

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

**Účely vyvlastnění v rozhodovací praxi a náhrada při
vyvlastnění**

Diplomová práce

Tomáš Haltmar

Olomouc 2021

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Účely vyvlastnění v rozhodovací praxi a náhrada při vyvlastnění vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 115 349 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 27. srpna 2021

Tomáš Haltmar

Poděkování

Rád bych na tomto místě poděkoval JUDr. Martině Küchlerové, Ph.D. za odborné vedení mojí diplomové práce. Děkuji i mé rodině a partnerce za podporu po celou dobu mého studia.

Obsah

Úvod.....	8
1 Vlastnické právo	10
1.1 Subjekty a předmět vlastnického práva.....	10
1.2 Obsah vlastnického práva	12
1.3 Ochrana vlastnického práva	14
2 Vlastnické právo po roce 1948.....	15
2.1 Základní východisko.....	15
2.2 Některé případy zásahu do vlastnického práva po roce 1948.....	18
3 Ústavní limity zásahu do vlastnického práva a vyvlastnění.....	21
3.1 Základní východisko a některé případy zásahu	21
3.2 Vyvlastnění.....	22
3.2.1 Ústavněprávní podmínky vyvlastnění obecně	22
3.2.2 Veřejný zájem	22
3.2.3 Zákonný základ.....	28
3.2.4 Náhrada.....	29
4 Podmínky vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění.....	32
4.1 Obecně.....	32
4.2 Proporcionalita vyvlastnění	32
4.3 Subsidiarita vyvlastnění.....	33
4.4 Soulad s cíli a úkoly územního plánování	35
5 Účely vyvlastnění.....	36
5.1 Obecně.....	36
5.2 Jednotlivé expropriační tituly	37
5.2.1 Stavební zákon	37
5.2.2 Zákon o pozemních komunikacích	39
5.2.3 Zákon o drahách.....	41

5.2.4	Zákon o státní památkové péči	43
5.2.5	Zákon o ochraně přírody a krajiny	44
5.2.6	Vodní zákon.....	45
5.2.7	Zákon o elektronických komunikacích	46
5.2.8	Energetický zákon	47
5.2.9	Zákon o přírodních léčivých zdrojích	49
6	Náhrada za vyvlastnění	51
6.1	Určení náhrady.....	51
6.2	Soudní přezkum výroku o náhradě za vyvlastnění	53
7	Úvahy de lege ferenda.....	56
	Závěr	57
	Seznam použitých zdrojů	59
	Shrnutí.....	67
	Klíčová slova	68

NOZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
energetický zákon	zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.
ESLP	Evropská soud pro lidská práva
lázeňský zákon	zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
Listina	usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
NSS	Nejvyšší správní soud
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.
OZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
OZO	císařský patent č. 946/1811 Sb. zák. soud., Obecný zákoník občanský, ve znění pozdějších předpisů.
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
Úmluva	sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů.
ÚS	Ústavní soud
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
vodní zákon	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
zákon o drahách	zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

zákon o elektronických komunikacích	o	zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), 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 ochraně přírody a krajiny		zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
zákon o pozemních komunikacích	o	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
zákon o státní památkové péči		zákon č. 20/1987 Sb., České národní rady o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.
zákon o vyvlastnění	o	zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

Úvod

Autor této diplomové práce se zaměřuje na problematiku vyvlastnění v České republice. Cílem diplomové práce je analýza expropriačních titulů, jejichž právní úprava je roztržštěná do jednotlivých právních předpisů.

Základním východiskem bude definování vlastnického práva, zkoumání jeho ochrany a limitů přípustnosti zásahu do něj. Tyto limity vyplývají z ústavněprávního zakotvení vlastnického práva do Listiny a Úmluvy, ale i ze zákona o vyvlastnění, který stanovuje podmínky pro vyvlastnění. V této souvislosti autor považuje za vhodné poukázat na vývoj vlastnického práva a přípustnosti zásahu do něj a nastínit problematiku jeho pojetí v období okolo roku 1948, kdy ve srovnání s dnešním stavem docházelo k poměrně rozsáhlým zásahům do vlastnického práva.

Samotná analýza expropriačních titulů vychází ze zákonné úpravy, teoretických přístupů k jednotlivým účelům vyvlastnění a judikatury. Důraz je kladen zejména na rozhodovací praxi soudů se záměrem uceleně zpracovat podstatnou judikaturu a praktické souvislosti k expropriačním titulům.

Ostatně ucelený pohled na expropriační tituly přinesla teprve až v roce 2021 monografie *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení* od autorského kolektivu T. Grygara, K. Frumarové, O. Horáka a M. Masarika. Do publikace této monografie neexistoval ucelený a podrobný rozbor účelů vyvlastnění. Částečně účely vyvlastnění rozebral J. Hanák v monografii *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. Současný stav a perspektivy a komentářová literatura k příslušným zákonům. První uvedená monografie představuje stěžejní zdroj při vypracovávání této diplomové práce, ale jako podklady budou použity i další zdroje v podobě monografií, komentářové literatury, judikatury, znění zákona a příspěvků v odborných časopisech.

Závěrečná část diplomové pak bude věnována problematice určování náhrady při vyvlastnění, a to zejména v praktických souvislostech.

K problematice vyvlastnění autora přivedla osobní zkušenost s vyvlastněním z pohledu vyvlastňovaného. Domnívá se, že vyvlastnění navzdory jeho aktuálnosti není věnována dostatečná pozornost. V diplomové práci tak považuje za důležité zodpovědět následující výzkumné otázky: „*Jaké jsou ústavní a zákonné podmínky vyvlastnění a jejich limity?*“ a „*Jak lze vykládat jednotlivé expropriační tituly ve světle*

judikatury?“ a „Bylo by vhodné při soudním přezkumu náhrady při vyvlastnění podpůrně užít cenu zvláštní obliby?“.

Diplomová práce bude členěna do devíti kapitol včetně úvodu a závěru. První kapitola se zaměřuje na definici vlastnického práva z pohledu subjektu, předmětu, obsahu a ochrany. Druhá kapitola nastiňuje pojetí vlastnického práva okolo roku 1948 a uvádí některé případy zásahu do vlastnického práva. Kapitola třetí se zabývá ústavními limity zásahu do vlastnického práva optikou vyvlastnění a čtvrtá kapitola poté pojímá podmínky vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění. Stěžejní část diplomové práce tvoří kapitola pátá, obsahující vymezení a analýzu jednotlivých expropriačních titulů z pohledu teorie a judikatury. Šestá kapitola je věnována východiskům při určování náhrady za vyvlastnění. V sedmé kapitole se autor práce zamýšlí nad vývojem vyvlastnění *de lege ferenda*.

1 Vlastnické právo

Vlastnické právo představuje jednu ze základních hodnot v demokratické společnosti, která požívá právní ochrany i na úrovni mezinárodního práva. Jeho význam a funkce jsou nezastupitelné pro dnešní společnost, neboť se s ním každý jednotlivec setkává při svém každodenním životě, a to nejen při své vlastní ekonomické a hospodářské činnosti, ale též z povahy vlastnického práva jako práva věcného, které je absolutní a působí vůči všem (erga omnes). Právě z této působnosti vyplývá negativní povinnost ostatních nezasahovat do vlastnického práva jiného a rušit jeho výkon, nemají-li k tomu právní důvod.

I absolutní právo však lze zákonem stanoveným způsobem omezit či do něj zasáhnout. Jedním právem aprobovaným způsobem je institut vyvlastnění. Vyvlastnění lze považovat za nejintenzivnější možný zásah do vlastnického práva, kterým se, nepostačuje-li jeho omezení, nuceně odnímá vlastnictví.

Vzhledem k úzkému sepětí mezi vlastnickým právem a vyvlastněním je nezbytné se prvotně zabývat koncepcí vlastnického práva. Nutno připomenout, že se koncepce v čase výrazně měnila, stejně tak míra jeho ochrany a možnosti jeho odnětí či omezení, zejména s ohledem na politický systém v České republice. Na tento vývoj bude poukázáno srovnáním právního stavu panujícího dnes a průřezově v období mezi lety 1948 až 1989.

1.1 Subjekty a předmět vlastnického práva

Základní východisko při definování vlastnického práva nalezneme na ústavní rovině v čl. 11 Listiny, kde je zakotveno vlastnické právo a jeho ochrana. Ačkoliv samotné ustanovení definici vlastnického práva neobsahuje, nabízí spolu se základní hodnotovou orientací vodítko, když v prvním odstavci stanovuje, že „každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“¹

Z dikce uvedeného ustanovení vyplývá garantování práva všech osob vlastnit majetek, a to jak fyzickým, tak právnickým osobám. ÚS ve své judikatuře akcentuje, že nositelem tohoto základního práva jsou osoby bez ohledu na to, zda se jedná o občany ČR, tuzemskou právnickou osobu či cizince (srov. čl. 11 odst. 2 Listiny, podle

¹ Čl. 11 odst. 1 usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

něž je možné vyhradit vlastnictví určitého majetku pouze pro občany či právnické osoby se sídlem v ČR).²

Předmětem vlastnického práva je přitom majetek, kterým se podle Josefa Fialy obecně rozumí souhrn majetkových hodnot, který vlastní příslušný konkrétní subjekt.³ Definici majetku však nalezneme i v zákonné úpravě, a to např. v § 495 NOZ, kde je stanoveno, že „*souhrn všeho, co osobě patří, tvoří její majetek.*“⁴ V návaznosti na to je vhodné zmínit i ustanovení § 1011 NOZ, které vymezuje vlastnické právo v objektivním smyslu, respektive vlastnictví, tj. objekt, ke kterému se obsah vlastnického práva (práva a povinnosti) vztahují, a to jako „*vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné, jsou jeho vlastnictvím.*“⁵ V tomto ustanovení se NOZ přihlásil k širokému pojetí vlastnického práva; jako inspirační zdroj k tomu posloužilo ustanovení § 353 OZO. Široké pojetí vlastnictví odpovídá i závěrům vyplývajícím z judikatury ESLP k čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, přihlašujících se k širokému pojetí, když za majetek považuje „*věci (movitosti a nemovitosti) a nehmotné statky, ale v podstatě jakýkoli nárok či zájem majetkové povahy, který má nějakou hodnotu.*“⁶

Za majetek tak lze považovat nejen věci hmotné a nehmotné, ale v návaznosti na extenzivní výklad pojmu majetek ESLP je možné pod něj podřadit i jakýkoliv nárok či zájem majetkové povahy, který má nějakou hodnotu. V praxi se bude moci jednat třeba o věcná břemena, bude-li splněna podmínka zájmu či nároku majetkové povahy. Jak je však upozorňováno, pod ochranu vlastnictví bude spadat i nárok na sociální dávky nebo důchod, ale pouze tehdy, budou-li žadatelé splňovat podmínky pro jejich přiznání.⁷

Pro úplnost je třeba doplnit negativní vymezení předmětu vlastnictví, neboť dle čl. 11 odst. 2 Listiny je možné zákonem vyhradit okruh majetku, který může být pouze ve vlastnictví státu (tzv. vlastnický monopol státu⁸), obcí, určených právnických osob, nebo určitý majetek může být ve vlastnictví pouze občanů nebo právnických osob se

² Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373), bod 44.

³ FIALA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právnický slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 397.

⁴ § 495 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Tamtéž § 1011.

⁶ BOBEK, Michal. In: KOSÁR, David a kol. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1243.

⁷ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In: HUSSEINI, Faisal a kol. Listina základních práv a svobod: komentář [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 9. 12. 2020. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁸ Tamtéž.

sídlem v České republice. Takové omezení je však možné pouze za splnění podmínky, že majetek je nezbytný k zabezpečení potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu. Příkladem vlastnického monopolu státu je vyhrazení nerostného bohatství nacházejícího se na území České republiky dle § 5 horního zákona do vlastnictví České republiky.

1.2 Obsah vlastnického práva

I přestože Listina vymezuje obsah vlastnického práva velice omezeně, a to především v negativním smyslu, zakotvuje v čl. 11 odst. 1 větě druhé důležité východisko spočívající v tom, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Došlo tak k přijetí jednotného pojetí vlastnického práva a definitivnímu odklonu od socialistické koncepce vlastnického práva. Připomenu, že socialistické právo rozlišovalo hned několik forem vlastnického práva. Konkrétně se jednalo o socialistické společenské vlastnictví, osobní vlastnictví a soukromé vlastnictví. Tehdejší právní předpisy, zejména trestní zákoník, poskytovaly různou míru ochrany dle formy vlastnictví (např. trestný čin rozkrádání majetku v socialistickém vlastnictví).⁹

Z ustanovení o ochraně vlastnictví v Listině se dovozují dvě složky vlastnického práva, kterému se bude poskytovat ochrana. První z nich je vlastnické právo ke konkrétním věcem nebo majetku, a to včetně práv s tím souvisejících, zejména legitimního očekávání nabytí majetku. Druhou složkou je pak způsobilost majetek vůbec nabývat.¹⁰

Bližší vymezení obsahu vlastnického práva nalezneme až v § 1012 NOZ, které jako inspirační zdroj opět používá § 354 OZO, podle kterého je vlastník oprávněn se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Zákon neposkytuje samotný výčet konkrétních oprávnění vlastníka, nicméně ta vyplývají ze samé povahy vlastnictví. Je tak možné dovodit oprávnění vlastníka věc držet (*ius possidendi*), užívat (*ius utendi*), brát z ní plody a užítky (*ius fruendi*), disponovat s ní (*ius disponendi*), opustit ji (*ius dereliquendi*), nebo ji i měnit či dokonce zničit (*ius abutendi*). V římském právu bylo vlastnické právo chápáno jako právní

⁹ TOMOSZEK, Maxim. In: BARTOŇ, Michal a kol. Základní práva. Praha: Leges, 2016, s. 312.

¹⁰ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In: HUSSEINI, Faisal a kol. Listina základních práv a svobod: komentář [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 9. 12. 2020. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

panství nad věcí, a pojmem dominus se označovala mocenská složka vlastníka, která jej opravňovala s věcí nakládat dle jeho uvážení, včetně jejího zničení.¹¹

Je však nutné dodat, že ústavněprávní pojetí a soukromoprávní pojetí vlastnického práva se mohou z hlediska obsahu lišit. Na tento závěr upozornil ve svém nálezu ÚS, když uvedl, že *„ústavněprávní pojetí vlastnictví není identické s pojetím vlastnictví podle civilního práva. Zatímco podle civilního práva je vlastnictví právem věcným, z hlediska ústavního práva je chráněno konkrétní majetkové právo osoby, které se ne vždy nutně musí krýt s vlastnickým právem ve smyslu občanského zákoníku.“*¹²

Jak již bylo výše předestřeno, výkon vlastnického práva není možný bez jakýchkoliv omezení. Ta vyplývají již ze samotného čl. 11 odst. 3 Listiny. Formulací „vlastnictví zavazuje“ je vyjádřena sociální funkce vlastnictví.¹³ Sociální funkce spočívá ve výkonu vlastnického práva tak, aby zároveň sloužilo obecnému blahu.¹⁴ Příklad takového omezení nalezneme v § 19 odst. 1 lesního zákona, který opravňuje každého vstupovat na vlastní nebezpečí do lesa a sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest, ačkoliv i to je za určitých okolností možné omezit (srov. § 19 odst. 4 lesního zákona). Nejedná se však o jediný způsob omezení, neboť Listina imperativně zakazuje vykonávat vlastnické právo na újmu druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy, jakož i způsobem poškozujícím lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

K omezení vlastnického práva však nemusí docházet pouze na základě veřejnoprávních předpisů a ve veřejném zájmu, ale i na základě soukromého práva a v případech, které sledují individuální zájmy. Generální omezující klauzule obsažená v § 1012 NOZ zakazuje vlastníku nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit. Obsahově se tak klauzule částečně překrývá s čl. 11 odst. 4 Listiny. Generální klauzule je doplněna dílčími úpravami, které je možné obecně označit jako sousedské právo, jež již ostatně znalo i římské právo. To však není legálně

¹¹ KINCL, Jaromír a kol. Římské právo. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, 153-154 s.

¹² Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373), bod 43.

