

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Lenka Filipová

**Výklad neurčitých právních pojmů a aplikace správního uvážení v režimu
vyvlastňovacího řízení**

Diplomová práce

Olomouc 2017

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Výklad neurčitých právních pojmů a aplikace správního uvážení v režimu vylastňovacího řízení* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

Ve Frýdku-Místku dne 18. března 2017

Lenka Filipová

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za její ochotu při vedení mé diplomové práce, cenné rady a odborné vedení. Dále bych chtěla poděkovat vedoucí právního úseku odboru územního rozvoje a stavebního řádu Magistrátu města Frýdek-Místek Mgr. Renatě Sněgoňové a její spolupracovníci Bc. Pavle Kupkové za poskytnutí případové studie. Velké poděkování patří také mým rodičům, sourozencům a prarodičům, kteří mě podporovali po celou dobu mého studia.

Obsah

Obsah.....	4
Seznam použitých zkratk 6	6
Úvod..... 8	8
1. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení..... 11	11
1. 1 Pojem vyvlastnění a jeho právní úprava..... 11	11
1.1.1 Ústavně-právní podmínky vyvlastnění..... 12	12
1.1.2 Podmínky dle zákona o vyvlastnění 13	13
1.2 Pojem vyvlastňovacího řízení a jeho právní úprava 14	14
2. Neurčité právní pojmy 16	16
2.1 Pojem neurčitých právních pojmů..... 16	16
2.2 Určování obsahu neurčitých právních pojmů..... 17	17
2.3 Nástroje k hledání obsahu neurčitých právních pojmů 18	18
3. Neurčité právní pojmy ve vyvlastňovacím řízení..... 21	21
3.1 Veřejný zájem – pojem 21	21
3.1.1 Veřejný zájem v judikatuře..... 23	23
3.1.2 Zjišťování veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení 25	25
3.2 Další neurčité právní pojmy ve vyvlastňovacím řízení..... 26	26
3.2.1 Náhrada stěhovacích nákladů..... 26	26
3.2.2 Nezbytný rozsah..... 27	27
4. Interpretace pojmů ve vyvlastňovacím řízení..... 29	29
4.1 Interpretace pojmů – pojem a metody..... 29	29
4.2 Břemeno ležící na správních orgánech..... 29	29
4.3 Nejčastější výklady, které jsou používány správními orgány..... 30	30
4.3.1 Jazykový výklad 30	30
4.3.2 Systematický výklad 31	31
4.3.3 Teleologický výklad..... 31	31
4.3.4 Právní principy..... 32	32
4.4 Přezkum interpretace neurčitých právních pojmů ze strany správních orgánů správními soudy..... 32	32
5. Správní uvážení 34	34
5.1 Pojem 34	34
5.2 Vázanost a volnost v rozhodování 36	36
5.2.1 Volnost 36	36

5.2.2 Vázanost	37
5.3 Rozsah a meze správního uvážení	37
5.4 Požadavek předvídatelnosti	38
5.5 Hlediska ovládající správní uvážení	40
6. Správní uvážení v průběhu vyvlastňovacího řízení.....	42
6.1 Zásada zákonnosti vs. nutnosti úvahy správního orgánu.....	42
6.1.1 Zásada zákonnosti.....	42
6.1.2 Povinnost správní uvážení aplikovat.....	43
6.2 Správní uvážení při znaleckém posudku k určení náhrady za vyvlastnění.....	43
7. Případová studie.....	47
7.1 Vymezení případu	47
7.2 Analýza aneb zkoumání dodržení jednotlivých podmínek dle LZPS a VyvZ ze strany správního úřadu	50
7.2.1 Veřejný zájem a jeho interpretace.....	50
7.2.2 Vyvlastnění je možné pouze na základě zákona	51
7.2.3 Existence expropriačního titulu	51
7.2.4 Vyvlastnění je možné pouze za náhradu	51
7.2.5 Subsidiarita	51
7.2.6 Proporcionalita	52
7.3 Interpretace neurčitých právních pojmů správními orgány	52
7.4 Ne/aplikace správního uvážení správními orgány	53
Závěr.....	55
Použité zdroje.....	59
Abstrakt	67
Abstract	68
Klíčová slova.....	69
Key words	69

Seznam použitých zkratek

ČR	Česká republika
VyvlZ	zákon č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
Správní řád; SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, uveřejněné pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
Ústava ČR	ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
ÚS	Ústavní soud
NSS	Nejvyšší správní soud
ESD	Evropský soudní dvůr
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
Občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o oceňování majetku	zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o vnitrozemské plavbě	zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů (zákon o vnitrozemské plavbě), ve znění pozdějších předpisů
Stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
Zákon o státní památkové péči	zákon č. 20/1987 Sb., zákon České národní rady o státní památkové péči
Lázeňský zákon	zákon č. 164/2001 Sb., zákon 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

Energetický zákon	zákon č. 458/2000 Sb., zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů
Vodní zákon	zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
Vyhláška k provedení zákona o znalcích a tlumočnících	vyhláška č. 37/1967 Sb., vyhláška ministerstva spravedlnosti k provedení zákona o znalcích a tlumočnících
Zákon o zajišťování obrany České republiky	zákon č. 222/1999 Sb., zákon o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o přestupcích	zákon č. 200/1990 Sb., zákon České národní rady o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů	zákon č. 361/2003 Sb., zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Pro mou diplomovou práci jsem si zvolila téma z oblasti správního práva, neboť je to právě toto odvětví práva, se kterým se setkáváme téměř každý den, byť si to mnozí z nás neuvědomují. Zároveň jsem chtěla, aby mé téma bylo aktuální a týkalo se Moravskoslezského kraje, kde žiji celý život. V souvislosti s dopravní dostupností do tohoto kraje začala již před několika lety stavba nových silnic a dálnic a pro jejich realizaci bylo nutné vyvlastnit několik pozemků, přičemž některé z nich se nachází v blízkosti mého domova. Právě z těchto důvodů pro mě bylo vyvlastňovací řízení jasnou volbou.

Se správním uvážením a s neurčitými právními pojmy se správní orgány setkávají téměř denně. Domnívám se, že byť existuje poměrně velké množství literatury a dalších zdrojů, zasluhovala by si tato témata jistě větší pozornost právních teoretiků, soudců i odborné veřejnosti, a i proto jsem se správnímu uvážení a neurčitým právním pojmům chtěla věnovat ve své diplomové práci.

Práce je rozčleněna na čtyři větší celky, které mají celkem sedm kapitol. První část pojednává o vyvlastnění a vyvlastňovacím řízení, následující kapitoly druhé části se zabývají neurčitými právními pojmy, třetí celek je pak tvořen kapitolami, které se týkají správního uvážení a čtvrtá část obsahuje případovou studii.

První teoretická kapitola se bude zabývat vyvlastněním a vyvlastňovacím řízením. Cílem této kapitoly bude podat základní, teoretický výklad k těmto institutům.

Kapitoly dvě, tři a čtyři budou zaměřeny na neurčité právní pojmy. Druhá kapitola uvede čtenáře do celé problematiky, vysvětlí základní charakteristiku a zaměří se na množství definic neurčitých právních pojmů. Následně bude práce orientována na určování obsahu neurčitých právních pojmů a na nástroje k jeho hledání. Velkou roli zde hraje judikatura, neboť i ta slouží ke zpřesňování výkladů neurčitých právních pojmů, a proto budou uvedena některá klíčová rozhodnutí. Třetí kapitola bude zaměřena na bližší charakteristiku některých neurčitých právních pojmů, které se vyskytují ve vyvlastňovacím řízení. Je třeba říci, že výčet těchto pojmů nebyl s ohledem na rozsah diplomové práce zcela vyčerpán a práce se zaměří pouze na některé z pojmů, které považuji za stěžejní. Dále bude zodpovězena první hypotéza celé diplomové práce, která se týká neurčitých právních pojmů. V celé této kapitole je kladen důraz na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Poslední kapitola týkající se neurčitých právních pojmů se zaměří na jejich interpretaci. Práce tak obeznámí čtenáře jak s charakteristikou interpretace, tak i stručně s jednotlivými metodami, pomocí nichž k interpretaci dochází. Cílem

těchto tří kapitol bude charakteristika neurčitých právních pojmů se zaměřením na jejich interpretaci ve správním, resp. vyvlastňovacím řízení.

Třetí celek obsahuje dvě kapitoly. Kapitola pátá bude zaměřena na teoretické vysvětlení a charakteristiku správního uvážení. Vzhledem k absenci legální definice zde uvedu několik možných definic, jak právních teoretiků, tak i rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Dále budou definovány a popsány základní znaky charakterizující správní uvážení. V souvislosti s myšlenkovou činností správních orgánů a jejich úvahami se práce zaměří na otázku, zda volnost v rozhodování správních orgánů je opravdu ničím nevázaná. Kapitola pátá se dále stručně zaměří na jednotlivá hlediska, která musí být správními orgány brána v potaz. Následující šestá kapitola je orientována na správní uvážení v průběhu vyvlastňovacího řízení. V první podkapitole bude třeba vymezit ústavně právní rámec pro užití správního uvážení a povinnost jeho aplikace správními orgány. Následující podkapitola přispěje díky modelové situaci k zodpovězení druhé hlavní hypotézy, a to s pomocí dílčí výzkumné otázky.

Čtvrtý celek bude ryze praktický. Vedoucí právního úseku odboru územního rozvoje a stavebního řádu Magistrátu města Frýdek-Místek Mgr. Renata Sněgoňová a její spolupracovnice Bc. Pavla Kupková mi poskytly velmi cennou případovou studii, na které propojím teoretickou část práce s praktickou. Práce se zaměří na zkoumání jednotlivých podmínek vyvlastňovacího řízení ze strany vyvlastňovacího úřadu a následně na interpretaci neurčitých právních pojmů správními orgány a jejich ne/užití správního uvážení v průběhu vyvlastňovacího řízení.

Cílem celé práce je podat jak teoretický výklad, tak i aplikovat tuto teorii v praxi a současně též zodpovězení dvou hlavních hypotéz, které jsou autorkou vytvořeny vzhledem k názvu a struktuře práce. Hypotéza orientující se na neurčité právní pojmy je následující: **„Užití neurčitých právních pojmů v právní úpravě vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení je opodstatněné.“** a druhá hypotéza týkající se správního uvážení zní: **„S ohledem na povahu vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení zde nemá prostor institut správního uvážení.“** Odpověď na tyto hypotézy poskytují samy kapitoly diplomové práce, případně s přispěním výzkumné otázky.

Vědecké metody budou užívány dle povahy jednotlivých kapitol. Zejména se bude jednat o deskriptivní metodu, analýzu a syntézu a v případové studii pak bude užitá metoda empirická.

Tato práce vychází z rozličného množství autorů, především z jejich monografií. Nebudou opomenuty ani komentáře, sborníky či články publikované v odborných časopisech a důraz bude též kladen na rozhodnutí vrcholných orgánů soudní soustavy. S ohledem na povahu jednotlivých kapitol vychází diplomová práce z poznatků velkého množství autorů, přičemž

některé publikace se objevují jen v jedné či dvou kapitolách¹, ale na některé autory je odkazováno téměř v celé diplomové práci².

Diplomová práce reflektuje právní stav ke dni 18. března 2017.

¹ Např. AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. *Vyplastňovací řízení od A do Z*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG s.r.o., 2009. 231 s.; MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva: Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 276 s.

² Např. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s.

1. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení

V první kapitole bude stručně charakterizováno vyvlastnění a následně i vyvlastňovací řízení tak, aby čtenář získal souhrnný přehled o tom, co vyvlastnění je. Budou vysvětleny předpoklady, za kterých může k realizaci vyvlastnění dojít, a následně budou charakterizovány dopady, se kterými musí vyvlastňovaný počítat. V této kapitole bude specifikována právní úprava, na které je celé vyvlastnění a vyvlastňovací řízení postaveno a stručně bude popsáno i vyvlastňovací řízení a jeho cíle.

1. 1 Pojem vyvlastnění a jeho právní úprava³

Vyvlastnění nebo také expropriace je právní institut, který se přímo dotýká a zasahuje do vlastnického práva. Je považován za „nejzávažnější veřejnoprávní zásah do majetkových práv“⁴. Toto právo je zaručeno ústavním zákonem, konkrétně čl. 11 odst. 1 LZPS, kde tato právní úprava stanoví, že každý má právo vlastnit majetek.

Vlastnické právo (dominium) v sobě zahrnuje tři složky: „právo věc držet (*ius possidendi*), právo věcí disponovat (*ius disponendi*) a právo věc užívat a brát z ní plody (*ius utendi et fruendi*).“⁵ Vyvlastnění je institut, kterým je mocensky nastolena změna vlastnických práv a nastupuje pouze tehdy, pokud „*vyvlastnitel neuspěje s jiným způsobem, jak získat práva k pozemku nebo stavbě.*“⁶

V této diplomové práci bude s institutem vyvlastnění pracováno v užším smyslu, tj. jako se samostatným právním institutem, který má svou úpravu a své podmínky⁷ a jedná se přímo o zbavení vlastnického práva vlastníka, a to proti jeho vůli a převedení tohoto práva na jinou osobu, vyvlastnitel. V širším smyslu pojem vyvlastnění označuje nejen odnětí, ale také omezení vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě. Ostatně, toto rozdělení se objevuje přímo v právní úpravě, která definuje vyvlastnění jako pojem zahrnující dvě skupiny zásahů⁸ - § 2 písm. a) VyvZ stanoví, že vyvlastněním rozumíme odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě pro dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Expropriací čili odnětím vlastnického práva lze obecně rozumět nucený přechod vlastnického práva

³ Pozn. Tato diplomová práce se zaměřuje pouze na právní normy veřejného práva.

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 321

⁵ PRŮCHOVÁ, Ivana, CHYBA, Jaroslav. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 7

⁶ AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG s.r.o., 2009, s. 78

⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 705

⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 341

na základě správního aktu. Omezením vlastnického práva je pak zásah, který má základ ve správním aktu či v zákoně, a který pouze zužuje některou ze složek vlastnického práva.

1.1.1 Ústavně-právní podmínky vyvlastnění

Právní úpravu vyvlastnění lze na ústavní úrovni nalézt v LZPS, což ovšem není jediný předpis. Úpravu vyvlastnění nalezneme také ve VyvlZ, ale i ve zvláštních zákonech, např. zákon o zajišťování obrany státu. Další expropriační tituly jsou pak stanoveny ve stavebním zákoně, vodním zákoně, energetickém zákoně aj.

Ústavně-právní podmínky vyvlastnění plynou přímo z čl. 11 odst. 4 LZPS, který stanoví 3 předpoklady, za kterých je možné vyvlastnění realizovat:

1. je zde veřejný zájem
2. vyvlastnění je možné pouze na základě zákona
3. za náhradu

Všechny tyto podmínky musí být splněny kumulativně.

Veřejný zájem jakožto neurčitý právní pojem je podrobně rozebrán v samostatné kapitole této diplomové práce.

Co se týče formulace „na základě zákona“ je třeba říct, že se musí skutečně jednat o zákon, ne o předpis nižší právní síly.

Vyvlastnění lze provést výlučně za náhradu, která by měla vlastníkovvi vyrovnat majetkovou újmu, která u něj vznikla v důsledku vyvlastnění, a která je poskytována v penězích. Výše náhrady je určena znaleckým posudkem, který musí být ve vyvlastňovacím řízení vypracován vždy. Znalecký posudek může být vyhotoven buď na žádost vyvlastňovaného, nebo na žádost vyvlastnitelce, pokud s tím vyvlastňovaný vyslovil souhlas. Pokud ani jeden z těchto účastníků nenavrhne vypracování znaleckého posudku, stanoví se náhrada na základě posudku znalce ustanoveného vyvlastňovacím úřadem.

V případě, že se účastníci řízení dohodnou, je možné poskytnout náhradu formou jiného pozemku nebo stavby. Dle § 11 VyvlZ tím není dotčeno právo na vyrovnání rozdílu v ceně vyvlastněného pozemku nebo stavby a náhradního pozemku nebo stavby. Nedohodnou-li se strany, určí se výše náhrady dle zákona o vyvlastnění, který rozlišuje mezi cenou obvyklou a cenou zjištěnou. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14 uvádí, že existuje obecný princip, že náhrada za vyvlastnění musí být přiměřená a spravedlivá. Cena zjištěná je taková, kterou znalec vypočítává nebo je přímo stanovena cenovou mapou příslušné obce. Zákon o oceňování majetku v § 2 odst. 1 uvádí, že: „*Obvyklou cenou se pro účely tohoto zákona rozumí cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování*

stejně nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují 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 obliby. Mimořádnými okolnostmi trhu se rozumějí například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumějí zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblibou se rozumí zvláštní hodnota přikládána majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim. Obvyklá cena vyjadřuje hodnotu věci a určí se porovnáním.” V případě, že je cena obvyklá nižší, než cena zjištěná, vyvlastňovanému náleží náhrada ve výši ceny zjištěné. Je třeba zdůraznit, že náhradu nelze provést pouze na základě dohody či odhadu ceny a znalecký posudek musí být vypracován vždy.

Při omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene i při odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni má vyvlastňovaný nárok na náhradu ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemeni. Stejně jako při odnětí vlastnického práva, i zde se stanoví výše náhrady na základě znaleckého posudku, ve kterém je stanovena hodnota takto zřízeného věcného břemene. Oceňování věcných břemen je prováděno dle zákona o oceňování majetku.

Kromě výše uvedených nákladů náleží vyvlastňovanému též náhrada stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou podnikání a dalších obdobných nákladů, které vyvlastňovaný účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním.⁹

Finanční náhrady se poskytují jednorázově, v penězích, a to ve lhůtě, která se stanovena v rozhodnutí o vyvlastnění.

