

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Mgr. Markéta Boudová
Zákonné podmínky vyvlastnění

Rigorózní práce

Olomouc 2024

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Zákonné podmínky vyvlastnění“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 219 969 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 3. 12. 2024

Mgr. Markéta Boudová

Na tomto místě bych chtěla velmi poděkovat vedoucímu své rigorózní práce JUDr. Tomáši Grygarovi, Ph.D. za jeho trpělivost, čas, vstřícnost, odborné rady a cenné připomínky, díky kterým mohla tato práce vzniknout.

Obsah

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	6
Úvod.....	7
1 Vyvlastnění	12
1.1 Ochrana vlastnického práva	13
1.2 Prameny právní úpravy vyvlastnění.....	14
2 Ústavněprávní východiska vyvlastnění	16
2.1 Hranice ústavních a zákonných podmínek vyvlastnění	16
2.2 Veřejný zájem.....	17
2.3 Zákonný důvod pro vyvlastnění	20
2.4 Poskytnutí náhrady za vyvlastnění.....	22
2.4.1 Forma náhrady za vyvlastnění	24
2.4.2 Způsob stanovení náhrady za vyvlastnění.....	25
3 Subsidiarita vyvlastnění.....	26
3.1 Vyjednávací proces dle § 5 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění	27
3.1.1 Doručení návrhu na uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo stavbě do ciziny	32
3.2 Získání práv tzv. jiným způsobem.....	34
3.3 Specifika dle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury	36
3.4 Náležitosti a přílohy návrhu smlouvy o získání práv k pozemku nebo stavbě.....	40
3.4.1 Geometrický plán.....	43
3.4.2 Znalecký posudek	44
3.4.3 Stanovení kupní ceny podle zák. č. 416/2009 Sb.....	52
3.4.4 Otázka navýšení výkupního bonusu pro stavby, která jsou obydlenými.....	54
3.5 Znalecký posudek podle zák. č. 416/2009 Sb.	58
3.6 Směnná smlouva.....	59
3.7 Hledisko kvalitativní a kvantitativní složky proporcionality	60

3.8	Možnost rozšíření předmětu vyvlastnění na žádost vyvlastňovaného	63
4	Soulad s cíli a úkoly územního plánování.....	66
4.1	Posuzování alternativní varianty řešení stavebního záměru ve vyvlastňovacím řízení..	71
	Závěr	75
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	80
	Shrnutí.....	89
	Summary.....	90

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČR	Česká republika
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
Listina	usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
NS	Nejvyšší soud
NSS	Nejvyšší správní soud
NSZ	zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
OZ	zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ÚS	Ústavní soud
ZoV	zák. č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Právo vlastnit majetek náleží mezi základní lidská práva a je významným majetkovým právem. Vyvlastnění bylo a je, společně s konfiskací, znárodněním a opatřeními v rámci pozemkových reforem, nejzávažnějším veřejnoprávním zásahem do vlastnického práva.

Zatímco konfiskace, znárodnění či pozemkové reformy jsou v dnešní době již spíše historické pojmy, vyvlastnění je stále součástí platného a účinného práva nejen v České republice. Ač tyto pojmy mohou být zaměňovány, jejich obsah je odlišný. Dle Slovníku veřejného práva československého¹ je vyvlastnění „*zásah do majetkových práv, zvláště práva vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší nebo omezují a zároveň pro jiného se práva zakládají, a to zpravidla za náhrady*“. Současná literatura vyvlastněním rozumí „*nucený přechod vlastnického práva na základě správního aktu*“². Definici pojmu vyvlastnění lze nalézt i v samotném zákoně č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „*ZoV*“), který v § 2 písm. a) definuje vyvlastnění jako „*odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem*“. Naproti tomu konfiskací rozumíme „*nucené odnětí majetku bez náhrady provedené na základě zákona výrokem k tomu zmocněnému orgánu*“³ a znárodněním lze chápat „*specifickou československou formu zestátnění, zejména z let 1945–1948*“⁴. Pozemkové reformy jsou pak spíše konkrétní historickou událostí prvorepublikových dějin. Právní úprava v současné době dle Hendrycha⁵ „*rozlišuje mezi vyvlastněním (přechodem vlastnického práva) a omezením vlastnických práv, definuje ale zároveň vyvlastnění jako pojem, zahrnující obě uvedené skupiny zásahů*“⁶. Tato práce chápe vyvlastnění jako pojem zahrnující právě jak přechod, tak omezení vlastnických práv.

Zatímco tedy na pojmech konfiskace a znárodnění mohlo během let, zejména pak mluvíme o letech 1945 až 1948 a období komunismu, ulpět oprávněně stigma nedemokratických právních institutů, právní úprava vyvlastnění je plně v souladu s právními předpisy, jak v měřítku mezinárodním, tak tuzemském. Zásadní ovšem je, aby v průběhu procesu vyvlastnění byly naplněny všechny podmínky vyvlastnění, jak jsou požadovány na úrovni ústavní zejména Listinou základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“) a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „*Úmluva*“), resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv

¹ HOETZEL, Jiří, WEYR, František. *Slovník veřejného práva Československého – Svazek V*. Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 487.

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, s. 322.

³ MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva I. díl*. 2. vydání. Praha: Linde, 1999, s. 533.

⁴ Tamtéž, s. 1742.

⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 323.

⁶ Blíže § 2 písm. a) zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů.

a základních svobod, taktéž pak podmínky zákonné vyplývající ze zákona o vyvlastnění, kterým se právě v této práci budu věnovat podrobně.

Hlavním cílem této práce je podat co nejucelenější výklad zákonných podmínek vyvlastnění, jak jsou vymezeny v zákoně o vyvlastnění a nalézt odpovědi na výzkumné otázky vztahující se k jednotlivým podmínkám. Tyto zákonné podmínky jsou ovšem ve značné míře provázány s ústavními podmínkami vyvlastnění tak, jak jsou definovány v čl. 11 odst. 4 Listiny. Jak upozorňuje T. Grygar⁷, není hranice mezi ústavními a zákonnými podmínkami vyvlastnění vždy striktní. Těmito ústavními podmínkami jsou požadavek veřejného zájmu, existence zákonného důvodu pro vyvlastnění a požadavek na poskytnutí náhrady. Poté, co *ad introductionem* vymezím základní pojmy týkající se vyvlastnění, jako je definice pojmu vyvlastnění, ochrana vlastnického práva a nastínění pramenů právní úpravy vyvlastnění, budu se v následující kapitole po krátkém rozboru hranic ústavních a zákonných podmínek vyvlastnění věnovat právě pojednání o ústavněprávních východiscích vyvlastnění – tedy veřejnému zájmu, zákonnému důvodu pro vyvlastnění a poskytnutí náhrady.

Přestože jsou jádrem této práce zákonné podmínky vyvlastnění, bude mě zajímat i jedna výzkumná otázka týkající se podmínek ústavních, a to, zda může dojít k vyvlastnění přímo zákonem, nebo zda se vyvlastňuje „na základě zákona“.

Struktura práce bude dále členěna do kapitol dle jednotlivých zákonných podmínek vyvlastnění, které budu následně dělit na podkapitoly řešící otázky vztahující se k jednotlivým podmínkám.

V problematice zákonných podmínek vyvlastnění lze nalézt řadu nejasností (na což upozorňuje i T. Grygar⁸), neboť z mého pohledu je právní úprava zákonných podmínek vyvlastnění v zákoně o vyvlastnění velmi stručná.

První ze zákonných podmínek vyvlastnění je subsidiarita vyvlastnění, která je zakotvena v § 3 odst. 1 ZoV a podrobněji definována v § 5 ZoV. Tato podmínka požaduje, aby k vyvlastnění bylo přistoupeno až v okamžiku, kdy není možné potřebná práva k pozemku nebo ke stavbě získat dohodou nebo jiným způsobem. Příslušná podkapitola upozorní také na antinomie v právní úpravě negociačního procesu. V této souvislosti se chci podrobněji zabývat vyjednávacím procesem dle § 5 ZoV, který v praxi přináší celou řadu výzkumných otázek jako např.:

- Jak se posuzuje, že práva k pozemku nebo stavbě nebylo možné získat dohodou nebo jiným způsobem?
- Jak dlouho se musí vyvlastnitel s vyvlastňovaným pokoušet o uzavření dohody?

⁷ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 61.

⁸ Tamtéž, s. 65.

- Co lze považovat za získání práv „*tzv. jiným způsobem*“ podle § 3 odst. 1 ZoV?

V příslušné kapitole se také podrobně budu věnovat náležitostem a přílohám smlouvy o získání práv k pozemku nebo stavbě. Zde se pokusím nalézt odpověď na další výzkumné otázky:

- Co se pro účely § 5 odst. 4 ZoV pokládá za zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění?
- Mělo by dojít k zakotvení limitace aktuálnosti znaleckého posudku v ZoV? V jaké délce by měla být tato limitace stanovena?

V další z podkapitol se budu zabývat stanovením kupní ceny podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Tento zákon je *lex specialis* k zákonu o vyvlastnění a dozal od 1. 1. 2024, resp. od 1. 7. 2024 novelizace a dlužno podotknout, že od 1. 1. 2026 bude novelizován opět. Odráží požadavky společnosti na urychlení přípravy a povolování staveb strategicky významné infrastruktury a obsahuje odchylky od ZoV s cílem dosáhnout urychlení výstavby v něm uvedených staveb. Ve své práci neopomenu tedy ani zdůraznění těchto odchylek od *lex generalis*, které tento zákon, který byl v poslední době předmětem mnohých debat a změn, do právní úpravy vyvlastnění přináší. V souvislosti s tímto zákonem si stanovím v příslušné kapitole tyto výzkumné otázky:

- Jsou tyto výkupní bonusy nastaveny pro vyvlastňované v dostatečně motivační výši?
- Neměl by zákon zohledňovat specifickou vyvlastnění staveb, které jsou obydlím, a navýšit výkupní bonus pro tyto stavby?

Druhou ze zákonných podmínek je proporcionalita vyvlastnění, a to její kvalitativní i kvantitativní složka. S touto podmínkou souvisí také možnost rozšíření předmětu vyvlastnění na žádost vyvlastňovaného podle § 4 odst. 3 ZoV, což přináší tuto výzkumnou otázku:

- Jaký typ právního úkonu je návrh vyvlastňovaného na rozšíření vyvlastnění dle § 4 odst. 3 ZoV?
- V jakých situacích může vyvlastňovaný rozšíření vyvlastnění oprávněně navrhnout?

Poslední ze zákonných podmínek vyvlastnění je soulad s cíli a úkoly územního plánování, kde se nabízí zpracovat blíže výzkumnou otázku posuzování alternativní varianty řešení stavebního záměru ve vyvlastňovacím řízení, která byla předmětem recentní judikatury NSS. Do této nyní pregnantně judikované otázky, zda má vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení přezkoumávat vydané územní rozhodnutí, může vnést možné pochyby nový stavební zákon č. 283/2021 Sb. (dále jen „NSZ“).

Tato práce bude vycházet z právní úpravy *de lege lata*, tedy ze zákona č. 184/2006 Sb., zákona o vyvlastnění. Tento zákon je *lex generalis* a doplňují jej zvláštní zákony, jedním z nich je i nový stavební zákon č. 283/2021 Sb., který je účinný pro tzv. vyhrazené stavby (infrastrukturní stavby jako např. dálnice) od 1. 1. 2024 a pro jiné než vyhrazené stavby od 1. 7. 2024. NSZ přináší změny

i do právní úpravy vyvlastňování, neboť kromě jiného přinesl změny do právní úpravy územního plánování. A právě soulad s cíli a úkoly územního plánování je jednou ze zákonných podmínek vyvlastnění, jak bylo zmíněno výše. Cílem NSZ bylo dle důvodové zprávy v oblasti individuálních řízení dosažení jediného povolovacího řízení vedeného před jedním úřadem a zakončeného jedním rozhodnutím. Pro vyvlastnění bylo před nabytím účinnosti NSZ vydání územního rozhodnutí zásadní, neboť právě jím byl prokazován soulad s cíli a úkoly územního plánování. Ve své práci se tedy budu věnovat také dopadu přijetí NSZ do právní úpravy vyvlastnění. V této souvislosti také považuji za nutné zmínit, že v legislativním procesu je návrh nového zákona o vyvlastnění, který byl předložen Ministerstvem pro místní rozvoj a který právě mimo jiné nabytí účinnosti NSZ reflektuje. Jak uvádí předkládací zpráva k tomuto návrhu zákona⁹, má nový návrh zákona o vyvlastnění za cíl zejména napravit nesoulad právní úpravy vyvlastnění se zákonem č. 89/2012 Sb., občanským zákoníkem (dále jen „OZ“), roztržténost právní úpravy, chybějící úpravu souběhu vyvlastnění a dalších řízení a nedostatečnou ochranu práv třetích osob. Byť jsem si vědoma skutečnosti, že tento návrh zákona teprve projednává vláda, prostudování jeho textu včetně důvodové zprávy mi pomohlo lépe pochopit právě změny přinášené NSZ. V některých případech se práce také pokouší za použití jeho textu či důvodové zprávy objasnit problematické otázky současné právní úpravy. Vzhledem k možnému přijetí takto navrženého textu zákona budou jím navrhované změny několikrát v práci zmíněny.

Z výše uvedeného je zřejmé, že právní úprava vyvlastnění v poslední době prošla mnoha turbulentními změnami, které mohou přinést výkladové problémy, a další změny právní úpravu vyvlastnění v blízké době ještě čekají.

Při tvorbě práce budou využity obecně teoretické metody práce, ve značné míře také metoda normativní a logická.

V míře největší bude ovšem využita nepochybně metoda popisná neboli deskriptivní. Je tomu tak proto, že české právo, jako součást kontinentální právní kultury, je právem psaným. Pro jeho poznání, které je základem pro tvorbu jakékoli práce, je metoda popisná zásadní. Je ovšem nepochybné, že metoda popisná je pro účely této práce zcela nedostačující. Doplněna bude tedy o metodou analytickou a také o její protiklad, metodu syntézy, neboť tyto dvě metody k sobě neoddělitelně náleží. Práce analyzuje jak obecné, tak i zvláštní zákony týkající se vyvlastnění, ale také odborné publikace a články v odborných časopisech, které se problematiky vyvlastnění dotýkají. Ve velké míře bude také analyzována judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) a zejména Nejvyššího správního soudu. Významným zdrojem bude při zpracovávání

⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Návrh zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

tématu také judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který se zabývá stížnostmi na porušení práv a svobod zaručených v Úmluvě, a který se opakovaně ve věcech vyvlastnění zabýval také stížnostmi vyvlastňovaných proti České republice.

Cílem této práce tedy bude podat nejen výklad obsahu zákonných podmínek vyvlastnění, ale zejména upozornit na aktuální problémy právní úpravy a popsat je, pokusit se je objasnit a přednést návrh jejich řešení *de lege ferenda*.

Rigorózní práce vychází z právního stavu účinného ke dni 1. 12. 2024.

1 Vyvlastnění

Vyvlastnění je nejzávažnějším veřejnoprávním zásahem do základního práva jednotlivce – práva vlastnit majetek. Za veřejnoprávní institut pokládal vyvlastnění již J. Pražák ve své první české (byť nikoliv česky psané) monografii o vyvlastnění.¹⁰

Právo vlastnit majetek je prototypem absolutního práva¹¹ a jedním z nejdůležitějších základních lidských práv, neboť „je předpokladem svobody, rozvoje jednotlivce a základem jeho soukromé iniciativy“¹². Již v Deklaraci práv člověka a občana¹³ byla předpokládána možnost omezení vlastnického práva z důvodu veřejného zájmu. Důvodem možnosti vyvlastnit majetek byla a je skutečnost, že v některých závažných případech je nutno upřednostnit zájem celé společnosti nad zájmem jednotlivce, vlastníka. Vzhledem k tomu, že vlastnické právo je chráněno jako základní lidské právo, dochází zde ke kolizi hodnot nebo také kolizi práv, protože není možné vykonávat některá práva, aniž by bylo zasaženo do práv jiné osoby či osob.¹⁴ Tato nutnost je nejnaléhavější zejména u nemovitých věcí, neboť nemovitých věcí – pozemků – je na celém světě, potažmo na území určitého státu omezené množství, které již nemůže být více rozšiřováno. Tento fakt je tak v kontrastu se zvyšující se nutností výstavby dopravní a technické infrastruktury, ale také s narůstajícími nároky obyvatelstva na zemědělskou činnost, výstavbu průmyslových závodů či jen výstavbu obytných zón. Dovolím si konstatovat, že v České republice dosud nedochází ke zneužívání institutu vyvlastnění, přesto je důležité mít na paměti, že i ve vyspělých zemích může k těžko uvěřitelným případům zneužití vyvlastnění docházet.¹⁵

V dnešní době, kdy každý pozemek je předmětem vlastnického práva konkrétního vlastníka, nelze tento nedostatek řešit jiným způsobem než převáděním těchto vlastnických práv

¹⁰ PRAŽÁK, Jiří. *Das Recht der Enteignung in Österreich, Unter Berücksichtigung* [online]. Praha: Druck und verlag von Heinr. Mercy, 1877, s. 43 [cit. 3. 7. 2024]. Dostupné z: <https://archive.org/details/dasrechtderente00prazgoog/page/n6/mode/1up>.

¹¹ VOLKER, Jänich. *Geistiges Eigentum: eine Komplementärserscheinung zum Sacheigentum?* Tübingen: Mohr Siebeck, 2002, s. 198.

¹² ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 289.

¹³ Deklarace práv člověka a občana z 26. 8. 1789, článek 17: „Vlastnictví je nedotknutelné a posvátné právo, nemůže ho být proto nikdo zbaven, leč v případech, že by to nutně a zřejmě vyžadoval v zákoně výslovně uvedený veřejný zájem, a pod podmínkou, že bude předem poskytnuta spravedlivá náhrada.“

¹⁴ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. rozšířené vydání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2001, s. 249.

¹⁵ V USA např. docházelo k vyvlastňování pozemků, na kterých stály rodinné domy, sídla malých podnikatelů či dokonce kostely, a na vyvlastněných pozemcích se budovala kasina, obchodní domy či obytné čtvrtě pro bohaté Američany. V USA vznikl při Institute for Justice, právní společnosti zabývající se bojem za spravedlnost, mezi jejíž pilíře patří i právo na soukromé vlastnictví, projekt nazvaný Castle coalition. Tento projekt má za úkol pomáhat zastavení zneužívání vyvlastnění v USA a také toto zneužívání monitorovat. Podrobněji: BERLINER, Dana. *Opening the floodgates - Eminent domain abuse in the post Kelo-world*. Institute for Justice – Castle coalition, 2006, 100 s., dále např. MORRISS, P. Andrew. Symbol or Substance? An Empirical Assessment of State Responses to Kelo. *Supreme Court Economic Review*, 2009, roč. 17, č. 1, s. 237–278., SHARP B. Elaine, HAIDER-MARKEL, Donald. At the Invitation of the Court: Eminent Domain Reform in State Legislatures in the Wake of the Kelo Decision. *Publius*, roč. 38, č. 3. The State of American Federalism 2007–2008 (Summer, 2008), s. 556–575.

mezi jednotlivými vlastníky. Bohužel vzhledem k limitovanému množství pozemků a jedinečnosti každého z nich dochází často k situaci, že vlastník pozemku odmítne jeho dobrovolný prodej. V této situaci, pokud převažuje veřejný zájem nad zájmem jednotlivce vlastnit tento pozemek, nastupuje nutnost aplikace institutu vyvlastnění. Důležitým faktem ovšem je, že vyvlastnění není plošné, ale postihuje pouze individuálně určeného vlastníka či vlastníky.¹⁶

1.1 Ochrana vlastnického práva

Jak již bylo výše zmíněno, vyvlastnění je nejzásadnějším zásahem do vlastnického práva. Vlastnické právo ovšem nikdy nebylo chápáno jako neomezitelné (ani dnes tomu tak není), naopak vždy bylo omezováno veřejnou mocí a veřejným zájmem.¹⁷ Dle ÚS¹⁸ ale platí: „*Je-li jakákoliv část vlastnického práva omežována, je třeba z hlediska naplnění ústavně garantované ochrany vlastnického práva zkoumat, zda je toto omezení ještě ústavně konformní, či se již jedná o nepřípustné porušení vlastnického práva. Přitom podmínkou ústavní konformity je, že toto omezení je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah proporcionality.*“ Při omezování vlastnického práva je třeba dle ÚS mít na paměti, že dle čl. 4 odst. 4 Listiny lze ustanovení o mezích základních práv používat jen za podmínky šetření jejich podstaty a smyslu a bez toho, že by byla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.¹⁹

Právo vlastnit majetek a rovnost vlastnického práva jsou v současné době zakotveny v čl. 11 odst. 1 Listiny: „*Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.*“ Podle Karla Klímy „*ústavní ochrana vlastnického práva představuje most od ústavního práva k základním konceptům soukromého práva*“²⁰.

Listina žádným způsobem nerozlišuje a nekategorizuje různé druhy vlastnictví a je zaručena rovnost vlastnického práva, a to pro všechny subjekty práva včetně státu. ÚS dokonce ve svém nálezu judikoval: „*Ochrana vlastnictví a respekt k němu, bez ohledu na druh a povahu subjektu, jemuž vlastnické právo svědčí, jsou jedním ze základních postulátů (znaků) demokratického a právního státu.*“²¹

Právo vlastnit majetek je chráněno i na mezinárodněprávní úrovni. První mezinárodní smlouvou, ve které byla zakotvena možnost vyvlastnění, je Všeobecná deklarace lidských práv, která byla schválena Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 10. 12. 1948. Jde o nezávazný právní dokument. Ochrana vlastnického práva je zde zakotvena v čl. 17²².

¹⁶ MIKEŠ, Jiří a kol. Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění. *Stavební právo – Bulletin*, 2000, č. 4.

¹⁷ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde Praha a.s., 2002, s. 118.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2005, sp. zn. IV. ÚS 113/05, část IV.

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 684.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 462/98.

²² Čl. 17 Všeobecné deklarace lidských práv: „*Každý má právo vlastnit majetek jak sám, tak spolu s jinými. Nikdo nesmí být svévolně zbaven svého majetku.*“

Ochranu vlastnickému právu poskytuje také Úmluva v čl. 1 Dodatkového protokolu: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.“ Skutečnost, že ochrana vlastnictví není zahrnuta v textu samotné Úmluvy je důsledkem neshody výboru ministrů na znění tohoto ustanovení.²³

Ze zakotvení ochrany vlastnického práva v Úmluvě tak plyne přezkoumatelnost porušení Úmluvy Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Právní úprava procesu vyvlastnění i charakter rozhodnutí jsou ovšem ponechány na jednotlivých státech. Vždy však musí dojít k naplnění zákonem daného účelu vyvlastnění a existence veřejného zájmu.²⁴ Jak upozorňuje K. Klíma, přenechává i ESLP zákonodárcům jednotlivých států definici pojmu veřejný zájem, ovšem s podmínkou, že „jeho pojetí nebude chybět rozumný výklad“²⁵. Aby byl zásah do vlastnického práva v souladu s čl. 1 Protokolu č. 1, musí být v obecném zájmu a přiměřený: „Tj. musí zachovávat „spravedlivou rovnováhu“ mezi požadavky obecného zájmu společnosti a potřebami ochrany základních práv jednotlivce.“²⁶

Ochranu vlastnickému právu poskytuje také Listina základních práv Evropské unie v čl. 17.

1.2 Prameny právní úpravy vyvlastnění

Možnost vyvlastnit majetek je na úrovni ústavní zakotvena v Listině, konkrétně v čl. 11 odst. 4, kde je stanoveno následující: „Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“ Listina je v této souvislosti doplněna ust. § 1038 a § 1039 OZ. Tato ustanovení obdobně v souladu s Listinou normují, že „ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit“.

Obsah pojmu vyvlastnění tak není v Listině ani v jiném předpisu ústavní síly definován. Dle T. Grygara²⁷ však lze ze slov Listiny „nebo nucené omezení vlastnického práva“ argumentem *a contrario* dovodit, že dle Listiny vyvlastnění není pouhé omezení vlastnického práva, nýbrž přímo jeho odejmutí.

Na úrovni zákonné pak vyvlastnění jako obecný právní předpis upravuje zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), který v § 2 písm. a) definuje vyvlastnění jako „... odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva

²³ BOBEK, Michal in: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1245.

²⁴ JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění*. 2. vydání. Praha: Linde, 2010, s. 11.

²⁵ KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 298.

²⁶ ESLP: Rozsudek ze dne 12. 1. 2023, *Pařížek proti České republice*, č. 76286/14, obdobně rozsudek ze dne 11. 1. 2024, *Wiegandová proti České republice*, č. 51391/19.

²⁷ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 46.

*odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem*²⁸. Na rozdíl od Listiny tak ZoV chápe pod pojmem vyvlastnění nejen odnětí vlastnického práva, ale i jeho omezení. Tato práce bude ve shodě se ZoV chápat pod pojmem vyvlastnění nejen odnětí vlastnického práva, ale i jeho omezení nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu.

Na tomto místě je nutné zmínit, že v současné době je v legislativním procesu návrh nového zákona o vyvlastnění, který má přinést do problematiky vyvlastnění mnoho změn, ovšem se zachováním základní koncepce platného zákona. Tento zákon si klade za cíl urychlit, zefektivnit a zpřehlednit proces vyvlastnění.²⁸ Měl by také napravit jistou nepřehlednost, kterou do právní úpravy vyvlastnění vnesl zákon č. 416/2009 Sb., který byl přijat s cílem zrychlit proces vyvlastnění zejména pro výstavbu dopravní infrastruktury.

V současné době se tak některá ustanovení, která se týkají vyvlastnění, vztahují na dopravní infrastrukturu, jiná na vodní, energetickou a těžební infrastrukturu atd., což způsobuje roztržičnost právní úpravy. Návrh nového zákona o vyvlastnění reaguje také na změny, které přinesl OZ, který je právním předpisem upravujícím vlastnické právo a další věcná práva, do nichž vyvlastnění zasahuje. Má také reflektovat změny, které přináší NSZ.

ZoV je pro problematiku vyvlastnění zákonem obecným – *lex generalis*. Snaží se postihnout celou problematiku vyvlastnění kromě účelů vyvlastnění, které jsou upraveny ve zvláštních zákonech. Z tohoto pohledu je tedy nesamostatný, neboť bez stanovení účelu vyvlastnění nelze vyvlastňovat. ZoV a zvláštní zákony jsou bohužel značně neprovázané. Velký problém v orientaci právní úpravy vyvlastnění způsobuje skutečnost, že v ZoV chybí jakýkoli přehled zvláštních zákonů, ve kterých jsou účely vyvlastnění vymezeny, což způsobuje nepřehlednost. Na druhou stranu není díky této koncepci právní úpravy nutná novelizace ZoV v případě schválení dalšího účelu vyvlastnění zákonodárcem.

²⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupná z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, s. 30.

2 Ústavněprávní východiska vyvlastnění

2.1 Hranice ústavních a zákonných podmínek vyvlastnění

Jak již bylo výše uvedeno, vyvlastnění je upraveno jak na úrovni ústavněprávní (zejména v Listině), tak na úrovni zákonné, kde je obecným právním předpisem zákon č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění. V každém z těchto právních předpisů jsou stanoveny podmínky, za kterých je zásah do vlastnického práva přípustný.

Mezi ústavní podmínky (limity) vyvlastnění patří veřejný zájem, zákonný podklad a náhrada za vyvlastnění. Zákonné podmínky vyvlastnění jsou subsidiarita vyvlastnění, proporcionalita vyvlastnění a soulad s cíli a úkoly územního plánování. Byť jsou předmětem této práce podmínky zákonné, pokládám za nutné se krátce zabývat také obsahem podmínek ústavních, neboť jak upozorňuje i T. Grygar²⁹, není hranice mezi ústavními a zákonnými podmínkami vyvlastnění vždy zcela striktní.

Nejasná hranice definovatelnosti ústavních a zákonných podmínek se týká zejména podmínky proporcionality a částečně subsidiarity vyvlastnění, neboť tyto lze do určité míry hodnotit i jako požadavky ústavní. Každý zásah do vlastnického práva musí být totiž vždy podroben testu proporcionality,³⁰ neboť ochrana vlastnického práva jednoho vlastníka při vyvlastnění ustupuje do pozadí, aby mohlo být realizováno vlastnické právo jiné osoby, která jej na základě vyvlastnění nabývá. Tato situace se dá nazvat kolizí veřejných zájmů, neboť i sama ochrana vlastnického práva je vlastně veřejným zájmem. V těchto situacích je třeba určit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo i svoboda a za splnění kterých jiné.³¹ Určení priority základních práv a svobod se věnoval ÚS ve svém nálezu,³² kde definoval dvě základní podmínky, za jejichž splnění má přednost jedno základní právo či svoboda. První podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je dle ÚS požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva či svobody. Toto vzájemné poměrování má dle ÚS tři kritéria: kritérium vhodnosti, kritérium potřeby a kritérium porovnání závažnosti obou poměřovaných základních práv.

Při každém omezení vlastnického práva je tedy potřeba sledovat, zda je splněn požadavek proporcionality a zda obecný soud šetřil podstatu a smysl vlastnického práva, popřípadě jestli nebyl umožněn takový výklad, který by napomohl jednání zneužívajícímu omezení vlastnického práva.³³

²⁹ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 61.

³⁰ Dle nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/16 ze dne 16. 5. 2018, sp.zn. Pl. ÚS 2/17 ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ze dne 12. 2. 2019, sp.zn. Pl. ÚS 39/18 ze dne 22. 3. 2022.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, bod 3.

³² Tamtéž.

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2005, sp. zn. IV. ÚS 113/05.

Shodně k tomu ÚS také ve svém nálezu³⁴ uvedl následující: „Je-li jakákoliv část vlastnického práva omežována, je třeba z hlediska naplnění ústavně garantované ochrany vlastnického práva zkoumat, zda je toto omezení ještě ústavně konformní, či se již jedná o nepřípustné porušení vlastnického práva. Přitom podmínkou ústavní konformity je, že toto omezení je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah proporcionality.“

Cílem by mělo být vždy nalezení spravedlivé rovnováhy mezi „požadavky obecného zájmu společnosti a potřebami ochrany základních práv jednotlivce“³⁵. Při posuzování toho, zda byla spravedlivá rovnováha zachována, je nutné posoudit dle judikatury ESLP povahu zásahu, sledovaný cíl, podstatu zasažených majetkových práv a chování stěžovatele a zasahujících státních orgánů.³⁶

2.2 Veřejný zájem

První ústavní podmínkou vyvlastnění je veřejný zájem. V případě vyvlastnění dochází k zásahu do ústavně chráněných hodnot právě z důvodu veřejného zájmu. Dochází zde ke střetu hodnoty vlastnického práva na straně jedné a hodnoty veřejného zájmu na straně druhé. Z tohoto důvodu požaduje Listina, potažmo následně i ZoV a OZ, pro možnost vyvlastnění naplnění veřejného zájmu.