¹³ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In: HUSSEINI, Faisal a kol. Listina základních práv a svobod: komentář [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 9. 12. 2020. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹⁴ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In: WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 312.

definováno v zákoně, nicméně teorie je vymezuje jako „*souhrn občanskoprávních norem, upravujících vztahy vlastníka a třetích osob při užívání zpravidla nemovité věci, pokud jde o účinky užívání věci na tyto osoby (jejich majetek)*.“¹⁵

1.3 Ochrana vlastnického práva

Ústavní soud při posuzování ochrany vlastnického práva dospěl k závěru, že „*garance vlastnického práva podle čl. 11 Listiny se sice bezprostředně týká toliko vztahu mezi jednotlivcem a státem, avšak kromě toho, že tato ustanovení zajišťují povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, zavazují veřejnou moc, aby vlastníkovi poskytla ochranu v případě, kdy by jeho vlastnické právo bylo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů. Vlastnické právo, jak je garantováno citovanými ustanoveními, tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci (status negativus), nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu (status positivus)*.“¹⁶

Dochází tak k rozlišování dvou povinností, které pro stát z ochrany vlastnického práva vyplývají. Prvním z nich je negativní závazek státu, respektive veřejné moci, aby do něj sama nezasahovala a zdržela se zásahů. Neplatí to však absolutně. V určitých případech bude stát oprávněn do vlastnického práva zasáhnout, je však povinen do vlastnického práva nezasahovat nad přiměřenou míru.¹⁷ Druhým, a tedy pozitivním závazkem státu, je poskytovat ochranu vlastníkovi, do jehož vlastnického práva bude třetí osobou neoprávněně zasahováno. Ochrana se může promítat do trestního zákoníku, nebo například poskytnutím účinných prostředků ochrany před neoprávněným zásahem do jeho vlastnictví samotnému vlastníkovi (např. negatorní žaloba dle § 1042 NOZ).

¹⁵ SPÁČIL, Jiří. In: SPÁČIL, Jiří a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 150.

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 208, sp. zn. IV. ÚS 1735/07 (N 177/51 SbNU 195), bod 31.

¹⁷ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In: HUSSEINI, Faisal a kol. Listina základních práv a svobod: komentář [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 9. 12. 2020. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

2 Vlastnické právo po roce 1948

2.1 Základní východisko

Právní úprava vlastnického práva a jeho ochrany byla v letech 1948 až 1989 silně indoktrinována komunistickou ideologií. Odrazem toho bylo již přijetí Ústavy Československé republiky z roku 1948 (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.), která ve své preambuli proklamovala odhodlání a cíl „*vybudovat svůj osvobozený stát jako lidovou demokracii, která nám zajistí pokojnou cestu k socialismu.*“¹⁸ Podle čl. XII Ústavy 1948 byla hospodářská soustava Československa založena na znárodňování nerostného bohatství, průmyslu, velkoobchodu a peněžnictví. V uvedeném kontextu znárodňování je třeba věnovat pozornost § 153 Ústavy 1948, který na něj obsahově navazuje. Podle něj je možné stanovit hospodářská odvětví a hodnoty, které se znárodňují, a v jakém rozsahu, pouze zákonem. Stanovený rozsah znárodnění zákonem přitom nemohl být omezen a znárodněním dochází k přechodu vlastnického práva a majetkových hodnot na stát. Vlastnictví půdy pak mělo být řízeno zásadou práce, tedy kdo na půdě pracuje, tomu patří. Nicméně dle § 159 Ústavy 1948 byla omezena nejvyšší přípustná výměra půdy, která činila 50 ha pro soukromé vlastnictví.

Dále došlo k prvotní diferenciaci vlastnického práva dle jeho formy, respektive typologie vlastnictví. To bylo reflektováno v § 149 Ústavy 1948, který rozlišoval mezi státním vlastnictvím, komunálním vlastnictvím a soukromým vlastnictvím. Státní vlastnictví zahrnovalo národní majetek, který mohl být zásadně v rukou státu, naproti tomu komunální vlastnictví tu část národního majetku, která neměla celostátní význam a sloužila převážně obyvatelstvu správního celku a mohla být ve vlastnictví lidové správy. Jak však upozorňuje P. Bělovský, komunální vlastnictví se v praxi nevyžívalo.¹⁹ Za národní majetek byly podle demonstrativního výčtu v § 147 Ústavy 1948 považovány znárodněné hospodářské hodnoty a jakýkoliv veřejný statek, který sloužil obecnému prospěchu. V § 9, § 158 a § 159 Ústavy 1948 byla zakotvena ochrana soukromého vlastnictví, zejména se jednalo o možnost omezit soukromé vlastnictví pouze na základě zákona.

¹⁸ Zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ BĚLOVSKÝ, Petr. In: BOBEK, Michal a kol. Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 433.

Obecně však panovala snaha o omezení či odstranění soukromého vlastnictví a jeho nahrazení kolektivními formami vlastnictví.²⁰ Důvody této snahy byly ideologické, neboť „*poukaz na svobody jednotlivce v soukromém právu s odkazem na přirozené právo byl marxistickou naukou prezentován jako účelové tvrzení, které má ospravedlnit neomezené a nekontrolovatelné hromadění majetku představiteli vládnoucí třídy.*“²¹

S přijetím Ústavy 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) došlo ke korekci typologie vlastnického práva. Tato změna se projevila v čl. 8 Ústavy 1960, který pracuje s pojmem socialistické společenské vlastnictví, které má dvě základní formy, a sice státní vlastnictví, které je vlastnictvím všeho lidu, tj. národní majetek, a družstevní vlastnictví, tj. majetek lidových družstev. Za povšimnutí stojí, že v případě individuální formy vlastnictví se přestalo v Ústavě 1960 oproti Ústavě 1950 užívat označení soukromý majetek, ale začalo se užívat označení osobní vlastnictví, které bylo více ideologicky vyhovující. Podle čl. 10 odst. 1 Ústavy 1960, který zakotvoval nedotknutelnost osobního vlastnictví, byly předmětem osobního vlastnictví spotřební předměty, zejména předměty osobní a domácí potřeby, rodinné domky, jakož i úspory nabyté prací. Tento demonstrativní výčet veskrze odpovídá § 158 odst. 2 Ústavy 1948.

Ústava 1948 zakotvovala i institut vyvlastnění, a vedle znárodnění se tak jednalo o další prostředek, jehož prostřednictvím bylo možné převést vlastnická práva k nemovitostem zejména na stát. Ustanovení § 9 odst. 2 Ústavy 1948 bylo doslovně převzato z § 109 odst. 2 Ústavy 1920 a stanovovalo podmínky umožňující vyvlastnění, a to na základě zákona a za náhradu. Z podmínky náhrady však existovaly výjimky, a to stanovil-li zákon, že se náhrada poskytovat nemá. Dále z podústavní úpravy obsažené v § 108 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, vyplývaly podmínky obecného zájmu a náhrady.²² Pokud bychom komparovali podmínky vyvlastnění na ústavní úrovni stanovené § 9 odst. 2 Ústavy 1948 s čl. 11 odst. 4 Listiny, je zjevný vývoj v (ne)přípustnosti vyvlastnění. Jen připomeňme, že v současné ústavní úpravě je nezbytné splnit podmínky veřejného zájmu, náhrady a zákonného základu, zatímco Ústava 1948 připouští vyvlastnění toliko na základě zákona, tj. i bez náhrady, stanoví-li tak zákon, a není třeba splnění podmínky veřejného zájmu. V později přijaté Ústavě

²⁰ Tamtéž s. 435.

²¹ Tamtéž.

²² Přehledově je možné doplnit ještě další právní předpisy upravující vyvlastnění, bude se jednat např. o zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a o výstavbě obcí spolu s prováděcím podzákonným předpisem nařízením vlády č. 93/1950 Sb., o výstavbě obcí.

1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.) již nebylo vyvlastnění zakotveno, ale zůstalo zakotveno toliko na zákonné úrovni v § 131 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník²³.

Nejen pro jeho interpretační význam, ale i z důvodu vyjádření politické symboliky a základního hodnotového ukotvení a orientace je třeba zmínit preambule Ústavy 1948 a Ústavy 1960, které rovněž reflektují společenský vývoj, a to i ve vztahu ke stavu vlastnického práva a jeho ochrany. Příkladnou ilustrací je výňatek z preambule Ústavy 1960 uvádějící, že *„společenské zřízení, za které bojovaly celé generace našich dělníků i ostatních pracujících a které měli od vítězství Velké říjnové socialistické revoluce před očima jako vzor, stalo se pod vedením Komunistické strany Československa skutečností i u nás. Socialismus v naší vlasti zvítězil!“*²⁴ Při interpretaci této proklamace je třeba vycházet z politologicko-historického kontextu, zejména nauky o politických ideologiích. P. Bělovský uvedl, že *„právo je pod vlivem marxisticko-leninského učení v této době vnímáno jako politický nástroj sloužící k prosazování programově vymezených vizí, vytčených v rámci jednotlivých budovatelských etap směřujících ke konečnému cíli komunistické revoluce – beztřídní společnosti.“*²⁵ Jako mezní budovatelskou etapu je možné označit právě socialismus, jehož dosažení, respektive vítězství, je v preambuli proklamováno. Nutno připomenout, že mezi základní principy socialismu patří kolektivismus, společné vlastnictví a potlačení individuality, naopak obecně přípustné a ani žádoucí nejsou individuální formy vlastnictví, které nahrazují kolektivní formy. V této perspektivě spočívá význam preambule z hlediska hodnocení stavu vlastnického práva a jeho ochrany, a tedy je nezbytné se zabývat procesem, kterým došlo k přechodu z individuálních forem vlastnického práva na kolektivní formy, a tento proces zhodnotit prismatem vlastnického práva.

²³ Dle § 131 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 40/1964 Sb.: *„Vyvlastnit věc, která je v osobním vlastnictví, je možné jen v důležitém zájmu společnosti, a to na základě zákona a za náhradu. Totéž platí, má-li být osobní vlastnictví k věci trvale omezeno.“*

²⁴ Zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění zákona č. 100/1960 Sb.

²⁵ BĚLOVSKÝ, Petr. In: BOBEK, Michal a kol. Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 425.

2.2 Některé případy zásahu do vlastnického práva po roce 1948

Politická reprezentace v přijaté Ústavě 1948 v čl. XII deklarovala jako prostředek k uskutečňování přerodu v socialismus znárodňování, které představovalo základ hospodářské soustavy Československa. Pro kontext je nutno uvést, že se jednalo o tzv. druhou etapu znárodňování, přičemž první etapa probíhala v poválečném období, a to zejména dekrety prezidenta republiky.

Za začátek druhé etapy znárodňování je možné považovat zákon č. 114/1948 Sb., o znárodnění některých dalších průmyslových a jiných podniků a závodů a o úpravě některých poměrů znárodněných a národních podniků, který v § 1 stanovuje výčtem okruh podniků, jichž se znárodnění dotýká. Na tento právní předpis záhy navazuje další, a sice zákon č. 115/1948 Sb., o znárodnění dalších průmyslových a jiných výrobních podniků a závodů v oboru potravinářském a o úpravě některých poměrů znárodněných a národních podniků tohoto oboru.

Posléze dochází k přijetí řady dalších právních předpisů, a je přitom dostačující uvést pouze přehled některých z nich pro názornou ilustraci. Jednalo se tak dále např. o zákon č. 118/1948 Sb., o organizaci velkoobchodní činnosti a o znárodnění velkoobchodních podniků, zákon č. 119/1948 Sb., o státní organizaci zahraničního obchodu a mezinárodního zasilatelství, zákon č. 120/1948 Sb., o znárodnění obchodních podniků s 50 nebo více činnými osobami.

Obecně za znárodněný majetek náležela dosavadním vlastníkům náhrada. Její způsob byl v řadě případů navázán na §§ 7 až 11 dekretu prezidenta republiky č. 100/1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků. Nicméně dekret v § 7 odst. 1 písm. a) a c) vylučoval náhradu v případě Němců, Maďarů, kolaborantů a zrádců. V případě prvních dvou skupin však stanovoval dle písm. b) výjimku, a sice jednalo-li se o osoby, které zůstaly věrné Československé republice. Samotné zvláštní zákony z vymezeného okruhu osob vylučovaly další osoby, a sice ty, které byly nebo budou ke dni znárodnění pravomocně odsouzeny pro přečin nebo zločin podle stanovených zákonů, mezi něž patřil např. zákon č. 15/1947 Sb., o stíhání černého obchodu a podobných pletich, či později zákon č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky. Ustanovení represivní povahy mající svůj ideologický původ se explicitně promítla např. do znění § 13 odst. 2 č. 118/1948 Sb., o organizaci

velkoobchodní činnosti a o znárodnění velkoobchodních podniků, které stanovuje, že „náhrada se neposkytuje osobám, které byly nebo budou odsouzeny pro takový trestný čin nebo potrestány pro takový přestupek, jimiž projeví nepřátelský postoj k lidově demokratickému řádu republiky nebo k její socialistické výstavbě.“²⁶

Pohledem náhrady je zajímavý tzv. Lex Schwarzenberg, neboli zákon č. 143/1947 Sb., o převodu vlastnictví majetku hlubocké větve Schwarzenbergů na zemi Českou, který v § 5 odst. 1 stanovil, že majetek přechází do vlastnictví Československa bez náhrady dosavadním vlastníkům, nicméně v § 5 odst. 2 stanovil zvláštní způsob kompenzace – zaopatřovací důchod ve výši, kterou určí vláda. Pro úplnost kontextu je třeba uvést, že tento zvláštní zákon byl přijat z důvodu, že na uvedený majetek nedopadal dekret presidenta republiky o konfiskaci majetku zrádců a nepřátel, neboť „dosavadní majitel v době svého pobytu v zahraničí během okupace jako zásadní odpůrce nacismu a hitlerismu se nedopustil vůči českému národu žádné zrady.“²⁷ Jak upozorňuje Nedvědický, poslanci si byli vědomi protiústavnosti tohoto zákona, avšak obhajovali jej jako „důsledek skutečnosti, že Československo se rozhodlo pro socialismus a novou sociální strukturu bez soukromého podnikání a vlastnictví v sektoru velkého průmyslu“.²⁸

Za problematickou část procesu znárodnění z pohledu ochrany vlastnického práva tak nepochybně lze označit samotnou náhradu, respektive její vyplacení, kdy ani k tomu v řadě případů vůbec nedocházelo. Rozměr této problematiky byl definitivně podtržen zákonem č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě. Peněžní reforma měla znehodnotit měnu, a sledovala tím především snížení kupní ceny obyvatelstva s cílem umožnění sloučení vázaného a volného trhu a likvidaci černého trhu, jakož i představovala určitou formu řešení vysokého vnitřního zadlužení státu.²⁹

²⁶ § 13 odst. 2 zákona č. 118/1948 Sb., o organizaci velkoobchodní činnosti a o znárodnění velkoobchodních podniků, ve znění zákona č. 118/1948 Sb.

²⁷ PLOJHAR, Josef. Projev zpravodaje zákona v ÚNS z 65. schůze ÚNS RCS 19461946–1948 [online]. psp.cz, 10. července 1947 [cit. 10. června 2020]. Dostupné z: www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/065schuz/s065002.htm.

²⁸ NEDVĚDICKÝ, Kamil. Únor 1948 jako počátek nelegitimního režimu. Securitas Imperii [online databáze], 2010, č. 17 [cit. 10. června 2020]. Dostupné z databáze aspi.cz.

²⁹ Peněžní reforma [online]. Česká národní banka [cit. 8. srpna 2021]. Dostupné z: https://www.historie.cnb.cz/cs/menova_politika/5_menova_politika_v_podrucu_direktivniho_planovani/1_penezni_reforma/.

Druhým problematickým aspektem vedle náhrady je omezování a likvidace drobných a středních podniků do 50 zaměstnanců, které bylo garantováno § 158 odst. 1 Ústavy 1948. Pro srovnání – v roce 1949 ze 110 tisíc soukromých prodejen jich více než 65 tisíc zmizelo a zanikly takřka tři tisíce živností.³⁰ Docházelo tak rovněž ke znárodňování menších podniků.