1.1.2 Podmínky dle zákona o vyvlastnění

VyvlZ v §§ 3 – 5 stanoví několik podmínek, kdy je realizace vyvlastnění možná. Prvně se jedná o podmínku, která stanoví, že vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem (zde se hovoří o tzv. expropriačním titulu) a jen jestliže veřejný zájem¹⁰ na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Zvláštním zákonem zde bude např. stavební zákon, zákon o státní památkové péči, lázeňský zákon či energetický zákon.¹¹ Pokud se sleduje vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území (včetně umístění staveb a jejich změn), lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.

⁹ AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG s.r.o., 2009, s. 101

¹⁰ Veřejný zájem je podrobně rozebrán v kapitole 3.1 této diplomové práce.

¹¹ ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 42

Dalším zákonným požadavkem je tzv. subsidiarita, tedy že vyvlastnění by mělo být až posledním, krajním řešením, kdy nelze účelu vyvlastnění dosáhnout dohodou nebo jiným způsobem. Pokud půjde stanoveného účelu dosáhnout jinak, což bude znamenat kupříkladu na jiném pozemku, vyvlastnění není přípustné.

Stejně tak je nutné dodržet i podmínku dohody. Musí se jednat alespoň o průkaznou snahu o dohodu a pokus o uzavření smlouvy. Jedná se tedy o způsob, jak získat práva k pozemku nebo ke stavbě, ke kterému dojde na základě kupní smlouvy, darovací smlouvy, či nájemní smlouvy nebo na základě smlouvy o zřízení věcného břemene¹². Je tedy zřejmé, že přednost před vyvlastněním uskutečněným v průběhu vyvlastňovacího řízení bude mít vůle stran a jejich snaha dohodu uzavřít.

Podmínkou, jež musí být dále dodržena, je proporcionalita nebo také přiměřenost. To znamená, že obsah a rozsah vyvlastnění musí být přiměřený účelu, pro který se vyvlastňuje. Samotný princip se projeví ve dvou aspektech. První z nich stanoví, že pokud postačí omezení vlastnického práva, nemůže dojít k jeho odnětí (př. postačí-li zřídit věcné břemeno na věc, nemůže dojít k jejímu odnětí), zde jedná se o tzv. kvalitativní stránku proporcionality.¹³ Druhým předpokladem je, že vyvlastnit co do rozlohy či obsahu je možné jen tak, co postačí pro naplnění účelu vyvlastnění (to znamená, že pokud k účelu vyvlastnění postačí vyvlastnit 1/4 pozemku, nemůže být vyvlastněn pozemek celý), hovoří se o kvantitativní stránce principu přiměřenosti¹⁴.

Podmínka náhrady za vyvlastnění je rozebrána v kapitole 1.1.1 diplomové práce.

Cílem vyvlastnění je dosáhnout přechodu práv z vyvlastňovaného na vyvlastnítele a zajištění všech potřebných práv pro toho, kdo danou stavbu realizuje. Účelem vyvlastnění pak rozumíme, čemu nebo komu vlastnické právo vyvlastňovaného musí ustoupit.¹⁵

1.2 Pojem vyvlastňovacího řízení a jeho právní úprava

Vyvlastňovací řízení je definováno v § 2 písm. d) VyvlZ takto: „*vyvlastňovacím řízením se rozumí řízení o odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě, o přechodu vlastnického práva nebo o nabytí práva odpovídajícího věcnému břemenu k tomuto pozemku nebo stavbě a o poskytnutí náhrady za odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě.*”

¹² AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG s.r.o., 2009, s. 75

¹³ KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo: praktická příručka*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 215

¹⁴ JURNÍKOVÁ, Jana, SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo zvláštní část*. 6. vydání. Brno: Masarykova univerzita 2009, s. 318

¹⁵ AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG s.r.o., 2009, s. 86

Vyvlastňovací řízení je zvláštní druh správního řízení, a proto se zde, stejně jako ve všech správních řízeních, uplatňuje zákon, který stanoví obecná pravidla, a to konkrétně správní řád. Vzhledem ke skutečnosti, že 1. ledna 2007 nabyl účinnosti zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje speciální úpravu¹⁶, je správní řád k zákonu o vyvlastnění ve vztahu subsidiarity¹⁷. Z procesního hlediska má toto zvláštní řízení určité odlišnosti, např. jsou zvláště vymezení účastníci řízení¹⁸ či příslušnost¹⁹ orgánu k vyvlastňovacímu řízení. Vždy zde probíhá ústní jednání, které je obligatorní a celé řízení je ovládání zásadou koncentrace řízení.²⁰

Dřívější právní úprava byla vymezena ve stavebním zákoně, který zákon o vyvlastnění nahradil. Je nutno podotknout, že jím „*nejdou nabrazeny některé specifické případy vyvlastňování podle jiných zákonů, například v souvislosti s obranou státu v případě bezpečnostního opatření*“²¹. A dále zde existují další, specifické zákony, které samy vymezují a určují vyvlastňovací tituly. Jedná se například o lázeňský zákon, zákon o památkové péči aj.

Cílem tohoto řízení je rozhodnout o omezení vlastnického práva vyvlastňovaného, nebo ve výjimečných případech přímo o odnětí vlastnického práva. Omezením či odnětím vlastnického práva je dosaženo účelu vyvlastnění, který je stanoven příslušným zákonem. Většinou se tak například jedná o provozování určité stavby nebo o její zřízení. Ve vyvlastňovacím řízení se mimo jiné rozhoduje také o poskytnutí náhrady, která náleží vyvlastňovanému, a kterou je vyvlastnitel povinen poskytnout za odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě.²²

Výsledkem vyvlastňovacího řízení je pak vyvlastnění samo.

¹⁶ KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo: praktická příručka*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 216

¹⁷ Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 349

¹⁸ Viz. § 17 zákona č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ Viz. § 16 zákona č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů

²⁰ PETR, Bohuslav. *Nabývání vlastnictví originárním způsobem*. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 149

²¹ PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem: pro praxi*. 2. vydání. Grada Publishing a.s, 2013, s. 203

²² AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. 1. vydání. Olomouc : Nakladatelství ANAG s.r.o., 2009, s. 79

2. Neurčité právní pojmy

Kapitola s názvem „neurčité právní pojmy“ se nejen pokusí vysvětlit tento pojem, ale následně i jejich obsah a nástroje k jeho hledání a interpretaci. V této souvislosti bude předmětem zkoumání také relevantní judikatura, zejména správních soudů a Ústavního soudu, s důrazem na klíčová rozhodnutí.

2.1 Pojem neurčitých právních pojmů

Právním pojmem rozumíme jednotlivé slovo nebo jazykové spojení, obsažené v právním předpise (normativním textu), jemuž přikládáme určitý význam. U každého pojmu lze rozlišit jeho obsah (intenzi) a rozsah (extenzi). Pojmy, které vypovídají o zobecnění daného poznání, a tím vypovídají o dané realitě, jsou danou intenzí pojmu²³. Gerloch a Knapp²⁴ ve své knize uvádějí, že obsahem rozumíme souhrn znaků, jimiž je pojem určován. Rozsah pak vypovídá o tom, které jednotlivé objekty, jevy či věci spadají pod danou množinu pojmu²⁵.

Obecně jsou neurčité právní pojmy charakterizovány jako pojmy, u kterých normotvůrce záměrně přesně nevymezil jejich význam a v právním předpise není ani uvedena jejich definice²⁶. Zákonodárce tyto právní pojmy přesně nevymezí, protože existuje předpoklad, že nelze definovat a přesně popsat všechny situace, ve kterých se pojem může vyskytnout. Zdeněk Bažil vyjádřil ve své monografii tuto mnohost slovy: „Život je vždy bohatší než nejbujnější fantazie a úsilí zákonodárce.“²⁷

Neurčité právní pojmy se nevyskytují jen ve správním právu, ale lze je nalézt ve všech oblastech práva. Úřad vlády České republiky uvádí, že přesná a konkrétní definice neurčitých právních pojmů není možná a jejich aplikace vždy závisí na konkrétním odborném posouzení²⁸. Nejvyšší správní soud pak ve svém rozsudku č.j. 5 As 78/2006-95 ze dne 26. září 2007 definoval neurčité právní pojmy jako takové jevy a skutečnosti, které nelze úspěšně zcela nebo přesně charakterizovat a jejichž obsah se mění s ohledem na čas a místo aplikaci normy. Definování takových pojmů tak není v zájmu zákonodárce a v podstatě to pro jejich povahu není ani možné,

²³ HLOUCH, Lukáš. *Teorie a realita právní interpretace*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 61

²⁴ KNAPP Viktor, GERLOCH, Aleš. *Logika v právním myšlení*. 3. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 169

²⁵ MAAJTOVÁ Alena a kol. *Veřejné finance: v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2015, s. 14

²⁶ REDAKCE epravo. *Neurčité pojmy a veřejný zájem* [online]. epravo.cz, 18. června 2011 [cit. 8. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/neurcite-pojmy-a-verejny-zajem-9323.html>>

²⁷ BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva [se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu]*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1992, s. 50

²⁸ Úřad vlády České republiky. *Neurčitý právní pojem* [online]. help.odok.cz, [cit. 17. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://help.odok.cz/vykladovyslovnik/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/Neur%C4%8Dit%C3%BD%20pr%C3%A1vn%C3%AD%20pojmem>>

neboť neurčitost je dána proměnlivostí vztahů s častou změnou okolností. Skulová²⁹ ve své knize vymezuje neurčité právní pojmy jako pojmy, které nelze jevově vymezit a zákonodárce tak dává správnímu orgánu určitý prostor pro vyhodnocení situace a pro aplikaci neurčitých pojmů pod konkrétní skutkovou podstatu.

Zpravidla se neurčité pojmy vyskytují ve formě spojení několika slov. Mezi typické neurčité pojmy lze označit pojmy jako veřejný zájem, veřejný pořádek, důvody hodné zřetele aj.³⁰

Za stinnou stránku neurčitých pojmů lze jistě považovat snižování právní jistoty, neboť adresátům ze samotného textu nevyplynou všechny možnosti, na které se dané pojmy vztahují.³¹ Z tohoto důvodu je třeba, aby zákonodárce při užívání těchto neurčitých pojmů vždy pečlivě zvážil, zda je právě těchto pojmů v textu potřeba, či nikoliv.

2.2 Určování obsahu neurčitých právních pojmů

Neurčité právní pojmy mají svůj obsah, který je ale nejistý, protože odpovídá velké množině případů a situací. Výklad neurčitého právního pojmu je tak zpřesněn až judikaturou³². Určování obsahu neurčitých právních pojmů je tak na správních orgánech a na soudech.

Správní orgány při svých úvahách při hodnocení a hledání významu provádějí tzv. hodnotící úsudky. Výběr těchto hledisek je ponechán zcela na úvaze správních orgánů, neboť právní předpisy kritéria výběru nijak nevymezují. Právní předpisy ani nijak správním orgánům neposkytují žádný podklad, na kterém mají svou hodnotící činnost založit a vše nechávají pouze na jejich uvážení. Z tohoto důvodu často dochází k nejednotnosti rozhodnutí a k pochybení při hodnocení, zda může daný pojem být podřazen pod obsah neurčitého právního pojmu. U neurčitých pojmů může zajisté dojít až k libovůli správních orgánů při jejich výkladu, zejm. s ohledem na neexistenci konkrétní normy, která by správním orgánům určovala, která kritéria musí vzít přesně v úvahu, a která nikoliv a vše záleží pouze na jejich úvaze, zda v daném případě je obsah neurčitého právního pojmu naplněn, či nikoliv.

Při stanovení obsahu neurčitého právního pojmu se jedná o to, zda daný pojem spadá do působnosti dané normy. Orgány veřejné správy zde mají poměrně nelehký úkol při hodnocení, zda daný jev nebo situaci pod onu normu podřadí, či nikoliv. Skulová³³ zde hovoří o tzv. pružné hranici působnosti normy správního práva, kdy konkrétní průběh této hranice

²⁹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 20.

³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 154.

³¹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva: Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 113

³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 154

³³ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 22

je určován až aplikační činností správních orgánů. Dospěje-li správní orgán k závěru, že je obsah neurčitého právního pojmu naplněn, postupuje pak způsobem, jakým stanoví sama norma. Neurčité pojmy se ale mohou vyskytovat i v normách, které počítají se správním uvážením, a zde je pak už na úvaze správního orgánu, jak daný případ posoudí a následně rozhodne.³⁴ Zákonomodárce tak dává správnímu orgánu prostor ke zhodnocení konkrétní situace.

Jak bylo uvedeno výše, jsou neurčité právní pojmy charakterizovány jako jevy a skutečnosti, které nelze přesně charakterizovat a jejichž obsah se mění s ohledem na čas a místo aplikace normy a z tohoto důvodu se zajisté mění i jejich obsah, a to zejména v souvislosti se změnou tolerance společnosti a její nahlížení na dané pojmy, a také na změnu společenských poměrů. Co bude v jedné éře století pokládáno za veřejný zájem, již nemusí za něj být považováno v období jiném či naopak. Jiří Hoetzel zde hovoří o „rozmanitosti životních poměrů“³⁵, kterou zdůvodňuje užití neurčitých právních pojmů zákonodárcem.

2.3 Nástroje k hledání obsahu neurčitých právních pojmů

Správní orgán při svých úvahách bere v potaz hned několik nástrojů, které mu mohou pomoci při rozhodnutí, zda daný pojem pod neurčitý právní pojem skutečně podřadí, či nikoliv.

První kategorii tvoří tzv. normativní nástroje. Jsou to nástroje užívané legislativou. Zejména se jedná o pravidla, která lze nalézt v úvodu zákona či jeho závěru, případně i v důvodové zprávě. Obecně slouží ke zpřesnění pojmu. Často se stává, že jeden pojem je v různých zákonech vysvětlen odlišně, pak musí správní orgán brát v úvahu všechny situace a rozhodnout, který výklad by měl být užit s ohledem na konkrétní situaci.

K provedení zákona a v jeho mezích může vláda vydávat nařízení³⁶, zároveň mohou ministerstva a jiné správní úřady vydávat vyhlášky³⁷, na základě zákona a v jeho mezích, které jsou odvozeny od zákonů. Souhrnným pojmem jsou tato nařízení a vyhlášky označeny jako prováděcí předpisy, které patří mezi další nástroje k vymezení obsahu neurčitých právních pojmů. Tyto derivativní předpisy nemohou obsahovat novou právní úpravu, nemohou stanovit práva a povinnosti nad rámec prováděného předpisu a jsou vydávány podle zákona a v jeho rámci, tj. secundum et intra legem³⁸.

Obsah neurčitých právních pojmů je vykládán i judikaturou. Zejména se jedná o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Judikatura umožňuje rychle

³⁴ PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon správního práva*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002, s. 254.

³⁵ HOETZEL, Jiří, WEYR, František. *Slovník veřejného práva československého*. 5. díl. 1. vydání. Brno: Rovnost, 1948, s. 577

³⁶ Čl. 78 Ústavy

³⁷ Čl. 79 odst. 3 Ústavy

³⁸ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck 2009, s. 166

a pružně reagovat na změnu, kterou neurčité právní pojmy v čase procházejí a napomáhá tak soudům i veřejným orgánům. K vymezení obsahu neurčitých právních pojmů správními orgány se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 14. února 2008, č.j. 7 As 13/2007 – 56 ve kterém zdůraznil, že správní orgán může neurčitý právní pojem konfrontovat se skutkovými zjištěními daného případu, ale to až poté, co daný neurčitý právní pojem vyloží. Soud pak musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace takového pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady si správní orgán pro své rozhodnutí opatřil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil správně rozhodnout a zda jeho zjištění nejsou s těmito podklady v logickém rozporu.

K dalším, neméně důležitým nástrojům při hledání obsahu neurčitých právních pojmů patří právní principy, které lze charakterizovat jako pravidla chování, jež vyjadřují základní ideje a hodnoty právem chráněné. Tyto principy netvoří sám stát, jako je tomu u právních norem,³⁹ ale jsou výrazem společnosti a vymezeny bývají zejména v judikatuře. Největší roli hrají při vyplňování mezer v zákoně či v právu a při interpretaci právních norem. Principy jsou charakterizovány svou obecností, platí vždy a adresátům z nich obvykle nevyplývají bezprostřední práva, ani povinnosti.⁴⁰ Principy by, dle mého názoru, měly být základními prvky každého demokratického státu a měly by být nástrojem, na který se může každý občan ve svém státě spolehnout. Jako takové by dle mého přesvědčení měly vycházet se zásad slušnosti, morálky a vstřícnosti a měly by ukazovat na určitý standard ve společnosti a chránit slabší stranu.