Veřejný zájem – *utilitas publica* – bývá někdy označován také jako zájem společnosti, obecný zájem či obecné dobro. Tento pojem je užíván nejen ve výše zmíněných právních předpisech, ale také v dalších právních předpisech zejména veřejného práva.³⁷

Veřejný zájem se řadí mezi tzv. neurčité právní pojmy.³⁸ Je institutem práva veřejného a souvisí s postavením, posláním a úkoly orgánů veřejné moci, neboť posuzovateli a kvalifikovanými prosazovateli veřejného zájmu jsou pouze orgány veřejné moci a veřejný zájem musí být těmito orgány alespoň aprobován.³⁹ Obsahem pojmu veřejný zájem se podrobně zabývala i právní teorie. Například V. Vopálka při konkretizaci pojmu veřejný zájem vychází z francouzské judikatury a za veřejný zájem pokládá „obecný zájem společnosti, vycházející ze společné vůle řešit určité záležitosti“⁴⁰.

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2006, sp. zn. IV. ÚS 611/05.

³⁵ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 11. 1. 2024, *Wiegandová proti České republice*, č. 51391/19.

³⁶ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 16. 3. 2021, *Karabasanoglu proti Turecku*, č. 21392/08.

³⁷ Jde např. o zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích a další.

³⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 25.

³⁹ PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, s. 585.

⁴⁰ VOPÁLKA, Vladimír. Ve veřejném zájmu. In: VANDUCHOVÁ, Marie, HOŘÁK, Jaromír. *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 385.

Petr Průcha rozumí veřejným zájmem „*takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné, resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené, nicméně alespoň rámcově determinované okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost*“⁴¹.

Podle ÚS je proto nutné, aby k omezení vlastnických práv docházelo jen po pečlivém zvážení základní podmínky, zda je omezení nutné ve veřejném zájmu. ÚS zde naráží na požadavek dostatečného a přesvědčivého odůvodnění toho, proč veřejný zájem převáží nad zájmem soukromým.

V této souvislosti také ÚS ve svém nálezu zdůraznil, že „*z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převáží nad řadou soukromých, partikulárních zájmů*“⁴². V tomto rozhodnutí ÚS také upozorňuje na chybnou snahu zákonodárce definovat obsah veřejného zájmu. Zákonodárce se o takovouto definici pokusil v zákoně č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně a obdobně pak v zákoně č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. V § 3a tohoto zákona zákonodárce deklaroval, že rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe je ve veřejném zájmu. Toto ustanovení bylo ovšem zrušeno nálezem ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04. Podle ÚS toto ustanovení upravuje jedinečný případ a postrádá tak podstatný znak právní normy, tedy obecnost. Takováto právní norma tak dle ÚS vylučuje, aby správní orgán zjišťoval, zda je veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty. Veřejný zájem by měl být zjišťován právě v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí by pak mělo vyplynout, z jakého důvodu veřejný zájem převáží nad partikulárními zájmy. Z těchto důvodů je podle ÚS zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a ne zákonodárné. Tím, že zákonodárce v uvedeném případě definoval pojem veřejný zájem, tak došlo dle vyjádření ÚS „*nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jím omezeno rovněž právo na soudní přezkum*“. Obdobný závěr měl i náleze ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/8 ve věci zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně.

Na tomto místě je ovšem nutné upozornit na novější náleze ÚS ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, který potvrdil jako ústavně konformní uvedení výčtu konkrétních staveb strategicky významné infrastruktury zákonodárcem v příloze zák. č. 416/2009 Sb. ÚS k tomuto uvedl, že pro případ zák. č. 416/2009 Sb. nelze aplikovat výše uvedené nálezy, a to z následujícího důvodu:

„... je podstatný rozdíl mezi individuálním správním aktem vyvlastňovacího úřadu o vyvlastnění konkrétní nemovité věci potřebné k provedení takové stavby a mezi určením, zda je v kompetenci Parlamentu rozhodnout o tom,

⁴¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 55.

⁴² Náleze Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

co bude podle zákona stavbou dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury z hlediska jejího významu pro plánování územního rozvoje státu a transevropské dopravní či energetické sítě.“

Na tento nálezn ÚS navazuje další nálezn ze dne 30. 8. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2763/21, který se zabýval souladem § 3 odst. 2 zák. č. 458/2000 Sb., energetického zákona s čl. 11 odst. 4 Listiny. ÚS k tomuto uvedl, že kompetence zákonodárce stanovit nevyvratitelnou domněnku veřejného zájmu je v souladu s ústavním pořádkem. V kompetenci zákonodárce je stanovit, co je v obecné rovině ve veřejném zájmu jako jedné z podmínek pro vyvlastnění. ÚS tedy zastává názor, že v některých případech nemusí být veřejný zájem prokazován, protože vyplývá přímo z právního předpisu. ÚS tak v této otázce souhlasí s právní teorií.⁴³

I ESLP⁴⁴ zdůraznil, že je na zákonodárci stanovit obsah pojmu veřejný zájem, když uvedl: „... pojem veřejný zájem je nevyhnutelně rozsáhlý ... Soud považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a hospodářské politiky by měl být široký, proto Soud bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by jeho úsudek zjevně postrádal rozumný základ“.

K výkladu pojmu veřejný zájem může přispět v případě vyvlastnění i územně plánovací dokumentace, neboť jejím obsahem je představa o budoucím uspořádání a vývoji území, a je tedy odrazem veřejného zájmu. Vodítkem pro výklad veřejného zájmu může být také důvodová zpráva ke konkrétním zákonům či stenoáznamy parlamentních rozprav. Pokud by neexistovalo ani jedno z výše uvedených vodítek a obdobný případ by nebyl řešen ani soudní judikaturou, měl by správní orgán vyložit obsah pojmu veřejný zájem v souladu s vlastní rozhodovací praxí podle nejčastějších řešení v typově obdobných případech.⁴⁵ Toto vše lze ale pokládat pouze za podpůrné prostředky výkladu, protože nic z výše uvedeného není pro správní orgán v rámci jeho rozhodovací činnosti právně závazné. Přesto je možné v judikatuře NSS nalézt vodítko pro posouzení skutečnosti, zda je na omezení či odejmutí vlastnického práva veřejný zájem, či nikoliv. Dle rozsudku NSS⁴⁶ musí vodítko pro posouzení přítomnosti veřejného zájmu spočívat „v naléhavosti veřejného zájmu v relaci k právu na ochranu vlastnictví vlastníka pozemku ve smyslu principu nedotknutelnosti vlastnictví“.

Lze tedy shrnout, že existence veřejného zájmu musí být ve vyvlastňovacím řízení prokázána, ovšem v případech, kdy je veřejný zájem explicitně vyjádřen zákonem, není potřeba jeho zjišťování v rámci dokazování.⁴⁷ Vyvlastňovací úřad ale musí rozhodnout o tom, jestli veřejný

⁴³ Např. HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 22 a dále tam uvedená.

⁴⁴ ESLP: Rozsudek pléna ze dne 21. 2. 1986, *James a další proti Spojenému království*, č. 8793/79.

⁴⁵ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, s. 34.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2005, č. j. 5 As 11/2003–66.

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016–51.

zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.⁴⁸

Je ale namístě zdůraznit, že správní rozhodnutí ve věcech vyvlastnění jsou přezkoumatelné soudy a je tedy úkolem soudní judikatury, zde zejména soudů ve správním soudnictví, aby obsah pojmu veřejný zájem svými rozhodnutími dále konkretizovaly a sjednocovaly, zejména s ohledem na zachování právní jistoty a zásady legitimního očekávání.

2.3 Zákonný důvod pro vyvlastnění

Jak Listina, tak čl. 1 Protokolu č. 1 umožňuje vyvlastnit pouze „na základě zákona“. Tento požadavek je dle ESLP hlavním a nejdůležitějším požadavkem čl. 1 Protokolu č. 1.⁴⁹ Zákon, na základě kterého se vyvlastňuje, musí splňovat všechny znaky právních norem, jak jsou definovány právní teorií: závaznost, formální určitost, obecnost a vynutitelnost.⁵⁰

Jak upozornil ÚS, zákon, který je zákonným podkladem pro vyvlastnění, musí obstát v tzv. testu kvality zákona.⁵¹ Tento test se skládá z požadavku na dostupnost, předvídatelnost a požadavku na dostatečné záruky před svévolným použitím. Zákon musí být také v souladu s ústavním pořádkem⁵² a podléhá tak kontrole ústavnosti Ústavním soudem, který při tomto přezkumu též posuzuje, zda byl napadený zákon či jeho ustanovení přijat „v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem“⁵³. Platná ustanovení práva přitom musí být dostatečně „dostupná, přesná a předvídatelná“⁵⁴.

Přezkumem ústavnosti zákona, na základě kterého má být vyvlastňováno, se ÚS zabýval relativně nedávno ve výše citovaném nálezu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18. Šlo o přezkum napadených ustanovení zákona č. 416/2009 Sb., jejichž zrušení se domáhala svým návrhem skupina senátorek a senátorů. Toto rozhodnutí považuji v mnoha ohledech za zásadní pro další vývoj právní úpravy vyvlastnění. ÚS se v tomto nálezu zabýval mimo jiné i požadavkem na obecnost zákona, na základě kterého se vyvlastňuje – konkrétně přílohou tohoto zákona, která jasně definovala liniové stavby, které jsou dle zákonodárce strategicky významné. Navrhovatelka zde namítala, že konkrétním vymezením staveb „se vyprazdňuje povaha napadených ustanovení jako normativního právního aktu, a ta se stávají aktem kombinovaným s výraznými prvky správního aktu

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016.

⁴⁹ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 24. 3. 2022, *Pálka a ostatní proti České republice*, č. 30262/13.

⁵⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 34–35.

⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

⁵² Na nutnost souladu zákona, kterým se vyvlastňuje, s vnitrostátním právem včetně relevantních ustanovení Ústavy opakovaně upozorňuje i ESLP: Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 23. 11. 2000, *Bývalý řecký král a ostatní proti Řecku*, č. 25701/94.

⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

⁵⁴ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 22. 9. 1994, *Hentrich proti Francii*, č. 13616/88, rozsudky pléna ze dne 8. 7. 1986, *Lithgow a ostatní proti Spojenému království*, č. 9006/80, 9262/81, 9263/81.

individuální“. ÚS se v tomto případě vymezil proti argumentaci v jeho dříve publikovaných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08 a na rozdíl od těchto nálezu nenalezl v napadeném zákoně, resp. jeho příloze výslovné označení konkrétní stavby za veřejný zájem. Právě výslovné označení konkrétní stavby za veřejný zájem by totiž protiústavní bylo.

Co se týká požadavku zákonnosti, upozorňuje T. Grygar⁵⁵ také na to, že vyvstává otázka, zda lze vyvlastnit i zákonem samotným, neboť dle autora lze najít argumenty podporující obě tyto varianty. Přesto se přiklání po zhodnocení argumentace k variantě, že vyvlastnění je možné pouze na základě zákona správním aktem *stricto sensu*, neboť tento závěr lépe odpovídá podmínce šetření podstaty a smyslu vlastnického práva dle čl. 4 odst. 4 Listiny. Zároveň autor svůj názor opírá o slovenskou judikaturu, byť připouští, že zahraniční judikatura není referenčním hlediskem při přezkumu ústavnosti.⁵⁶

S tímto názorem se plně ztotožňuji. Domnívám se, že opačný závěr by vedl k nemožnosti obecných soudů přezkoumat vyvlastnění provedené přímo zákonem. Tímto by bylo porušeno základní právo vyvlastňovaného dle čl. 36 odst. 2 Listiny na soudní ochranu.

K podmínce přezkoumatelnosti rozhodnutí o vyvlastnění soudy se vyjadřoval i ÚS ve výše zmiňovaném rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 39/18. V tomto nálezu se ÚS zabýval dvouinstančností soudní ochrany vyvlastňovaného ve vztahu k nově zakotvenému mezitímnímu rozhodnutí. ÚS zde mimo jiné uvedl následující: „*Kdyby se vyvlastňovaní cítili vydáním mezitímního rozhodnutí dotčeni na svých právech a svobodách rozhodnutím vyvlastňovacího orgánu, mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud, přičemž procesní (žalobní) legitimace je podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo, či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení.*“ Z tohoto je podle mého názoru zřejmá jeho vůle poskytovat vyvlastňovanému soudní ochranu (byť dle závěru ÚS nikoliv dvouinstanční, jak v tomto řízení požadovali stěžovatelé). Pokud by k vyvlastnění došlo přímo zákonem, ztratil by vyvlastňovaný možnost domáhat se přezkumu tohoto rozhodnutí u soudu.

Vzhledem k tomu, že vyvlastněním dochází k zásahu do práva na ochranu majetku dle čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy, požaduje také Úmluva zajištění práva vyvlastňovaného na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 Úmluvy.⁵⁷ Podle mého názoru požadavek na možnost soudního přezkumu vyvlastnění (a tedy na vyvlastnění na základě zákona, nikoliv zákonem), vyplývá i z rozsudku ESLP

⁵⁵ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 39.

⁵⁶ Autor zde upozorňuje na nález slovenského Ústavního soudu v Košicích – Nález ÚS Slovenské republiky ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95, podobně viz nález ÚS Slovenské republiky ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 19/09, který při téměř shodném znění ustanovení o vyvlastnění jako v případě Listiny rozhodl, že Ústava Slovenské republiky neumožňuje vyvlastnění přímo zákonem.

⁵⁷ ESLP opakovaně ve svých rozhodnutích upozorňuje na nutnost zajištění práva na spravedlivý proces ve věcech ochrany majetku, např. rozsudek ESLP ze dne 10. 2. 2011, *Minarik proti České republice*, č. 46677/06 či rozsudek ESLP ze dne 9. 6. 2011, *Tesař a další proti České republice*, č. 37400/06.

ze dne 31. 7. 2008, *Družstevní záložna Pria a další proti České republice*, č. 72034/01: „Požadavek zákonnosti ve smyslu Úmluvy mimo jiné předpokládá, že vnitrostátní právo poskytuje prostředek právní ochrany proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou [...] Pojmy zákonnosti a právního státu v demokratické společnosti dále vyžadují, aby opatření dotýkající se základních práv v určitých případech byla předmětem jisté formy sporného řízení před nezávislým orgánem nadaným pravomocí přezkoumávat důvody pro uplatnění těchto opatření a hodnotit příslušné důkazy [...]“ Nutnost zajistit možnost soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech vyvlastnění zejména na vnitrostátní úrovni zdůraznil ESLP dále např. ve svých rozsudcích ze dne 14. 2. 2008, *Glaser proti České republice*, č. 55179/00⁵⁸ či rozsudku ze dne 4. 3. 2003, *Jantner proti Slovensku*, č. 39050/97.

Je na místě také zmínit, že vyvlastněním může dojít k zásahu do práva na ochranu obydlí podle čl. 8 Úmluvy. ESLP opakovaně ve své judikatuře upozornil na to, že „... ztráta bydlení je nejhorší formou zásahu do práva na ochranu obydlí“⁵⁹. Jak ESLP dále uvedl: „Člověk, kterému zásah tohoto rozsahu hrozí, by měl mít možnost nechat posoudit jeho přiměřenost ve světle čl. 8 Úmluvy u nezávislého soudu (srov. *McCann proti Spojenému království*).“

Na základě výše uvedeného se tedy domnívám, že pro zajištění požadovaných procesních záruk při soudním řízení ve věcech vyvlastnění je nutné, aby k vyvlastnění došlo „na základě zákona“, nikoliv zákonem.

2.4 Poskytnutí náhrady za vyvlastnění

Poskytnutí náhrady je jednou ze základních podmínek možnosti zásahu orgánu veřejné moci do vlastnického práva jednotlivce.⁶⁰ Povinnost státu poskytnout vyvlastňovanému náhradu je zakotvena v rovině ústavněprávní v čl. 11 odst. 4 Listiny, na úrovni zákonné pak v § 10 a násl. ZoV.

Zajímavé je, že Úmluva v čl. 1 Protokolu č. 1 výslovně poskytnutí náhrady nepožaduje a ESLP je ve velmi výjimečných případech ochoten zasah do vlastnického práva bez náhrady akceptovat.⁶¹

⁵⁸ ESLP uvedl následující: „Stát má zejména povinnost zajistit stranám takové soudní řízení, které bude vykazovat požadované procesní záruky tak, aby vnitrostátní soudy mohly rozhodnout účinně a spravedlivě v rámci příslušných právních předpisů.“

⁵⁹ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 16. 7. 2009, *Zebentner proti Rakousku*, č. 20082/02.

⁶⁰ Nutnost poskytnutí náhrady za vyvlastnění vnímá právní teorie již odedávna. Prof. Pražák se dokonce ve svém příspěvku (PRAŽÁK, Jiří. Nárok expropriata na vyplacení přiměřené náhrady. *Právník*, 1875, roč. 14, s. 145–160) odkazuje na Aeneáše Sylviuse a zejména Huga Grotiuse, neboť již tyto autoři vnímají kompenzaci odejmutí vlastnického práva ve prospěch práva veřejného za esenciální.

⁶¹ Jak upozorňuje M. Bobek, jde o velmi výjimečné případy, do kterých se promítají zásadní systémové změny ve společnosti jako např. přechod společenského uspořádání od komunismu k demokracii. Takovéto mimořádné případy ESLP připustil např. ve svých rozhodnutích ze dne 30. 6. 2005, *Jahn a další proti Německu*, č. 46720/99, 72203/01 a 72552/01. (BOBEK, Michal in: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1281)

Pokud ovšem vyvlastňovanému náhrada za vyvlastňovaný majetek přísluší (což až na výše zmíněné výjimečné případy náleží), musí být tato náhrada přiměřená a spravedlivá.⁶² Pokud by za vyvlastnění nebyla přiznána náhrada, která by se přiměřeně vztahovala k hodnotě nemovité věci, jednalo by se dle rozsudku ESLP ze dne 25. 3. 1999, *Papachelas proti Řecku*, č. 31423/96 o nepřiměřený zásah do majetkových práv.

Je nutné hledat rovnováhu mezi zatížením vyvlastňovaného a vyvlastněním ve veřejném zájmu tak, aby vyvlastňovaný nenesl nepřiměřené břemeno. Má být zachována spravedlivá rovnováha mezi požadavky obecného zájmu společenství a imperativy ochrany základních práv jednotlivce, a to tak, že náhrada poskytnutá vyvlastňovanému má být rozumná vzhledem k hodnotě majetku, který je vyvlastňován.⁶³ Dle shodného rozhodnutí ESLP má být náhrada vyplacená vyvlastněnému „v rozumném poměru k tržní hodnotě majetku v době, kdy k odnětí vlastnictví došlo“⁶⁴.

K přiměřenosti a spravedlivosti náhrady se ESLP obdobně vyjadřoval v rozsudku ze dne 9. 12. 1994, *Svaté kláštery (The Holy Monasteries) proti Řecku*, č. 13092/87, 13984/88, kdy judikoval, že „...bez vyplacení částky, která je v rozumném poměru k hodnotě majetku, je zřbavení majetku obvykle nepřiměřeným zásahem“⁶⁵.

Shodně se vyjádřil ESLP v soudním sporu vedeném i proti České republice, kde uvedl, že „... vyvlastněná osoba má v zásadě obdržet náhradu, jejíž výše by byla ‚rozumná vzhledem k hodnotě majetku‘, jehož byla zřbavena, i když ‚legitimní obecný zájem‘ ... by hovořil pro náhradu nižší, než je plná tržní hodnota“⁶⁶.

Obdobným směrem se ubíralo rozhodování ESLP také v rozsudku ze dne 26. 11. 2009, *Pešková proti České republice*, č. 22186/03. I v tomto případě ESLP požadoval, aby cena za odňatý majetek odpovídala ceně nemovité věci v době, kdy byla stěžovatelce odňata. V opačném případě totiž stěžovatelka nesla individuální a nadměrné břemeno, které narušovalo „spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu na straně jedné a ochranou práva na pokojné užívání majetku na straně druhé, čímž došlo k porušení článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě“.

Přes to všechno nemusí dle M. Bobka požadavek na rozumný poměr k hodnotě majetku vždy znamenat právě samotnou tržní hodnotu.⁶⁷ Dle ESLP bude posouzení v konkrétním případě

⁶² Jak upozorňují také K. Frumarová a T. Grygar ve svém článku: FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš. Reimbursement of value of expropriated property under Czech law in light of European legal standards. *InterEULawEast*, 2022, č. 1.

⁶³ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 5. 11. 2002, *Pincová a Pinc proti České republice*, č. 36548/97, rozsudek senátu ESLP ze dne 24. 3. 2022, *Pálka a ostatní proti České republice*, č. 30262/13, rozsudek senátu ze dne 11. 4. 2002, *Lallement proti Francii*, č. 46044/99, rozsudek senátu ze dne 2. 7. 2002, *Motais de Narbonne proti Francii*, č. 48161/99.

⁶⁴ Shodně také ESLP: Rozsudek velkého senátu ze dne 25. 10. 2012, *Vistiř a Perepjolkins proti Lotyšsku*, č. 71243/01, § 111.

⁶⁵ Obdobně se ESLP vyjádřil v rozsudku senátu ze dne 4. 8. 2009, *Perdigao proti Portugalsku*, č. 24768/06: „Zbavení majetku bez vyplacení částky přiměřené odpovídající hodnotě majetku tak za běžných okolností představuje nepřiměřený zásah do práv jednotlivce.“

⁶⁶ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 5. 11. 2002, *Pincová a Pinc proti České republice*, č. 36548/97.

⁶⁷ BOBEK, Michal in: KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1281. Srov. HANSEN, V. Timothy. Ensuring just compensation: Ending lowball offers in eminent domain. *Virginia Environmental Law Journal*, roč. 39, č. 2 (2021), s. 233–251.

záviset na síle legitimního zájmu, který stát jako důvod pro zbavení majetku před ESLP uplatňuje.⁶⁸ Lze říct, že čím naléhavější veřejný zájem stát uplatňuje, tím menší náhradu lze za vyvlastněný majetek poskytnout.⁶⁹

Čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy tedy nezaručuje právo na plnou náhradu za všech okolností, neboť v některých případech legitimní cíle veřejného zájmu svědčí pro nižší náhradu, než je plná výše tržní ceny.⁷⁰ Je ovšem nutné, aby výše náhrady za vyvlastnění byla vždy stanovována individuálně s přihlédnutím ke specifikům daného případu. ESLP např. v rozsudku velkého senátu ze dne 19. 2. 2009, *Kozaçioğlu proti Turecku*, č. 2334/03 konstatoval porušení čl. 1 Protokolu č. 1 z toho důvodu, že turecký soud při posuzování náhrady za vyvlastnění architektonicky vzácné budovy nepřihlédl k její historické a kulturní hodnotě.

Kromě výše uvedených požadavků na náhradu je nutné ještě dodat, že čl. 1 Protokolu č. 1 také požaduje, aby náhrada za vyvlastnění byla poskytnuta v přiměřené lhůtě. Pokud by byla vyplacena pozdě, je nutné k vyměřené náhradě připočíst také odpovídající úroky reflektující případnou inflaci.⁷¹

2.4.1 Forma náhrady za vyvlastnění

Zákon o vyvlastnění explicitně rozlišuje, zda jde o odnětí práva vyvlastněním, nebo pouze o jeho omezení. Současná právní úprava určuje náhradu dle § 10 odst. 1 ZoV jako „*výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby včetně jejich příslušenství, došlo-li k odnětí vlastnického práva k nim*“, nebo v případě, že došlo k omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zřízením věcného břemene nebo k odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni jako „*výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu*“.

Z tohoto ustanovení zákona je zřejmé, že zákonodárce počítá s tím, že náhrada za vyvlastnění bude poskytována převážně v penězích. Dle § 11 ZoV je ovšem možné poskytnout vyvlastňovanému, pokud se na tom dohodne s vyvlastnitelem, místo peněžité náhrady náhradu ve formě věcného plnění, tedy jiný pozemek nebo stavbu. Tímto ale není dotčeno právo vyvlastňovaného na vyrovnání rozdílu v ceně vyvlastňovaného pozemku nebo stavby a náhradního pozemku nebo stavby. Pokud má vyvlastnitel reálnou možnost poskytnout vyvlastňovanému náhradu ve formě věcného plnění, měla by být taková forma upřednostněna. Formu náhrady ve formě věcného plnění přímo předpokládá zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu.

⁶⁸ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 27. 11. 2007, *Urbárska obec Trenčianské Biskupice proti Slovensku*, č. 74258/01, § 126.

⁶⁹ Tamtéž.

⁷⁰ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 9. 12. 1994, *Svaté kláštery (The Holy Monasteries) proti Řecku*, č. 13092/87, 13984/88.

⁷¹ Např. ESLP: Rozsudek senátu ze dne 9. 7. 1997, *Akkuş proti Turecku*, č. 19263/92.

2.4.2 Způsob stanovení náhrady za vyvlastnění

Jak bylo již výše zmíněno, náhrady při vyvlastnění jsou upraveny v § 10 a násl. ZoV. Platí, že náhrada se má stanovit takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění. Cena pozemku nebo stavby se pro účely stanovení náhrady určí vždy podle jejich skutečného stavu a účelu užití ke dni podání žádosti o vyvlastnění; přitom se nepřihlédne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění. Stanovená náhrada za vyvlastnění při odnětí vlastnického práva má odpovídat obvyklé ceně pozemku nebo stavby.⁷²

Náhradu je vyvlastnitel povinen poskytnout vyvlastňovanému jednorázově v penězích ve lhůtě, která je vždy stanovena v rozhodnutí o vyvlastnění. Pokud by osoba oprávněná k náhradě nebyla známa, nebyl znám její pobyt nebo by byla v prodlení,⁷³ je vyvlastnitel povinen složit náhradu ve lhůtě do úschovy soudu. Kromě náhrady za vyvlastnění náleží vyvlastňovanému i náhrada stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů, které vyvlastňovaný účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním. Důkazní břemeno o těchto nákladech a jeho výši zatěžuje vyvlastňovaného.⁷⁴

⁷² Tato teorie určení náhrady není žádným novem, již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 1939, sp. zn. 2479/36 judikoval, že „... *obecnou hodnotou pozemku se rozumí hodnota, kterou má pozemek o sobě objektivně na určitém místě a v určité době*“.

⁷³ ZoV zde neaktuálně odkazuje na § 522 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, který v tomto ustanovení upravuje prodlení věřitele. V platném a účinném občanském zákoníku – zákoně č. 89/2012 Sb. – je prodlení věřitele upraveno v § 1975 a § 1976.

⁷⁴ § 21 odst. 1 ZoV: Náhradu nákladů uvedených v § 10 odst. 2 a jejich výši je povinen prokázat vyvlastňovaný, a to i prostřednictvím znaleckého posudku vyhotoveného na jeho žádost. Jak ale upozorňuje K. Janderka (JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2010, s. 44.): „*Vyvlastňovaný prokazuje náklady a ne náhradu*.“ Jde o nešťastnou formulaci zákona. Náklady spojené s vyhotovením takového znaleckého posudku hradí vyvlastnitel.

3 Subsidiarita vyvlastnění

Další podmínkou požadovanou zákonem o vyvlastnění je subsidiarita vyvlastnění, která je zakotvena v § 3 odst. 1 ZoV a podrobněji definována v § 5 ZoV.

Ustanovení § 3 odst. 1 ve druhé větě stanoví, že „*vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem*“. Toto ustanovení je projevem ústavního principu, že vyvlastnění je mimořádným prostředkem, ke kterému má být přistoupeno až v okamžiku, kdy vyvlastnitel využil všech svých možností, jak dosáhnout cíle vyvlastnění.

Dle NSS tak nemůže být pokus o dosažení majetkoprávního vypořádání pouhým formalismem.⁷⁵ Posouzení, zda došlo k naplnění podmínky subsidiarity, je dle NSS nutno vždy činit v závislosti na konkrétních okolnostech případu.⁷⁶ Dle NSS je rozhodující, „*zda vůbec vyvlastňovaný na návrh kupní smlouvy nějak reaguje, a pokud ano, zda jsou jím vyslovené požadavky vyvlastnitelem reálně splnitelné a bude jejich splněním zajištěna možnost realizace účelu vyvlastnění*“.⁷⁷ Dále dle NSS: „... je nutno zkoumat, zda bylo v silách vyvlastnitel dosazení dohody s vyvlastňovaným. Nemůže jít toliko o formální snahu o uzavření dohody ... V opačném případě nelze považovat podmínku dle § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění za splněnou. Ovšem zásadně platí, že míra aktivity vyžadované po vyvlastniteli se mimo jiné odvíjí od aktivity vyvlastňovaného a od toho, zda jeho požadavky svědčí o jeho skutečném zájmu předejít rozhodnutí o vyvlastnění uzavřením dohody“.⁷⁸

Subsidiarita vyvlastnění je v § 3 odst. 1 vyjádřena dvěma podmínkami – tedy že vyvlastnění je přípustné pouze za předpokladu, že se práva k nemovité věci pro naplnění účelu vyvlastnění nepodařilo získat ani dohodou, ani jiným způsobem. Jak upozorňuje ale T. Grygar⁷⁹, není

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, sp. zn. 7 As 2/2013.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 7 As 174/2014.

⁷⁷ Tamtéž.

⁷⁸ V rozsudku ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 7 As 174/2014 se Nejvyšší správní soud konkrétně zabýval případem, kdy vyvlastňovaní požadovali výměnou za odnětí vlastnického práva k pozemku poskytnutí náhradních pozemků. Vyvlastnitel ovšem měl za to, že zákon o vyvlastnění neukládá vyvlastniteli povinnost směnu pozemků vyvlastňovanému nabídnout ani povinnost směniti pozemky na návrh vyvlastňovaného. Krajský soud dal vyvlastniteli za pravdu a řekl, že právní úpravou není požadováno využití veškerých možností dosažení dohody, nýbrž postačuje, není-li dohody dosaženo. Vyvlastňovaní namítali, že pokud by byl takový výklad možný, nemusel by se vyvlastnitel pokoušet o uzavření jakékoliv dohody. Pak by dle názoru vyvlastňovaných vyvlastniteli stačilo navrhnout uzavření kupní smlouvy za cenu stanovenou jím určeným znalcem, a pokud by vlastníci pozemku na tuto cenu nepřistoupili, byla by tato podmínka splněna. Dle Nejvyššího správního soudu takový výklad opravdu možný není. Ačkoliv dle Nejvyššího správního soudu není na směnu právní nárok, tak v případě, že vyvlastnitel na směnu nepřistoupí, ačkoliv disponuje vhodnými pozemky ke směně a neexistuje zde důvod, aby je nesměnil, nelze tvrdit, že se vyvlastniteli nepodařilo získat potřebná práva dohodou, jak požaduje § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Má-li tedy vyvlastnitel k dispozici dvě pro něj prakticky shodná řešení (koupě nebo směna za pozemky, které nemá důvod nesměnit), musí dát přednost řešení, které upřednostňuje vyvlastňovaný. Dle Nejvyššího správního soudu je možnost volby z více zcela rovnocenných variant jednou z mála kompenzací za to, že vyvlastňovaný zcizuje své pozemky nedobrovolně. Je ale nutno poznamenat, že s ohledem na další důvody (skutečnost, že pozemky, které požadovali vyvlastňovaní směniti, nebyly ve vlastnictví vyvlastnitel, neboť dosud nebylo ukončeno dědické řízení) Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyvlastňovaných nevyhověl.