Jako třetí problematický aspekt, který nelze opomenout a na nějž upozorňuje např. O. Horák, jsou podzákonné právní předpisy represivní povahy, které omezují výkon vlastnického práva.³¹ Konkrétně se jednalo např. o nařízení vlády č. 50/1955 Sb., o některých opatřeních k zajištění zemědělské výroby, nebo nařízení vlády č. 15/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některých věcí užívaných organizacemi socialistického sektoru. Podle § 9 odst. 1 Ústavy 1948 bylo přitom možné omezit soukromé vlastnictví jen zákonem.

Závěrem lze konstatovat, že docházelo k flagrantnímu porušování ustanovení zákona na ochranu vlastnického práva a práv z nich vyvěrajících. Chce se až říct, že řada práv existovala pouze jako proforma, neboť jejich existence se neodrážela v aplikaci práva.

³⁰ MARJÁNKO, Bedřich. Znárodňování živností [online]. totalita.cz [cit. 8. srpna 2021]. Dostupné z: <http://www.totalita.cz/sekter/zivnosti.php>.

³¹ HORÁK, Ondřej. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 26.

3 Ústavní limity zásahu do vlastnického práva a vyvlastnění

3.1 Základní východisko a některé případy zásahu

Úvodem je třeba zmínit, že Listina a Úmluva připouští na základě zákona a stanovených podmínek (zejména sledování legitimního cíle) omezení či zásah ze strany státu do vlastnického práva. Teorie zásahy dle typu kategorizuje na vyvlastnění (zbavení majetku), úpravu užívání majetku, jiné zásahy do pokojného užívání majetku.³² Přestože do merita této práce spadá zejména vyvlastnění, považuji za vhodné alespoň okrajově uvést také ostatní zásahy do vlastnického práva.

Částečně bylo omezení vlastnického práva zmíněno v souvislosti s vymezením jeho obsahu výše, a to zejména v intencích sousedského práva a širokého vymezení vyplývajícího z čl. 11 odst. 3 Listiny. Pouze doplním, že sociální funkce vlastnického práva není historicky novou limitací, neboť ta byla reflektována i do ustanovení § 364 OZO upravujícího podmínky výkonu vlastnického práva a imperativního pokynu spočívajícího ve výkonu vlastnického práva k podpoře a zachování obecného blaha. Obecně je takové omezení přípustné pouze za podmínky, že je tak „*stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah přiměřenosti mezi omezením pro vlastníka a výhodou pro ostatní.*“³³

Vedle sociální funkce Listina v čl. 11 odst. 5 explicitně upravuje daně a poplatky, které je možné adresátům ukládat pouze na základě zákona. Zákonodárci však není při ukládání daní ponechána libovůle, neboť „*daňový systém představuje nejen nezbytný prostředek k materiální existenci státu, nýbrž především test jeho legitimacy. Soustava daní proto musí být z hlediska její koncepce i konkrétní aplikace transparentní, předvídatelná a přiměřená. V opačném případě zmíněnou legitimizační funkci nemůže splňovat, a v konečném důsledku tak zpochybňuje samotný význam a funkce státu.*“³⁴ S podmínkou přiměřenosti úzce souvisí otázka, zda dopad daně nemá na adresáty (poplatníky) škrťící (rdousící) efekt. Ke rdousícímu efektu dochází tehdy, jestliže výše zdanění poplatníka dosahuje míry, kdy jím vykonávaná činnost přestává

³² TOMOSZEK, Maxim. In: BARTOŇ, Michal a kol. Základní práva. Praha: Leges, 2016, s. 318.

³³ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In: WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 312.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2005, sp. zn. 2 Afs 62/2004 (č. 572/2005 Sb. NSS).

být ekonomicky smysluplná pro její neefektivnost, „jinými slovy vyjádřeno, má-li posuzovaná daň, poplatek, příp. peněžní sankce ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce.“³⁵

3.2 Vyvlastnění

Vyvlastnění představuje intenzivní zásah do vlastnického práva, kterým dochází k nucenému odnětí vlastnického práva, v některých případech pak i k jeho omezení věcným břemenem (širší pojetí vyvlastnění). ESLP ve své judikatuře dokonce dospěl k tomu, že za vyvlastnění je třeba považovat situaci, kdy vlastník sice formálně zůstává vlastníkem, fakticky však nemůže vykonávat vlastnické právo a s věcí nakládat či jinak disponovat, přičemž se vlastník věci neúspěšně domáhá nápravy.

3.2.1 Ústavněprávní podmínky vyvlastnění obecně

Vyvlastnění je podle čl. 11 odst. 4 obecně přípustné tehdy, je-li dán veřejný zájem, a pouze na základě zákona a za náhradu. Uvedené podmínky poté bývají často doplňovány o podmínku soudního přezkumu, která vyplývá z čl. 36 odst. 2 Listiny.

Někteří autoři dovozují, že smysl zakotvení podmínek vyvlastnění v Listině spočívá v tom, že „závažnost a intenzita vyvlastnění jsou důvodem, proč jsou přímo v Listině zakotveny podmínky, které musejí být pro realizaci vyvlastnění splněny.“³⁶ S tím lze s ohledem na význam samotné Listiny v českém právním řádu souhlasit. Je však na místě připomenout, že podmínky vyvlastnění jsou dále konkretizovány ve speciálním zákoně (zákon o vyvlastnění).

3.2.2 Veřejný zájem

Chronologicky je existence veřejného zájmu první podmínkou vyvlastnění stanovenou v čl. 11 odst. 4 Listiny. Úvodem je třeba upozornit, že samotná Listina užívá pojmy obecný zájem (srov. čl. 11 odst. 3 LZPS) a veřejný zájem. Existují přitom dva názorové proudy, přičemž první z nich ztotožňuje pojem obecného zájmu s veřejným zájmem, jak správně uvádějí někteří autoři s poukazem na judikaturu ESLP (ESLP 8793/79, James a ostatní proti Spojenému království, bod 43) a ESD (ESD

³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna. 2004, sp. zn. Pl ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165).

³⁶ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In: HUSSEINI, Faisal a kol. Listina základních práv a svobod: komentář [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 9. 12. 2020. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Librandi, C-38/97, body 38–42)³⁷. Druhý názorový proud naopak mezi pojmy rozlišuje. Tento názorový rozpor reflektoval ÚS v nálezu a uvedl k tomu, že „mělo-li být mezi oběma pojmy rozlišováno, lze uvažovat o tom, že obecný zájem (obecné blaho jako jeden z obecných účelů existence státu od dob Aristotelových) je pojem širší, a to v tom smyslu, že se v něm veřejný zájem může projevovat toliko obecně (srov. k tomu již pojem obecné vůle ve srovnání s vůlí a zájmy všech u Rousseaua, J. J. O společenské smlouvě. Praha: V. Linhart, 1949, s. 36-37), ve vztahu k celku a jím uznávaným a vyjadřovaným hodnotám (tj. nikoliv jen pro určitý konkrétní případ), resp. zprostředkovaně. Zde jako příklad lze uvést právní úpravu sousedských práv, u níž jde "jen" o soukromé zájmy vlastníků sousedních nemovitostí, nicméně existuje zde (obecně) společenská potřeba tyto vztahy upravit, aby nedocházelo mezi těmito vlastníky ke sporům, které se mohou projevit i v jejich "okolí" (na veřejnosti), což je nakonec i v zájmu sousedů.“³⁸

Považuji za vhodné mezi obecným zájmem a veřejným zájmem rozlišovat, neboť nelze bezvýhradně souhlasit se závěry, že se jedná o takřka synonymní pojmy. ÚS v citovaném nálezu poukazuje na jejich vzájemný vztah a vymezuje obecný zájem jako pojem širší, než je veřejný. Důvodem k rozlišování, jako je ostatně i v odborné literatuře uváděno, je skutečnost, že nikoliv každý obecný zájem bude i veřejným zájmem.³⁹

Samotná Listina pak veřejný zájem dále nevymezuje ani nekonkretizuje, a to i s ohledem na to, že se jedná o neurčitý právní pojem. Na teoretické úrovni pak bývá veřejný zájem obecně pozitivně vymezován jako druh zájmu, který přesahuje jednotlivce. Ve snaze o negativní vymezení bývá užíván soukromý zájem jako opozitum k veřejnému zájmu. O veřejný zájem se tak z této perspektivy nebude jednat v případě zájmu jednotlivce nebo omezeného okruhu osob. K takovému vymezení však není možné přistupovat dogmaticky, neboť v řadě situací se může soukromý i veřejný zájem vzájemně prolínat.

³⁷ Tamtéž.

³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (N 200/91 SbNU 485), bod 86.

³⁹ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 36.

Snahu formulovat obecně platné vymezení veřejného zájmu měla již prvorepubliková judikatura, konkrétně NSS ve svém nálezu uvedl, že „*v relaci podniku k majiteli objektů a práv, jež je třeba vyvlastniti, záleží toliko na tom, zda stavba se podniká ve veřejném zájmu, t.j. v zájmu nějakého širšího celku, buďsi státního, územního, sociálního a pod., tedy za tím účelem, aby životním potřebám takového celku bylo vyhověno.*“⁴⁰ Veřejný zájem tak podle něj musí sledovat i účel spočívající v uspokojení životních potřeb. Každou životní potřebu však nelze vykládat jako veřejný zájem, a to ani v případě, kdy se bude jednat o kolektivní zájem. Na to v judikatuře upozorňuje ÚS, který akcentuje, že nikoliv každý kolektivní zájem bude současně veřejným zájmem, a odkazuje na F. A. Hayeka, který upozorňoval, že „*často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojení kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu.*“⁴¹ Hayek považoval za problematické prosazování zájmů určitých skupin a snahu označovat je za veřejný zájem i skrze veřejnou moc, ačkoliv o tom rozhodoval k tomu nadaný orgán. K tomuto dodává, že „*celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití aparátu vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin. Tento boj určitě neskončil se současnou tendencí prohlašovat za obecný zájem cokoli, o čem rozhodla většina tvořená koalicí organizovaných zájmů.*“⁴²

V této souvislosti je možné vzpomenout nálezu ÚS týkající se jezů na Labi, kterým došlo ke zrušení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. Zákonodárce ve zrušeném ustanovení zákona deklaroval, že konkrétní vodní cesta je ve veřejném zájmu. Fakticky tak vyloučil prostor k posuzování veřejného zájmu ve správním řízení a jeho soudnímu přezkumu. ÚS dospěl k závěru, že se materiálně nejedná o právní předpis, ale de facto individuální správní akt. Takový postup moci zákonodárné ÚS považoval za protiústavní z důvodu zásahu do moci výkonné a omezení možnosti soudního přezkumu, přičemž uvedl, že „*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.*“⁴³ Ke

⁴⁰ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 1938, sp. zn. 4770/35.

⁴¹ HAYEK, Friedrich August von. Právo, zákonodárství a svoboda: (nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie).. Praha: Academia, 1991, s. 14.

⁴² Tamtéž.

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641).

stejnému závěru ÚS dospěl i ve věci zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně, když judikoval, že „*deklarování veřejného zájmu zákonem v konkrétně určené věci je neslučitelné s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, omezuje rovněž právo na soudní přezkum, a je tak v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a 90 Ústavy České republiky, jakož i s čl. 36 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.*“⁴⁴

Někteří autoři považují za teoreticky možné východisko přijetí ústavního zákona deklarujícího veřejný zájem u generických staveb (např. dálniční stavby en bloc), který by podle nich byl ospravedlnitelný.⁴⁵ Nelze patrně pochybovat o sledování legitimního cíle, a minimálně u vytvoření páteřní dálniční sítě by bylo možné uvažovat o ospravedlňujícím účelu. Současně však není možné opomíjet a přehlížet pochybnosti o zcela účelovém přijímání ústavního zákona s úmyslem vyloučit přezkum Ústavním soudem s možností zrušení takového zákona. Mohlo by to vést ke vzniku negativního precedentu pro zákonodárnou moc, která by v případě politické vůle mohla účelově přijímat ústavní zákony tam, kde by postačoval obyčejný zákon, vědoma si nepřezkoumatelnosti a nezrušitelnosti ze strany ÚS, a ohrozit tak důvěru občanů v právní stát. Je však otázkou, zda by forma ústavního zákona s naprostou jistotou vyloučila přezkum ze strany ÚS, neboť historicky ÚS ústavní zákon zrušil⁴⁶ s poukazem na rozpor s materiálním ohniskem ústavy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy, za což se však stal ÚS předmětem kritiky. V deklarovaném veřejném zájmu zákonem ad hoc při přezkumu shledal rozpor mimo jiné právě s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy, které jsou obecně považovány za materiální ohnisko Ústavy.⁴⁷

Správně však dodávají, že prozatím byly předmětem přezkumu ÚS pouze zákony deklarující veřejný zájem ad hoc, nikoliv en bloc. Právní názor ÚS se však zdá být kategorický, zejména konstatuje-li, že taková právní úprava je neslučitelná s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, a omezuje právo na soudní přezkum. Domnívám se, že i u deklarovaného zájmu en bloc by tento rozpor přetrvával,

⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555).

⁴⁵ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 36.

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445).

⁴⁷ SYLLOVÁ, Jindřiška. In: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, aktualizováno k 18. dubnu 2016 [cit. 9. srpna 2021]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

a to s ohledem na to, že by jím bylo stále zasahováno do dělby moci, neboť ve správním řízení by nebyl u typové stavby posuzován veřejný zájem, ale především by byla omezena možnost soudního přezkumu. Závěr je možné podpořit nálezem ÚS Pl. ÚS 44/18 ze dne 17. 7. 2019 týkajícím se návrhu na zrušení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. V uvedeném nálezu dospěl ÚS k tomu, že ustavení „*neporušuje princip dělby moci a nezasahuje do moci výkonné a soudní. Zákonodárce vymezil tři obecné podmínky a vymezení obsahu čtvrté podmínky - uvedením prioritního dopravního záměru v nařízení vlády - ponechal v gesci vrcholného orgánu moci výkonné. Je proto na orgánech exekutivy, aby nezávisle posoudily splnění čtyř podmínek zákonné úpravy u konkrétního dopravního záměru. Napadeným ustanovením nebylo pro futuro orgánům moci výkonné určeno, že konkrétní stavba je prioritním dopravním záměrem; proto nelze hovořit o tom, že by napadená právní úprava vykazovala spíše prvky správního rozhodnutí a fakticky tak nahradila rozhodovací činnost správních orgánů, nýbrž má charakter obecného právního předpisu.*“⁴⁸ Pomocí užití argumentu a simili můžeme dospět k závěru, že zákonodárce je oprávněn zákonem obecně stanovit některé podmínky pro hodnocení existence veřejného zájmu, nikoliv však veřejný zájem zákonem explicitně deklarovat (srov. k obecnosti zákona⁴⁹). Pokud zákonodárce tyto podmínky stanoví, nedojde tímto postupem k narušení dělby moci, neboť posuzování splněných podmínek by podléhalo ve správním řízení moci výkonné. Současně by rozhodnutí příslušného správního orgánu podléhalo soudnímu přezkumu.

Ostatně, jak správně připomínají M. Tomoszek a V. Vomáčka, jsou i dnes využívány nástroje k deklaraci veřejného zájmu, které podle nich nejsou v rozporu se závěry ÚS. Vláda ČR jako vrcholný orgán veřejné moci tak bude pravděpodobně oprávněna vyjádřit veřejný zájem na realizaci konkrétního záměru usnesením. Historicky tak učinila v usnesení Vlády ČR ze dne 17. ledna 2018 č. 46 o posouzení převahy veřejných zájmů na schválení Koncepce vodní dopravy pro období 2016 – 2023 vč. opatření "Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz" zahrnujícího návrh záměru „Plavební stupeň Děčín“. V uvedeném ustanovení vláda ČR rozhodla, že „*ve vztahu k ochraně významně negativně*

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 17. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124), bod 63.

