

**VYVLASTNĚNÍ
Z ENVIRONMENTÁLNÍCH DŮVODŮ
SOUČASNÝ STAV A PERSPEKTIVY**

Jakub Hanák

Masarykova univerzita
Brno 2015

Vzor citace:

HANÁK, Jakub. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 244 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 536. ISBN 978-80-210-8064-5.

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Hanák, Jakub

Vyvlastnění z environmentálních důvodů / Jakub Hanák – 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. –244 stran. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia ; svazek č. 536. ISBN 978-80- 210-8064-5.

349.6* 351.712.5* 502.17

- právo životního prostředí
- vyvlastnění
- ochrana přírody
- monografie

349 – Pracovní, sociální, stavební právo. Právo životního prostředí [16]

Publikace vychází z právního stavu ke dni 23. 11. 2015.

Recenzent: JUDr. Ing. Filip Dienstbier, Ph.D.

© 2015 Jakub Hanák

© 2015 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8064-5

Obsah

SEZNAM ZKRATEK	9
1 ÚVOD	11
2 VYVLASTNĚNÍ – CHARAKTERISTIKA INSTITUTU	17
2.1 Využití vyvlastnění v minulosti.....	17
2.2 Současné chápání vyvlastnění.....	22
2.3 Předmět vyvlastnění.....	24
3 ENVIRONMENTÁLNÍ DŮVODY VYVLASTNĚNÍ	27
3.1 Zjišťování informací o stavu životního prostředí.....	29
3.1.1 Zřízení měřících stanic.....	29
3.1.2 Provádění geologických prací.....	30
3.2 Ochrana přírody a krajiny.....	32
3.2.1 Význam § 60 ZOPK.....	33
3.2.2 Zřízení územních systémů ekologické stability.....	35
3.2.3 Stavby na ochranu přírody.....	38
3.2.4 Zřízení chráněných území.....	39
3.3 Regulace vodních poměrů.....	41
3.3.1 Ochrana před povodněmi.....	41
3.3.2 Ochrana před suchem.....	45
3.3.3 Ochrana jakosti vod.....	45
3.4 Ochrana přírodních léčivých zdrojů.....	46
3.5 Ochrana půdy před erozí.....	49
3.6 Ochrana kulturního a přírodního dědictví.....	50
3.6.1 Záchrana kulturní památky.....	51
3.6.2 Ochranné pásmo kulturní památky.....	53
3.7 Asanace (ozdravení) území.....	54
3.8 Adaptace na změnu klimatu.....	57
3.8.1 Snížení množství oxidu uhličitého.....	57
3.8.2 Zřízení veřejné zeleně.....	59
3.9 Ochrana před zdroji ohrožení životního prostředí.....	60
3.9.1 Ochrana před hlukem.....	60
3.9.2 Nakládání s odpady.....	61

4	SUBJEKTY VYVLASTNĚNÍ	65
4.1	Vyvlastnitel	65
4.1.1	Stát	67
4.1.2	Územně samosprávné celky.....	70
4.1.3	Soukromí investoři	71
4.2	Vyvlastňovaný	74
4.2.1	Soukromé osoby	74
4.2.2	Územně samosprávné celky.....	75
4.2.3	Stát	76
5	VEŘEJNÝ ZÁJEM NA USKUTEČNĚNÍ ÚČELU VYVLASTNĚNÍ	77
6	VÝBĚR MÍSTA PRO USKUTEČNĚNÍ ÚČELU VYVLASTNĚNÍ	81
6.1	Předběžný výběr místa.....	84
6.2	Vymezení plochy a koridoru v územně plánovací dokumentaci.....	88
6.2.1	Vliv vymezení účelu vyvlastnění na vlastnické právo.....	89
6.2.2	Kompenzace za vymezení účelu	95
6.2.3	Prodlevy s realizací účelu.....	100
7	DOHODA VYVLASTNITELE S VYVLASTŇOVANÝM	103
7.1	Předkupní právo	104
7.1.1	Včasnost.....	105
7.1.2	Ochrana před spekulacemi.....	106
7.1.3	Kompenzace za omezení předkupním právem.....	109
7.2	Dohoda	111
7.2.1	Podmínky podle zákona o vyvlastnění	111
7.2.1.1	<i>Délka a okolnosti vyjednávání</i>	112
7.2.1.2	<i>Kupní cena a další podmínky</i>	115
7.2.2	Vyjednávání v režimu zákona o urychlení výstavby	117
7.2.3	Zvláštnosti dohody o směně.....	119
7.3	Zrušení a vypořádání spoluvlastnictví.....	123
7.4	Směna pozemků v rámci komplexní pozemkové úpravy.....	125
7.5	Speciální případy.....	126
8	ROZSAH VYVLASTNĚNÍ	129
8.1	Při pokusu o dohodu.....	130
8.2	Ve vyvlastňovacím řízení.....	131

9 ODŠKODNĚNÍ: NÁHRADA ZA VYVLASTNĚNÍ	133
9.1 Východiska	133
9.2 Terminologie.....	137
9.2.1 Zákonné vymezení	137
9.2.2 Určování obvyklé ceny.....	138
9.2.3 Určování obvyklé ceny ve vyvlastňovacím řízení	141
9.2.4 Dílčí závěry	146
9.3 Konstrukce náhrady.....	147
9.3.1 Cena pozemku.....	148
9.3.1.1 <i>Cena současného využití</i>	150
9.3.1.2 <i>Vyloučení spekulací</i>	151
9.3.1.3 <i>Nespravedlnost vůči ostatním vlastníkům</i>	152
9.3.1.4 <i>Obtížnost určení ceny</i>	153
9.3.1.5 <i>Datum ocenění</i>	154
9.3.1.6 <i>Sbrnutí</i>	157
9.3.2 Náhrada za znehodnocení nevyvlastněných nemovitostí.....	160
9.3.3 Náhrada nákladů vyvolaných vyvlastněním	165
9.3.3.1 <i>Přemístění</i>	166
9.3.3.2 <i>Transakční náklady</i>	167
9.3.3.3 <i>Právní zastoupení</i>	167
9.3.3.4 <i>Zmařená investice</i>	168
9.3.4 Naturální náhrada	169
9.3.5 Náhrada za zřízení věcného břemene	171
9.4 Způsob ocenění.....	177
9.4.1 Individualizace ocenění.....	177
9.4.2 Transparentnost ocenění	178
9.4.3 Riziko nepřesnosti ocenění	186
9.4.4 Náklady na ocenění	187
9.5 Vyplacení náhrady	188
9.6 Závěry a doporučení.....	188
9.6.1 Náhrada za vyvlastněnou nemovitost.....	191
9.6.2 Náhrada za znehodnocení nevyvlastněných nemovitostí.....	198
9.6.3 Náhrada nákladů vyvolaných vyvlastněním.....	201
9.6.4 Zmírnění tvrdosti vyvlastnění.....	202
9.6.5 Jiné výhody	203
10 VYVLASTŇOVACÍ ŘÍZENÍ	205
10.1 Věcná příslušnost úřadů	205
10.2 Průběh řízení.....	207
10.3 Omezení práv vyvlastňovaného v průběhu řízení.....	211
10.4 Účinky rozhodnutí o vyvlastnění na práva třetích osob.....	212
10.4.1 Uživací vztahy	213
10.4.2 Věcná práva	216

10.5 Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění	218
10.6 Zrušení vyvlastnění.....	221
11 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ.....	225
12 LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE.....	233
12.1 Odborné monografie.....	233
12.2 Odborné články.....	237
12.3 Judikatura.....	241
RESUMÉ.....	245

SEZNAM ZKRATEK

ESLP	Evropský soud pro lidská práva
LázZ	zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon)
LZPS	ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NSS	Nejvyšší správní soud
OSŘ	zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
OZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
OZ1964	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
PamZ	zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči
SPŽP	Státní politika životního prostředí
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
StZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
SÚRAO	Správa úložišť radioaktivního odpadu
ÚSES	územní systém ekologické stability
VyvlZ	zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)
VZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
ZGP	zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích
ZMČR	zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
ZOM	zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů
ZOPK	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOVZ	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
ZUV	zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury

1 ÚVOD

Vyvlastnění je především institutem správního práva. Jeho použití však nelze omezovat pouze na toto právní odvětví. Své místo má také v právu životního prostředí, což je dáno zejména nutností reagovat na množství environmentálních problémů.

Nezbytnost ochrany životního prostředí i opatření ke zmírnění následků změn životního prostředí je potvrzována každým rokem. Je proto až s podivem, že v české kotlině se termín vyvlastnění skloňuje takřka výlučně v diskuzích o výstavbě dopravní infrastruktury. Ačkoliv jsou obchvaty obcí a měst jedním z opatření ke zlepšení kvality ovzduší, nejde o typický environmentální důvod, pro který je vyvlastňováno, protože hlavním důvodem výstavby těchto staveb je zlepšení dopravní obslužnosti.

Česká republika díky své poloze nečelí takovým environmentálním hrozbám jako státy přímořské či rovníkové. Nejvíce pozornosti se zde historicky dostává budování různých vodních děl, které zpravidla plní více funkcí: mj. chrání majetek a zdraví lidí před povodněmi a vytváří zásoby vody pro případ sucha. V budoucnosti se častější a extrémnější sucha a povodně očekávají. Zřejmě se nevyhneme ani nutnosti reagovat na změny klimatu, přičemž intenzivně zvažovaným dílčím řešením je např. ukládání oxidu uhličitého do podzemí pomocí sofistikovaných zařízení či výstavba nových elektráren využívajících obnovitelné zdroje energie. Rovněž ochrana půdy před erozí je zajišťovaná mj. také stavbami odvodňovacích příkopů či zřizováním mezí. Míra ohrožení půdy erozí dosahuje takové úrovně, že tyto práce budou brzy patřit mezi priority. Zvyšování ekologické stability krajiny, regenerace brownfieldů a asanace kontaminovaných lokalit jsou dalšími klasickými environmentálními problémy. Důsledkem změn stavu životního prostředí může být v krajním případě nutnost výstavby nové infrastruktury či přesídlení celých měst.

K provedení opatření reagujících na výše popsané změny životního prostředí nebo se snažících jeho stav zlepšit je často potřeba staveb nebo jiných stavebních opatření, která se většinou realizují na zemském povrchu. Zemský povrch je tvořen pozemky, které jen zřídka jsou všechny

v majetku stavebníka. Nelze-li potřebná opatření uskutečnit na jiném místě, což je vzhledem k závislosti těchto opatření na konkrétních územních podmínkách pravidlem, je třeba, aby měla společnost nástroje, jak získat práva k potřebným pozemkům i proti vůli jejich současného vlastníka.¹

V ČR se stalo evergreenem považovat za příčinu pomalé výstavby každé větší stavby tvrdohlavé vlastníky, kteří se svých pozemků odmítají bez odporu a rychle vzdát ve prospěch společnosti.² Vyvlastnění, které má na vlastníky působit tak silně, aby se s vyvlastnitelem dohodli a k vyvlastnění tak ani nedošlo, je proto považováno za klíčový nástroj, který však nefunguje, jak by si jeho uživatelé přáli. Vlastníkům umožňuje obstrukce, přiznává jim nepřiměřené finanční nároky, pro stavebníky (vyvlastnitele) je příliš složitý atd. K dispozici je jen minimum analýz,³ které by na základě empirických dat přesvědčivě identifikovaly důvody pomalé výstavby velkých infrastrukturních staveb. Nelze proto považovat za prokázané, že zpomalení je způsobeno zejména neúměrnými požadavky vlastníků nemovitostí a zdlouhavým vyvlastňovacím řízením, resp. zdlouhavou tzv. majetkoprávní přípravou jako takovou. Spíše se lze domnívat, že půjde o synergické působení více faktorů. Vedle již uvedených také o liknavost a neprofesionalitu vyvlastnitelů, pochybení jiných orgánů státní správy či právní předpisy upravující průběh výstavby jako takové (např. obce často včas neaktualizují územní plány v návaznosti na změny zásad územního rozvoje, nutnost získat několik samostatných povolení či stanovisek vydávaných v různých řízeních).

¹ V pozemkovém právu jsou tyto postupy považovány za projev principu zajištění přístupu k pozemku každému. PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 486 s. ISBN 978-80-210-7750-8. S. 16.

² Z poslední doby lze uvést publikaci *Sucho: vážná brožba pro Českou republiku*. [online] Praha: Ministerstvo zemědělství, 2015, s. 4. [cit. 26. 11. 2015] Dostupná z http://eagri.cz/public/web/file/434050/Problem_sucho.pdf. V ní se uvádí, že „realizace protipovodňových technických opatření přináší vždy velké problémy při majetkoprávním vypořádání pozemků, které jsou ke zřízení stavby nezbytné. Ačkoliv jde o veřejný zájem (ochrany životů a majetku obyvatel), vyjednávání o výkupcích časově velmi zdržuje a v řadě případů i definitivně znemožňuje opatření realizovat. Zde se s. p. Povodí snaží situaci řešit s pomocí samosprávy, ale ani tak k přílišímu zlepšení nedochází. Je zde zapotřebí apelovat na vlastníky pozemků...“.

³ Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací: kontrolní akce č. 12/18. [online] *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu č. 3/2013*. [cit. 25. 9. 2015] Dostupný z: <http://www.nku.cz/cz/publikace/vestnik-nku.htm>. Věcný záměr zákona o líniových dopravních stavbách. [online] Úřad vlády ČR. [cit. 25. 9. 2015] Dostupný z <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9PJFWLQ6>.

Vzhledem k délce celého povolovacího procesu se domnívám, že vyvlastňovací řízení samo o sobě není hlavní „brzdou“,⁴ třebaže v individuálním případě může šikovný majitel pozemku výstavbu fakticky zablokovat.

Hlavním cílem této publikace není analyzovat místo vyvlastňovacího řízení v celém povolovacím procesu (odhlédnout od něj však pochopitelně nelze). Mou snahou bylo co nejpodrobněji rozebrat průběh vyvlastňovacího řízení a podmínky, které musí být splněny, aby mohlo být odňato nebo omezeno vlastnické právo z důvodu realizace účelu vyvlastnění. Na základě této analýzy by poté mělo být zřejmější, zda současná právní úprava umožňuje dostatečně rychlé získání vlastnického práva k realizaci staveb z environmentálních důvodů za únosných nákladů a zda přitom také dostatečně chrání práva vlastníků pozemků.

Dílčím cílem je také zjistit, zda stávající znění zákona o vyvlastnění a souvisejících předpisů je dobře aplikovatelné po rekodifikaci soukromého práva, která s sebou přinesla nové instituty (mj. právo stavby a pacht) či znovuzavedla zásadu *superficies solo cedit*.

Příprava zákonů upravujících vyvlastnění je vždy chůzí na pověstném tenkém ledě: nesmí umožnit bezskrupulózní prosazení zájmu vyvlastnítele reprezentujícího zájem společnosti na úkor vlastníků, ani nesmí vlastníkům dovolit, aby výstavbu stavby, s níž nesouhlasí, znemožnili.

Vlastnictví je sice předpokladem svobody a osobního rozvoje, zároveň však zavazuje. Vyvlastnění proto není trestem ani obohacením na úkor vlastníka, nýbrž nástrojem veřejné moci k uskutečnění veřejně prospěšného záměru. Vlastníci pozemků se mohou s účelem vyvlastnění i ztotožnit. Učebnicovým příkladem je výstavba protipovodňových opatření, protože ochrání a zároveň zhodnotí jiné pozemky vlastníka.

Z perspektivy práva životního prostředí byla vyvlastnění doposud věnována spíše okrajová pozornost. Spíše se na něj nahlíželo jako na nástroj z pohledu životního prostředí přinejlepším dvojsečný, neboť často se vyvlastňovaly

⁴ Vyvlastňovací řízení trvá cca 3 měsíce, s odvoláním pak dalšího půl roku a teprve soudní přezkum znamená zdržení v délce 2 a více let (srov. Věcný záměr zákona o liniových dopravních stavbách). Povolení je v případě liniových staveb vydáno cca po 10 až 12 letech. U menších staveb a opatření na ochranu životního prostředí je povolovací proces pochopitelně kratší.

pozemky za účelem výstavby dálnice skrze chráněná zvláštní území, zákony umožňovaly „likvidaci vesnic ve prospěch uhlobaronů“ a dokonce i u protipovodňových nádrží byly akcentovány zejména jejich nepříznivé důsledky pro krajinu. Proto se pokouším touto publikací tuto mezeru alespoň částečně zaplnit.

Vyvlastněním pro ochranu životního prostředí se zabýval zejména T. Kocourek ve své obsáhlé monografii věnované omezením vlastnického práva.⁵ Mnohem rozsáhlejší je literatura analyzující vyvlastnění v případě výstavby dopravní a energetické infrastruktury (dlouhodobě se této problematice věnuje např. J. Handrlica). Na tyto práce lze a je třeba navázat.

Osobně vnímám jako značný nedostatek malou a povrchní pozornost, která je věnována v odborné literatuře i správní praxi určování výše kompenzace za vyvlastnění. Přitom pro vlastníka je výrok o výši náhrady ten nejdůležitější. Nevyhnutelně je pak také neuralgickým bodem všech vyvlastňovací řízení. Důvodem této „ignorace“ je zřejmě kombinace několika faktorů. Vyčíslení majetkové újmy, která je vyvlastněním vlastníkům způsobena, je vlastně oceněním nemovitosti a s ní spojených práv. Jelikož ocenění není otázkou právní, nýbrž skutkovou, a provádí jej experti zejména ekonomických oborů, jde o problematiku pro právníky vzdálenou.⁶ To je třeba vztáhnout i na právníky, kteří se vyvlastněním zabývají: na vyvlastňovacích úřadech, soudech, jako právní zástupci stran i ministerští úředníci, které mají v gesci přípravu zákonů. Majetková újma je vždy individuální a ne vždy je možné se spolehnout na způsob řešení, který byl s úspěchem použit v jiném, na první pohled podobném, případě. Zpracovat správné a přesvědčivé ocenění, resp. odůvodnění výroku o náhradě, které by přesáhlo rámec vágních formulací a odkazů na zákon, je proto velmi obtížné a v praxi výjimečné.

Přes dále uvedené výhrady lze říci, že česká právní úprava je k vyvlastňovaným poměrně vstřícná a ve většině případů je vyplacená kompenzace více než adekvátní. Přihlédneme-li k tomu, že jsou vyvlastňovány hlavně zemědělské pozemky, tak pro většinu vlastníků je z finančního pohledu

⁵ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, 278 s. ISBN 978-80-87576-10-6. S. 69-76.

⁶ Překvapivě však ani žádná specializovaná práce z pera českého experta-znalce se blíže nezabývá specifiky oceňování nemovitostí pro účely vyvlastňovacího řízení, třebaže obecné oceňovací postupy nelze mnohdy bez modifikace použít.

vyvlastnění svým způsobem „terno“. Mechanismus výpočtu je proto nemusí tolik zajímat (zvláště pokud dosáhnou maxima možného). Ve výsledku tedy povrchní ocenění všem zúčastněným vyhovuje a strohá zákonná úprava spolu s nedostatečnou českou odbornou literaturou nikomu nevadí. Již jen z úcty a obdivu k mnohem kvalitnějšímu řešení stejné otázky v Československu před druhou světovou válkou je kapitola věnovaná kompenzaci za odnětí a omezení vlastnického práva rozsáhlejší, než je v publikacích tohoto zaměření zvykem.

Důvodem pro sepsání této knihy byla též skutečnost, že důsledky posledních změn právní úpravy nebyly v podrobnostech uceleně řešeny (poslední stručný komentář k zákonu o vyvlastnění je z roku 2010).⁷ Šlo přitom o změny zásadní. V neposlední řadě jsou v odborných kruzích neustále zvažovány další změny (např. Ministerstvo pro místní rozvoj v listopadu 2015 zveřejnilo návrh novelizace zákona o vyvlastnění).⁸ Považuji za vhodné na ně z akademického pohledu reagovat a poskytnout kompetentním osobám případně určitá doporučení či postřehy. Přes své zaměření na environmentální otázky si troufám tvrdit, že většina závěrů v této publikaci má obecnou platnost.

Bývá zvykem v úvodu alespoň stručně naznačit obsah dalších kapitol. V tomto úvodu však je třeba především upozornit na aspekty, které na dalších stranách rozebírány nebudou.