⁷⁹ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 55.

subsidiarita vyvlastnění na rozdíl od ústavněprávních podmínek vyvlastnění absolutní, neboť splnění podmínky pokusit se o uzavření smlouvy dle § 5 odst. 1 ZoV se v případech dle § 5 odst. 5 ZoV nevyžaduje.

Dohodou bude zpravidla kupní smlouva, na základě které nabyde vyvlastnitel práva potřebná k uskutečnění účelu vyvlastnění (byť ani tato otázka není jednoznačná a budu se jí podrobněji věnovat níže).

3.1 Vyjednávací proces dle § 5 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění

Zákon ukládá vyvlastniteli povinnost pokusit se uzavřít s vyvlastňovaným smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění stanoveného zákonem. Smlouva je soukromoprávní povahy a zpravidla se bude jednat o smlouvu kupní, případně smlouvu směnnou. Již tedy samotné jednání o uzavření smlouvy je nutné považovat za jednání soukromoprávní a nelze na něj aplikovat zásady správního řízení.

Na tomto místě je třeba upozornit na návrh nového zákona o vyvlastnění, který v § 2 písm. e) specifikuje, že smlouvou o získání práv je smlouva uzavřená mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem, která dlouhodobě upravuje právní vztahy mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem k předmětu vyvlastnění pro naplnění účelu vyvlastnění, popřípadě k nemovitým věcem ve vlastnictví vyvlastňovaného, které by vyvlastňovaný nemohl užívat v důsledku vyvlastnění vůbec anebo jen s nepřiměřenými obtížemi; smlouvou o získání práv není nájemní smlouva nebo pachtovní smlouva. Dle důvodové zprávy⁸⁰ k tomuto návrhu nelze uzavřít nájemní a pachtovní smlouvu z toho důvodu, že: „... nesplňují požadavek na dlouhodobost a jejich skončení je relativně jednodušší než u jiných druhů smluv; mohlo by tak se zvýšenou pravděpodobností docházet k maření účelu vyvlastnění, pro jež naplnění se smlouva o získání práv uzavírá“.

NSS ve svém rozsudku také vyloučil možnost použití smlouvy o smlouvě budoucí pro tento účel: „...uzavření smlouvy o smlouvě budoucí a vyčkání konce dědického řízení nebylo možné považovat za vhodnou alternativu také proto, že smlouva o smlouvě budoucí není nástrojem, který by skutečně zajišťoval bezprostřední realizaci účelu vyvlastnění. Osoba zúčastněná na řízení by nemohla k realizaci záměru přistoupit toliko na základě smlouvy o smlouvě budoucí. Pouhé následné neuzavření smlouvy budoucí by se mohlo stát velice snadným nástrojem obstrukcí. Ačkoliv by se mohla osoba zúčastněná na řízení domoci uzavření smlouvy soudně, nebylo by po ní možné spravedlivě žádat, aby nesla vysoké riziko nemožnosti realizace výstavby podle předem stanoveného harmonogramu.“⁸¹

⁸⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, s. 40.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

Lhůta, po kterou musí vyvlastnitel vynakládat úsilí na dosažení dohody s vyvlastňovaným, je dle § 5 odst. 1 ZoV 90 dnů. Lhůta k uzavření smlouvy počíná běžet dnem následujícím po doručení návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovanému. Lhůtu v délce 90 dnů shledal za přiměřenou i NSS, neboť lze očekávat, že v případě konstruktivního přístupu obou stran bude zákonná lhůta pro uzavření dohody plně postačující.⁸²

Tato lhůta je i dle mého názoru zcela přiměřené délky. Nelze ji s ohledem na délku kontraktačního procesu považovat ani za příliš dlouhou, ani krátkou k dosažení dohody mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným.

Také důvodová zpráva k návrhu nového zákona o vyvlastnění hodnotí, že 90denní doba se v praxi osvědčila jako dostatečně dlouhá pro rozhodnutí vyvlastňovaného, jestli chce nebo nechce uzavřít smlouvu o získání práv.⁸³

Podle mého názoru je pravděpodobné, že ačkoliv v praxi sice nedojde v této lhůtě k podpisu dohody oběma smluvními stranami, dojdou kontraktační jednání mezi oběma smluvními stranami do té fáze, že pro vyvlastnitel bude časově mnohem výhodnější dosáhnout s vyvlastňovaným dohody než zahajovat řízení o vyvlastnění. Vyvlastnitel si je v praxi vědom rizik⁸⁴, která mohou protáhnout či zcela zhatit vydání konečného rozhodnutí o vyvlastnění, a ví, že je pro něj mnohem výhodnější s vyvlastňovaným jednat o podmínkách možné smlouvy.

Těchto 90 dní je dobou, během níž nemůže vyvlastnitel činit žádné kroky přímo směřující k výstavbě. Dle NSS tak lze po vyvlastniteli spravedlivě žádat, aby tuto dobu využil k hledání kompromisu s vyvlastňovaným, pokud vyvlastňovaný projeví skutečný zájem dojit s vyvlastnitelem dohody.⁸⁵ Lze totiž předpokládat, že vyvlastňovaný nebude s návrhem, který mu byl vyvlastnitelem předložen, souhlasit, zejména v bodě týkajícím se ceny za omezení či odnětí vlastnického práva.

Vyvlastnění je přípustné až po uplynutí této lhůty, vyvlastnitel se ale může o dosažení dohody s vyvlastňovaným pokoušet libovolně dlouho, neboť horní hranice samozřejmě stanovena není. Platí ale, že vyvlastnitel je povinen vynakládat snahu na uzavření dohody minimálně po dobu 90 dnů. V případě, že vyvlastňovaný projeví zájem o uzavření dohody v den 91., může již vyvlastnitel žádat o vyvlastnění bez ohledu na tuto skutečnost. V praxi lze ale i v tomto případě předpokládat, že pro vyvlastnitel bude uzavření dohody rychlejší a z tohoto pohledu výhodnější

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č.j. 7 As 174/2014-44.

⁸³ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 4.

⁸⁴ Tímto mám na mysli zejména procesní obranu vyvlastňovaného. Vyvlastnitel zpravidla chce dosáhnout cíle vyvlastnění v co nejkratším časovém horizontu, takže již samotné vyvlastňovací řízení, natož situace, kdy vyvlastňovaný bude využívat všech možností procesněprávní ochrany, jsou pro něj z tohoto pohledu komplikací. Vyvlastnitel je pak často ochoten uhradit vyvlastňovanému i vyšší částku za odnětí či omezení vlastnického práva, než původně navrhoval, a dosáhnout tak s vyvlastňovaným dohody, jen aby vyřešil majetkoprávní situaci vedoucí k naplnění cíle vyvlastnění co nejdříve.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

než zahájení řízení o vyvlastnění. V situaci, kdy by vyvlastňovaný projevil úmysl uzavřít dohodu těsně před uplynutím lhůty 90 dní, je povinností vyvlastnitel v jednání o uzavření dohody pokračovat.

Dle § 560 OZ se pro převod věcného práva k nemovité věci vyžaduje písemná forma, smlouvu o získání práv je tedy nutno uzavřít v písemné formě. Dle § 561 OZ se pak k platnosti právního jednání učiněného v písemné formě vyžaduje podpis jednajícího. K uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě tak dochází okamžikem podpisu vyvlastňovaným v případě, že vyvlastnitel a vyvlastňovaný jsou v přímém styku (teorie projevu). V případě, kdy vyvlastnitel a vyvlastňovaný jednají v nepřítomnosti, platí, že smlouva o získání práv k pozemku nebo stavbě je uzavřena v okamžiku, kdy návrh smlouvy podepsaný vyvlastňovaným⁸⁶ dojde do dispoziční sféry vyvlastnitel.⁸⁷

Dle J. Hanáka⁸⁸ tedy v tomto případě dochází k faktickému zkrácení 90denní lhůty pro uzavření smlouvy o dny, které jsou potřebné k odeslání podepsaného návrhu smlouvy. Z praktických důvodů tedy vyvlastnitel v průvodních dopisech k návrhům smlouvy na získání práv uvádějí, že „... je vyvlastnitel návrhem smlouvy vázán, jestliže budou podepsané kupní smlouvy doručeny zpět nejpozději do 90 dnů následujících po dni, kdy byl vlastníkově doručen dopis spolu s přiloženým návrhem kupní smlouvy“⁸⁹. J. Hanák navrhuje, aby zákon zněl tak, že vyvlastnění je přípustné, pokud ve lhůtě 90 dnů ode dne doručení návrhu neodeslal vyvlastňovaný podepsaný návrh smlouvy na adresu uvedenou vyvlastnitelem. V tomto ohledu se s J. Hanákem ztotožňuji, neboť podle mého názoru by to bylo pro vyvlastňovaného i přehlednější. Lze totiž předpokládat, že vyvlastňovaný nebude mít datovou schránku a k odeslání podepsaného návrhu smlouvy využije poštovních služeb. V tom případě bude opravdu nutné připočítat dobu nutnou k doručení návrhu tak, aby v 90denní lhůtě byl návrh vyvlastniteli doručen.

V případě, kdy by vyvlastnitel zaslal vyvlastňovanému návrh smlouvy již podepsaný, platí, že smlouva je uzavřena okamžikem podpisu vyvlastňovaného. Krajský soud v Brně k tomuto v rozsudku ze dne 21. 5. 2021, č. j. 29 A 249/2018-41 uvedl: „... vzhledem k intenzitě zásahu do vlastnické práva a vyvlastnění jako ultima ratio pro uskutečnění účelu vyvlastnění je dle názoru soudu třeba

⁸⁶ Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 21 Cdo 3066/2017 pro podpis vyvlastňovaného platí, že: „... úředně ověřený podpis není obligatorní náležitostí kupní smlouvy, již je převáděno vlastnické právo k nemovitosti, a jež je současně vkladovou listinou pro zápis práva do katastru nemovitostí; jeho absence tedy nemůže mít sama o sobě za následek neplatnost smlouvy, přičemž katastrální úřad v takovém případě postupuje podle vyhlášky č. 357/2013 Sb.“

⁸⁷ Srov. ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I*, (§ 1–654). [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-4-2]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2?vtextu=570>.

⁸⁸ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 51.

⁸⁹ Tamtéž.

podmínky stanovené zákonem vykládat striktně, a nikoli tak, aby bezdůvodně konvenovaly zájmům vyvlastnítele. Za klíčové proto soud považuje uzavření smlouvy, nikoli vklad do katastru nemovitostí.“

Skutečnost, že se vyvlastniteli nepodařilo získat potřebná práva dohodou, by měl vyvlastnitel prokázat písemným odmítnutím návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovaným, zmeškáním lhůty poskytnuté navrhovatelem-vyvlastnitelem k přijetí návrhu na uzavření smlouvy, příp. absolutní nečinnosti vyvlastňovaného. Důkazní břemeno o tom, že se vyvlastnitel aktivně snažil o uzavření dohody, tedy leží na vyvlastniteli.

Vyvlastnitel musí k žádosti o vyvlastnění doložit, že se aktivně snažil o uzavření dohody – měl by popsat průběh kontraktačního jednání mezi ním a vyvlastňovaným, konkretizovat případné požadavky vznesené vyvlastňovaným v průběhu smluvního jednání a popsat průběh jednání mezi ním a vyvlastňovaným o těchto požadavcích. Tato svá tvrzení by měl žalovaný doložit listinnými či jinými důkazy.

Pouhé konstatování, že smluvní jednání nevedlo k dosažení konsenzu mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným o těchto požadavcích, je pro vyvlastňovací úřad nedostačující. Na druhou stranu vyvlastňovací úřad musí brát v úvahu při posuzování splnění podmínky skutečnost, zda smluvní jednání opravdu probíhala, byť bezvýsledně. Pro vyvlastňovací úřad by mělo být rozhodující, že se vyvlastnitel o dohodu s vyvlastňovaným pokusil, byť jednání bylo neúspěšné. Zároveň ale platí: „*Pokud vlastník pozemku od samého počátku výslovně deklaruje, že nemá zájem na uzavření dohody a že nepřistoupí na žádné nabízené řešení, pak nelze po vlastníkově stavby požadovat, aby zbytečně vynakládal prostředky na vypracování znaleckého posudku nebo vyhledání pozemku vhodného ke směně. Nelze po něm ani požadovat předkládání dalších nabídek, je-li zřejmý přetrvávající velký rozdíl v představě o náhradě za pozemek mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby.*“⁹⁰

Jak upozorňuje J. Hanák⁹¹, vzhledem k tomu, že ve vyvlastňovacím řízení musí být prokázáno, že smlouvu se navzdory negociačnímu procesu uzavřít nepovedlo, „*je třeba toto jednání považovat za faktickou součást vyvlastňovacího procesu v širším smyslu, třebaže předchází podání žádosti o vyvlastnění a vyvlastňovacímu řízení stricto sensu*“. Tento názor NSS zopakoval v nedávném rozsudku ze dne 24. 1. 2024, č.j. 9 As 1/2024-37 a potvrdil aplikaci tohoto rozhodnutí i pro účely zákona č. 416/2009 Sb.⁹².

Zároveň NSS upozornil: „*Kontraktační jednání nelze omezovat na pouhé předložení nabídky a její případné přijetí či odmítnutí. Předmětné jednání je i samotné navázání vzájemné komunikace směřující ke sladění představ o zamýšlené transakci. Současně je zcela běžné, že se představy jednotlivých stran takového předsmluvního jednání nesejdou a proces vyjednávání je neúspěšný, či z důvodu zcela odlišných představ není možné přikročit ani ke*

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39.

⁹¹ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 47.

⁹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2022, č. j. 10 As 166/2022-93.

*konkrétnějšímu nastavení podmínek smlouvy.*⁹³ Negociační proces předcházející vyvlastnění tedy nelze vnímat *stricto sensu*, ale je třeba posuzovat jej v celé šíři kroků směřujících k dosažení dohody mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem.

Splnění podmínky dle § 5 odst. 1 ZoV – tedy povinnost vyjednávat o uzavření smlouvy – se dle § 5 odst. 5 nevyžaduje v případech, kdy to objektivní faktické a právní podmínky znemožňují.

Taxativní výčet stanoví, že negociační proces dle § 5 odst. 1 ZoV není vyžadován v případech, kdy vyvlastňovaný není znám, není znám jeho pobyt nebo se mu nepodařilo doručit návrh smlouvy na známou adresu, a dále v případě, 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.

Jak ovšem podotýká T. Grygar⁹⁴, nejsou tímto ustanovením dotčena pravidla hmotněprávní úpravy v OZ (§ 570 až 573 OZ), která upravují právní jednání vůči nepřítomné osobě (s výjimkou doručování do zahraničí). Na situaci, kdy by vyvlastňovaný vědomě zmařil dojití návrhu smlouvy, se tedy aplikuje § 570 odst. 1 OZ a uplatní se nevyvratitelná právní domněnka, že smlouva vyvlastňovanému došla. Vyvlastňovaný by zmařil dojití smlouvy např. v případech, že by odstranil své jméno ze seznamu osob bydlících v domě, odstranil by dopisní schránku nebo zaslepil vstup do ní nebo by zrušil svou e-mailovou nebo datovou schránku atd.⁹⁵ Uplatnil by se pak § 573 OZ, který stanoví vyvratitelnou právní domněnku doby dojití. Má se tedy za to, že došla zásilka odeslaná s využitím provozovatele poštovních služeb došla třetí pracovní den po odeslání. Dle T. Grygara tak bude ust. § 5 odst. 1 písm. a) ZoV *in fine* dopadat na situace, kdy vyvlastňovaný vyvrátí právní domněnku doručení, zásilka bude ztracena či doručení bude neúčinné apod.⁹⁶

V této souvislosti je nutné upozornit také na formální chybu, kdy ZoV ohledně návrhu na uzavření smlouvy odkazuje na § 43 až § 46 občanského zákoníku, ovšem občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., tedy již neúčinného. Přestože jsem si vědoma skutečnosti, že „... *posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky*“⁹⁷, měl by být odkaz správně upraven na § 1731 až § 1739 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Jde o odkaz na ustanovení zákona týkající se návrhu na uzavření smlouvy upozorňující na skutečnost, že návrh na uzavření smlouvy musí splňovat nezbytně podstatné náležitosti smlouvy tak, aby smlouva mohla být uzavřena jeho jednoduchým a nepodmíněným přijetím, a pokud z něho

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2023, č.j. 8 As 25/2023-71.

⁹⁴ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 56.

⁹⁵ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1–654)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-4-2]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2?textu=570>.

⁹⁶ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 56.

⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99.

plyne vůle navrhovatele být smlouvou vázán, bude-li nabídka přijata. Vzhledem k tomu, že dle § 18 odst. 2 a odst. 3 písm. c) ZoV listiny prokazující splnění podmínky vyvlastnění uvedené v § 5, včetně prohlášení o tom, že ve stanovené lhůtě se vyvlastniteli nepodařilo získat dohodou potřebná práva k pozemku nebo ke stavbě, jsou nezbytnou náležitostí žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení, lze doporučit, aby návrh na uzavření smlouvy byl učiněn písemnou formou. Vyvlastňovací úřad je přitom povinen přezkoumat návrh smlouvy v těchto podstatných náležitostech, ačkoliv není oprávněn posuzovat platnost smlouvy. Návrh smlouvy totiž předkládá vyvlastnitel vyvlastňovanému ve fázi soukromoprávní kontraktace a posouzení platnosti takovéto smlouvy pak spadá do pravomoci obecných soudů. Pokud by tedy vyvlastňovaný namítal neplatnost smlouvy, která mu byla vyvlastnitelem předložena, bude toto předmětem přezkumu obecnými soudy.

3.1.1 Doručení návrhu na uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo stavbě do ciziny

Pokud se doručuje do ciziny, platí, že dnem doručení je třicátý den ode dne, kdy vyvlastnitel odeslal návrh na uzavření smlouvy prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Zákonodárce k tomuto řešení vedla dle důvodové zprávy k novele ZoV následující úvaha: „V případě, že se vyvlastnitel nachází v zahraničí a není možné jej běžným způsobem zastihnout, měl by být zahájen proces vyvlastnění, ve kterém již bude doručování úkolem orgánu veřejné moci, který disponuje širší škálou zákonných možností, jak vyvlastňovaného v cizině zastihnout a zjistit jeho pobyt (např. součinnost orgánů veřejné moci zahraničního státu). Jelikož vyvlastnitel uvedená zákonná procesní oprávnění nemá, není možné po něm spravedlivě požadovat, aby naplnil přísná pravidla doručování. Nemožnost prokázat doručení nesmí být důvodem zdržování realizace činností ve veřejném zájmu.“⁹⁸

Jak upozorňuje ale T. Grygar⁹⁹, v § 5 odst. 1 ZoV *in fine* se jedná o právní domněnku nevyvratitelnou, na rozdíl od právní úpravy v OZ, který v § 573 stanoví právní domněnku vyvratitelnou. (Má se za to, že došla zásilka odeslaná s využitím provozovatele poštovních služeb, byla-li odeslána na adresu v jiném státu, došla patnáctý pracovní den po odeslání).

T. Grygar v tomto spatřuje krácení na právech vyvlastňovaného, neboť „... vyvlastňovaný (jemuž bylo doručováno do ciziny) nemá ani možnost s ohledem na nevyvratitelnou domněnku, prokázat nedoručení návrhu smlouvy. Tím tak může k této skupině osob docházet k faktickému potlačení subsidiarity vyvlastnění“¹⁰⁰. Autor pokládá právní úpravu doručování do ciziny v zákoně o vyvlastnění za nekoncepční a nevhodnou. S tímto názorem se ztotožňuji, i v ZoV by měla být dle mého názoru právní

⁹⁸ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zvláštní část, k čl. XXVI, k bodu 1.

⁹⁹ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 56.

¹⁰⁰ Tamtéž, s. 56–57.

domněnka doručení stanovena jako vyvratitelná. Spekulovat lze také o vhodnosti délky doby dojití. Zatímco OZ v § 573 stanoví domněnku doby dojití na patnáctý pracovní den po odeslání, zákon o vyvlastnění ji stanoví na 30 dní. Snad by v tom bylo možné spatřovat větší snahu o ochranu práv vyvlastňovaného, to by ale platilo, pokud by byla domněnka doby dojití stanovena shodně s OZ jako vyvratitelná. Takhle se jedná o podivný koncept nevýhodný jak pro vyvlastnítele, tak pro vyvlastňovaného. Domněnka doby dojití by měla být ve jménu ochrany práv vyvlastňovaného stanovena jako vyvratitelná, ale s ohledem na urychlení negociačního procesu by měla být přiměřeně zkrácena na 15 dní, aby byl zachován soulad právní úpravy shodně s OZ. I zde lze ovšem spekulovat, zda délka doby dojití pro doručování do ciziny není s ohledem na dnešní komunikační technologie příliš dlouhá. Ovšem jak poznamenává M. Zuklínová¹⁰¹: „*Nicméně, empirie svědčí o tom, že přeshraniční (fyzické) doručování zásilek např. po Evropě stále trvá obvykle zhruba deset dní, a kromě toho stále ještě existují oblasti, v nichž o rozvinutosti komunikačních kanálů mluvit nelze.*“

Na okraj je nutné poznamenat, že jako naprosto nekonceptní se pak jeví stanovení další nevyvratitelné právní domněnky v § 3 odst. 8 zák. č. 416/2009 Sb. Toto ustanovení bylo do zákona vloženo novelou č. 465/2023 Sb. a stanoví, že „*pokud vyvlastňovací úřad doručuje v rámci vyvlastňovacího řízení vyvlastňovanému do ciziny, platí, že dnem doručení je třicátý den ode dne, kdy byla písemnost odeslána prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, pokud nebylo doručeno dříve.*“ V tomto případě se sice nejedná o stanovení právní domněnky dojití pro účely negociačního procesu o smlouvě o získání práv, ale jde o nevyvratitelnou právní domněnku sjednanou pouze pro účely již zahájeného vyvlastňovacího řízení. Důvodová zpráva o důvodu vložení tohoto ustanovení do zákona mlčí. Jde opět o právní domněnku nevyvratitelnou, takže opět nebude mít vyvlastňovaný možnost prokázat nedoručení písemnosti. ZoV žádnou takovou domněnku nestanoví. Pro tento případ by se na proces doručování použilo ust. § 22 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „SŘ“), který stanoví, že „*adresátům, kteří se zdržují v cizině nebo jejichž sídlo nebo pobyt, popřípadě jiná adresa pro doručování podle § 19 odst. 4 je v cizině, lze doručit prostřednictvím provozovatele poštovních služeb nebo prostřednictvím příslušného orgánu státní správy pověřeného k doručování písemností do ciziny.*“ Pokud by se tímto způsobem nepodařila vyvlastňovanému písemnost doručit, byl by mu dle § 17 odst. 4 ZoV (shodně tak předpokládá § 22 SŘ *in fine*) ustanoven opatrovník. Toliko jen pro ilustraci nepřehlednosti lhůt pro doručování ve vyvlastňovacím řízení.

Návrh nového zákona o vyvlastnění počítá v § 16 odst. 1 s obdobnou právní úpravou doručování jako současný zákon o vyvlastnění: „*Doručuje-li se písemnost podle tohoto zákona do ciziny, platí, že dnem doručení je třicátý den ode dne, kdy byla písemnost odeslána prostřednictvím provozovatele poštovních*

¹⁰¹ ZUKLÍNOVÁ, Michaela in: ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1–654)*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-4-2]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2?vtextu=570>.

služeb na adresu vyvlastňovaného uvedenou u předmětu vyvlastnění v katastru nemovitostí nebo na adresu vyvlastňovaného uvedenou v jiném veřejném rejstříku, není-li předmět vyvlastnění evidován v katastru nemovitostí, popřípadě na jinou známou adresu vyvlastňovaného. To neplatí, pokud bylo prokazatelně doručeno dříve.“

Je zde tedy opět navržena nevyvratitelná právní domněnka doručení, resp. důvodová zpráva zde hovoří o fikci doručení. Důvodová zpráva¹⁰² odůvodňuje tuto právní úpravu takto: „*V případě doručování do ciziny může být problematické získání potvrzení o doručení listiny. Aby nedocházelo k maření vyvlastnění, stanovuje se proto fikce doručení. Výčet adres, na který se listina doručuje, je alternativní. Je-li listina zaslána na některou z uvedených adres, platí, že je doručena třicátým dnem po odeslání listiny. Je potřeba stanovit fikci doručení při doručování do ciziny, protože jinak by mohlo být zdoluhavým doručováním do ciziny nedůvodně mařeno vyvlastnění. Z tohoto pravidla je stanovena výjimka pro případy, kdy se prokáže, že k doručení došlo dříve. V takovém případě se za den doručení bude považovat den, ve kterém bylo prokazatelně podle doložených podkladů doručeno.“*

3.2 Získání práv tzv. jiným způsobem

Co se rozumí smlouvou o získání práv k pozemku nebo stavbě, by v praxi nemělo činit potíže. Ovšem není zcela zřejmé, co vše lze považovat za získání práv jiným způsobem dle § 3 odst. 1 ZoV, neboť toto není v ZoV uvedeno ani demonstrativně.

T. Grygar¹⁰³ soudí, že „*v obecné rovině lze konstatovat, že onen „jiný způsob“ má představovat mírnější zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva než je vyvlastnění, přičemž a contrario nejde o získání práva dohodou (smlouvou).*“ Autor ovšem upozorňuje na to, že tento jiný způsob musí být dosažitelný a racionální. Nelze tak např. souhlasit s tím, že by se za tento jiný způsob mělo pokládat např. zřízení služebnosti závětí. Autor připouští, že teoreticky by takto získat věcné břemeno k věci možné bylo, v praxi by však tento způsob funkční nebyl.

Vzhledem k tomu, že nástroje „*jiného způsobu získání práv*“ jsou značně pestré, mělo by pro tento způsob získání práv být společné alespoň to, že povedou k totožnému nebo alespoň srovnatelnému výsledku, a to jak výsledku hmotněprávnímu (např. získání věcného práva k věci cizí, změně vlastnictví apod.), tak výsledku shodnému co do procesní ochrany vyvlastnítele i vyvlastňovaného.¹⁰⁴

Dříve, před účinností zák. č. 49/2016 Sb., který novelizoval zákon o vyvlastnění, bylo za typický příklad získání práv jiným způsobem považováno vypořádání spoluvlastnického podílu

¹⁰² Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. [cit. 2024-6-10]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 16 odst. 1, s. 64.

¹⁰³ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 60.

¹⁰⁴ MALAST, Jan. K vývoji podmínek vyvlastnění v soukromém i veřejném právu (se zaměřením na požadavek subsidiarity v případě nezbytného přístupu k nemovitosti). *Právník*, 2020, č. 2, s. 181.

soudem. Jak uvádí ale J. Hanák¹⁰⁵, nyní již toto za jiný způsob získání práv považovat nelze. Vyvlastňovací řízení v tomto případě umožňuje dosáhnout stejného výsledku rychleji.

Autor pokládá za jediný příklad jiného způsobu získání práv ve smyslu § 3 odst. 1 ZoV výměnu pozemku podle § 59 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Dle důvodové zprávy k návrhu nového zákona o vyvlastnění se za jiný způsob pokládá např. zřízení nezbytné cesty.¹⁰⁶ Naopak právní teorie¹⁰⁷ pokládá zřízení práva nezbytné cesty za problematický příklad. Dle J. Malasta¹⁰⁸ je hlavní komplikací pro zřízení nezbytné cesty v režimu ZoV skutečnost, že existuje alternativa v podobě zřízení práva nezbytné cesty k nemovité věci podle § 1029 odst. 2 OZ. Vyvlastnitel si tak může vlastně zvolit, zda se vydá cestou soukromoprávního či veřejnoprávního řešení. Pro vyvlastňovaného se jeví jako výhodnější použití veřejnoprávní úpravy dle ZoV, neboť vyvlastňovaný má v tomto řízení postavení slabší strany a je zákonem více chráněn. Dle autora tak nelze chápat zřízení nezbytné cesty dle OZ jako podmínku pro aplikaci ZoV. Autor připouští, že v některých případech tomu tak může být, ale „rozhodně však nelze říci, že by instrument nezbytné cesty představoval en bloc aplikovatelnou nezbytnou podmínku, respektive překážku užití vyvlastňovacího zákona k naplnění účelu přístupu k nemovitosti ve smyslu § 170 odst. 2 stav. 2.“¹⁰⁹

Dále uvádí důvodová zpráva k návrhu nového zákona o vyvlastnění jako příklad využití institutů veřejného práva.¹¹⁰ Příkladem je zde uveden zákon o památkové péči, který ukládá vyvlastnění jako krajní alternativu k ukládání pokut za zanedbávání péče o kulturní památku vlastníkově kulturní památky. Dle důvodové zprávy, dokud je možné dosáhnout účelu vyvlastnění (v tomto případě ochrany kulturní památky) ukládáním pokut nebo jiných opatření, není vyvlastnění přípustné¹¹¹. Až pokud nelze nápravy dosáhnout jinak, lze vyvlastňovat.

Jak upozorňuje J. Hanák, objevily se v právní teorii i názory, že „... vyvlastnění není přípustné, pokud lze místo uskutečnění účelu vyvlastnění zvolit zcela jiný způsob řešení environmentálního problému (např. místo stavby protipovodňové nádrže provést opatření na zvýšení retenčních schopností krajiny nebo místo stavby

¹⁰⁵ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 36.

¹⁰⁶ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 3 odst. 1 písm. c), s. 41.

¹⁰⁷ Např. MALAST, Jan. K vývoji podmínek vyvlastnění v soukromém i veřejném právu (se zaměřením na požadavek subsidiarity v případě nezbytného přístupu k nemovitosti). *Právník*, 2020, č. 2, s. 181; GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 60.

¹⁰⁸ MALAST, Jan. K vývoji podmínek vyvlastnění v soukromém i veřejném právu (se zaměřením na požadavek subsidiarity v případě nezbytného přístupu k nemovitosti). *Právník*, 2020, č. 2, s. 179.

¹⁰⁹ Tamtéž.

¹¹⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. [cit. 2024-6-10]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 3 písm. c), s. 41.

¹¹¹ Tamtéž.

obchvatu města omezit jízdu automobily ve prospěch MHD apod.)“¹¹² V. Dohnal¹¹³ dokonce požaduje pro tyto případy využít znaleckého zkoumání. J. Hanák připouští, že „výše uvedené námitky mají věcné opodstatnění ... avšak vzhledem k jejich povaze není ... vyvlastňovací řízení platformou, kde by mohly být řešeny. Ze znění § 3 odst. 1 VyvLZ totiž jasně vyplývá, že je myšlen jiný způsob získání práv, nikoliv jiný způsob provedení účelu vyvlastnění (environmentálního důvodu).“¹¹⁴ T. Grygar považuje požadavek V. Dohnala až za absurdní, považuje jej dokonce za volné dotváření práva.¹¹⁵

Za jiný způsob získání práva tedy nelze považovat *ad absurdum* jakékoliv hledání alternativní možnosti, jak se vyvlastnění vyhnout. Považuji jej spíše za jakousi „sběrnou“ kategorii možností dosažení účelu vyvlastnění jinak než dohodou. Souhlasím v tomto ohledu s T. Grygarem¹¹⁶, že absolutní absence, byť jen demonstrativního výčtu, je chybou. Uvedení demonstrativního výčtu by ovšem tuto chybu také nevyřešilo, vhodnější by se mohlo jevit uvedení taxativního výčtu, byť tato varianta s ohledem na množství zákonů, které upravují účely vyvlastnění (a kde by se mohl „jiný způsob získání práv“ objevit), působí jako nepraktická. Vzhledem k tomu, že se dle mého názoru opravdu jedná o jakousi „zbytkovou“ kategorii způsobující spíše nepřehlednost a domněnky, jeví se mi jako nejvhodnější řešení tuto kategorii zcela vypustit.