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. dubna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 (N 62/22 SbNU 55).

ovlivněných lokalit soustavy Natura 2000 existují naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu na schválení Koncepce...“⁵⁰. Soud při přezkumu usnesení dospěl k závěru, že jím nemohla být závazně vyřešena otázka veřejného zájmu a bude posuzována stavebním úřadem v územním rozhodnutí, tedy „usnesením nemůže konkrétnímu správnímu úřadu uložit povinnost, jak rozhodnout v konkrétním individuálním případě. Usnesení vlády tedy ani z tohoto důvodu není závazné pro konkrétní úřady obcí a krajů, které by v budoucnu rozhodovaly ve věci Plavebního stupně Děčín či jiných staveb obsažených v budoucí koncepci vodní dopravy.“⁵¹ Usnesení tak bude „jeden z podkladů pro rozhodnutí, se kterým se musí správní úřad vypořádat – a případně uvést zásadní důvody, proč se od jeho závěrů odchyľuje“⁵².

Nelze opomenout, že při posuzování veřejného zájmu v konkrétní věci může dojít ke kolizi hned několika veřejných zájmů. K. Šimáčková upozorňuje, že se tato problematika bude dotýkat především dopravních liniových staveb stojících v kolizi s veřejným zájmem na ochranu přírody, respektive právy vlastníků nemovitostí, které mohou být stavbou dotčeny.⁵³ V případě kolize veřejných zájmů budou muset správní úřady ve správním řízení postupovat obzvláště pečlivě ve vzájemném poměrování veřejných zájmů a své rozhodnutí náležitě odůvodnit. Právě ve zrušených zákonech uvedených výše deklarujících veřejný zájem lze mimo jiné sledovat snahu zákonodárce vyhnout se poměrování proti sobě stojících veřejných zájmů, a to jak ve správním, tak soudním řízení. Ačkoliv lze této snaze snad i rozumět, není ji podle mého názoru možné označit za správnou, a zkoumání veřejného zájmu by mělo zůstat v gesci příslušného správního úřadu, neboť jak již bylo výše uvedeno, představuje vyvlastnění nejintenzivnější možný zásah do vlastnického práva, a vědomi si vlastní nedávné historie, je nezbytná míra individualizace posuzování k naplnění důvěry v právní stát s úctou k základním lidským právům a svobodám.

⁵⁰ Usnesení Vlády ČR ze dne 17. ledna 2018 č. 46 o posouzení převahy veřejných zájmů na schválení Koncepce vodní dopravy pro období 2016 – 2023 vč. opatření "Realizace stavebních opatření odstraňujících úzká místa omezující plavební provoz" zahrnujícího návrh záměru „Plavební stupeň Děčín“.

⁵¹ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2019, sp. zn. 14 A 9/2019-41.

⁵² TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In: HUSSEINI, Faisal a kol. Listina základních práv a svobod: komentář [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 9. 12. 2020. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁵³ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In: WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 312.

3.2.3 Zákonný základ

Podle čl. 11 odst. 4 Listiny je vyvlastnění možné pouze na základě zákona, a jedná se tak o druhou ústavní podmínku vyvlastnění. Zákonným základem vyvlastnění v našem právním řádu je zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ve znění pozdějších předpisů. Samotný zákon upravuje zvláštní procesní postup vyvlastnění a vyvlastňovacího řízení a je dále doplněn o další právní předpisy, respektive zvláštní zákony, ve kterých jsou stanovené jednotlivé účely vyvlastnění. Příkladem takového zvláštního zákona obsahujícího účely vyvlastnění je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Na úrovni teorie je vedena diskuse o výkladu požadavku zákonného základu. Jejím předmětem je, zda je vyvlastnění přípustné nejen na základě zákona, ale i přímo zákonem samotným. K rozumnému závěru podle mě dospěl T. Grygar, který považuje spíše za přípustné pouze vyvlastnění na základě zákona, tj. správním aktem.⁵⁴ Svě závěry podporuje nejen judikaturou ÚS ve věci deklarace veřejného zájmu a výkladu v optice čl. 4 odst. 4 Listiny⁵⁵, ale i nálezem slovenského Ústavního soudu⁵⁶. Ten dospěl k závěru, že podle čl. 20 odst. 4 Ústavy Slovenské republiky⁵⁷ „*uvedené ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky predpokladá existenciu zákona, na základe ktorého je možné uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom*“⁵⁸ a „*Národná rada Slovenskej republiky ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle Ústavy Slovenskej republiky oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútene obmedziť vlastnícke právo.*“ Vzhledem k totožnému znění slovenského čl. 20 odst. 4 Ústavy a čl. 11 odst. 4 Listiny se lze domnívat, že závěry vyplývající z judikatury slovenského Ústavního soudu budou obecně platné i pro naši právní úpravu.

⁵⁴ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 41.

⁵⁵ Tamtéž

⁵⁶ Tamtéž, s. 40

⁵⁷ Jak upozorňuje T. Grygar, znění uvedeného článku odpovídá v překladu českému čl. 11 odst. 4 Listiny, když slovenské znění je „*Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.*“

⁵⁸ Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 3. dubna 1996, sp. zn. PL. ÚS 38/95 (33/1996 USn.).

Je třeba dodat, že v případě vyvlastnění přímo samotným zákonem by takový zákon ve snaze o ústavně komfortní znění musel obsahovat minimálně podmínky stanovené v čl. 11 odst. 4 Listiny. Nicméně ve světle judikatury ÚS, která shledává jako protiústavní zákon deklarující veřejný zájem v individuální věci, si lze pouze stěžít představit, že by ÚS neshledal jako protiústavní zákon, kterým dochází k vyvlastnění přímo. Tento závěr je možné podpořit argumentem a *minori ad maius*, tedy shledal-li ÚS jako protiústavní deklaraci veřejného zájmu zákonem v individuální věci, která představuje menší zásah do ústavy, tím spíše by shledal jako protiústavní vyvlastnění zákonem samotným.

3.2.4 Náhrada

Poslední podmínkou vyvlastnění na ústavněprávní úrovni je dle čl. 11 odst. 4 Listiny náhrada za vyvlastnění. V otázce stanovování výše náhrady či jeho způsobu však Listina mlčí. K. Šimáčková upozorňuje, že z judikatury ESLP při vyvlastnění vyplývá požadavek na hledání rovnováhy mezi veřejným zájmem (či obecným blahem) a zájmy ochrany jednotlivce při ochraně jeho základních práv, tedy i výše náhrady by měla být spravedlivá.⁵⁹ Ke stejnému závěru jako K. Šimáčková dospěli i další autoři, kteří nadto upozorňují, že výše musí být přiměřená, respektive spravedlivá, a bude se vztahovat na všechny případy omezení vlastnického práva.⁶⁰ Současně však upozorňují, že výklad nuceného omezení nemůže být extenzivní, neboť povinnost odškodnění by se vztahovala na jakékoliv omezení, s nímž by jeho vlastník nesouhlasil, ale bude se jednat o toliko omezení v intencích čl. 11 odst. 4, které bude intenzivní a bude zasahovat do esenciálního obsahu vlastnického práva.⁶¹

Odlišný názor zastává T. Grygar, který hovoří o potřebě plné náhrady, neboť samotná Listina nekonkretizuje způsob náhrady a čl. 11 odst. 4 Listiny je třeba vykládat v kontextu s čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy šetřit podstatu a smysl základních práv.⁶²

Považuji nejen za vhodné, ale i potřebné pokusit se vymezit vzájemný vztah mezi plnou náhradou a spravedlivou, respektive přiměřenou náhradou. Proces

⁵⁹ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In: WÁGNEROVÁ, Eliška a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 315.

⁶⁰ TOMOSZEK, Maxim. In: BARTOŇ, Michal a kol. Základní práva. Praha: Leges, 2016, s. 323.

⁶¹ Tamtéž s. 324

⁶² GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 42.

nalézání spravedlivé odměny bude in concreto odpovídat balancování mezi obecným zájmem a individuálním zájmem vyvlastňovaného. Ačkoliv výše spravedlivé náhrady nemusí odpovídat plné výši, ostatně „*EÚLP nezaručuje právo na náhradu škody v plné výši, jelikož legitimní cíle veřejného zájmu mohou odůvodňovat poskytnutí náhrady v nižší částce, než činí tržní hodnota věci*“⁶³, mohou se do její výše podle mého názoru promítnout zvláštní okolnosti, které budou odůvodňovat vyšší náhradu než v případě plné náhrady. Těmito okolnostmi by mohl být např. zvláštní vztah vyvlastňovaného k předmětu vyvlastnění a s tím související způsobené útrapy. Spravedlivá náhrada tak bude poskytovat větší rozmezí a rozptyl výše možné náhrady než plná výše, která by patrně měla reflektovat zejména tržní hodnotu a náklady spjaté s vyvlastněním. Uvedené závěry týkající se spravedlivé výše odměny potvrzuje ve své judikatuře i ESLP, který dospěl k tomu, že „*někdy znamenat nezbytnost stanovit částky jasně přesahující pouhou hodnotu vyvlastněného majetku*“⁶⁴

Otázkou výše náhrady se opakovaně zabýval i ÚS. V jednom případě explicitně uvedl, že „*v případě vyvlastňování pro potřebu výstavby silnic je v rozumném poměru k hodnotě majetku v zásadě pouze plná náhrada ve výši tržní ceny*.“⁶⁵ Obecně však má za to, že „*z ústavněprávního hlediska není v zásadě podstatné to, jakým způsobem dojde k vypořádání mezi vlastníkem a vyvlastnitelem, ale zda lze toto považovat za férové*.“⁶⁶ Dovozuje přitom kritérium, jehož optikou by se měly řídit obecné soudy, a tedy by „*při posuzování náhrad měly vycházet nejen ze znaleckých posudků na dotčené nemovitosti, ale měly by se zabývat také tím, zda původní vlastník je schopen v daném čase a lokalitě pořídit si za poskytnutou náhradu srovnatelnou nemovitost*.“⁶⁷ Úvahy ÚS o způsobu stanovování ceny považuji za správné, neboť z jejich závěru vyplývá větší nárok na obecné soudy k individuálnímu posouzení konkrétní věci, které nebude zohledňovat pouze samotnou tržní hodnotu vyvlastněné nemovitosti vycházející ze znaleckých posudků, ale bude akcentována rovněž realita vyvlastněného s cílem způsobit mu vyvlastněním co nejmenší možný zásah, respektive aby tento zásah negativně neovlivnil jeho ekonomickou mobilitu a životní

⁶³ TOMOSZEK, Maxim, VOMÁČKA, Vojtěch. In: HUSSEINI, Faisal a kol. Listina základních práv a svobod: komentář [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2021, aktualizováno k 9. 12. 2020. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁶⁴ Rozsudek ESLP ze dne 11. 4. 2002, Lallement proti Francii, č. 46044/99.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14 (N 139/78 SbNU 171), bod 15.

⁶⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2020, sp. zn. I. ÚS 2556/18.

⁶⁷ Tamtéž.

úroveň vůbec. Pokud by obecné soudy nevynaložily dostatek úsilí ve snaze nalézt spravedlivou náhradu, hrozí podle ÚS, že „*vlastníci nebudou poskytnuté náhrady považovat za férové, lze očekávat zvýšení počtu soudních sporů, jejichž vedení nepřispěje k realizaci účelu, pro který bylo vyvlastňovací řízení zahájeno.*“⁶⁸ Ostatně pokud by byla výše náhrady nepřiměřeně či dokonce excesivně nízká, bude taková náhrada představovat porušení základního práva na ochranu majetku s čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.⁶⁹

Náhradu nenalezneme upravenou pouze na úrovni ústavního práva, ale i na úrovni zákona. Zákon o vyvlastnění v části čtvrté upravuje náhradu a způsob jejího určování.

⁶⁸ Tamtéž

⁶⁹ Např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14 (N 139/78 SbNU 171), a v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. června, sp. zn. II. ÚS 1135/14 (N 124/77 SbNU 899).

4 Podmínky vyvlastnění podle zákona o vyvlastnění

4.1 Obecně

Podmínky vyvlastnění nejsou upraveny pouze na ústavněprávní úrovni, ale též na zákonné úrovni. V zákoně o vyvlastnění jsou zakotveny podmínky proporcionality, subsidiarity a souladu s cíli a úkoly územního plánování. Některé zákonné podmínky se částečně mohou překrývat s těmi ústavními, zejména je v této souvislosti možné uvažovat o proporcionalitě a subsidiaritě jako určité složce ústavní podmínky veřejného zájmu.⁷⁰

4.2 Proporcionalita vyvlastnění

První zkoumanou podmínkou je proporcionalita, která je zakotvena v § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění, který stanovuje, že vyvlastnění je možné provést pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem.⁷¹

Podmínka proporcionality je dále tvořena dvěma složkami, a sice kvalitativní a kvantitativní. Takové členění přitom již předpokládá důvodová zpráva k ustanovení § 4 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Složka kvalitativní představuje intenzitu zásahu, zjednodušeně řečeno, tam, kde postačuje vlastnické právo omezit (zřízení věcného břemene), nelze vlastnické právo odejmout. Je tak vyjádřena nezbytnost volit nejméně intenzivní zásah do vlastnického práva. NSS upozorňuje, že vyvlastnění je třeba chápat jako prostředek ultima ratio a nastupuje až tehdy, není-li jiného východiska, přičemž omezení vlastnického práva má vždy přednost před jeho úplným odejmutím.⁷²

V některých případech však samotný zvláštní zákon obsahující expropriační titul stanovuje, že vlastnické právo je možné pouze omezit formou zřízení věcného břemene (srov. např. § 25 odst. 4 energetického zákona). Lze přitom dovodit, že takový zákon bude ve vztahu k zákonu o vyvlastnění v poměru lex specialis.⁷³ Takové řešení však není možné vítat bez dalšího, neboť vyvlastňovací úřad nebude oprávněn

⁷⁰ GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 50.

⁷¹ § 4 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2008, sp. zn.6 As 11/2007 (č. 1582/2008 Sb. NSS).

⁷³ GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 52.

vlastnické právo odejmout ani tehdy, naplňovalo-li by to lépe účel vyvlastnění a ochranu vlastnického práva samotného vyvlastňovaného.⁷⁴ Je možné si představit situaci, kdy takovým zásahem bude vlastníkovu nemovitosti podstatně ztížen výkon vlastnického práva (někteří uvádějí i faktické vyloučení užívání⁷⁵), a úplné odejmutí vlastnického práva by lépe naplňovalo smysl a podstatu šetření ústavně zaručených práv dle čl. 4 odst. 4 Listiny, a to zejména pohledem možné vyšší náhrady při odejmutí vlastnického práva oproti jeho omezení. V této souvislosti by teoreticky bylo možné mluvit v extrémních případech i o vyvlastnění de facto.

Druhou složkou proporcionality je složka kvantitativní. Tou je vyjadřován rozsah, respektive velikost pozemku, kterého se dotýká omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění. Podle důvodové zprávy lze odejmout vlastnictví či jej omezit pouze na nezbytně nutné ploše k dosažení účelu stanoveného zákonem.⁷⁶ Takový požadavek se odráží i v judikatuře NSS, který akcentuje, že rozsah musí být přiměřený účelu, pro který se vyvlastňuje.⁷⁷ V této souvislosti je třeba upozornit na názor, podle něž lze za tu část považovat nejen prostor, kde bude umístěn samotný hmotný výsledek, ale i prostor nutný k jeho užívání pracovníky či k obsluze (srov. § 1240 odst. 2 NOZ).⁷⁸ Tento názor považuji za správný a v souladu s požadavkem přiměřenosti s ohledem na funkční vazbu, kterou nelze oddělit, vyžaduje-li se k naplnění účelu vyvlastnění obslužnost pracovníky.

S kvantitativní složkou souvisí i § 4 odst. 3 zákona o vyvlastnění, který umožňuje vyvlastňovanému na jeho žádost a při splnění podmínek rozšířit rozsah (kvantitativní složku) vyvlastnění.

4.3 Subsidiarita vyvlastnění

Zákon o vyvlastnění v § 3 odst. 1 zakotvuje subsidiaritu vyvlastnění, když stanovuje, že „*vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem.*“⁷⁹

⁷⁴ HANÁK, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 31.

⁷⁵ Tamtéž.

⁷⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, zvláštní část.

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2017, sp. zn. 2 As 341/2016.