K interpretaci právních principů se vyjádřil i Ústavní soud, a to ve svém nálezu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, kde poukázal na to, že právní principy, přestože nejsou nikde zakotveny v právních předpisech, jsou běžně českými soudy aplikovány. Ústavní soud zde rovněž zdůraznil, že právní principy jsou považovány za pramen práva, a to v systému práva psaného. Dále se v tomto nálezu zabýval principem proporcionality při kolizi právních principů. Princip proporcionality (přiměřenosti) byl poprvé podrobně popsán v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. října 1994, kde Ústavní soud stanovil tři kritéria, která při kolizi právních principů musí být vždy zohledněna a ze kterých lze pak dovodit, který princip má být ve kterém případě aplikován, a který nikoliv. Prvním kritériem je vhodnost, což znamená, zda daným institutem, omezujícím určité základní právo, lze dosáhnout sledovaného cíle. Následující kritérium potřebnosti spočívá ve zkoumání, zda-li daného cíle nelze dosáhnout jinými prostředky, které se nedotýkají základních práv a svobod. Poslední kritérium spočívá v poměrování závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. „*Při zjišťování konkrétní míry*

³⁹ VEČEŘA, Miloš a kol. *Teorie práva v příkladech*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 405

⁴⁰ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 34

*dotčení jednotlivých principů, je tedy zkoumáno, jak intenzivně je který princip dotčen a zda je zabráněno jeho realizaci zcela či jen částečně.*⁴¹

⁴¹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva*. Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 68

3. Neurčité právní pojmy ve vyvlastňovacím řízení

Kapitola 3. přímo navazuje na kapitolu předchozí, ve které byly vysvětleny základy pro pochopení neurčitých právních pojmů. Nyní se autorka pokusí vyložit pojmy, které se vyskytují ve vyvlastňovacím řízení. Je třeba zdůraznit, že výčet těchto pojmů není konečný, ale jednotlivé pojmy byly vybrány autorkou na základě subjektivní selekce, přičemž za stěžejní považuje pojem „veřejný zájem“, a proto je mu v této kapitole věnována největší část, zejména s odkazem na judikaturu ÚS a NSS. V této kapitole bude také potvrzena či vyvrácena první hypotéza diplomové práce, konkrétně hypotéza, která zní: „*Užití neurčitých právních pojmů v právní úpravě vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení je opodstatněné.*“.

3.1 Veřejný zájem – pojem

S pojmem „veřejný zájem“ bylo možné se setkat již v těch nejstarších společnostech. Již římský právník Ulpianus rozlišoval zájem soukromý a zájem veřejný a vytvořil tak zájmovou teorii: „*Publicum ius est, quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem.*“ (Veřejné právo je to, které se týká římského státu, soukromé to, které sleduje prospěch jednotlivců.)⁴². S touto teorií se setkáváme dodnes. V současné době se ale hranice mezi soukromým a veřejným právem stírá a často tak nebývá jednoduché určit, co je v zájmu veřejném, co v soukromém, případně může nastat i situace, kdy zájem veřejný může být zároveň i zájmem soukromým. NSS ve svém rozsudku ze dne 20. prosince 2004, sp. zn. 4 As 47/2003 konstatoval, že je notorií, že mezi soukromým a veřejným zájmem přesné hranice neexistují a nijak nelze spolehlivě stanovit, zda je konkrétní zájem veřejný či soukromý. Skutečnost, že tuto hranici nelze přesně vymezit, je dána i tím, že určitá skupina zájmů může mít povahu zájmů soukromých, a zároveň zájmů veřejných.

Stejně jako se vyvíjí celá společnost, mění se i náhled na pojem veřejný zájem. Děje se tak v souvislosti s rozvojem společnosti a jejích prioritách, dále na čase i místě. Bohumil Havel k tomu uvádí: „*Veřejný zájem má pak více významů, když nalezení jeho obsahu záleží na době posuzování a osobě posuzovatele.*“⁴³ Na veřejný zájem jako na neurčitý právní pojem je nazíráno přibližně

⁴² NOVÁK, Antonín. *Soudní přezkum správních rozhodnutí před obecnými a správními soudy* [online]. epravo.cz, 26. 8. 2003 [cit. 12. 11. 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/soudni-prezkum-spravnich-rozhodnuti-pred-obecnymi-a-spravnimi-soudy-21957.html>>

⁴³ HAVEL, Bohumil. Veřejný zájem v obchodním právu – *contradictio in adiecto?* aneb Ouroboros na postupu. In *Veřejný zájem v obchodním právu. Sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference pořádané katedrou obchodního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 31.

od 19. století⁴⁴ a vždy bude záležet na čase, místě a konkrétní společnosti, co bude za veřejný zájem považováno, a co nikoliv.

Veřejný zájem je v právní teorii řazen mezi neurčité právní pojmy, pro které je charakteristická obsahová nejednoznačnost. Jeho výklad tak podávají orgány veřejné správy, které tímto pojmem ve svých rozhodnutích často argumentují a „neurčitost obsahu a významu tohoto pojmu vede mnohdy k jeho překrucování tak, aby vyhověl předem danému zadání“⁴⁵. Stejně tak se tento pojem s rozvojem společnosti vyskytuje i v „běžné mluvě“ téměř každého občana. Jako příklad lze uvést vyjádření zástupce veřejné správy, konkrétně bývalého náměstka primátora hlavního města Prahy, který se v roce 2014 vyjádřil k tomu, že Praha označila 14 kulturních či společenských akcí za „veřejný zájem“: „Podle příslušných ustanovení je možné z důvodu veřejného zájmu dočasně zakázat stání silničních vozidel. Přenosné dopravní značky zakazující stání je nutno osadit nejméně týden předem a pak lze vozidla, jejichž řidiči neuposlechnou značky zakazující stání, odtáhnout.“⁴⁶ Bližší popis toho, co si občané mají představit pod pojmem „veřejný zájem“, už ovšem nepodal. S pojmem veřejný zájem ale také často pracují i novináři, televizní reportéři, či jej lze nalézt i v propagačních materiálech politických stran⁴⁷, setkat se s ním tedy můžeme velmi často.

Právní předpisy tento pojem často nedefinují, a to i přesto, že s tímto pojmem operuje celá řada zákonů, zejména v oblasti životního prostředí. Cílem zákonodárce je tak nastavit určitou pružnou hranici tak, aby bylo možné jej použít na celou škálu situací, ale vždy se bude posuzovat, zda v daném konkrétním případě byl naplněn obsah pojmu veřejný zájem, a zda byl tento pojem vykládán v souvislosti s danou situací.

S pojmem veřejný zájem pracuje i evropská judikatura. Za jedno ze stěžejních rozhodnutí lze považovat rozhodnutí ESD Cassis de Dijon (C-120/78 *Rewe Zentral*), kde Evropský soudní dvůr prohlásil, že neexistuje taxativní výčet důvodů, co je a co není ve veřejném zájmu a zákonodárci vždy musí být ponechán určitý prostor k tomu, aby ve své úvaze posoudil, zda jsou kritéria veřejného zájmu naplněna, či nikoliv.

Veřejný zájem bývá často vymezován jako zájem celé společnosti a protiklad k zájmu jednotlivce.⁴⁸ Tato definice je ale dosti nepřesná. Často totiž nastává situace, kdy zájem

⁴⁴ GOULLI, Rochdi. Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In: MALÝ, Ivan. (ed.) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 10.

⁴⁵ DVORÁKOVÁ, Jitka. *Veřejný zájem* [online]. casopis.ochranaprirody.cz, 18. dubna 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem-2/>>

⁴⁶ CÉZOVÁ, Veronika. *Pražané, pozor na místa veřejného zájmu. Mohou vám tam odtáhnout auto* [online]. denik.cz, 20. března 2014 [cit. 12. listopadu 2016]. Dostupné na <www.denik.cz/praha/prazane-pozor-na-mista-verejneho-zajmu-mohou-vam-tam-odtahnout-auto-20140320-cq9q.html>

⁴⁷ KOZÁKOVÁ, Simona. Kolektivní nátlak nebo veřejný zájem? In: MALÝ, Ivan. (ed.) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 37

⁴⁸ KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část: Multimediální učební text*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 52

společnosti bude i zájmem jednotlivce a ne každé opatření ve veřejném zájmu musí nutně znamenat, že je ve prospěch většiny nebo ku prospěchu společnosti jako celku.⁴⁹ František Ochraňa definuje veřejný zájem jako druh zájmu, který nemá individuální charakter a jehož nositelem je sociální subjekt.⁵⁰ Walter Lippman definoval veřejný zájem jako „*to, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, mysleli racionálně, jednali bez obledu na osobní zájem a shovívavě k ostatním*“⁵¹. Je zřejmé, že existuje velké množství definic, na základě kterých může být veřejný zájem definován. Vždy ale musí být veřejný zájem přesně formulován ve vztahu k právě posuzované záležitosti a nesmí být v rozporu s platnými právními předpisy.⁵²

3.1.1 Veřejný zájem v judikatuře

Stejně jako jiné neurčité pojmy je i pojem veřejný zájem vykládán zejména judikaturou. Ta hraje důležitou roli jak při interpretaci, tak i při změnách v chápání jednotlivých pojmů, neboť tyto, stejně jako celá společnost, prochází určitým vývojem. Z tohoto důvodu bych ráda uvedla několik, dle mého názoru, nejdůležitějších a zlomových judikátů týkajících se tohoto neurčitého právního pojmu.

Ústavní soud, ve svém nálezu ze dne 28. března 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95 vyslovil názor, že „*veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný*“.⁴⁹ V tomto případě se stěžovatelka domáhala žalobou, aby žalované město Č.S. bylo povinno odstranit stavbu na pozemkové parcele č. xxx, která byla v jejím vlastnictví. Tato parcela sloužila jednak jako parkoviště (soud prvního stupně rozhodl o zřízení věcného břemene - práva stavby a užívání parkoviště s asfaltovým povrchem k předmětnému pozemku ve vlastnictví stěžovatelky, ve prospěch města Č. S, a to za náhradu 60.000,-Kč) a část parcely byly využívána soukromou společností k provozu autobazaru. Stěžovatelka zde namítala, že rozhodující část pozemku je pronajata soukromé firmě k provozování autobazaru městem Č. S., tedy pozemek je pronajímán soukromé firmě k její podnikatelské činnosti a nelze zde proto dovodit veřejný zájem, který by byl silnější než právo vlastníka pozemku na ochranu jeho vlastnictví. Ústavní soud zde vyslovil názor, že ne každý kolektivní záměr společnosti je zároveň zájmem veřejným, pouze ten zájem, který lze označit za obecně prospěšný, je i veřejným zájmem, z čehož jasně vyplývá, že ani parkoviště nemusí být vždy stavbou, která je zřízena ve veřejném zájmu. Podobně

⁴⁹ JEDLIČKOVÁ, Bohdana. *Pojem veřejného zájmu v mezinárodní praxi* [online]. epravo.cz, 23. října 2009 [cit. 12. listopadu 2016]. Dostupné na < <http://www.epravo.cz/top/clanky/pojem-verejneho-zajmu-v-mezinarodni-praxi-58588.html> >

⁵⁰ OCHRANA, František. Metodologická východiska definování pojmu „veřejný zájem“. In: MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 76

⁵¹ Přeloženo. LIPPMANN, Walter. *Essays in the Public Interest Philosophy* [online]. archive.org, 1955 [cit. 15. 11. 2016], Boston, Little, Brown and Co. 1955, p. 42. Dostupné na < <https://archive.org/stream/essaysinpublicph00inlipp#page/n9/mode/2up> >

⁵² PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 355

definoval veřejný zájem Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 2 As 11/2003 ze dne 23. října 2003 jako *“takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku”*.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. května 2013, sp. zn. 6 As 65/2012 uvedl, že *„veřejný zájem musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě odlišen od zájmu soukromého“*.*... „Veřejný zájem je přitom třeba vyvodit z právní úpravy, z právní politiky a z posouzení různých hodnotových hledisek podle úkolů veřejné správy v příslušné oblasti (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.)”*. V tomto případě bylo zásadní otázkou, v jakých případech může být výjimka z ochrany zvláště chráněných živočichů odůvodněna veřejným zájmem na výstavbě bytů a NSS zde dospěl k závěru, že veřejný zájem musí být skutečně zájmem veřejným a ne jen zájmem soukromým, tj. zájmem investora a že skutečný veřejný zájem na ochraně zvláště chráněných živočichů zde převažuje.

Za průlomový a odchylující se rozsudek od dosavadní praxe Ústavního soudu lze považovat náleží ÚS sp. zn. I. ÚS 581/2014 z 1. července 2014, kdy soud zasáhl do vlastnického práva, a to velmi razantním způsobem. ÚS zde nadřadil veřejný zájem nad zájem soukromý. Je-li pozemek veřejným statkem nebo se na něm nachází veřejné prostranství, pak má vlastník pozemku pouze tzv. holé vlastnictví (nuda proprietas). To znamená, že vlastník pozbude všechna svá dílčí oprávnění, která se vážou k vlastnickému právu, a i přesto bude alespoň podle jména (označení) stále vlastníkem.⁵³ Dle tohoto náleží by se původní vlastníci pozemků, na kterých se nyní nachází veřejné prostranství (tj. náměstí, ulice, tržnice, chodníky aj., které jsou přístupné všem bez omezení⁵⁴), měli vzdát svých restitučních nároků.

Ve správním řízení musí správní orgán vždy prokázat veřejný zájem a je to právě on, kdo tento zájem zjišťuje. Tohoto se také dovolávala skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu ČR, když v roce 2004 předložili Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě⁵⁵. Předmětný § 3a stanovil, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu. ÚS k tomu uvedl, že: *„Toto ustanovení tedy upravuje jedinečný případ a schází mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním správním aktem. Napadené ustanovení vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní.”*⁵⁶ Lze tedy shrnout,

⁵³ ŠVESTKA, Jiří, DVORÁK, Jan. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 32

⁵⁴ § 34 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

⁵⁶ Tamtéž

že deklarování veřejného zájmu zákonem, v určité věci, se neslučuje s principem dělby moci a „je zřejmé, že definice veřejného zájmu v daném konkrétním případě je pravomocí moci výkonné, nikoliv zákonodárné“⁵⁷. Napadeným ustanovením § 3a došlo dále k omezení práva na soudní přezkum, neboť by případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění) nebyla v rámci správního soudnictví přezkoumatelná v otázce existence veřejného zájmu, neboť ten by byl již stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázány. Podobně k tomu též nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (zrušení zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně).

3.1.2 Zjišťování veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení

Veřejný zájem je ve vyvlastňovacím řízení zjišťován správními orgány a musí být prokázán vždy v každém jednotlivém řízení. § 4 odst. 2 VyvlZ k tomu uvádí: „*Veřejný zájem na vyvlastnění musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení.*”

Ústavní soud se k tomuto vyjádřil ve svém nálezu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 následovně: „*Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.*“ (více kapitola 3.1.1 diplomové práce, Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04).

Veřejný zájem jako podmínka vyvlastnění je stanoven v čl. 11 odst. 4 LZPS a musí být shledán v každém vyvlastňovacím řízení. Veřejný zájem nelze předem zákonem deklarovat, což potvrdil i Ústavní soud, a musí být vždy posuzován ve vztahu ke konkrétní záležitosti, a to na základě poměrování nejrůznějších zájmů v příslušné oblasti. Zjištění veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení je pak úkolem správního orgánu, ne úkolem zákonodárce, který tento zájem nemůže a priori stanovit zákonem. Domnívám se, že na základě výše uvedeného výkladu lze říci, že první hypotéza byla v části týkající se veřejného zájmu potvrzena, tudíž že užití tohoto neurčitého pojmu v právní úpravě vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení je opodstatněné.

⁵⁵ MEDUNA, Petr. „Sjednocující“ judikatura Nejvyššího soudu ČR [online]. pravni prostor.cz, 19. května 2015 [cit. 17. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.pravni-prostor.cz/clanky/ostatni-pravo/sjednocujici-judikatura-nejvyssiho-soudu-cr>>

3.2 Další neurčité právní pojmy ve vyvlastňovacím řízení

3.2.1 Náhrada stěhovacích nákladů

§ 10 odst. 2 VyvZ stanoví, že vyvlastňovanému náleží též náhrada stěhovacích nákladů, nákladů spojených se změnou místa podnikání a dalších obdobných nákladů, které vyvlastňovaný účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním.

Sousloví stěhovací náklady není VyvZ nijak definováno a jedná se o neurčitý právní pojem. Je otázkou, co všechno lze pod tento neurčitý pojem zahrnout. § 154 zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů taxativním výčtem definuje tyto náklady jako výdaje za přepravu bytového zařízení, jízdní výdaje a jízdní výdajů členů rodiny z místa trvalého pobytu do nového místa trvalého pobytu, nutné vedlejší výdaje související s přepravou bytového zařízení a nezbytné nutné výdaje související s úpravou bytu. Domnívám se, že správní orgán by při interpretaci mohl analogií legis vycházet z tohoto veřejnoprávního předpisu. Zákonodárce by mohl stěhovací náklady vymezit přímo legální definicí nebo alespoň demonstrativním výčtem. Došlo by tak ke zvýšení právní jistoty vyvlastňovaného ohledně toho, co je za stěhovací náklady považováno, a co nikoliv. Na základě výše uvedeného tak lze říci, že hypotéza týkající se neurčitých právních pojmů byla v této části vyvrácena, tudíž že užití neurčitého právního pojmu v tomto případě není opodstatněné.

Náhrada stěhovacích nákladů náleží vyvlastňovanému, který vynaložil účelně tyto náklady právě v souvislosti s vyvlastněním (zejm. spojené s nutností přestěhování). Náhrada musí být stanovena v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, kterou vyvlastňovaný v souvislosti s vyvlastněním utrpěl. Výši stěhovacích nákladů je povinen prokázat vyvlastňovaný, a to i prostřednictvím znaleckého posudku, který bude vyhotoven na jeho žádost.⁵⁸

Vyvlastňovaný tedy požádá znalce, aby vyhotovil znalecký posudek, ve kterém určí výši nákladů, které vyvlastňovanému vzniknou v souvislosti s vyvlastněním. Znalec tyto náklady v průběhu vyvlastňovacího řízení určí a vyvlastňovací úřad ve svém rozhodnutí pak stanoví výši náhrady za vyvlastnění, a to včetně těchto nákladů. Vzhledem ke skutečnosti, že výše stěhovacích nákladů se určuje v průběhu vyvlastňovacího řízení, je zřejmé, že tato výše vůbec nemusí odpovídat realitě – znalec může náklady určit nižší, než jaké ve skutečnosti vzniknou, samozřejmě může však tyto náklady odhadnout také ve výši několikrát převyšující skutečnost. Zcela jistě by tak byla na místě právní úprava, která by stanovila, že náhrada stěhovacích nákladů bude

⁵⁸ AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. Vyvlastňovací řízení od A do Z. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG s.r.o., 2009, s. 109

určena až poté, co dojde k přestěhování a vyvlastňovaný bude schopen výši těchto nákladů prokázat.