3.3 Specifika dle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury

Zákon č. 416/2009 Sb. se do 31. 12. 2023 nazýval zákonem o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. Zákon doznal od 1. 1. 2024, potažmo od 1. 7. 2024, novelizace zákony č. 465/2023 Sb. a 152/2023 Sb., přičemž s účinností od 1. 1. 2026 bude novelizován zákonem č. 202/2023 Sb.

Od 1. 1. 2024 došlo k rozšíření definice pojmu „dopravní infrastruktura“, a tím tedy i k rozšíření působnosti tohoto zákona. Jak upozorňuje důvodová zpráva k zák. č. 465/2023 Sb., je důvodem přijetí této právní úpravy naplnění závazků České republiky vyplývajících z práva Evropské unie.

Tento zákon upravuje postupy při přípravě a povolování staveb dopravní, vodní, energetické a těžební infrastruktury, infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého, infrastruktury elektronických komunikací a strategických investičních staveb, při získávání práv k pozemkům

¹¹² HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 81.

¹¹³ DOHNAL, Vítězslav. *Vyvlastnění a ochrana vlastnického práva*. Brno: Ekologický právní servis, 2000, s. 15.

¹¹⁴ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 82.

¹¹⁵ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 62.

¹¹⁶ Tamtéž.

a stavbám potřebných pro uskutečnění uvedených staveb a uvádění těchto staveb do užívání s cílem urychlit jejich majetkoprávní přípravu, povolování a následný soudní přezkum správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami. Cílem tohoto zákona je urychlit majetkoprávní přípravu, umístování a povolování užívání těchto staveb. Jde o zákon speciální k zákonu o vyvlastnění, zákon o vyvlastnění se použije pro případy, pokud tento zákon nestanoví jinak. Obsahuje tedy určité odchylky od zákona o vyvlastnění právě s cílem dosáhnout urychlení výstavby staveb v něm uvedených.

Zákon č. 416/2009 Sb. shodně se ZoV požaduje pro splnění podmínky přípustnosti vyvlastnění podle ZoV nejprve učinění návrhu na získání potřebných práv k pozemku nebo stavbě dohodou. Odlišností v negociačním procesu oproti ZoV je více a všechny mají za cíl zkrátit dobu potřebnou pro výstavbu strategicky významné infrastruktury.

První odlišností je, že dle § 3 odst. 2 zák. č. 416/2009 Sb. stačí pro splnění této podmínky pouze doručení návrhu smlouvy na získání potřebných práv buď na adresu, kterou vlastník nemovitosti předem písemně sdělil, na adresu místa trvalého pobytu vlastníka nemovitosti, na jeho adresu bydliště v cizině, nebo na adresu evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o fyzickou osobu, nebo na adresu sídla evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o právnickou osobu. Doručuje se tedy primárně na adresy veřejně dostupné z katastru nemovitostí, protože nelze po vyvlastniteli, který pravděpodobně nebyl dosud s vyvlastňovaným v žádném právním vztahu, požadovat, aby zjišťoval jinou adresu, kde se může vyvlastňovaný zdržovat. Splnění podmínky zahájení negociačního procesu spočívající v doručení návrhu smlouvy se nevyžaduje v případech, kdy doručení na adresy není možné, protože se vlastník nemovité věci na nich nezdržuje, odstěhoval se nebo není v místě adresy znám.

Jde-li o práva potřebná pro uskutečnění stavby dopravní, vodní, energetické nebo těžební infrastruktury nebo infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého, je podle § 3 odst. 6 zák. č. 416/2009 Sb. podmínka přípustnosti vyvlastnění spočívající v nemožnosti získat tato práva dohodou nebo jiným způsobem splněna, pokud byl vyvlastňovanému doručen návrh na uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, která jsou předmětem vyvlastnění, a smlouva nebyla ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení návrhu uzavřena, přestože se vyvlastnitel nejméně 30 dnů před podáním žádosti o vyvlastnění pokusil s vyvlastňovaným o návrhu smlouvy jednat.

30denní lhůta tedy platí pro všechny stavby dle zák. č. 416/2009 Sb. s výjimkou staveb infrastruktury elektronických komunikací a strategických investičních staveb, kde se použije 90denní lhůta dle ZoV.

Dle J. Hanáka může otázku vzbuzovat význam formulace „*pokusil s vyvlastňovaným o návrhu smlouvy jednat*“¹¹⁷. Obecně totiž platí, že ze zákona o vyvlastnění povinnost ústního (osobního) (pro)jednání návrhu na smluvní získání nemovitostí nevyplývá a nelze ji dovodit ani z jiných ustanovení tohoto zákona.¹¹⁸ J. Hanák upozorňuje, že formulace „*pokusil se jednat*“, která byla do zákona č. 416/2009 Sb. vložena novelou č. 169/2018 Sb. je neurčitá a její obsah bude vytvořen praxí.¹¹⁹

Domnívám se, že tuto formulaci nelze vykládat tak, že by vyvlastnitel měl povinnost s vyvlastňovaným jednat ústně. Právní jednání může být učiněno konkludentně nebo výslovně – a to v ústní či písemné formě.¹²⁰ Pokud by zákonodárce zamýšlel stanovit obligatorně povinnost ústního jednání, výslovně by to uvedl. Zde bylo podle mého názoru úmyslem zákonodárce (úmysl lze jen odhadovat, neboť důvodová zpráva o důvodu této novelizace mlčí) výslovně stanovit, že jednání o uzavření smlouvy muselo probíhat v době 30 dnů bezprostředně předcházejících podání návrhu na vyvlastnění.

Dle B. Vlachové¹²¹ je zavedení této 30denní lhůty zbytečné, neboť jak upozorňuje: „... *při posuzování podmínek vyvlastnění se nespokojí (soud) s pouhým formalismem v podobě doručení návrhu a uplynutí lhůty, ale skutečně zkoumá a hodnotí postup vyvlastnitel v předmětném období*“.

Jak již bylo výše zmíněno, pro doručování do ciziny dle tohoto zákona platí, že dnem doručení je třicátý den ode dne, kdy byla písemnost odeslána prostřednictvím provozovatele poštovních služeb za předpokladu, že nebyla prokazatelně doručena dříve.

Důležitým ustanovením je § 3 odst. 2 zák. č. 416/2009 Sb. *in fine*. Zde je stanoveno, že doručení návrhu smlouvy na získání potřebných práv má účinky i vůči všem právním nástupcům vyvlastňovaného. Pokud by tedy po doručení návrhu smlouvy došlo ke změně v osobě vyvlastňovaného, běh 90denní lhůty pro uzavření smlouvy o získání práv by se nepřerušil ani nezastavil. Cílem této právní úpravy je předejít případným snahám vyvlastňovaného o blokaci procesu vyvlastnění. V případě absence tohoto ustanovení by totiž bylo možné, aby vyvlastňovaný opakovaně převáděl předmět vyvlastnění na nové vlastníky, a lhůta pro uzavření smlouvy o získání práv by tak začala běžet vždy od začátku. *Ad absurdum* by tak vyvlastňovaný mohl předmět vyvlastnění převádět do nekonečna a uplynutí lhůty by tak mohlo být znemožněno.

¹¹⁷ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 52.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2016, č. j. 3 As 180/2014-64.

¹¹⁹ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 52.

¹²⁰ Srov. např. ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1–654)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-4-2]. ASPI_ID KO89_a2012CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2?vtextu=570>.

¹²¹ VLACHOVÁ, Barbora. Aktuální otázky vyvlastnění v režimu zákona o urychlení výstavby. *Bulletin advokacie*, 2019, č. 6, s. 21.

Návrh nového zákona o vyvlastnění obsahuje právní úpravu obdobnou, ovšem s tím rozdílem, že v § 4 odst. 2 stanoví, že doručení návrhu smlouvy o získání práv má účinky i vůči právním nástupcům vyvlastňovaného po dobu 1 roku od jeho doručení. Dle důvodové zprávy má stanovení roční lhůty zabránit tomu, aby vyvlastnitel nemohl kdykoliv v budoucnu poukazovat na to, že smlouva o získání práv byla vyvlastňovanému doručena.¹²²

Návrh nového zákona o vyvlastnění také na rozdíl od zákona č. 416/2009 Sb. v § 4 odst. 2 stanoví, že dojde-li v průběhu 90 dnů od doručení návrhu smlouvy o získání práv vyvlastňovanému ke změně v osobě vyvlastňovaného, musí vyvlastnitel vyvíjet snahu, kterou po něm lze rozumně požadovat, o uzavření smlouvy o získání práv vůči novému vyvlastňovanému až do uplynutí této doby. Dle důvodové zprávy je důvodem výslovného zakotvení této povinnosti vyvlastnitel, aby vyvlastňovaný nebyl nepřiměřeně krácen na svých právech.¹²³ Vyvlastnitel tak dle důvodové zprávy nevyvine dostatečnou snahu v případě, kdy by pouze zaslal návrh smlouvy vyvlastňovanému a dále na pokusy o jednání nereagoval. Vyvlastnitel má povinnost nejen zaslat novému vyvlastňovanému návrh smlouvy, a to kompletně včetně všech příloh, ale také s ním vážně jednat o uzavření smlouvy. Dle důvodové zprávy vyvlastniteli tedy samozřejmě nevzniká povinnost přistupovat na návrhy vyvlastňovaného, ale musí odůvodnit, jaké skutečnosti jej k zamítnutí vyvlastňovaným navrhovaných řešení vedly.¹²⁴

Zakotvení výslovné povinnosti vyvlastnitel jednat vážně o uzavření smlouvy s vyvlastňovaným považuji za vhodné řešení. V právní úpravě zák. č. 416/2009 Sb. toto ustanovení postrádám. Zákon pouze stanoví, že doručení návrhu smlouvy má právní účinky vůči nástupcům, ovšem z ustanovení neplyne faktická povinnost vyvlastnitel pokoušet se s novým vyvlastňovaným o uzavření smlouvy.

Cílem právní úpravy by měl být balanc mezi právy a povinnostmi vyvlastnitel a vyvlastňovaného a stávající ustanovení má dle mého názoru za cíl pouze urychlit proces jednání o smlouvě o získání práv a neposkytuje dostatečnou ochranu novému vyvlastňovanému. Ten se tak může ocitnout v situaci, kdy vstoupí do práv a povinností předchozího vyvlastňovaného na konci běhu lhůty pro jednání o smlouvě, která byla zaslána jeho právnímu předchůdci, aniž by mu zákon, třeba i časově, poskytl dostatečný prostor pro vyjednávání o smlouvě. Byť judikatura jasně a konstantně požaduje, aby se nejednalo pouze o formální snahu vyvlastnitel o uzavření dohody,¹²⁵

¹²² Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupná z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 4. odst. 1 a 2, s. 45.

¹²³ Tamtéž.

¹²⁴ Tamtéž.

¹²⁵ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2024, č. j. 9 As 1/2024-37.

výslovné stanovení povinnosti vyvlastnítele vyvíjet vážnou snahu je s ohledem na ochranu práv právního nástupce vyvlastňovaného žádoucí.

3.4 Náležitosti a přílohy návrhu smlouvy o získání práv k pozemku nebo stavbě

ZoV stanoví v § 5 odst. 2 náležitosti návrhu smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě. Je nezbytné v této souvislosti upozornit na to, že v případě, že by se i přes snahu vyvlastňovaného a vyvlastnítele dosáhnout dohody nepodařilo a vyvlastnitel by následně podal žádost o vyvlastnění, nemusel by přílohy, které jsou součástí návrhu smlouvy o získání práv, k návrhu na vyvlastnění přikládat znovu. Vyvlastňovací úřad v tomto případě bude vycházet z příloh ke smlouvě o získání práv. Tímto postupem dochází nejen k urychlení vyvlastňovacího řízení, ale zároveň je vyvlastnitel takto nucen k tomu, aby přílohy ke smlouvě byly v takové kvalitě, aby obstály i ve vyvlastňovacím řízení.

V případě, kdy by smlouva o získání práv tyto potřebné náležitosti a přílohy neobsahovala, byla by považována za neplatnou, a to dle závažnosti porušení ustanovení § 5 buď absolutně, nebo relativně.

Těmito náležitostmi jsou znalecký posudek, podle kterého navrhl vyvlastnitel vyvlastňovanému cenu za získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě, informace o účelu vyvlastnění, tedy o konkrétním záměru, který nelze uskutečnit bez získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě od vyvlastňovaného, s upozorněním, že nedojde-li k uzavření smlouvy, je možné ve veřejném zájmu získat tato práva vyvlastněním, dále pak informace o možnosti vyvlastňovaného podle § 20 odst. 1 ZoV předložit vyvlastňovacímu úřadu znalecký posudek. Pokud je předmětem smlouvy část pozemku, je nedílnou součástí návrhu smlouvy geometrický plán tuto část pozemku vymezující. Smlouva musí také obsahovat ustanovení, které založí právo vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečnění účelu převodu do 3 let od uzavření smlouvy.

Dle J. Hanáka je přínos informační povinnosti dle § 5 odst. 2 písm. b) ZoV sporný, neboť „pro vyvlastňované je zmínka o vyvlastnění dokladem nátlaku ze strany vyvlastnítele a zpochybňuje v jejich očích upřímnost snahy o dohodu s nimi”¹²⁶. Autor také podotýká, že toto upozornění přináší novou informaci pouze pro vlastníky, kteří do té doby nesledovali přijímání územně plánovací dokumentace, tedy územní nebo stavební řízení, ve kterém došlo k povolení z hlediska veřejného práva. J. Hanák dále uvádí, že „... vlastníci bývají také osloveni s žádostí o udělení souhlasu dle § 184a stavebního zákona pro účely

¹²⁶ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 57.

*územního a stavebního řízení*¹²⁷. NSZ obsahuje v § 187 právní úpravu obdobnou jako v § 184 zák. č. 183/2006 Sb., ovšem důvodová zpráva uvádí, že „*výjimku z doložení souhlasu představují záměry, pro které je zákonem dán účel vyvlastnění. Účely vyvlastnění stanoví vedle stavebního zákona celá řada dalších zákonů a stavební úřad musí ověřit, zda pro záměr, který je předmětem žádosti, je dán zákonný účel vyvlastnění.*“¹²⁸

Domnívám se, že uvedení informace o účelu vyvlastnění dle § 5 odst. 2 písm. b) je nezbytné. Ne každý vyvlastňovaný sleduje územně plánovací dokumentaci a musí si být vědom důležitosti jednání o smlouvě o získání práv. Bez této informace by vyvlastňovaný mohl brát doručení návrhu smlouvy o získání práv na lehkou váhu a nevěnovat negociačnímu procesu dostatečnou pozornost. Ke sjednání smlouvy by tak nemuselo z tohoto důvodu dojít, což by přinášelo negativní důsledky jak pro vyvlastňovaného, tak pro vyvlastnitel. T. Grygar dále upozorňuje, že „... *nepostačí prosté uvedení expropriačního titulu odkazem na zákonné ustanovení*“¹²⁹.

§ 5 odst. 4 ZoV také ukládá, aby smlouva o získání práv k pozemku nebo ke stavbě zakládala právo vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do 3 let od uzavření smlouvy. Toto ustanovení má za cíl předcházet možnému zneužití hrozby vyvlastněním. Mohlo by totiž dojít k situaci, kdy by vyvlastňovaný ovlivněn hrozbou vyvlastnění prodal vyvlastniteli pozemek, který by ovšem vyvlastnitel k naplnění účelu vyvlastnění nezbytně nepotřeboval. V případě, kdy by tedy vyvlastňovaný využil svého práva v této situaci a od smlouvy o získání práv odstoupil, měl by dle § 3002 odst. 2 OZ nárok na vydání bezdůvodného obohacení.¹³⁰

T. Grygar ovšem v této souvislosti upozorňuje na to, že není jasné, co lze rozumět formulací „*(ne)zahájení účelu vyvlastnění*“¹³¹. Dle autora (který vycházel ze zák. č. 183/2006 Sb., stavebního zákona) lze za „*zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění přinejmenším považovat již zahájení územního řízení a následného stavebního řízení (§ 94j stavebního zákona) nebo uzavření veřejnoprávní smlouvy (§ 78 odst. 5, § 78a, § 116 stavebního zákona)*“¹³². Jak autor upozorňuje: „... *s ohledem na délku nejrušnějších povolenacích procesů podle stavebního zákona i složkových předpisů v České republice by bylo ve většině případů velmi obtížné fakticky zahájit na vyvlastňovaném pozemku stavební činnost ve lhůtě dvou let od pravomocného*

¹²⁷ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 57.

¹²⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k zák. č. 283/2021 Sb.*, zvláštní část, komentář k § 187.

¹²⁹ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 58.

¹³⁰ Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2022, sp. zn. 23 Cdo 1311/2022 je do aplikačního rozsahu ust. § 3002 odst. 2 občanského zákoníku „*třeba zahrnout i případy smluv zrušených na základě zákonného ustanovení, tedy například jako v řešené věci zrušení smlouvy na základě odstoupení jedné ze stran ze zákonného důvodu, ačkoli samotné ustanovení výslovně tyto případy aplikace nepředpokládá. Uvedený závěr vychází z naplnění předpokladů pro analogii legis*“.

¹³¹ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 59.

¹³² Tamtéž.

*rozhodnutí o vyvlastnění. Opačný výklad by v řadě případů znamenal zmaření investice vyvlastnítelem, a to bez ohledu na jeho (ne)činnost*¹³³.

Dle komentáře¹³⁴ může mít zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění dvojí podobu – a to faktickou nebo právní. Za faktickou lze považovat dle autorů např. skryvka pudy či bourací práce na stavbě, za právní činnost lze považovat např. podání žádosti ke stavebnímu úřadu o povolení k odstranění stavby. Autoři uzavírají, že „*obě tyto činnosti naplňují splnění podmínky komentovaného ustanovení o zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění s tím, že z důlce právní normy jednoznačně vyplývá, že postačí zahájit takovou činnost; není tedy nutné, aby v průběhu lhůty byl účel vyvlastnění dosažen*“¹³⁵.

Shodně se k této problematice staví také judikatura. Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1999/2012, který nám nastiňuje pohled soudu na faktickou podobu uskutečňování účelu vyvlastnění (nutno podotknout, že judikát se zabýval zrušením rozhodnutí o vyvlastnění dle § 116 odst. 1 zák. č. 50/1976 Sb.¹³⁶), stačilo k započetí užívání pozemků k účelu vyvlastnění samotné zahájení stavby na podkladě stavebního povolení, „*aniž by bylo významné, zda k provádění konkrétních stavebních prací došlo právě na žalobci vyvlastněných pozemcích*“.

V případě, kdy je tedy důvodem vyvlastnění rozsáhlá stavba, nemusí k zahájení stavebních prací dojít na pozemcích konkrétního vyvlastňovaného převedených na vyvlastnítele smlouvou o získání práv do 3 let od jejího uzavření. Postačí samotné zahájení celé stavby a vyvlastňovanému toto nepřinese možnost požadovat vrácení převedených práv.

Z tohoto judikátu argumentačně vychází také novější rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2022, č. j. 2 As 286/2021-73: „*Prizmatem citovaného rozsudku Nejvyššího soudu totiž vyvlastnitel započal s užíváním vyvlastněného pozemku již tím, že mu bylo vydáno dne 15. 9. 1977 stavební povolení k zahájení výstavby XI. etapy sídliště Mladá Boleslav, což bylo také důvodem pro vyvlastnění pozemku právních předchůdců stěžovatele, a s touto výstavbou vyvlastnitel také započal.*“¹³⁷ Dle NSS bylo také v tomto případě důležité, že „*... v rozhodnutí o vyvlastnění není stanovena povinnost přímo na vyvlastněném pozemku zahájit stavbu do dvou let od vykonatelnosti tohoto rozhodnutí*“.¹³⁸ Dle tohoto judikátu tedy postačí k zahájení uskutečňování převodu i zahájení právní činnosti.

¹³³ GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky zrušení vyvlastnění dle části šesté vyvlastňovacího zákona. *Bulletin advokacie* [online databáze], 2020, č. 4, s. 34.

¹³⁴ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 175.

¹³⁵ Tamtéž.

¹³⁶ § 116 odst. 1 zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu stanoví: „*Na žádost účastníka, jemuž byly pozemek nebo stavba vyvlastněny, zruší stavební úřad zcela nebo zčásti rozhodnutí o vyvlastnění práv k pozemkům nebo stavbám, jestliže nebylo ve stanovené lhůtě započato s jejich užíváním k účelu, pro který bylo vyvlastněno.*“ Obsahově jsou dle mého názoru termíny „*započnutí s užíváním pro účely vyvlastnění*“ a „*zahájení účelu vyvlastnění*“ shodné a judikatura by tedy měla být aplikovatelná i pro účely zákona o vyvlastnění.

¹³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 2 As 286/2021-73, bod 15–17.

¹³⁸ Tamtéž.

V tomto případě je podle mého názoru také otázkou, zda by ve smlouvě o získání potřebných práv dle § 5 odst. 4 ZoV mohlo být mezi smluvními stranami sjednáno, že vyvlastňovaný má právo na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do 3 let od uzavření smlouvy přímo na převáděném pozemku. Jde o smlouvu soukromoprávní, toto ustanovení by tedy zcela jistě obsaženo být mohlo. Podstatné je to, aby ujednání této soukromoprávní smlouvy byla v souladu s ústavními a zákonnými požadavky. NSS ve výše citovaném rozsudku uvedl, že situace by byla rozdílná v případě, kdy by přímo v rozhodnutí o vyvlastnění bylo uvedeno, že „*do dvou let musí započít stavba na vyvlastněném pozemku žalobce*“.¹³⁹

Domnívám se tedy, že pokud by si smluvní strany sjednaly možnost vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu na konkrétním převáděném pozemku do 3 let od uzavření smlouvy, mohl by vyvlastňovaný požadovat v tomto případě jejich vrácení, byť by třeba na přilehlých pozemcích k zahájení prací došlo. Bylo by ovšem otázkou, jak by se k tomuto postavily soudy v případě přezkumu, protože takovýto postup vyvlastňovaného by byl s ohledem na dosažení účelu vyvlastnění nežádoucí.

Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o vyvlastnění (§ 6 odst. 1 návrhu nového zákona o vyvlastnění obsahuje obdobné ustanovení jako současná právní úprava) uvádí, že „... *zahájením uskutečňování záměru je nutné rozumět faktické zahájení prací na záměru*“¹⁴⁰. Důvodová zpráva tedy nevnaší do této problematiky nikterak jasno, naopak svou formulací „*faktické zahájení prací na záměru*“ spíše vyvrací koncepci dle komentáře¹⁴¹ spočívající v tom, že pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění postačí buď faktická, nebo právní činnost. Došlo by tak k vyloučení možnosti považovat za zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění např. stavební povolení, resp. dle NSZ povolení záměru, což dle výše citovaných judikátů postačovalo.

3.4.1 Geometrický plán

§ 5 odst. 3 ZoV požaduje, aby v případě, že předmětem smlouvy je pouze část pozemku, byl nedílnou součástí geometrický plán vymezující tuto část pozemku. Obsah a náležitosti geometrického plánu jsou podrobně upraveny v § 84 vyhl. č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhlášce). Geometrický plán lze definovat jako technický podklad „*pro vyhotovování listin, který jeho uživateli slovy, čísly i obrazem sděluje, jak se po zápisu do katastru nemovitostí změní uspořádání*

¹³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 2 As 286/2021-73, bod 15–17.

¹⁴⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 6, odst. 1, s. 48.

¹⁴¹ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 175.

a zobrazení hranic parcel, jejich výměra a parcelní čísla, případně rozsah věcných břemen ke části pozemků¹⁴². Musí být dle § 48 odst. 2 zák. č. 256/2013 Sb., katastrálního zákona ověřen, že svými náležitostmi a přesností odpovídá platným předpisům, a musí být opatřen souhlasem katastrálního úřadu s očíslováním parcel. Podle § 84 odst. 1 katastrální vyhlášky se geometrický plán vyhotovuje pouze elektronicky. V případě, že byl tedy geometrický plán vyhotoven v elektronické podobě, může autorizovaný zeměměřický inženýr podle § 16 odst. 5 zák. č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví, vyhotovit jeho stejnopis v listinné podobě. Stejnopis autorizovaný zeměměřický inženýr označí slovem „*Stejnopis*“ a připojí k němu vlastnoruční podpis, datum vyhotovení stejnopisu, číslo z evidence ověřených kopií a stejnopisů a otisk autorizačního razítka.

Pokud by byl geometrický plán vyhotoven v listinné podobě a návrh smlouvy by vyvlastnitel zasílal vyvlastňovanému elektronicky datovou schránkou, pak dle recentní judikatury¹⁴³ geometrický plán nelze z listinné do elektronické podoby konvertovat.¹⁴⁴

Dle rozsudku NS ze dne 13. 4. 2022, sp. zn. 20 Cdo 588/2022 geometrický plán, který je vyhotoven jako originál v listinné podobě, nelze konvertovat do elektronické podoby, a to z důvodu nemožnosti dosáhnout shody ve smyslu ustanovení § 22 odst. 1 písm. a) zák. č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Geometrický plán tak lze zahrnout do skupiny úkonů dle § 24 odst. 4 písm. b) tohoto zákona, které nelze pro jejich jedinečnost konverzí nahradit.

Lze tak vyvlastniteli doporučit, aby v případě, že má geometrický plán vyhotoven v listinné podobě, využil pro zaslání návrhu smlouvy o získání práv služeb doručujícího orgánu a doručil jej vyvlastňovanému v listinné podobě. V opačném případě by nedošlo k naplnění materiální funkce doručení a k doručení návrhu smlouvy o získání práv dle § 5 ZoV by tak platně nedošlo.

3.4.2 Znalecký posudek

Dle § 5 odst. 2 ZoV je vyvlastnitel povinen k návrhu smlouvy předložit znalecký posudek, podle kterého navrhl vyvlastňovanému cenu za získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě.

Znalecký posudek je nezbytný pro určení výše úplaty za převod práv, která je podstatnou náležitostí této smlouvy. Vyvlastňovanému tak přináší garanci, že vyvlastnitel nenavrhne cenu neodůvodněně podhodnocenou, naopak by měl mít možnost koupit si nemovitou věc obdobnou.

¹⁴² HOLÝ, Jaroslav, ŠUSTROVÁ, Daniela. Geometrický plán jako neoddělitelná součást listiny a katastr nemovitostí. *Bulletin advokacie*. 2019, č. 1–2, s. 18.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2022, sp. zn. 20 Cdo 588/2022, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2022, č. j. 10 As 169/2022-93.

¹⁴⁴ Konverzí se dle § 22 odst. 1 písm. a) zák. č. 300/2008 b., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů rozumí úplné převedení dokumentu v listinné podobě do dokumentu obsaženého v datové zprávě nebo datovém souboru způsobem zajišťujícím shodu obsahu těchto dokumentů a připojení doložky o provedení konverze.

Využití odborného znaleckého posudku pro návrh kupní ceny přináší vyvlastňovanému vyšší míru ochrany jako slabší straně kontraktačního procesu.

Znalecký posudek je vyvlastnitel povinen přiložit již k návrhu smlouvy o získání práv. Nepostačí jeho pozdější předložení, je obligatorní náležitostí návrhu smlouvy. Účelem posudku je totiž mimo jiné poskytnout vyvlastňovanému možnost pro úvahu, zda je úplata s ohledem na znalecký posudek dostatečná nebo ne. Pokud by znalecký posudek přiložen nebyl, nebylo by možné dle Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci považovat návrh smlouvy za řádný a souladný s § 5 odst. 2 ZoV.¹⁴⁵ Krajský soud také zdůraznil, že tuto vadu nelze zhojit v průběhu vyvlastňovacího řízení, neboť by tímto postupem popřel práva a ochranu vyvlastňovaného.

ZoV v této fázi vyvlastňovacího řízení ukládá povinnost nechat vypracovat posudek vyvlastniteli, znalce tedy vybírá a platí jej vyvlastnitel. Vyvlastňovaný ovšem musí již v návrhu smlouvy obdržet informaci o tom, že může podle § 20 odst. 1 ZoV předložit svůj znalecký posudek. Jak ale upozorňují autoři komentáře¹⁴⁶, „*Lze ovšem uvažovat o tom, že by se vyvlastňovaný podílel na výběru znalce již v této fázi (za podmínky, že by poté akceptoval provedené ocenění). Tímto způsobem by se mohlo v řadě případů předejít námitkám zpochybňujícím ocenění předložené vyvlastnitelem.*“

Znaleckým posudkem se nemusí určovat pouze výše kupní ceny, ale také například výše náhrady za zřízení věcného břemene.

Jak upozorňuje komentář k zákonu o vyvlastnění¹⁴⁷, ZoV nestanoví výslovně, jaký druh ceny by měl být vyvlastňovanému nabídnut. Lze však dovodit, že vzhledem k tomu, že v § 10 ZoV (ustanovení o stanovení náhrady za vyvlastnění) požaduje zákonodárce, aby za vyvlastnění náležela vyvlastňovanému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby, včetně jejich příslušenství (došlo-li k odnětí vlastnického práva k nim) nebo ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu zjištěné podle oceňovacího předpisu (došlo-li k omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zřízením věcného břemene nebo došlo-li k odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu), bude platit obdobný princip také pro stanovení ceny ve smlouvě o získání práv.

V případě, kdy by to takto neplatilo, by mohlo dojít k situaci, že vyvlastnitelem nabízená kupní cena by byla nižší než náhrada za vyvlastnění určená dle § 10 ZoV. Pro vyvlastňovaného by tak bylo nevýhodné smlouvu o získání práv uzavřít a návrh smlouvy by z tohoto důvodu odmítl. Takovéto nabídnutí nižší ceny než obvyklé by ani nebylo možné pokládat za skutečný pokus o uzavření smlouvy. Navržení ceny nižší než obvyklé by nebylo výhodné ani pro vyvlastnitele, protože vyvlastňovaný by zcela jistě takto nevýhodnou nabídku odmítl. Následně by pak bylo na

¹⁴⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 22. 8. 2019, č. j. 65 A 12/2018-107.

¹⁴⁶ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 66.

¹⁴⁷ Tamtéž, s. 57.

návrh vyvlastnítele zahájeno vyvlastňovací řízení, ve kterém by vyvlastňovací úřad vyvlastňovanému stejně náhradu ve výši obvyklé ceny přiznal.