⁷⁸ HANÁK, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 32.

⁷⁹ § 3 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů.

Subsidiarita představuje druhou zákonnou podmínku, která současně vyjadřuje vyvlastnění jako prostředek ultima ratio.

Na uvedené ustanovení navazuje § 5 zákona o vyvlastnění, který konkretizuje jednání vyvlastnítele s vyvlastňovaným o dohodě. Stanovuje způsob, jakým má vyvlastnitel prokázat, že se s vyvlastňovaným nedohodl, respektive se to nepodařilo, a také minimální standard vyjednávání mezi nimi.⁸⁰ Jedná se zejména o lhůtu k uzavření smlouvy, či podstatné náležitosti návrhu smlouvy.

Vedle toho je nutné se zabývat složkou vyjednávání, neboť NSS dovedl, že *„nemůže jít pouze o formální snahu o uzavření dohody spočívající v tom, že vyvlastnitel toliko zašle vyvlastňovanému návrh na uzavření kupní smlouvy a nikterak nereaguje (či reaguje zástupnými důvody) na jeho případné alternativní požadavky (jako např. na uzavření směnné smlouvy).“*⁸¹ V praxi tak nebude splněna podmínka subsidiarity např. v případě, požaduje-li vyvlastňovaný směnu pozemků a vyvlastnitel ji odmítne, ačkoliv vhodnými pozemky disponuje, a neexistuje důvod, aby je nesměnil.⁸²

Splnění podmínky nelze dovozovat ze samotné existence územního rozhodnutí, aniž by se správní orgán zabýval variantním řešením, které by mohlo představovat menší zásah do práv dotčených subjektů.⁸³

Existují však i výjimky, kdy se nevyžaduje snaha o uzavření dohody. V § 5 odst. 5 zákona o vyvlastnění jsou stanoveny výjimky, a to v případě, kdy *„není-li vyvlastňovaný znám, není-li znám jeho pobyt, nebo nepodařilo-li se mu doručit na známou adresu, nebo je-li vyvlastňovaný omezen ve smluvní volnosti právními předpisy, rozhodnutím soudu nebo rozhodnutím jiného orgánu veřejné moci, kterým mu bylo zakázáno převést vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě na někoho jiného.“*⁸⁴

⁸⁰ HANÁK, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 38.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 7 As 174/2014 (č. 3188/2015 Sb. NSS).

⁸² Tamtéž.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. října 2020, sp. zn. 6 As 171/2020 (č. 4118/2021 Sb. NSS).

⁸⁴ § 5 odst. 5 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů

4.4 Soulad s cíli a úkoly územního plánování

Poslední ze tří zákonných podmínek, která je obsažena v § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění, představuje soulad s cíli a úkoly územního plánování. Ustanovení stanovuje, že sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístování staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.⁸⁵

Podmínka souladu s cíli a úkoly územního plánování se nebude uplatňovat při každém vyvlastnění, ale pouze v případě, kdy se vyvlastněním sleduje změna ve využití nebo prostorovém uspořádání území. Soulad se v praxi prokazuje zpravidla územním rozhodnutím, bylo-li vydáno.⁸⁶ Jak upozorňují někteří autoři, prokazování splnění této podmínky bude představovat spíše formalitou, protože vyvlastňovacímu řízení bude přecházet územní rozhodnutí, které je možné pouze tehdy, je-li stavební záměr v souladu s cíli a úkoly územního plánování.⁸⁷ Je však třeba doplnit, že není-li podle stavebního zákona potřeba pro daný účel vyvlastněný vydání územní rozhodnutí, bude vyvlastňovací úřad tento soulad zkoumat sám.⁸⁸

⁸⁵ Tamtéž § 3 odst. 2

⁸⁶ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, aktualizováno k 7. říjnu 2016 [cit. 5. srpna 2021]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁸⁷ HANÁK, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 16.

⁸⁸ GRYGAR, Tomáš, FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 65.

5 Účely vyvlastnění

5.1 Obecně

Vyvlastnění je podle § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění přípustné pouze tehdy, je-li zvláštním zákonem stanoven účel vyvlastnění (expropriační titul) a současně veřejný zájem na dosažení takového účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastněného.

V samotném zákoně o vyvlastnění nenalezneme jednotlivé expropriační tituly a ani jejich přehled, ale toliko obecnou právní úpravu vyvlastnění a zvláštní procesní postup s tím související. Ostatně již z konstrukce § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění je zjevné, že jednotlivé expropriační tituly jsou, respektive budou, stanoveny zvláštními zákony. Jak již z uvedeného vyplývá, expropriační titul je možné stanovit pouze zákonem. Nebude tak postačovat podzákonná právní úprava. Požadavek zákonného základu vyvlastnění vyplývá již ze samotného ústavního zakotvení vyvlastnění v čl. 11 odst. 4, jež vedle veřejného zájmu a náhrady stanovuje přípustnost vyvlastnění pouze „na základě zákona“ (srov. čl. 11 odst. 5 Listiny a § 14 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a přípustnosti stanovení poplatků obecně závaznou vyhláškou). V případě § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění se hovoří o „účelech vyvlastnění stanovených zvláštním zákonem“ a bude se jednat mimo jiné právě o reflexi ústavního požadavku zákonného základu vyvlastnění.

Jednotlivé expropriační tituly jsou stanoveny ve zvláštních zákonech, a jejich úprava je tak roztržštěná. Perspektivou adresátů může tento způsob právní úpravy na první pohled způsobovat její nepřehlednost, nicméně expropriační tituly jsou stanoveny ve věcně souvisejících zákonech a lze souhlasit se závěry, že *„účely vyvlastnění jsou tak úzce spjaty s konkrétním předmětem regulace zvláštního zákona, s naplňováním cílů a účelů zákonem, jakož i s jinými postupy, pojmy a instituty zakotvenými ve zvláštním zákoně.“*⁸⁹ Ostatně jiní autoři připomínají, že *„ani v minulosti neexistoval zákon, který by obsahoval taxativní seznam účelů vyvlastnění“*.⁹⁰

⁸⁹ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 202.

⁹⁰ HANÁK, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 16.

5.2 Jednotlivé expropriační tituly

5.2.1 Stavební zákon

Stavební zákon v § 170 obsahuje hned několik expropriačních titulů, nestanovuje však žádné další specifikace, proto se při samotném vyvlastnění bude postupovat podle zvláštního zákona – zákona o vyvlastnění (srov. § 170 odst. 3 stavebního zákona).

První skupina expropriačních titulů je obsažena v § 170 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož lze práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, odejmout nebo omezit, jsou-li vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci. Podle § 170 odst. 1 písm. a) až d) stavebního zákona se jedná o veřejně prospěšnou stavbu nebo technickou infrastrukturu, veřejně prospěšné opatření, stavby a opatření k zajištění obrany a bezpečnosti státu či asanaci území.

Podmínkou přípustnosti omezení či vyvlastnění vlastnického práva je existence vymezení těchto účelů ve vydané územně plánovací dokumentaci. Na základě jazykového výkladu je možné dovodit, že taková územní plánovací dokumentace musí být vydána a nebude postačovat, aby byla teprve vytvářena, projednávána či zamýšlena.⁹¹ Současně ani v případě uvedení určité stavby či opatření do územně plánovací dokumentace jako veřejně prospěšné neznamena, že bude nezbytně nutné v budoucnu vlastnické právo k nemovitosti vyvlastnit či omezit, neboť se jedná o prostředek ultima ratio nastupující tehdy, nepostačuje-li jiný – mírnější – prostředek.⁹² Podmínkou zákonnosti územního plánu však je, že „*veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).*“⁹³

⁹¹ STUDNIČKA, Martin. In: PRŮCHA, Petr a kol. Stavební zákon: praktický komentář [online databáze]. Praha: Leges, 2020, aktualizováno k 1. červnu 2020 [cit. 20. července 2021]. Dostupné z: databáze aspi.cz.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2014, sp. zn. 4 As 84/2014 (č. 6482/2014 NSS).

⁹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 (č. 1910/2009 Sb. NSS).

Podle § 170 odst. 1 stavebního zákona je možné postupovat v případě staveb a opatření veřejně prospěšných i tehdy, nejsou-li uvedeny v žádném jiném právním předpisu jako expropriační tituly. Jako častý příklad bývá udávána např. stavba vodovodů a kanalizace.⁹⁴

Stavební zákon v § 2 odst. 1 písm. n) definuje veřejně prospěšnou stavbu jako stavbu pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezenou ve vydané územně plánovací dokumentaci.⁹⁵ NSS dovedl, že za veřejně prospěšnou stavbu bude nutné považovat např. i stavbu určenou k občasnému odvodňování pozemku, in concreto občasný vodoteč bránící materiálními škodám v případě přívalových dešťů.⁹⁶

Dle § 2 odst. 1 písm. o) stavebního zákona se pak veřejně prospěšným opatřením rozumí opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví, vymezené ve vydané územně plánovací dokumentaci.

Podle § 170 odst. 2 stavebního zákona je možné právo k pozemku nebo stavbě odejmout nebo omezit též za účelem vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě. Jedná se o další expropriační titul obsažený ve stavebním zákoně. Zvláštní je však v tomto případě extenzivněji vykládaný veřejný zájem.⁹⁷ KS v Českých Budějovicích dospěl k závěru, že „*veřejný zájem na vyvlastnění nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí; může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví.*“⁹⁸ ÚS při přezkumu akcentoval, že „*restriktivní výklad by vedl k nemožnosti cestou veřejného práva řešit vlastníky stavby nezaviněnou situaci, kdy k legálně vybudované stavbě byl v důsledku jiných okolností následně znemožněn přístup.*“⁹⁹ V obdobné věci KS v Hradci Králové dovedl, že žádnou stavební aktivitu nelze vnímat jako aktivitu čistě

⁹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 210.

⁹⁵ § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2010, sp. zn. 5 Ao 6/2010 (č. 2353/2011 Sb. NSS).

⁹⁷ LACHMANN, Martin. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. Stavební zákon - komentář. 5. vydání [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2016, aktualizováno k 1. dubnu 2015 [cit. 23. července 2021]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

⁹⁸ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. května 1999, sp. zn. 10 Ca 65/98 (SJS 583/2000).

⁹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. listopadu. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98.

soukromou, ale naopak jako rozvoj společnosti a její udržitelnost, již zabezpečuje mimo jiné územní plánování, a i v tom spočívá veřejný zájem.¹⁰⁰ NSS má však za to, že bude-li nezbytné zřídit věcné břemeno zajišťující přístup k pozemku či stavbě, bude nutné zvolit takové řešení, jež bude představovat co nejmenší zásah do vlastnického práva k pozemku, které bude věcným břemenem zatíženo, ale současně takové řešení nesmí představovat zjevně nepřiměřené náklady pro navrhovatele věcného břemene.¹⁰¹

5.2.2 Zákon o pozemních komunikacích

Zákon o pozemních komunikacích se řadí mezi zákony obsahující expropriační tituly. V § 17 odst. 2 zákona jsou vymezeny dva druhy expropriačních titulů, které se podstatně liší ve sledovaném účelu.

V prvním případě dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích se jedná o expropriační titul, podle něž lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě potřebnému k uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, modernizaci nebo rekonstrukci dálnice, silnice, místní komunikace I. třídy, jejich součástí, příslušenství nebo staveb souvisejících.¹⁰²

Je třeba upozornit, že tento expropriační titul sleduje obdobný účel vyvlastnění jako § 170 odst. 1 stavebního zákona,¹⁰³ a mezi autory odborné literatury se tak vede diskuze o to, zda i při účelu vyvlastnění dle § 17 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích musí být splněno zanesení stavby jako obecně prospěšné v územně plánovací dokumentaci. Proti sobě stojí názor, že tato podmínka splněna být musí, s poukazem na to, že zákon o pozemních komunikacích v takovém rozsahu nemůže vyloučit aplikaci stavebního zákona.¹⁰⁴ Oponentní názor pak říká, že taková podmínka z § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nejen nevyplývá, a nebude tak při

¹⁰⁰ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. října 2000, sp. zn. 31 Ca 82/2000 (SJS 744/2001).

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2008, sp. zn. 6 As 11/2007 (č. 1582/2008 Sb. NSS).

¹⁰² § 17 odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰³ Ke kritice duplicitní úpravě expropriačních titulů viz FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 210.

¹⁰⁴ Srov. ČERNÍNOVÁ, Michaela a kol. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2017, aktualizováno k 1. dubnu 2017 [cit. 24. července 2021]. Dostupné z: databáze aspi.cz.

vyvlastnění dle expropriačního titulu uvedeného v tomto zákoně muset být splněna, ale k tomu ještě je v § 17 odst. 1 stavebního zákona deklarován veřejný prospěch uvedených staveb.¹⁰⁵ Mám za to, že i přes určitou duplicitu expropriačních titulů je nelze zcela ztotožňovat, respektive jejich podmínky, a bude-li užit expropriační titul v zákoně o pozemních komunikacích, nebude tak nutné, aby byla splněna podmínka uvedená ve stavebním zákoně.

Druhým případem expropriačního titulu je § 17 odst. 2 písm. b), který stanovuje, že lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku, jestliže byla dálnice, silnice nebo místní komunikace zřízena na cizím pozemku.¹⁰⁶ Jedná se o možné řešení situace, kdy je osoba vlastníka pozemní komunikace a pozemku, na kterém leží, odlišná, a účelem je vyřešení majetkových vztahů mezi osobami.¹⁰⁷ V řadě případů se přitom bude jednat o relikty komunistického režimu a jejich praxe realizace obecně prospěšných staveb na cizích – nevyvlastněných – pozemcích.¹⁰⁸ Nicméně „*není omezen jen na historické zátěže spojené s pozemními komunikacemi postavenými před rokem 1989, ale dopadá také na pozemky, na nichž byla pozemní komunikace zřízena v pozdějším období.*“¹⁰⁹ NSS dovedl, že dálnicí, silnicí nebo místní komunikací zřízenou na cizím pozemku, pro kterou lze omezit či odejmout vlastnické právo, je třeba rozumět i stavbu nedokončenou. V uvedené věci došlo k vyvlastnění pozemků a započetí výstavby na základě pravomocného územního rozhodnutí a vydaných stavebních povolení, ale v průběhu výstavby došlo pravomocným rozhodnutím ke zrušení vyvlastnění pro nezaplacení náhrady za vyvlastnění. NSS dále upozornil, že „*zužující výklad zákonodárcem užitého pojmu „zřízena“, který by omezoval použití expropriačního důvodu toliko na stavby stavebně technicky i veřejnoprávně dokončené, by vedl k absurdním důsledkům a znemožnil by vyvlastnění v mezidobí probíhající výstavby pozemních komunikací, což by vedlo k neřešitelným situacím a k*

¹⁰⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 214.

¹⁰⁶ § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁷ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 214.

¹⁰⁸ ČERNÍNOVÁ, Michaela a kol. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2017, aktualizováno k 1. dubnu 2017 [cit. 24. července 2021]. Dostupné z: databáze aspi.cz.

¹⁰⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. 6 As 270/2020 (č. 4152/2021 Sb. NSS).