Na základě výše uvedeného se domnívám, že ke zvýšení právní jistoty a důvěry adresátů ve správní systém by bylo vhodné, aby byla přijata jak právní úprava, která by alespoň demonstrativním výčtem vymezila, co lze považovat za stěhovací náklady, a co nikoliv, tak právní úprava, která by stanovila, že náhrada těchto nákladů bude vyčíslena až poté, co dojde k přestěhování vyvlastňovaného a bude pak v jeho silách tyto náklady přesně specifikovat a prokázat.

3.2.2 Nezbytný rozsah

O nezbytném rozsahu bylo pojednáváno již v kapitole 1.1 této diplomové práce, a to v souvislosti se zásadou přiměřenosti.

Nezbytnost rozsahu spočívá v intenzitě zásahu, jakou je zasaženo do práv vyvlastňovaného – to znamená, že pokud k naplnění cíle vyvlastnění postačí zřízení věcného břemene, není možné odnětí vlastnického práva.⁵⁹ VyvlZ v § 4 odst. 1 určuje, že vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem. Vzhledem k užití neurčitého právního pojmu mají adresáti mnohdy pochyby, co znamená „rozsah, který je nezbytný k dosažení účelu“. I přes to se domnívám, že užití tohoto neurčitého právního pojmu je zcela na místě a nevede k právní nejistotě adresátů, neboť zásada proporcionality je jednou z podmínek vyvlastnění, která musí být správními orgány vždy zkoumána a dodržena a je tak zaručena ochrana práv adresátů. Vzhledem ke skutečnosti, jak závažným zásahem do vlastnického práva je vyvlastnění, domnívám se, že správní orgány jednájí více než pečlivě při zkoumání splnění všech podmínek. I tehdy, kdy vyvlastnitel ve své žádosti o vyvlastnění uvede, že žádá odnětí pozemku, přičemž správní orgány dospějí k názoru, že postačí zřízení věcného břemene, je zaručena ochrana práv vyvlastňovaného, kdy bude zřízeno věcné břemeno, neboť to představuje „rozsah, který je nezbytný“. Hypotéza je v části týkající se nezbytného rozsahu potvrzena, tudíž že užití neurčitého právního pojmu v právní úpravě vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení je opodstatněné.

Vyvlastňovanou plochu je možné, na návrh vyvlastňovaného, rozšířit. Má to ale několik podmínek, jak uvádí E. Ambrusová a E. Šromová: *„Pokud navrhne vyvlastňovaný rozšíření plochy vyvlastňovaného pozemku, je nutno prokázat, jak účel vyvlastnění ovlivňuje skutečnost, že pozemek užívat nelze vůbec nebo s nepřiměřenými obtížemi. Ani na žádost vyvlastňovanému ale není možné rozhodnout o odnětí*

⁵⁹ REDAKCE epravo. Vyvlastnění [online]. epravo.cz, 27. dubna 2011 [cit. 8. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/vyvlastneni-6292.html>>

*vlastnického práva namísto zřízení věcného břemene.*⁶⁰ Je tedy zřejmé, že v případě uplatnění tohoto požadavku ze strany vyvlastňovaného musí vyvlastňovací úřad zkoumat, zda bude možné po omezení vlastnického práva užívat zbylou část pozemku k účelu, k němuž je určena. Důvodem pro návrh na rozšíření plochy vyvlastňovaného pozemku může být nevhodný tvar zbylého pozemku, nebo zbylá část bude odtokem vod narušovat okolí či bude těžko udržovatelná.⁶¹

⁶⁰ AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. Vyvlastňovací řízení od A do Z. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG s.r.o., 2009, s. 91

⁶¹ JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění*. Poznámkové vydání. 1. vydání. Praha: Linde, 2009, s. 19

4. Interpretace pojmů ve vyvlastňovacím řízení

Následující kapitola bude pojednávat o interpretaci neboli výkladu pojmů v průběhu vyvlastňovacího řízení. Autorka se pokusí osvětlit pojem interpretace a stručně charakterizovat jednotlivé metody, pomocí nichž k výkladu daného textu dochází (zejména výklady, které jsou užívány správními orgány) a pokusí se demonstrovat těžkou úlohu správních orgánů.

4.1 Interpretace pojmů – pojem a metody

Interpretaci pojmu charakterizujeme jako poznávací činnost, jejímž hlavním účelem je objasnit smysl vykládaného normativního textu, který vystupuje jako objekt interpretace.⁶² Interpretace má za cíl objasnit smysl předkládaného textu, a to zejména s ohledem na následnou aplikaci práva. Jan Wintr⁶³ uvádí, že v kontinentálním právu se interpretací práva primárně rozumí výklad normativních aktů, tj. právních předpisů a k hodnotám, principům, judikatuře, morálnímu přesvědčení společnosti má být přihlíženo sekundárně a zcela výjimečně.

Nejčastějším nástrojem k výkladu daného textu jsou jednotlivé metody interpretace, které se v průběhu let mění. Již ve starověkém Římě se snažili o výklad textu Římané, kteří se od zákona odchylovali pouze tehdy, byl-li k tomu nadřazený věcný důvod, který vyplýval z hledisek spravedlnosti.⁶⁴ Odklon od spravedlnosti a snaha o hledání účelu zákona nastala až s nástupem osvícenství a absolutismu. Začala být preferována vůle zákonodárce a byla zřejmá snaha o vyjasnění textu zákona – jednalo se tedy o jeden z výkladů, jak jej známe v dnešní podobě.

Metodami rozumíme postupy, které slouží k objasnění smyslu daného textu. Rozlišujeme metody standardní (výklad jazykový, logický a systematický), které jsou součástí každého textu a metody nestandardní, které mají jen určitou doplňkovou funkci (výklad historický, komparativní a teleologický).⁶⁵

4.2 Břemeno ležící na správních orgánech

Ve vyvlastňovacím řízení mají největší roli při výkladu pojmů správní orgány. Vzhledem k tomu, že vyvlastňovací řízení je prostoupeno několika velice významnými neurčitými právními pojmy, je třeba interpretaci těchto pojmů věnovat velkou pozornost. Dle mého názoru je zřejmé, že správní orgány ve svém rozhodování nemají nejjednodušší úlohu. Je třeba, aby svá rozhodnutí řádně odůvodnily a popsaly myšlenkové procesy, které je vedly k danému rozhodnutí.

⁶² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 128

⁶³ WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 17

⁶⁴ WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 37

⁶⁵ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 133

Vždy je třeba, aby správní orgány při výkladu určitého pojmu přesně stanovily, která kritéria braly-nebraly v potaz. Správní orgány ve svém odůvodnění musí podat přesný, jasný a logický výklad o tom, co je vedlo k učiněnému závěru, aby bylo zřejmé, že se nejedná o jejich libovůli. Ústavní soud označil za svévoli „případy interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu“⁶⁶. Při výkladu musí soudy upřednostnit (zejména v oblasti veřejného práva) výklad více šetřící podstatu základních práv a svobod a musí dbát na to, aby normy vykládaly v souladu s ústavními a zákonnými normami.⁶⁷ Domnívám se, že tento výklad doc. Šimíčka lze vztáhnout i na výklad prováděný správními orgány.

4.3 Nejčastější výklady, které jsou používány správními orgány

Správní orgány při své argumentaci nejčastěji užívají výklad jazykový, systematický a teleologický, proto se jim v této diplomové práci budu věnovat více.

4.3.1 Jazykový výklad

V kultuře, která je založena na psaném právu, jsou právní normy vtěleny do právního předpisu a tyto předpisy jsou pak objektem interpretace práva v České republice. Výklad jazykový (či také gramatický) spočívá na interpretaci textu, který si adresát přečte. Je otázkou, zda-li tento výklad samotný postačí pro porozumění textu, či nikoliv. Většinou je jazykový výklad považován pouze za základ pro další výklad textu za použití dalších metod. Ústavní soud ve svém stanovisku Pléna Pl. ÚS-st. 1/96 ze dne 21. května 1996 dokonce zdůraznil přednost jazykového výkladu před výkladem teleologickým: „[v] případech aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění.“

Je tedy zřejmé, že jazykový výklad je založen na slovech a větách, které zákonodárce při tvorbě právních předpisů užívá a vychází se ze základních pravidel gramatických, morfologických a syntaktických.⁶⁸ Zákonodárce se vždy snaží o to, aby textu porozuměl každý adresát a užívá k tomu pouze českou slovní zásobu. Pokud zákonodárce užije slova cizí, či se odchýlí od gramatických pravidel českého jazyka, zpravidla vysvětlí tyto pojmy přímo v právním předpise. Samozřejmě ale nic není tak jednoduché, jak by se mohlo na první pohled zdát. Může nastat situace, kdy jeden pojem má více významů nebo jeden význam má více slov. Nelze se vyhnout ani užívání slov, které v obecném jazyce žádný význam nemají, ale v právu svůj výklad mají.⁶⁹

⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 2016, sp. zn. III. ÚS 875/14

⁶⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Předvídatelnost soudního rozhodování. *Jurisprudence*, 2004, roč. 5, č. 5, s. 10

⁶⁸ HARVÁNEK, Jaromír a kolektiv. *Teorie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 373

⁶⁹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 93

Jazykový výklad jako takový bude ve většině výkladů dostačujícím k porozumění textu zákona, pokud tomu tak nebude, je nutné užití dalších interpretačních metod.

ÚS⁷⁰ se k výkladu a aplikaci právních předpisů vyjádřil následovně: „Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud rovněž několikrát uvedl, že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při splnění kterých nesprávná aplikace podústavního práva obecnými soudy má za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky zejména v následujících okolnostech: Základní práva a svobody v oblasti podústavního práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem podústavního práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě.“

4.3.2 Systematický výklad

Systematický výklad odpovídá na otázku, jak interpretovat text na základě jeho zařazení v systému právního předpisu, případně celého právního řádu.

Pokud dojde k interpretaci právního textu, je třeba zohlednit strukturu celého právního předpisu. Uspořádání právních norem v těchto předpisech není nahodilé. Vykládané ustanovení vždy zaujímá určité místo v právním předpise, a to je třeba zohlednit při výkladu.⁷¹ Celý právní řád je členěn na několik právních odvětví, zákoníky pak mají svou obecnou a zvláštní část, jednotlivé zákony se pak dělí na hlavy, díly a pododdíly. Postup, při kterém se vychází z těchto vazeb mezi právními předpisy, se nazývá formálně systematický výklad.⁷²

Každý adresát je zvyklý na to, že právní předpisy mají vždy stejné uspořádání, a na toto uspořádání se také při své interpretaci spoléhá. Není možné, aby předpisy byly tvořeny nahodile. Vždy musí být jasné, které části spolu obsahově souvisí, a které nikoli.⁷³

4.3.3 Teleologický výklad

Teleologický výklad vychází z vnitřní souvislosti právních myšlenek, o odvozování jedné z druhé a o pečlivé zdůvodnění. Tento výklad tak vychází z vnitřního systému práva – z hledisek právních principů, hodnot a účelů.⁷⁴

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. II.ÚS 1135/14

⁷¹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva: Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 126

⁷² WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 59

⁷³ MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva: Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 130

⁷⁴ WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 124

Objektivní teleologický výklad musí být založen na interpretaci informovaného soudece, který vykládá právo, přičemž výkladovými informacemi jsou veškeré informace, jež mohou být pravděpodobně účelem zákona, a dále takové skutkové okolnosti, které mohou být nápomocny při výběru z dané skupiny účelů tedy ten správný, ten, který odpovídá konkrétnímu případu.⁷⁵

4.3.4 Právní principy

Při interpretaci právních pojmů ve vyvlastňovacím řízení hrají důležitou roli také právní principy, o kterých již bylo pojednáno v kapitole 2.3 této diplomové práce.

Je třeba zdůraznit, že ÚS konstatoval, ve svém nálezu⁷⁶ toto: „*Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad.*“ Pakliže mají tuto povinnost soudy, zcela jistě ji mají i správní orgány. Vzhledem k tomu, jak velkým zásahem do vlastnického práva je vyvlastnění, které je výjimkou z ústavně garantovaného práva nedotknutelnosti vlastnického práva, musí správní orgány vykládat „*vyvlastňovací předpisy vždy restriktivně ve prospěch minimalizace zásahu do práv vlastníka*“⁷⁷.

4.4 Přezkum interpretace neurčitých právních pojmů ze strany správních orgánů správními soudy

Jak již bylo uvedeno výše, prvotní výklad neurčitých právních pojmů leží na správních orgánech. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatel se nemusí s výkladem správního orgánu vždy ztotožnit, musí mít možnost, jak se domáhat správně soudní ochrany u soudu.

Správní soudy provádí interpretaci neurčitých právních pojmů a přezkoumávají výklad, který podaly správní orgány. Je třeba podotknout, že soudy již ve svých rozhodnutích⁷⁸ několikrát zdůraznily, že „*[p]ři interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou*

⁷⁵ HLOUCH, Lukáš. *Teorie a realita právní interpretace*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 228

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96

⁷⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. července 2004, sp. zn. II.ÚS 774/02

⁷⁸ Například: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007, sp. zn. 7 As 78/2005; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, sp. zn. 7 As 13/2007; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2005, sp. zn. 5 Afs 151/2004; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2013, sp. zn. 1 As 9/2013; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2007, sp. zn. 4 As 12/2007

*věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit.*⁷⁹ Pakliže správní orgán podá výklad neurčitého právního pojmu, který následně konfrontuje se skutkovými zjištěními daného případu a uvede, které podklady bral v potaz a jak je hodnotil, má správní soud možnost jeho rozhodnutí přezkoumat.

*“Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřísluší, aby správní orgán nahládl, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřipustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu.”*⁸⁰

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, sp. zn. 7 As 13/2007

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007, sp. zn. 7 As 78/2005

5. Správní uvážení

V této kapitole autorka vysvětlí základní charakteristiku správního uvážení a bude se zabývat jeho jednotlivými znaky s odkazem na relevantní judikaturu a právní teoretiky. V dalších podkapitolách je pak kladen důraz na základní meze diskreční pravomoci a osvětleny budou také limity, jimž je správní orgán při svém uvažování vázán. V souvislosti s právní jistotou a demokratickým právním státem, kde adresáti veřejné správy mají určitá očekávání, jak jejich případ bude rozhodnut, bude vysvětlena zásada předvídatelnosti.

5.1 Pojem

V této diplomové práci bude s pojmem správní uvážení pracováno jako se synonymem ke slově diskreční pravomoc, volná úvaha, i diskreční právo, jak se na používání tohoto slova ustálila odborná veřejnost i česká literatura⁸¹.

Správní uvážení není nikde legálně definováno, ale i přesto se vyskytuje v řadě právních předpisů a pracuje s ním i judikatura soudů. Správní uvážení, stejně jako neurčité právní pojmy umožňují veřejné správě efektivní spravování věcí veřejných⁸².

Výklad pojmu „správní uvážení“ podávají teoretikové a správní soudy. V usnesení rozšířeného senátu č.j. 8 As 37/2011-154 ze dne 22. dubna 2014 Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že o správním uvážení lze „hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou...“

Sládeček chápe správní uvážení jako „zákonem umožněný postup, kdy vykonavatel veřejné správy na základě zhodnocení skutkového a právního stavu věci samotně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí“⁸³. Skulová ve své knize⁸⁴ definuje správní uvážení jako situaci, kdy s určitým skutkovým stavem příslušného ustanovení právního předpisu není spojena nutnost nastoupení jediného možného následku, ale ponechává příslušnému subjektu, který vykonává veřejnou správu určitý prostor pro rozhodnutí. Hendrych⁸⁵ uvádí, že správní uvážení není definováno správním řádem soudním a je třeba se držet právní nauky, která definuje správní uvážení jako

⁸¹ Podrobněji např. in HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 86. V odborné literatuře se lze setkat i s jiným pojetím, které jednotlivé pojmy rozlišuje, viz. podrobněji SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 15

⁸² SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 14

⁸³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 151

⁸⁴ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 14

⁸⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 535

možnost správního orgánu postupovat při udělování oprávnění a ukládání povinností dle svého, vlastního uvážení, pokud mu to zákon za určitého skutkového stavu dovoluje. Ronald M. Dworkin ve své publikaci napsal, že „[d]iskrece, stejně jako otvor v americké kobližce, která má tvar prstence, existuje jedině jako prostor, který ponechává nezaplňený pás omezení jej obklopující.“⁸⁶

Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích⁸⁷ již několikrát uvedl, že správní uvážení připadá v úvahu vždy, když s existencí určitého skutkového stavu není v příslušné právní normě jednoznačně spojen jediný nutný právní následek, tj. dává-li zákonodárce správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více právní normou předvídaných řešení. Je tedy jasné, že „správní uvážení je z povahy věci vyloučeno tam, kde norma správního práva váže na určité skutkové stavy jen jedině možné právní řešení.“⁸⁸

Zákonodárce se snaží do textu právních norem zakotvit určitá slova či sousloví, která by správní uvážení alespoň z části „napovídala“. Jedná se tak o použití slovesa „může“ nebo sousloví „lze až do výše“, „uloží se do“ aj.⁸⁹ Správní uvážení tak sice interpretují a aplikují správní orgány, ale značné nároky jsou při tvorbě právních předpisů kladeny také na zákonodárce.