Shodný názor mají také autoři komentáře: „... *ze smyslu a účelu zákona o vyvlastnění i občanského zákoníku obsahujícího pravidla pro právní jednání vyplývá, že kupní cena by měla odpovídat obvyklé ceně nemovitosti (nikoliv ceně zjištěné – administrativní, určené podle cenového předpisu), pokud neexistuje zvláštní právní úprava.*“¹⁴⁸ Cenou obvyklou se dle § 2 odst. 2 zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku rozumí cena, která by byla dosažena při prodejích stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění.¹⁴⁹ Pokud by nebylo v některých odůvodněných případech možné určit cenu obvyklou, ocenil by se pozemek či stavby tržní hodnotou.¹⁵⁰

Pokud by byl vyvlastňovaným stát, bylo by nutné sjednat kupní cenu ve výši ceny obvyklé dle § 22 odst. 2 zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích¹⁵¹, v případě obce dle § 39 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích¹⁵² a v případě kraje dle § 18 odst. 2 zák. č. 129/2000 Sb., o krajích¹⁵³.

V opačné situaci, která bude nejčastější, tedy že stát, obec či kraj budou vyvlastniteli, se musí tyto subjekty řídit příslušnými právními předpisy při nabývání majetku. V případě obce půjde opět o § 39 odst. 2 zák. o obcích a v případě kraje o § 18 odst. 2 zák. o krajích a příslušný územně samosprávný celek tak nabude dané právo za úplatu v obvyklé výši v místě a čase.

Stát je jako vyvlastnitel při nabývání práv regulován zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky. Ust. § 12 odst. 4 tohoto zákona říká, že při úplatném nabývání majetku lze cenu sjednat pouze do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu (zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku¹⁵⁴). Pokud by byl převod ve veřejném zájmu, může dát

¹⁴⁸ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 57.

¹⁴⁹ Přitom se musí zvažovat všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní oblíbenosti. Mimořádnými okolnostmi trhu se rozumí například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumí zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblíbeností se rozumí zvláštní hodnota přikládána majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim. Obvyklá cena vyjadřuje hodnotu majetku nebo služby a určí se ze sjednaných cen porovnáním.

¹⁵⁰ Dle § 2 odst. 4 zák. o oceňování majetku se tržní hodnotou rozumí odhadovaná částka, za kterou by měly být majetek nebo služba směněny ke dni ocenění mezi ochotným kupujícím a ochotným prodávajícím, a to v obchodním styku uskutečněném v souladu s principem tržního odstupu, po náležitém marketingu, kdy každá ze stran jednala informovaně, uvážlivě, a nikoli v tísně.

¹⁵¹ § 22 odst. 2 zák. č. 219/2000 Sb.: „Při úplatném převodu hmotné věci se sjedná cena16 nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak ...“

¹⁵² § 39 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb.: „Při úplatném převodu majetku se cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylka od ceny obvyklé musí být zdůvodněna, jde-li o cenu nižší než obvyklou. Není-li odchylka od ceny obvyklé zdůvodněna, je právní jednání neplatné.“

¹⁵³ Shodné znění jako výše v zák. o obcích.

¹⁵⁴ Tento zákon v § 9 člení pozemky pro účely oceňování na pět kategorií – stavební pozemky; zemědělské pozemky evidované v katastru nemovitostí jako orná půda, chmelnice, vinice, zahrada, ovocný sad a trvalý travní porost; lesní pozemky, kterými jsou lesní pozemky evidované v katastru nemovitostí a zalesněné nelesní pozemky; pozemky

Ministerstvo financí předchozí souhlas ke sjednání ceny vyšší. Obdobná regulace je stanovena v § 17a odst. 2 zák. č. 77/1997 Sb., o státním podniku.¹⁵⁵

Jak upozorňují autoři komentáře¹⁵⁶, může z tohoto důvodu dojít k situaci, kdy cena zjištěná podle cenového přepisu bude nižší než cena obvyklá. Pro vyvlastňovaného by tak šlo opět o nevýhodnou smlouvu a byla by pro něj výhodnější náhrada za vyvlastnění dle § 10 ZoV. Ministerstvo financí může dát souhlas ke sjednání ceny vyšší, ale pouze to prodlužuje celý proces vyvlastnění. Princip nutnosti souhlasu Ministerstva financí navíc vzbuzuje pochybnosti o tom, zda je povinností státu v rámci negociačního procesu o smlouvě o získání práv požádat Ministerstvo financí o výjimku. Autoři komentáře¹⁵⁷ toto nepovažují za nezbytné a pokládají povinnost jednat s vyvlastňovaným o smlouvě i bez tohoto za splněnou.¹⁵⁸ Názor autorů podpořila i judikatura, kdy NSS v rozsudku ze dne 8. 1. 2020, č. j. 9 As 157/2018-78 nerozporoval, že Ředitelství silnic a dálnic ČR není umožněno koupit pozemky za tržní cenu a že musí vycházet z ceny dle zákona o oceňování majetku.

Z těchto důvodů byl v roce 2009 přijat zák. č. 416/2009 Sb. Právní úpravě sjednání kupní ceny dle tohoto zákona se budu věnovat v samostatné kapitole níže.

Návrh nového zákona o vyvlastnění již pro vyloučení pochybností v § 6 stanoví: „*K návrhu smlouvy o získání práv vyvlastnitel přiloží znalecký posudek nebo ocenění odhadce¹⁵⁹ určující úplatu za získání potřebných práv ve výši obvyklé hodnoty, nebo zjištěné hodnoty, je-li předmětem vyvlastnění věcné břemeno nebo právo stavby; při ocenění se nepřihlídnou ke zhodnocení nebo znehodnocení předmětu vyvlastnění v souvislosti s uskutečněním záměru, kterým se naplňuje účel vyvlastnění, a rovněž se nepřihlídnou k navýšení obvyklé hodnoty jiné nemovité věci, ke kterému došlo v rámci uzavírání jiné smlouvy o získání práv.*“ Dle tohoto návrhu by tedy mělo být do budoucna výslovně stanoveno, že úplata se bude určovat jako cena obvyklá (v případě, že ji nebude možno v odůvodněných případech určit, tak v souladu s § 2 odst. 3 zák. o oceňování majetku jako

evidované v katastru nemovitostí jako vodní plochy a jiné pozemky. Pro každou z těchto kategorií určuje zákonodárce jiný způsob oceňování.

¹⁵⁵ „...Při úplatném nabytí nemovité věci lze cenu sjednat podle zákona upravujícího ceny pouze do výše rovnající se ocenění této nemovité věci podle zákona upravujícího oceňování majetku. Zakladatel ve statutu podniku určí cenové limity a další podmínky pro nabytí movitých věcí, a to s přihlédnutím k jejich významu a hodnotě. Vyšší cenu nemovité nebo movité věci může podnik sjednat jen po předchozím schválení zakladatele. Podnik je povinen doložit zakladateli před schválením důvody pro sjednání vyšší ceny spolu s doložením zajištění souladu ceny s pravidly veřejné podpory.“

¹⁵⁶ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 58.

¹⁵⁷ Tamtéž, s. 59.

¹⁵⁸ Opačného názoru je E. Ambrusová (AMBRUSOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z: podrobné příklady a postupy, zákon o vyvlastnění, výňatky ze souvisejících právních předpisů*. Olomouc: ANAG, 2009, s. 105.)

¹⁵⁹ Návrh zákona nově poskytuje možnost nechat vyhotovit namísto znaleckého posudku ocenění, na které nejsou kladeny formální požadavky jako na znalecký posudek. Nutno ovšem podotknout, že vyhotovit ocenění může pouze osoba, která je oprávněna provozovat vázanou živnost „*Oceňování majetku pro věci nemovité*“. Důvodová zpráva ovšem doporučuje i tak vyhotovit spíše znalecký posudek, neboť znalecký posudek bude i nadále povinnou přílohou k žádosti o vyvlastnění. Dle důvodové zprávy má tedy vyvlastnitel zhodnotit, „*jestli náklady ušetřené vyhotovením pouhého ocenění převažují nad dopady rizika zdržení případného vyvlastňovacího řízení za účelem vyhotovení jeho znaleckého posudku*“. (Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, komentář k § 6, odst. 2, písm. a), s. 48.)

cena tržní). Rozdílem ovšem bude, že v případě, kdy bude předmětem vyvlastnění věcné břemeno nebo právo stavby, bude se úplata určovat jako hodnota zjištěná, a to v souladu s obecnou úpravou v oceňovacích předpisech. V důvodové zprávě zákonodárce blíže toto pravidlo neobjasňuje.

Návrh zákona nově také výslovně stanoví, že se při ocenění nepřihlédne ke zhodnocení nebo znehodnocení předmětu vyvlastnění v souvislosti s uskutečněním záměru, kterým je naplňován veřejný zájem.¹⁶⁰ Jak tedy upozorňuje důvodová zpráva¹⁶¹, zohlední se skutečnost, že např. zemědělský pozemek je určen ke stavbě dálnice, ale nepřihlédne se k tomu, jak konkrétní záměr stavby dálnice zhodnotí či znehodnotí předmět vyvlastnění. Dle důvodové zprávy: „... má tím být předejito spekulacím s nemovitými věcmi, u kterých je předpoklad, že by vyvlastněním pro konkrétní záměr získaly vyšší hodnotu“¹⁶².

Zákon nově také pro vyloučení pochybností stanoví, že znalec při oceňování nesmí zohlednit, pokud ke zhodnocení nemovité věci dojde v důsledku uzavření jiné smlouvy o získání práv.¹⁶³ Důvodová zpráva uvádí konkrétní příklad: „Pokud tedy například znalec použije pro určení obvyklé hodnoty řepkového pole hodnotu sousedního řepkového pole, jehož prodejní cena byla navýšena na osminásobek obvyklé hodnoty, protože se na takovém navýšení již dříve dohodl vlastník sousedního řepkového pole a vyvlastnitel ve smlouvě o získání práv, nesmí k takovému navýšení přihlídnout.“¹⁶⁴ Toto ustanovení by se použilo např. i v případě, že by vyvlastnitel již dříve uzavřel smlouvu o získání práv, kde by byla kupní cena navýšena a následně by se zcela jiný vyvlastnitel domáhal vyvlastnění sousední nemovité věci, která by byla porovnatelná. Znalec by pak ani v tomto případě nesměl přihlídnout k výši kupní ceny nemovité věci, která byla v důsledku zhodnocení navýšena.

ZoV tuto právní úpravu bohužel neobsahuje, obdobná právní úprava je ovšem obsažena v zák. č. 416/2009 Sb., čemuž se budu věnovat v samostatné kapitole níže.

ZoV obsahuje podrobnější právní úpravu oceňování nemovitých věcí pouze v § 10 pro účely stanovení náhrady za vyvlastnění, kde je stanoveno, že se nesmí ke zhodnocení pozemků (či stavby) v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění přihlížet. Pro oceňování pro účely smlouvy o získání práv nestanoví žádná omezení a na oceňování pozemků pro účely smlouvy o získání práv se použijí obecná pravidla pro oceňování pozemků a ta se zhodnocením pozemku počítají. *De facto* tímto dochází ke zvýhodňování prodeje nemovité věci před vyvlastněním, protože jak bylo výše

¹⁶⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Návrh zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, § 6 odst. 2 písm. a).

¹⁶¹ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, s. 49.

¹⁶² Tamtéž.

¹⁶³ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Návrh zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, § 6 odst. 2 písm. a).

¹⁶⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, s. 49.

uvedeno, při oceňování pro účely stanovení náhrady za vyvlastnění se ke zhodnocení přihlídnout nesmí.

Je jen dobře, že se zákonodárce rozhodl právní úpravu oceňování v zákoně o vyvlastnění pro účely sjednání smlouvy o získání práv a pro účely vyvlastnění sjednotit. Pokud bude návrh zákona o vyvlastnění přijat, bude tak do budoucna do jisté míry sjednocena i právní úprava oceňování nemovitých věcí v zákoně o vyvlastnění a v zákoně č. 416/2009 Sb. a nebudou tak nadále vznikat neodůvodněné rozdíly při oceňování nemovitých věcí. Nyní totiž mají vyvlastňování při prodeji pozemků dle ZoV a zák. č. 416/2009 Sb. nerovné podmínky odvislé od toho, za jakým účelem by měl být pozemek (či stavba) vyvlastněn.

Jak upozorňuje T. Grygar, dalším „hrůchem“ současné právní úpravy v zákoně o vyvlastnění je absence limitace aktuálnosti přikládaného znaleckého posudku.¹⁶⁵ Autoři komentáře s tímto názorem souhlasí, ovšem nepokládají to za problém zásadní, protože „... *ze smyslu a účelu zákona o vyvlastnění i občanského zákoníku obsahujícího pravidla pro právní jednání vyplývá, že kupní cena by měla odpovídat aktuální obvyklé ceně nemovitosti, jinak by nebylo možné ji považovat ze férovou*“¹⁶⁶.

Domnívám se, že výslovnou limitací aktuálnosti znaleckého posudku by se předešlo následným spekulacím ohledně přiměřenosti výše kupní ceny. Je ovšem důležité poznamenat, že doba platnosti znaleckého posudku by měla být stanovena v přiměřené délce, např. jak uvádí T. Grygar¹⁶⁷ v délce 6 měsíců. Aktuálně je totiž platnost znaleckého posudku omezena v zák. č. 419/2009 Sb. (podrobněji se budu právní úpravě v tomto zákoně věnovat níže), a to na 3 roky v případě pozemků s výjimkou stavebních pozemků a na 1 rok v případě stavebních pozemků a staveb. Lhůtu v délce 1 roku lze považovat za přiměřeně dlouhou, ovšem tříletá lhůta je problematická.

Vzhledem k absenci výslovné limitace aktuálnosti znaleckého posudku je tedy nutno aplikovat i pro účely stanovení kupní ceny pro účely smlouvy o získání práv § 10 ZoV. Podle § 10 odst. 1 ZoV za vyvlastnění náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby včetně jejich příslušenství, došlo-li k odnětí vlastnického práva k nim. Náhrada musí být tedy stanovena takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění.

Podle § 10 odst. 4 ZoV platí, že stanoví-li se náhrada na základě ocenění, musí být ocenění provedeno podle oceňovacího předpisu účinného v době rozhodování o vyvlastnění. V případě, že by obvyklá cena pozemku nebo stavby byla nižší než cena zjištěná podle oceňovacího předpisu, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny zjištěné podle oceňovacího předpisu. Podle odst. 5

¹⁶⁵ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 57.

¹⁶⁶ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 67.

¹⁶⁷ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 57.

se cena pozemku nebo stavby pro účely stanovení náhrady určí vždy podle jejich skutečného stavu ke dni podání žádosti o vyvlastnění; přitom se nepřihlédne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění. Z těchto ustanovení lze podle mého názoru nutnost aktuálnosti znaleckého posudku dovodit, byť souhlasím s názorem T. Grygara, že absence výslovného stanovení limitace aktuálnosti je chybou.

V této souvislosti je vhodné zmínit rozsudek NS ze dne 28. 1. 2021, sp. zn. 24 Cdo 500/2019. Dle NSS bylo v této věci klíčové vyřešení této právní otázky: „... *zda při ocenění vyvlastňovaných pozemků ve smyslu ust. § 10 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, lze vycházet z takového stanovení výše náhrady, upřednostňujícího (vyšší) cenu pozemků obdobného účelu a ve srovnatelné lokalitě v době, kdy byla podána žádost o vyvlastnění, oproti (nižší) ceně určené znaleckým posudkem, z něhož vycházel již správní orgán při svém rozhodnutí a který měl být (správně) vypracován podle zákona č. 184/2006 Sb. účinného v době rozhodování o vyvlastnění. Ten se zabýval otázkou, zda lze při stanovení výše náhrady za odnětí vlastnického práva k pozemku vycházet z výše náhrady zohledňující vyšší cenu pozemků obdobného účelu a ve srovnatelné lokalitě v době podání žádosti o vyvlastnění.*“ NSS k tomuto uvedl, že je správné vycházet z cen, za které byly prodány obdobné pozemky v letech 2008–2010 (tedy v době zahájení vyvlastňovacího řízení) z titulu uzavření kupních smluv uzavřených mezi vlastníky pozemků a kupujícím – potencionálním vyvlastnitelem.

Závěrem zmíním nálezy ÚS ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14, podle kterého má vyvlastněná osoba v zásadě obdržet náhradu, jejíž výše je rozumná vzhledem k hodnotě majetku, jehož byla zbavena.¹⁶⁸ Podle mého názoru je totiž tato myšlenka pro otázku sjednání přiměřené a spravedlivé kupní ceny ve smlouvě o získání práv (potažmo i pro náhradu za vyvlastnění) zcela zásadní a závěry znaleckého posudku o stanovení kupní ceny by s tímto měly korespondovat.

Domnívám se, že vzhledem k tomu, že ZoV i Listina pokládají samotné vyvlastnění za řešení *ultima ratio*, a naopak žádoucí by vždy měla být dohoda mezi vyvlastňovaným a vyvlastnitelem, je právní úprava procesu sjednávání smlouvy o získání práv velmi kusá a neúplná.

Byť jsem si vědoma toho, že se jedná o smlouvu soukromoprávní, nelze opomenout, že smluvní strany nemají v tomto případě zcela rovné postavení. Pokud nedojde ke sjednání smlouvy, jedné ze smluvních stran hrozí vyvlastnění, a to je velká odlišnost od běžných soukromoprávních smluv. Podle mého názoru by měl zákonodárce smlouvu o získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě upravit podrobněji s důrazem na vyšší ochranu vyvlastňovaného, přičemž limitace aktuálnosti znaleckého posudku je jednou z těchto záležitostí.

¹⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14, bod 21. ÚS se zde v tomto závěru odkazuje na judikaturu ESLP.

Návrh nového zákona o vyvlastnění přichází s podrobnější právní úpravou smlouvy o získání práv. V § 7 návrhu je stanoveno, že: „*úplata ve smlouvě o získání práv nesmí být nižší než obvyklá hodnota určená znaleckým posudkem nebo oceněním odhadce, popřípadě nižší než zjištěná hodnota, je-li předmětem vyvlastnění věcné břemeno nebo právo stavby.*“ Důvodová zpráva k tomuto uvádí: „*Stanovení nezbytnosti úplaty alespoň v obvyklé výši zajišťuje, že vyvlastňovaný, kterého je nezbytné považovat za slabší stranu, je chráněn před případným nátlakem vyvlastnitelů na nižší než obvyklou úplatu za získání potřebných práv k předmětu vyvlastnění, k čemuž by byl jinak vyvlastnitel obecně motivován (pro maximalizaci ekonomického zisku). Znaleckým posudkem nebo oceněním uvedenými v první větě se myslí znalecký posudek nebo ocenění přiložené k návrhu smlouvy o získání práv.*“¹⁶⁹

Toto ustanovení považuji za velmi podstatné a v současné právní úpravě jej postrádám. Je jen dobře, že si zákonodárce uvědomuje slabší postavení vyvlastňovaného v negociačním procesu o smlouvě o získání práv. Bohužel ani návrh nového zákona o vyvlastnění nepočítá se stanovením limitace aktuálnosti znaleckého posudku.

Dále návrh zákona upravuje podrobněji výši úplaty ve smlouvě o získání práv pro případy, kdy je vyvlastnitelem stát, právnická osoba, která hospodaří s majetkem státu, obec, kraj, příspěvková organizace obce nebo kraje nebo právnická osoba, jejímiž členy jsou výhradně obce nebo kraje.

V těchto případech nesmí být úplata ve smlouvě o získání práv vyšší než osminásobek obvyklé hodnoty určené znaleckým posudkem nebo oceněním odhadce, popřípadě osminásobek zjištěné hodnoty, je-li předmětem vyvlastnění věcné břemeno nebo právo stavby.¹⁷⁰ Dle důvodové zprávy má být toto ustanovení jedním z prostředků, jak motivovat vyvlastňovaného k uzavření smlouvy a předejít vyvlastňovacímu řízení z toho důvodu, že: „*Ve vyvlastňovacím řízení totiž nemůže vyvlastňovaný očekávat náhradu násobně převyšující obvyklou hodnotu předmětu vyvlastnění, proto je pravděpodobné, že na navýšenou úplatu za získání potřebných práv k předmětu vyvlastnění spíše přistoupí.*“¹⁷¹

Tato právní úprava vychází dle zákonodárce ze současné platné právní úpravy v zák. č. 416/2009 Sb. Na rozdíl od tohoto zákona však bylo upuštěno od rozdílného stanovení koeficientu pro stavební pozemky nebo stavby a ostatní pozemky. Dle zákonodárce nemá takováto

¹⁶⁹ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 7 odst. 1, s. 50.

¹⁷⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Návrh zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, § 7 odst. 2 písm. a).

¹⁷¹ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 7 odst. 2, s. 51.

právní úprava opodstatnění.¹⁷² Je tedy otázkou, pokud si je tohoto zákonodárce vědom, proč je tato právní úprava v platném zákoně č. 416/2009 Sb. stále zakotvena.

Pokud se jedná o smlouvu o zřízení, změně nebo zrušení věcného břemena, pak se sjednává v návrhu zákona o vyvlastnění výše úplaty ve výši 10 000 Kč.¹⁷³ V případě, že by vyvlastňovaný nesouhlasil s navrženou výší úplaty, ocení se věcné břemeno podle oceňovacího předpisu na náklady vyvlastnítele. Důvodem této právní úpravy je dle zákonodárce¹⁷⁴ skutečnost, že věcná břemena mívají zpravidla při oceňování nízkou hodnotu (v řádu stovek či tisíců korun), a z tohoto důvodu nejsou vyvlastňovaní motivováni k uzavření smlouvy o získání práv. Částka ve výši 10 000 Kč tak má být zákonným minimem a má vyvlastňované ke sjednání smlouvy motivovat. V případě, že by vyvlastňovaný s takovou výší úplaty nesouhlasil, má možnost požadovat ocenění dle oceňovacího předpisu.

Dle důvodové zprávy¹⁷⁵ bývá v praxi dále problém s výkupem pozemků v případech, kdy je hodnota nemovité věci nízká (s ohledem na malou výměru v řádu tisíců korun), a vyvlastňovaný tak není nikterak k prodeji motivován. Náklady vyvlastnítele jsou ovšem značné a často mohou převyšovat hodnotu vyvlastňované nemovité věci. Návrh zákona proto přichází s možností pro subjekty výše uvedené, nabídnout vyvlastňovanému za odkup tohoto typu pozemků (pozemků, kdy je obvyklá hodnota určená znaleckým posudkem nebo oceněním odhadce nižší než 10 000 Kč) částku ve výši 10 000 Kč.

3.4.3 Stanovení kupní ceny podle zák. č. 416/2009 Sb.

Zákon č. 416/2009 Sb. upravuje kupní cenu pro účely sjednání kupní smlouvy podrobněji než ZoV. V § 3b zák. č. 416/2009 Sb. je stanoven tzv. výkupní bonus, který navyšuje výkupní cenu pozemku v případě jeho dobrovolného prodeje.

Důvodem je snaha zákonodárce urychlit výstavbu strategicky významných staveb a motivovat vyvlastňované k dobrovolnému prodeji. Dříve někteří vyvlastňovaní mohli záměrně protahovat převod nemovité věci až do vyvlastňovacího řízení, aby v něm dosáhli vyšší finanční náhrady. Výše těchto bonusů byla od jejich přijetí v roce 2013 několikrát upravena.

¹⁷² Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 7 odst. 2, s. 51.

¹⁷³ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Návrh zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, § 7 odst. 2 písm. c).

¹⁷⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 7 odst. 2, písm. b), s. 52.

¹⁷⁵ Tamtéž.

V tabulce níže je zobrazen vývoj výše těchto bonusů a jejich vliv na výkupní cenu (je uvedena cena s maximálním možným navýšením):

Číslo novely	Účinnost od	Bonus pro nestavební pozemky	Bonus pro stavební pozemky	Př. pro nestaveb. pozemek v ceně 1 mil. Kč (max. cena)	Př. pro staveb. pozemek v ceně 1 mil. Kč (max. cena)
405/2012 Sb.	1. 2. 2013	100 %	15 %	2 000 000 Kč	1 150 000 Kč
178/2014 Sb.	13. 9. 2014	Koef. 16	Koef. 1,15	16 000 000 Kč	1 150 000 Kč
49/2016 Sb.	1. 5. 2016	Koef. 8	Koef. 1,15	8 000 000 Kč	1 150 000 Kč
237/2020 Sb.	1. 1. 2021	Koef. 8	Koef. 1,5	8 000 000 Kč	1 500 000 Kč

Zdroj: Fiktivní údaje, pouze pro ilustrativní účely

V současné době je v § 3b stanoveno, že kupní cena se sjednává ve výši ceny stanovené znaleckým posudkem vynásobené koeficientem 8 v případě pozemku s výjimkou stavebního pozemku nebo ve výši ceny stanovené znaleckým posudkem vynásobené koeficientem 1,5 v případě stavebního pozemku nebo stavby.¹⁷⁶ Je nutné ovšem zdůraznit, že tento bonus se nevztahuje na výkup všech pozemků pro stavby strategicky významné infrastruktury, jak je upravuje zák. č. 416/2009 Sb.

Jak správně upozorňují autoři komentáře¹⁷⁷, „*stávající právní úprava je plně vyhovující u nestavebních pozemků, neboť osminásobné navýšení kupní ceny s velkou rezervou pokrývá jak riziko výrazně nepřesného ocenění pozemku, tak náklady potřebné k zajištění jiného pozemku.*“ Výkupní bonus ve výši osminásobku pro nestavební pozemky byl do zák. č. 416/2009 Sb. vložen novelou č. 49/2016 Sb. účinnou od 1. 5. 2016 a od té doby zůstala výše tohoto bonusu nezměněna. I z tohoto lze předpokládat, že výše tohoto bonusu se prozatím osvědčila, na rozdíl od výše bonusu pro pozemky stavební.

Jak upozorňují autoři komentáře¹⁷⁸, „*navýšení o 50 % nemusí totiž vždy reflektovat výši stěhovacích nákladů či nákladů na změnu místa podnikání a také riziko nepřesného (podhodnoceného) ocenění.*“ Dle komentáře také výkupní bonus není často schopen zohlednit vliv zvláštní oblíbenosti vyvlastňovaného, ovšem jako zásadní problém vnímají autoři „*podhodnocení nebo opomenutí dalších nákladů, které musí*

¹⁷⁶ Aktuální výše výkupního bonusu je platná od 1. 1. 2021.

¹⁷⁷ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 62.

¹⁷⁸ Tamtéž, s. 62.

*vlastník věci vynaložit na koupi nové nemovitosti – provizi realitní kanceláři, náklady vkladového řízení, sepsání kupní smlouvy a běžně také notářskou či advokátní úschovu.*¹⁷⁹

Autoři dále upozorňují, že v případě, kdy je třeba uhradit i provizi realitní kanceláři (výše provize se pohybuje v současné době mezi 3 a 6 % z uskutečněné prodejní ceny), nedostane vlastník zákonem stanovené navýšení kupní ceny o 50 %. Komentář uvádí, že toto navýšení se může v závislosti na okolnostech dostat jen k pouhým 10 až 15 %.¹⁸⁰ A takovéto navýšení již nemusí být pro vlastníka dostatečně motivující, aby přistoupil na dobrovolný prodej nemovité věci.

3.4.4 Otázka navýšení výkupního bonusu pro stavby, která jsou obydlím

Autoři komentáře¹⁸¹ považují za chybu, že v roce 2020 nebyla výše výkupního bonusu upravena dle návrhu Senátu na koeficient 2,0. Senátní návrh zákona nenavrhoval ovšem plošné navýšení bonusu pro stavební pozemky nebo stavby, ale navrhoval doplnění § 3b odst. 1 o písm. c), které mělo znít takto: „... ceny stanovené znaleckým posudkem vynásobené koeficientem 2 v případě stavby se způsobem využití jako rodinný dům nebo bytový dům, která je bydlištěm podle § 80 občanského zákoníku alespoň jednoho z vlastníků“¹⁸².

Senátor Z. Nytra toto odůvodnil tímto: „... Chci upozornit, že se to týká pouze rodinných a bytových domů, které jsou bydlištěm podle § 80 občanského zákoníku aspoň jednoho z vlastníků. Netýká se to žádných jiných nemovitostí. Vycházeli jsme z toho, že když někde někdo bydlí a stát mu to bydliště bere, je velice problematické pořídit si nové bydliště za stávajících cen apod...“¹⁸³

Poslanec M. Kolovratník argumentoval mimo jiné takto: „Myslím si, že i ta definice, jak byla nově navržena v Senátu, není dobrá. Že právně by mohla naopak zavádět k dalším nejasnostem, sporům a případným soudům, kdy ta definice, co je to obydlí nebo kde někdo bydlel, nevím, jak by to vypadalo třeba u činžovních domů apod., jak by se prokazovalo, jak dlouho tam někdo to trvalé bydliště měl. Možná by to ani nezakládalo rovnost lidí před zákonem.“¹⁸⁴

Autoři komentáře jako hlavní důvod souhlasu s koeficientem 2,0 vyzdvihují nutnost citlivosti při vyvlastnění domu a upozorňují na kontrast, jaký vzniká mezi bonusem pro kupní cenu zemědělské půdy a bonusem pro kupní cenu u domu, ke kterému bude mít vyvlastňovaný užší

¹⁷⁹ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 63.

¹⁸⁰ Tamtéž.

¹⁸¹ Tamtéž, s. 62.

¹⁸² Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 673/3, Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 673/0* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=673&ct1=3>, Varianta II., s. 26.

¹⁸³ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenoprotokol Parlamentu ČR, Poslanecká sněmovna 2017/2021, 58. schůzka dne 29. 9. 2020* [online]. [cit. 6. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/058schuz/s058157.htm>.

¹⁸⁴ Tamtéž.

vztah.¹⁸⁵ Já se domnívám, že v případě, kdy je vyvlastňována stavba, která je bydlištěm vyvlastňovaného, jde i o zásah do práva vyvlastňovaného na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 Listiny. Toto ustanovení stanoví, že „obydlí je nedotknutelné“. Ochranu obydlí poskytuje také čl. 8 Úmluvy: „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“

Z tohoto důvodu si myslím, že v případě prodeje stavby, která je obydlím vyvlastňovaného, by měla být ve výši náhrady za vyvlastnění reflektována také skutečnost, že vyvlastňovaný nedobrovolně přichází o svůj domov. Na druhou stranu je nutné zdůraznit, že skutečnost, zda je dotčená stavba bydlištěm vyvlastňovaného, by bylo nutné zkoumat v každém individuálním případě, aby bylo zamezeno případným spekulativním jednáním ze strany vyvlastňovaného. Nebylo by možné také připustit, aby se toto navrhované ustanovení vztahovalo také na nezákonně obývaná místa.¹⁸⁶

V případě stavby, která je obydlím vyvlastňovaného, lze také pro navýšení bonusu argumentovat tím, že je nutné vyvlastňovanému kompenzovat cenu zvláštní obliby dle čl. 11 odst. 4 Listiny.¹⁸⁷ Skutečnost, že je nutné tuto oblibu zohlednit při vyvlastnění věci, naznačil také Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 67: „S ohledem na pouze ekonomický rozměr této problematiky, redukováný na investiční aspekt, to však znamená také to, že např. na rozdíl od vyvlastnění rodinného domku nebude přiblížet k citovým aspektům, sociálním vztahům a důsledkům, i když takové aspekty nejsou přímo vyloučeny (penzijní fond jako minoritní akcionář, ochránci životního prostředí v akciové společnosti, která je hrozbou pro životní prostředí).“

Autoři komentáře jako důvod souhlasu se senátním návrhem uvádí skutečnost, že k domu, ve kterém vyvlastňovaný bydlí, má s největší pravděpodobností užší vztah než k zemědělské půdě. Autoři považují za irelevantní argument tehdejšího ministra dopravy K. Havlíčka, který mimo jiné uvedl: „Účelem dotčené právní úpravy není a nemá být založení nároku vlastníků nemovitosti na jakékoliv nadstandardní finanční plnění od státu přes přesahující spravedlivou, férovou protihodnotu za nemovitou věc. Takže vzhledem k tomu je nutné konstatovat, že kupní cena ve výši ceny obvyklé, už vynásobená koeficientem 1,5, který sněmovna odsouhlasila, je pro tyto účely z našeho úhlu pohledu dostatečně vysoká.“¹⁸⁸

Důvodem pro nepřijetí návrhu senátu sněmovnou bylo mimo jiné to, že dle K. Havlíčka účelem novely mělo být mimo jiné i „... zlevnění majetkové přípravy dopravních staveb a zamezení účelovému

¹⁸⁵ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 63.