*poškození zájmů nejen vyvlastnítele, ale i samotného vyvlastňovaného.*¹¹⁰ V kontextu toho je třeba doplnit, že podle judikatury ÚS nesplňuje-li výsledek stavební činnosti pojmové znaky stavby jako věci nemovité, bude vlastníkem předmětné komunikace vlastník pozemku, na kterém se komunikace nachází.¹¹¹ Navzdory tomu ÚS dospěl k paradoxnímu závěru, že chodník může být samostatnou nemovitou věcí (stavbou), a jako takový je součástí místní komunikace ve smyslu § 12 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích, jejímž vlastníkem je podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích obec, a bude se tak jednat o případ místní komunikace zřízené na cizím pozemku ve smyslu § 17 odst. 2 písm. b) zákona o místních komunikacích.¹¹² Tento závěr ÚS se stal předmětem kritiky, neboť chodník nebude naplňovat definiční znaky stavby, a to minimálně samostatné účelové určení.¹¹³

§ 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích stanovuje paušální náhradu ve výši 10 000 Kč v případě, že se za účelem dle § 17 odst. 2 písm. a) omezuje vlastnické právo smlouvou. Smysl ustanovení je podle důvodové zprávy k novele zvýšení ochoty vlastníků nemovitostí k omezení vlastnického práva smlouvou tam, kde by podle oceňovacích předpisů náhrada za věcné břemeno činila velmi nízkou částku. Cílem je především úspora za vyvlastňovací řízení a urychlení.¹¹⁴

5.2.3 Zákon o drahách

Další expropriační titul je upraven v zákoně o drahách. Podle § 5 odst. 2 zákona o drahách lze k *„uskutečnění stavby dráhy odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě nebo právo odpovídající věcnému břemeni k pozemku nebo ke stavbě.*“¹¹⁵ Uvedený expropriační titul do zákona o drahách zavedla až novela č. 319/2019 Sb. Před účinností novely se v případě staveb dráhy postupovalo dle § 170 odst. 1 písm. a), § 18 odst. 5 stavebního zákona a veřejná prospěšnost těchto staveb se dovozovala z § 2 odst. 1 písm. k) a l) stavebního zákona.¹¹⁶

¹¹⁰ Tamtéž.

¹¹¹ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2019, sp. zn. III.ÚS 2280/18 (N 117/94 SbNU 395).

¹¹² Tamtéž.

¹¹³ MELZER, Filip, TÉGL, Petr. Problematické rozhodnutí Ústavního soudu k právní povaze chodníku. Bulletin advokacie [online databáze], 2020, č. 11 [cit. 25. července 2021]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 268/2015 Sb., zvláštní část, bod 19.

¹¹⁵ § 5 odst. 2 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁶ HOSTOVSKÁ, Helena. Vyvlastnění pro potřeby stavby dráhy. Soukromé právo [online databáze], 2017, č. 9 [cit. 25. července 2021]. Dostupné z: databáze aspi.cz.

Sledovaný účel vyvlastnění spočívá dle § 5 odst. 2 zákona o drahách v uskutečnění stavby dráhy. Tento pojem vymezuje § 5 odst. 1 zákona o drahách jako „stavby cesty určené k pohybu drážních vozidel a stavba, která rozšiřuje, doplňuje, mění nebo zabezpečuje dráhu bez ohledu, zda je v obvodu dráhy či nikoliv.“¹¹⁷ Předně je třeba uvést, že podle jazykového výkladu ustanovení nebude dopadat pouze na stavbu nových staveb drah, ale i na již existující, a to včetně jejich modernizace či jiné změny.¹¹⁸ Dále je možné stavby dráhy pro zjednodušení kategorizovat, a sice na stavby sloužící k pohybu drážních vozidel, tj. např. koleje, či je možné uvažovat i o přeložce¹¹⁹, a poté na stavby, které rozšiřují, doplňují, mění nebo zabezpečují dráhu, a to bez ohledu na to, zda se nachází v obvodu dráhy či nikoliv. Předně je třeba zdůraznit, že druhá kategorie staveb se nemusí nacházet v obvodu dráhy, tj. může být umístěna i jinde. Podle některých lze do této kategorie zařadit např. rekonstrukci na trati vyšších parametrů, rozšiřování o trolejové vedení při elektrifikaci či stavby související se zavedením ETCS.¹²⁰ Otázkou však je, nakolik je možné tuto kategorii vykládat extenzivně. Obecně může být při aplikaci určitým vodítkem vyhláška č. 177/1995 Sb., Ministerstva dopravy, kterou se vydává stavební a technický řád drah.¹²¹

Podle § 5 odst. 1 zákona o drahách se použije na dráhy celostátní, regionální, železniční, tramvajové, trolejbusové, nebo dráhy speciální. Zvláštní druh představují dráhy speciální. Speciální dráhou je třeba rozumět např. metro. Zákon o drahách přitom obsahuje proklamaci, že uvedené stavby jsou veřejně prospěšné. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „zakotvení veřejné prospěšnosti zákonem zároveň představuje podklad pro prokázání veřejného zájmu v konkrétních řízeních (zejm. vyvlastňovacích), ovšem samo o sobě není konstatováním veřejného zájmu v konkrétních případech.“¹²² Někteří autoři dovozují, že neurčité právní pojmy veřejný zájem a veřejná prospěšnost staveb si jsou obsahově velmi podobné a vyjadřují prospěch společnosti jako celku.¹²³ S tím lze souhlasit, mám však za to, že veřejná

¹¹⁷ § 5 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., zvláštní část, body 5 až 6.

¹¹⁹ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. září 2018, sp. zn. 28 Cdo 2777/2018 (C 17896).

¹²⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 217.

¹²¹ K tomu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. srpna 2014, sp. zn. 3 As 121/2013 (č. 3150/2015 Sb. NSS).

¹²² Důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., zvláštní část, body 5 až 6.

¹²³ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 218.

prospěšnost staveb bude typově vyjadřovat jejich obecný prospěch a užitek pro společnost, zatímco veřejný zájem bude reflektovat další proměnné posuzované ad hoc. V důsledku toho tak bude při vyvlastňovacím řízení kladen větší nárok na vyvlastňovací úřad, aby pečlivě posoudil a odůvodnil, proč typově obecně prospěšná stavba případně nebude v daném případě ve veřejném zájmu.

5.2.4 Zákon o státní památkové péči

Zákon o státní památkové péči poskytuje ochranu kulturních památek tvořících nejen dědictví lidu, ale i odraz historie a uchování kulturních, dějinných a společenských hodnot. Význam této ochrany zesiluje zakotvení poslání ochrany kulturních památek do preambule Ústavy, která vyjadřuje „*odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství.*“¹²⁴ Odrazem toho je i zakotvení ochrany kulturních památek v čl. 35 odst. 3 Listiny.

K zabezpečení této ochrany zákon o státní památkové péči stanovuje vlastníkově povinnosti (srov. např. § 9 zákona o státní památkové péči) a k dosažení tohoto účelu umožňuje orgánům státní památkové péče užít zákonných prostředků včetně represivní povahy. Prostředek ultima ratio pak představuje možnost vyvlastnění dle § 15 odst. 3, který stanovuje, že „*zanedbává-li vlastník nemovité kulturní památky, která není státním majetkem, trvale své povinnosti a ohrožuje tím její zachování nebo užívá-li kulturní památku v rozporu s jejím kulturně politickým významem, památkovou hodnotou nebo technickým stavem, může se ve společenském zájmu, nedojde-li k dohodě s vlastníkem o jejím prodeji státu, výjimečně kulturní památku na návrh obecního úřadu obce s rozšířenou působností rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu vyvlastnit.*“¹²⁵

Podmínkou tak je, aby vlastník trvale zanedbával své povinnosti a ohrožoval tím zachování nemovité kulturní památky nebo ji užíval v rozporu s její povahou. Nebude přitom stačit, aby trvale, tj. po delší časové období, zanedbával své povinnosti, ale musí tím ohrožovat její zachování. Bude-li tak vlastník pouze zanedbávat své povinnosti, avšak nebude tím ohrožovat její zachování, nebudou podmínky splněny. Historicky však v ČR k vyvlastnění z tohoto účelu nedošlo, a stanovení mezí, kdy budou podmínky splněny, je obtížné – i s ohledem na relativní vágnost formulace

¹²⁴ zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁵ § 15 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

podmínek. V této souvislosti je možné uvést případ, kdy vlastníci neměli zájem na zachování dané kulturní památky, dlouhodobě usilovali o zrušení její památkové ochrany, a docházelo k devastaci obytného křídla do té míry, že téměř všechny konstrukce, tj. zdivo, dřevěné stropy či klenby, byly stěží zachovatelné, a docházelo toliko k ukládání pokut.¹²⁶ Veřejný ochránce práv dospěl k tomu, že „*přístup státu a jeho orgánů se v podobných případech nemůže omezit pouze na ukládání pokut, ale měl by v rámci zákonem stanovených pravomocí přistoupit k realizaci dalších (subsidiárních) opatření, jimiž by se o zachování památkově chráněné stavby důrazně zasadil.*“¹²⁷ Vyvlastněním za účelem ochrany kulturních památek se zabýval i ESLP, který má za to, že „*ochrana kulturního dědictví země je vhodným legitimním důvodem k vyvlastnění nemovitosti klasifikované jako kulturní majetek státem.*“¹²⁸

Podle § 17 odst. 2 zákona o státní památkové péči je vyvlastnění přípustné také tehdy, je-li třeba k vytvoření ochranného pásma získat některé pozemky nebo stavby, případně provést jejich odstranění.

5.2.5 Zákon o ochraně přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny bývá řazen mezi další právní předpisy, které zakotvují účel vyvlastnění, a to v § 60 odst. 1, podle kterého „*vyvlastnit nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny lze v případech stanovených zvláštním předpisem.*“¹²⁹

Na úrovni teorie se vede diskuze o to, zda se skutečně jedná o samostatný expropriační titul či nikoliv. O problematičnosti svědčí užití jazykového výkladu, podle kterého lze za účelem ochrany přírody a krajiny vyvlastnit pouze v případech stanovených zvláštním předpisem. Takový právní předpis přitom představoval stavební zákon č. 50/1976 Sb., ve znění zák. č. 262/1992 Sb., který umožňoval vyvlastnění pro vytvoření chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany. Podle Kocourka však zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje samostatný a dostatečně konkrétní účel vyvlastnění, kterým je ochrana přírody krajiny a vychází přitom z generální klauzule v § 2 odst. 1 a demonstrativního výčtu v § 2 odst. 2 zákona

¹²⁶ Zpráva Veřejného ochránce práv ze dne 26. 6. 2013, sp. zn. 3560/2011/VOP.

¹²⁷ Tamtéž.

¹²⁸ Rozsudek ESLP ze dne 19. února 2009, Kozacioğlu proti Turecku, č. 2334/03.

¹²⁹ § 60 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

o ochraně přírody a krajiny.¹³⁰ To však odmítá např. Hanák s argumentem, že „*není udržitelné velmi obecně až vágně formulované prostředky ochrany přírody a krajiny uvedené v § 2 považovat za samostatný účel vyvlastnění z toho důvodu, že vyvlastnění je prostředek ultima ratio a nejzávažnější zásah do vlastnického práva vůbec. Demonstrativní výčet činností na ochranu přírody a krajiny nemůže být dostačujícím podkladem pro odnětí vlastnického práva. Navíc u některých z uvedených opatření nelze o odnětí vlastnického práva ani uvažovat: například u účasti na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů s cílem zajistit ekologicky vhodné lesní hospodaření.*“¹³¹ Ke stejnému závěru jako Hanák dospěl Stejskal s poukazem na jazykový, historický a teleologický výklad.¹³² Souhlasím se závěry Hanáka a Stejskala a domnívám se, že se nebude jednat o samostatný expropriační titul, neboť konstrukce § 60 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vychází z odkazu na dnes již neexistující ustanovení stavebního zákona, a tento úmysl vyjádřil i zákonodárce v důvodové zprávě, když uvedl, že „*dosavadní právní úprava obsažená ve stavebním zákoně zná institut vyvlastňování nemovitostí v chráněných územích. Tento text na něj odkazuje.*“¹³³ Nelze tak již s ohledem na jazykový a historický výklad přijmout závěry Kocourka, považující uvedené ustanovení za samostatný expropriační titul.

5.2.6 Vodní zákon

Podle § 55a vodního zákona lze „*práva k pozemkům a stavbám, potřebným pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi, lze odejmout nebo omezit postupem podle zákona o vyvlastnění. Jedná se tak o další zvláštní zákon obsahující expropriační titul.*“¹³⁴

Účelem vyvlastnění je uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi. Samotný zákon v § 64 definuje povodně jako „*přechodné výrazné zvýšení hladiny vodních toků nebo jiných povrchových vod, při kterém voda již zaplavuje území mimo koryto vodního toku a může způsobit škody.*“¹³⁵ Podle

¹³⁰ KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, s. 73-74.

¹³¹ HANÁK, Jakub. In: VOMÁČKA, Vojtěch a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2018, aktualizováno k 1. prosinci 2017 [cit. 31. července 2021]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://db.beck-online.cz).

¹³² STEJSKAL, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář [online databáze]. Praha: Wolters Kluwer, 2016, aktualizováno k 1. lednu 2016 [cit. 31. července 2021]. Dostupné z: [databáze aspi.cz](https://db.aspi.cz).

¹³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zvláštní část, k § 60.

¹³⁴ § 55a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ Tamtéž § 64 odst. 1.

důvodové zprávy bude ve většině případů dostačující zřízení věcného břemene, zejména pro stavbu suchých nádrží – poldrů. V souladu s dikcí zákona se přitom musí jednat o veřejně prospěšnou stavbu, a Hanák k tomu uvádí, že „není bez dalšího možné ani z ustanovení vodního zákona dovodit možnost vyvlastnění pro protipovodňové opatření, které v územně plánovací dokumentaci vymezeno není.¹³⁶ Podle něj se tak ustanovení vodního zákona stalo nadbytečným¹³⁷, neboť § 2 odst. písm. m) bod 2 stavebního zákona zahrnuje i stavby ke snižování ohrožení území živelnými nebo jinými pohromami, a bude tak možné k vyvlastnění použít § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

5.2.7 Zákon o elektronických komunikacích

Dalším zvláštním zákonem zakotvujícím expropiační titul je zákon o elektronických komunikacích. Dle § 104 odst. 4 zákona o elektronických komunikacích je možné omezit vlastnické právo věcným břemenem za účelem zajištění veřejné komunikační sítě, respektive zřízení a provozování nadzemního nebo podzemního komunikačního vedení veřejné komunikační sítě. Nadzemní a podzemní komunikační sítě přitom vymezuje § 104 odst. 9 a rozumí se jimi „drátové, kabelové nebo bezdrátové vedení, včetně souvisejícího elektronického komunikačního zařízení, postavené nad zemí, vně nebo uvnitř budov.“¹³⁸

Zřízení věcného břemene na základě rozhodnutí vyvlastňovacího ve prospěch podnikatele je možné za podmínky, že se mu nepodařilo uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí o zřízení věcného břemene s vlastníkem dotčené nemovitosti, nebo prokázali se, že vlastník není znám, či proto, že je prokazatelně nečinný nebo je-li vlastnictví nemovitosti sporné, či je vlastník v disponování s ní omezen.

Podle dikce ustanovení je subjektem, v nějž může být věcné břemeno zřízeno, podnikatel. Jedná se tak o vyvlastňovací titul ve prospěch subjektu soukromého práva,¹³⁹ a podle některých názorů se jedná o výraz privilegia určitého druhu podnikání pro jeho význam pro společnost.¹⁴⁰ V souvislosti se subjektem (podnikatelem) se

¹³⁶ HANÁK, Jakub. Vyvlastnění z environmentálních důvodů. Současný stav a perspektivy. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 42.

¹³⁷ Tamtéž s. 43.

¹³⁸ § 104 odst. 9 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁹ Srov. Tamtéž § 8 odst. 2.