Ačkoliv vyvlastněním bylo původně myšleno pouze odnětí vlastnického práva a jeho přechod na jiného vlastníka, v podmínkách Československa a ČR je historicky spojeno i s omezením vlastníka zřízením služebnosti (v budoucnosti snad i právem stavby). Odlišení od mnohem četnějších situací, kdy je vlastnické právo za účelem ochrany životního prostředí omezováno jiným způsobem, je třeba věnovat mimořádnou pozornost. Rozhodnutím o vyvlastnění se vždy omezuje konkrétní subjekt ve prospěch jiného konkrétního subjektu, neboť jediným přípustným způsobem omezení je zřízení služebnosti, která vždy omezuje pouze individuálně určeného

⁷ JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání*. Praha: Linde, 2010, 171 s. ISBN 978-80-7201-793-5.

⁸ Návrh na změnu zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. [cit. 24. 11. 2015] Dostupný z <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORNA47DYJME>.

vlastníka nemovitosti a ukládá mu povinnost něčeho se zdržet nebo něco strpět (typicky veřejně prospěšnou stavbu nebo opatření na svém pozemku). Tímto způsobem je umožněno uskutečnění účelu vyvlastnění - tedy environmentální důvod a tímto se vyvlastnění také liší od omezení, která povahu služebnosti nemají. Na tom nemůže nic změnit ani fakt, že ochranné pásmo vodního zdroje nebo záplavové území zřizované opatřením obecné povahy může mít z pohledu vlastníka fakticky stejné účinky jako zřízení služebnosti, přičemž procesní ochrana i kompenzace je řešena zcela jinak a pro vlastníka zpravidla méně příznivě.

Nejprve bude charakterizováno vyvlastnění jako institut včetně uvedení hlavních historických milníků a následně budou vymezeny všechny relevantní environmentální důvody (expropriační tituly), jak již byly naznačeny. V jednotlivých kapitolách budou poté podrobně rozebrány všechny podmínky, které musí být splněny, aby mohla být nemovitost vyvlastněna. Považuji za vhodné předestlat, že expropriační procedura je podstatně ovlivněna povahou subjektu, který bude v pozici vyvlastnítele (ovlivňuje zvláště vyjednávání předcházející vyvlastnění). Za zásadní otázku, která paradoxně je ve vyvlastňovacím řízení zpravidla jen formálně ověřována, považuji určení místa, kde bude environmentální opatření uskutečňováno. Proto se nelze vyhnout problematice územního plánování. Význam kompenzace byl již popsán, přičemž jsem přesvědčen, že též právník by se měl v metodách určení kompenzace orientovat. Na tomto místě lze dále připomenout, že plná kompenzace umožňuje také posoudit, zda je realizace účelu skutečně efektivní, protože pak lze posoudit její přínosy a náklady, což však již přesahuje zaměření práce. Vyvlastňovacímu řízení včetně soudní ochrany bude věnována pozornost nakonec. Nebude provedena komparace se zahraniční právní úpravou, protože k ní není dostatek prostoru. Inspirativní poznatky ze zahraničí (Slovensko, Anglie, USA) budou zmíněny v příslušných partiích knihy, přičemž lze předestlat, že zejména v tzv. západních zemích je institut vyvlastnění a související otázky analyzován mnohem hlouběji, než je tomu zvykem v ČR. Celkově zhodnocení a zejména odhad budoucího vývoje včetně návrhu vhodných změn bude provedeno v poslední kapitole.

2 VYVLASTNĚNÍ – CHARAKTERISTIKA INSTITUTU

2.1 Využití vyvlastnění v minulosti

Vlastnické právo sice vzniklo v římském období, ovšem česká doktrína dlouhodobě zdůrazňuje, že vyvlastnění nemá svůj předobraz v právu římském, ale je z doby mnohem pozdější, přičemž jedním z uváděných důvodů je, že by takovýto zásah do panství nad věcí ve prospěch všeužitečného díla byl v rozporu s tehdejšími soukromoprávními chápáním vlastnického práva.⁹ Jiné práce však předkládají fakta, která svědčí o tom, že institut vyvlastnění pozemku pro obecné blaho má mnohem delší a složitější historii a vyskytuje se v každé společnosti, která uznává vlastnické právo jednotlivce.¹⁰ Z dostupných záznamů z římských dob pak lze dovodit, že se vyvlastnění používalo již ve starověkém Římě k výstavbě cest, pevností a veřejných budov.¹¹ Někteří autoři uvádí, že se tento institut datuje k prvnímu omezení svrchované moci panovníka ve Velké listině práv a svobod, kterou vydal anglický král Jan Bezzemek v roce 1215.¹²

Tyto názory však nezpochybňují, že jediný vážný pokus odůvodnit význam a existenci institutu vyvlastnění před rokem 1800 učinil holandský právník Hugo Grotius (1583-1645), který přišel s koncepcí *dominium eminens*¹³ označující právo (moc) státu získat vlastnické právo pro veřejný účel bez souhlasu vlastníka. Právo zbavit vlastníka jeho vlastnictví ve prospěch jiného subjektu (zpravidla státu) je opřeno o pravomoc státu rozhodovat o majetku a v nezbytných případech jej také získat pro obecné blaho (nikoliv tedy

⁹ HAVEL, Bohumír. Vyvlastnění, vytlačení akcionářů a ústavnost. *Právní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 215-220. ISSN 1210-6410. S. 216, který se odvolává mj. na prvorepublikovou literaturu.

¹⁰ REYNOLDS, Susan. *Before Eminent Domain: Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good*. The University of North Carolina Press, 2010, 192 s. ISBN 978-0-8078-3353-7. S. 2-4.

¹¹ REYNOLDS, op. cit., s. 16.

¹² SCHEIDERICH, William (ed.). *Eminent domain: a handbook of condemnation law*. American Bar Association, 2014, 250 s. ISBN: 978-1614380986. S. xv.

¹³ V USA se také používá místo termínu „expropriation“ (vyvlastnění) zpravidla označení „eminent domain“.

na základě toho, že by společnost nebo panovník disponovali původně veškerými pozemky, které ostatním poté propůjčili).¹⁴ Z tohoto pohledu je nerozhodné, zda k přechodu vlastnického práva dochází na základě smlouvy, v níž je souhlas vlastníka nahrazen zákonem či jinak, nebo správního rozhodnutí, protože jde pouze o rozdílný způsob uplatnění veřejné moci.

Významným milníkem byla francouzská revoluce a vydání Deklarace práv člověka a občana Ústavodárným shromážděním ve Francii v srpnu 1789. Její čl. XVII zněl: „*Vlastnictví je nedotknutelné a posvátné právo. Nikdo ho nesmí být zbaven než s výjimkou případu, že to vyžaduje legálně zjištěná veřejná nezbytnost a za podmínky, že obdrží spravedlivé a předem dohodnuté odškodnění.*“ Tento okamžik je považován za zrod institutu vyvlastnění v dnešním chápání (smyslu)¹⁵ a výše citované podmínky se postupně staly obsahem právních řádů evropských a dalších zemí, tehdejší rakouské mocnářství nevyjímaje.

Obecný občanský zákoník obsahoval od svého přijetí v roce 1811 velmi podobně formulované ustanovení § 365: „*Žádá-li toho obecné dobro, musí člen státu za přiměřené odškodnění i úplné vlastnictví věci postoupiti.*“ Toto ustanovení stanovilo obecné podmínky vyvlastnění a bylo také přímo použitelným expropriacním titulem.¹⁶ Další podmínky (např. odlišná pravidla pro přiznávání náhrady) a konkrétní účely, pro jejichž provedení bylo možné vyvlastnění použít, obsahovala více než desítky zvláštních předpisů. Tuto úpravu převzalo Československo jako stát vzniknuvší na troskách Rakouska-Uherska. Vyvlastnění bylo nadále chápáno jako prostředek k dosahování úkolů státu a bylo definováno v doktríně např. takto: „*Vyvlastnění je zásah od určitých subjektivních práv, zvláště práva vlastnického, ve prospěch všeužitečného díla, kterým se práva ruší a zároveň práva pro jiného zakládají, a to zpravidla za náhradu.*“¹⁷ Změnu neznamenalo ani přijetí Ústavy z roku 1920, která však umožnila, aby bylo provedeno vyvlastnění i bez náhrady.

¹⁴ REYNOLDS, op. cit., s. 109.

¹⁵ SKALOŠ, Martin. Historicko-právní kontext formovania inštitútu vyvlastnenia a jeho uplatňovanie v podmienkach Československa. *Sborník z konferencie Dny práva 2014*. Brno: Masarykova univerzita, s. 197-211. ISBN 978-80-210-7900-7. S. 198.

¹⁶ ROUČEK, František. *Komentář ke československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl druhý*. Praha: Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1935, 970 s. S. 279.

¹⁷ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, 454 s. S. 283.

Vyvlastnění se vyvíjelo zpočátku především jako institut, který umožňuje hospodářský a sociální rozvoj společnosti. Historicky se k odnětí vlastnického práva správním rozhodnutím přistupovalo tehdy, kdy bylo nutné vybudovat dopravní cesty, inženýrské sítě, zdravotnická zařízení, přehrady či stavby pro obranu státu. Mnoho z těchto staveb se zároveň neblaze podepsalo na stavu přírody a krajiny (např. těžba hnědého uhlí v Severních Čechách). Avšak i již dávno zrušené rakouské zákony platné na území dnešní ČR umožňovaly vyvlastnění, z dnešního pohledu, za účelem ochrany životního prostředí. Šlo zejména o vodohospodářské stavby a terénní úpravy. Podle zákona č. 117/1884 o opatřeních k neškodnému svádění horských vod bylo možné vyvlastnit pozemky potřebné k provedení opatření, aby „*určitá voda horská co možná neškodně byla sváděna.*“ Opatření spočívala mj. ve zřízení prahů, hrází a stavů v údolích, ohrazení pozemků, zasetí trávy nebo zalesnění s vyloučením nebo zavedením určitého způsobu, jak užívat lesů, pastvin a jiných pozemků. Vyvlastnit za účelem využívání vod či vybudování a provozu vodních děl připouštěly poté i vodní zákony z let 1955 a 1973.

Čtyři základní podmínky vyvlastnění (veřejný zájem, veřejně prospěšný účel, odnětí na základě zákona a za náhradu) další zákony, doktrína a praxe rozšířily o povinný pokus o dohodu, proporcionalitu zásahu a soulad s územně plánovacími dokumenty. Podstata vyvlastnění se ale od jeho vzniku nezměnila. Došlo pouze k upřesnění podmínek a postupem času se měnil také jejich obsah (veřejné zájmy v roce 1811 byly jiné než v roce 1911 a jiné jsou zase dnes) a pochopitelně výklad v závislosti na znění tehdejších právních předpisů.

K žádnému přelomu nedošlo ani po druhé světové válce a změně režimu v tehdejší Československu. Tzv. květnová Ústava připustila vyvlastnění jen „*na základě zákona a za náhradu, není-li nebo nebude-li zákonem stanoveno, že se náhrada dávat nemá.*“⁴⁸ Ačkoliv byla kritizována buržoazní koncepce vyvlastnění, protože potvrzovala posvátnost a nedotknutelnost soukromého vlastnictví a umožňovala vyvlastnění jen pro specifické potřeby kapitalistické společnosti,¹⁹ tak se vyvlastnění i v socialistických zemích používalo ke stej-

¹⁸ § 9 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

¹⁹ FÁBRÝ, Valér – DROBNÍK, Jaroslav. *Vlastnictví a užívání půdy a pozemková správa*. Praha: Academia, 1983, 472 s. S. 419.

ným účelům – výstavbě železnic a cest, továren, přehrad či přeměnu měst. Význam vyvlastnění jako prostředku státu se přesto musel vlivem tehdejší ideologie poněkud posunout. Vyvlastnění bylo sice jako dnes pojmáno „jako jeden ze způsobů znovurozdělení půdy, jehož hlavním cílem je získání půdy, resp. práv k pozemkům pro uspokojování určitých společenských potřeb,²⁰ přičemž však i vyvlastněním pro konkrétní účel byl současně sledován cíl rozšíření půdního fondu státu v jeho vlastnictví.²¹ Dodnes je však výstižné a plně vysvětlující význam vyvlastnění konstatování, že „jde o nástroj přerozdělení půdy, kdy soukromý vlastník není ochoten disponovat se svou půdou tak, jak to vyžaduje zájem harmonického rozvoje daného území.“²² Půda tedy není vyvlastňována pro ni samou, ale pro možnost na ni (a pouze na ni) realizovat společností prospěšný účel, který vlastníci sami nejsou ochotni nebo schopni uskutečnit.

Předpisy upravující výstavbu po roce 1948 ve svých generálních klauzulích dovolovaly vyvlastnění pro uskutečnění staveb, kterých bylo třeba k uskutečnění státního hospodářského plánu.²³ Stavby nebyly blíže specifikovány. Teoreticky jimi tedy mohly být i stavby s pozitivním přínosem pro ochranu životního prostředí. I tehdejší společnost si postupně stále více uvědomovala důležitost příznivého stavu životního prostředí a nutnosti ho chránit (v roce 1956 byl např. přijat zákon o státní ochraně přírody). Tato tendence se promítla také ve stavebním zákonu z roku 1976, který plnil roli obecného vyvlastňovacího předpisu a vymezoval účely vyvlastnění jako podmínku *sine qua non* pro využití tohoto nástroje. Na základě požadavku praxe umožnil vyvlastnění práv k nemovitostem v nezbytném rozsahu i pro zřízení ochranných pásem a chráněných území. Ostatní účely na ochranu životního prostředí přímo zaměřeny nebyly, ačkoliv mohly tak působit (zejména stavby významné pro rozvoj obce, okresu nebo kraje).

Sametová revoluce v roce 1989 přinesla mj. větší důraz na ochranu vlastnických práv i ochrany životního prostředí. Proto došlo také začátkem devadesátých let ke změnám ve výčtu účelů, pro které bylo možné odejmout

²⁰ FÁBRY, Valér a kol. *Československé pozemkové právo*. Praha: Orbis, 1977, 274 s. s. 79. Ani zásady (podmínky) vyvlastnění se nezměnily.

²¹ FÁBRY - DROBNÍK, 1983, op. cit., s. 423.

²² FÁBRY - DROBNÍK, 1983, op. cit., s. 425.

²³ § 20 zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí nebo § 18 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu.

vlastnické právo ve vyvlastňovacím řízení. Cílem zákona č. 262/1992 Sb., který zasáhl do příslušných partií tehdejšího stavebního zákona, bylo omezit možnost vyvlastnění „jen na přísně vymezené případy veřejného zájmu.“ Úprava byla zamýšlena jako přechodná, uplatňovala se však až do konce roku 2006. Posloužila rovněž jako základ stávajícímu znění § 170 StZ, od kterého se ani příliš neliší. Ještě před touto novelizací stavebního zákona byl přijat zákon o ochraně přírody a krajiny, který obsahoval ustanovení § 60, podle něhož „*vyvlastnit nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny lze v případech stanovených zvláštním předpisem.*“ Odkazoval (a dosud odkazuje) přitom právě na stavební zákon, při jehož novelizaci ovšem nebyla vzájemnému vztahu těchto předpisů věnovaná větší pozornost.²⁴ Důsledkem jsou dnešní pochybnosti nad smyslem tohoto, pro ochranu přírody a krajiny klíčového, ustanovení, které jsou dále blíže analyzovány.

Občané získali v březnu 1992 rovněž přístup k Evropskému soudu pro lidská práva, který rozhoduje o stížnostech na porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950,²⁵ která je na základě čl. 10 Ústavy přímo „použitelná.“ Čl. 1 přílohy č. 1 Úmluvy pak poskytuje ochranu vlastnického práva mj. před vyvlastněním a porušení tohoto práva je i ze strany českých občanů namítáno poměrně často. Na tomto místě lze zdůraznit, že Úmluva vyvlastnění přímo nezmiňuje a zařazení článku regulující použití vyvlastnění bylo předmětem diskuzí a do Úmluvy bylo zařazeno až dodatečně v roce 1952. I výsledná podoba článku je do značné míry kompromisem, která ponechává státům velký prostor pro uvážení. Podrobněji jsou požadavky Úmluvy rozebrány v příslušných kapitolách, případně lze odkázat na specializovanou odbornou literaturu.²⁶

²⁴ V důvodové zprávě k výše uvedenému zákonu č. 262/1992 Sb. se pouze obecně konstatuje, že kromě stavebního zákona je právní úprava vyvlastnění obsažena i v jiných právních předpisech, zejména pro účely obrany státu a pro realizaci úkolů podle různých zákonů. Mezi nimi je uveden i zákon o ochraně přírody.

²⁵ Sdělení č. 209/1992 Sb. Úmluva byla jménem České a Slovenské Federativní Republiky podepsána 21. února 1991 v Madridu.

²⁶ Např. ÇOBAN, Ali Riza. *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights*. Farnham: Ashgate, 2004, 274 s. ISBN 978-0-7546-2387-8. POPOVIĆ, Dragoljub. *Protecting property in european human rights law*. Utrecht: Eleven International Publishing, 2009, 158 s. ISBN: 978-9077596777.

2.2 Současné chápání vyvlastnění

Východiskem je čl. 11 odst. 4 LZPS, který zní: „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“ Tradičně je vyvlastnění věnováno několik ustanovení v občanském zákoníku.²⁷ Čl. 11 LZPS je považován za most mezi ústavními základy a základními koncepty soukromého práva,²⁸ přičemž „*při k neurčitosti čl. 11 LZPS je možné hlavní instituty vlastnického práva, které upravuje občanský zákoník, považovat za nepřímou konkretizaci LZPS.*“²⁹ Civilistická literatura považuje ustanovení § 1038 NOZ za nesamostatné a tedy aplikovatelné pouze v návaznosti na zvláštní úpravu veřejného práva. Představuje proto můstek z veřejného do soukromého práva a nejde o nadbytečné ustanovení. Naopak ustanovení § 1039 je samostatně aplikovatelné³⁰ (podrobněji kapitola č. 9.1).³¹

Přes toto zakotvení v předpisech soukromého práva jde tradičně o obecný institut správního práva (nebo dokonce stavebněprávní).³² Publikace o vyvlastnění jsou tak především z pera správních teoretiků, stejně tak tradičně bylo vyvlastnění řešeno ve stavebním zákoně. Teprve v roce 2006 byl současně s přijetím nového stavebního zákona přijat zákon o vyvlastnění.

²⁷ § 1038 OZ zní: „*Ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit.*“ § 1039 OZ pak zní takto: „*Za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění věci náleží vlastníkovi plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen. Náhrada se poskytuje v penězích. Lze ji však poskytnout i jiným způsobem, pokud si to strany ujednají.*“

²⁸ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. II. Díl.* Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, 923 -1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3. S. 1045.

²⁹ KLÍMA, Karel. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, 332 s. ISBN 9788074786471. S. 115.

³⁰ ŠVESTKA, 2014, op. cit., s. 114 a s. 124.

³¹ Naopak význam Listiny základních práv Evropské unie je v kontextu této práce spíše menší, protože lze uplatnit v rozhodování Soudního dvora EU zejména v rámci rozhodování o povinnostech vyplývajících ze sekundárního práva EU, které se vyvlastnění v podstatě netýká. Blíže k jejímu charakteru srov. KLÍMA, 2014, op. cit., s. 13-16. Článek 17 odst. 1 této listiny přitom uvádí, že „*každý má právo vlastnit zákonně nabytý majetek, užívat jej, nakládat s ním a odkazovat jej. Nikdo nesmí být zbaven svého vyvlastnění veřejného zájmu, v případech a za podmínky, které stanoví zákon, a při poskytnutí spravedlivé náhrady v přiměřené lhůtě. Užívání majetku může rovněž být upraveno zákonem v míře nezbytné z hlediska obecného zájmu.*“ Taktéž Ústavní soud konstatoval v nálezu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14, že se čl. 17 neuplatní v jeho rozhodování ve věcech vyvlastnění, neboť primární ani sekundární právo EU se na expropiaci pozemků pro účely dopravních staveb nevztahuje.

³² KLIKOVÁ, Alena - HAVLAN, Petr. *Stavební právo: praktická příručka.* Praha: Linde, 2009, 223 s. ISBN 9788072017645. S. 205.