¹⁸⁶ Judikatura ESLP vztahuje ochranu obydlí také na nezákonně obývaná místa, viz např. rozsudek senátu ESLP ze dne 8. 9. 2022, *Jansons proti Lotyšsku*, č. 1434/14.

¹⁸⁷ Toto navrhoval např. už v roce 2011 Jan Petrov ve svém článku: PETROV, Jan. Náhrada za vyvlastnění věci: Proč má převýšit obvyklou cenu. *Jiné právo* [online], 9. 7. 2011 [cit. 24. 9. 2024]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2011/07/nahrada-za-vyvlastneni-veci-proc-ma.html>.

¹⁸⁸ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenoprotokol Parlamentu ČR, Poslanecká sněmovna 2017/2021*, 58. schůze ze dne 29. 9. 2020 [online]. [cit. 10. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/cknih/2017ps/stenprot/058schuz/s058157.htm>.

*získávání zemědělské půdy, která by byla následně několikanásobně dražší státem vykupována jako stavební pozemky, ...*¹⁸⁹

V této otázce souhlasím s návrhem Senátu, aby výše výkupního bonusu pro stavby, které jsou bydlištěm vyvlastňovaného, byla vyšší, než pro stavební pozemky a stavby bez tohoto statusu.

I ÚS se ve svém nálezu ze dne 22. 3. 2022 Pl. ÚS 39/18 vyjádřil, že v případě, kdy je vyvlastňována nemovitost, ve které vyvlastňovaná fyzická osoba bydlí a vede společnou domácnost s jejími dalšími členy, zasahuje vyvlastnění v určité míře i do práva na rodinný život. ÚS uznal, že v tomto případě: „... nucená změna obydlí zasáhne do chodu jeho rodiny, domácnosti a života všech jejích členů se vším, co k tomu patří, a to zejména v závislosti na vzdálenosti místa, v němž se bude nacházet nové obydlí od místa obydlí původního; v běžném životě by šlo především o přetrhání vazeb na danou lokalitu a dosavadní sousedstvo, stěhování, změny v organizaci chodu domácnosti a návyků jejích členů, či nutnou adaptaci na nové prostředí. V případech, kdy se obydlí nachází v objektech, ke kterým se váže delší osobní či rodinná historie vyvlastňovaného (nota bene vícegenerační), budou zásahy do práv vyvlastňovaného ještě citelnější“¹⁹⁰.

I ESLP ve své judikatuře opakovaně uvedl, že „... ztráta bydlení je nejhorší formou zásahu do práva na ochranu obydlí“¹⁹¹.

Domnívám se, že s tímto stanoviskem nelze než souhlasit. Za lichou pokládám námitku poslance M. Kolovratníka, který považoval za problematické vyhodnocovat, zda je daná stavba obydlím vyvlastňovaného či nikoliv.¹⁹² Přesto bych návrh Senátu ještě upravila tak, aby zamezil možnému spekulativnímu jednání vyvlastňovaného.

Návrh Senátu odkazoval na § 80 OZ, který definuje pojem bydliště takto: „Člověk má bydliště v místě, kde se zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou změny okolností trvale; takový úmysl může vyplývat z jeho prohlášení nebo z okolností případu.“ Jak uvádí komentář, „... pro určení bydliště člověka je (tudiž) stěžejní naplnění dvou složek, a to složka faktická a určující, tj. fakt, že se daná osoba v určitém místě zdržuje a že tam má své společenské a sociální vazby, a rovněž složka volní, tj. že daný člověk zároveň má úmysl se na tomto místě zdržovat trvale, chce v daném místě bydlet a svázat svůj život s tímto místem. Bydliště je tak místo, které člověk považuje za svůj skutečný, pevný a stálý domov, do kterého se hodlá vracet a kde se nachází i centrum jeho zájmů“¹⁹³.

¹⁸⁹ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenoprotokol Parlamentu ČR, Poslanecká sněmovna 2017/2021*, 58. schůze ze dne 29. 9. 2020 [online]. [cit. 10. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/058schuz/s058157.htm>.

¹⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18, bod 139.

¹⁹¹ Rozsudek senátu ze dne 16. 7. 2009, *Zebentner proti Rakousku*, č. 20082/02, bod 56; shodně rozsudek senátu ze dne 21. 4. 2016, *Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku*, č. 46577/15; rozsudek senátu ze dne 17. 10. 2013, *Winterstein a ostatní proti Bulharsku*, č. 27013/07; rozsudek senátu ze dne 24. 4. 2012, *Yordanova a ostatní proti Bulharsku*, č. 25446/06.

¹⁹² Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenoprotokol Parlamentu ČR, Poslanecká sněmovna 2017/2021*, 58. schůze ze dne 29. 9. 2020 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/058schuz/s058157.htm>.

¹⁹³ TUMA, Pavel. § 80 [Bydliště]. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 283, marg. č. 4.

Tato definice pojmu bydliště je platná pro soukromé právo hmotné, neboť jak upozorňuje P. Tůma¹⁹⁴, „... je nutno odlišovat od úředních evidencí pobytu osob pro účely veřejného práva (srov. zejména zákon o evidenci obyvatel, zákon o pobytu cizinců na území České republiky, zákon o azylu apod.).“ Senát zamýšlel nepochybně navýšit výkupní bonus pro stavbu, která je bydlištěm vyvlastňovaného jako „místa, kde má fyzická osoba svůj byt, rodinu, popř. kde pracuje, jestliže tam také bydlí“¹⁹⁵.

Zároveň senátoři danou stavbu definovali jako stavbu se způsobem využití jako rodinný dům nebo bytový dům. Definici těchto pojmů – rodinný a bytový dům – poskytuje vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Bytový dům je v § 2 písm. a) bod 1 vymezen jako „stavba pro bydlení, ve které více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé bydlení a je k tomuto účelu určena“. Rodinný dům je definován v § 2 písm. b) bod 2 jako „stavba pro bydlení, ve které více než polovina podlahové plochy odpovídá požadavkům na trvalé rodinné bydlení a je k tomuto účelu určena; rodinný dům může mít nejvýše tři samostatné byty, nejvýše dvě nadzemní a jedno podzemní podlaží a podkroví“.

Použitím pojmů bytový dům a rodinný dům tak Senát zúžil okruh staveb dotčených jím navrhovaným ustanovením a vyhnul se tomu, aby se toto ustanovení vztahovalo na obydlí v celé šíři tohoto pojmu, jak jej definuje judikatura ESLP.¹⁹⁶

Přesto chápu obavy, aby nedošlo k zneužití, a proto bych navrhované ustanovení ještě doplnila. Dané ustanovení bych formulovala takto: „... v případě stavby se způsobem využití jako rodinný dům nebo bytový dům, která je bydlištěm podle § 80 OZ alespoň jednoho z vlastníků a zároveň je jeho místem trvalého pobytu podle § 10 odst. 1 zák. č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel po dobu nejméně tří let před doručením návrhu smlouvy na získání potřebných práv dle § 3 odst. 2 zák. č. 416/2009 Sb.“

Domnívám se, že použitím pojmu trvalý pobyt, jak je tento definován v § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel by se možnost zneužití snížila. Pro případ odnětí obydlí vyvlastňovaného (resp. jeho odkupu dle § 3b zák. č. 416/2009) považuji kombinaci soukromoprávního přístupu dle OZ a veřejnoprávního přístupu dle zákona o evidenci obyvatel za vhodnou. Mělo by tím být zajištěno, že se jedná skutečně o místo, kde vyvlastňovaný reálně žije, a podle mého názoru tím, že se na této adrese vyvlastňovaný přihlásí k trvalému pobytu, dává najevo, že dané místo pokládá za své bydliště. Zároveň by to, že by zde vyvlastňovaný byl hlášen k trvalému pobytu, usnadňovalo prokazování této skutečnosti.

¹⁹⁴ TŮMA, Pavel. § 80 [Bydliště]. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část* (§ 1–654). 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 283, marg. č. 4.

¹⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3379/2016.

¹⁹⁶ Např. rozsudek senátu ze dne 11. 10. 2016, *Bagdonavičius a ostatní proti Rusku*, č. 19841/06; rozsudek senátu ze dne 17. 10. 2013, *Winterstein a ostatní proti Bulharsku*, č. 27013/07; Rozsudek senátu ze dne 24. 4. 2012, *Yordanova a ostatní proti Bulharsku*, č. 25446/06.

Lhůtu tří let považuji za přiměřenou pro to, aby zde byl zřejmý úmysl vyvlastňovaného žít zde trvale. Přesto samozřejmě nelze nikdy různé spekulace a zneužití zcela vyloučit.

Na základě výše uvedeného navrhuji doplnění ust. § 3b odst. 1 o písm. c), tedy o navržené ustanovení, které by navyšovalo výkupní bonus pro stavby, které jsou bydlištěm vyvlastňovaného.

3.5 Znalecký posudek podle zák. č. 416/2009 Sb.

Na rozdíl od ZoV stanoví zák. č. 416/2009 Sb. limitaci aktuálnosti znaleckého posudku. Podle § 3b odst. 4 tohoto zákona se cena určená ve znaleckém posudku v případě pozemků s výjimkou stavebních pozemků považuje za cenu ve výši obvyklé ceny po dobu tří let ode dne, ke kterému byla ve znaleckém posudku určena, a po dobu jednoho roku v případě stavebních pozemků a staveb. V tomto případě souhlasím s autory komentáře¹⁹⁷, kteří považují tříletou dobu platnosti za problematickou, neboť je příliš dlouhá.

Jak autoři upozorňují¹⁹⁸, otázkou délky platnosti a aktuálnosti znaleckých posudků o ceně obvyklé se zabývají soudy běžně a jejich závěry je dle autorů možné použít i pro účely vyvlastňovacího řízení.

V rozsudku NS ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. 22 Cdo 3956/2018 dokonce soud uvedl: *„Judikatura sice připouští, že nelze řešit každý drobný časový rozdí, nicméně pokud doba, která uplynula mezi porízením znaleckého posudku ohledně ceny vypořádaných věcí, především nemovitostí a podniku, a vyhlášením rozsudku, provádějícího vypořádání, přesahuje výrazně dva roky, pak rozhodnutí soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci.“*¹⁹⁹

NS své rozhodnutí odůvodnil takto: *„Skutečnost, že ceny nemovitostí kolísají – nyní se řadu let každoročně zvyšují, kdykoliv však může dojít k poklesu – je obecně známa (§ 121 o. s. ř.), a proto judikatura Nejvyššího soudu požaduje, aby po dvou letech od porízení byl posudek aktualizován.“*²⁰⁰ Dle závěrů NS lze tedy považovat cenu určenou ve znaleckém posudku za aktuální do cca dvou let od jeho porízení. Dle mého názoru by tedy i ve světle této judikatury mělo dojít ke změně ustanovení § 3b odst. 4 písm. a) zák. č. 416/2009 Sb. a snížení doby platnosti ceny dle znaleckého posudku na alespoň dva roky od jejího určení.

Naopak limitace aktuálnosti znaleckého posudku v délce jednoho roku je naprosto adekvátní. NS k tomuto v rozsudku ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4932/2016 uvedl: *„Zjištěná cena ke době přibližně jeden rok před vydáním rozhodnutí není na závalu (ocenění „ke době vypořádání“ není*

¹⁹⁷ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 67.

¹⁹⁸ Tamtéž, s. 104.

¹⁹⁹ Srov. rozsudek NS ze dne 26. 9. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3555/2009; rozsudek NS ze dne 25. 5. 2016, sp. zn. 22 Cdo 2110/2014.

²⁰⁰ Shodně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2022, sp. zn. 22 Cdo 2093/2022.

pochopitelně možné brát doslovně), zvláště nevyplyvaly-li ze spisu skutečnosti, z kterých by měl soud na změnu v cenách nemovitostí usuzovat a ani účastníci je netvrdili.“

Je tedy otázkou, zda nesjednotit platnost ceny stanovené ve znaleckém posudku na dobu jednoho roku od dne, ke kterému byla určena. Vzhledem k tomu, že zákonodárce v důvodové zprávě znění tohoto ustanovení, které bylo do zákona vloženo novelou zák. č. 403/2020 Sb., nijak blíže neodůvodnil, nevidím důvod, proč tuto dobu platnosti nesjednotit.

3.6 Směnná smlouva

Jednou ze smluvních možností, jak může vyvlastnitel získat majetková práva k předmětu vyvlastnění, je i směnná smlouva. K tomuto se vyjádřil i NSS ve svém rozsudku ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44, když uvedl, že ačkoliv je směna upravena v § 11 ZoV jako způsob náhrady za vyvlastnění, neznámá to, že by ji bylo možné uplatnit pouze ve vyvlastňovacím řízení. Dle NSS je *„směnná smlouva (je) bez jakýchkoliv pochybností dohodou, respektive smlouvou směřující k získání požadovaných práv k předmětným pozemkům ve smyslu § 3 odst. 1 věty druhé či § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění“*.

NSS dále uvedl: *„Má-li vyvlastnitel k dispozici dvě pro něj prakticky ekvivalentní řešení (koupě nebo směna za pozemky, které nemá důvod nesměnit), musí dát přednost řešení, které upřednostňuje vyvlastňovaný. Možnost volby z více zcela rovnocenných variant je zde jednou z mála kompenzací za to, že vyvlastňovaný zcizuje své pozemky nedobrovolně“*.

Pokud by tedy vyvlastnitel ke směně nepřistoupil, ačkoliv by měl k dispozici vhodné pozemky a neexistoval by důvod, proč by je neměl směnit, nelze pokládat podmínku stanovenou v § 5 odst. 1 ZoV za splněnou. Zároveň je ale nutno podotknout, že vyvlastnitel nemá dle ZoV povinnost vyvlastňovanému směnu pozemků nabídnout, ani nemá povinnost směnit pozemky na návrh vyvlastňovaného.²⁰¹ Dle NSS nemá vyvlastňovaný na poskytnutí náhradních pozemků nárok a *„požadavek vyvlastňovaných na směnu pozemků nelze hodnotit jako existenci jiné možnosti získání potřebných práv dohodou nebo jiným způsobem“*²⁰². Vyvlastnitel také nemá povinnost sám aktivně hledat pozemky dle požadavků vyvlastňovaného za účelem jejich eventuálního odkupu a realizace směny.²⁰³

Pokud má vyvlastňovaný zájem dohodnout se s vyvlastnitelem na směně, měl by naopak vyvlastňovaný vybrat sám vhodné pozemky třetích osob. To ovšem výše citovaného rozhodnutí Krajského soudu nebrání vyvlastniteli, aby i on činil vyvlastňovanému návrhy, pokud o vhodných pozemcích ke směně ví. Pokud by mu takovéto pozemky byly známy, měl by je vyvlastnitel dle

²⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44; obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39 a usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2467/16.

²⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

²⁰³ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2018, sp. zn. 50 A 18/2018; shodně i rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 26. 6. 2018, sp. zn. 72 Ad 1/2018.

Krajského soudu vyvlastňovanému ke směně nabídnout. Vyvlastnitel se ale nemá dostat v žádném případě do pozice jakéhosi „realitního makléře“, který by aktivně sám hledal a nabízel vyvlastňovanému pozemky dle jeho přání.²⁰⁴ Tyto závěry shodně platí pro směnu v návaznosti na zák. č. 416/2009 Sb.²⁰⁵

Jak ovšem upozorňuje komentářová literatura²⁰⁶, i Krajský soud ve výše citovaném rozhodnutí neměl zcela jasno v otázce, zda Ředitelství silnic a dálnic ČR disponovalo vlastnickým právem k pozemkům vhodným ke směně. Soud v tomto případě považoval Ředitelství silnic a dálnic za subjekt, který sice nedisponoval pozemky vhodnými ke směně, ale na jiném místě rozhodnutí zdůraznil, že Ředitelství silnic a dálnic oslovilo jiné instituce, které se státním majetkem hospodaří ve snaze tyto vhodné pozemky zajistit.²⁰⁷ Dle autorů je tedy otázkou, „... *zda je stát chápán jako jeden subjekt, nebo zda musí vyvlastnitel disponovat příslušností hospodařit s pozemky vhodnými ke směně*“²⁰⁸. Autoři komentáře uvádějí, že „*pravidlem je v praxi minimálně ověření, jestli vhodným pozemkem nedisponuje Státní pozemkový úřad (srov. např. NSS 9 As 157/2018-78)*“²⁰⁹.

3.7 Hledisko kvalitativní a kvantitativní složky proporcionality

ZoV v § 4 odst. 1 stanoví, že vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Toto ustanovení je projevem principu přiměřenosti (proporcionality) vyvlastnění. Tento princip, jak již bylo výše uvedeno, vyplývá také z čl. 4 odst. 4 Listiny, který ukládá povinnost při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřit jejich podstatu a smysl – v tomto případě šetřit podstatu a smysl práva vlastnického. Cílem tohoto ustanovení je tak z mého pohledu zejména ochrana vyvlastňovaného, neboť požaduje, aby do práva vyvlastňovaného bylo zasaženo co možná nejméně.

Podmínka proporcionality má dvě roviny. První rovinou je, že vyvlastnit lze pouze nezbytným způsobem. *De facto* existují tři způsoby vyvlastnění, a to nucené odnětí vlastnického

²⁰⁴ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2018, sp. zn. 50 A 18/2018; shodně i rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 26. 6. 2018, sp. zn. 72 Ad 1/2018.

²⁰⁵ Dle rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 6. 2018, sp. zn. 50 A 18/2018: „*Vyvlastnitel není povinen dlouhodobě vyhledávat pozemky, které by vyvlastňovanému nabídl. Takovýto postup by byl v rozporu s účelem zákona o urychlení výstavby. Nejsou-li v danou dobu k dispozici žádné vhodné pozemky ke směně, je nutné pak uzavřít, že nebylo možné dohody dosáhnout.*“

²⁰⁶ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 54.

²⁰⁷ ÚS k povaze Ředitelství silnic a dálnic ČR v usnesení ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. III. ÚS 2187/22, bod 21 uvedl: „*Pokud jde o otázku účastenství Ředitelství silnic a dálnic ČR (aktivní legitimace k podání žádosti o vyvlastnění), vyšly správní soudy z dřívější judikatury, podle níž Ředitelství silnic a dálnic ČR nevystupuje ve vyvlastňovacím řízení jako organizační složka státu, nýbrž jako státní příspěvková organizace jednající svým jménem, ovšem na účet státu.*“ Dle rozsudku NSS ze dne 6. 4. 2023, č. j. 10 As 358/2022-104, bod 22 pak platí, že „*oprávnění hospodařit s majetkem České republiky pak plyne Ředitelství silnic a dálnic z § 9 odst. 1 zákona o majetku, nejedná se tudíž o zastoupení ve smyslu § 438 občanského zákoníku.*“

²⁰⁸ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 54.

²⁰⁹ Tamtéž.

práva, nucené omezení vlastnického práva a nucený zánik předmětu vyvlastnění. Vyvlastňovací úřad musí v každém konkrétním případě vždy zvolit ten způsob vyvlastnění, který do vlastnického práva vyvlastňovaného zasáhne nejméně. Nelze tedy odejmout vlastnické právo v případě, že stačí pouze jeho omezení (hledisko kvalitativní). Pokud by vyvlastnitel v návrhu na vyvlastnění požadoval vyvlastnění odnětím vlastnického práva, ačkoliv by postačovalo pouze jeho omezení, musí vyvlastňovací úřad vždy šetřit podstatu a smysl základních práv a rozhodnout pouze o jeho nuceném omezení. Vždy ale musí rozhodnout zároveň tak, aby bylo možné naplnit účel vyvlastnění. Platí ovšem, že vyvlastňovací úřady jsou vázány předmětem vyvlastňovacího řízení, tak jak byl vymezen v žádosti vyvlastnitelů (k tomuto např. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 1. 2023, sp. zn. 16 A 37/2022-103: „*Vyvlastňovací úřad je vázán předmětem řízení a jeho rozsahem vymezeným v žádosti vyvlastnitelů a není oprávněn, jakkoliv tento předmět řízení rozšiřovat.*“).

Rozhodnutí o tom, jaký způsob zásahu do vlastnického práva je nezbytný, bývá v některých případech složitější. Jako příklad autoři komentáře uvádí např. stavbu suchých nádrží jako veřejně prospěšné stavby na ochranu před povodněmi.²¹⁰ Dle čl. 4 odst. 1 písm. d) a odst. 2 Metodické pomůcky Ministerstva zemědělství²¹¹ se získání vlastnického práva navrhuje zejména pro pozemky v určeném území, u nichž by náhrady škod s ohledem na četnost zatopení byly ekonomicky neefektivní.

Autoři komentáře²¹² upozorňují správně na skutečnost, že by mělo být zkoumáno pouze to, zda účelu vyvlastnění nelze dosáhnout jinými opatřeními, které nepovedou k odnětí vlastnického práva. Ekonomické hledisko by nemělo být relevantním důvodem pro posuzování, zda je nutné omezení, či odnětí vlastnického práva.

Podle mého názoru je ale v tomto případě nevhodné i to, že Metodická pomůcka Ministerstva zemědělství upravuje kvalitativní hledisko proporcionality. Domnívám se, že by toto hledisko mělo být ponecháno zcela k individuálnímu posouzení vyvlastňovacího úřadu. Byť nejsou pokyny ministerstev obecně závaznými předpisy, mají dle NSS správní orgány povinnost se jimi ve své právní praxi řídit, což „... *neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy*“²¹³. Dle NSS jsou pokyny ministerstev interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. V tomto případě je samozřejmě určité sjednocení žádoucí, protože vede k větší právní jistotě vyvlastňovaného, který může předvídat a legitimně očekávat stejný postup v obdobných případech. Přesto se domnívám, že otázka, v jakém rozsahu zasáhnout

²¹⁰ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 38.

²¹¹ Ministerstvo zemědělství České republiky. *Metodická pomůcka Ministerstva zemědělství ke získávání práv v územích určených k řízeným rozlivům povodní [k § 55 a § 68 vodního zákona]* [online], říjen 2014 č. j. 38923/2014-MZE-15121. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/339637/Methodicky_pomucka_rozlivy.pdf.

²¹² HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 38.

²¹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, sp. zn. 2 Afs 53/2010.

do vlastnického práva, by neměla být takto předjímana interním předpisem ministerstev, ale měla by být zcela ponechána na individuálním posouzení správním orgánem, který by neměl brát v úvahu při svém posuzování ekonomické hledisko.

Druhou rovinou proporcionality je, že vlastnické právo k pozemku nebo stavbě nesmí být omezeno ve větším rozsahu, než je nezbytné k naplnění účelu vyvlastnění (hledisko kvantitativní). Jak upozorňuje J. Hanák²¹⁴, rozhodnutí o tom, jakou část pozemku vyvlastňovanému odejmout, bývá složitější. V zájmu vyvlastňovaného i vyvlastnitelů přitom je, aby rozsah vyvlastnění byl co nejmenší. Pro vyvlastňovaného je z tohoto pohledu nejvýhodnější co nejmenší zásah do vlastnického práva a pro vyvlastnitelů je zásadní ekonomické hledisko, neboť čím větší rozsah vyvlastnění, tím vyšší je i náhrada za vyvlastnění. J. Hanák²¹⁵ také upozorňuje na skutečnost, že pro vyvlastňovaného je nevýhodné zajišťovat údržbu nebo platit daň z nemovité věci, pokud pro naplnění účelu vyvlastnění není nabytí této nemovité věci nezbytné.

V případě, že vyvlastnitel navrhuje vyvlastnění pouze části nemovité věci, je dle § 18 odst. 3 písm. a) ZoV povinen přiložit k návrhu na vyvlastnění geometrický plán ve trojím vyhotovení. Stejně tak je geometrický plán nezbytnou přílohou návrhu smlouvy získání práv k pozemku nebo ke stavbě, pokud je předmětem pouze část nemovité věci.²¹⁶ Geometrický plán je v tomto případě nutnou součástí, neboť je v něm vymezena přesně část pozemku (případně práva stavby nebo věcného břemene), které se vyvlastnění týká.

Geometrický plán je vhodné také zahrnout jako součást rozhodnutí o vyvlastnění. Avšak dle rozhodnutí NSS č. j. 9 As 157/2018-78 ze dne 8. 1. 2020 to není obecně nutné. Podstatné dle NSS je: „... *zda z výroku vyplývá vůle vyvlastnit pouze vymezenou část pozemku, respektive pozemek nově oddělovaný*“. Zásadní tedy je, aby byl výrok rozhodnutí o vyvlastnění dostatečně určitý, rozsah části pozemku může být vymezen i slovně.²¹⁷

Nezbytný rozsah vyvlastnění posuzuje vyvlastňovací úřad pro každý konkrétní případ ve vyvlastňovacím řízení a je povinen při svém rozhodování brát zřetel na to, aby zásah do vlastnického práva vyvlastňovaného nebyl nepřiměřený. Vyvlastňovací úřad je povinen posoudit návrh na vyvlastnění vždy v obou rovinách – je povinen zkoumat, zda z hlediska kvalitativního s přihlédnutím k současnému i budoucímu možnému využití pozemku je vyvlastnitelem zvolená forma vyvlastnění (odnětí či pouze omezení vlastnického práva) adekvátní. Z hlediska

²¹⁴ HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 129.

²¹⁵ HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 40.

²¹⁶ Ve většině případů je smlouva o získání práv k předmětu vyvlastnění také podkladem pro změnu zápisu v katastru nemovitostí, k němuž je geometrický plán nezbytný.

²¹⁷ Shodně rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2004, sp. zn. 22 Cdo 2131/2004; usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 402/04 i nově např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 1. 2023, č. j. 16 A 37/2022-103.

kvantitativního (např. plochy pozemku dotčené vyvlastněním) je povinen posoudit, zda plocha, která má dle návrhu vyvlastnítele být vyvlastněním zasažena, je nezbytná pro realizaci účelu vyvlastnění.

Nezbytný rozsah vyvlastnění nelze v žádném případě obligatorně posoudit dříve než ve vyvlastňovacím řízení. Přesto ale může vyvlastňovací úřad z rozsahu vyvlastnění, který byl vymezen v předcházejícím povolovacím řízení, vyjít.

3.8 Možnost rozšíření předmětu vyvlastnění na žádost vyvlastňovaného

Podle § 4 odst. 3 ZoV, není-li možné pozemek, stavbu nebo jejich část, popřípadě právo odpovídající věcnému břemenu užívat bez vyvlastňovaného pozemku, stavby nebo jejich částí či věcného břemene buď vůbec, nebo jen s nepřiměřenými obtížemi, lze na ně rozšířit vyvlastnění, jestliže o to vyvlastňovaný požádá, i když není nezbytné k dosažení daného účelu. Toto ustanovení je prolomením principu nezbytnosti a reflektuje ústavní příkaz nahrazení majetkové újmy způsobené vyvlastněním.

Přestože tedy zákon požaduje, aby k omezení vlastnického práva docházelo pouze v nezbytném rozsahu, mohou se objevit případy, kdy má vyvlastnění podstatný dopad i na další nemovité věci, které ale nejsou nezbytné pro dosažení účelu vyvlastnění. Typicky se může jednat o situace, kdy bude vyvlastňovanému v důsledku vyvlastnění znemožněn přístup na jinou nemovitou věc nebo vyvlastňovaný nebude moci nadále užívat svou nemovitou věc k jejímu původnímu účelu. Zákon tak v ust. § 4 odst. 3 ZoV v tomto případě umožňuje vyvlastňovanému, aby svým právním úkonem ve formě žádosti rozšířil předmět vyvlastňovacího řízení. Jak upozorňuje T. Grygar: „... jde o specifické oprávnění vyvlastňovaného, jež má zajistit vyšší standard ochrany jeho vlastnického práva a jež prolamuje kvantitativní rovinu proporcionality“²¹⁸.

Ustanovení § 4 odst. 3 ZoV se vztahuje ale nejen na případy, kdy vyvlastňovaný požaduje rozšíření vyvlastnění na pozemky a stavby, jejichž vyvlastnění není nezbytné k dosažení účelu vyvlastnění, ale také na nemovité věci a práva, která k dosažení účelu vyvlastnění nezbytná jsou. NSS v této věci konstatoval: „Vyvlastnitel v rámci vyjednávání nemůže být nucen rozšiřovat v souladu s představami vyvlastňovaného předmět vyvlastnění jen proto, aby předešel případné konstataci nepřípustnosti vyvlastnění pramenící z nekompletnosti návrhu kupní smlouvy (resp. neúplného vymezení předmětu vyvlastnění). Právě pro tyto účely zakotvuje zákon o vyvlastnění ustanovení § 4 odst. 3...“²¹⁹

²¹⁸ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina, HORÁK, Ondřej, MASARIK, Marek. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 52.

²¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 22/2017-57.

NSS dále uvedl: „Týkal-li se vyvlastnitelův návrh kupní smlouvy ve smyslu § 5 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, pouze některých z práv potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění, přičemž o kompletnosti výčtu takových práv panovala v negociačním procesu mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným neshoda, není tím v následném vyvlastňovacím řízení dán důvod nepřipustnosti vyvlastnění práv, jež byla návrhem kupní smlouvy dotčena. Je-li účelem vyvlastnění realizace stavby dle § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006, pak do rozsahu práv k pozemkům a ke stavbám, jež jsou potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění (§ 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění), spadají rovněž taková práva, která jsou potřebná pro splnění podmínek stanovených ve výrokové části příslušného územního rozhodnutí o umístění stavby (§ 77 písm. a) téhož zákona). To i v případě, že tato práva nejsou nezbytně nutná k faktické realizaci stavby.“²²⁰

Jak bylo výše uvedeno, rozšíření vyvlastnění je pouze v dispozici vyvlastňovaného, požádat o rozšíření vyvlastnění může pouze on. V ZoV povaha tohoto právního úkonu není specifikována. Dle T. Grygara²²¹ lze tento právní úkon považovat buď za žádost ve smyslu § 45 SŘ (autor tento názor odvozuje ze skutečnosti, že se jedná o úkon, kterým se disponuje s předmětem řízení), o které by měl vyvlastňovací úřad rozhodnout v rámci rozhodnutí o vyvlastnění ve výrokové části, nebo za námitku proti vyvlastnění. Autor upozorňuje na to, že soudní rozhodnutí neobsahují bližší argumentaci, proč by tato žádost měla být pouhou námitkou a dle mého názoru správně poukazuje na to, že se jedná o žádost, kterou se disponuje se samotným předmětem řízení.