Lze tedy shrnout, že správní uvážení je charakterizováno možností výběru řešení ze strany správního orgánu, a to alespoň ze dvou zákonem nabízených možností. Pro správní právo obecně není charakteristická absolutní vázanost, ta by totiž znamenala, že by zákonodárce musel stanovit všechny skutkové podmínky, tj. hypotézy, které by mohly ve veřejné správě nastat a k nim přiřadit přesné a jednoznačné právní následky⁹⁰. Vzhledem k tomu, že zákonodárce si je vědom proměnlivosti reality, nechává správním orgánům prostor, aby v konkrétním případě rozhodly dle své úvahy, a tento prostor je pak nazýván správním uvážením. Pokud tedy správní orgán dospěje k názoru, že užití správního uvážení je v konkrétním případě na místě, je jeho interpretace vždy záležitostí aplikujícího orgánu.

Možnost výběru není jediným znakem správního uvážení. Vladimír Sládeček⁹¹ vymezil tyto další: volnost rozhodování, existence právní normy, hranice stanovená zákonem, povinnost správní uvážení aplikovat a odůvodněnost způsobu použití správního uvážení.

⁸⁶ DWORKIN, Ronald M. *Když se práva berou vážně*. 1. vydání. Praha: Oikoymenh, 2001, s. 54

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2013, sp. zn. 8 Afs 80/2012. Obdobně též Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2007, sp. zn. 3 Ads 14/2007

⁸⁸ PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 290

⁸⁹ MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. XVIII, č. 8, s. 40

⁹⁰ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 13

⁹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 152

5.2 Vázanost a volnost v rozhodování

V souvislosti s úvahami správních orgánů vyvstává otázka, zda jsou jejich úvahy opravdu volné, tzn. ničím nevázané, či nikoliv? Správní orgán totiž při svém uvažování musí brát v potaz určité limity, které jsou mu v souvislosti se správním uvážením nastaveny – volnost a vázanost.

5.2.1 Volnost

Volnost jako taková znamená, že správní orgán není ve svých úvahách ničím vázán, proto taky bývá někdy označována jako libovůle. Skulová volnost označuje jako „*situaci, kdy neexistující konkrétní závazná pravidla stanoví postup nebo obsah rozhodování, a v této situaci uplatňovaná libovůle neznamená zároveň porušení existujících pravidel*“⁹² a dále uvádí, že libovůle je nepřijatelná, neboť by byla v rozporu se zásadou právnosti, kterou se rozumí vázanost celým právním řádem a s principy demokratického právního státu.⁹³ NSS se ve svém rozhodnutí vyjádřil takto: „[a]bsolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd.“⁹⁴ Mezi další zásady tak patří například povinnost orgánu rozhodnutí vydat, protože i tam, kde záleží pouze na jeho vůli, zda nějaké oprávnění přizná či nikoliv, musí o něm alespoň rozhodnout, diskrece totiž neznamená rozhodnutí vůbec nevydat.⁹⁵ Adolf Merkl dovedl, že smyslem uvažování správního orgánu nemůže být libovůle, nýbrž se musí jednat se o nástroj, kterým je možno vyhovět konkrétním požadavkům případu.⁹⁶

Lze tedy shrnout, že správní uvážení je myšlenkový proces správních orgánů a tyto musí pečlivě zkoumat, zda-li jsou naplněny veškeré hypotézou právní normy stanovené podmínky, aby mohlo dojít k právem předpokládaným následkům. Správní orgán při výkonu své diskreční pravomoci postupuje autonomně a je na jeho uvážení, jaké řešení v daném případě aplikuje, toto řešení ale musí být v souladu s právním řádem a nemůže se jednat o libovůli správního orgánu. V případech správního uvážení tak nejde o úplnou a skutečnou volnost, neboť správní orgán musí být v každém demokratickém státě ve své myšlenkové činnosti limitován určitými kritérii. Pakliže by správní orgán překročil meze správního uvážení, jež jsou mu stanoveny

⁹² SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 50

⁹³ Tamtéž, s. 50

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2008, sp. zn. 5 As 51/2007. Obdobně též Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2017, sp. zn. 5 Azs 229/2016

⁹⁵ MATES, Pavel. *Správní uvážení v judikatuře správních soudů. Právní rádce*, 2010, roč. XVIII, č. 8, s. 37

⁹⁶ MERKL, Adolf. *Obecné právo správní Díl první*. 1. vydání. Orbis, 1931, s. 163

právním řádem, dostal by se do rozporu s čl. 2 odst. 2 LZPS⁹⁷ a obdobným čl. 2 odst. 3 Ústavy⁹⁸ a došlo by tak k porušení zákona ze strany správního orgánu.

5.2.2 Vázanost

Opakem libovůle (absolutní volnosti) by byla absolutní vázanost. Pakliže by správní orgány byly takto pevně vázány (nebyla by respektována určitá volnost), nemohly by činit vlastní úvahy a zohledňovat jednotlivé odchylky konkrétních případů a zcela jistě by se pak už nedalo hovořit o správním uvážení.

Vázanost tak souvisí s povinností řídit se konkrétními právními normami, případně i normami interními, které jsou vydány vyššími správními orgány, a které dále konkretizují výsledek činnosti, tj. rozhodnutí.⁹⁹

Kde se ovšem vázanost projeví v největší možné míře, je v těch rozhodovacích procesech, kde je právním předpisem stanoven přesný postup, je zde tedy vázanost jak v obsahu rozhodnutí, tak i v proceduře jeho přijímání a není zde místo pro správní uvážení.¹⁰⁰

Pakliže hovoříme o správním uvážení, je tedy možno říci, že vždy existuje určitá míra volnosti a zároveň vázanosti při aplikaci práva a obě tyto složky jsou při správním uvážení nepostradatelné a navzájem se doplňují.

5.3 Rozsah a meze správního uvážení

Správní uvážení lze rozdělit na několik druhů, a to v závislosti na míře, v níž je správní orgán vázán vydat akt určitého obsahu. Pavel Mates si tyto jednotlivé druhy představuje jako úsečku, kdy na její jedné straně jsou případy, kdy je správní orgán vázán k vydání rozhodnutí konkrétního obsahu, přičemž ale může hodnotit jeho účelnost či skutkovou stránku. Případy, kdy správní orgán musí rozhodnutí vydat, ale je oprávněn toto rozhodnutí přizpůsobovat v dimenzích stanovených zákonem, jsou přibližně uprostřed smyšlené úsečky. Oba tyto případy nejsou při aplikaci problematické, neboť zákon zde dává správnímu orgánu dostatečný prostor k tomu, aby bylo možno vyhovět konkrétním požadavkům případů. Za nejproblematictější lze považovat ty případy, kdy je pouze na úvaze správního orgánu, zda rozhodnutí vydá

⁹⁷ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

⁹⁸ Čl. 2 odst. 3 Ústavy: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

⁹⁹ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 52

¹⁰⁰ Tamtéž, s. 53

či nikoliv. I zde jsou ovšem stanoveny limity¹⁰¹, které nesmí být porušeny, jedná se zejména o zákaz libovůle, zákaz diskriminace, princip proporcionality aj.¹⁰²

Skulová uvádí, že každé správní uvážení musí disponovat určitými limity, které jsou stanoveny zákonem a tyto meze jsou pak kritériem určujícím prostor pro volnou úvahu správního orgánu. Jejich ne/překročení je pak předmětem přezkumu ve správním soudnictví.¹⁰³ Zákonné ustanovení tedy může samo o sobě obsahovat meze, v jakých je správní uvážení realizováno (např. stanovení maximální možné výše pokuty § 13 odst. 2 zákona o přestupcích), hovoříme o tzv. explicitních mezích. Implicitními mezemi jsou pak ta obecná omezení, která vyplývají z ústavního pořádku České republiky. Nejvyšší správní soud k implicitním a explicitním mezím v jednom ze svých rozhodnutí uvedl, že přirozenou, implicitní mezí jsou základní práva a ústavní principy, zejména povinnost respektovat rovnost, požadavek racionality kritérií pro posuzování kauz, o nichž je rozhodováno, požadavek proporcionality, zákaz libovůle a předvídatelnost rozhodnutí. Dále zde pak NSS uvedl, že k implicitním omezením nastupují omezení explicitní, která jsou vyjádřena zákonem stanovenými kritérii pro rozhodování.¹⁰⁴

Správní uvážení tedy neznamená absolutní či neomezenou volnost uvažování správního orgánu. Naopak, pro správní uvážení je charakteristický prostor pro zvolení určitého postupu či řešení správním orgánem. Diskreční pravomoc musí vždy být založena na určité právní normě a správní orgán pak sám vybírá vhodný způsob řešení v mezích daných mu onou příslušnou právní normou.

5.4 Požadavek předvídatelnosti

Zásada předvídatelnosti, někdy též zásada právní jistoty či legitimního očekávání, je projevem zásady rovnosti, zakotvené v čl. 1 LZPS¹⁰⁵ a představuje jeden ze základních stavebních kamenů demokratického právního státu. Zakotvena je v § 2 odst. 4 in fine SŘ, který stanoví, že správní orgán „*dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*“ a znamená tedy určitou integritu a stabilitu v rozhodování soudů a správních orgánů. J. Hrabák a T. Nahodil uvádí, že „*jde o odkaz na rozhodovací praxi nejen daného*

¹⁰¹ Viz. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, obdobně též Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2004, sp. zn. 7 A 31/2002

¹⁰² MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. XVIII, č. 8, s.

¹⁰³ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 82

¹⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2006, sp. zn. 2 Afs 207/2005. Obdobně též Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2007, sp. zn. 2 Afs 159/2005

¹⁰⁵ Čl. 1 Listiny základních práv a svobod: „Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech...“

*správního orgánu, ale správních orgánů obecně, i když se tím zvyšuje požadavek na odborné personální zázemí správních orgánů.*¹⁰⁶

Platí, že při řešení každého případu správní orgán vychází z konkrétních okolností a jeho závěry pak vychází z jedinečných skutečností, současně však musí splňovat požadavek předvídatelnosti, tzn. že správní praxe musí vykazovat maximální možnou míru stability.¹⁰⁷

Obdobnost případů se posuzuje dle míry shody či podobnosti relevantních okolností a správní orgán je tak vázán nejen kritérii, jež jsou stanoveny zákonem, ale také svou dosavadní rozhodovací praxí.¹⁰⁸ Je třeba podotknout, že se musí jednat o okolnosti objektivní, nikoliv okolnosti založené na mínění správního orgánu.

Tím, že by správní orgány, potažmo i soudy, měly rozhodovat v obdobných případech stejně, je výrazně upevněna zásada zákazu zneužití správního uvážení, což vede k právní jistotě a důvěře adresátů v soudní systém a v systém veřejné správy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení z roku 2009¹⁰⁹ vyslovil, že proto, aby správní praxe zakládala legitimní očekávání, musí být její výklad jednotný, ustálený a dlouhodobý.

Pakliže se správní orgán nedůvodně odkloní od své dosavadní praxe, poruší tím jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů a jeho rozhodnutí pak bude odporovat zásadě právní jistoty a adresáti veřejné správy nebudou moci předvídat, jak vůči nim bude veřejná správa v obdobných případech vystupovat.

To samozřejmě neznamená absolutní nemožnost odchýlení se od správní praxe, která se vytvořila, ale „*ke změnám má docházet pouze v případech a v rozsahu, který je nezbytný*“¹¹⁰. Nejvyšší správní soud judikoval, že odklon od dosavadní správní praxe může správní orgán „*pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, který se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká*“¹¹¹. Možnosti odklonu od ustálené judikatury zformuloval také soudce Ústavní soudu doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D., který uvedl, že odchýlit se od konstantní judikatury je možno ve výjimečných a nikoliv pravidelných případech, dále při legislativních změnách či při změně společenských poměrů a při respektování činnosti soudu vyššího stupně, tzn. soud nižšího stupně musí respektovat názory, jež jsou obsaženy v rozhodnutích soudů vyššího stupně. Za stěžejní

¹⁰⁶ HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 32

¹⁰⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 103

¹⁰⁸ DIENSTBIER, Filip. Zásada legitimního očekávání v činnosti veřejné správy In: HRABCOVÁ, Dana, ed. *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 111. Dostupné na < http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf >

¹⁰⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. července 2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006

¹¹⁰ MATES, Pavel. Požadavek předvídatelnost ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2012, roč. XX, č. 12, s. 446

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 7 As 43/2009

považuje při odklonu náležité odůvodnění, aby nedocházelo k libovůli soudů a správních orgánů.¹¹²

5.5 Hlediska ovládající správní uvážení

Cílem této podkapitoly bude podat alespoň základní výklad k hlediskům, která ovládají správní uvážení a vysvětlit základní rozdíl mezi nimi. Nejčastěji lze výklad či popis jednotlivých kritérií nalézt v právní teorii, a proto nebudou předmětem podrobného zkoumání této diplomové práce, pouze budou stručně charakterizovány.

Již bylo uvedeno, že správní orgán je při svých úvahách limitován určitými hledisky či kritérii, která jsou základem demokratického právního státu. Skulová ve své knize uvádí, že tato hlediska lze dělit na právní a hlediska jiné povahy, tj. ekonomická, sociální politická aj., která sice ovlivňují správní orgány při jejich rozhodnutí, ale nenesou znaky právní závaznosti.¹¹³ Právní hlediska jsou faktory, které jsou právně závazné a musí být správními orgány brány vždy v úvahu. Správní orgán se s nimi musí vypořádat ve svém rozhodnutí a z tohoto pohledu je pak plnění těchto hledisek přezkoumatelné v rámci správního soudnictví.

Právní předpisy správního práva většinou obsahují meze pro uplatnění diskreční pravomoci. Vymezují tedy hranici, za kterou již nesmí správní orgán ve svých úvahách uplatňovat svou pravomoc.

V mnoha případech jsou hlediska, jimiž se správní orgán při aplikaci správního uvážení musí řídit, obsaženy v právní úpravě, ne však vždy. Obvyklejším případem je tak příkladný výčet, tedy stanovení pouze některých hledisek pro užití diskreční pravomoci. Je tak záměrně správnímu orgánu ponechán prostor pro uplatnění hledisek dalších, v právní normě neuvedených.¹¹⁴ Je zřejmé, že správní orgán má při „hledání správných hledisek“, jenž mají být užity v konkrétním případě, nelehkou úlohu.

Skulová uvádí, že hlediska mohou být i jiného původu, než jen uvedena v právních normách a vytvořila tzv. „mapu“ hledisek, které by neměly být správními orgány pomíjeny. Jedná se o: konkrétní právní normu, principy, hodnoty, zásady, cíl a účel. Pakliže tato kritéria existují, nesmí být opomíjena, neboť i veřejná správa je součástí právního státu.¹¹⁵

Právní principy, jako jedno z hledisek, které musí být správními orgány brány v potaz, byly již předmětem zkoumání této diplomové práce, a to v kapitolách 2.3 a 4.3.4.

¹¹² ŠIMÍČEK, Vojtěch. Předvídatelnost soudního rozhodování. *Jurisprudence*, 2004, roč. V, č. 5, s. 8

¹¹³ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a soubornost pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 111

¹¹⁴ Tamtéž, s. 114

¹¹⁵ Tamtéž, s. 180

Hodnoty¹¹⁶ jsou v teorii charakterizovány rozličně, např. dle Harváňka existují dva různé přístupy, jimiž může být hodnota charakterizována – a to buď jako kvalita věci nebo jako označení důležitosti pro každého člověka¹¹⁷.

Zásady lze dle Skulové považovat za jevy, které slouží k naplnění principů, ale jsou obecnější než pravidla chování a obvykle se vztahují k určité oblasti právní úpravy. Je třeba říci, že v souvislosti se správním uvážením se do rozhodování správních orgánů promítají i jiné zásady, než jen právní, například zásady etické, zásady z oblasti ekonomiky či zásady zkušenostní.¹¹⁸

Účel jako takový se vztahuje ke smyslu právních norem a je prostředkem k dosažení hodnot. Dovození účelu jednotlivých právních norem je otázkou výkladu práva, a tedy záležitostí soudcovské argumentace.¹¹⁹

Cílem je pak sledována určitá ochrana dané právní hodnoty.

¹¹⁶ Pozn. Věda o hodnotách a jejich povaze se nazývá axiologie.

¹¹⁷ HARVÁNEK, Jaromír a kolektiv. *Teorie práva*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, str. 80

¹¹⁸ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 151

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2010, sp. zn. 1 As 28/2010

6. Správní uvážení v průběhu vyvlastňovacího řízení

Správní orgány musí postupovat v intencích právního řádu. Tato povinnost je zakotvena v Ústavě, LZPS a především ve správním řádu. Tento požadavek přesného dodržování a plnění obsahu právních norem správními orgány je jedním z projevů zásady zákonnosti výkonu veřejné správy. Předmětem zkoumání této kapitoly tak bude, zda je možné vybočit z mezí, které jsou správnímu orgánu uloženy zákonem, tzn. překročit zásadu zákonnosti v souvislosti se správním uvážením. Dále bude osvětlena povinnost správních orgánů aplikovat správní uvážení, pakliže jim zákon tuto pravomoc dává. V druhé části této kapitoly bude položena druhá hypotéza diplomové práce: „*S ohledem na povahu vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení zde nemá prostor institut správního uvážení.*“, přičemž bude třeba se zabývat několika argumenty, na základě kterých pak bude hypotéza potvrzena, či vyvrácena.