Průběh vyvlastňovacího řízení byl tak poprvé v ČR upraven v samostatném právním předpisu, aniž to samo o sobě znamená nutně výraznou výhodu. V odborném tisku se však o novém zákoně diskutovalo již na přelomu milé-
nia³³ a věcný záměr byl vládou schválen v roce 2002.³⁴

Před přijetím zákona o vyvlastnění i po něm se objevily návrhy novel nebo speciálních zákonů vedené snahou usnadnit a urychlit postavení konkrétních staveb (např. rozšíření letiště Praha-Ruzyně) nebo vybraných druhů záměrů (dopravní a energetická infrastruktura, průmyslové zóny). Takové zákony nebyly vůbec přijaty, nebo byly zrušeny Ústavním soudem. Výsledkem těchto snah je tak pouze zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury (dále také jen ZUV), který ale u vyvlastnění zavádí zvláštní úpravu v zásadě pouze pro vyjednávání s vlastníkem a soudní přezkum.³⁵ Tato tendence je však patrná dodnes, o čemž svědčí zřejmě opuštěný návrh zákona o liniových stavbách, jehož dílčí části by se však měly objevit v jiných předpisech z dílny Ministerstva dopravy, resp. průmyslu a obchodu. Environmentálních důvodů se dotkla víceméně pouze novela vodního zákona v roce 2008 a přínos pro životní prostředí pak představuje zrušení možnosti vyvlastnění pro těžby vyhrazených nerostů v roce 2013.

Vyvlastněním se dnes podle doktríny tedy zpravidla rozumí „*nucený přechod vlastnického práva v důsledku individuálního právního aktu*,”³⁶ *podle naší dnešní úpravy správního aktu, s výjimkou přechodu vlastnického práva v souvislosti s projednáváním veřejnoprávního deliktu (sankce, ochranné opatření) nebo v rámci exekuce.*“³⁷ Je rovněž zdůrazňováno, že je třeba důsledně rozlišovat mezi odnětím a nuceným omezením vlastnického práva, protože ve druhém případě k přechodu

³³ Srov., např. MIKEŠ, Jiří - MIKULE, Vladimír - DROBNÍK, Jaroslav - KUBÍK, Martin - DOLEŽAL, Jiří - ŠTAŠA, Josef. Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění. *Stavební právo: bulletin*. 2000, č. 4, s. 3-17. ISSN 1211-6386.

³⁴ Usnesení vlády ze dne 3. dubna 2002 č. 327.

³⁵ „*Pro vyvlastňování práv k účelově určené kategorii pozemků je tak jednoznačně založen vztah speciality zákona č. 416/2009 Sb. k zákonu o vyvlastnění, a to aniž by byl redukován jen (například) na hmotněprávní pravidla či otázky procesní. Naopak, nic z této speciality vyjímáno není.*“ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 3951/12.

³⁶ V zemích s vlivem anglického práva je naopak běžnější způsob, kdy je uzavírán povinná (nucená) smlouva s vlastníkem, přičemž souhlas vlastníka je nahrazen zákonem nebo rozhodnutím. Hovoří se o *compulsory purchase*.

³⁷ HENDRYCH, Dušan. *Právní slovník*. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

vlastnického práva nedochází. Právní úprava však dlouhodobě³⁸ vyvlastněním chápe také omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k nemovitosti rozhodnutím orgánu veřejné moci, čemuž odpovídá také § 2 písm. VyvlZ. I v tomto případě však je ve prospěch vyvlastnítele zřizováno věcné břemeno, bez něhož by nebylo možné veřejně prospěšný účel provést.

Lze tedy shrnout a uvést následující znaky vyvlastnění, jak je chápáno v této knize:

- odnětí nebo omezení vlastnického práva vyvlastňovaného proti jeho vůli,
- přechod vlastnického práva nebo oprávnění z věcného břemene na vyvlastnítele (originární způsob nabytí vlastnického práva),
- vyvlastňovací nález vydává orgán státu (zpravidla správní úřad), jde tedy o vztah vertikální.

2.3 Předmět vyvlastnění

Jak již bylo vysvětleno, důvodem existence institutu vyvlastnění je omezené množství pozemků a nutnost reorganizace vlastnické struktury, pokud má být realizována činnost, kterou současný vlastník nemůže nebo nechce uskutečnit. Předpokladem uskutečnění účelu vyvlastnění jsou tedy práva k pozemku, protože veškeré ostatní věci, třebaže jsou považovány za součást pozemku, lze zřídit na jiném místě a nejsou k uskutečnění účelu potřeba.

Všechny předpisy dotýkající se vyvlastnění byly přijímány v době účinnosti občanského zákoníku z roku 1964, podle kterého stavby nebyly součástí pozemku. Tento stav bude trvat ještě desítky let (možná navždy). Proto také zákon o vyvlastnění umožňuje vyvlastnění pozemku i stavby (§ 2 písm. a) VyvlZ). Některé právní předpisy (srov. § 60 ZOPK) však účel vyvlastnění svazují s vyvlastněním nemovitostí, což je termín, který má dnes jiný obsah než za doby občanského zákoníku: zahrnuje např. právo stavby nebo

³⁸ Již opatření č. 291/1938 Sb., o vyvlastnění a o některých jiných opatřeních k účelům hospodářského přebudování státu nebo dočasného hospodářského zajištění nezaměstnaných osob i další později vydané předpisy umožňovaly ve prospěch navrhovatele zřídit služebnost. Vyvlastnění nesleduje v každém případě cíl způsobit přechod vlastnického práva, ale slouží i jen k omezení a může sloužit i ke zrušení nebo omezení věcného břemene. FÁBRY – DROBNÍK, op. cit., s. 418.

i ložisko vyhrazených nerostů, tedy předměty, u kterých dříve zákonodárce vyvlastnění neumožňoval nebo neexistovaly. Pravdou je, že např. výstavba vodní nádrže by umožňovala např. vyvlastnit ložisko vyhrazených nerostů, které by se v dané lokalitě nacházelo.³⁹

M. Kindl upozornil také na skutečnost, že podle stávajícího znění občanského zákoníku ve spojení se zákonem o vyvlastnění může být vyvlastněna i stavba, která je věcí movitou.⁴⁰ Domnívám se, že to zpravidla nebude možné, protože nebudou splněny podmínky vyvlastnění. Je to ostatně i proti smyslu samotného vyvlastnění. Movitá věc je totiž ze své povahy přemístitelná a k realizaci účelu postačí vyvlastnění pozemku, proto nebude splněn princip proporcionality. Koneckonců movité stavby existovaly i dříve a také nebyly vyvlastňovány, což dokládá i § 19 vyhlášky č. 43/1969 Sb., který přiznával vyvlastňovanému náhradu nákladů na přemístění nevyvlastněných přenosných staveb z vyvlastňovaného pozemku. Avšak uvažovat lze o rozšíření vyvlastnění na žádost vyvlastňovaného, pokud by prokázal, že stavbu nemůže bez vyvlastňovaného pozemku užívat vůbec (nedisponuje jiným vhodným pozemkem k přemístění stavby) nebo jen s nepřiměřenými obtížemi.

Problematické je také postavení práva stavby. Poněvadž „*vyvlastněním se rozumí odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě*“, je otázkou, zda zákon o vyvlastnění umožňuje vůbec právo stavby vyvlastnit, protože právo stavby není ani pozemkem, ani stavbou (stavba je součástí práva) a nelze ho považovat ani za právo odpovídající věcnému břemenu.⁴¹ Zároveň by však realizace účelu vyvlastnění nebyla možná, protože by sice bylo možné získat vlastnické právo k pozemku, k němuž je právo stavby zřízeno, nikoliv však právo stavby samotné. Ačkoliv

³⁹ Jde zřejmě spíše o akademický problém, neboť taková lokalita by z důvodu ochrany ložiska nebyla vybrána, popřípadě by mohla být možná např. hlubinná těžba.

⁴⁰ KINDL, Milan. *Právo nemovitostí*. Praha: C.H. Beck, 2015, 478 s. ISBN 978-80-7400-564-0. Bod 471.

⁴¹ Výše uvedenou úpravu převzal s odchylkami zákon č. 88/1947 Sb., o právu stavby, kterým byl zákon č. 86/1912 ř. z. bez dalšího zrušen. Stejně jako v zákoně č. 86/1912 ř. z. se jednalo o specifické věcné právo, a ne o věcné břemeno. Viz SPÁČIL, 2013, op. cit., s. 891.

zatím nezpůsobuje výše uvedené v praxi potíže z důvodu krátkého časového období, v němž je možné právo stavby zřizovat, mě by být zákon o vyvlastnění při nejbližší příležitosti novelizován.⁴²

V případě tohoto výkladu by bylo možné vyvlastnění pouze pro některé environmentální důvody, které jsou formulovány obecněji a umožňují vyvlastnit nemovitost, kterou právo stavby je.

⁴² Po odevzdání rukopisu k recenzi zveřejnilo Ministerstvo pro místní rozvoj návrh na změnu zákona o vyvlastnění, podle jehož § 1 a 2 by bylo možné omezit nebo zrušit i právo stavby. V důvodové zprávě je ve shodě s výše uvedeným názorem uvedeno, že dle stávající právní úpravy není možné zrušit ani omezit právo stavby, třebaže by bránilo uskutečnění účelu vyvlastnění.

3 ENVIRONMENTÁLNÍ DŮVODY VYVLASTNĚNÍ

Environmentálních důvodů, které zákonodárce považoval za natolik významné, že za splnění dalších podmínek umožnil vyvlastnění pro jejich uskutečnění, existuje několik. Uspořádat je do žebříčku podle jejich důležitosti zřejmě nelze. Avšak z různých strategických koncepčních materiálů jednoznačně vyplývá, že některým z nich je třeba věnovat větší pozornost.

Z antropogenního pohledu jsou rozhodující opatření zabývající se zdravím obyvatel, bezpečností jejich i jejich majetku. Proto také vznikla Koncepce environmentální bezpečnosti 2012 – 2015, jejímž cílem je rozšíření existujících opatření, která povedou k omezení rizik vzniku krizových situací vyvolaných interakcí životního prostředí a společnosti (zejména závažné havárie, živelní pohromy a teroristické činy).⁴³ Má zajistit propojení ochrany životního prostředí s bezpečnostními zájmy ČR a předcházení vzniku živelních pohrom a nutnosti provádět asanace postižených území. Jako nejzávažnější byly identifikovány tyto hrozby přírodního původu: povodně, dlouhodobá inverzní situace, sucho a extrémní meteorologické jevy (vítr, horko) a přírodní požáry. Zdrojem rizik pro environmentální bezpečnost mohou být pochopitelně také antropogenní faktory jako havárie průmyslových objektů. Základní podmínkou omezování následků katastrof je plně funkční předpovědní, výstražná a hlásná služba.

Obdobně na tytéž okolnosti reaguje obecnější Státní politika životního prostředí pro roky 2012-2020, podle níž je klíčové mapování a kategorizace oblastí ohrožených přírodním nebezpečím, monitoring vybraných ohrožených oblastí, návrh legislativních opatření pro regulaci činností v ohrožených oblastech a podpora realizace opatření, která tato přírodní nebezpečí zmírňují. Rizika vzniku a negativních dopadů krizových situací vzniklých přírodními i antropogenními vlivy na životní prostředí se snižují pomocí adaptačních a mitigačních (zmírňujících) opatření.

⁴³ ADÁMKOVÁ, Marie. Koncepce environmentální bezpečnosti. [online] *Konference TVIP 2014*. [cit. 22. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.odpadoveforum.cz/TVIP2014/dokumenty/anotace/005.pdf>. Koncepce byla schválena usnesením Bezpečnostní rady státu č. 10 ze dne 18. 6. 2012.

Jelikož řada hrozeb je stálých a fakticky neodstranitelných (lze dokonce předvídat jejich častější výskyt v budoucnosti) je snaha činit i tzv. proaktivní výhledová opatření, která zmenší rizika nebo zvýší schopnost člověka a jeho prostředí na ně reagovat nebo vypořádat se s jejich důsledky. Mimořádné místo v souboru politik má připravovaná Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (byly již vyhodnoceny její vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví v procesu SEA). Obsahuje řadu opatření, která je možné realizovat pouze za předpokladu, že bude stát nebo jiný subjekt pověřený jejich realizací disponovat věcnými právy k potřebným pozemkům. Konkrétně jsou navržena opatření v oblasti nakládání s vodami, ochranou půdy a ochranou biodiverzity. Proto také autoři strategie konstatují, že z hlediska přizpůsobení právních předpisů pro zdárné naplnění strategie je *„třeba provést změny příslušných právních předpisů tak, aby umožňovaly zjednodušit a zefektivnit způsob využití institutu vyvlastnění a zajistit bezodkladný účinek soudního sporu. Soud může řešit způsob a výši náhrady, neměl by však blokovat vstup na pozemek a zahájení stavby.“*⁴⁴

Vedle těchto adaptačních opatření jsou dále analyzovány další účely vyvlastnění, které mají silný environmentální prvek, aniž by nutně muselo jít o výčet úplný a konečný. Je rovněž pravdou, že u některých z níže uvedených účelů bude v konkrétních podmínkách převažovat jejich funkce hospodářská (např. zpracování odpadu, čištění odpadních vod z vlastního provozu), rekreační (u vodních nádrží) či jiná (např. zlepšení kvality prostředí zřízením veřejného parku ve městě). V takovém případě nebudou velmi pravděpodobně splněny další podmínky vyvlastnění (zejména bude absentovat veřejný zájem na uskutečnění účelu) a o vyvlastnění z důvodu ochrany životního prostředí tak nebude možné uvažovat. Stejně tak některé neuvedené účely mohou mít i určité přínosy pro životní prostředí (typicky obchvat obce může snížit hlukovou zátěž i přispět ke zlepšení kvality ovzduší), které jsou však pouze vedlejším efektem jejich realizace. Proto jim není větší pozornost v této části věnována.

⁴⁴ Návrh Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. [online] Ministerstvo životního prostředí, 2015. [cit. 15. 8. 2015] S. 73. Dostupný z: http://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP207K.

3.1 Zjišťování informací o stavu životního prostředí

Ústava ukládá státu, aby dbal o šetrné využívání přírodního bohatství. Předpokladem splnění této povinnosti jsou dostatečné informace o jeho stavu. Proto jsou prováděny různé výzkumné a průzkumné práce, jimiž jsou zjišťovány informace o stavu ovzduší, vod a dalších složek životního prostředí. Stejně tak je nutné shromažďovat informace o stavu složek životního prostředí, které by mohly znamenat riziko pro člověka a majetek (sesuvy půdy, tloušťka ozónové vrstvy, obsah škodlivin v půdě). Přestože většinou postačí jednorázové nedestruktivní měření či odebrání vzorku, které je pokryto povinností vlastníka strpět vstup na pozemek⁴⁵ nebo spadá pod režim volného přístupu do krajiny (v obou případech jde o omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 LZPS), tak složitější zkoumání vyžaduje dlouhodobý pobyt na pozemku, provedení většího zásahu do jeho integrity nebo dokonce zbudování stavby měřící stanice, což již vyžaduje úpravu vztahu s vlastníkem.

3.1.1 Zřizování měřících stanic

V České republice je v provozu několik sítí, které získávají údaje o různých složkách životního prostředí. Nejvíce z nich provozuje Český hydrometeorologický ústav, který byl MŽP pověřen provozem státní sítě imisního monitoringu za účelem stacionárního měření stavu ovzduší. Provádí také další meteorologická a klimatologická měření na několika stovkách stanic.

Zrušením zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon zmizela z českého právního řádu možnost vyvlastnit pozemky a stavby pro vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí (srov. § 108 odst. 2 písm. e). V současnosti pouze § 50 odst. 1 písm. d) a 51 odst. 1 písm. d) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (dále také jen VZ) ukládají vlastníkům pozemků, na kterých

⁴⁵ Srov. např. § 10 odst. 6 zákona č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd, podle kterého je vlastník zemědělské půdy i zemědělský podnikatel povinen strpět úkony související s prováděním agrochemického zkoušení zemědělských půd a monitoringu zemědělských půd.

se nachází nebo sousedí s korytem vodního toku, strpět na svém pozemku bez náhrady umístění zařízení ke sledování stavu povrchových a podzemních vod a ekologických funkcí vodního toku.

Ukazuje se, že znovuoobnovení tohoto účelu není nutné, což je způsobeno malým rozsahem měřících zařízení (fakticky vlastníky neomezuje – ČHMÚ spolupracuje i se stovkami dobrovolníků, kteří provádí měření ve vlastní režii) i dostatkem vhodných pozemků ve vlastnictví státu k umístění těchto zařízení.

3.1.2 Provádění geologických prací

Velké množství informací o životním prostředí se zjišťuje geologickými pracemi spojenými se zásahem do pozemku. Pokud by nedošlo k dohodě s vlastníkem pozemku o provádění geologických prací, zřizování pracovišť, přístupových cest, přívodu vody a energie, jakož i provádění nezbytných úprav půdy a odstraňování porostů, nebylo by možné nezbytné informace získat. Z tohoto důvodu zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích (dále také jen ZGP) obsahuje příslušný expropiační titul.

Zákonodárce považoval za naléhavý problém, že původně bylo možné omezit vlastnické právo velmi široce pro všechny geologické práce.⁴⁶ Zákonem č. 366/2000 Sb., bylo tedy ustanovení upřesněno a možnost omezení vlastnického práva byla vyhrazena pouze pro vybrané práce. Důvodová zpráva sice směřuje veřejný zájem a účel vyvlastnění, ale je zřejmé, že cílem bylo omezit možnost vyvlastnění pouze na taxativně vymezené typy geologických prací s tím, že veřejný zájem bude nutné v konkrétních případech spolu s dalšími hledisky ještě posoudit.

Omezení vlastnického práva přichází nyní v úvahu mj. za účelem vyhledávání a průzkumu zdrojů podzemních vod pro hromadné zásobování pitnou vodou nebo přírodních léčivých zdrojů (minerálních a termálních vod, plynů a emanací), zjišťování a hodnocení geologických údajů pro tvorbu a ochranu životního prostředí, vyhledávání a průzkumu geologických struktur vhodných pro ukládání rizikových a radioaktivních odpadů, vyhledávání a průzkumu přírodních horninových struktur vhodných pro budování podzemních zásobníků nebo pro ukládání oxidu uhličitého (podrobněji

⁴⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 366/2000 Sb., o geologických pracích. Sněmovní tisk č. 437, 3. volební období.

viz podkapitola 3. 8. 1) nebo zjišťování a vyhodnocování geologických údajů nezbytných pro prevenci nebo likvidaci stavů veřejného ohrožení zdraví a bezpečnosti obyvatelstva. Původní úmysl zákonodárce se však nenaplnil, protože řadu uvedených aktivit vykonávají vedle státu i soukromé osoby (např. vyhledávání ložisek ropy nebo zemního plynu).

Ustanovení je ve srovnání s jinými, které vymezují účely vyvlastnění, atypické, neboť obsahuje také další podmínky, které je třeba pro vyvlastnění práv z tohoto důvodu vždy splnit. Některé jsou duplicitní (veřejný zájem, neuzavření dohody, nezbytný rozsah, náhrada), jiné jsou dodatečné (dočasnost, nerozpornost se státní surovinou politikou). Z poznámky pod čarou jednoznačně vyplývá, že procesně se má postupovat podle zákona o vyvlastnění, třebaže odkaz nebyl již aktualizován a odkazuje na příslušné partie stavebního zákona z roku 1976. Tento názor zastává také odborná literatura.⁴⁷ Tím dochází i k rozšíření, resp. upřesnění podmínek omezení vlastnického práva (např. v určení doby na přijetí návrhu dohody).

Příslušný krajský úřad vydá rozhodnutí, kterým uloží povinnost strpět provedení geologických prací. Rozhodnutím se zřizuje „*právo obdobné právu odpovídající věcnému břemenu (v terminologii občanského zákoníku se jedná o služebnost), které se zapisuje do katastru nemovitostí.*“⁴⁸ Podle zákona o geologických pracích je omezení vlastnického práva pouze dočasné, což potvrzuje i znění důvodové zprávy („*není možné trvalé vyvlastnění pozemku*“). Občanský zákoník připouští, aby služebnost byla zřízena na časově omezenou dobou. Podle O. Víchý je doba provádění geologických prací stanovena v rozhodnutí o stanovení průzkumného území.⁴⁹

V podstatě duplicitní s ustanovením zákona o geologických pracích je § 33 odst. 2 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (dále také lázeňský zákon nebo jen LáZZ), podle kterého lze vlastnická práva k nemovitosti omezit k vyhledávání přírodního léčivého zdroje, aniž by ovšem upřesňoval podmínky, za kterých lze vlastnické právo omezit.

⁴⁷ VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích: s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. Praha: Leges, 2014, 269 s. ISBN 9788075020376. S. 119.