Naopak J. Hanák²²² se ztotožňuje s názorem vyjádřeným v rozhodnutí NSS ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 35/2005-63: „Námítky proti vyvlastnění lze však podat také tehdy, jestliže účastník řízení (vlastník nebo jiný oprávněný) tvrdí, že jsou splněny podmínky § 110 odst. 3 věty třetí stavebního zákona, tedy že by mohl zbyvající část pozemku užívat jen s nepřiměřenými obtížemi, a současně požádá, aby tato část pozemku byla také vyvlastněna.“ Byť se tento judikát vztahuje k právní úpravě v § 110 odst. 3 stavebního zákona z roku 1976 (který ale obsahoval shodnou úpravu jako platný zákon o vyvlastnění), lze jej aplikovat i na § 4 odst. 3 ZoV.²²³ Také nejnovější rozhodnutí soudů v této věci²²⁴ (ačkoliv jsem si vědoma, že rozsudek krajského soudu nemá judikatorní povahu) vycházejí z předpokladu, že „žádost o rozšíření vyvlastnění je nezbytné vnímat jako námitku do rozsahu vyvlastnění...“

Vzhledem k výše uvedenému se ovšem domnívám, že žádost o rozšíření vyvlastnění lze považovat za námitku proti vyvlastnění.

Na tomto místě považuji za nutné připomenout, že v současné době je v legislativním procesu nový zákon o vyvlastnění, který obsahuje obdobné ustanovení, ke kterému důvodová

²²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 22/2017-57.

²²¹ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 52.

²²² HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 43.

²²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2005, č. j. 6 As 68/2015-32.

²²⁴ Např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2023, č. j. 30 A 72/2023-48; rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 23. 1. 2024, č. j. 65 A 75/2023-126.

zpráva uvádí: „*Ve stávající praxi je nejasné, zda v případě žádosti o rozšíření vyvlastnění se jedná o samostatnou žádost, o které by měl vyvlastňovací úřad rozhodnout samostatně nebo samostatným výrokem v rámci rozhodnutí o vyvlastnění, anebo se jedná fakticky o námitku, se kterou se musí vyvlastňovací úřad vypořádat a zohlednit ji v samotném výroku o vyvlastnění, resp. odnětí nebo omezení vlastnického práva. Navrhuje se proto z důvodu procesní ekonomie a odstranění pochybností stanovit, že žádost o rozšíření vyvlastnění uplatněná po zahájení vyvlastňovacího řízení je ve smyslu správního řádu námitkou, o které se samostatně nerozhoduje, ale pokud jí bude vyhověno, bude to mít dopad do rozsahu výroku o vyvlastnění.*“

V případě přijetí tohoto návrhu zákona tak nebude o povaze tohoto právního úkonu pochyb, byť nepovažuji odůvodnění této právní úpravy pouhou procesní ekonomikou za dostačující vysvětlení.

To, že je úkon vyvlastňovaného, kterým dojde k rozšíření vyvlastnění námitkou, má praktické dopady i na koncentraci řízení. V souladu s § 22 odst. 2 ZoV lze námitky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání uplatnit nejpozději při ústním jednání a k později uplatněným námitkám a důkazům se nepřihlíží. Dle tohoto ustanovení by tedy neměl vyvlastňovací úřad přihlížet k námitkám a důkazům uplatněným po ústním jednání, a to ani během případného odvolacího řízení. Podle NSS je totiž nutné zásadu koncentrace řízení uplatněnou v prvním stupni řízení aplikovat také v řízení druhostupňovém – odvolacím.²²⁵ Takovouto koncentraci považuji ve shodě s T. Grygarem²²⁶ za problematickou. Možným průlomem do této zásady koncentrace, tzv. námitkou zákonnosti, se ve svém článku *Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení* zabývala Z. Adamusová²²⁷. Byť se autorka tímto problémem zabývá ve vztahu k právní úpravě územního a stavebního řízení dle zákona č. 183/2006 Sb. (tedy zákona, který již není platný a účinný), domnívám se, že závěry autorkou v tomto článku vyvozené jsou aplikovatelné i na koncentraci ve vyvlastňovacím řízení.

²²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, č. j. 3 As 63/2006-136.

²²⁶ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 53.

²²⁷ ADAMUSOVÁ, Zuzana. Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. *Právní rozhledy*, 2018, č. 19, s. 674–678.

4 Soulad s cíli a úkoly územního plánování

Podmínkou vyvlastnění v případě, že jsou vyvlastněním sledovány změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umísťování staveb a jejich změn podle stavebního zákona, je jeho soulad s cíli a úkoly územního plánování. Tato podmínka je stanovena v § 3 odst. 2 ZoV. Vzhledem k tomu, že naplnění této podmínky není vyžadováno ve všech případech, ale pouze v těch, kdy dochází ke změně v území podle stavebního zákona, jde o tzv. relativní podmínku. Tato podmínka se nevztahuje např. na vyvlastnění za účelem zachování kulturní památky dle § 15 odst. 3 zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči nebo na vyvlastnění za účelem vyhledávání přírodního léčivého zdroje (§ 33 odst. 2 zák. č. 164/2001 Sb., lázeňského zákona). Lze ovšem říci, že na většinu vyvlastnění se naopak tato podmínka vztahuje, neboť ve většině případů je zapotřebí provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území.

Územní plánování má obrovský význam, neboť jak zdůrazňuje důvodová zpráva k NSZ, „... územní plánování je základním kamenem „obrazu“ budoucnosti sídel a vzniku kvalitního prostředí. Vychází ze širokého odborného zjišťování a posuzování souvislostí v území a vyjadřuje dohodu na základním způsobu využití území, charakteru sídla či jeho části, na strategii jeho rozvoje a na prostředcích k jeho realizaci, která je završena vydáním územně plánovací dokumentace“²²⁸.

Úkolem územního plánování je chránit a rozvíjet přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví a zároveň chránit krajinu, která je podstatnou složkou prostředí života obyvatel a základem jejich totožnosti. Zohledňující toto vše má územní plánování za úkol určit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajistit ochranu nezastavěného území a ochranu a rozvoj zelené infrastruktury. Výsledkem územního plánování by tedy měla být územně plánovací dokumentace jakožto „společenská dohoda o využití území lidmi, kteří v něm žijí“²²⁹. Za základní principy právní úpravy územního plánování je pak nutné považovat právě cíle a úkoly územního plánování.

Na tomto místě považuji za nutné upozornit, že vzhledem k přijetí NSZ došlo ve stavebním právu, a konkrétně také v územním plánování, k zásadním změnám. Cílem NSZ je dle důvodové zprávy v oblasti individuálních řízení dosažení jediného povolovacího řízení vedeného před jedním úřadem a zakončeného jedním rozhodnutím. Nově tak bude probíhat jedno řízení o povolení stavby, a to řízení o povolení záměru podle III. hlavy stavebního zákona. Toto jednotné povolovací řízení v sobě integruje dosavadní územní řízení (či jeho alternativy) a stavební řízení. Pokud bude vydáno toto rozhodnutí o povolení stavby, bude žadatel oprávněn stavbu uskutečnit. Spolu s NSZ

²²⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., zvláštní část*, komentář k § 38 a 39.

²²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19 a nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

byl přijat také zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku. Dle Ministerstva životního prostředí²³⁰ je jednotné environmentální stanovisko „*nástrojem procesní integrace státní správy v oblasti životního prostředí*“.

Právní úprava v ZoV požaduje soulad s cíli a úkoly územního plánování v celé jejich šíři tak, jak jsou upraveny v § 38 a § 39 stavebního zákona. NSZ navazuje na stavební zákon č. 183/2006 Sb., ale došlo k modernizaci a aktualizaci některých cílů a úkolů územního plánování podle požadavků Politiky architektury a stavební kultury České republiky²³¹ a dalších odborných poznatků a koncepčních dokumentů směřujících k celostnímu přístupu k územnímu plánování a následně i k povolování záměrů.

Tato dvě ustanovení NSZ vymezují dle důvodové zprávy²³² „... *základní principy územního plánování jakožto základního zákonného rámce pro činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů pro hodnocení možných změn v území a pro stanovení podmínek pro jejich uskutečnění*“.

§ 38 odst. 1 NSZ stanoví: „*Cílem územního plánování je soustavně a komplexně řešit funkční využití území, stanovovat zásady jeho plošného a prostorového uspořádání a vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“

Co je úkolem územního plánování, je demonstrativně uvedeno v § 39 NSZ. Výkon územně plánovací činnosti pak dle § 44 odst. 1 zák. č. 283/2021 Sb., stavebního zákona zajišťují úřady územního plánování prostřednictvím úředníků, kteří splňují kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti.

Úkolem orgánů územního plánování je postupem dle NSZ koordinovat veřejné zájmy v území a podněty na provedení změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizovat ochranu veřejných zájmů vyplývajících ze stavebního zákona a jiných právních předpisů. K této činnosti mají k dispozici nástroje územního plánování dle § 61 NSZ. Jde o územně plánovací podklady, Politiku architektury a stavební kultury České republiky, územně plánovací dokumentaci, vymezení zastavěného území samostatným postupem a územní opatření. Mezi územně plánovací podklady patří územně analytické podklady a územní studie.

²³⁰ Ministerstvo životního prostředí. *Metodický pokyn k zavedení jednotného environmentálního stanoviska do praxe správních orgánů* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2023. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/\\$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf.pdf).

²³¹ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Politika architektury a stavební kultury České republiky* [online]. Praha a Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015. Dostupné z: [Politika architektury a stavební kultury České republiky](#).

²³² Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu, zvláštní část, komentář k § 38 a 39.*

Územně plánovací podklady jsou potom podkladem k pořizování územně plánovací dokumentace a podkladem pro rozhodování v území. Politika architektury a stavební kultury České republiky je novým nástrojem územního plánování. Dle důvodové zprávy²³³ nepatří ani mezi územně plánovací podklady, ani územně plánovací dokumentaci a není pro rozhodování v území závazná. Dalším novým nástrojem územního plánování je vymezení zastavěného území samostatným postupem. Tento nástroj navazuje na právní úpravu zák. č. 183/2006 Sb., ovšem dle důvodové zprávy²³⁴ bude nově obligatorně vyhotovován v případech, kdy obec nemá územní plán. Naopak územně plánovací dokumentace, mezi kterou lze zařadit územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje a regulační plán, pro rozhodování v území závazné jsou. Poslední skupinou jsou územní opatření, mezi která náleží územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Tyto dva nástroje jsou převzaty s drobnými úpravami ze zákona č. 183/2006 Sb.

Před nabytím účinnosti NSZ byl soulad s cíli a úkoly územního plánování prokazován zejména prostřednictvím územního rozhodnutí, pokud toto bylo vydáno. Jak bylo již výše uvedeno, dle NSZ je nyní územní řízení integrováno do řízení o povolení záměru. Dle NSZ tak bude stavební úřad posuzovat soulad záměru podle § 193 s územně plánovací dokumentací, územními opatřeními a vymezením zastavěného území, cíli a úkoly územního plánování, zejména s charakterem území a s požadavky na ochranu kulturně historických, architektonických a urbanistických hodnot v území, nemá-li obec vydán územní plán, s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, s požadavky jiných právních předpisů chránících dotčené veřejné zájmy, s požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení, které hodnotí a poměřuje ve vzájemných souvislostech. Pokud budou tyto podmínky splněny (případně pokud lze jejich splnění zajistit stanovením podmínek v rozhodnutí o povolení záměru), vydá stavební úřad povolení záměru.

Vyvlastňovací úřad nemusí posuzovat soulad s cíli a úkoly územního plánování vždy. Pokud je před zahájením vyvlastňovacího řízení v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona vydáno povolení záměru, je podmínka souladu s cíli a úkoly územního plánování splněna a vyvlastňovací úřad nemusí posuzovat soulad s cíli a úkoly územního plánování. V případě, kdy by vyvlastnění nepředcházelo povolení záměru dle stavebního zákona, musel by vyvlastnitel prokázat, že vyvlastněním nejsou dotčeny cíle ani úkoly územního plánování. Toto by prokazoval zejména předložením územně plánovací dokumentace, ze které by bylo zřejmé, že není v rozporu s vyvlastněním. Výjimkou ovšem může být situace, kdy mezi vydáním rozhodnutí v povolovacím řízení a vydáním rozhodnutí o vyvlastnění dojde ke změně územně plánovací dokumentace. Pak

²³³ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu*, zvláštní část, komentář k § 61.

²³⁴ Tamtéž.

by vyvlastňovací úřad musel soulad s cíli a úkoly posoudit sám na základě zejména územně plánovací dokumentace.

Je nutné upozornit také na specifické případy, kdy NSZ zachovává etapovitost povolování záměru. První takovou skupinou jsou mimořádné záměry, a to stavby jaderného zařízení a stavby související, nacházející se uvnitř i vně areálu jaderného zařízení. Druhou skupinou jsou dle § 221 odst. 1 písm. a) NSZ záměry v působnosti jiného stavebního úřadu. V těchto případech probíhá řízení o povolování záměru ve dvou etapách – první je řízení o rámcovém povolení a druhou je řízení o povolení záměru. Důvodová zpráva připodobňuje rámcové povolení k územnímu řízení dle dosavadní právní úpravy a řízení o povolení záměru v případě vydaného rámcového povolení ke stavebnímu povolení podle dosavadní právní úpravy.²³⁵ Na základě rámcového povolení nelze záměr provést. Záměr lze provést až na základě vydaného povolení záměru, přičemž stavební úřad je v řízení o povolení záměru vázán vydaným rámcovým povolením.

Rámcové povolení je vydáváno podle § 221 NSZ stavebním úřadem na žádost stavebníka. Rámcové povolení pouze stanoví umístění záměru, neobsahuje podmínky pro provedení ani provoz záměru. Podle § 222 odst. 1 NSZ rámcovým povolením stavební úřad pouze vymezí stavební pozemek a v jeho rámci stanoví skladbu, druh a účel staveb a rámcové podmínky pro jejich umístění v maximálních nebo minimálních prostorových parametrech, zejména vnější půdorysné a výškové ohraničení, odstupové vzdálenosti staveb od hranic pozemků a sousedních staveb a napojení na dopravní a technickou infrastrukturu a limitní hodnoty pro vstupy a výstupy.

V případech, kdy je tedy rámcové povolení dle NSZ vydáno nebo pokud je jeho vydání pro naplnění účelu vyvlastnění nezbytné, musí být vyvlastnění v souladu také s tímto rámcovým povolením. Vzhledem k tomu, že toto rámcové povolení lze připodobnit k dřívějšímu územnímu rozhodnutí, nemusí vyvlastňovací úřad podle mého názoru v případě, že je toto rámcové povolení vydáno, soulad vyvlastnění s cíli a úkoly územního plánování posuzovat. Pokud je rámcové povolení vydáno, je podmínka souladu s cíli a úkoly územního plánování splněna. Pro možnost zahájení stavby je ovšem zapotřebí vést řízení o povolení záměru podle stavebního zákona a následně vydat rozhodnutí o povolení záměru.

Považuji také za nutné upozornit na skutečnost, že oproti předchozí právní úpravě nelze nově nahradit povolení záměru regulačním plánem.²³⁶ Z tohoto důvodu také podle nové právní úpravy nelze podmínku souladu s cíli a úkoly územního plánování nahradit regulačním plánem.

V případě, že by před uplynutím lhůty stanovené pro započetí uskutečňování účelu vyvlastnění bylo rozhodnutí o povolení záměru nebo rámcové povolení podle NSZ určující využití

²³⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu*, zvláštní část, komentář k § 220.

²³⁶ Tamtéž, komentář k § 86.

pozemku nebo stavby pro daný účel zrušeno, vyvlastňovací úřad by na žádost vyvlastňovaného podle § 26 odst. 1 ZoV rozhodl, že provedené vyvlastnění se zrušuje.

Jak upozorňuje T. Grygar²³⁷, je podmínka souladu s cíli a úkoly územního plánování tak, jak je stanovena v § 3 odst. 2 ZoV, obecnější než v zákoně stavebním. Tam je upravena v § 170 takto: „*Práva k pozemkům a stavbám lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny v územně plánovací dokumentaci a jde-li o uskutečnění veřejně prospěšné stavby, uskutečnění veřejně prospěšného opatření, realizaci stavby a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu, nebo asanaci území.*“ NSZ tedy s drobnými formulačními odchylkami převzal právní úpravu ze stavebního zákona č. 183/2006 Sb.

Tato zákonná podmínka je zachována také v návrhu nového zákona o vyvlastnění, konkrétně v § 3 odst. 1 písm. f), kde je ovšem formulována odlišně a reflektuje tak NSZ. Dle tohoto ustanovení je vyvlastnění přípustné pouze, není-li v rozporu s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování. Považuji za důležité také upozornit na novou koncepci společného povolovacího a vyvlastňovacího řízení, kterou návrh nového zákona o vyvlastnění přináší. Tato navrhovaná právní úprava by měla nahradit společné řízení (tzv. „*polskou cestu*“), která je upravena v zák. č. 416/2009 Sb. a dle důvodové zprávy²³⁸ je z ústavněprávního hlediska dlouhodobě neúnosná. Navrhované řešení má za cíl zefektivnit proces vyvlastnění, protože umožní zahájit vyvlastňovací řízení ještě před vydáním povolení záměru podle stavebního zákona. Jak upozorňuje důvodová zpráva²³⁹, ve standardním vyvlastňovacím řízení je až vydáním povolení záměru zřejmý nezbytný rozsah vyvlastnění, kterýžto je nezbytným předpokladem pro vyvlastnění.

Toto nové společné povolovací a vyvlastňovací řízení je upraveno v § 44 návrhu zákona o vyvlastnění a stanoví, že v případě, kdy je stavební úřad zároveň vyvlastňovacím úřadem, může stavebník spolu s žádostí o vydání povolení záměru nebo rámcového povolení podle stavebního zákona požádat o vyvlastnění v rozsahu záměru, o jehož povolení žádá (dále jen „*společná žádost*“).

Tato společná žádost musí splňovat jak náležitosti žádosti podle stavebního zákona, tak náležitosti žádosti o vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění. Ke společné žádosti se však nepřikládá povolení záměru ani rámcové povolení podle stavebního zákona a vyvlastnitel nedokládá, že žádá o vyvlastnění v rozsahu, který je nezbytně nutný k naplnění účelu vyvlastnění, a že vyvlastnění není v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.²⁴⁰ Následně v případě podání společné žádosti vede stavební úřad společné řízení o povolení záměru nebo rámcové povolení podle stavebního zákona a vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění. Stavební úřad toto společné rozhodnutí vydá, jestliže byly

²³⁷ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 63.

²³⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 44, s. 94.

²³⁹ Tamtéž.

²⁴⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 44.

splněny podmínky pro vydání povolení záměru nebo rámcového povolení podle stavebního zákona, ve společném řízení nedošlo ke změně záměru oproti jeho vymezení ve společné žádosti, anebo došlo k jeho změně pouze v rozsahu, který nemá vliv na rozsah vyvlastnění, a byly splněny podmínky vyvlastnění.

Návrh tedy počítá s tím, že původní rozsah vyvlastnění nelze již v průběhu vyvlastnění měnit. Důvodová zpráva toto vysvětluje takto: „V případě, kdy by se rozsah vyvlastnění v rámci vyvlastňovacího řízení zúžil (například proto, že se ukázalo, že vyvlastnění není potřebné), logicky nebylo žádáno v nezbytném rozsahu, a proto by měl vyvlastňovací úřad žádost v části věci zamítnout. Pokud by se naopak předmět vyvlastnění rozšířil, odpadá sice problém nezbytného rozsahu, ale zůstává otázka jednání. Protože o rozšířeném rozsahu nebylo jednáno a nelze vyloučit, že by s jednáním a smlouvou zohledňující nový rozsah vyvlastňovaný souhlasil. Rovněž není možné „dovyvlastnit“ přebývajících částí, protože ty budou mít zcela jistě jinou hodnotu před tím, než když došlo k hlavnímu vyvlastnění. Byl by tím tak krácen vyvlastňovaný.“²⁴¹

Dle důvodové zprávy není tedy vhodné umožnit změnu rozsahu vyvlastnění (v otázce rozšíření předmětu vyvlastnění bez vůle vyvlastňovaného) v rámci řízení z důvodu možné protiústavnosti.²⁴² Pro případ, kdy by byly splněny podmínky pro vydání povolení záměru nebo rámcového povolení podle stavebního zákona, ale nebyly splněny podmínky vyvlastnění, obsahuje společné rozhodnutí pouze povolení záměru nebo rámcové povolení podle stavebního zákona a výrok o tom, že žádost se v rozsahu vyvlastnění zamítá.

Tento nový návrh právní úpravy umožňující spojení povolovacího a vyvlastňovacího řízení považuji za vhodné řešení. Podle mého názoru má toto řešení potenciál urychlit dosažení účelu vyvlastnění. Ve spojení se zrychlením stavebního řízení, které by měl přinést NSZ, by mělo dojít k výraznému urychlení provádění staveb ve veřejném zájmu. Samozřejmě je otázkou, jak toto navrhované řešení bude fungovat v praxi.

4.1 Posuzování alternativní varianty řešení stavebního záměru ve vyvlastňovacím řízení

S územním plánováním také úzce souvisí otázka, zda má vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení posuzovat alternativní varianty řešení stavebního záměru. Vyvlastňování totiž opakovaně ve vyvlastňovacím řízení vznáší námitku proti umístění předmětné stavby, namítají, že součástí plnohodnotného posouzení převahy veřejného zájmu na účelu vyvlastnění nad zachováním jeho dosavadních práv by mělo být vyhodnocení toho, zda vyvlastnitel nemohl

²⁴¹ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění* (verze ze dne 12. 12. 2023) [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 44.

²⁴² Tamtéž.

předmětnou stavbu umístit jinak, aby se nedotkla či dotkla méně pozemku vyvlastňovaného, či požadují, aby se vyvlastňovací úřad samostatně zabýval přezkumem územního rozhodnutí a sám vyhodnotil, zda je umístění stavby v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

Touto otázkou se zabýval NSS ve své judikatuře opakovaně a až do vydání rozsudku č. j. 6 As 171/2020-66 ze dne 8. 10. 2020 byl NSS ve svém rozhodování konstantní. Přesto ani tento odlišný rozsudek na dosavadní rozhodovací praxi nic nezměnil, jak vysvětlím níže.

Konstantní rozhodovací praxi NSS²⁴³ v této otázce lze shrnout tak, že posuzování umístění stavby je předmětem územního řízení, nikoliv vyvlastňovacího řízení. Ve vyvlastňovacím řízení tak nemůže být otázka umístění stavby v území ani existence ochranného a bezpečnostního pásma rozhodována, protože v těchto otázkách již bylo pravomocně rozhodnuto v územním rozhodnutí.²⁴⁴ Samotná existence pravomocného územního rozhodnutí je totiž podmínkou pro zahájení vyvlastňovacího řízení. NSS opakovaně uvedl, že stěžovatelé musí své námitky vztahující se k umístění stavby vznést v územním řízení, případně již v procesu územního plánování.²⁴⁵ Obecně tedy NSS zastává stanovisko, že se ve fázi vyvlastňovacího řízení již nelze vracet zpět do předcházejících fází přípravy stavby dle stavebního zákona. Tyto námitky by měly být vyvlastňovacím úřadem odmítnuty pro neopodstatněnost.

V roce 2020 pak ovšem vydal NSS výše zmíněný rozsudek č. j. 6 As 171/2020-66, ve kterém uvedl: „*Ani existence pravomocného územního rozhodnutí tedy nezabavuje vyvlastňovací úřad povinnosti posoudit, zda je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. Rozhodnutí o vyvlastnění tedy vyžaduje mnohem komplexnější posouzení, než pouhé konstatování existence územního rozhodnutí a z něj dovozený veřejný zájem. Vyvlastnění představuje kvalitativně výjimečný zásah do právní sféry osoby, která je na svém vlastnickém právu omezena či dokonce zbavena proti své vůli mocenským zásahem orgánu státu. Správní orgán jako nositel veřejné moci jednostranně vnucuje svou vůli vyvlastňovanému, jehož vůle je zde nerozhodná (např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 4 As 47/2003–125, č. 448/2005 Sb. NSS).*“

NSS v tomto rozsudku dospěl k závěru, že vyvlastňovací úřad nedostatečně posoudil otázku nezbytnosti vyvlastnění tím, že se nezabýval možnostmi využít jiné alternativní řešení, které by umožnilo naplnění veřejného zájmu a zároveň způsobilo menší zásah do práv vyvlastňovaného. NSS dále uvedl, že „*nezbytnost vyvlastnění nebylo možné postavit na argumentu existence územního rozhodnutí, aniž by bylo vyhodnoceno také variantní řešení, které by působilo např. menší míru zásahu do práv dotčených subjektů, to vše při zachování respektu k veřejnému zájmu i soukromým právům.*“

²⁴³ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016-75; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016-51; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015 č. j. 7 As 105/2015-47; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020-41.

²⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016-51.

²⁴⁵ Tamtéž.

Z výše uvedených pasáží tohoto rozsudku je zřejmý odklon od do té doby konstantní rozhodovací praxe, což vneslo do otázky přezkumu alternativní trasy ve vyvlastňovacím řízení pochyby, neboť nebylo zřejmé, kterým směrem se bude rozhodovací praxe NSS dále ubírat. Vyvlastňování po vydání tohoto rozsudku totiž mohli nabýt dojmu, že tímto rozsudkem došlo ke změně rozhodovací praxe NSS a oni mohou i v rámci vyvlastňovacího řízení vznášet požadavek na alternativní umístění stavby či vedení trasy.

NSS se k tomuto vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021-94, kde zdůraznil, že ve výše zmíněném rozsudku rozhodoval v neobvyklé skutkové situaci. Žalobci totiž v tomto případě upozorňovali na to, že byla zpracována variantní projektová dokumentace s odlišným vedením trasy obchvatu, a to z iniciativy nikoliv jejich, ale naopak z iniciativy vyvlastnítele. NSS upozornil, že z tohoto rozsudku nemělo plynout, že by pozemky vyvlastňovaných nemohly být vyvlastněny v navrhovaném rozsahu jen z toho důvodu, že zde existuje variantní projektová dokumentace. NSS v tomto případě „... nesouhlasil s tím, že se krajský úřad s těmito kvalifikovanými argumenty žalobců nijak nevypořádal a nevysvětlil jim (pokud by na svých závěrech hodlal setrvat), proč ani existence variantní dokumentace neoslabuje nezbytnost vyvlastnit právě jejich pozemky a právě v požadovaném rozsahu“²⁴⁶.

Následně se musel NSS vypořádat s požadavkem vyvlastňovaného na přezkum alternativní trasy také ve svém následujícím rozsudku č. j. 8 As 222/2021-45 ze dne 19. 1. 2022, kde v bodě 19 uvedl: „Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že shora citované závěry byly v jeho judikatuře již také modifikovány v tom smyslu, že je třeba se i v rámci vyvlastňovacího řízení zabývat požadavkem vlastníka pozemků na alternativní vedení trasy (stavby), jestliže je jeho požadavek dostatečně konkrétně zdůvodněn, resp. existence dalších možných alternativ plyne z předložené projektové dokumentace (viz rozsudky NSS ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, č. 4118/2021 Sb. NSS, a ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021-94). V daných věcech se nicméně jednalo o „poměrně neobvyklou skutkovou situaci“. Jak v posledně zmiňovaném rozsudku zdejší soud dále výslovně vysvětlil, „nešlo tu ... o to, že by žalobci (aby se vyhnuli vyvlastnění) přišli s laickým tvrzením, podle něž by obchvat mohl vést jinudy – jedno kudy, ale v každém případě mimo jejich pozemky. Naopak žalobci poukázovali na to, že tu byla zpracována variantní projektová dokumentace s odlišným vedením trasy obchvatu, a to nikoli z jejich popudu, ale z podnětu vyvlastnítele.“

V tomto případě se vyvlastňovaný domáhal po zamítnutí kasační stížnosti NSS přezkumu u ÚS. Ten ale jeho ústavní stížnost ve svém usnesení ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 772/22 odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

Ovšem opravdu komplexně, snažíce se v této otázce vymýtit jakékoliv pochybnosti, se podle mého názoru NSS vypořádal s otázkou posuzování alternativního umístění stavby ve

²⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021-94, bod 26.

vyvlastňovacím řízení v rozsudku ze dne 7. 9. 2023, č. j. 2 As 181/2023-57. V bodě 19 tohoto rozhodnutí NSS uvedl: „... ve vyvlastňovacím řízení není prostor pro posuzování, zda existují alternativní varianty řešení stavebního záměru, a pokud měl vlastník pozemků námitky vůči trase stavby, měl je uplatnit v územním řízení.“ Dále uvedl, že: „Až na zcela výjimečné situace (jako byla např. ta, o níž rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 6 As 171/2020-66) se tak musí aplikovat ustálená judikatura, že předmětem vyvlastňovacího řízení nemůže být zvažování alternativních variant řešení stavebního záměru; předmětem vyvlastňovacího řízení je primárně posouzení, zda 1) k realizaci konkrétně vymezeného záměru, jehož realizace je účelem vyvlastnění, je nezbytné odnětí či omezení vlastnického práva, 2) v jakém rozsahu má k odnětí či omezení vlastnického práva dojít a 3) jaká má být náhrada za odnětí či omezení vlastnického práva.“

V této otázce se také přikláním ke konstantní rozhodovací praxi NSS a zmiňovaný rozsudek č. j. 6 As 171/2020-66 opravdu považuji za výjimečný vzhledem ke specifčnosti dané situace. Za naprosto relevantní považuji námitky stěžovatele předestřené v rozsudku č. j. 2 As 181/2023-57, který spatřoval v přezkumu pravomocného územního či stavebního rozhodnutí vyvlastňovacím úřadem obcházení úlohy stavebního úřadu. Stěžovatel k tomuto uvedl: „... pokud by po proběhlém územním řízení měl vyvlastňovací úřad opět přezkoumávat, zda zvolené technické řešení je nejvhodnější možné, byly by fakticky pominuty předcházející vysoce odborné procesy a správní řízení, a nadto by neustálou prezentací nových variant řešení projektu na základě požadavků vlastníků mohlo fakticky dojít k zamezení realizace veřejně prospěšné stavby.²⁴⁷“

S tímto názorem se ztotožňuji, neboť za situace, kdy je zájmem společnosti zrychlit proces vyvlastnění, a tím i zrychlit proces výstavby strategické infrastruktury, nelze opakovaně přezkoumávat již pravomocná rozhodnutí stavebního úřadu.