6.1 Zásada zákonnosti vs. nutnosti úvahy správního orgánu

6.1.1 Zásada zákonnosti

Pro správní orgány obecně platí, že jsou vázány právními předpisy napříč celým právním řádem, tzn. je na ně kladen požadavek „...*chovat se, jednat a postupovat v souladu s právními předpisy*“¹²⁰ Ustanovení § 2 odst. 1 SŘ obsahující zásadu zákonnosti, resp. právnosti, výkonu veřejné správy stanoví: „*Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy")...*“ Toto ustanovení je pouze konkretizací čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR¹²¹ a ustanovení čl. 2 odst. 2 LZPS¹²². Právní norma je tedy základem pro rozhodování, stejně tak i pro užití správního uvážení. NSS uvedl, že správní uvážení může být užito „*pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon správním orgánům přiznává, a to pouze způsobem a v mezích stanovených zákonem*“¹²³

Je třeba zmínit, že NSS, dle mého názoru ne příliš šťastně a v rozporu se zásadou zákonnosti a právní jistoty, uvedl v jednom ze svých rozhodnutí, že „*[v]ýjimečně však, zejména tehdy, má-li uplatnění správního uvážení vést ke zmírnění neúnosně tvrdých dopadů zákonné úpravy na fyzickou či právnickou osobu, že by jejich uplatnění bylo v rozporu s principy, na nichž je založen právní řád, může zmocnění ke „zmírňujícímu“ správnímu uvážením být obsaženo v zákoně jen implicitně, a tedy vyplývat z povahy*

¹²⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 28

¹²¹ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

¹²² 3 Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2009, sp. zn. 9 As 23/2009

a podstaty příslušné právní regulace.”¹²⁴ Domnívám se, že pakliže by správní orgán dospěl k závěru, že zákonná úprava je příliš tvrdá a rozhodl by se pro mírnější řešení, aniž by pro to měl zákonný podklad, vybočil by z mezí, které jsou mu dány zákonem, a zcela jistě by se dostal do rozporu s ústavním pořádkem ČR.

6.1.2 Povinnost správní uvážení aplikovat

Pakliže je diskreční pravomoc zakotvena v jednotlivých ustanoveních zákona, je povinností správních orgánů, poté, co správní uvážení - které se může vyskytovat jak v hypotéze právní normy, tak i v její dispozici, či sankci - identifikují, jej aplikovat.

*„Správní orgány si někdy neuvědomují, že tam, kde jim zákon dává diskreční oprávnění, ukládá jim současně i povinnost úvahu použít, opatřit si za tím účelem všechny potřebné podklady a důkazní prostředky a náležitě je zhodnotit a na tomto základě rozhodnout, přičemž celý uvedený postup musí být jasný.“*¹²⁵ Rubem diskreční pravomoci je tedy povinnost ji využít.¹²⁶ Stejně se vyjádřil i Vrchní soud v Praze, když konstatoval, že je povinností správního orgánu volné úvahy využít, tedy *„zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutkové a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení logického vyvozování k rozhodnutí“*¹²⁷.

6.2 Správní uvážení při znaleckém posudku k určení náhrady za vyvlastnění

Cílem následujícího textu bude stanovení dílčí výzkumné otázky, která má ve velkém přispět k zodpovězení jedné z hlavních hypotéz této diplomové práce. Tato dílčí výzkumná otázka zní: „Správní orgán nemůže užít správní uvážení při určení náhrady za vyvlastnění.“

Ve vyvlastňovacím řízení je to vždy znalec, který ve svém znaleckém posudku určí výši náhrady za vyvlastnění. V souvislosti se správním uvážením je pak ale nutné si položit otázku: „Musí se správní orgány takto určenou výší náhrady za vyvlastnění řídit?“

Představme si modelovou situaci: vyvlastňovanému – osobě A byla vyvlastněna část pozemku se vzácnými dřevinami, znalec určil výši náhrady v souladu se zákonem na 8.500,-Kč. Vyvlastňovaný proti tomuto neměl námitek a celé řízení probíhalo standardně a dle legitimního očekávání. Správní orgán ale dospěje k závěru, že takto určená cena je příliš nízká/vysoká a užije „správní uvážení“ a cenu určí jinak. Je to možné?

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2008, sp. zn. 7 As 21/2008

¹²⁵ MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. XVIII, č. 8, s. 39

¹²⁶ MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání. *Právní rozhledy*, 2014, roč. XXII, č. 22, s. 772

¹²⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. listopadu 1993, sp. zn. 6 A 99/92

V první řadě je třeba si zodpovědět otázku: jak postupuje správní orgán při správním uvážení? Musí jej identifikovat. V této diplomové práci již bylo řečeno, že zákonodárce se snaží správním orgánům napomáhat správní uvážení identifikovat pomocí sloves „může“, „lze uložit do“ aj. V § 20 VyvZ, kde se o znaleckém posudku hovoří, ovšem tato slova nenalezneme. Správní orgán ale dospěje k závěru, že zákonodárce výše uvedená „pomocná slovesa“ nevložil do každého ustanovení, kde může být správní uvážení použito (což je pravda), a proto si odvodí, že jej může užít i zde.

Dále správní orgán užije více či méně hlediska, která běžně při správním uvážení aplikuje. Těmito hledisky jsou pak zpravidla určeny meze správního uvážení. Správní orgán vydedukuje, že mu právní norma dává určitý prostor pro uplatnění i hledisek výslovně neuvedených a aplikuje tak i nezávazná hlediska, jako jsou pravidla morálky či kritéria společenská. A dospěje k závěru, že v souladu s těmito byť nezávaznými pravidly je třeba určit cenu nižší/vyšší. Pakliže by se správní orgán zabýval i otázkou účelnosti právní úpravy, je nepopiratelné, že zákon o vyvlastnění by měl mj. vyrovnat újmu, která vyvlastňovanému vznikne a správní orgán by tuto újmu vyhodnotil jako nižší/vyšší.

Argumenty k potvrzení či vyvrácení dílčí výzkumné otázky.

- 1) Jazykovým ani logickým výkladem nelze dospět k závěru, že by § 20 VyvZ umožňoval správnímu orgánu užití správního uvážení, a to nejen pro absenci sloves jako „může“ aj.
- 2) Jak již bylo uvedeno v samostatné podkapitole 5.4 této diplomové práce, musí správní orgány ctít princip předvídatelnosti. Pakliže by se od litery zákona a správní praxe správní orgány odchýlily, musely by to náležitě odůvodnit jedním z možných odklonů od ustálené judikatury. Změnily by se například předpisy týkající se správního práva či zákona o vyvlastnění tak, že by bylo možné aplikovat správní uvážení, zcela jistě by pak nebylo na místě hovořit o tom, že správní orgán překročil své pravomoci.
- 3) Zásada zákonnosti neboli legality znamená, že správní orgány musí postupovat v souladu se všemi právními předpisy, které jsou součástí českého právního řádu. Pakliže správní orgány nebudou dodržovat jednu ze základních zásad činnosti veřejné správy, bude docházet k libovůli správních orgánů a k právní nejistotě.
- 4) Správní orgán není účastníkem vyvlastňovacího řízení (§ 17 odst. 1 VyvZ a contrario) a nemůže ani za účastníka-vyvlastňovaného vystupovat, či do jeho práv, ať už v jeho prospěch či neprospěch, zasahovat či se jinak vměšovat. Vyvlastňovanému zákon sám nabízí možnosti obrany, a to podání námitek proti ocenění uvedenému ve znaleckém posudku a není přípustné, aby správní orgány nahrazovaly závěry znalce svými laickými názory.

- 5) Správní orgány musí respektovat stanovené procesní postupy i základní právní principy správního rozhodování. Jestliže správní orgán rozhoduje na základě diskreční pravomoci, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelná a musí být jasné, z jakých hledisek při svém uvážení vycházel a že nevybočil z mezí správního uvážení. Pokud by správní soud dospěl k názoru, že došlo k překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení, znamenalo by to nezákonnost takového rozhodnutí.¹²⁸ Ostatně, ustanovení § 78 odst. 1 SŘS stanoví, že soud zruší napadené rozhodnutí, pokud zjistí, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil.
- 6) Aby mohla veřejná správa fungovat tak, aby v ni občané měli důvěru, existují tzv. standardy dobré správy. Maxim Tomoszek uvádí, že se „jedná o pojem, který v sobě kumuluje ty nejdůležitější, nejzákladnější a nejobecnější principy“¹²⁹. Dobrá veřejná správa je pak definována skrze její jednotlivé součásti, označované jako zásady dobré veřejné správy. Těmito zásadami jsou zásady zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, časové přiměřenosti, participace, úcty k soukromí a transparentnosti.¹³⁰ Pakliže správní orgány nebudou respektovat ani základní principy veřejné správy, nebude tento systém vzbuzovat důvěru v jejich adresátech, což povede k právní nejistotě a svévoli.

Nastolenou výzkumnou otázku je třeba potvrdit, tudíž že správní orgány se musí řídit výši náhrady za vyvlastnění tak, jak ji určil znalec ve svém znaleckém posudku a rozhodujícím je právním rámcem, který správní uvážení zasazuje do určitých mezí. Pokud dojde k překročení mezí správního uvážení správním orgánem, tzn. správní orgán vybočí z právního rámce, který je mu určen právními předpisy, bude to znamenat porušení zásady zákonnosti, předvídatelnosti, i právní jistoty a povede to k nezákonnému rozhodnutí a v nedůvěru adresátů ve správní systém.

Vzhledem ke skutečnosti, jak citelným zásahem do jednoho z nejdůležitějších ústavou zaručených práv – vlastnického práva – je vyvlastnění, domnívám se, že správní uvážení v rámci vyvlastňovacího řízení není využitelné, ani opodstatněné. Podstatou správního uvážení je to, že správní orgány mají po zvážení všech možných okolností právo zvolit jedno z právních normou nabízených řešení, a proto má být užito tam, kde je pro něj prostor a nedojde tím k právní nejistotě.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2008, č. j. 5 As 51/2007-105, obdobně též Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2016, sp. zn. 6 As 24/2015

¹²⁹ TOMOSZEK, Maxim. Principy dobré správy v zemích EU – srovnání. In: HRABCOVÁ, Dana, ed. *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 97-106. Dostupné na < http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf>

¹³⁰ POTĚŠIL, Lukáš. Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa*, 2008, roč. I, č. 12, s. 8

Na základě výše uvedeného je třeba potvrdit druhou hypotézu této diplomové práce, tudíž že s ohledem na povahu vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení zde není prostor pro užití správního uvážení správními orgány.

7. Případová studie

V případové studii bude předmětem zkoumání skutečná kauza, která se odehrála v Moravskoslezském kraji, okrese Frýdek-Místek v souvislosti se stavbou rychlostní silnice a s potřebou zahájit vyvlastňovací řízení k omezení vlastnického práva právem odpovídajícím věcnému břemeni a s určením náhrady za smýcené trvalé porosty. V první podkapitole bude popsán průběh celého případu a v druhé podkapitole bude předmětem analýzy projev teorie v praxi a především interpretace neurčitých právních pojmů ze strany správních orgánů a jejich ne/aplikace správního uvážení.

Je třeba poznamenat, že materiály byly autorce diplomové práce poskytnuty Magistrátem města Frýdku-Místku a byly již částečně anonymizovány. Pro zachování anonymity se autorka rozhodla anonymizovat i některé další údaje¹³¹ tak, aby nebylo zasaženo do práv vyvlastňovaného.

7.1 Vymezení případu

Dne AA. 04. 2010 byl doručen vyvlastnitelem (Ředitelství silnic a dálnic ČR, Na Pankráci 56, Praha 4), jenž byl na základě plné moci zastoupen, Magistrátu města Frýdek-Místek návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení k omezení vlastnického práva právem odpovídajícím věcnému břemeni pro pozemek parc. č.: XXX7/11 orná půda o celkové výměře 1885 m², pozemek parc. č. XXZ1/1 ostatní plocha o celkové výměře 251 m² - k. ú. Místek, obec a okres Frýdek-Místek, LV 0098. Věcné břemeno spočívalo ve vstupu a vjezdu na pozemky na účelem zřízení a provozování podzemního vedení kabelové telekomunikační sítě, dále při přípravě projektové dokumentace, při údržbě a opravách telekomunikačního vedení a trpění kácení a oklešťování dřevin ohrožujících bezpečný a spolehlivý provoz telekomunikační sítě.

Vyvlastnitel deklaroval ve své žádosti ze dne AA. 04. 2010, že vyvlastňovaným je účel vyvlastnění znám, což doložil převzetím (CC. 09. 2006) návrhu smlouvy o zřízení věcného břemene vyvlastňovaným. Tato skutečnost doložila, že nejpozději od data převzetí zásilky s návrhem smlouvy, tzn. po dobu delší než 6 měsíců ve vztahu k datu podání žádosti byl vyvlastňovaným znám účel vyvlastnění. Návrh smlouvy obsahoval ustanovení nároku vyvlastňovaného na vrácení převedených práv a průvodní přípis, pak i potřebné instrukce ve věci náhrady za případné vyvlastnění a zajištění k tomu příslušného znaleckého posudku. Návrh smlouvy dále obsahoval náhradu dle znaleckého posudku č. 111-44/2009, stanovujícího

¹³¹ Pozn. Parcely, data, listy vlastnictví, vyvlastňování, oprávněný z věcného břemene, konkrétní stavba dopravní infrastruktury, územní rozhodnutí a jméno znalce byly anonymizovány.

náhradu ve výši v místě a čase obvyklé. K předloženému návrhu smlouvy zůstali vyvlastňovaní nečinní a nepřijali tak návrh vyvlastnítele na získání práv k pozemku dohodou.

Vyvlastňovací úřad pak zaslal na Katastrální úřad pro Moravskoslezský kraj Opava, katastrální pracoviště Frýdek-Místek, T. G. Masaryka 453, 738 01 Frýdek-Místek uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení v souladu se zákonem o vyvlastnění a následně byla v katastru nemovitostí založena plomba na LV 0098, k. ú. Místek, obec a okres Frýdek-Místek.

Vyvlastnitel ve své žádosti uvedl, kdo bude oprávněným z věcného břemene (společnost TTTT, a.s.), co bude předmětem věcného břemene, úplatnost smlouvy, i to, že mu nejsou známa žádná další práva třetích osob vážnoucích na pozemku, ani žádná jiná vlastnická práva k pozemku, která nelze zjistit z údajů katastru nemovitostí. Vyvlastnitel dále ve své žádosti uvedl, že omezení vlastnického práva k výše uvedeným pozemkům je nutné pro vybudování veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury „Silnice I/XX Axxx – Frýdek-Místek“. Na tuto stavbu bylo vydáno rozhodnutí – územní rozhodnutí o umístění stavby pod č.j. SÚ/18/XXXX/XX/Ra. Navržená stavba je umístěna v koridoru rychlostní komunikace R 48, který je součástí závazné části územně plánovací dokumentace VÚC Beskydy, vymezeném v usnesení vlády ČR z r. 2002. Stavba ve vymezeném koridoru je veřejně prospěšnou stavbou nemístního významu a veřejně prospěšné jsou i vyvolané stavby dopravní a technické infrastruktury.

Zastupitelstvo města Frýdku-Místku vydalo dne CC. 12. 2008 opatření obecné povahy č. X/2008 Územní plán Frýdku-Místku, který nabyl účinnosti dne NN. 01. 2009. Mezi hlavní cíle územního plánu Frýdku-Místku patří stanovit základní koncepci mimo jiné také ploch pro obecně veřejné stavby.

Kromě veřejného zájmu deklarovaného v závazné části územně plánovací dokumentace, dokládají převahu veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaných další skutečnosti: Silnice I/XX Axxx – Frýdek-Místek je rychlostní silnice zajišťující propojení České republiky s její severovýchodní částí, zejména napojení Moravskoslezského kraje s národní dálnicí D1 a další tranzitní napojení, zejm. do Polska a Slovenska. Silnice I/XX Axxx – Frýdek-Místek tvoří regionálně i mezinárodně významnou spojnicí sever-jih evropského silničního systému a plní též funkci alternativní spojnice z jihu na Ostravu a současně též spádové komunikace celého okresu Frýdek-Místek. Převodem dopravy na rychlostní komunikaci se očekává výrazné zlepšení životního prostředí v dotčených obcích a snížení nehodovosti.

Vyvlastňovaní byli následně vyzváni k vyjádření, zda si zvolí vlastního znalce, nebo zda požádají o ustanovení znalce vyvlastňovací úřad. Vyvlastňovaní se dostavili k jednání na vyvlastňovací úřad, byl jim vysvětlen celý průběh vyvlastňovacího řízení a dle protokolu se vyjádřili, že ponechají ustanovení znalce na vyvlastňovacím úřadu.

Usnesením č.j. MMFM 7777/2010 byl ustanoven (v souladu se zákonem o vyvlastnění, správním řádem, vyhláškou k provedení zákona o znalcích a tlumočnících) znalcem pan Ing. P.P.

Znalec Ing. P. P. vypracoval znalecký posudek oceňující náhradu za vyvlastnění omezením vlastnického práva zřízením věcného břemene a cenu vyčísil na 2 690,-Kč a dále vypracoval doplněk ke znaleckému posudku, kde ocenil náhradu za smýcené trvalé porosty ve výši 25 100,-Kč. Proti této ceně nevyslovili vyvlastňovaní, vyvlastnitel, ani vyvlastňovací úřad žádné námítky. Dle názoru vyvlastňovacího úřadu je znalecký posudek odborným posouzením určitých skutečností a znalec odpovídá za jeho odbornou stránku, vyvlastňovací úřad pak odpovídá za posouzení právní stránky a dostatečnost vypovídací schopnosti posudku. Dle názoru vyvlastňovacího úřadu byl znalecký posudek vypracován a náhrada za vyvlastnění pozemku omezením vlastnického práva v ceně obvyklé stanovena v souladu se zákonem o vyvlastnění. Vyvlastňovaným tak náleží náhrada ve výši ceny práva odpovídající věcnému břemenu, došlo-li k omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zřízením věcného břemene, nebo došlo-li k odnětí nebo omezení práva odpovídající věcnému břemenu. Náhrada se stanoví takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění.

Znalecký posudek a doplněk znaleckého posudku znalce Ing. P. P. měly dle vyvlastňovacího úřadu dostatečnou vypovídací schopnost a cenu vypočtenou ve znaleckých posudcích ve výši celkem 27 790,-Kč lze použít k ocenění práva věcného břemene.