⁴⁸ VÍCHA, 2014, op. cit., s. 123.

⁴⁹ VÍCHA, 2014, op. cit., s. 121.

3.2 Ochrana přírody a krajiny⁵⁰

Ochranou přírody a krajiny se podle § 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále také jen ZOPK) rozumí péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny. V demonstračním výčtu (§ 2 odst. 2 ZOPK) nejběžnějších nástrojů k ochraně přírody a krajiny je mj. uvedeno vytváření územního systému ekologické stability krajiny, vytváření sítě zvláště chráněných území a péče o ně, ovlivňování vodního hospodaření v krajině či obnova a vytváření nových přírodně hodnotných ekosystémů (např. při rekultivacích a jiných velkých změnách ve struktuře a využívání krajiny).

Je příznačné, že v poslední době dochází k rozšiřování „*přístupů aktivní péče využívající tzv. ekosystémový management (péče o přírodní lokalitu, včetně pravidelných zásahů) a restaurační přístup (obnova poškozeného ekosystému)*“.⁶¹ K jednotlivým zásahům je nezbytný souhlas vlastníka pozemku⁵² nebo právní akt, který by mu přikázal zásah strpět nebo přímo provést. Jedním z nástrojů ochrany přírody a krajiny v širším smyslu je proto také získání vlastnického práva k nemovité věci vyvlastněním, protože jinak by nebylo možné některá opatření k ochraně přírody a krajiny provést.

V současných právních předpisech je vymezeno několik účelů, které více či méně souvisí s ochranou přírody a krajiny. V samotném zákoně o ochraně přírody a krajiny se jedná o problematický paragraf 60. Základním ustanovením ale zůstává § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále také jen stavební zákon nebo jen StZ) a svůj význam má také lázeňský zákon, resp. vodní zákon, jejichž ustanovení jsou podrobně analyzovaná samostatně.

⁵⁰ Tato kapitola vychází z HANÁK, Jakub. Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2015, č. 2, s. 25-35. ISSN 0323-0619.

⁵¹ STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy přírody*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, 302 s. ISBN 978-80-87146-65-1. S. 270.

⁵² Zákon o ochraně přírody a krajiny zároveň počítá s účastí vlastníků při ochraně přírody a krajiny – viz např. § 68 ZOPK, podle kterého vlastníci pozemků zlepšují podle svých možností stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a udržení systému ekologické stability.

3.2.1 Význam § 60 ZOPK

Ustanovení § 60 ZOPK zní takto: „*Vyvlastnit nemovitost či práva k ní za účelem ochrany přírody a krajiny lze v případech stanovených zvláštním předpisem.*“ Bylo přijato v době, kdy tehdejší právní úprava obsažená ve stavebním zákoně z roku 1976 znala institut vyvlastňování nemovitostí v chráněných územích,⁵³ přičemž úmyslem zákonodárce bylo na toto ustanovení odkázat. Ochrana přírody a krajiny byla považována za důležitý veřejný zájem v době ekologické krize a rozpadu územní ekologické stability. Institut vyvlastnění byl proto zaveden i do této oblasti, neboť se využíval i pro jiné veřejné zájmy jako výstavba či obrana státu.⁵⁴ Úmyslem zákonodárce tak bylo zejména zdůraznit tuto možnost přímo v zákoně zabývajícím se ochranou přírody a krajiny.

Odborná veřejnost se neshodne na interpretaci a významu ustanovení § 60 ZOPK. „Jablkem sváru“ je hlavně otázka, zda lze toto ustanovení považovat za samostatný účel vyvlastnění a zda jim lze prokázat splnění této podmínky vyvlastnění. Zřejmě nejrozšířenější učebnice správního práva nedává jasnou odpověď. Na jedné straně sice konstatuje, že poté, co ve stavebním zákoně už není formulován jako vyvlastňovací titul stanovení ochranných pásem nebo podmínek jejich ochrany podle odvětvových úprav, nabyly tyto úpravy povahu samostatných expropriačních titulů, přičemž zmiňuje také § 60 ZOPK pro oblast ochrany přírody a krajiny.⁵⁵ Zároveň však ve výčtu expropriačních titulů toto ustanovení uvedeno není.

Podle L. Mika je „*vyvlastnění nemovitosti nástroj, který lze použít k zajištění zájmů ochrany přírody a krajiny v mimořádných případech, není-li možné jiné řešení. Ustanovení umožňuje vyvlastnění za účelem ochrany přírody a krajiny, ale obledně konkrétních důvodů odkazuje na zvláštní právní předpis.*“ Tím je dle něj třeba rozumět stavební zákon z roku 2006 (§ 170) a zákon o vyvlastnění.⁵⁶ Prakticky totožný

⁵³ Podle § 3 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody byly chráněnými územími národní parky, chráněné krajinné oblasti, státní přírodní rezervace, chráněná naleziště, chráněné parky a zahrady a chráněné studijní plochy.

⁵⁴ Důvodová zpráva k § 60 zákona 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V roce 1992 zákonodárce při přijímání tohoto zákona a novelizaci tehdejšího stavebního zákona nerozlišoval mezi účelem vyvlastnění a veřejným zájmem na dosažení tohoto účelu.

⁵⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 9788071792543. S. 326.

⁵⁶ MIKO, Ladislav a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Komentář. Praha: C.H. Beck, 2007, 590 s. ISBN 978-80-7179-585-8. S. 261.

názor, rovněž na základě jazykového výkladu ustanovení („v *případech stanovených zvláštním předpisem*“), zastávali M. Pekárek⁵⁷ a V. Stejskal⁵⁸ v době předchozího stavebního zákona.

Opačný názor je tradičně prezentován v komentářích k § 128 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník,⁵⁹ resp. k § 1038 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.⁶⁰ V nich se bez dalšího zdůvodnění či argumentace uvádí, že podmínky pro vyvlastnění jsou upraveny mj. v § 60 ZOPK. Ovšem jediným, kdo náležitě odůvodnil, že § 60 ZOPK je samostatným účelem vyvlastnění, zůstává T. Kocourek. Argumentuje tím, že současná právní úprava vyvlastnění neoperuje s pojmem důvod vyvlastnění, ale skladebními prvky právní úpravy jsou podmínky pro vyvlastnění upravené v zákoně o vyvlastnění a účely pro vyvlastnění obsažené ve zvláštních zákonech. Zákon o ochraně přírody a krajiny pak dle něj obsahuje samostatnou a dostatečně konkrétní úpravu účelu pro vyvlastnění, kterým je ochrana přírody a krajiny. Není proto podle něj potřebné, a z hlediska systematického ani možné, odvolávat se na účely vyvlastnění dle stavebního zákona. Definici činností, které jsou podřaditelné pod pojem ochrany přírody a krajiny, podává podle něj § 2 ZOPK, jež sestává z generální klauzule (odst. 1) doplněné demonstrativním výčtem (odst. 2).⁶¹

Jazykový výklad ustanovení § 60 ZOPK ovšem nedává dle mého názoru na výběr. Zároveň se domnívám, že vzhledem k tomu, že vyvlastnění je prostředek *ultima ratio*, není udržitelné, aby účely vyvlastnění bylo možné ztotožnit s velmi obecně až vágně formulovanými prostředky ochrany přírody a krajiny v § 2 ZOPK, které jsou navíc vyjmenovány jen demonstrativně. O dostatečně konkrétně (explicitně) určené účely se dle mého názoru

57 PEKÁREK, Milan a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 320 s. ISBN 80-210-2376-7. S. 148.

58 ŠTEJSKAL, Vojtěch. *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Praha: Linde, 2006, 591 s. ISBN 80-7201-609-1. S. 527.

59 ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: komentář. (I. díl)*. Praha: C.H. Beck, 2009, 1373 s. ISBN 9788074001086. S. 731.

60 SPÁČIL, Jiří a kolektiv. *Občanský zákoník: komentář (Věcná práva: § 976-1474)*. Praha: C.H. Beck, 2013, 1260 s. ISBN 9788074004995. S. 213. Taktéž ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1298 s. ISBN 9788074785467. S. 113.

61 KOCOUREK, 2012, op. cit., s. 151-152.

nejedná.⁶² Navíc u některých uvedených opatření nelze o odnětí vlastnického práva ani uvažovat: např. u účasti na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů s cílem zajistit ekologicky vhodné lesní hospodaření. U jiných je pak úprava duplicitní s jinými zákony (vytváření územních systémů ekologické stability je explicitně uvedeno ve stavebním zákoně) nebo pouze odkazuje na jiné řízení (pozemkové úpravy v případě účasti na ochraně půdního fondu). Pokud by mělo ustanovení § 2 ZOPK představovat konkretizaci účelů vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny, pak by měl též § 60 ZOPK odkazovat na něj a nikoliv na jiné právní předpisy. V neposlední řadě úmysl zákonodárce (viz citace z důvodové zprávy výše) odpovídá výkladu, že konkrétní účely jsou stanoveny v jiných předpisech, než je zákon o ochraně přírody a krajiny.

Přestože byl zákon o ochraně přírody a krajiny od přijetí současného stavebního zákona několikrát novelizován (i přímo v návaznosti na jeho přijetí – zákon č. 186/2006 Sb.), ustanovení § 60 ZOPK změněno nebylo a aktualizována nebyla ani poznámka pod čarou odkazující na dnes neplatný stavební zákon z roku 1976. To jistě není výjimečné, ale je to další argument pro chápání ustanovení § 60 ZOPK jako proklamativního. Taková ustanovení nejsou ojedinělá ani v jiných právních předpisech. V kombinaci s § 58 ZOPK je pak zároveň obecně formulován veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny (stejně jako např. v lázeňském zákoně), což usnadňuje vyvlastňovacímu úřadu prokazování veřejného zájmu na realizaci účelu vyvlastnění (blíže kapitola č. 5). Vyvlastnění z důvodu ochrany přírody a krajiny však zřejmě nebylo dosud použito.⁶³

3.2.2 Zřizování územních systémů ekologické stability

Územní systém ekologické stability (dále také jen ÚSES) krajiny je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. ÚSES je třeba nejprve vymezit

⁶² Shodný názor zastává také KUSÁK, Martin. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*. 2005, č. 1, s. 3-80. ISSN 1213-5542. S. 31.

⁶³ PEŠOUT, Pavel. Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu. *Ochrana přírody*. 2008, č. 3. S. 15-16. ISSN: 1210-258x. MIKO, 2007, op. cit., s. 261. PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: komentář*. Praha: Linde, 2010, 430 s. ISBN: 9788072018062., S. 196.

(vymezit jeho prvky a určit pozemky, na nichž se budou nacházet), k čemuž dochází za spolupráce orgánů ochrany přírody a krajiny a dalších správních úřadů (zejména úřadů územního plánování).⁶⁴ Jde o důležité opatření, neboť problémem je mj. nízká prostupnost krajiny a říčních toků, která oslabuje schopnosti některých druhů živočichů přežít.

ÚSES může být v územně plánovací dokumentaci zakreslen též jako veřejně prospěšné opatření ve smyslu § 2 odst. 1 písm. m) StZ, tj. opatření nestavební povahy sloužící ke snižování ohrožení území a k rozvoji nebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví. Vyvlastnění je pak podle § 170 StZ možné pro veřejně prospěšné opatření, kterým může být také založení prvků ÚSES. Podmínkou je však předchozí vymezení ÚSES v územně plánovací dokumentaci.

K definitivnímu vymezení ÚSES dochází právě nejčastěji v územně plánovací dokumentaci,⁶⁵ ale je možné i v územním rozhodnutí nebo v řízení o pozemkových úpravách. Ochrana vymezených ÚSES je podle § 4 ZOPK povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jejich základ. Vytváření systému ekologické stability probíhá na základě § 59 odst. 1 ZOPK uskutečňováním (tj. realizací) opatření, projektů a plánů. Rozumí se jím tedy uskutečňování konkrétních záměrů za účelem realizace koncepčních materiálů, jimiž došlo k vymezení systému ekologické stability.⁶⁶ K vytváření dochází tehdy, kdy je třeba realizovat nějaké opatření jako je výsadba zeleně, zakládání remízů či budování protierozních opatření v podobě teras, mezi a podobně, což je v praxi spíše výjimečné.⁶⁷

Ministerstvo životního prostředí doporučuje vymezovat jako veřejně prospěšné opatření s možností vyvlastnění jen ty části ÚSES, které nejsou funkční a je u nich možnost výkupu pro budoucí realizaci (dohoda

⁶⁴ Postup je vcelku složitý a podrobněji je upraven v § 1 až 6 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁶⁵ Základem legislativní ochrany dílčích ucelených částí ÚSES je začlenění návrhů jejich vymezení do územně plánovacích dokumentací. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2014, č. j. 50 A 19/2013-218.

⁶⁶ Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 A os 3/2013-30.

⁶⁷ Pokud jsou v rámci vymezeného ÚSES biocentra a biokoridory funkční, není nutné v nich zakládat prvky ekologické stability, a pak nepřipadá možnost odnětí vlastnického práva k pozemkům ve smyslu § 170 odst. 1 písm. b) StZ vůbec v úvahu, protože není potřeba ÚSES vytvářet.

s vlastníkem apod.).⁶⁸ Tento přístup je ale nelogický, protože výhodou vymezení ÚSES jako veřejně prospěšného opatření je právě možnost jej vytvořit i proti vůli vlastníka pozemku. Na tuto skutečnost ostatně upozorňuje i Ústav územního rozvoje, podle něhož je účelem vymezení veřejně prospěšného opatření poskytnutí možnosti řešit zajištění pozemků pro veřejně prospěšné opatření v krajním případě vyvlastněním. ÚSES by proto měl být vymezen v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné opatření, pokud je pravděpodobné, že nedojde k dohodě s vlastníkem pozemku, na němž je vymezen navržený prvek ÚSES vyžadující změnu využití území. Nejedná se však o povinnost.⁶⁹ Jelikož možnost vyvlastnění představuje pojistku pro případ nedohody s vlastníkem pozemku, tak by měl být ÚSES vymezen vždy, kdy se předpokládá jeho vytvoření. Poněvadž příslušné nástroje územního plánování zakazují na pozemcích, na nichž byly ÚSES vymezeny, pro ně škodlivou činnost, je zřejmé, že k zásahu do vlastnického práva dochází již v tento okamžik, což je samo o sobě velmi citlivé a vlastník může z tohoto důvodu (titulu) požadovat kompenzaci.⁷⁰

Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví pro případ, že vytváření ÚSES vyžaduje změnu v užívání pozemku, se kterou jeho vlastník nesouhlasí, pozemkovému úřadu povinnost (zřejmě v rámci pozemkových úprav)⁷¹ nabídnout vlastníkovu výměnu jeho pozemku za jiný ve vlastnictví státu v přiměřené výměře a kvalitě jako je původní pozemek, a to pokud možno v téže obci, ve které se nachází převážná část pozemku původního. Tato

⁶⁸ Metodická pomůcka pro vyjasnění kompetencí v problematice územních systémů ekologické stability. Věstník Ministerstva životního prostředí, 2012, č. 8, s. 14.

⁶⁹ Územní systém ekologické stability. [online] Ústav územního rozvoje. [cit. 1. 11. 2014] Dostupné z <http://www.uur.cz/1000-otazek/prehled1.asp>.

⁷⁰ Jde o důsledek každé územně plánovací dokumentace: srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Aos 3/2013-30: „*Stanovení biokoridoru v zásadách územního rozvoje bezpochyby představuje zásah do vlastnického práva k pozemku, který je do biokoridoru zahrnut. Ze zákona totiž vlastníkovu pozemku plyne povinnost tento prvek systému ekologické stability chránit. Již v této fázi územního plánování je tak vlastník omezen v možném budoucím využití pozemku.*“ K tomuto problému přiměřeně srov. kapitoly 6. 2. 2, kde je postupně se zvyšující intenzita zásahu do vlastnického práva demonstrována i na jiných příkladech.

⁷¹ To potvrzuje i praxe, kdy k tomuto dochází prakticky pouze v případě realizace pozemkových úprav. Viz PEŠOUT, 2008, op. cit., s. 7. Je třeba také vzít v potaz, že prvky ÚSES jsou společnými zařízeními, která jsou primárně realizována na státních a obecních pozemcích. Avšak v létě 2015 MŽP kritizovalo v připomínkovém řízení k návrhu novely zákona o Státním pozemkovém úřadu, že tato ustanovení nejsou v praxi pozemkovými úřady aplikována.

ustanovení však nejsou nyní více než proklamací, protože pokus o dohodu či jiné řešení je podmínkou vyvlastnění, přičemž ve vyvlastňovacím řízení je možné rozhodnout o naturální náhradě za odnětí vlastnického práva k pozemku (tj. o směně). Z ustanovení nelze však dle mého názoru dovodit, že by podmínkou pro vyvlastnění pozemku bylo, aby nejprve v území proběhly pozemkové úpravy.

Vzhledem k tomu, že vyvlastnění je pro vytvoření ÚSES přípustné, není zřejmé, z jakého důvodu byla od 1. ledna 2013 zrušena možnost zřídit pro ÚSES v podobě veřejně prospěšných opatření předkupní právo ve smyslu § 101 StZ, které je nástrojem umožňujícím snadnější získání potřebných práv k pozemku.⁷² V praxi se vyvlastnění ani předkupního práva v případě ÚSES sice příliš nevyužívá,⁷³ není to však důvodem, proč by tento účel neměl být zachován.

3.2.3 Stavby na ochranu přírody

Podle § 170 StZ lze odejmout práva k pozemkům a stavbám pro veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel. Veřejně prospěšnou stavbou je dle § 2 odst. 1 písm. l) StZ stavba pro veřejnou infrastrukturu určená k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, vymezená ve vydané územně plánovací dokumentaci. Příkladem jsou např. kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami, stavby a zařízení pro nakládání s odpady zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. Žádná z těchto staveb ovšem nemá jednoznačný pozitivní přínos pro ochranu přírody a krajiny (největší kolaterální přínosy lze spatřovat u čistíren odpadních vod a protipovodňových opatření – pozornost je jim věnována dále). Naopak výstavba některých z nich je v chráněných územích či z důvodu ochrany významných krajinných prvků přímo zakázána.

⁷² Důvodová zpráva pouze uvádí, že cílem novely bylo zúžit možnost uplatnění předkupního práva. Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění stavební zákon. Sněmovní tisk č. 573, 6. volební období.

⁷³ HÁTLE, Miroslav. ÚSES v územním plánování. *Ochrana přírody*. 2013, zvláštní číslo, s. 26-27. ISSN: 1210-258X. S. 27.

3.2.4 Zřizování chráněných území

Území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná lze vyhlásit za zvláště chráněná a přitom stanovit podmínky jejich ochrany. Stávající právní úprava předpokládá, že státní pozemky v těchto chráněných územích nebudou privatizovány a ve vhodných případech budou vykoupěny i pozemky soukromých vlastníků (srov. institut předkupního práva v § 61 ZOPK i možnost poskytnout příspěvek ze Státního fondu životního prostředí České republiky k zajištění výkupu pozemků ve zvláště chráněných území či s významnými krajinnými prvky do vlastnictví státu). Předpokládá se, že stát dokáže lépe než jiné subjekty sladit výkon vlastnického práva se zájmy ochrany přírody a krajiny. Výkon vlastnického práva lze pak považovat za nástroj ochrany životního prostředí.⁷⁴ Rovněž v Nizozemí je některými autory považováno získání vlastnického práva k pozemkům za efektivní nástroj ochrany biodiverzity, protože nemusí vždy postačovat dohoda s vlastníky o způsobu hospodaření. Vyvlastnění se však používá v těchto případech jen zřídka.⁷⁵

Významným faktorem hovořícím ve prospěch výkupu (vyvlastnění) je také povinnost státu vyplácet jiným vlastníkům či uživatelům (např. i státním podnikům⁷⁶) pozemků kompenzací za vyšší výdaje či menší zisky v důsledku omezení vlastnického práva.

Ve výsledku lze tedy považovat získání vlastnického práva k pozemkům v chráněných územích za účinný nástroj jejich ochrany. Současná právní úprava z hlediska toho, že existující (!) vlastnické právo státu k pozemkům bude způsobilé být účinným nástrojem ochrany přírody, je hodnocena jako dobrá, byť s určitými dílčími nedostatky.⁷⁷

⁷⁴ Shodně TOMOSZKOVÁ, Veronika. Úvaha nad vlastnictvím jako nástrojem ochrany životního prostředí. In: *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-80-87382-13-4. S. 55-66. S. 64. Skepticky naopak STEJSKAL, 2012, op. cit., s. 261.

