 5. 2007 naposledy pozměněném čl. 1 odst. 2 větou druhou zákona ze dne 29. září 2020 (BGBl. I S. 4147)].

Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 669/2007 Z. z., o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 282/2015 Z. z., o vyvlastňování pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 371/2021 Z. z., o významných investiciách, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam použitých soudních rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 18. dubna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000, bod IV.

Nález Ústavního soudu ze dne 19.10.2004, sp. zn. II. ÚS 623/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. října 1984, De Cubber proti Belgii, č. 9186/80.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, sp. zn. 62 Ca 20/2006.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. března 2012, sp. zn. 58 A 2/2011.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22.2.1995, sp. zn. 16 Ca 70/95.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. července 2011, sp. zn. 9 A 128/2010.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. 9 A 235/2010.

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

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 21 Cdo 150/2013.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2004, sp. zn. 3 As 9/2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. února 2005, sp. zn. 1 As 34/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, sp. zn. 3 As 63/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.4.2007, sp. zn. 1 Afs 78/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2011, sp. zn. 2 As 37/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2014, sp. zn. 7 As 174/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.10.2018, sp. zn. 5 As 122/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, sp. zn. 6 As 171/2020.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.12.2021, sp. zn. 4 As 133/2021.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2021, sp. zn. 5 As 350/2020.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2003, sp. zn. 6 A 95/2002.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, sp. zn. 4 As 47/2003.

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

Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., ze dne 8.6.2007, sp. zn. Konf 4/2.

Seznam dalších použitých zdrojů v elektronické podobě

DREPORT. *Pomůžte nová legislativa urychlit přípravu a realizaci staveb?* [online]. dreport.cz, 20. června 2019 [cit. 3 dubna 2022]. Dostupné z: <https://www.dreport.cz/blog/pomuze-nova-legislativa-urychlit-pripravu-a-realizaci-staveb/>.

KOLMAN, Petr, GRYGAR Tomáš. *Vybrané otázky zákazu reformatio in peius ve správním právu trestním* [online]. advokatnidenik.cz, 6. 12. 2020 [cit. 11 dubna 2022]. Dostupné z: https://advokatnidenik.cz/2020/12/06/vybrane-otazky-zakazu-reformatio-in-peius-ve-spravnim-pravu-trestnim/#_ftn32.

MATES, Pavel. *Právo na poučení ve správním řízení* [online]. advokatnidenik.cz, 8. prosince 2020 [25. ledna 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/12/08/pravo-na-pouceni-ve-spravnim-rizeni/>.

MELZER, Filip, BEZOUŠKA, Petr. *Odpovědnost pomocníka* [online]. pravo21.cz, 7. ledna 2022, [cit. 1. dubna 2020]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/podcasty/judikatura-odpovednost-pomocnika>.

Ministerstvo spravedlnosti. České soudnictví 2020: Výroční statistická zpráva [online]. Praha: Ministerstvo spravedlnosti, 2021. Dostupné z: https://justice.cz/documents/12681/719244/Ceske_soudnictvi_2020.pdf/43b3020e-fc02-44a4-bb2c-a124ce85f57b.

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Sněmovní tisk 76, část č. 1/6, Novela zákona o urychlení výstavby dopravní infrastruktury* [online]. psp.cz, únor 2018 [cit. 12. listopadu 2020]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=76&CT1=0>.

ROSŮLKOVÁ, Jana. Zákon roku 2018 ukázal enormní zájem o rychlou přepravu lidí i zboží. S rekordním nárůstem zvítězilo urychlení výstavby infrastruktury [online]. archiv.ihned.cz, 17.4.2019 [cit. 29. října 2020]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-66555930-zakon-roku-2018-ukazal-enormni-zajem-na-rychle-vystavbe-infrastruktury>.

ŘEDITELSTVÍ SILNIC A DÁLNIC ČR. *Rychlostní silnice R35* [online]. dalnice-d35.cz, prosinec 2015 [cit. 1.11.2020]. Dostupné z: <http://www.dalnice-d35.cz/public/files/documents/r35-publikace2015-web.pdf>.