Následně bylo nařízeno ústní jednání, o kterém byli všichni účastníci vyrozuměni ve lhůtě nejméně 30 dnů předem, a byli zároveň poučeni, že námítky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání mohou být uplatněny nejpozději při nařízeném ústním jednání. K tomuto jednání se dostavil zástupce vyvlastnitel, vyvlastňovaní i znalec Ing. P. P. Na tomto jednání byli všichni účastníci poučeni, seznámeni se všemi podklady a uvědoměni o zahájení řízení. Zástupce vyvlastnitel uvedl, že trvá na vyvlastnění v celém rozsahu tak, jak bylo uvedeno v žádosti. Vyvlastňovaní uvedli, že v souvislosti s plněním účelu vyvlastnění dojde k likvidaci trvalých porostů. Znalec setrval na svém znaleckém posudku. Další námítky, ani připomínky nebyly podány.

Účastníkům bylo zasláno oznámení ukončení dokazování, seznámení se s podklady rozhodnutí o vyvlastnění omezením vlastnického práva a usnesení o určení lhůty k seznámení se s podklady rozhodnutí. Ve stanovené lhůtě vyvlastňovaní neuplatnili další námítky, ani požadavky a následně bylo FF. GG. 2010 vydáno rozhodnutí o vyvlastnění omezením vlastnického práva.

7.2 Analýza aneb zkoumání dodržení jednotlivých podmínek dle LZPS a VyvlZ ze strany správního úřadu

Veškeré tyto podmínky již byly vysvětleny v úvodních kapitolách této diplomové práce, a proto se zde zaměřím pouze na zkoumání dodržení těchto podmínek v případové studii, zejména s důrazem na interpretaci neurčitých právních pojmů a ne/aplikaci správního uvážení.

7.2.1 Veřejný zájem a jeho interpretace

Základní ústavní podmínkou (a i podmínkou jmenovanou ve VyvlZ) pro realizaci vyvlastnění je existence veřejného zájmu, který musí být prokázán v každém vyvlastňovacím řízení. V případové studii sice nebyl pojem „veřejný zájem“ teoreticky vysvětlen, ale byl deklarován vyvlastnitelem následovně:

- a) Navržená trasa stavby je umístěna v koridoru rychlostní komunikace R 48, který je součástí závazné části územně plánovací dokumentace VÚC Beskydy, vymezené usnesením vlády z roku 2002 s tím, že toto rozhodnutí ukládá povinnost zajistit promítnutí tohoto územního plánu do územních plánů měst a obcí. Stavba ve vymezeném koridoru je pak veřejně prospěšnou stavbou nemístního významu a veřejně prospěšné jsou i vyvolané stavby dopravní a technické infrastruktury.
- b) Silnice I/XX Axxx – Frýdek-Místek je rychlostní silnice, která má zajistit propojení České republiky s dálnicí D1 a s tím související tranzitní napojení do Polska a Slovenska. Dále je výstavba této silnice je důležitá pro spoj na Ostravu a celý okres Frýdek-Místek.
- c) Stavba je navrhována v celé délce jako rychlostní komunikace a řeší současně i protihlukovou ochranu přilehlých obytných objektů v okolí komunikace.
- d) Převedením dopravy na rychlostní komunikaci se očekává výrazné zlepšení životního prostředí v dotčených obcích a výrazné snížení nehodovosti.
- e) Současná přeložka vodovodu zajišťuje zásobování obyvatelstva pitnou vodou a navrhovaná nová přeložka tohoto vodovodu pak vytváří předpoklad pro pokračování v zásobování pitnou vodou a zajištění životních a podnikatelských podmínek podnikatelů.

Podmínka existence veřejného zájmu byla v tomto případě prokázána.

Interpretace neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“ ze strany správního orgánu je předmětem zkoumání samostatné podkapitoly 7.3 diplomové práce.

7.2.2 Vyvlastnění je možné pouze na základě zákona

Tato podmínka byla naplněna s ohledem na existenci VyvlZ. Expropriační tituly jsou pak upraveny ve zvláštních zákonech, jak uvádí § 3 VyvlZ¹³².

7.2.3 Existence expropriačního titulu

Sám VyvlZ úpravu expropriačních titulů neupravuje, pouze v § 3 VyvlZ odkazuje na zvláštní zákony. Těmito zákony jsou například stavební zákon, dále zákon o státní památkové péči¹³³, lázeňský zákon¹³⁴ aj.

V případové studii vyvlastnitel ve své žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení uvedl, že žádost byla podána na základě § 170 odst. 1 stavebního zákona k omezení vlastnického práva k pozemku, umožňujícího využít pozemek pro účel stanovený v § 170 odst. 1, písm. a) stavebního zákona, kterým je v tomto případě vybudování veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury, vč. plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel, a to stavebního objektu stavby „Silnice I/XX Axxx – Frýdek-Místek“.

7.2.4 Vyvlastnění je možné pouze za náhradu

Při omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene má vyvlastňovaný nárok na náhradu ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemeni. Výše náhrady se stanoví na základě znaleckého posudku. V případové studii vyvlastnitel, ani vyvlastňování nenavrhli vypracování znaleckého posudku, a proto jej vypracoval znalec, který byl ustanoven vyvlastňovacím úřadem, což je v souladu se zákonem. Na základě tohoto znaleckého posudku pak byla vyvlastňovaným přiznána náhrada za zřízení věcného břemene a za smýcené dřeviny.

I pokud by se vyvlastňování s vyvlastnitelem domluvili na odhadu ceny či by se dohodli na ceně, která by měla vyvlastňovaným vyrovnat újmu, která jim v souvislosti s vyvlastněním vznikne, i tehdy je třeba vypracovat znalecký posudek, neboť ten musí být zhotoven znalcem vždy.

7.2.5 Subsidiarita

Vyvlastnění, jako zásah do vlastnického práva, by mělo být až prostředkem ultima ratio. Věcné břemeno spočívalo v zřízení a provozování podzemního vedení kabelové telekomunikační sítě a z toho plynoucího údržba a opravy a dále v trpění kácení dřevin tak, aby tyto nebránily bezpečnému provozu telekomunikační sítě.

¹³² § 3 VyvlZ: „Vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem...“

¹³³ § 15 odst. 3 zákona o státní památkové péči: „...může se ve společenském zájmu, nedojde-li k dohodě s vlastníkem o jejím prodeji státu, výjimečně kulturní památka na návrh obecního úřadu obce s rozšířenou působností rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu vyvlastnit...“

¹³⁴ § 33 lázeňského zákona: „Vlastnická práva k nemovitostem lze omezit nebo nemovitosti lze vyvlastnit pouze ve veřejném zájmu...“

Vyvlastňovací úřad předložil vyvlastňovaným návrh smlouvy, přičemž její nedílnou součástí byl i kromě jiného návrh vyvlastnítele k uzavření dohody. Nezáleží na tom, zda k uzavření dohody mezi vyvlastnítelem a vyvlastněným skutečně dojde, tato podmínka bude splněna za předpokladu, že se bude jednat alespoň o průkaznou snahu o její uzavření. Pakliže k uzavření dohody nedojde, bude vyvlastnění uskutečněno v rámci vyvlastňovacího řízení. Ve zkoumaném případě byla snaha o uzavření dohody dostatečně prokázána.

Z projektové dokumentace a z geometrického plánu vyplývá, že pro účely stavby „Silnice I/XX Axxx – Frýdek-Místek“ bylo nutné zřízení věcného břemene na pozemku identifikovaném v případové studii a účelu nešlo dosáhnout dohodou nebo jiným způsobem, např. „přesunutím“ na jiný pozemek.

7.2.6 Proporcionalita

Obsah a rozsah vyvlastnění musí být přiměřený účelu, pro který se vyvlastňuje. Jeden z aspektů této podmínky se projevil v i případové studii – došlo k omezení vlastnického práva, nikoliv k jeho úplnému odnětí. Není přípustné, aby byl pozemek vyvlastněn, aniž by vyvlastňovací úřad nezkoumal tuto podmínku. Ostatně, je třeba zdůraznit, že vyvlastňovací úřad musí vždy zkoumat, zda jsou splněny všechny podmínky pro realizaci vyvlastnění, a pokud nejsou, musí vyvlastnitelovu žádost zamítnout.

Nezbytnost rozsahu omezení vlastnického práva věcným břemenem doložil vyvlastnitel i provozně technickými a stavebně montážními požadavky.

7.3 Interpretace neurčitých právních pojmů správními orgány

Výklad neurčitých právních pojmů, jak již bylo v této diplomové práci řečeno, provádějí správní orgány. Vzhledem k povaze případové studie se správní orgány musely vypořádat pouze s pojmem „veřejný zájem“.

Správními orgány nebyl tento pojem nijak vyložen. Jeho teoretické vymezení nepodal ani vyvlastnitel ve své žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení k omezení vlastnického práva. Vyvlastnitel pouze ve své žádosti uvedl, proč a z čeho veřejný zájem dovozuje (rozepsáno pod písmeny a)-e) v podkapitole 7.2.1). Domnívám se, že pro účely vyvlastňovacího řízení není potřeba, aby byl neurčitý právní pojem přesně teoreticky vysvětlen vyvlastnítelem, protože tento bývá znázorněn na konkrétních příkladech, z nichž vyplývá jeho obsah. Je třeba zdůraznit, že není povinností vyvlastnítele interpretovat neurčité právní pojmy.

Správní orgány se s neurčitými právními pojmy setkávají při své činnosti velmi často. Je jejich povinností se s nimi vypořádat. V této případové studii vyvlastňovací úřad veřejný zájem vyložil (pouze konkrétními příklady, nikoliv teoreticky), nicméně se kompletně opřel o výklad,

kteřý podal vyvlastnitel ve své žádosti o vyvlastnění (více kapitola 7.2.1 této diplomové práce). Ztotožnění se správního orgánu s důvody, jež uvedl vyvlastnitel, samozřejmě není vyloučeno, pakliže důvody, pro které vyvlastnitel veřejný zájem shledal, jsou relevantní, plně uplatnitelné a žádné další nelze shledat. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že toto by nemělo být automatické a správní orgány se s neurčitými pojmy musí vypořádat v každém případě individuálně. V případové studii, která je předmětem zkoumání, tak správní orgány dovodily veřejný zájem z podrobného popisu, jenž byl uveden vyvlastnitelem v jeho žádosti o zahájení vyvlastňovacího řízení, a tento podrobný popis pak použily v odůvodnění svého rozhodnutí o vyvlastnění omezením vlastnického práva. Správní orgány tak dovodily, že veřejný zájem zde existuje a že veřejný zájem na dosažení účelu stanoveného zvláštním zákonem převážil nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.

Správní orgány mají poměrně těžkou úlohu. Ve svém odůvodnění k rozhodnutí musí popsat veškerou svou myšlenkovou činnost tak, aby bylo jasné, z čeho své závěry vyvozují, a která kritéria při výkladu neurčitého pojmu byla brána v úvahu. Ve svém odůvodnění tak musí podat jasný, strukturovaný a logický výklad o tom, co je vedlo k danému závěru. Z těchto důvodů si myslím, že není třeba, aby byl neurčitý právní pojem přesně teoreticky vysvětlován ve všech případech, ale pouze za situace, že adresáti nemohou jeho obsah dovodit rychle a stručně z obsahu spisu, neboť na adresáty veřejné správy nelze klást břemeno interpretace neurčitých právních pojmů a nelze po nich požadovat, aby si tyto pojmy sami vykládali, například s pomocí zákona, judikatury či jiných zdrojů.

7.4 Ne/aplikace správního uvážení správními orgány

Aplikaci správního uvážení provádějí správní orgány, a to v mezích, jež jsou jim nastaveny zákonem. V této diplomové práci byla potvrzena výzkumná otázka, že správní orgány se musí řídit výši náhrady za vyvlastnění tak, jak ji určil znalec ve svém znaleckém posudku. Domnívám se, že tuto potvrzenou výzkumnou otázku a následně i potvrzenou hypotézu lze užít v případové studii, i přesto, že nedošlo k vyvlastnění, ale pouze k omezení vlastnického práva.

Správní orgány se, dle mého názoru, správně ztotožnily s názory uvedenými ve znaleckém posudku a přiznaly náhradu za vyvlastnění v té výši, jak ji určil znalec.

Překročil-li by správní orgán svou pravomoc tím, že by určil náhradu v jiné výši, ať již v nižší či vyšší, než jak byla určena ve znaleckém posudku, bylo by na místě podat odvolání dle VyvLZ a případně následnou žalobu dle §§ 244 – 250l OSŘ¹³⁵ an. Je třeba poznamenat,

¹³⁵ Řízení o věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem.

že výroky o náhradě za vyvlastnění se projednávají v rámci občanského soudního řízení, ale překročení mezí správního uvážení je řešeno v rámci správního soudnictví.

Vzhledem ke skutečnosti, jak velkým zásahem do vlastnického práva je vyvlastnění, mám za to, že užití správního uvážení ve vyvlastňovacím řízení není opodstatněné, neboť by vedlo k právní nejistotě a nedůvěře adresátů ve správní systém.

Závěr

Cílem této diplomové práce bylo podat jak teoretický výklad k neurčitým právním pojmům a jejich interpretaci, tak i výklad k užití správního uvážení správními orgány, a to vše v průběhu vyvlastňovacího řízení. Tuto teorii jsem se pak snažila zapracovat do skutečné případové studie.

Vyvlastnění je zásahem do vlastnického práva, které je každému zaručeno ústavním zákonem. Právní úpravu nalezneme v LZPS, tak i ve vyvlastňovacím zákoně. Oba tyto právní předpisy stanovují několik podmínek, za kterých může k realizaci vyvlastnění dojít. Myslím si, že zákonodárce tyto podmínky jasně a zřejmě specifikoval. Předpisy pracují s pojmem veřejný zájem, jakožto neurčitým právním pojmem a ten je také předmětem zkoumání diplomové práce. Vyvlastňovací řízení je pak definováno ve VyvZ a je v některých bodech odlišné od „klasického“ správního řízení.

Charakteristickým znakem neurčitých právních pojmů je absence jejich legální definice. Domnívám se, že s výkladem obecně nemají správní orgány potíže, neboť existuje velké množství odborných publikací zabývajících se touto problematikou, tak i nepřeborné množství rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Výklad obsahu neurčitých právních pojmů je tak prozatím na správních orgánech a soudech. Je zřejmé, že správní orgány musí mít určité nástroje, za pomoci kterých mohou obsah neurčitých právních pojmů vyložit. Jedná se jak o nástroje normativní, tak i o právní principy a v neposlední řadě o rozsáhlou judikaturu. Toto vše bylo předmětem zkoumání druhé kapitoly diplomové práce.

Ve třetí kapitole jsem se zabývala neurčitými právními pojmy ve vyvlastňovacím řízení. Je nepochybné, že pojem, jenž nemohl být opominut, je „veřejný zájem“. Tento pojem je vymezen jak na evropské úrovni, tak i v České republice četnou judikaturou a odbornými články. Dle mého názoru je velmi pěkná a přesná definice Waltera Lippmana, který definuje veřejný zájem jako „*to, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně, mysleli racionálně, jednali bez ohledu na osobní zájem a shovívavě k ostatním*“¹³⁶. V celé třetí kapitole bylo odkazováno na relevantní judikaturu, a je zde zahrnuta i samostatná podkapitola, která zkoumá veřejný zájem v judikatuře. Veřejný zájem není jediným neurčitým právním pojmem vyskytujícím se ve vyvlastňovacím řízení, jsou zde i další, jako například „náhrada stěhovacích nákladů“, „dohodou nebo jiným způsobem“ aj. Proto jsem se ve své diplomové práci rozhodla uvést a rozebrat i některé další pojmy, byť tento výčet není konečný a jistě by stál za samostatnou práci.

¹³⁶ Přeloženo. LIPPMANN, Walter. *Essays in the Public Interest Philosophy* [online]. archive.org, 1955 [cit. 15. 11. 2016], Boston, Little, Brown and Co. 1955, p. 42. Dostupné na <<https://archive.org/stream/essaysinpublicph00inlipp#page/n9/mode/2up>>

Kapitola čtvrtá pojednávala o výkladu neurčitých právních pojmů v průběhu vyvlastňovacího řízení a zodpověděla první ze dvou hypotéz: **„Užití neurčitých právních pojmů v právní úpravě vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení je opodstatněné.“** Tato hypotéza byla v části diplomové práce týkající se veřejného zájmu potvrzena, tudíž mám za to, že užití sousloví veřejný zájem v právní úpravě vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení je opodstatněné. Veřejný zájem musí být shledán v každém vyvlastňovacím řízení a není možné, aby byl a priori stanoven zákonem. Břemeno shledání a prokázání veřejného zájmu pak leží na správních orgánech. Výše uvedená hypotéza byla též potvrzena v části diplomové práce, která se zabývala dalším z řady neurčitých pojmů vyskytujících se ve vyvlastňovacím řízení, a to „nezbytným rozsahem“. Vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění. Nezbytnost rozsahu je jedním z projevů zásady proporcionality, která je jednou z nepostradatelných podmínek nutných k realizaci vyvlastnění. Správní orgán musí při zkoumání nutnosti rozsahu vyvlastnění dbát na ochranu práv vyvlastňovaného a vždy zkoumat, jak velký zásah do vlastnického práva připustí. Nemůže tedy dojít k situaci, kdy pro dosažení účelu vyvlastnění postačí zřízení věcného břemene, ale správní orgán schválí odnětí pozemku, neboť by to bylo v rozporu se zásadou proporcionality a nedošlo by ke splnění kritéria nezbytnosti rozsahu. Výše uvedená hypotéza byla vyvrácena v části diplomové práce zabývající se dalším neurčitým pojmem – stěhovacími náklady. Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů definuje stěhovací výdaje taxativním výčtem. Myslím si, že správní orgán by mohl při interpretaci analogií legis vycházet z tohoto právního předpisu. Pakliže by zákonodárce definoval stěhovací náklady alespoň demonstrativním výčtem i ve VyvlZ, zcela jistě by došlo ke zvýšení právní jistoty vyvlastňovaného ohledně toho, co lze a co naopak nelze za stěhovací náklady považovat.