⁷⁵ STRAALENA, F.M. van - KORTHALS, W.K. Altes. Compulsory purchase for biodiversity in the Netherlands. *Land Use Policy*. 2014, č. 38, 223–232. ISSN 0264-8377. S. 224. Shodně RIJ, Evelien van. *Improving Institutions for Green Landscapes in Metropolitan Areas*. Amsterdam: Ios Press, 2008, 226 s. ISBN: 978-1586039448. S. 137.

⁷⁶ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3837/2011.

⁷⁷ M. Franková v JANČÁROVÁ, Ilona a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 447 s. ISBN 978-80-210-7951-9. S. 130 a 135.

V praxi vlastnické právo jako nástroj ochrany přírody a krajiny používají zejména pozemkové spolky.⁷⁸ Spolky nyní vlastní okolo 250 hektarů pozemků, na kterých zajišťují údržbu a péči o zájmové lokality.⁷⁹ Za tím účelem byla také již na přelomu tisíciletí vyhlášena sbírka Místo pro přírodu, jejímž cílem je vykupovat ohrožené cenné přírodní lokality, kterým hrozí akutní nebezpečí (vykácení lesa či odvodnění mokřadu), a pozemky, které jsou vhodné pro návrat do přírody (výsadby biokoridorů a biocenter), s cílem zajistit jim vhodnou péči.⁸⁰ Snahou spolků je však spolupráce s vlastníky na bázi dobrovolnosti a spoléhají na svou práci a důvěryhodnost jako důvod, proč jim vlastníci pozemky prodá, protože věří, že se spolek o ně skutečně dokáže „na věky“ postarat.

Také Agentura ochrany přírody a krajiny, která jménem státu pečuje o řadu zvláště chráněných území, považuje získávání pozemků do státního vlastnictví a přímé uplatňování vlastnických práv za jeden z nástrojů ochrany přírody, který se využívá pouze v přírodovědně nejceněnějších územích. V průběhu roku 2014 vykoupila Agentura celkem 113 pozemků o výměře 100,2 ha za 23,4 mil Kč (šlo hlavně o pozemky ležící na území CHKO Litovelské Pomoraví).⁸¹

Současná Státní politika životního prostředí obecně hovoří o tom, že je nutné zajistit odpovídající péči o předměty ochrany všech ZCHÚ v souladu s jejich cíli ochrany a se schválenými plány péče a proto také požaduje revidovat a komplexně právně upravit oblast legislativně-ekonomických aj. nástrojů v oblasti ochrany přírody (mj. náhrady újmy, směna a výkup pozemků). V tuto chvíli totiž není možné proti vůli současného vlastníka získat vlastnická práva.

⁷⁸ Ke spolkům srov. blíže např. MÜLLEROVÁ, Hana. Pozemkové spolky – alternativní způsob ochrany půdy, flóry a fauny. *Sborník z konference Dny práva 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 2375-2381. ISBN 978-80-210-6319-8., resp. podrobnější výklad ŠÍMOVÁ, Tereza. *Ochrana přírody jako součást hospodářské politiky: pozemkové spolky*. Praha, 2010, 152 s. Disertační práce. VŠE v Praze, Národohospodářská fakulta. Vedoucí práce Petr ŠAUER.

⁷⁹ PEŠOUT, Pavel – MORAVEC, Jan. Pozemkové spolky – perspektivní forma ochrany přírody. *Ochrana přírody*. 2014, č. 2, s. 23-25. ISSN: 1210-258X.

⁸⁰ Cíl kampaně. [online] ČSOP [cit. 25. 9. 2015] Dostupné: www.mistoproprirodu.cz/cil-kampane/.

⁸¹ Výroční zpráva Agentury ochrany přírody a krajiny za rok 2014. [online] Agentura ochrany přírody a krajiny, 2015. [cit. 24. 9. 2015] S. 18. Dostupná z: <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/247/030903.pdf?seek=1441368324>.

Přitom do roku 2007 bylo možné vyvlastnit pozemky a stavby k vytvoření chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany, protože zákonodárce původně předpokládal, že mohou nastat případy, kdy „*je dán zájem společnosti na ochraně zdraví a bezpečnosti osob nebo na ochraně významných kulturních nebo krajinných hodnot v území.*“⁸² Také první verze zákona o vyvlastnění, resp. stavebního zákona, se zachováním tohoto titulu počítala. Ustanovení bylo vypuštěno až při projednávání návrhu v Senátu.

3.3 Regulace vodních poměrů

3.3.1 Ochrana před povodněmi

Stavby na ochranu před povodněmi různé kvality a velikosti staví člověk již stovky let. Na Moravě byla nejstarší přehrada postavena kvůli regulaci říčky Jevišovky již v průběhu let 1894 – 1897.⁸³ Samozřejmě nelze nyní nevnímat kritické názory, které přínos velkých nádrží k protipovodňové ochraně zpochybňují. Má-li vodní dílo navíc zatopit vesnici, je vůči němu větší odpor i veřejnosti. To je reflektováno i právní literaturou (byť spíše z aktivistických pozic), která zpochybňuje existenci veřejného zájmu u těchto staveb, resp. uvádí, že „*je-li místo přehrady vhodnější provést úpravy koryta a podobná opatření, tak není splněna podmínka, že nelze účelu dosáhnout jinak.*“⁸⁴ Prosazují se také opatření spočívající ve změně hospodaření na zemědělských pozemcích (technická a biologická opatření na půdě),⁸⁵ která zpravidla nevyžadují novou výstavbu a tudíž není z povahy věci nutné, abychom uvažovali v těchto situacích o vyvlastnění. Každopádně současné plány povodňových rizik připravované na základě Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES

⁸² Důvodová zpráva k návrhu zákona o územním plánování a stavebním řádu z roku 1976. Sněmovní tisk Federálního shromáždění Československé socialistické republiky č. 112.

⁸³ Nejstarší přehrada na území ČR v Mariánských Lázních je sice o rok starší, ale hlavně byla postavena kvůli zásobování okolí pitnou vodou. Vodní nádrž v Táboře o ploše přes 50 ha vznikla údajně už v roce 1492 přehrazením Košínského potoka a je nejstarší údolní přehradní nádrž ve střední Evropě a sloužila také jako zásobárna vody. Dostupné z: http://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/ozp/protipovodnova_opatreni_jmk_2007/1_cast/kapitola_1.pdf.

⁸⁴ DOHNAL, Vítězslav. *Vyvlastnění a ochrana vlastnického práva*. Brno: Ekologický právní servis, 2000, 30 s. ISBN 80-902570-2-x. S. 8 a 9.

⁸⁵ KVÍTEK, Tomáš. Nedávné povodně, současná sucha a retence vody. *Vodní hospodářství*. 2013, č. 12, s. 423-424. ISSN 1211-0760. S. 423.

o vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik stále považují za nejvíce preferovaná opatření s retenčním účinkem; konkrétně výstavbu vodních a suchých nádrží, opatření ke zvýšení retence na stávajících vodních dílech, opatření ke zkapacitnění koryt vodních toků a ochranné hráze.⁸⁶

Z výše uvedených důvodů proto již zákon č. 93/1869 ř. z., jenž se týče ustanovení o právě vodním, vyvlastnění za účelem výstavbu vodního díla umožňoval. Na tom nic nezměnily ani pozdější zákony upravující nakládání s vodami. Poněkud překvapivě však stávající vodní zákon původně žádný účel vyvlastnění neobsahoval. Teprve v roce 2008 bylo novelou č. 181/2008 Sb. (tzv. malá povodňová novela) vloženo do vodního zákona ustanovení § 55a, podle kterého „*lze práva k pozemkům a stavbám potřebným pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi odejmout nebo omezit postupem podle zákona o vyvlastnění.*“ Uvádí se, že důvodem této změny bylo neuvedení staveb na ochranu před povodněmi v demonstrativním výčtu technické infrastruktury v § 2 StZ.⁸⁷ Je pravdou, že stavební zákon tehdy explicitně jako vyvlastňovací titul obsahoval pouze veřejně prospěšné opatření ke snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami a zvyšování retenčních schopností území. Srovnáváme-li však znění § 108 předchozího stavebního zákona z roku 1976, tak ten obsahoval mnohem vágnější definici veřejně prospěšné stavby jako „*stavby určené pro veřejně prospěšné služby a pro veřejné technické vybavení území podporující jeho rozvoj a ochranu životního prostředí.*“ Přitom celých 5 let nebyla tato skutečnost vnímána jako problém. Každopádně zákonodárce zákonem č. 350/2012 Sb. s účinností od 1. ledna 2013 doplnil vymezení technické infrastruktury o stavby ke snižování ohrožení území živelními nebo jinými pohromami. Jelikož nyní stavební i vodní zákon vyžadují, aby byla protipovodňová stavba vymezena v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšná, tak není bez dalšího možné ani z ustanovení vodního zákona dovodit možnost vyvlastnění pro protipovodňové opatření, které v územně plánovací dokumentaci

⁸⁶ Srov. např. Plán pro zvládnání povodňových rizik v povodí Labe. Pracovní návrh. [online] *Povodí Labe* [cit. 20. 7. 2015] S. 49. Dostupný z www.povis.cz.

⁸⁷ HORÁČEK, Zdeněk a kol. *Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. Praha: Sondy, 2013, 319 s. ISBN 9788086846484. S. 163.

vymezeno není. V důsledku výše uvedeného se tedy ustanovení vodního zákona stalo nadbytečným.⁸⁸

Nepříliš přehledné vymezení expropriačních titulů v několika ustanoveních vodního a stavebního zákona lze shrnout tak, že práva k pozemkům a stavbám lze vyvlastnit za účelem realizace:

- veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi nebo živelnými a jinými pohromami,
- veřejně prospěšných opatření nestavební povahy ke snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami a zvyšování retenčních schopností území.

Za ustanovení usnadňující realizaci veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi je někdy označován i § 68 VZ.⁸⁹ To však není přesné. Podle tohoto ustanovení „*se za území určená k řízeným rozlívům povodní považují pozemky nezbytné pro vzdouvání, popřípadě akumulaci povrchových vod veřejně prospěšnými stavbami na ochranu před povodněmi, k nimž bylo omezeno vlastnické právo dohodou nebo postupem podle § 55a.*“ Předpokladem vzniku území určeného k řízenému rozlivu povodní je tedy omezení vlastnického práva dohodou nebo rozhodnutím o vyvlastnění. Nejde tedy o další samostatný účel vyvlastnění.⁹⁰ Smysl tohoto ustanovení je jiný. Spočívá v nároku vlastníka na náhradu škodu způsobené rozlívem.

Je zřejmé, že výše uvedené expropriační tituly umožňují získat potřebná práva k realizaci staveb a jiných technických opatření: především vodních a suchých nádrží (tzv. poldrů), které umožňují řízený rozlív povodní. Ani ustanovení § 68 VZ se však nevztahuje na pozemky, na kterých by bylo vhodné, aby docházelo „*ke neřízeným, avšak relativně pravidelným rozlívům povodní, tj. situace, kdy se v krajině provedou taková opatření, aby se voda při povodni v tomto*

⁸⁸ Přesto po velkých povodních v roce 2013 tehdejší ministr zemědělství Petr Bendl (ODS) požadoval, aby se napříště kvůli stavbě protipovodňových zábran mohla vyvlastňovat půda. Výslovně prohlásil: «*Chceme pobnout s legislativou tak, aby protipovodňové zábrany byly pojímány jako veřejně prospěšná stavba.*» Dostupné z: <http://m.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/230970-bendl-chce-aby-bylo-mozne-vyvlastnit-pozemky-na-protipovodnove-zabrany/>.

⁸⁹ STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo*. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2013, 226 s. ISBN 978-80-87437-45-2. S. 138.

⁹⁰ Takový charakter mělo toto ustanovení do 30. června 2008, protože tehdejší znění umožňovalo vodoprávnímu úřadu v případě potřeby podat ve veřejném zájmu návrh na vyvlastnění pozemků a staveb v území určeném jiným rozhodnutím k rozlívům povodní.

území rozlila. Vznik takovýchto území by byl ve většině případů vázán na určitá revitalizační opatření (odstranění protipovodňových hrází, odstranění regulace koryta vodního toku apod.).⁹¹ To je jistě závažný nedostatek, neboť z různých důvodů jsou přírodě blízká protipovodňová opatření mnohdy vhodnější než nákladné stavby. Z právního pohledu je však takové rozšíření účelu problematické přinejmenším ze dvou důvodů. Předně je hůře prokazatelná přímá vazba rozlivu vody v důsledku konkrétního revitalizačního opatření, stejně jako predikce rozsahu a místa rozlivu. Bylo by nutné důkladně tuto otázku posoudit v územním a zejména ve vyvlastňovacím řízení vzhledem k podmínce proporcionality. Podle jakých kritérií by byly pozemky vybírány? Nelze odhlédnout ani od toho, že vlastník pozemku by sice byl omezen ve svém vlastnickém právu, ale současně by byl zbaven rizik ze zaplavení pozemku, protože by měl nárok na náhradu škody. Tento účel by byl tedy spíše motivační už jen proto, že omezení by bylo vcelku malé (zemědělské hospodaření by bylo nadále možné). Lze se proto ztotožnit se zjištěním, že „realizace přírodě blízkých opatření je velmi náročná z pohledu vlastnických práv ke pozemkům. Tato opatření jsou plošně rozsáhlejší než technická opatření, která jsou realizovaná téměř vždy v korytě vodního toku. Proto zde dochází k častým problémům s výkupem či úpravou vlastnických práv majitelů dotčených pozemků.“⁹²

Přírodě blízká protipovodňová opatření mají zpravidla podobu tzv. revitalizačních vodních toků, kterou je „obnova v minulosti nevhodně technicky upravených koryt vodních toků směrem ke původnímu, přírodě blízkému stavu. Cílem revitalizací je obnovení nebo zlepšení ekologické funkce vodních toků v krajině. Retenční a akumulární schopnost nivy lze podpořit tvorbou přírodě blízkých prvků v rámci revitalizace, kterými jsou – obnova říčních ramen, tvorba přírodě blízkých paralelních koryt, vytváření tůní v nivě toku a výsadbou stanovištně vhodných doprovodných dřevin.“⁹³ Jelikož lze vyvlastnit pro veřejně prospěšné opatření ke snižování ohrožení v území povodněmi a jinými přírodními katastrofami, resp. zvyšování retenčních schopností

91 KOVAŘÍKOVÁ, Dominika. Implementace adaptačních opatření ve světle právních a dotačních souvislostí – právní část. [online] Státní fond životního prostředí, 2012, s. 5. [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.uprm.cz/projekty/klima-krajina-povodi/>.

92 Návrh Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. S. 73. Dostupný http://portal.cenia.cz/eiaesa/detail/SEA_MZP207K.

93 Revitalizace vodních toků. [online] Agentura ochrany přírody a krajiny. [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.dotace.nature.cz/voda-opatreni/revitalizace-vodnich-toku.html>.

území (§ 170 odst. 1 písm. b) StZ), tak jsem toho názoru, že za tímto účelem lze pozemky a stavby vyvlastnit, pokud jsou označeny za veřejně prospěšné opatření v příslušné územně plánovací dokumentaci, protože chrání před povodněmi a zvyšují i retenční schopnosti krajiny.⁹⁴ Nelze přihlížet ani jejich přínos pro stabilitu ekosystémů a jejich možný překryv s ÚSES.

3.3.2 Ochrana před suchem

Hrozba sucha v ČR je ještě vážnější než hrozba povodní.⁹⁵ To reflektuje vedle jiných strategií také vládou schválená „Příprava realizace opatření pro zmírnění negativních dopadů sucha a nedostatku vody“,⁹⁶ která počítá s obnovou a výstavbou rybníků a nádrží i rekonstrukcí a uplatnění efektivních závlahových systémů vedle dalších nestavebních opatření jako zavedení úsporných technologií při stavbách či využívání odpadních a srážkových vod.

Poněvadž vodní nádrže vedle protipovodňové ochrany mohou sloužit i jako zásobárny vody, lze odkázat na předchozí podkapitulu. Totéž platí i o ostatních opatřeních spojených s úpravou vodních toků, rybníků apod. Zavlažovací zařízení lze poté považovat zřejmě za technickou infrastrukturu.

České zákony obsahují i další nástroje ke zmírnění následků dlouhodobého sucha v podobě změny či zrušení povolení k nakládání s vodami, je-li to nezbytné pro zásobování pitnou vodou podle plánu rozvoje vodovodů a kanalizací, popřípadě není-li vydané povolení k nakládání s vodami bez vážného důvodu využíváno vůbec nebo pouze minimálně po dobu delší než 2 roky. Tento případ ovšem nelze považovat za vyvlastnění, protože povolení nemá povahu vlastnického práva.

3.3.3 Ochrana jakosti vod

Přestože v ČR je kvalita čištění odpadních vod na slušné úrovni a v zásadě se podařilo splnit požadavky Směrnice Rady č. 91/271/EHS, o čištění

⁹⁴ Shodně KOVAŘÍKOVÁ, 2012, op. cit., s. 12.

⁹⁵ PRETEL, Jan. Pravděpodobný vývoj klimatu v ČR. *PRO-ENERGY magazín*. 2012, č. 3, s. 56-59. ISSN 1802-4599. S. 58.

⁹⁶ Usnesení č. ze dne 29. 7. 2015. Cílem předkládaného materiálu je zpracování ucelené dlouhodobé koncepce k zabezpečení ochrany České republiky před škodlivými následky sucha, které se může nepředvídatelně vyskytnout. Koncepce bude předložena vládě do 30. června 2017. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2015_ministerstvo-zemdelstvi-ma-plan-jak.html.

městských odpadních vod v aglomeracích s alespoň 2000 ekvivalentními obyvateli, je nevyhnutelné, že i do budoucna bude docházet k výstavbě dalších čistíren odpadních vod a kanalizací v obcích. Také Státní politika životního prostředí požaduje dokončení výstavbu a rekonstrukci chybějících čistíren městských odpadních vod v souladu s požadavky evropské směrnice.

Přestože zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích prohlašuje, že výstavba vodovodů a kanalizací je prováděna ve veřejném zájmu, tak zákon neobsahuje žádný vyvlastňovací účel a je nutné vyjít z obecné úpravy ve stavebním zákoně. Ten uvádí vodovody a kanalizace jako jeden z druhů veřejně prospěšných staveb technické infrastruktury. Tento status však mají pouze stavby, které jsou v územních plánech těchto obcí za takové stavby výslovně prohlášeny a je pro ně vymezena plocha, kde je lze zřídit. To je běžné, neboť se tímto předchází možným komplikacím při majetkoprávní přípravě těchto staveb. Přesto je v komentáři k zákonu predikováno, že „rozhodnutí o vyvlastnění budou připadat v úvahu výjimečně při zřizování nových vodních děl nadmístního významu (čistírna odpadních vod pro větší část obce, významný vodovod nebo kanalizace); dovození splnění podmínek pro vyvlastnění si lze jen velmi obtížně představit např. u prodloužení vodovodního řádu za účelem připojení několika odběratelů.“⁹⁷

Faktickou součástí kanalizační sítě jsou čistírny odpadních vod, které mohou být také prohlášeny za stavby veřejně prospěšné. Přínos uvedených staveb pro životní prostředí je nepopíratelný, neboť omezují nekontrolované vypouštění odpadních vod do vodních toků a tím snižují znečištění vod.

3.4 Ochrana přírodních léčivých zdrojů

V ČR je velké množství přírodních léčivých zdrojů,⁹⁸ které jsou staletí využívány a české lázeňství má velkou tradici a mezinárodní renomé. Kvalita

⁹⁷ NOHEJL, Lukáš - ŽALUDOVÁ, Ludmila a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 394 s. ISBN 978-80-7400-556-5. S. 8.