V této souvislosti je ovšem nutné reflektovat změny týkající se územního plánování, které přináší NSZ. Podle mého názoru v případě, kdy před zahájením vyvlastňovacího řízení bude v řízení o povolení záměru podle stavebního zákona vydáno povolení záměru, nebude se moci vyvlastňovaný domáhat přezkumu varianty alternativního umístění stavby. Vzhledem k povaze rozhodnutí o povolení záměru toto považuji za vyloučené. Ovšem v případě, kdy by vyvlastnění nepředcházelo povolení záměru podle stavebního zákona, nejenže by musel vyvlastnitel prokázat, že vyvlastněním nejsou dotčeny cíle ani úkoly územního plánování, ale vyvlastňovaný by mohl uplatnit i požadavek na přezkum varianty alternativního umístění stavby.

²⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2023, č. j. 2 As 181/2023-57, bod 10.

Závěr

Právo vlastnit majetek náleží mezi nejdůležitější základní lidská práva a vyvlastnění představuje nejzávažnější zásah nesankční povahy do tohoto práva. Význam ochrany vlastnického práva zdůraznil i ÚS svém nálezu, když judikoval, že „ochrana vlastnictví a respekt k němu, bez ohledu na druh a povahu subjektu, jemuž vlastnické právo svědčí, jsou jedním ze základních postulátů (znaků) demokratického a právního státu“²⁴⁸. Vlastnictví je za přirozené lidské právo pokládáno již od dob francouzské buržoazní revoluce, kdy Deklarace práv člověka a občana z 26. 8. 1789 v článku 17 prohlásila, že „vlastnictví je nedotknutelné a posvátné právo, nemůže ho být proto nikdo zbaven, leč v případě, že by to nutně a zřejmě vyžadoval v zákoně výslovně uvedený veřejný zájem, a pod podmínkou, že bude předem poskytnuta spravedlivá náhrada“. Právo vlastnit majetek a rovnost vlastnického práva je v současné době zakotveno v čl. 11 odst. 1 Listiny. Jak uvádí Karel Klíma: „Ústavní ochrana vlastnického představuje most od ústavního práva k základním konceptům soukromého práva.“²⁴⁹

Možnost zasáhnout do tohoto základního lidského práva je v mezinárodním měřítku odvozována z čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, kde je stanoveno, že „každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínky, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva“. Na jednotlivých státech je tedy ponechána právní úprava procesu vyvlastnění i charakter rozhodnutí, vždy však musí dojít k naplnění zákonem daného účelu vyvlastnění a existence veřejného zájmu.²⁵⁰ Vzhledem k zakotvení ochrany vlastnického práva v tomto lidskoprávním dokumentu Rady Evropy, je ochrana vlastnického práva pod dohledem Evropského soudu pro lidská práva a právě vyvlastnění jako zásah do tohoto práva je častým předmětem přezkumu ze strany tohoto soudního orgánu. Judikatura ESLP tak pro mě byla významným zdrojem informací, a musím konstatovat, že předmětem přezkumu byly opakovaně i stížnosti proti České republice. Judikatura ESLP také významně podpořila mou myšlenku, že by mělo dojít k navýšení výkupního bonusu pro stavby, které jsou bydlištěm vyvlastňovaného. ESLP ve své judikatuře opakovaně upozorňuje, že „... ztráta bydlení je nejhorší formou zásahu do práva na ochranu obydlí“²⁵¹. Nutno zmínit, že význam zásahu do vlastnického práva ke stavbě, která je obydlím vyvlastňovaného, vnímá i ÚS.²⁵² Tato otázka mě zaujala a jedním z mých návrhů *de lege ferenda* je i návrh na navýšení výkupního bonusu pro stavby, které jsou bydlištěm vyvlastňovaného.

²⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2000, sp. zn. III ÚS 462/98.

²⁴⁹ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 684.

²⁵⁰ JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění*. 2. vydání. Praha: Linde, 2010, s. 11.

²⁵¹ ESLP: Rozsudek senátu ze dne 16. 7. 2009, *Zebentner proti Rakousku*; shodně rozsudek senátu ze dne 21. 4. 2016, *Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku*, č. 46577/15; rozsudek senátu ze dne 17. 10. 2013, *Winterstein a ostatní proti Francii*, č. 27013/07; rozsudek senátu ze dne 24. 4. 2012, *Yordanova a ostatní proti Bulharsku*, č. 61432/11.

²⁵² Např. v nálezu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

Při zpracování této rigorózní práce jsem se podrobně seznámila se stávající českou právní úpravou vyvlastnění. Vzhledem k tomu, že vyvlastnění je nejzávažnějším zásahem do jednoho ze základních lidských práv – práva vlastnického, vycházela jsem při zpracování této práce také z předpisů chránících základní lidská práva, v českém právu se jedná o Listinu základních práv a svobod, která umožňuje vyvlastnění v čl. 11 odst. 4.

Lex generalis pro institut vyvlastnění je zákon o vyvlastnění, který je doplněn množstvím *lex specialis* upravujících expropriační tituly. Pro českou právní úpravu je tak charakteristická roztržštěná právní úprava. Tuto koncepci samu o sobě nehodnotím kriticky, ovšem při vyhotovování práce jsem vnímala značnou neprovázanost *lex generalis* a *lex specialis*. Jak jsem také upozornila, v zákoně o vyvlastnění chybí výčet zvláštních zákonů, což na straně jedné umožňuje, aby v případě schválení dalšího účelu vyvlastnění nemusel být novelizován zákon o vyvlastnění, na straně druhé to bohužel znamená naprostou nepřehlednost v účelech vyvlastnění. Z tohoto důvodu souhlasím s T. Grygarem²⁵³, že vzhledem k závažnosti dopadu vyvlastnění na základní lidské právo vlastnit majetek by bylo vhodné, aby účely vyvlastnění byly v zákoně o vyvlastnění stanoveny taxativním výčtem. Toto by vneslo do nyní chaotické právní úpravy přehlednost a pro vyvlastňované, resp. také vyvlastnitelé i větší míru právní jistoty.

Z *lex specialis* byl pro mě při tvorbě této práce velmi zásadní zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, který byl přijat s cílem urychlit výstavbu strategicky významné infrastruktury. Z *lex specialis* jsem se v této práci podrobněji věnovala také novému stavebnímu zákonu, jehož přijetí má značný vliv na interpretaci zákonné podmínky souladu s cíli a úkoly územního plánování. V této souvislosti bych chtěla opět připomenout, že v legislativním procesu je v současné době návrh nového zákona o vyvlastnění, který by měl být s tímto novým stavebním zákonem lépe provázán. Zde musím poznamenat, že z mého pohledu je stávající zákon o vyvlastnění již opravdu nevyhovující, ať už v důsledku neprovázanosti s *lex specialis*, tak také v důsledku nereflektování změn, které přineslo přijetí nového občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. a také nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. Co se týká OZ, jako příklad nesouladné právní úpravy bych uvedla např. právo stavby podle § 1240–1242 OZ, které je podle § 1242 nemovitou věcí a jako věcné právo k věci cizí může být předmětem vyvlastnění, s čímž zákon o vyvlastnění vůbec nepočítá. Dále bych zmínila nové pojetí věci v OZ, přijetí zásady *superficio solo cedit* či nesoulad pojetí bytové jednotky podle § 1159 OZ se ZoV, kdy ZoV vůbec o bytové jednotce jako o předmětu vyvlastnění nehovoří.

Jako velký problém pro přehlednost problematiky vyvlastnění také vnímám existenci zákona č. 416/2009 Sb., který z mého pohledu způsobuje jakousi dvojkolejnost v úpravě

²⁵³ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 267.

vyvlastnění, neboť ačkoliv se jedná o *lex specialis*, právní úprava v něm obsažená přináší velké množství zásadních odchylek od zákona o vyvlastnění, což opět přispívá k nekoncepčnosti a chaotičnosti právní úpravy. Jedná se např. o odlišné stanovení kupní ceny při dobrovolné odkupu pozemku či stavby, samostatnou právní úpravu vyjednávacího procesu vyvlastnítele a vyvlastňovaného před zahájením vyvlastnění, a zejména zakotvení institutu mezitímního rozhodnutí, který dle § 4a zákona č. 416/2009 Sb. umožňuje vydat mezitímní rozhodnutí o vyvlastnění, aniž by bylo rozhodnuto o výši náhrady za vyvlastnění. Návrh nového zákona o vyvlastnění pak např. právní úpravu mezitímního rozhodnutí s některými úpravami přejímá. Ačkoliv jsem si tedy při zpracování této práce byla vědoma nejistoty týkající se přijetí návrhu nového zákona o vyvlastnění, v některých částech mé práce jsem použila text tohoto návrhu či důvodové zprávy k němu ke srovnání s problematickými pasážemi současného zákona o vyvlastnění. V některých případech návrh nového zákona o vyvlastnění odstraní stávající nedokonalost právní úpravy (byť vhodně modifikovanou stávající judikaturou), např. v otázce, zda jde v případě žádosti o rozšíření vyvlastnění o samostatnou žádost nebo námitku, návrh nového zákona pro odstranění pochybností stanoví, že se jedná o námitku ve smyslu správního řádu.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že přijetí nové právní úpravy vyvlastnění je vhodné co nejdříve. Jsem ráda tomu, že návrh nového zákona o vyvlastnění má záměr odstranit roztržičnost právní úpravy vyvlastnění.²⁵⁴ Přesto považuji za velký nedostatek návrhu právě to, že nejde cestou taxativního výčtu expropriačních titulů. Osobně bych šla také cestou sjednocení právní úpravy vyvlastnění v *lex generalis* zákoně o vyvlastnění se zákonem č. 416/2009 Sb. do jednoho právního předpisu.

V úvodu své práce jsem si nastolila množství výzkumných otázek, jejichž problematiku jsem se snažila popsat a navrhnout řešení *de lege ferenda*. Odpověď na tyto otázky jsem se pokoušela nalézt jak v právních předpisech, tak v důvodových zprávách, judikatuře českých soudů, ale i v rozhodnutích ESLP. Dále jsem si při jejich řešení mnohokrát pomohla zmiňovaným návrhem zákona o vyvlastnění a důvodovou zprávou k němu. Na většinu otázek jsem podle mého názoru našla uspokojivou odpověď, na některé ovšem ne zcela. Jednou z takovýchto otázek je, co lze považovat za jiný způsob získání práva podle § 3 odst. 1 ZoV. V názoru na tuto otázku se literatura rozchází. Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o vyvlastnění uvádí jako typický příklad zřízení nezbytné cesty,²⁵⁵ naopak právní teorie pokládá tento příklad za problematický. V zákoně

²⁵⁴ Jak přiznává sama důvodová zpráva: Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, s. 31.

²⁵⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 3 odst. 1, písm. c), s. 41.

ani v návrhu nového zákona o vyvlastnění není uveden ani demonstrativní výčet možných způsobů, čímž se z „jiného způsobu získání práv“ stává jakási sběrná kategorie. Proto ve své práci navrhuji úplné vypuštění této kategorie. V otázkách vyvlastnění by vzhledem k závažnosti dopadu tohoto institutu do základního lidského práva neměly panovat žádné pochybnosti a domněnky. Buď by měl být výčet jiných způsobů získání práv uveden taxativně, nebo by měl být ze zákonné úpravy zcela vypuštěn. Bohužel, jak bylo výše zmíněno, návrh nového zákona o vyvlastnění do této otázky také nevňuje jasno.

Jako další považuji za problematickou otázku, co se rozumí pod pojmem „(ne)zahájení účelu vyvlastnění“. Tato otázka byla opakovaně řešena judikaturou tak, že dle NSS²⁵⁶ postačí i zahájení právní činnosti. Nový návrh zákona o vyvlastnění obsahuje obdobnou právní úpravu, a naopak důvodová zpráva²⁵⁷ vysvětluje „(ne)zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění“ jako „faktické zahájení prací na záměru“. Pokud by tedy došlo k přijetí nového zákona o vyvlastnění, vznikl by zde rozpor mezi stávající judikaturou a záměrem zákonodárce.

Přestože jsem tedy zastáncem přijetí nového zákona o vyvlastnění co nejdříve, domnívám se, že tento nový zákon by se měl sporné otázky stávající právní úpravy pokoušet napravit a před jeho přijetím by tak měl být ještě revidován. Bohužel se totiž domnívám, že naopak do řady problémů, které byly řešeny judikaturou, může tento nový zákon vnést ještě větší nejasnosti. Podle mého názoru by měl být zákon o vyvlastnění zákonem komplexním, sjednocujícím celou právní úpravu vyvlastnění tak, aby zde nevznikaly pochybnosti o záměru zákonodárce a výkladové problémy. Vyvlastnění je opravdu závažným právním institutem zasahujícím do vlastnického práva a domnívám se, že zákon o vyvlastnění by se měl pokusit zajistit, aby vyvlastnitel a vyvlastňovaný měli v otázkách vyvlastnění právní jistotu.

Pokud bych měla zhodnotit zdroje k tématu vyvlastnění, mohu říct, že za posledních 10 let, kdy téma vyvlastnění sleduji, byla vydána opravdu kvalitní literatura, ze které lze relevantní informace k tomuto tématu čerpat. Zmínila bych zde zejména monografii autorského kolektivu pod vedením Tomáše Grygara *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*, která je první monografií k tomuto tématu v České republice. Dále mi byl nápomocen praktický komentář k zákonu o vyvlastnění z pera autorského kolektivu J. Hanák, D. Židek a R. Černocký. Potěšilo mně, že se tímto tématem začíná zabývat stále více autorů, neboť se podle mého názoru jedná o téma velmi živé a závažné, kterému by měla být věnována větší pozornost, ať už v důsledku závažnosti dopadu vyvlastnění na základní lidské právo vlastnit majetek či v důsledku častých novel týkajících se této problematiky,

²⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 2 As 286/2021-73.

²⁵⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>, zvláštní část, komentář k § 6, odst. 1, s. 48.

zejména v zákoně č. 416/2009 Sb. O aktuálnosti tématu a jeho vývoji svědčí i značné množství judikatury zejména NSS, která pro mě byla v mém výzkumu velmi cenným zdrojem.

S ohledem na význam institutu vyvlastnění vzhledem k jeho dopadům na základní lidské právo vlastnit majetek a k jeho vlivu na možnost, potažmo následně rychlost, budovat významnou infrastrukturu, zejména tu dopravní, která se promítá do každodenního života společnosti, což jsou dva protichůdné požadavky, je nutná přehledná právní úprava, která bude přinášet právní jistotu jak vyvlastňovanému, tak vyvlastniteli. V současné době vnímám v právní úpravě zákonných podmínek vyvlastnění množství problematických bodů, které jsem se ve své práci snažila popsat a navrhnout jejich řešení *de lege ferenda*. Malou část těchto nejasností by odstranilo přijetí návrhu zákona o vyvlastnění, ovšem otázkou je, jaké další otázky a problémy by naopak jeho přijetí přineslo do budoucna. Výklad těchto problematických momentů bude nadále úkolem rozhodovací praxe zejména NSS a ÚS a právní teorie, která se tomuto tématu věnuje stále více.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Monografie

- AMBRUSOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z: podrobné příklady a postupy, zákon o vyvlastnění, výňatky ze souvisejících právních předpisů*. Olomouc: ANAG, 2009, 231 s.
- BERLINER, Dana. *Opening the floodgates - Eminent domain abuse in the post Kelo-world*. Institute for Justice – Castle coalition, 2006, 100 s.
- DOHNAL, Vítězslav. *Vyvlastnění a ochrana vlastnického práva*. Brno: Ekologický právní servis, 2000, 30 s.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 308 s.
- GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, 316 s.
- HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 248 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 600 s.
- HOETZEL, Jiří, WEYR, František. *Slovník veřejného práva Československého – Svazek V*. Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, 1098 s.
- JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění*. 2. vydání. Praha: Linde, 2010, 176 s.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 768 s.
- MADAR, Zdeněk a kol. *Slovník českého práva I. díl*. 2. vydání. Praha: Linde, 1999, 659 s.
- PRAŽÁK, Jiří. *Das Recht der Enteignung in Österreich, Unter Berücksichtigung*. Praha: Druck und verlag von Heinr. Mercy, 1877, 252 s. Dostupné z: <https://archive.org/details/dasrechtderente00prazgoog/page/n6/mode/1up>.
- PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon – Správní právo*. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, 683 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, 428 s.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 510 s.
- VOLKER, Jänich. *Geistiges Eigentum: eine Komplementärserscheinung zum Sacheigentum?* Tübingen: Mohr Siebeck, 2002, 408 s.

Komentáře

- HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 236 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, 1024 s.

KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1696 s.

LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 2293 s.

ONDRUŠ, Radek. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005, 515 s.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky*. Praha: Linde Praha a.s., 2002, 1164 s.

ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1–654)* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO89_a2012CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2?vtextu=570>.

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 2. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 1076 s.

Sborníky

VOPÁLKA, Vladimír. Ve veřejném zájmu. In: VANDUCHOVÁ, Marie, HOŘÁK, Jaromír. *Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 2011, 568 s.

Články v časopisech a jiné publikace

ADAMUSOVÁ, Zuzana. Zásada koncentrace v územním a stavebním řízení. *Právní rozhledy*, 2018, č. 19, s. 674–678.

FRUMAROVÁ, Kateřina, GRYGAR, Tomáš. Reimbursement of value of expropriated property under Czech law in light of European legal standards. *InterEULawEast*, 2022, č. 1.

GRYGAR, Tomáš. Problematické otázky zrušení vyvlastnění dle části šesté vyvlastňovacího zákona. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 33–38.

HANSEN, V. Timothy. Ensuring just compensation: Ending lowball offers in eminent domain. *Virginia Environmental Law Journal*, roč. 39, č. 2 (2021), s. 233–251.

HOLÝ, Jaroslav, ŠUSTROVÁ, Daniela. Geometrický plán jako neoddělitelná součást listiny a katastr nemovitostí. *Bulletin advokacie*, 2019, č. 1–2, s. 18–21.

MALAST, Jan. K vývoji podmínek vyvlastnění v soukromém i veřejném právu (se zaměřením na požadavek subsidiarity v případě nezbytného přístupu k nemovitosti), *Právník*, 2020, č. 2, s. 166–185.

MIKEŠ, Jiří a kol. Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění. *Stavební právo – Bulletin*, 2000, č. 4.

MORRISS, P. Andrew. Symbol or Substance? An Empirical Assessment of State Responses to Kelo. *Supreme Court Economic Review*, 2009, roč. 17, č. 1, s. 237–278.

PRAŽÁK, Jiří. Nárok expropriata na vyplacení přiměřené náhrady. *Právník*, 1875, roč. 14, s. 145–160.

SHARP, B. Elaine, HAIDER-MARKEL, Donald. At the Invitation of the Court: Eminent Domain Reform in State Legislatures in the Wake of the Kelo Decision. *Publius*, roč. 38, č. 3, The State of American Federalism 2007–2008 (Summer, 2008), s. 556–575.

VLACHOVÁ, Barbora. Aktuální otázky vyvlastnění v režimu zákona o urychlení výstavby. *Bulletin advokacie*, 2019, č. 6, s. 21–25.

Internetové zdroje

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k návrhu zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

Ministerstvo zemědělství. *Metodická pomůcka Ministerstva zemědělství k získávání práv v územích určených k řízeným rozlivům povodní [k § 55 a § 68 vodního zákona]* [online], říjen 2014 č. j. 38923/2014-MZE-15121. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/339637/Metodicky_pomucka_rozlivy.pdf.

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Návrh zákona o vyvlastnění (verze ze dne 12. 12. 2023)* [online]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Politika architektury a stavební kultury České republiky* [online]. Praha a Brno: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015. Dostupné z: [Politika architektury a stavební kultury České republiky](#).

PETROV, Jan. Náhrada za vyvlastnění věci: Proč má převýšit obvyklou cenu [online]. *Jiné právo* [online], 9. 7. 2011. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2011/07/nahrada-za-vyvlastneni-veci-proc-ma.html>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Sněmovní tisk 673/3, Pozměňovací a jiné návrhy k tisku 673/0* [online]. Dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=673&ct1=3>.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. *Stenoprotokol Parlamentu ČR, Poslanecká sněmovna 2017/2021, 58. schůze ze dne 29. 9. 2020* [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/058schuz/s058157.htm>.

Mezinárodní smlouvy

Ústavodárné národní shromáždění. *Deklarace práv člověka a občana*. 26. 8. 1789.

Listina základních práv Evropské unie (2012/C 326/02). *Úřední věstník Evropské unie C 326/391* [online]. 26. 10. 2012. Dostupné z: [Listina základních práv Evropské unie](#).

Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, dodatkový protokol. *Zákony pro lidi* [online]. Dostupné z: [209/1992 Sb. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokoly k ní](#).

Vnitrostátní právní předpisy a důvodové zprávy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Vyhl. č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví, ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zák. č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

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

Zák. č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně

Zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

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

Zák. č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 428/2011 Sb.

Zák. č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

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

Zák. č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

Zák. č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně

Zák. č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů

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

Důvodové zprávy

Ministerstvo pro místní rozvoj. *Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavebnímu zákonu.*

Ministerstvo životního prostředí. *Metodický pokyn k zavedení jednotného environmentálního stanoviska do praxe správních orgánů* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2023. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/\\$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/jednotne_environmentalni_stanovisko/$FILE/OL-metodicky-pokyn-JES-20230930.pdf.pdf).

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.*

Judikatura

Judikatura Ústavního soudu

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

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 462/98

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99

Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 402/04

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2005, sp. zn. IV. ÚS 113/05

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2006, sp. zn. IV. ÚS 611/05

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

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 281/09

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14
Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2017, IV. ÚS 2467/16
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 15/16
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 2/17
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. III. ÚS 709/19
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18
Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2022, sp. zn. IV. ÚS 772/22
Nález Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2763/21
Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. III. ÚS 2187/22

Judikatura Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 1939, sp. zn. 2479/36
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2005, č. j. 5 As 11/2003–66
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 35/2005–63
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007, č. j. 3 As 63/2006–136
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006–99
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2010, č. j. 9 As 70/2009–88
Nejvyšší správní soud: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, sp. zn. 2 Afs 53/2010
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, sp. zn. 7 As 2/2013
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 7 As 174/2014
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015 č. j. 7 As 105/2015–47
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2016, č. j. 3 As 180/2014–64
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 22/2017–57
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016–51
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 1 As 361/2016–75
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2020, č. j. 9 As 157/2018–78
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020–66
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020–41
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2021, č. j. 10 As 365/2021–94
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2022, č. j. 8 As 222/2021–45
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 2 As 286/2021–73

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2022, č. j. 10 As 166/2022-93
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2022, č. j. 10 As 169/2022-93
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2022, sp. zn. 22 Cdo 2093/2022
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2023, č. j. 10 As 358/2022-104
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2023, č. j. 8 As 25/2023-71
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2023, č. j. 2 As 181/2023-57
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2024, č. j. 9 As 1/2024-37

Judikatura Nejvyššího soudu

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3555/2009
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 22 Cdo 3138/2010
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1999/2012
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2004, sp. zn. 22 Cdo 2131/2004
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4932/2016
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2016, sp. zn. 22 Cdo 2110/2014
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 30 Cdo 3379/2016
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 21 Cdo 3066/2017
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. 22 Cdo 3956/2018
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2021, sp. zn. 24 Cdo 500/2019
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 8. 2022, sp. zn. 23 Cdo 1311/2022
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2022, sp. zn. 20 Cdo 588/2022

Judikatura jiných soudů

Vrchní soud v Praze: Rozsudek ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94-87
Krajský soud v Českých Budějovicích: Rozsudek ze dne 6. 6. 2018, sp. zn. 50 A 18/2018
Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci: Rozsudek ze dne 22. 8. 2019, č. j. 65 A 12/2018-107
Krajský soud v Brně: Rozsudek ze dne 21. 5. 2021, č. j. 29 A 249/2018-41
Krajský soud v Ústí nad Labem: Rozsudek ze dne 30. 1. 2023, č. j. 16 A 37/2022-103
Krajský soud v Hradci Králové: Rozsudek ze dne 27. 9. 2023, č. j. 30 A 72/2023-48
Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci: Rozsudek ze dne 23. 1. 2024, č. j. 65 A 75/2023-126

Judikatura ESLP

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

ESLP: Rozsudky pléna ze dne 8. 7. 1986, *Lithgow a ostatní proti Spojenému království*, č. 9006/80, 9262/81, 9263/81

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 9. 12. 1994, *Svaté kláštery (The Holy Monasteries) proti Řecku*, č. 13092/87, 13984/88

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 9. 7. 1997, *Akcuş proti Turecku*, č. 19263/92

ESLP: Rozsudek velkého senátu ze dne 23. 11. 2000, *Bývalý řecký král a ostatní proti Řecku*, č. 25701/94

ESLP: Rozsudek velkého senátu ze dne 25. 3. 1999, *Papachelas proti Řecku*, č. 31423/96

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 11. 4. 2002, *Lallement proti Francii*, č. 46044/99

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 2. 7. 2002, *Motais de Narbonne proti Francii*, č. 48161/99

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 5. 11. 2002, *Pincová a Pinc proti České republice*, č. 36548/97

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 4. 3. 2003, *Jantner proti Slovensku*, č. 39050/97

ESLP: Rozsudky senátu ze dne 30. 6. 2005, *Jahn a další proti Německu*, č. 46720/99, 72203/01, 72552/01

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 27. 11. 2007, *Urbárska obec Trenčianské Biskupice proti Slovensku*, č. 74258/01

ESLP: Rozsudek senátu 14. 2. 2008, *Glaser proti České republice*, č. 55179/00

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 13. 5. 2008, *McCann proti Spojenému království*, č. 19009/04

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 31. 7. 2008, *Družstevní záložna Pria a další proti České republice*, č. 72034/01

ESLP: Rozsudek velkého senátu ze dne 19. 2. 2009, *Kozacıoğlu proti Turecku*, č. 2334/03

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 16. 7. 2009, *Zehentner proti Rakousku*, č. 20082/02

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 4. 8. 2009, *Perdigao proti Portugalsku*, č. 24768/06

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 26. 11. 2009, *Pešková proti České republice*, č. 22186/03

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 10. 2. 2011, *Minarik proti České republice*, č. 46677/06

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 9. 6. 2011, *Tesař a další proti České republice*, č. 37400/06

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 24. 4. 2012, *Yordanova a ostatní proti Bulharsku*, č. 25446/06

ESLP: Rozsudek velkého senátu ze dne 25. 10. 2012, *Vistiņš a Perepjolkins proti Lotyšsku*, č. 71243/01

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 17. 10. 2013, *Winterstein a ostatní proti Bulharsku*, č. 27013/07

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 21. 4. 2016, *Ivanova a Cherkezov proti Bulharsku*, č. 46577/15

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 11. 10. 2016, *Bagdonavicius a ostatní proti Rusku*, č. 19841/06

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 16. 3. 2021, *Karahasanoğlu proti Turecku*, č. 21392/08

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 24. 3. 2022, *Pálka a ostatní proti České republice*, č. 30262/13

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 8. 9. 2022, *Jansons proti Lotyšsku*, č. 1434/14

ESLP: Rozsudek ze dne 12. 1. 2023, *Pařížek proti České republice*, č. 76286/14

ESLP: Rozsudek senátu ze dne 11. 1. 2024, *Wiegandová proti České republice*, č. 51391/19

Judikatura zahraničních soudů

Ústavní soud Slovenské republiky: Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 38/95

Ústavní soud Slovenské republiky: Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 19/09

Shrnutí

Tato rigorózní práce se zabývá tématem zákonných podmínek vyvlastnění. Vyvlastnění je nejzávažnějším zásahem do základního lidského práva – práva vlastnického, které je v České republice chráněno zejména Listinou základních práv a svobod. Vyvlastnění je tedy možné pouze za splnění ústavních a zákonných podmínek vyvlastnění. Ústavní a zákonné podmínky jsou úzce provázané a hranice mezi nimi není vždy zcela zřejmá. Z tohoto důvodu se práce okrajově věnuje také ústavním podmínkám vyvlastnění, kterými jsou veřejný zájem, zákonný podklad pro vyvlastnění a náhrada za vyvlastnění.

Zákonné podmínky vyvlastnění jsou obsaženy v obecném právním předpise pro vyvlastnění, kterým je zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Mezi zákonné podmínky vyvlastnění náleží subsidiarita vyvlastnění, proporcionalita vyvlastnění a soulad s cíli a úkoly územního plánování. Každé z těchto podmínek je v práci věnována samostatná kapitola. Zákon o vyvlastnění je *lex generalis* a je doplněn množstvím zvláštních zákonů. Práce se podrobněji zabývá zejména zákonem č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, který obsahuje množství odchylek od zákona o vyvlastnění, na které je v této práci upozorněno.

Tato rigorózní práce vychází z platné a účinné právní úpravy, ale věnuje se také návrhu nového zákona o vyvlastnění, který je v současné době v legislativním procesu. V této souvislosti jsou zdůrazněny zejména navrhované změny odlišné od stávající právní úpravy, které jsou kriticky hodnoceny.

Těžištěm této práce je právní úprava zákonných podmínek vyvlastnění v České republice, ale je proveden také podrobný rozbor judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Evropský soud pro lidská práva se zabývá stížnostmi na porušení vlastnického práva v důsledku vyvlastnění opakovaně a jeho judikatura je velmi bohatá.

Cílem této práce je tedy podat čtenáři co nejucelenější výklad obsahu zákonných podmínek vyvlastnění, upozornit na problémy stávající právní úpravy a případně formulovat návrhy *de lege ferenda*.

Klíčová slova: vyvlastnění, vlastnictví, zákonné podmínky, ústavní podmínky, náhrada

Summary

This rigorosum thesis deals with the topic of the legal conditions of expropriation. The expropriation is the most serious interference with the fundamental right - the proprietary right, which is in the Czech republic preserved especially by the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. The expropriation is possible only when the constitutional and legal conditions are fulfilled. The constitutional and legal conditions are closely interconnected and the border between them is not always fully obvious. For this reason, the rigorosum marginally also gives attention to the topic of the constitutional conditions, which are the public interest, the legitimate basis for the expropriation and the reimbursement of expropriated property.

The legal conditions of expropriation can be found in the general law for the expropriation, which is the Act N. 184/2006 Coll., on the ejection or constraint from an ownership of the land or the building (The Expropriation Act). Among the legal conditions of expropriation belong the subsidiarity of the expropriation, the proportionality of the expropriation and the accordance with the town and country planning law. A separated chapter is devoted to each of these conditions. The Expropriation Act is *lex generalis* and it is supplemented by number of special acts. This rigorosum gives attention in more detail to the Act N. 416/2009 Coll., on the acceleration of the construction of the strategically important infrastructure. This Act contains many deviations from The Expropriation Act and this rigorosum draws attention to them.

This rigorosum comes out of the valid and effective law, but it also gives attention to the new Expropriation Bill, which is currently in the legislative process. Especially the proposed changes, which are different from the current legal regulation are pointed out and they are critically evaluated.

The main basis of this rigorosum is the legal regulation of the expropriation in the Czech republic, but the analysis of the judicial decisions of the European Court of Human Rights is also done in the detail. The European Court of Human Rights deals with the complaints against the breach of the property right as a result of the expropriation repeatedly and its jurisprudence is very comprehensive.

The aim of this rigorosum is to give to the reader as complete interpretation of the legal conditions of the expropriation as possible, to point out the problems of the current legal regulation and to formulate the possible *de lege ferenda* proposals.

Key words: expropriation, ownership, legal conditions, constitutional conditions, reimbursement