Další dvě kapitoly pojednávaly o správním uvážení a jeho ne/aplikaci správními orgány v průběhu vyvlastňovacího řízení. Kapitola pátá byla teoretická a podala základní charakteristiku správního uvážení a vymezila jeho podstatné znaky. Samozřejmostí je relevantní judikatura. Zabývala jsem se též otázkou, zda úvahy správních orgánů jsou skutečně volné, absolutně ničím nevázané, nebo jsou nastaveny určité limity, které musí být správními orgány brány v potaz. Lze shrnout, že správní orgán během správního uvážení postupuje dle své vůle a je pouze na jeho uvážení, jaké řešení v daném případě aplikuje, pakliže se bude držet právního řádu a limitů tímto právním řádem nastavenými a nebude se jednat o jeho libovůli. Požadavek předvídatelnost, jakožto jeden z hlavních pilířů demokratického právního státu, byl definován v samostatné podkapitole.

Kapitola šestá pak zacílila na správní uvážení v průběhu vyvlastňovacího řízení. Předmětem zkoumání bylo, zda je možné vybočit z mezí, které jsou správnímu orgánu uloženy zákonem, tzn. překročit zásadu zákonnosti v souvislosti se správním uvážením. Dále byla osvětlena povinnost správních orgánů aplikovat správní uvážení, pakliže jim zákon tuto pravomoc dává. S pomocí modelové situace byla zodpovězena výzkumná otázka: „Správní orgán nemůže užít správní uvážení při určení náhrady za vyvlastnění.“, která ve velké míře přispěla k zodpovězení druhé hypotézy diplomové práce: „**S ohledem na povahu vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení zde nemá prostor institut správního uvážení.**“. Výzkumnou otázkou bylo třeba potvrdit, tudíž že správní orgány se musí řídit výši náhrady za vyvlastnění tak, jak ji určil znalec ve svém znaleckém posudku a rozhodujícím je právní rámec, který správní uvážení zasazuje do určitých mezí. Pakliže by správní orgán vybočil z mezí právního rámce, znamenalo by to porušení zásady zákonnosti a předvídatelnosti. Institut správního uvážení je charakteristický možností správního orgánu zvolit jedno z právních normou nabízených řešení, a to po zvážení všech okolností daného případu. S ohledem na skutečnost, jak citelným zásahem do ústavně garantovaného vlastnického práva je vyvlastnění, se domnívám, že užití správního uvážení v průběhu vyvlastňovacího řízení není opodstatněné a vedlo by pouze k právní nejistotě a v nedůvěru adresátů ve správní systém, a proto bylo třeba druhou hypotézu diplomové práce potvrdit.

Poslední kapitola byla orientována na aplikaci teorie do praxe. Byla popsána a následně analyzována případová studie. Zaměřila jsem se na interpretaci veřejného zájmu správními orgány a na zkoumání ne/dodržení podmínek dle LZPS a VyvLZ správními orgány. Veřejný zájem musí být správními orgány shledán v každém vyvlastňovacím řízení. Ve zkoumané případové studii správní orgán nepodal teoretický výklad tohoto pojmu, ale zaměřil se na jeho projevy v praxi, kdy se plně ztotožnil s důvody, které uvedl vyvlastnitel ve své žádosti o vyvlastnění. Lze říci, že toto není vyloučeno, ale pouze za podmínky, že tyto důvody jsou relevantní, plně uplatnitelné a tak závažné, že nelze shledat žádné další. Další část kapitoly pak zacílila na ne/aplikaci správního uvážení v průběhu celého vyvlastňovacího řízení. Na základě potvrzené výzkumné otázky a potvrzené hypotézy č. 2 lze shrnout, že správní orgány se mají ztotožnit s názory uvedenými ve znaleckém posudku a přiznat náhradu za vyvlastnění tak, jak ji ve svém znaleckém posudku určil znalec a v celém vyvlastňovacím řízení není prostor pro užití správního uvážení. Je třeba zdůraznit, že správní uvážení není spojeno jen se stanovením výše náhrady za vyvlastnění, ale v celém vyvlastňovacím řízení není pro užití správního uvážení prostor. Správní uvážení je zákonem umožněný postup, který ponechává subjektu veřejné správy možnost, po řádném zhodnocení skutkového a právního stavu, vybrat jednu z možných variant

řešení. Pakliže by jeho užití bylo možné v takovém řízení, které představuje značný zásah do ústavním zákonem garantovaného vlastnického práva, zcela jistě by došlo k narušení právní jistoty a v nedůvěru adresátů ve správní systém.

Domnívám se, že de lege ferenda by bylo vhodné, aby to, co lze považovat za stěhovací náklady bylo v zákoně výslovně uvedeno, alespoň demonstrativním výčtem. Tímto by byla usnadněna aplikační praxe správních orgánů a zajisté by došlo k větší právní jistotě vyvlastňovaných, kteří by věděli, co je a co naopak za stěhovací náklady považováno není, zejména s ohledem na otočení důkazního břemene, kdy výši stěhovacích nákladů prokazuje vyvlastněný. Vzhledem ke skutečnosti, že výše stěhovacích nákladů je určována znalcem v průběhu vyvlastňovacího řízení, kdy tato určená výše může být vyšší či nižší, než jaké jsou skutečné náklady, de lege ferenda navrhuji a považuji za žádoucí prosadit, aby stěhovací náklady byly vyčíslovány až po přestěhování a na základě skutečných výdajů, které bude vyvlastňovaný schopen prokázat.

Doufám, že se mi i přes počáteční těžkosti s uchopením celé práce a jednotlivých institutů podařilo napsat práci, která bude nejen čtivá, zajímavá, ale povede k zájmu o další nové informace týkající se všech institutů, jenž byly v diplomové práci popsány či zmíněny.

Použité zdroje

a) monografie

1. AMBRUSOVÁ, Eva, ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. 1. vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG s.r.o., 2009. 231 s.
2. BAŽIL, Zdeněk. *Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva [se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čsl. nejvyššího správního soudu]*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, 1992. 78 s.
3. DWORKIN, Ronald M. *Když se práva berou vážně*. 1. vydání. Praha: Oikoyomenh, 2001. 455 s.
4. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s.
5. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 312 s.
6. HARVÁNEK, Jaromír a kolektiv. *Teorie práva*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 496 s.
7. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 1344 s.
8. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s.
9. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 838 s.
10. HLOUCH, Lukáš. *Teorie a realita právní interpretace*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 348 s.
11. HOETZEL, Jiří, WEYR, František. *Slovník veřejného práva československého*. 5. díl. 1. vydání. Brno: Rovnost, 1948. 1098 s.
12. JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění. Poznámkové vydání*. 1. vydání. Praha: Linde, 2009. 151 s.
13. JURNÍKOVÁ, Jana, SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo zvláštní část*. 6. vydání. Brno: Masarykova univerzita 2009. 399 s.

14. KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část*: Multimediální učební text. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 74 s.
15. KLIKOVÁ, Alena a kol. *Stavební právo: praktická příručka*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008. 228 s.
16. KNAPP, Viktor, GERLOCH, Aleš. *Logika v právním myšlení*. 3. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 229 s.
17. MAAYTOVÁ Alena a kol. *Veřejné finance: v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2015. 208 s.
18. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: Úvod do právní argumentace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 276 s.
19. MERKL, Adolf. *Obecné právo správní. Díl první*. 1. vydání. Orbis, 1931. 184 s.
20. PETR, Bohuslav. *Nabývání vlastnictví originálním způsobem*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 197 s.
21. PRŮCHA, Petr, POMAHÁČ, Richard. *Lexikon správní právo*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Jirí Motloch – Sagit, 2002. 683 s.
22. PRŮCHA, Petr. *Základní pojmy a instituty správního práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 420 s.
23. PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015. 496 s.
24. PRŮCHOVÁ, Ivana, CHYBA, Jaroslav. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 185 s.
25. SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 241 s.
26. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 500 s.
27. ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck 2009. 176 s.

28. ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan. *Občanské právo hmotné. Svazek 3. Díl třetí: Věcná práva.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 228 s.
29. VEČEŘA, Miloš a kol. *Teorie práva v příkladech.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 416 s.
30. WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva.* 1. vydání. Praha: Auditorium, 2013. 229 s.

b) komentáře

1. HRABÁK, Jan, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a judikaturou.* 3. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. 500 s.
2. PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem: pro praxi.* 2. vydání. Grada Publishing a.s, 2013. 800 s.
3. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář.* 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1446 s.

c) právní předpisy

1. Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, uveřejněné pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
2. Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
3. Vyhláška č. 37/1967 Sb., vyhláška ministerstva spravedlnosti k provedení zákona o znalcích a tlumočnících
4. Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů (zákon o vnitrozemské plavbě), ve znění pozdějších předpisů
5. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
6. Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů
7. Zákon č. 164/2001 Sb., zákon 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

8. Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů
10. Zákon č. 20/1987 Sb., zákon České národní rady o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
11. Zákon č. 200/1990 Sb., zákon České národní rady o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 254/2001 Sb., zákon o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon č. 361/2003 Sb., zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
14. Zákon č. 458/2000 Sb., zákon o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
16. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
17. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

d) judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 12. října 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94
2. Nález Ústavního soudu ze dne 28. března 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95
3. Nález Ústavního soudu ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl.ÚS 21/96
4. Nález Ústavního soudu ze dne 17. prosince 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97
5. Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04
6. Nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08
7. Nález Ústavního soudu ze dne 1. července 2014, sp. zn. I. ÚS 581/2014

8. Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14
9. Nález Ústavního soudu ze dne 30. června 2015, sp. zn. II.ÚS 1135/14
10. Nález Ústavního soudu ze dne 5. dubna 2016, sp. zn. III. ÚS 875/14
11. Rozhodnutí Evropského soudního dvora Cassis de Dijon (C-120/78 *Reve Zentral AG vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*)
12. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. listopadu 1993, sp. zn. 6 A 99/92
13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003, sp. zn. 2 As 11/2003
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2004, sp. zn. 7 A 31/2002
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2004, sp. zn. 4 As 47/2003
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. července 2005, sp. zn. 5 Afs 151/2004
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. července 2006, sp. zn. 2 Afs 207/2005
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. února 2007, sp. zn. 2 Afs 159/2005
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2007, sp. zn. 7 As 78/2005
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2007, sp. zn. 3 Ads 14/2007
21. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. září 2007, č.j. 5 As 78/2006-95
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2007, sp. zn. 4 As 12/2007
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, sp. zn. 7 As 13/2007
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. února 2008, sp. zn. 7 As 13/2007
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. března 2008, č. j. 5 As 51/2007-105
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. března 2008, sp. zn. 5 As 51/2007
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2009, sp. zn. 9 As 23/2009
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2010, sp. zn. 1 As 28/2010
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2013, sp. zn. 6 As 65/2012

30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2013, sp. zn. 1 As 9/2013
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2013, sp. zn. 8 Afs 80/2012
32. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2016, sp. zn. 6 As 24/2015
33. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2017, sp. zn. 5 Azs 229/2016
34. Stanovisko Pléna Ústavního soudu ze dne 21. května 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96
35. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. července 2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006
36. Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. července 2004, sp. zn. II. ÚS 774/02
37. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002
38. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2014, sp. zn. 8 As 37/2011

e) odborné časopisy

1. MATES, Pavel. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce*, 2010, roč. 18, č. 8, s. 37 – 40
2. MATES, Pavel. Místo diskrece ve správním trestání. *Právní rozhledy*, 2014, roč. 22, č. 22, s. 772 – 775
3. MATES, Pavel. Požadavek předvídatelnost ve správním právu. *Právní rozhledy*, 2012, roč. 20, č. 12, s. 445 – 447
4. POTĚŠIL, Lukáš. Dobrá správa v dokumentech Rady Evropy. *Veřejná správa*, 2008, roč. 1, č. 12, s. 7 – 8
5. ŠIMÍČEK, Vojtěch. Předvídatelnost soudního rozhodování. *Jurisprudence*, 2004, roč. 5, č. 5, s. 7 – 11

f) sborníky

1. DIENSTBIER, Filip. Zásada legitimního očekávání v činnosti veřejné správy
In: HRABCOVÁ, Dana, ed. *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 111 – 114. Dostupné na
<http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf>

2. GOULLI, Rochdi. Veřejný zájem: pozitivní přístupy a stručné ekonomické teze. In: MALÝ, Ivan. (ed.) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie ESF MU v Brně ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 9 – 15
3. HAVEL, Bohumil. Veřejný zájem v obchodním právu – contradictio in adiecto? aneb Ouroboros na postupu. In: *Veřejný zájem v obchodním právu. Sborník příspěvků z VI. mezinárodní vědecké konference pořádané katedrou obchodního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 29 – 34
4. KOZÁKOVÁ, Simona. Kolektivní nátlak nebo veřejný zájem? In: MALÝ, Ivan. (ed.) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 37 – 48
5. OCHRANA, František. Metodologická východiska definování pojmu „veřejný zájem“. In: MALÝ, Ivan. *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu. Sborník referátů z teoretického semináře pořádaného katedrou veřejné ekonomie ve spolupráci s Asociací veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 67 – 78
6. TOMOSZEK, Maxim. Principy dobré správy v zemích EU – srovnání. In: HRABCOVÁ, Dana, ed. *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 97 – 106. Dostupné na http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf

g) internetové zdroje

1. CÉZOVÁ, Veronika. *Pražané, pozor na místa veřejného zájmu. Mohou vám tam odtáhnout auto* [online]. denik.cz, 20. března 2014 [cit. 12. listopadu 2016]. Dostupné na www.denik.cz/praha/prazane-pozor-na-mista-verejneho-zajmu-mohou-vam-tam-odtahnout-auto-20140320-cq9q.html
2. DVOŘÁKOVÁ, Jitka. *Veřejný zájem* [online]. casopis.ochranaprirody.cz, 18. dubna 2016 [cit. 7. listopadu 2016]. Dostupné na <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/verejny-zajem-2/>

3. JEDLIČKOVÁ, Bohdana. *Pojem veřejného zájmu v mezinárodní praxi* [online]. epravo.cz, 23. října 2009 [cit. 12. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/pojem-verejneho-zajmu-v-mezinarodni-praxi-58588.html>>
4. LIPPMANN, Walter. *Essays in the Public Interest Philosophy* [online]. archive.org, 1955 [cit. 15. listopadu 2016], Boston, Little, Brown and Co. 1955, p. 42. Dostupné na <<https://archive.org/stream/essaysinpublicph00inlipp#page/n9/mode/2up>>
5. MEDUNA, Petr. „Sjednocující“ judikatura Nejvyššího soudu ČR [online]. pravni prostor.cz, 19. května 2015 [cit. 17. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.pravni prostor.cz/clanky/ostatni-pravo/sjednocujici-judikatura-nejvyssiho-soudu-cr>>
6. NOVÁK, Antonín. *Soudní přezkum správních rozhodnutí před obecnými a správními soudy* [online]. epravo.cz, 26. srpna 2003 [cit. 12. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/soudni-prezkum-spravnich-rozhodnuti-pred-obecnymi-a-spravnimi-soudy-21957.html>>
7. REDAKCE epravo. *Neurčité pojmy a veřejný zájem* [online]. epravo.cz, 18. června 2011 [cit. 8. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/neurcite-pojmy-a-verejny-zajem-9323.html>>
8. REDAKCE epravo. *Vyvlastnění* [online]. epravo.cz, 27. dubna 2011 [cit. 8. listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/vyvlastneni-6292.html>>
9. Úřad vlády České republiky. *Neurčitý právní pojem* [online]. help.odok.cz, [cit. 17. listopadu 2016]. Dostupné na <<https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/Neur%C4%8Dit%C3%BD%20pr%C3%A1vn%C3%AD%20pojem>>

Abstrakt

Diplomová práce je zaměřena na interpretaci neurčitých právních pojmů a aplikaci správního uvážení v průběhu vyvlastňovacího řízení. Vzhledem k absenci legální definice neurčitých právních pojmů i správního uvážení se autorka zaměřuje na rozličné množství definic, které lze nalézt jak v odborné literatuře, tak i v rozhodnutích soudů. Dále je rozebrán obsah a interpretace neurčitých právních pojmů a jsou vysvětleny stěžejní neurčité pojmy vyskytující se ve vyvlastňovacím řízení. Práce je dále orientována na správní uvážení, jeho pojem, rozsah i meze a autorka se také zaměřuje na ne/užití správního uvážení v průběhu vyvlastňovacího řízení. Celá práce je zakončena případovou studií, která propojuje teorii s praxí.

Abstract

The thesis is focused on the interpretation of indefinite legal terms and application of administrative discretion during the expropriation proceedings. Due to the absence of legal definition of uncertain legal terms and administrative discretion, the author is focused on the different number of definitions that can be found in the vocational literature and in the decisions of the courts, too. Onwards it analyzes the content and interpretation of indefinite legal terms and explains the fundamental indefinite terms occurring in the expropriation proceedings. The work is also focused on administrative discretion, its concept, scope and limits, and the author also deals with non /use of administrative discretion during the expropriation proceedings. The whole thesis is finished by a case study which combines theory with practice.

Klíčová slova

Vyvlastnění, vyvlastňovací řízení, neurčité právní pojmy, správní uvážení, správní orgán, interpretace, aplikace

Key words

Expropriation, expropriation proceedings, uncertain legal terms, administrative discretion, administrative authority, interpretation, application