⁹⁸ Podle § 2 odst. 1 LáZZ je jím přirozené se vyskytující minerální voda, plyn nebo peloid, které mají vlastnost vhodnou pro léčebné využití, a o tomto zdroji je vydáno osvědčení. Peloidem se rozumí rašelina, slatina nebo bahno. Osvědčení o tom, že zdroj minerální vody, plynu nebo peloidu je přírodním léčivým zdrojem nebo zdrojem přírodní minerální vody vydá rozhodnutím ministerstvo zdravotnictví, pokud ověří splnění zákonných požadavků na vlastnosti zdroje.

těchto zdrojů závisí i na kvalitě životního prostředí. Ochrana přírodních léčivých zdrojů je nezávislá na ochraně přírody a krajiny (veřejný zájem zde spočívá ve využití a ochraně zdrojů s ohledem na jejich kvalitu, kvantitu a zdravotní nezávadnost). Avšak nelze zpochybnit, že tyto účely působí synergicky. Přírodní léčivé zdroje a zdroje přírodní minerální vody nejsou součástí ani příslušenstvím pozemků a nejsou předmětem vlastnictví. Využívat je lze jen na podkladě povolení vydaného ministerstvem zdravotnictví. Při vydávání povolení k využití zdroje ministerstvo dbá, aby využívání zdroje bylo šetrné a výtěžek ze zdroje byl využíván především k léčebným a dietetickým účelům. Vyhledávání a využití zdroje k léčebným účelům a jeho ochrana je proto § 33 LáZZ prohlášena za veřejný zájem.

Podle § 33 odst. 2 LáZZ lze vlastnická práva omezit nebo nemovitost vyvlastnit, pokud vlastník nemovitosti brání využívání nebo ochraně přírodního léčivého zdroje a ochraně zdroje přírodní minerální vody.

Požadavek bránění využívání či ochraně je ojedinělý a poněkud nešťastný, protože vyvolává záporné pocity. Ve skutečnosti totiž bránění bude spočívat v činnostech, kterými vykonává vlastník pozemku své vlastnické právo: např. neumožní zřízení vrtu (studánky) nebo bude chtít pozemek odvodnit. Na druhou stranu je zcela na místě a plně v souladu se sociální funkcí vlastnictví, že zákon pro tyto účely umožňuje omezení vlastnického práva.⁹⁹

Je vhodné upozornit na skutečnost, že lázeňský zákon (stejně jako stavební zákon z roku 1976 účinný v době jeho přijetí) rozlišuje mezi omezením a vyvlastněním vlastnického práva, což zákon o vyvlastnění označuje legislativní zkratkou vyvlastnění. Přestože bude preferovaným řešením pouhé omezení vlastnického práva, tak toto omezení bude mít odlišný charakter ve srovnání s omezeními ve zvláště chráněných územích nebo na základě jiných rozhodnutí správních úřadů. Má-li se postupovat podle zákona o vyvlastnění, tak tento úřad může vlastnické právo omezit pouze zřízením služebnosti, která omezuje pouze vlastníka nemovitosti, resp. uživatele

⁹⁹ Příklad jej již zákon č. 223/1939 Sb., o ochraně přírodních léčivých zdrojů (§ 10), pokud šlo z využití očekávat značně větší obecný hospodářský prospěch, nežli jest újmám způsobených. Taktéž § 19 zákona č. 43/1955 Sb., o československých lázních a zřídkách. Překvapivě však nikoliv zákon č. 20/1966 Sb., o péči a zdraví lidu, což však vynahrazovalo později ustanovení § 108 StZ1976, které umožňovalo vyvlastnit nemovitost pro vytvoření hygienických, bezpečnostních a jiných ochranných pásem.

pozemku, který své právo odvozuje od jeho vlastnického práva, ve prospěch vyvlastnítele (oprávněného ze služebnosti). K vyvlastnění tedy může dojít zejména tehdy, pokud bude na pozemku potřeba provést nějakou činnost, kterou bude muset vlastník strpět (komentář uvádí např. stavbu oplocení,¹⁰⁰ ale může se jednat také o jinou činnost). Jelikož služebnost může ukládat také povinnost něčeho se zdržet, lze teoreticky ukládat mnohem širší okruh omezení: např. upravit způsob hospodaření na pozemku.

Obsahem identická omezení však lze uložit všem osobám v ochranném pásmu (tj. i vlastníkovu pozemku) vyhláškou ministerstva zdravotnictví (srov. např. vyhlášku Ministerstva zdravotnictví č. 124/2015 Sb., o stanovení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje peloidu ložiska Habříanky lázeňského místa Velichovky a vymezení konkrétních ochranných opatření). Pro omezení vlastnického práva vyvlastňovacím úřadem je ovšem třeba splnit přísnější podmínky vyžadované zákonem o vyvlastnění (např. pokus o dohodu, lhůta k předložení návrhu smlouvy), než při vyhlášení ochranného pásma.

Rozdílně by se posuzovala i výše kompenzace za toto omezení. Vyvlastňovaný má vždy nárok na náhradu za zřízení služebnosti, která kompenzuje mj. snížení ceny pozemku. O výši rozhodně vyvlastňovací úřad na základě znaleckého posudku. Od této náhrady je třeba odlišit náhradu ve smyslu § 34 LázZ, podle kterého náleží vlastníkům nemovitostí a osobám, kterým vznikne újma (jakákoliv), v důsledku omezení dosavadního užívání nemovitosti nebo ukončení dosavadní činnosti v souvislosti s opatřeními podle tohoto zákona finanční náhrada této újmy, kterou je povinen uhradit uživatel zdroje. Náhrada se uplatňuje u uživatele, v případě nedohody o ní rozhodne soud. Jelikož v ochranném pásmu je zakázáno provádět činnosti, které mohou negativně ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje, může újma spočívat např. v dosažení menšího výnosu ze zemědělské půdy z důvodu zákazu používat hnojiva či chemické přípravky na ochranu rostlin. Jsem toho názoru, že vlastník pozemku, jehož vlastnické právo bylo omezeno zřízením služebnosti (např. za účelem umístění plotu), má nárok obdržet vedle

¹⁰⁰ STANĚK, Jaroslav. *Lázeňský zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 131 s. ISBN 9788073579005. S. 85.

náhrady za zřízení služebnosti také náhradu újmy za omezení v ochranném pásmu, budou-li splněny podmínky v § 34 LázZ, protože jde o dva rozdílné nároky (obdobně je situace řešena také při omezení za účelem provedení některých geologických prací nebo v ochranném pásmu kulturní památky).

Je třeba dodat, že oprávněným ze služebnosti pak může být pouze ministerstvo zdravotnictví jako jediný subjekt, který je oprávněn podat návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení z tohoto důvodu (tj. nikoliv uživatel zdroje, jak by zřejmě bylo praktičtější): srov. znění § 33 odst. 3 LázZ ve spojení s § 24 odst. 3 VyvlZ („*rozhodne o omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zřízením věcného břemene ve prospěch vyvlastnítele*“).

3.5 Ochrana půdy před erozí

Většina protierozních opatření nemá stavebně technický charakter a není nutné, aby na pozemku byla realizována stavba nebo terénní úprava. Jde o agrotechnická (půdoochranné obdělávání, protierozní orba) nebo organizační opatření (např. pěstování vhodných plodin). V menší míře se používají také opatření technická (příkopy, průlehy, ochranné hrázky či protierozní nádrže), která mají charakter staveb nebo opatření v režimu stavebního zákona.

Poněvadž změna orné půdy na lesní porosty s kvalitní druhovou skladbou nebo na trvalé travní porosty působí jako opatření proti větrné a (v případě lesů částečně) vodní erozi a snižuje ztráty půdní vláhly, počítá Strategie přizpůsobení se změně klimatu se zatravňováním i zalesňováním a zakládáním prvků mimolesní zeleně na nejzranitelnějších lokalitách nebo na zranitelných částech půdních bloků.¹⁰¹ Zachování a posílení mimoprodukčních funkcí zemědělské krajiny a lesů má být totiž podle SPŽP dosaženo mj. obnovením mokřadních stanovišť a podporou jejich tolerance ze strany hospodářských subjektů.

Zřízení staveb či opatření s protierozní funkcí jako expropriační titul žádný zákon výslovně neobsahuje. Ačkoliv se vyskytují i v ČR prachové či pískové

¹⁰¹ Návrh Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. S. 33.

bouře,¹⁰² nelze je dle mého názoru přes laické označování považovat za přírodní katastrofu ve smyslu § 170 odst. 1 písm. b) StZ ani za opatření ke zvyšování retenčních schopností krajiny. Z tohoto důvodu nelze o vyvlastnění pro tato opatření nyní uvažovat. V praxi je proto preferováno zřizování těchto prvků v rámci pozemkových úprav na státních nebo obecních pozemcích.

Není však bez zajímavosti, že zákon č. 206/1948 Sb., o zalesňování, zřizování ochranných lesních pásů a zakládání (obnově) rybníků umožňoval vyvlastnění v případě, že vlastník pozemku nesplnil povinnost zalesnit, zřídit ochranný lesní pás nebo založit (obnovit) rybník. Zákonodárce považoval tato opatření za celostátní veřejný zájem a předpokládal, že důvodem nečinnosti budou neúměrné finanční náklady¹⁰³ (šlo tedy spíše o náhradní výkon povinnosti obdobně jako dnes v případě zanedbání péče o kulturní památku). Lesní zákon z roku 1960 toto ustanovení již nepřevzal.

Dnes máme tedy obdobný cíl, který ovšem není tak silně v legislativě ukotven. O dosažení tohoto cíle se tak musíme pokoušet zejména ekonomickými nástroji.

3.6 Ochrana kulturního a přírodního dědictví

Součástí ochrany životního prostředí je také ochrana kulturních památek. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále také jen PamZ) chrání stát kulturní památky jako nedílnou součást kulturního dědictví lidu, svědectví jeho dějin, významného činitele životního prostředí a nenahraditelné bohatství státu. Sepětí kulturních památek a životního prostředí zdůrazňuje literatura zejména v případech, kdy mají památky charakter kulturně krajinářských úprav nebo obsahují podíl krajinného území.¹⁰⁴ Přírodní památky a kulturní památky se vzájemně ovlivňují a dotvářejí

¹⁰² V roce 1992 prachová bouře zablokovalo dopravu na hlavním tahu Brno–Opava. Na Znojemsku a u Mikulova zničily prachové bouře úrodu, postíženo bylo dokonce i Brno, kde snížená viditelnost ochromila dopravu. Viz informace dostupné z: <http://www.geology.cz/svet-geologie/poznej-geologii/geologicka-temata/prirodni-katastrofy>.

¹⁰³ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 206/1948 Sb., o zalesňování a zakládání (obnově) rybníků. Sněmovní tisk Národní shromáždění republiky Československé 1948-1954 č. 11.

¹⁰⁴ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007, 599 s. ISBN 9788071794981. S. 515.

(typicky památné stromy, zříceniny hradů, archeologické lokality). Jde tedy o kombinovaná díla člověka a přírody (srov. čl. 1 Úmluvy o ochraně architektonického dědictví).

3.6.1 Záchrana kulturní památky

Výše uvedenou úmluvou (čl. 4) se ČR zavázala, že jako jedno z opatření na ochranu architektonického dědictví, umožní povinný výkup chráněného statku („*allows compulsory purchase of a protected property*“). Termín *Compulsory purchase* označuje právo získat nebo koupit vlastnické právo k nemovitosti bez souhlasu vlastníka, čemuž odpovídá český institut vyvlastnění. Rovněž Evropský soud pro lidská práva shledal ochranu kulturního dědictví za legitimní cíl schopný ospravedlnit vyvlastnění budovy zapsané na seznam kulturních památek.¹⁰⁵

Ustanovení § 15 odst. 3 PamZ, umožňuje výjimečně ve společenském zájmu rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu vyvlastnit nemovitou kulturní památku, pokud vlastník trvale zanedbává své povinnosti a ohrožuje tím její zachování nebo užívá-li kulturní památku v rozporu s jejím kulturně politickým významem, památkovou hodnotou nebo technickým stavem. Návrh na vyvlastnění kulturní památky podává obecní úřad obce s rozšířenou působností, resp. krajský úřad v případě národní kulturní památky.

Znovuzavedením zásady *superficies solo cedit* i pro stavby vznikl závažný problém, na který upozornila mj. K. Prokopová. Jelikož nositelem kulturní hodnoty (a důvodem vyvlastnění) je zpravidla pouze stavba, je problematické, že by se vyvlastnění týkalo pozemku jako celku. „*Pokud se důvod vyvlastnění týká pouze stavby, která může být za kulturní památku prohlášena nezávisle na pozemku a památkový zákon hovoří o vyvlastnění nemovité kulturní památky, nikoli nemovitosti či věci, bylo by teoreticky možné uvažovat o vyvlastnění samotné stavby... Pozemek, který nesdílí kulturní hodnotu stavby na něm, by tak jako hlavní věc vyvlastněn být neměl. Je však možné uvažovat o vyvlastnění pouze části pozemku, protože to by požadavkům nezbytnosti k dosažení účelu vyvlastnění odpovídalo.*“¹⁰⁶ To je jediné možné smys-

¹⁰⁵ Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 2009 ve věci Kozacioglu proti Turecku, stížnost č. 2334/03. Bod 53.

¹⁰⁶ PROKOPOVÁ, Klára. Památková ochrana nemovitostí po rekodifikaci soukromého práva. *Cofola 2013: sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 85-94. ISBN 978-80-210-6625-0. S. 91.

luplné řešení, neboť oddělit vlastnický režim stavby a pozemku znamená vytvoření dalších problémů, i kdybychom připustili, že to nový občanský zákoník připouští. Zcela správně proto návrh nového památkového zákona umožňuje v případě, kdy je kulturní památkou pouze stavba, která není samostatnou věcí, současně vyvlastnit pozemek nebo jeho část, který je nezbytný pro naplnění účelu.¹⁰⁷ Posouzení rozsahu, v jakém je nezbytné pozemek vyvlastnit, bude předmětem správního uvážení, přičemž pamatovat bude nutné přinejmenším na přístup k nemovitosti i možností vyvlastňovaného užívat zbývající část pozemku.

Za jednu ze slabin české památkové péče je považována nízká efektivita nápravných opatření uložených orgány památkové péče v důsledku nezákonného nakládání s památkovým fondem.¹⁰⁸ Přesto je však institut vyvlastnění podle některých autorů již překonaným nástrojem ochrany ohrožených památek, jelikož úkolem státu již není systémově nabývat památky, o které vlastníci patřičně nepečují.¹⁰⁹ V roce 2014 zintenzivnil diskuzi nad smyslností tohoto ustanovení zástupce veřejné ochránkyně práv, který se zasačil za postup, aby stát zanedbávanou památku opravil z veřejných peněz a následně náklady vymáhat po majiteli. Výslovně prohlásil: *«Samozřejmě je to složité, ale je to efektivní. Ta památka tady existuje, nemovitost je k dispozici na případnou úbradu nákladů a může být vyvlastněna.»*¹¹⁰ Ačkoliv je vyvlastnění občas požadováno některými ochránci památek,¹¹¹ tak se v praxi zřejmě

¹⁰⁷ § 68 odst. 3 návrhu. Návrh zákona o ochraně památkového fondu ve stavu k 30. 6. 2015. Dostupný z <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/legislativa/vecny-zamer-noveho-pamatkového-zakona-126465/>. Koneckonců na některé z těchto problémů zákonodárce již zareagoval novelou památkového zákona č. 303/2013 Sb., která mj. umožnila v rozhodnutí o prohlášení nemovité věci za kulturní památku současně uvést, že výslovně uvedené stavby se kulturní památkou nestávají, ačkoli pozemek, na kterém jsou zřízeny, se za kulturní památku prohlašuje.

¹⁰⁸ Koncepte památkové péče v České republice na léta 2011 – 2016. [online] Ministerstvo kultury. [cit. 24. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.mkcr.cz/cz/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/analyzy-koncepce-dokumenty/koncepce-pamatkove-pece-99649/>.

¹⁰⁹ MALÝ, Stanislav - VARHANÍK, Jiří. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-659-2.

¹¹⁰ Izi. Křeček: Současná památková péče je neefektivní. [online] ČT24. [cit. 24. 9. 2015] Dostupné z: <http://m.ceska televize.cz/ct24/domaci/283744-kreckek-soucasna-pamatkova-pece-je-neeaktivni/>.

¹¹¹ Např. v případě Lázní Kyselka či usedlosti Cibulka v Praze 5. Viz informace dostupné z: http://www.kudlanka.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=3747&Itemid=68&limit=1&limitstart=1.

i s ohledem na nedostatek finančních prostředků používá minimálně (jestli vůbec) a preferuje se ukládání opatření k nápravě (jako krok, který je ostatně nutné vyčerpat před podáním žádosti o vyvlastnění).

Návrh nového památkového zákona zachovává vyvlastnění jako krajní prostředek k ochraně kulturní památky a snaží se reagovat „na aplikační potíže přinášející faktickou nemožnost provedení vyvlastnění.“¹¹² Navrhuje se, aby za účelem zachování hodnoty stavby nebo pozemku, které jsou kulturní památkou a u kterých by opatření k nápravě nevedlo k naplnění tohoto účelu, bylo možné takovou stavbu nebo pozemek vyvlastnit.

Ačkoliv vyvlastnění nelze zaměnit za propadnutí věci, a tudíž vlastníkovi náleží náhrada, nelze v tomto ustanovení nevidět jistý prvek potrestání vlastníka. Lze si rovněž položit otázku, zda v tomto případě by nemohla být náhrada nižší než v běžných případech, což ostatně v obecné rovině citovaná judikatura ESLP připouští.

3.6.2 Ochranné pásmo kulturní památky

Ustanovení § 17 PamZ umožňuje „k vytvoření ochranného pásma (kulturní památky – poznámka autora) získat některé pozemky nebo stavby, popřípadě provést jejich odstranění a nedojde-li k dohodě s vlastníkem, lze pozemky a stavby vyvlastnit. Lze také nařídít nezbytné úpravy stavby, jiného zařízení nebo pozemku.“ Smyslem tohoto ustanovení je především ochrana prostředí kulturní památky. Podle jednoho z názorů by mohlo být účelné odstranění stavby, pokud by např. představovala závažnou urbanistickou závadu.¹¹³ „V praxi se tento institut nevyužívá, protože z hlediska zájmů státní památkové péče jde především o stanovení režimu, který by zamezil nepříznivým změnám na území ochranného pásma, nikoli o dosažení změn v majetkoprávních vztazích.“¹¹⁴ Domnívám se, že tento omezený přístup neumožňuje adekvátně reagovat na všechny situace.

Existuje také několik případů, kdy se o vyvlastnění nemovitosti na základě tohoto ustanovení uvažovalo. Důvodem byla např. výzva Výboru OSN pro lidská práva z července 2013, aby ČR z respektu k Rómské kultuře a historii zajistila uzavření vepřína v Letech na Písecku. Zřejmě nejznámější stavba tohoto druhu v ČR totiž stojí v bezprostřední blízkosti památníku obětí

¹¹² Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně památkového fondu ve stavu k 30. 6. 2015.

¹¹³ MALÝ, 2011, op. cit.

¹¹⁴ Tamtéž.

koncentračního tábora. V roce 1998 bylo místo prohlášeno Ministerstvem kultury za kulturní památku. Následně bylo v roce 2010 zřízeno pietní místo se stálou expozicí a naučnou stezkou. Stavba vepřína památník nijak nepoškozuje ani neohrožuje. O jeho odstranění se uvažuje z důvodu, které by šlo označit nejspíše za estetický, etický a urbanistický - zvýraznil by se význam tohoto historického místa. Stát je ovšem vlastníkem pouze pozemku, na kterém je památník zbudován. Areál vepřína vlastní soukromá osoba. Přestože různí představitelé státu v minulosti naznačovali ochotu dohodnout se s vlastníkem zemědělského areálu na jeho odkoupení a přemístění na jiné místo, k realizaci tohoto záměru ani k vážnému vyjednávání o podmínkách dosud nedošlo. Jako řešení se nabízí vyvlastnění.

Kámen úrazu však spočívá právě ve vymezení účelu, pro který by bylo vlastnické právo odnímáno. Tím má *de facto* být zajištění důstojnějšího okolí kulturní památky, případně její rozšíření. Vyvlastnit pozemky a stavby za účelem zřízení či rozšíření kulturní památku *de lege lata* ale nelze. Využitelné by bylo zřejmě právě analyzované ustanovení § 17 PamZ.