Senátoři Parlamentu ČR. Návrh skupiny senátorů na zrušení části ustanovení § 1 odst. 1, ustanovení § 2f a ustanovení § 4a včetně poznámky pod čarou č. 15 zákona č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění a přílohy k zákonu č. 416/2009 Sb. o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury v platném znění, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, [online]. Praha, 2018, dostupné z: https://www.usoud.cz/projednane-plenarni-veci?tx_odroom%5Bdetail%5D=2791&cHash=d0bc2eedd3d0aa2cf72f1be2ed56c8ba.

ŠVANCAROVÁ, Gabriela. *Mezitimní rozhodnutí zrychlí výstavbu důležitých dopravních staveb až o čtyři roky* [online]. old.silnice-zeleznice.cz, 9. července 2018 [cit. 13. prosince 2020]. Dostupné z: <http://old.silnice-zeleznice.cz/clanek/mezitimni-rozhodnuti-zrychli-vystavbu-dulezitych-dopravnich-staveb-az-o-ctyri-roky/>.

Seznam ostatních použitých zdrojů

DIENSTBIER, Filip. Přednáška k opatření obecné povahy v rámci předmětu správního soudnictví, Právnická fakulta Univerzity Palackého, 14. října 2019.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 184/2006, o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, sněmovní tisk č. 683/0, VI. volební období.

Důvodová zpráva k zákonu č. 222/1999 Sb.

Důvodová zpráva k zákonu č. 416/2009 Sb.

Důvodová zpráva k zákonu č. 178/2014 Sb.

Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb.

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb.

Shrnutí

Vyvlastnění představuje převážně veřejnoprávní institut, kterým je za splnění podmínek ústavní a zákonné úrovně výrazně zasahováno do vlastnických či jiných majetkových práv tak, aby mohlo dojít k naplnění účelu, pro který je vyvlastňováno.

Na základě uvedených skutečností tato práce pojednává o rozhodnutí o vyvlastnění jakožto institutu, kterým je naplněn účel vyvlastňovacího řízení a na základě kterého je následně možno přistoupit k onomu účelu vyvlastnění.

Poté, co je v rámci této práce vymezen institut rozhodnutí z hlediska obecných správních předpisů, je rozhodnutí o vyvlastnění popsáno a vymezeno z pohledu jednotlivých právních předpisů upravujících problematiku vyvlastnění.

V rámci jednotlivých kapitol, jež jsou rozděleny dle těchto předpisů, je pozornost věnována zejména konkrétním odlišnostem, které byly s ohledem na individuální účely daného předpisu zavedeny. Tyto práce popisuje, zhodnocuje a vymezuje z hlediska jejich praktického užití a schopnosti naplnění svého účelu.

Na základě poznatků, kterých bylo v práci dosaženo, je rovněž poukázáno na jednotlivé nedostatky a problematické aspekty právní úpravy a konkrétních institutů, v jejichž rámci jsou formulovány případné návrhy *de lege ferenda* tak, aby byly tyto nedostatky eliminovány a právní úprava byla v maximální možné míře schopna plnit účel, pro který byla přijata.

Klíčová slova

Komparace, obrana České republiky, rozhodnutí o vyvlastnění, urychlení výstavby, výstavba infrastruktury, vyvlastnění.

Summary

Expropriation is a primarily public-law institute, which, provided that the constitutional and statutory conditions have been met, significantly interferes with ownership or other proprietary rights, in order to achieve the objectives of the expropriation.

With the above-mentioned in mind, this thesis deals with the decision on expropriation as an institute whose purpose is to meet the objectives of the expropriation proceedings. The institute of decision on expropriation subsequently makes it possible to meet the objective of expropriation.

After defining the institute of the decision from the point of view of general administrative regulations, the thesis proceeds to describe and define the decision on expropriation from the point of view of individual legal regulations governing expropriation.

The division into chapters reflects the individual legal regulations. The chapters focus primarily on the differences that have been introduced regarding the individual purposes of a given regulation. The thesis describes, evaluates, and defines them in terms of their practical application and ability to fulfil their objective.

Based on the conclusions drawn within these chapters, the thesis also points out individual issues and problematic aspects of the legal modifications to the institutes and attempts to formulate possible *de lege ferenda* proposals that could eliminate these issues, so that the modified regulations are, to the maximum possible extent, able to fulfil the purpose for which they were drawn.

Keywords

Comparison, defence of the Czech Republic, decision on expropriation, acceleration in construction, construction of infrastructure, expropriation.