¹⁴⁰ HANDRLICA, Jakub. Vyvlastňovací tituly podnikatelů všeužitečných děl. Právní rozhledy [online databáze], 2018, č. 2 [27. července 2021]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

v teorii vede diskuze, zda se jedná o věcné břemeno in personam nebo in rem. Pro věcné břemeno in personam svědčí, že „*práva ze služebnosti svědčí konkrétní, ve správním rozhodnutí vymezené osobě (podnikateli)*.“¹⁴¹ V § 104 odst. 11 zákona o elektronických komunikacích se pak hovoří o přechodu oprávnění z věcného břemene na právního nástupce podnikatelů. Právě přechod věcného břemene na právního nástupce by obecně svědčil naopak o věcném břemenu in rem. Nicméně existují i zvláštní případy, kdy na právního nástupce přechází i věcné břemeno in personam.¹⁴² Osobně se tak domnívám, že by se v souladu s dikcí § 104 odst. 11 zákona o elektronických komunikacích mohlo jednat o zvláštní případ věcného břemene in personam, které bude za zákonem stanovených podmínek přecházet na právního nástupce. V souvislosti s návrhem na zřízení věcného břemene NSS dovedil, že takovou žádost není možné zamítnout pouze s poukazem na to, že žádost byla podána až po provedení pokládky telekomunikační sítě.¹⁴³

Podnikatel zajišťující veřejnou komunikační síť je podle § 104 odst. 6 zákona o elektronických komunikacích oprávněn vstupovat nebo vjíždět na cizí nemovitost a kácet či oklešťovat dřeviny za uvedených podmínek, přičemž jde o „*legální věcné břemeno, tedy o veřejnoprávní omezení vlastnického práva, k jehož vzniku není třeba rozhodnutí ani smlouva a vyplývá ex lege*.“¹⁴⁴

5.2.8 Energetický zákon

Energetický zákon obsahuje systém expropriačních titulů, které jsou v poměru subsidiarity a speciality.¹⁴⁵ Subsidiárním expropriačním titulem, který umožňuje nejen vlastnická práva k pozemku nebo stavbě omezit, ale i odejmout, je upraven v § 3 odst. 2 energetického zákona, a to za účelem „*zřízení a provozování stavby přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, výroby elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, zásobníku plynu, těžebního plynovodu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k*

¹⁴¹ GRYGAR, Tomáš. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 238.

¹⁴² Srov. § 1302 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, sp. zn. 5 As 11/2003 (č. 630/2005 Sb. NSS)

¹⁴⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2011, sp. zn. NS 22 Cdo 969/2010.

¹⁴⁵ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 234.

*rozvodnému tepelnému zařízení anebo pro zřízení a provozování stavby související.*¹⁴⁶

Jednotlivými expropriačními tituly upravenými v energetickém zákoně jsou v § 24 odst. 4 (zařízení přenosové soustavy), § 25 odst. 4 (provozovatel distribuční soustavy) v elektroenergetice, § 57 odst. 4 (výrobce plynu) zřizování a provozování těžebních plynovodů a výrobníků plynu zřizovat a provozovat na cizích nemovitostech těžební, § 58 odst. 2, § 59 odst. 2 a § 60 odst. 2 plynárenská zařízení a § 76 odst. 7 zřizování a provozování rozvodných tepelných zařízení.

Obecně pro ně platí, že není možné vlastnická práva odejmout, ale pouze omezit věcným břemenem. Současně pro ně právní úprava energetického zákona stanovuje, že příslušný provozovatel je povinen zřídit věcné břemeno umožňující užití cizí nemovitosti smluvně za jednorázovou náhradu (subsidiarita), a pro případ, že vlastník není znám nebo je nedosažitelný, nečinný nebo s ním nedošlo k dohodě, vydá příslušný vyvlastňovací úřad na návrh provozovatele přenosové soustavy rozhodnutí o zřízení věcného břemene umožňujícího využití této nemovitosti nebo její části. Pokud vlastník odmítne návrh smlouvy a požaduje uzavření smlouvy jiné, např. kupní nebo nájemní, bude to důvodem pro zahájení vyvlastňovacího řízení.¹⁴⁷

V souvislosti se zřizováním a provozem energetických sítí vzniká i oprávnění vstupovat a vjíždět na cizí pozemek nebo odstraňovat či oklešťovat porosty, neučiní-li tak vlastník po předchozím upozornění a stanoveném rozsahu. Osadská k tomu uvádí, že *„výkon tohoto veřejnoprávního oprávnění není – jakožto zásah do práv vlastníka nebo uživatele nemovitosti – bez omezení. Limitem vstupu a vjezdu na cizí nemovitost je obecná povinnost provozovatele distribuční soustavy vstup nebo vjezd na cizí nemovitost vlastníkům nebo uživatelům této nemovitosti oznámit, co nejvíce šetřit jejich práva a uvést dotčené nemovitosti do předchozího stavu, a není-li to možné s ohledem na povahu provedených prací, do stavu odpovídajícímu předchozímu účelu nebo užívání a bezprostředně jim to oznámit.*¹⁴⁸ Pokud je vlastník v důsledku toho omezen v obvyklém užívání nemovitosti nebo mu vznikne újma na majetku, má právo na přiměřenou jednorázovou náhradu (např. § 59 odst. 3 energetického zákona).

¹⁴⁶ § 3 odst. 2 zákona č. č. 458/2000 Sb., energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016 (NS 587/2017)

¹⁴⁸ OSADSKÁ, Jana. In: ZDVIHAL, Zdeněk a kol. Energetický zákon. 1. vydání [online databáze]. Praha: C. H. Beck, 2018, aktualizováno k 1. září 2017 [cit. 1. srpna 2021]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Výkon tohoto veřejnoprávního oprávnění není – jakožto zásah do vlastníka nebo uživatele nemovitosti – bez omezení. Limitem vstupu a vjezdu na cizí nemovitost je obecná povinnost provozovatele zásobníku plynu vstup nebo vjezd na cizí nemovitost vlastníkům nebo uživatelům této nemovitosti oznámit, co nejvíce šetřit jejich práva a uvést dotčené nemovitosti do předchozího stavu. Není-li to s ohledem na povahu provedených prací možné, je třeba nemovitost uvést do stavu odpovídajícího předchozímu účelu nebo užívání a neprodleně to majiteli oznámit.

5.2.9 Zákon o přírodních léčivých zdrojích

Expropiační titul, podle kterého je možné omezit vlastnická práva v případě, že vlastník nemovitosti brání vyhledávání přírodního léčivého zdroje, nebo omezit či vyvlastnit vlastnická práva tehdy, brání-li vlastník nemovitosti ve využívání nebo ochraně přírodního léčivého zdroje a ochraně zdroje přírodní minerální vody, je zakotven v § 33 odst. 2 lázeňského zákona.

Lázeňský zákon v § 2 odst. 1 vymezuje přírodní léčivé zdroje, jimiž lze zjednodušeně rozumět přirozeně se vyskytující minerální vodu, plyn nebo peloid, které mají vlastnost vhodnou pro léčebné využití, a o tomto zdroji je vydáno osvědčení podle lázeňského zákona. Zdrojem přírodní minerální vody se podle § 2 odst. 2 zákona rozumí přirozeně se vyskytující podzemní voda.

Z hlediska vlastnického práva je třeba upozornit na režim týkající se povrchové a podzemní vody, neboť podle § 3 odst. 1 lázeňského zákona nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí pozemku a ani jeho příslušenstvím. Vlastníkem přitom není ani stát, neboť se jedná o tzv. *res extra commercium*.¹⁴⁹ Vlastnické právo je možné nabýt odběrem vody (okupací).¹⁵⁰ K využívání zdroje je přitom třeba povolení vydané ministerstvem (srov. § 9 lázeňského zákona).

Jak již je shora naznačeno, bude nutné rozlišovat sledovaný účel zásahu do vlastnického práva. Bude-li účelem vyhledávání přírodního léčivého zdroje, bude vlastnické právo možné pouze omezit. Bude-li však účelem využívání nebo ochrana přírodního léčivého zdroje, bude možné vlastnické právo omezit, nebo nemovitost

¹⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. června 2008, sp. zn. 22 Cdo 1244/2007.

¹⁵⁰ KRECHT, Jaroslav. Vody a jejich právní povaha. Právní rozhledy [online databáze], 2014, č. 23-24 [cit. 29. července 2021]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz)

vyvlastnit. Bráněním se v intencích § 33 odst. 2 bude chápána činnost, kdy vlastník nemovitosti např. neumožní zřízení vrtu, či bude pozemek odvodňovat.¹⁵¹

Podle § 33 odst. 3 lázeňského zákona se řízení o vyvlastnění provádí na základě žádosti ministerstva zdravotnictví.

¹⁵¹ HANÁK, Jakub. Vyvlastnění z environmentálních důvodů. Současný stav a perspektivy. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 47

6 Náhrada za vyvlastnění

6.1 Určení náhrady

Základním východiskem při určování náhrady za vyvlastnění je, že se náhrada poskytuje primárně v penězích. Další možností je pak poskytnutí naturální náhrady, na kterou neexistuje právní nárok.¹⁵² Neplatí to však absolutně, neboť judikatura dovodila, že disponuje-li vyvlastnitel odpovídajícím pozemkem ke směně a bez objektivního důvodu ke směně nechce přistoupit, nebude splněna podmínka subsidiarity a není možné přistoupit k vyvlastnění.¹⁵³ Obecně by však výše náhrady měla odpovídat majetkové újmě, která v důsledku vyvlastnění u vyvlastňovaného nastane.¹⁵⁴

Výchozí ustanovení při určování náhrady představuje § 10 odst. 1 písm. a) zákona o vyvlastnění, který stanovuje, že za „*vyvlastnění náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby včetně jejich příslušenství, došlo-li k odnětí vlastnického práva k nim.*“¹⁵⁵ Cenou obvyklou se přitom podle § 2 odst. 1 zákona o oceňování majetku rozumí „*cena, která by byla dosažena při prodejkách stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné 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 přikládaná majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim. Obvyklá cena vyjadřuje hodnotu majetku nebo služby a určí se ze sjednaných cen porovnáním.*“¹⁵⁶

Pozitivní pomoc při určování ceny obvyklé může představovat zveřejňování cenového údaje v katastru nemovitostí, neboť podle § 24 katastrální vyhlášky je cenový údaj o dosažení kupní ceny nemovitostí nebo skupiny nemovitostí, které byly

¹⁵² Srov. HANÁK, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 70.

¹⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2014, sp. zn. 7 As 174/2014 (č. 3188/2015 Sb. NSS).

¹⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015 (NS 7222/2016).

¹⁵⁵ § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁶ § 2 odst. 2 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů.

nabyty na základě kupní smlouvy nebo v dražbě a dle § 4 odst. 1 písm. c) je cenový údaj obsahem katastru. Telec upozorňuje, že je třeba si uvědomit, že některé ceny mohou být zkreslené a reflektovat i cenu zvláštní obliby.¹⁵⁷ A doplňuje, že porovnávat lze pouze ty nemovitosti, které jsou srovnatelné a jsou si podobné v podstatných znacích nejen věcných (např. poloha, lokalita, velikost, stav, ...), ale i právních, mezi něž je třeba řadit např. zatížení nemovitosti zástavním právem.¹⁵⁸ Významným kritériem je i čas, tj. vyhodnocování cen by mělo probíhat z nedávno uskutečněných prodejů nemovitostí. Zejména v době rychle rostoucích cen na realitním trhu by pak měl být kladen větší důraz na aktuálnost dat.¹⁵⁹

Mohou však nastat i situace, kdy nebude možné porovnáním zjistit cenu obvyklou. Na tyto případy dopadá ustanovení § 2 odst. 3 zákona o oceňování majetku, který stanovuje, že „v odůvodněných případech, kdy nelze obvyklou cenu určit, oceňuje se majetek a služba tržní hodnotou, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na tržní hodnotu vliv. Důvody pro neurčení obvyklé ceny musejí být v ocenění uvedeny.“¹⁶⁰ Co se rozumí tržní hodnotou, pak zákon stanovuje v § 2 odst. 4 zákona o oceňování majetku.

V případě omezení vlastnického práva bude podle § 10 odst. 1 písm. b) za vyvlastnění náležet vyvlastňovanému náhrada „ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu, došlo-li k omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě zřízením věcného břemene nebo došlo-li k odnětí nebo omezení práva odpovídajícího věcnému břemenu.“¹⁶¹ Způsob oceňování věcného břemene je stanoven v § 16b zákona o oceňování majetku, který říká/deklaruje, že se oceňuje výnosovým způsobem na základě ročního užítku při zohlednění doby jeho trvání, nebo pevnou částkou, nelze-li určit roční užitek z věcného břemene. U služebností se v ročním užítku zohledňuje míra omezení užívání nemovité věci. Někteří autoři však s tímto závěrem nesouhlasí a mají za to, že takový výpočet ceny nezohledňuje majetkovou újmu vyvlastněného, nebude v rozumném poměru k ceně obvyklé, a své argumenty

¹⁵⁷ TELEC, Ivo. Posuzování obvyklé ceny u převodu nemovitostí. Bulletin advokacie [online databáze], 2015, č. 6 [cit. 30. července 2021]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

¹⁵⁸ Tamtéž.

¹⁵⁹ Podle dat Eurostatu činil meziroční růst cen bytů a domů v České republice v prvním čtvrtletí roku 2021 11,9 %.

¹⁶⁰ § 2 odst. 3 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶¹ § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů.

podporují tím, že poznámka pod čarou není právně závazná (srov. I. ÚS 22/99).¹⁶² Domnívám se, že stanovení ceny ve výši obvyklé bude více odpovídat naplnění zákonné podmínky náhrady odpovídající majetkové újmě vyvlastňovaného dle § 10 odst. 3 zákona o vyvlastnění, a konečně i reflektovat judikaturu.

Podle § 20 zákona o vyvlastnění se výše náhrady stanovuje na základě znaleckého posudku, který je ve vyvlastňovacím řízení obligatorním důkazním prostředkem, a stanovení výše náhrady bez znaleckého posudku by způsobovalo nezákonnost rozhodnutí.¹⁶³ Stanovení ceny znalcem však představuje východisko pro správní úvahu vyvlastňovacího úřadu, neboť se jedná o otázku právní, nikoliv skutkovou, která jako taková znalci nepřísluší.¹⁶⁴ NS k tomu uvádí, že „výše náhrady má být stanovena ve výši, která má vyvlastňovanému zajistit, aby mu nevznikla majetková újma (s přihlédnutím k místu a času), a ze znaleckého posudku se přitom vychází (...) Slouží jen tomu, aby v procesu vyvlastňování byl dán návod k postupu za účelem nalezení optimálního řešení pro vyvlastňovaného i vyvlastňovatele.“¹⁶⁵

6.2 Soudní přezkum výroku o náhradě za vyvlastnění

Soudní přezkum náhrady při vyvlastnění se řídí částí V. OSŘ a budou o ní rozhodovat civilní soudy, a to věcně a místně příslušný krajský soud, v jehož obvodu je nemovitá věc podle § 28 odst. 1 zákona o vyvlastnění a § 250 odst. 2 OSŘ. K podání žaloby je přitom aktivně legitimován nejen vyvlastňovaný, ale i vyvlastnitel, respektive i třetí osoba, jejíž právo vyvlastněním zaniká.¹⁶⁶ Lhůta k podání žaloby je podle § 28 odst. 2 zákona o vyvlastnění 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, a její zmeškání nelze prominout.

Podle § 28 odst. 3 zákona o vyvlastnění soud při určování výše náhrady zohlední všechny okolnosti tak, aby dospěl ke spravedlivé náhradě. Zákon dále stanovuje kritéria, podle nichž v odůvodněných případech stanoví částku. Těmito kritérii jsou mimořádné vlastnosti vyvlastňovaného pozemku nebo stavby či mimořádné okolnosti věci.

¹⁶² HANÁK, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 105.

¹⁶³ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 101.

¹⁶⁴ HANÁK, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 73.

¹⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015 (NS 7222/2016).

¹⁶⁶ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 193.

Kromě náhrad stanovených podle § 10 zákona o vyvlastnění lze vyvlastňovanému poskytnout částku v maximální výši až 40 % ze stanovené ceny v případě zmírnění tvrdosti vyvlastnění, zohledňující i délku vlastnictví pozemku nebo stavby více než 15 let od nabytí za úplatu.