V současnosti však není ochranné pásmo kolem Pietního místa v Letech zřízeno. Bylo by tedy nezbytné, aby obecní úřad obce s rozšířenou působností (v Písku) vydal územní rozhodnutí, kterým by jej zřídil. Současně by mohl stanovit bližší ochranné podmínky (např. zakázat nebo omezit některé činnosti). Jelikož návrh nového památkového zákona s možností vyvlastnění k vytvoření ochranného pásma již nepočítá, zůstane zřejmě toto ustanovení nevyužité. Podle § 17 odst. 4 PamZ „*přísluší vlastníkovu pozemku přiměřená náhrada majetkové újmy, pokud mu vznikne v důsledku vytváření ochranného pásma.*“ Stejně jako v případě ochranného pásma přírodního léčivého zdroje toto ustanovení přiznává nárok za omezení vlastnického práva zřízením ochranného pásma, od čehož je však třeba odlišit nárok na náhradu za odnětí nebo omezení vlastnického práva vyvlastňovacím úřadem.

3.7 Asanace (ozdravění) území

Mezi expropriační tituly tradičně patří asanace (ozdravění) území. Asanací se v technických vědách rozumí „*soubor opatření sloužících ke zlepšení životního prostředí, jako např. asanace vyčištěním konkrétního prostoru od různých druhů škodlivin a jeho uvedení do hygienicky odpovídajícího stavu či asanace regionu nebo městské*

čtvrti spočívající v odstranění nebo snížení ekologicky nepříznivé zátěže životního prostředí, např. zákazem použití technologií obrozňujících životní prostředí změnou výrobního programu, změnou know-how apod.¹¹⁵ Dnešní právní předpisy pojem asanace explicitně nedefinují. Obsah tohoto termínu lze však dovodit z § 97 odst. 2 StZ, který blíže upravuje vydávání územní opatření o asanaci území. Význam odpovídá výše citovanému odbornému chápání. Tímto novým institutem (procesně jde o opatření obecné povahy)¹¹⁶ je totiž možné vymezit území a konkrétní pozemky, na kterých budou muset být odstraněny, resp. zabezpečeny nebo upraveny, pozemky a stavby. Právně přípustným důvodem může být

- závadný stav území způsobený živelní pohromou (povodní, požárem, zemětřesením) či závažnou havárií (např. průmyslového komplexu),
- existence závadných staveb v zastavěném území, které je třeba asanovat z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí.

Důvody pro vydání územního opatření o asanaci území jsou vymezeny natolik široce, že si lze sotva představit případ, kdy by opatření vydáno být nemohlo. Pokrývá také případy znečištění území dlouhodobou lidskou činností (kontaminace průmyslovou činností, poklesy terénu po těžbě, odkladiště odpadu, vojenské prostory), které jsou v ČR běžné.

Přestože je asanace území zacílená převážně na „transformaci“ území významně ovlivněného a poškozeného lidskou činností, tak vztah k ochraně životního prostředí je i v těchto případech značný, neboť kvalita životního prostředí bude výrazně zlepšena odstraněním znečištění (ekologické zátěže) či deformací krajiny. Mimo to se v některých případech též předpokládá, že budou plochy asanované s přihlédnutím k potřebám ochrany životního prostředí (krajinného rázu či výskytu ohrožených druhů rostlin a živočichů)¹¹⁷ a asanované území nebude následně intenzivně využíváno.

¹¹⁵ MATĚJKA, Vladimír – MOKRÝ, Jan. *Slovník pojmů ve výstavbě: doporučený standard, metodická řada*. Praha: Informační centrum České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, 2000, 236 s. ISBN 80-86364-08-9.

¹¹⁶ Dříve se území pro asanaci sídelního útvaru nebo jeho asanačních úprav vymezovalo územně plánovací dokumentací.

¹¹⁷ Srov. např. *Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje a v nich vymezené plochy pro asanaci (Mydlovary, Popilkoviště a Špičák)*.

Výsledkem asanace ale může být i průmyslová zóna nebo jiné silně urbanizované území.

Územní opatření o asanaci obsahuje i pravidla pro další využívání pozemků, které nemusí být vlastníkem ochoten, schopen nebo oprávněn realizovat. Stavební zákon nijak neřeší (na rozdíl od podrobnější úpravy např. v zákoně č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí),¹¹⁸ kdo bude financovat provádění asanace území. Vzhledem ke skutečnosti, že územní opatření je oprávněna vydat rada kraje nebo obce, lze se domnívat, že hlavní břímě ponесou tyto územně samosprávné celky podpořené státem nebo evropskými fondy. Podílet se na opatřeních mohou samozřejmě i soukromé subjekty. Nejde však o jejich povinnost. V případě, že by byli vlastníci nečinní, by nebylo možné asanaci území provést. Proto je existence tohoto expropričního titulu nezbytná.

Tato územní opatření jsou však vyhlašována zřídka (jestli vůbec). Přestože řada obcí mluví o tom, že provádí asanaci území a dokonce za tím účelem přistoupila k vyvlastnění pozemků, tak svůj návrh opírá o jiný expropriční titul. Vhodným příkladem může být město Ostrava, které několik let připravuje rozvojovou zónu Hrušov o rozloze cca 35 hektarů jako oblast pro lehký průmysl, sklady a drobnou výrobu s předpokládaným vytvořením minimálně 1 500 - 2 000 nových pracovních míst. Třebaže drtivou většinu pozemků se podařilo získat dohodou, tak byla zahájena minimálně dvě vyvlastňovací řízení s vlastníky pozemků, která stále ještě probíhají.¹¹⁹ Jako expropriční důvod však bylo uvedeno veřejně prospěšné opatření „Gravitační odvodnění Hrušova.“¹²⁰ Rovněž stávající územní plán Ostravy zónu Hrušov

¹¹⁸ Podle tehdejšího § 17 hradil náklady spojené s asanací krajiny stát, který mohl požadovat přiměřený příspěvek od osob, z jejichž činnosti závady vznikly nebo kterým z úpravy vzejde užitek. Náklady spojené s odstraněním staveb v rámci asanace obce (přestavby z důvodu nevyhovujícího zdravotního, stavebního nebo dopravního stavu zástavby) hradil vlastník, pokud mu zůstalo zachováno vlastnictví k pozemku nebo se mu dostalo pozemku náhradního, jinak stát.

¹¹⁹ MUŠÁLKOVÁ, Iva. Zóna Hrušov: vzdoruje poslední majitel pozemků. *Deník*. 3. 10. 2014. Ostravský primátor Petr Kajnar tehdy mj. prohlásil, že „mají šikovní právníky, kteří se stále odvolávají. Vzhledem ke lbūtám to může trvat ještě několik let.“

¹²⁰ „Smyslem asanace (projektu „Gravitační odvodnění Hrušova“) je provedení nezbytných terénních a vodohospodářských úprav tak, aby nedocházelo k nežádoucímu zdržování dešťových vod v lokalitě, ale naopak došlo k jejímu gravitačnímu odtoku.“ Sociální brownfield Hrušov. [online] Ostrava [2. 8. 2015] Dostupné z: <https://www.ostrava.cz/cs/podnikatel-investor/investicni-prilezitosti/brownfieldy/hrusov>.

zařazuje mezi plochy pro asanaci, ovšem územní opatření ve smyslu § 97 odst. 2 StZ vydáno nebylo. Považují proto minimálně za sporné, aby bylo možné vyvlastnit pozemky bez vydání speciálního samostatného územního opatření,¹²¹ zvláště za situace, kdy výsledkem asanace plochy má být průmyslová zóna, pro kterou samo o sobě vyvlastnění možné není. Ostatně zóna je městem Ostrava popisována jako „sociální brownfield“ s tím, že byl v rámci území proveden hydrogeologický průzkum a území bylo vyhodnoceno jako ekologicky nezávadné.¹²² Nevyskytují se v něm tedy závadné stavby, které by bylo nezbytné upravit nebo odstranit z důvodů hygienických, bezpečnostních, požárních, provozních a ochrany životního prostředí. I za předpokladu, že byly splněny podmínky pro vymezení veřejně prospěšného opatření s cílem dosáhnout lepšího odvádění vod z pozemků, tak fakticky jsou pozemky vyvlastňovány za účelem výstavby průmyslové zóny, což považují za pochybné.

3.8 Adaptace na změnu klimatu

O možnostech vyvlastnění pro většinu adaptačních opatření bylo již pojednáno výše. V této kapitole jsou uvedeny opatření, která pro jejich povahu nebylo možné do předchozích částí zařadit.

3.8.1 Snížení množství oxidu uhličitého

Zachytávání a geologické ukládání CO₂ (CCS - Carbon Capture and Storage) je evropským právem považováno za překlenovací technologii, která přispěje ke zmírnění změny klimatu.¹²³ Spočívá v zachytávání oxidu uhličitého z průmyslových zařízení, jeho přepravě na úložiště a následující injektáží do vhodné podzemní geologické formace za účelem trvalého uložení.

Podzemní úložiště CO₂ budou v budoucnosti zřejmě provozovat soukromé společnosti. V ČR nejvíce zvažuje zřízení takových zařízení akciová společnost ČEZ, která však svůj projekt prozatím pozastavila. Je tedy zřejmé,

¹²¹ J. Staša In: HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3. S. 325. uvádí, že stavební zákon nedává tento expropriáční titul do vztahu k územnímu opatření o asanaci území.

¹²² Tamtéž.

¹²³ Bod 4 preambule Směrnice EP a Rady 2009/31/ES o geologickém ukládání oxidu uhličitého.

že výstavba bude aktuální ještě později než v původně zvažovaných letech 2020–2030. Lze očekávat odpor obyvatel proti těmto stavbám, a proto jsou úvahy o možnosti vyvlastnění pozemků pro tento účel opodstatněné.¹²⁴

V roce 2012 byl zákonem č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur novelizován § 14 odst. 2 ZGP. V tomto ustanovení byla doplněna možnost vlastníkům pozemků uložit povinnost strpět provedení geologických prací pro vyhledávání a průzkum přírodních horninových struktur vhodných pro budování podzemních zásobníků pro ukládání oxidu uhličitého. Důvodová zpráva k tomu bez zdůvodnění nutnosti tohoto řešení pouze konstatuje, že jde o obdobná zařízení jako podzemní zásobníky zemního plynu a ropy, které jsou již v tomto ustanovení zákona uvedeny.¹²⁵ Geologický průzkum na území ČR v některých lokalitách je již naplánován (např. Česká geologická služba bude zkoumat možnost ukládání CO₂ na Břeclavsku v jednom z vytěžených ložisek ropy).¹²⁶ Poněvadž je výčet staveb považovaných za technickou infrastrukturu pouze demonstrativní (srov. uvození např.) lze se domnívat, že podzemní úložiště CO₂ lze v územně plánovací dokumentaci vymezit jako veřejně prospěšnou stavbu. Při splnění ostatních podmínek poté případně též rozhodnout o vyvlastnění pozemků potřebných k jeho realizaci. Nedávalo by totiž ani smysl vyhledat vhodné místo a od realizace stavby úložiště poté ustoupit jen pro nemožnost získat potřebná věcná práva k pozemkům. Extenzivním výkladem by bylo možné považovat úložiště i za stavbu ke snížení ohrožení území živelnými nebo jinými pohromami. Uvedený názor však nemusí být jediný možný.

Zařízení vyrábějící elektřinu z obnovitelných zdrojů energie nejsou přes deklarovanou podporu považovány ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) StZ za technickou infrastrukturu, a tudíž je nelze podřadit pod pojem veřejně

¹²⁴ Vyřešení užívacích vztahů k pozemkům, na nichž pravděpodobně budou v budoucnu vystavěny zařízení k injekci CO₂ a případné poskytnutí náhrady za omezení vlastnických práv k takto zatíženým pozemkům (včetně podzemních prostor) považuje za aktuální také např. HANDRLICA, Jakub. Právní rámec pro projekty zachycování a skladování oxidu uhličitého. *České právo životního prostředí*. 2008, č. 1, s. 3-32. ISSN 1213-5542. S. 11-12.

¹²⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů. Sněmovní tisk č. 539, 6. volební období.

¹²⁶ ČTK. Norové zaplatí průzkum možného uložení CO₂ na Břeclavsku. [online] České noviny, publikováno 8. 4. 2015. [cit. 24. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/norove-zaplati-pruzkum-mozneho-ulozeni-co2-na-breclavsku/1202125>.

prospěšné stavby a nejsou tak expropriačním titulem. Přestože se v minulosti objevily úvahy o vyvlastňování pro zařízení vyrábějící elektřinu nejen z obnovitelných zdrojů energie, tak tento krok nepovažují za žádoucí, i proto že obecně vzato jejich přínos pro ochranu životního prostředí je v drtivé většině případů výrazně menší ve srovnání s jinými opatřeními a tato zařízení jsou provozována výhradně za účelem zisku. Proporcionálnější jsou různé formy ekonomické podpory.

3.8.2 Zřizování veřejné zeleně

Očekávaný růst průměrných teplot bude zřejmě silně pocítován také ve městech. Jedním z opatření, jak snížit dopady vlny veder a efekt města jako tepelného ostrova je zřizování zelených ploch. Proto je také jedním z cílů SPŽP zlepšení kvality prostředí v sídlech (cíl 3.3.1 má nejvyšší prioritu) a prostředkem k dosažení tohoto cíle je zajištění zachování a vymezení nových ploch a prvků zeleně jako součásti funkčního a strukturovaného systému sídelní zeleně v sídlech. Mají být plánovány a zakládány nové plochy zeleně jak v rozvojových oblastech sídel, tak v původní zástavbě.¹²⁷

Klíčová bude bezpochyby úloha územního plánování, přičemž lze očekávat, že zřizovatelem nových ploch veřejné zeleně budou obce. Je pak jisté, že půjde o plochy veřejně přístupné, stejně jako, že ne vždy se je podaří vymezit na pozemcích státu a obcí. Tyto prvky zeleně proto budou ve většině případů naplňovat definici veřejného prostranství („veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení“). Ta sice slouží obecnému užívání bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru,¹²⁸ k zřízení prvku veřejné zeleně však toto ustanovení neopravňuje. Pro případ nedohody s vlastníkem není řešení jednoduché. Lze sice zajistit přístup k pozemku rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu (srov. § 170 odst. 2 StZ),¹²⁹ ovšem možnost vyvlastnění vlastních pozemků lze teoreticky opřít pouze o veřejně prospěšné

¹²⁷ Státní politika životního prostředí 2012-2020, Cíl. 3.3.2.

¹²⁸ Podrobněji se problematice věnuje např. ADAMOVA, Hana. Bezodůvodné obohacení v užívacích vztazích založených normami veřejného práva. *Právní fórum*. 2011, č. 9, s. 427-431. ISSN 1214-7966 nebo HAVLAN, Petr - FOJTÍK, Lumír. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1733-1737, ISBN 978-80-7400-529-9.

¹²⁹ Obec nebo kraj anebo stát však má v rozsahu vymezeném územně plánovací dokumentace k pozemku určenému pro veřejné prostranství také předkupní právo.

opatření jako nástroj ke zvyšování retenčních schopností (sice nepopiratelný efekt, ovšem zřejmě ne primární). Vyvlastnit vlastnické právo tedy dle mého názoru ke zřízení veřejné zeleně použít nelze.

3.9 Ochrana před zdroji ohrožení životního prostředí

3.9.1 Ochrana před hlukem

Hluk je dnes považován za jeden z významných zdrojů ohrožení životního prostředí, přičemž v tomto kontextu je jím myšlen tzv. venkovní hluk. Na této skutečnosti nemůže nic změnit, že primárně je řešena ochrana zdraví člověka před hlukem, protože nadměrný hluk prokazatelně zhoršuje zdraví: poškozuje sluch, způsobuje nespavost, snižuje imunitu nebo zvyšuje krevní tlak.

V ČR představuje nejvýznamnější zdroj hluku doprava, přičemž výstavba klíčových (strategických) dopravních staveb je také expropriacním titulem. Protihluková opatření jsou řešena jako součást těchto staveb při jejich výstavbě nebo rekonstrukcích a spoluurčují plošný rozsah těchto staveb.

Podle ustanovení § 31 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále také jen ZOVZ) je u bytových domů, rodinných domů, staveb pro školní a předškolní výchovu, staveb pro zdravotní a sociální účely a funkčně obdobných staveb umístěných v ochranném hlukovém pásmu provozovatel letiště¹³⁰ na základě odborného posudku vypracovaného na jeho náklad povinen postupně provést nebo zajistit provedení protihlukových opatření v takovém rozsahu, aby byly alespoň uvnitř staveb hygienické limity hluku dodrženy. U staveb, ve kterých by podle odborného posudku protihluková opatření nezajistila dodržování hygienických limitů, může příslušný správní úřad zahájit řízení o změně v užívání stavby nebo o jejím odstranění. Ačkoliv zákonodárce v roce 2005¹³¹ vypustil z uvede-

¹³⁰ Odhlédnuto od vojenských letišť, jde o mezinárodní letiště zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů (dnes tedy pouze Letiště Václava Havla Praha). Do roku 2003 šlo o provozovatele mezinárodní letiště přepravující ročně více než 100 000 fyzických osob, což v ČR splňuje také Letiště Leoše Janáčka v Ostravě a Letiště Brno-Tuřany.

¹³¹ Ustanovení bylo zrušeno zákonem č. 392/2005 Sb., přičemž zrušení navrhl Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví. Sněmovní tisk č. 824/1 (pozměňovací návrhy). 4. volební období.

ného ustanovení možnost správního úřadu rozhodnout o vyvlastnění uvedených staveb, kde by nebyly dodrženy hygienické limity (vyvlastnění tedy sloužilo jako velmi specifický nástroj ochrany veřejného zdraví), tak právo nařídít odstraněné stavby má pro vlastníky fakticky stejný důsledek. Došlo by jím k omezení nebo odnětí vlastnického práva. Je tudíž třeba ztotožnit se s názorem, že „*vzhledem k tomu, že k uvedeným dopadům do vlastnického práva dotčených subjektů by došlo ve veřejném zájmu na ochraně veřejného zdraví, muselo by být v takovém případě přistoupeno k náhradě za takové omezení vlastnického práva (čl. 11 odst. 4 LZPS).*“^{4.32} Tuto kompenzaci by měl poskytnout provozovatel letiště, byť to zákon výslovně nestanoví, protože jeho činnost by byla důvodem pro odstranění stavby.

Zrušení účelu vyvlastnění, tak nezajišťuje větší ochranu vlastníkům budov v ochranných pásmech, protože odstraněním stavby dojde současně i k zániku vlastnického práva k ní. Na rozdíl od úpravy před rokem 2005 se však provozovatel letiště nyní nestane vlastníkem stavby (pokud nedojde k dohodě o odprodeji). Z tohoto důvodu považují zrušení možnosti vyvlastnění za chybu, protože snížilo ochranu vlastníků exponovaných nemovitostí a zhoršilo i pozici provozovatele letiště, který by v případě získání stavby do svého vlastnictví mohl stavbu adaptovat k jinému účelu, pro který by neplatily tak přísné hygienické limity hluku (dnes by se musel s vlastníky dohodnout na koupi). Je třeba však také uznat, že se jedná o velice nestandardní a krajní řešení, které se v praxi zřejmě bude aplikovat zcela výjimečně už jen proto, že jediné letiště, na které ustanovení zákona dopadá, je již v zásadě vybudováno. Dopady plánovaného rozšíření Letiště Vodochody jsou posuzovány v povolovacím řízení, přičemž je pravděpodobné, že podmínky rozšíření a protihluková opatření budou nastaveny v takové podobě, aby alespoň uvnitř staveb byly hygienické limity hluku dodrženy.

3.9.2 Nakládání s odpady

Vyvlastnění může být jako prostředek k získání potřebných práv použito také ke zřízení zařízení pro nakládání s odpady. Aktuální je zejména výstavba

¹³² BAHÝTOVÁ, Lenka – KADEČKA, Stanislav: Ochranná hluková pásma letišť v „pološeru“ právní úpravy. *Právní rozhledy*. 2012, č. 13-14, s. 478. Autoři odkazují na obdobný závěr v MOTEJL, Otakar. a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, s. 58.

zařízení pro energetické využívání odpadu (tzv. spaloven), protože umožňují snížit množství odpadů ukládaného na skládku a tím s nimi nakládat s menší zátěží pro životní prostředí. Tyto stavby jsou nezanedbatelnou částí veřejnosti z různých důvodů odmítány a vlastnické právo k nemovitostem by mohlo být proto použito jako nástroj k zablokování výstavby, pokud by nebylo možné tyto nemovitosti vyvlastnit za předpokladu, že by stavba takového zařízení byla shledána ve veřejném zájmu. V tuto chvíli však jde z různých důvodů pouze o akademickou otázku. Žádné z takových zařízení zatím nebylo prohlášeno za veřejně prospěšnou stavbu, ačkoliv jsou tyto stavby jejich investory prezentovány jako zásadní opatření k ušetrnému nakládání s odpady v jednotlivých krajích. Příčinou je skutečnost, že lokalit vhodných k výstavbě spaloven je dostatek a investoři disponují potřebnými pozemky nebo mají od jiných subjektů (zpravidla územně samosprávných celků) příslib jejich odprodeje. Investory těchto staveb jsou akciové společnosti, v nichž mají majoritu obce nebo kraje (výjimkou je plánovaná stavba v Komořanech, kterou plánuje postavit Český energetický holding).¹³³ V budoucnosti však může dojít ke změně stávajícího přístupu a vyvlastnění jako mimořádný prostředek bude k získání pozemků k realizaci zařízení k nakládání s odpady použito.