Zmírnění tvrdosti bude dopadat na případy zásahu nejen do majetkové sféry, ale i sféry osobní. Někteří autoři jako příklad uvádějí vyvlastnění rodinného domu, v němž bydlí rodina po generace.¹⁶⁷ Domnívám se, že v některých případech by se mohlo jednat o věc mající znaky věci zvláštní obliby. Ptáček věc zvláštní obliby definuje jako „věc hmotnou či nehmotnou, individuálně určenou, nezaměnitelnou, která má pro jejího držitele zvláštní subjektivní hodnotu vyvolanou zvláštními poměry k této věci nebo jejíž oblíba je vyvolána náhodnými vlastnostmi věci (...), ke které osoba vykazuje určitý a trvalý emociální vztah.“¹⁶⁸ Následkem těchto vlastností je, že „věc ta má vyšší cenu jen pro určitou osobu nebo pouze pro určitý okruh osob.“¹⁶⁹ V souvislosti s takovými případy mám za to, že by bylo možné subsidiárně použít jako obecné východisko kritérium, zda věc nenaplnuje definiční znaky věci zvláštní obliby, které by odůvodňovaly navýšení náhrady v intencích § 28 odst. 3 písm. a) zákona o vyvlastnění, přičemž však je limitováno částkou v maximální výši 40 % ze stanovené ceny. V § 492 odst. 2 NOZ stanovuje, že „mimořádná cena věci se stanoví, má-li se její hodnota nahradit, s přihlédnutím ke zvláštním poměrům nebo ke zvláštní oblíbě vyvolané náhodnými vlastnostmi věci.“¹⁷⁰ Jak však k tomu správně uvádí Tégl, tak „cenu zvláštní obliby nelze prakticky nikdy stanovit objektivně. Při její náhradě ji bude muset primárně vyčíslit ten, kdo ji požaduje.“¹⁷¹ Domnívám se tak, že cena zvláštní obliby, respektive posouzení věci jako věci zvláštní obliby, může posloužit jako určité vodítko při stanovování navýšení náhrady ke zmírnění tvrdosti.

Dále je možné podle § 28 odst. 3 písm. b) poskytnout částku v maximální výši 10 % ze stanovené ceny v případě polohy pozemku nebo stavby v zastavěném území. Někteří autoři oprávněně kritizují toto ustanovení jako nesmyslné, neboť by se podle

¹⁶⁷ Tamtéž s. 195.

¹⁶⁸ PTÁČEK, Lubomír. In: MELZER, Filip a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419-654. Praha: Leges, 2014, s. 116.

¹⁶⁹ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. září 1924, sp. zn. 15015/24.

¹⁷⁰ § 492 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷¹ TÉGL, Petr. In: MELZER, Filip a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419-654. Praha: Leges, 2014, s. 223.

nich měla tato skutečnost zohlednit v ceně, a sama o sobě nemá vliv na výši majetkové újmy.¹⁷²

K dodatečné náhradě může dojít také v případě v polohy pozemku nebo stavby v území se zvláštní architektonickou hodnotou, případně se zvláštní historickou hodnotou, a to podle § 28 odst. 3 písm. c) zákona o vyvlastnění v maximální výši 10 %, přičemž se nemusí jednat o kulturní památku.¹⁷³

A poslední taxativní důvod, pro který je možné poskytnout dodatečnou náhradu ve výši až 20 % ze stanovené ceny podle § 28 odst. 3 písm. d), je v případě významu pozemku nebo stavby pro podnikatelskou činnost.

¹⁷² HANÁK, Jakub a kol. Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 175.

¹⁷³ FRUMAROVÁ, Kateřina. In: GRYGAR, Tomáš a kol. Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 195.

7 Úvahy de lege ferenda

Právní úprava vyvlastnění je roztržštěná do několika právních předpisů. Samo o sobě to nepředstavuje problém, naopak zakotvení expropriačních titulů do zvláštěných zákonů se jeví jako rozumné a praktické.

Problematickou část však představuje především duplicitní úprava napříč právními předpisy. Příkladem může být upravený expropriační titul ve zvláštěném zákoně, který současně zakotvuje podmínky vyvlastnění, jež vyplývají ze zákona o vyvlastnění, tedy se jedná např. o subsidiaritu (srov. § 15 odst. 3 zákona o státní památkové péči a § 3 odst. 1 a § 5 zákona o vyvlastnění). Problematika duplicity se však netýká pouze podmínky vyvlastnění, ale i samotných expropriačních titulů (např. § 55a vodního zákona).

Domnívám se, že tento stav je nežádoucí a zákonodárce by měl usilovat o větší soulad mezi právními předpisy.

Závěr

Autor diplomové práce se zaměřil na institut vyvlastnění perspektivou jednotlivých expropriačních titulů. Jeho cílem bylo tyto tituly analyzovat v několika rovinách. První rovinu tvoří text zákona, druhou teoretický přístup a poslední pak judikatura. V celkovém souhrnu se snaží poskytnout komplexní pohled na účely vyvlastnění a jejich limity užívání v praxi optikou judikatury.

Samotné expropriační tituly neexistují v právním vakuu. Jejich uplatnění je podmíněno naplněním zákonných podmínek vyvlastnění. Tyto podmínky bývají v teorii členěny a označovány jako ústavní a zákonné.

Prvotním předpokladem však bylo vymezení vlastnického práva, zejména jeho obsahu a subjektu. Omezení vlastnického práva plyne z jeho samotné podstaty, neboť jednou z vůdčích idejí vlastnického práva je sociální funkce, podle které by se mělo vlastnické právo vykonávat v obecném blahu. I s tím souvisí možnost vyhradit zákonem určitý okruh majetku, který může být ve vlastnictví pouze státu či stanovených osob.

Nelze opomenout, že vlastnické právo a jeho pojetí se v čase vyvíjelo. Autor poukázal na základní rozdíl mezi dnešním pojetím vlastnického práva a stavem okolo roku 1948. Uvedená časová období zvolil záměrně, neboť rozdíly nemohou tvořit větší kontrast, a to z důvodu komunistické ideologie založené na politice znárodňování a ideologického nesouladu s vlastnictvím majetku fyzických a právnických osob, vyjma omezených možností.

V části diplomové práce o podmínkách vyvlastnění se snažil nalézt odpověď na výzkumnou otázku: „*Jaké jsou ústavní a zákonné podmínky vyvlastnění a jejich limity?*“. Je třeba říct, že ústavní podmínky nastavují výchozí rámec vyvlastnění a vychází z předpokladu, že omezení vlastnického práva či vyvlastnění je obecně možné za splnění podmínky veřejného zájmu, na základě zákona a za náhradu. Autor práce považoval za klíčové vymezení podmínky veřejného zájmu jako neurčitého právního pojmu. Veřejný zájem přitom není možné není deklarovat zákonem, neboť jeho existence je předmětem zkoumání ve vyvlastňovacím řízení, a v případě jeho deklarace zákonem by docházelo k zásahu do moci výkonné mocí zákonodárnou a omezení možnosti soudního přezkumu. Podmínka zákonného základu pak nepřipouští, aby k vyvlastnění docházelo samotným zákonem.

Podstatnou část diplomové práce tvoří druhá výzkumná otázka, tedy „*Jak lze vykládat jednotlivé expropriační tituly ve světle judikatury?*“. Možnost zodpovězení této otázky byla limitující existující judikaturou. Jsou expropriační tituly, k nimž prozatím neexistuje relevantní judikatura. V takovém případě bylo nutné vycházet ze subjektivně historického výkladu a teleologického výkladu. Zdrojem v takovém případě byly důvodové zprávy a odborná literatura včetně monografií a komentářů.

Problémem současné právní úpravy jednotlivých expropriačních titulů je nekonzistentnost napříč právními předpisy. Tento nesoulad je zejména důsledkem duplicitní právní úpravy nejen podmínek vyvlastnění ve zvláštních zákonech a zákona o vyvlastnění, ale i expropriačních titulů. Jako příklad nesouladu je možné uvést expropriační tituly podle stavebního zákona a vodního zákona, v důsledku čehož se stává expropriační titul ve vodním zákoně nadbytečným. Pozoruhodným případem je i expropriační titul podle zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož konstrukce vychází z odkazu na dnes již neexistující ustanovení ve stavebním zákoně, a napříč teorií panuje shoda o tom, že se o samotný expropriační titul vůbec jednat nebude. V některých případech je možné kritizovat i přílišně obecnou formulaci expropriačního titulu.

Autor práce zastává názor, že expropriační tituly by měly být formulovány pregnančně, a to i s poukazem na právní jistotu adresátů. Jsou-li formulovány příliš obecně, pak by se k jejich výkladu mělo podle autora přistupovat spíše restriktivně a s vědomím, že vyvlastnění je prostředkem ultima ratio představujícím mimořádný zásah do vlastnického práva.

V poslední části diplomové práce se autor věnoval východisku při určování náhrady při vyvlastnění. Vzhledem k rozsahu a komplexnosti problematiky náhrady neměl autor ani ambici ji v této diplomové práci celou pokrýt. Vycházel z výzkumné otázky, zda by bylo možné, respektive vhodné, subsidiárně při soudním přezkumu v intencích § 28 odst. 3 písm. a) zákona o vyvlastnění užít věc zvláštní obliby, případně cenu zvláštní obliby, jako pomocné kritérium. Autor se domnívá, že vzhledem k neurčitosti užitého pojmu „zmírnění tvrdosti“ by bylo vhodné zkoumat, nejsou-li na straně vyvlastňovaného ve vztahu k věci podmínky odpovídající věci zvláštní obliby a z toho vycházející cena zvláštní obliby, jejíž výše by byla limitována dle zákona o vyvlastnění.

Seznam použitých zdrojů

a) monografie

- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. s. 600.
- Hendrych, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1481.
- BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 608.
- KINCL, Jaromír a kol. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 389.
- BOBEK, Michal a kol. *Komunistické právo v Československu: kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 1005.
- GRYGAR, Tomáš a kol. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 316.
- HAYEK, Friedrich August von. *Právo, zákonodárství a svoboda: (nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie)*. Praha: Academia, 1991, s. 140.
- HANÁK, Jakub a kol. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 204.
- KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 278.
- HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. s. 246.

b) komentáře

- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 931.

- SPÁČIL, Jiří a kol. Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474). Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1688.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1320.
- PRŮCHA, Petr a kol. Stavební zákon: praktický komentář. Praha: Leges, 2020, s. 1104.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. Stavební zákon - komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- ČERNÍNOVÁ, Michaela a kol. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 528.
- VOMÁČKA, Vojtěch a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 676.
- STEJSKAL, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 576.
- ZDVIHAL, Zdeněk a kol. Energetický zákon. 1 vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 676 s.
- MELZER, Filip a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419-654. Praha: Leges, 2014, s. 1264.

c) odborné časopisy

- KRECHT, Jaroslav. Vody a jejich právní povaha. Právní rozhledy, roč. 2014, č. 23-24, s. 843-845
- HANDRLICA, Jakub. Vyvlastňovací tituly podnikatelů všeužitečných děl. Právní rozhledy, roč. 2018, č. 2, s. 44-50.
- TELEC, Ivo. Posuzování obvyklé ceny u převodu nemovitostí. Bulletin advokacie, roč. 2015, č. 6, s. 15-19.

- MELZER, Filip, TÉGL, Petr. Problematické rozhodnutí Ústavního soudu k právní povaze chodníku. Bulletin advokacie, roč. 2020, č. 11, s. 67.
- NEDVĚDICKÝ, Kamil. Únor 1948 jako počátek nelegitimního režimu. Securitas Imperii, roč. 2010, č. 17, s. 60-79.

d) právní předpisy

- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- císařský patent č. 946/1811 Sb. zák. soud., Obecný zákoník občanský, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů.
- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

- zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 114/1992 Sb., České národní rady o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 20/1987 Sb., České národní rady o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.
- zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

e) judikatura

- Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 1938, sp. zn. 4770/35
- Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 3. dubna 1996, sp. zn. PL. ÚS 38/95 (33/1996 USn.)
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445)
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14 (N 139/78 SbNU 171)
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (142/2007 USn.)
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373)

- Nález Ústavního soudu ze dne 17. března 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (N 56/52 SbNU 555)
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18 (N 134/95 SbNU 124)
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. dubna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 (N 62/22 SbNU 55)
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. prosince 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16 (N 200/91 SbNU 485)
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (113/2004 USn.)
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165)
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. IV. ÚS 1735/07 (177/2008 USn.)
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. IV. ÚS 1735/07 (N 177/51 SbNU 195)
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2019, sp. zn. III. ÚS 2280/18 (N 117/94 SbNU 395)
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641)
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. září 1924, sp. zn. 15015/24
- Rozsudek ESLP ze dne 11. 4. 2002, Lallement proti Francii, č. 46044/99
- Rozsudek ESLP ze dne 19. února 2009, Kozacioğlu proti Turecku, č. 2334/03
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. května 1999, sp. zn. 10 Ca 65/98 (SJS 583/2000)

- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. října 2000, sp. zn. 31 Ca 82/2000 (SJS 744/2001)
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. listopadu 2016, sp. zn. 21 Cdo 5247/2015 (NS 7222/2016)
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016 (NS 587/2017)
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. června 2008, sp. zn. 22 Cdo 1244/2007
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2008, sp. zn. 6 As 11/2007 (č. 1582/2008 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2008, sp. zn. 6 As 11/2007 (č. 1582/2008 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 7 As 174/2014 (č. 3188/2015 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2014, sp. zn. 7 As 174/2014 (č. 3188/2015 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2005, sp. zn. 2 Afs 62/2004 (č. 572/2005 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. července 2017, sp. zn. 2 As 341/2016
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. 6 As 270/2020 (č. 4152/2021 Sb. NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2014, sp. zn. 4 As 84/2014 (č. 6482/2014 NSS)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. října 2020, sp. zn. 6 As 171/2020 (č. 4118/2021 Sb. NSS)

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. prosince 2010, sp. zn. 5 Ao 6/2010 (č. 2353/2011 Sb. NSS)
- Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2019, sp. zn. 14 A 9/2019-41
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. listopadu 2011, sp. zn. NS 22 Cdo 969/2010
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, sp. zn. 5 As 11/2003 (č. 630/2005 Sb. NSS)
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 (č. 1910/2009 Sb. NSS)
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. ledna 2020, sp. zn. I. ÚS 2556/18
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. listopadu. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98

f) elektronické prameny a ostatní zdroje

- PLOJHAR, Josef. Projev zpravodaje zákona v ÚNS z 65. schůze ÚNS RCS 19461946–1948 [online]. psp.cz, 10. července 1947 [cit. 10. června 2020]. Dostupné z: www.psp.cz/eknih/1946uns/stenprot/065schuz/s065002.htm.
- Peněžní reforma [online]. Česká národní banka [cit. 8. srpna 2021]. Dostupné z: https://www.historie.cnb.cz/cs/menova_politika/5_menova_politika_v_podrucu_direktivniho_planovani/1_penezni_reforma/.
- MARJÁNKO, Bedřich. Znárodňování živností [online]. totalita.cz [cit. 8. srpna 2021]. Dostupné z: <http://www.totalita.cz/sektor/zivnosti.php>.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 319/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

- HOSTOVSKÁ, Helena. Vyvlastnění pro potřeby stavby dráhy. Soukromé právo [online databáze], 2017, č. 9 [cit. 25 července 2021]. Dostupné z: databáze aspi.cz.
- Zpráva Veřejného ochránce práv ze dne 26. 6. 2013, sp. zn. 3560/2011/VOP.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Shrnutí

Diplomová práce se zaměřuje na účely vyvlastnění, které jsou zakotveny ve zvláštních právních předpisech. Autor v práci nejprve definuje vlastnické právo a jeho ochranu včetně nastínění historického vývoje, následně vymezuje podmínky vyvlastnění, jejichž prostřednictvím je možné lépe pochopit institut vyvlastnění. Stěžejní část pak tvoří jednotlivé účely vyvlastnění, k nimž autor práce přistupuje z pohledu textu zákona, judikatury a teoretických východisek, které ve svém souhrnu vytváří syntézu a ucelený pohled na účely vyvlastnění. V samotném závěru se autor zabývá praktickými aspekty určování náhrady při vyvlastnění a jeho soudním přezkumem.

Abstract

The thesis focuses on the purposes of expropriation, which are enshrined in specific legislation. The author first defines the right of property and its protection, including an outline of its historical development, then defines the conditions of expropriation, through which it is possible to better understand the institution of expropriation. The main part of the thesis then consists of the individual purposes of expropriation, which the author approaches from the perspective of the text of the law, case law and theoretical background, which in their totality create a synthesis and a comprehensive view of the purposes of expropriation. The author concludes with the practical aspects of determining compensation in expropriation and its judicial review.

Klíčová slova

vyvlastnění, účely vyvlastnění, podmínky vyvlastnění, náhrada za vyvlastnění

Key words

expropriation, purposes of expropriation, conditions of expropriation, compensation for expropriation