Specifickým případem, který však bude aktuální až za desítky let, je výstavba hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů. Jak uvádí bod č. 23 Směrnice č. 2011/70/EURATOM „*je na technické úrovni v současnosti obecně uznávaným názorem, že nejbezpečnější a nejudržetelnější alternativou v konečné fázi nakládání s vysokoaktivním odpadem a vyhořelým palivem považovaným za odpad je hlubkové geologické ukládání.*“ Poněvadž provoz úložiště bude probíhat desítky let, jsou plány pro ukládání koncipovány tak, aby mohly reagovat na vývoj technologií a bylo možné ukládané odpady případně ještě znovu využít. Hlubinné úložiště se bude skládat z podzemních i nadzemních částí, přičemž nadzemní areál úložiště bude zajišťovat nezbytné technické zázemí a jeho plánovaná rozloha má být „jen“ několik hektarů.¹³⁴

¹³³ Viz informace dostupné z <http://www.evokomorany.cz/>.

¹³⁴ Co je hlubinné úložiště. [online] SÚRAO. [cit. 24. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.surao.cz/cze/Uloziste-radioaktivnich-odpadu/Budouci-hlubinne-uloziste/Co-je-hlubinne-uloziste>.

Výběr lokalit probíhá již více než deset let a doposud nebyla vybrána hlavní ani záložní varianta. Do roku 2020 mají být vybrány dvě kandidátní lokality, a to za účasti dotčených obcí, a stanoveny podmínky jejich územní ochrany, které v nich budou uplatňovány do doby provedení výběru finální lokality.¹³⁵ Výběr lokalit byl a je provázen značným odporem obcí, na jejichž území byla či stále je výstavba úložiště zvažována. Přestože bylo několikrát ze strany příslušných subjektů deklarováno, že vyvlastnění nepřichází v úvahu („SÚRAO vůbec neuvažuje o vyvlastňování pozemků v lokalitách, ani to nebudeme vládě navrhopvat“⁴³⁶), tak ze strany obcí panuje k aktivitám státu značná nedůvěra (hlavně po té, co SÚRAO přes svůj slib, že nebude činit žádné kroky směrem k zahájení průzkumných prací bez souhlasů obcí, požádalo o stanovení průzkumných území). Přestože obce mají nárok na finanční kompenzaci za omezení při průzkumných pracích¹³⁷ a přestože byl připraven i věcný záměr zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů,¹³⁸ tak se v tuto chvíli nepředpokládá, že by obce získaly tzv. právo veta. Je proto třeba se zabývat tím, zda nemůže obec nebo jiný subjekt zablokovat výstavbu z pozice vlastníka pozemků potřebných pro stavbu úložiště (obdobně jako od roku 2013 lze zablokovat těžbu výhradních ložisek). To vše při vědomí, že vlastnickým právem by stát musel disponovat až při podání žádosti o stavební povolení, což se očekává snad okolo roku 2050.

Explicitně takový expropriční titul v žádném zákoně obsažen není. Lze se však domnívat, že hlubinné úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů lze subsumovat pod „veřejně prospěšnou stavu technické infrastruktury“, protože tou se rozumí i zařízení pro nakládání s odpady. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech se sice na tento druh odpadu nevztahuje,

¹³⁵ Politika územního rozvoje ve znění aktualizace č. 1, bod 169. Dostupná z: <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Navrh-Aktualizace-c-1-Politiky-uzemniho-rozvoje-CR>.

¹³⁶ ZELENKA, Robert. Stát bojuje za úložiště jaderného odpadu. *Mladá fronta E15*. 4. září 2009. S. 8.

¹³⁷ Srov. § 27 odst. 9 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření.

¹³⁸ Návrh věcného záměru zákona o zapojení obcí do výběru lokality hlubinného úložiště vysokoaktivních radioaktivních odpadů. [online] Rudíkov. [cit. 24. 9. 2015] Dostupný z: <http://www.rudikov.cz/hlubinne-uloziste/>.

o odpad se však bezpochyby jedná. Nakládání s odpady pak není omezeno jen na některé operace s odpady (např. využívání). Koneckonců „vynutit“ lze i provedení dnes aktuálních geologických prací spočívající ve vyhledávání a průzkum geologických struktur vhodných pro ukládání rizikových a radioaktivních odpadů (srov. podkapitulu 3.1.2).

Považuji za vhodné, aby stát měl k dispozici vyvlastnění jako nástroj, kterým v krajním případě po selhání všech dobrovolných a motivačních mechanismů, může výstavbu úložiště prosadit, ukáže-li se jeho výstavba jako nevyhnutelná. Ostatně dnes lze teoreticky vyvlastnit pozemky i pro záměry, u nichž je veřejný zájem na jejich uskutečnění mnohem méně zřejmý.

4 SUBJEKTY VYVLASTNĚNÍ

Vyvlastňovacího procesu se účastní několik subjektů s různými právy a povinnostmi. V této kapitole bude popsána úloha a postavení dvou nejdůležitějších subjektů: vyvlastňovaného (expropriáta), jehož vlastnické právo je odnímáno nebo omezováno ve prospěch vyvlastnítele (exproprianta). Dalším subjektům vyvlastňovacího řízení (znalcům, ostatním účastníkům řízení) bude věnována pozornost v rámci dalšího výkladu na místě, kdy vstupují do jednotlivých fází vyvlastňovacího procesu.

4.1 Vyvlastnitel

Podle § 2 písm. c) VyvlZ je vyvlastnitelem ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo vlastnické právo k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě, aby v jeho prospěch bylo k pozemku nebo stavbě zřízeno věcné břemeno nebo aby k nim bylo zrušeno nebo omezeno právo vyvlastňovaného odpovídající věcnému břemenu.

Důvodová zpráva výslovně uvádí, že „*vyvlastnitelem může být osoba veřejného práva (např. stát či obec) i osoba soukromého práva.*“¹³⁹ Avšak je vhodné připomenout, že po většinu období existence socialistického Československa bylo přípustné vyvlastnění pouze ve prospěch státu,¹⁴⁰ který potřebné pozemky případně poté postoupil do užívání dalším subjektům, které realizovaly vlastní účel vyvlastnění (družstvům i občanům pro výstavbu bytů).¹⁴¹ Novelou reagující na změnu režimu bylo v roce 1992 toto omezení zrušeno a vlastnické právo k pozemkům a stavbám přechází od té doby vyvlastněním přímo na vyvlastnítele, kterým může být (s přihlédnutím k dále popsaným aspektům) kdokoliv.

¹³⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě. Sněmovní tisk č. 1015/0. 4. volební období.

¹⁴⁰ Ještě do roku 1958 však podle § 20 odst. 4 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu bylo možné vyvlastnit i ve prospěch svazků lidové správy, státních, národních a komunálních podniků, podniků určených nebo zřízených k provozování zahraničního obchodu a mezinárodního zasilatelství nebo lidových družstev; ve prospěch jiných osob bylo možné vyvlastnit, šlo-li o stavbu zařazenou do jednotného hospodářského plánu nebo asanační úpravu.

¹⁴¹ Srov. § 109 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon v původním znění.

Zákon o vyvlastnění nestanoví žádné vlastnosti, které by osoba vyvlastnítele musela splňovat. Tyto vlastnosti mohou ale vyplynout z jiných právních předpisů. Výstižný je v této souvislosti postřeh, že „není-li nabyvatelem takových práv obec, kraj nebo stát, je stěžejní otázkou, která musí být na počátku řízení o vyvlastnění vyřešena, způsobilost a schopnost navrhovatele využít práva, která by na něho vyvlastněním přešla, k uskutečnění účelu vyvlastnění.“¹⁴² Může-li být vlastníkem dálnice pouze stát, nemůže být rozhodnuto o vyvlastnění pro její postavení ve prospěch jiného subjektu. Specifické situace vytváří také zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), který přiznává provozovatelům významných inženýrských sítí právo omezit vlastnické právo rozhodnutím o vyvlastnění za účelem zřízení a provozu těchto sítí. Vyvlastniteli mohou být na základě těchto ustanovení pouze provozovatelé, tj. osoby podnikající v energetických odvětvích na základě licence udělené Energetickým regulačním úřadem.¹⁴³

Nelze přehlédnout, že většinu environmentálních účelů vzhledem k jejich neziskovému charakteru zabezpečuje stát,¹⁴⁴ případně v omezenějším rozsahu obce a kraje. Přestože u některých z nich by snad přicházelo v úvahu využít institutu PPP projektů (Public Private Partnership), tak žádný takový zatím nebyl v ČR uskutečněn. Mnohem častější je situace, kdy je účel realizován stáním podnikem (Povodími v případě protipovodňových opatření, Lesy ČR u územních systémů ekologické stability). Ani podíl soukromých subjektů (investorů) však nelze marginalizovat a v některých oblastech je dokonce dominantní (např. čištění a odvádění odpadních vod).

Použití vyvlastnění je vedle ustanovení zužujícího okruh vyvlastnitelů významně ovlivněno především požadavky právních předpisů upravujících nabývání věcných práv k pozemkům a stavbám, neboť vyvlastnitel musí prokázat kvalifikovaný pokus o dohodu se současným vlastníkem. Proto

¹⁴² MIKEŠ, 2000, op. cit., s. 7.

¹⁴³ Podrobně se touto problematikou zabývá HANDRLICA, Jakub. Soukromoprávní subjekty nadané expropričním titulem a jejich oprávnění v předpisech veřejného práva. *Právní rozhledy*. 2014, č. 13-14, s. 473-478. ISSN 1210-6410.

¹⁴⁴ Odejmout vlastnické právo z některých environmentálních důvod je pak dokonce možné pouze ve prospěch státu.

je třeba těmto specifickým věnovat pozornost. Největší omezení a odchylky od obecné úpravy v občanském zákoníku se vztahují na subjekty hospodařící s veřejným majetkem: stát a územně samosprávné celky.

4.1.1 Stát

Charakter environmentálních důvodů vytváří ze státu ideální subjekt k jejich uskutečnění, protože úkolem státu je nejen dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů, ale také o bezpečnost a ochranu svých občanů. Zákonodárce většinou ponechává na vnitřních organizačních mechanismech státu výběr organizační složky nebo státní organizace, která bude vystupovat jako vyvlastnitel a bude oprávněna podat návrh na vyvlastnění. Neplatí to ovšem bezvýjimečně.

Právě pro zákony, které se zabývají ochranou složky životního prostředí a přitom obsahují účel, pro který je možné vyvlastnit, je vcelku typické, že současně určují, kdo může navrhnout použití vyvlastnění, tj. podat návrh na zahájení vyvlastňovacího řízení. Důvodem tohoto řešení je zřejmě předpoklad, že pouze odborně specializované úřady jsou schopny posoudit, zda je nutné k ochraně životního prostředí provést opatření, pro které bude nutné získat věcné právo k pozemku. Příkladem jsou důvody z oblasti památkové péče, ochrany přírody a přírodních léčivých zdrojů. Je-li návrhovatelem orgán státu (byť orgán územní samosprávy jednáající v přenesené působnosti), tak vlastnické právo může být odňato pouze ve prospěch státu. Návrh nelze podat ve prospěch jiného subjektu a ani vyvlastňovací úřad nemůže rozhodnout jinak, i kdyby to považoval za vhodnější (řízení je vždy ovládáno dispoziční zásadou). Přestože je tato konstrukce z čistě odborného pohledu na místě, tak stávající definice vyvlastnitel (,,ten, kdo se domáhá, aby na něj přešlo právo“) v kombinaci s tímto omezením s sebou přináší problémy.

Povinností vyvlastnitel je poskytnout náhradu za odnětí vlastnického práva. Není však možné, aby vlastnické právo připadlo státu a náhradu vyplácel územně samosprávný celek, který návrh podal a vystupuje v pozici vyvlastnitel. Vhodnější řešením by proto bylo, aby v pozici vyvlastnitel figuroval ústřední orgán státní správy vykonávající působnost v dané oblasti, protože jinak nelze reálně očekávat, že bude návrh na vyvlastnění podán. Ostatně otázku finančních prostředků by bylo nutné řešit ještě před

vlastním podáním žádosti o vyvlastnění, neboť zákon o vyvlastnění vyžaduje vyjednávání s vlastníkem před podáním návrhu.¹⁴⁵ Jelikož je vyvlastnění z hlediska vyvlastnítele otázkou majetkoprávní, je diskutabilní pokládat podání návrhu na vyvlastnění za výkon veřejné moci. Proto je konstrukce použitá v zákoně o ochraně přírody a zákoně o státní památkové péči dle mého názoru nevhodná, protože v případě obecních úřadů, které by návrh mimo zvláště chráněná území podávaly (viz § 77 odst. 3 ZOPK), předpokládá, že jde o výkon přenesené působnosti orgánů obecních úřadů (§ 90a ZOPK). Naopak lázeňský zákon zmocňuje k podání žádosti o vyvlastnění ministerstvo zdravotnictví, aniž by zároveň tuto činnost označil za výkon veřejné správy. Stejně řešení je navrhováno pro novou regulaci památkové péče: vyvlastnítelem má být pouze ČR, přičemž ministerstvo kultury bude určovat, která organizační složka státu nebo státní organizace za stát uplatní veřejný zájem.¹⁴⁶ To je výrazně praktičtější a flexibilnější řešení.

Lázeňský zákon však vytváří jiný problém tím, že umožňuje, aby vyvlastnítelem bylo pouze ministerstvo zdravotnictví, třebaže prospěch z vyvlastnění (z ochrany zdroje nebo možnosti jej vyhledat) bude mít uživatel zdroje, kterým může být soukromá osoba. Domnívám se, že nelze akceptovat, aby náklady nesl plně stát a prospěch naopak převážně soukromá osoba.

Nepovažuji tudíž za vhodné, aby zákony omezovaly výčet subjektů, které mohou být vyvlastniteli, protože to žádný věcný přínos neznamena. Ochrana vlastníků je zaručena nutností splnit podmínky vyvlastnění, přičemž se nedomnívám, že by existovalo reálné riziko, že by byla možnost navrhnout vyvlastnění dnes nadužívána v těch případech, kdy žádné omezení neexistuje.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále také jen ZMČR) podrobně upravuje podmínky, za kterých může stát nabýt vlastnické právo k nemovitostem, čímž se snaží

¹⁴⁵ Shodně VARHANÍK, 2012, op. cit. „*Vzhledem k tomu, že sice jde o výkon přenesené působnosti, ale o problematiku nabytí majetku státem, bylo by v takovém případě zároveň zapotřebí řešit otázku zdroje finančních prostředků na odkoupení uvedených kulturních památek. Z toho lze soudit, že návrh dohody na odkoupení mohou příslušné orgány v praxi sotva realizovat bez předchozího souhlasu ministerstva kultury jako ústředního orgánu, v jehož působnosti by zřejmě bylo zajištění finančních prostředků pro odkoupení předmětných kulturních památek, jakkoli toto ustanovení takový předchozí souhlas, resp. příslib zajištění finančních prostředků, nevyžaduje.*“

¹⁴⁶ § 68 návrhu nového památkového zákona.

zajistit, aby se s veřejnými prostředky nakládalo hospodárně. Tato ustanovení významně ovlivňují i vyvlastňovací řízení, protože se vyvlastnitel musí nejprve pokusit s vlastníkem dohodnout na získání práv. Pokud nebude stát oprávněn nabídnout vlastníkům podmínky prodeje srovnatelné (identické) s těmi, které nabízí ostatní subjekty realitního trhu, je zřejmé, že bude častěji docházet k vyvlastnění, protože vlastník návrh smlouvy nepřijme. Nevyhnutelné je to rovněž v případech, že smluvní podmínky jsou horší než nároky v případě odnětí vlastnického práva rozhodnutím o vyvlastnění (průběh vyjednávání je podrobněji popsán v kapitole č. 7).

K tomu přitom dochází, protože při úplatném nabývání majetku státem může být cena sjednána pouze do výše ceny zjištěné podle cenového předpisu. Ke sjednání vyšší ceny je nutný souhlas ministerstva financí.¹⁴⁷ Cena zjištěná podle cenových předpisů je ovšem zpravidla nižší než cena obvyklá, která je vlastníkovu za jeho majetek přiznána rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu.¹⁴⁸ Ekonomicky uvažující vlastník proto na návrh takové smlouvy nemůže přistoupit.

Tento flagrantní nedostatek vcelku uspokojivě vyřešil zákon o urychlení výstavby, který výslovně stanovil, že se cena sjednává ve výši „tržní ceny obvyklé“¹⁴⁹, není-li cena zjištěná podle cenového předpisu vyšší. Tím tedy srovnal rozdíly mezi dobrovolným a vynuceným řešením u nejběžnějších účelů. Bohužel tento zákon není možné v otázce kupní ceny aplikovat na žádný environmentální důvod vymezený v kapitole č. 3, třebaže se na některé účely na ochranu životního prostředí vztahuje (např. vodní nádrže).

Poněvadž je stavebníkem zpravidla stát, za který jednají různé subjekty, je nutné zdůraznit, že se musí subjekt jednající jménem státu řídit zákonem o majetku České republiky, který umožňuje zřizovatelům organizačních

¹⁴⁷ Ustanovení § 12 odst. 4 ZMČR.

¹⁴⁸ Zjednodušeně lze tuto skutečnost vysvětlit tím, že každá z cen je určována odlišným způsobem. Cena obvyklá se stanoví porovnáním s cenami shodných nebo obdobných nemovitostí na trhu, zatímco zjištěná cena se určuje postupem podle cenového předpisu (tedy státem předepsaným postupem), který situaci na trhu reflektuje jen v omezené míře a to nahodile. Podrobněji kapitola 9.2.

¹⁴⁹ Není nutné se dnes podrobněji věnovat interpretačním otázkám, které použití tohoto nového pojmu tehdy vyvolalo, protože se už nepoužívá. Širší souvislosti lze nalézt např. v článku BRADÁČ, Albert - SUPERATOVA, Alena. Problematika názvosloví ceny obvyklé. *Soudní inženýrství*. 2010, č. 3, s. 153-162. ISSN: 1211- 443X. Od roku 2013 se používá standardní termín cena obvyklá (viz také kapitola č. 9.2).

složek nebo ústředním správním úřadům vyhradit si schvalování smluv o úplatném nabytí nemovité věci.¹⁵⁰ Toto schvalování prodlužuje sice smluvní jednání, odpovídá však složité organizační struktuře státu a nutnosti hospodárného nakládání s veřejnými prostředky. Zdlouhavé schvalovací procedury jsou typické i pro velké soukromé společnosti.

Stát musí splnit všechny podmínky vyvlastnění, jeho jedinou výhodou je předkupní právo, které mu k některým veřejně prospěšným stavbám a opatřením vzniká podle § 101 StZ na základě vydané územně plánovací dokumentace (podrobněji kapitola 7.1).

4.1.2 Územně samosprávné celky¹⁵¹

Obce a kraje jsou stejně jako stát vyvlastniteli běžně. Zpravidla realizují účely s regionálním nebo místním významem, což odpovídá jejich poslání i finančním možnostem. Hlavním specifikem je v jejich případě nutnost při uzavírání kupní smlouvy dodržet vedle obecných požadavků v občanském zákoníku také podmínky stanovené zákonem o obcích, resp. o krajích.¹⁵²

Odhlédneme-li od povinnosti schválení smlouvy zastupitelstvem, je nutné především sjednat cenu, která odpovídá obvyklé ceně nemovitosti.¹⁵³ Toto pravidlo sice zákon vztahuje pouze na úplatný převod majetku obce, ale z povahy věci a požadavku, že majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně, je nutné toto pravidlo přiměřeně aplikovat i na případy, v nichž obec určitý majetek nabývá do svého vlastnictví.¹⁵⁴ Sjednat však lze i cenu vyšší, je-li to odůvodněno. Důvodem pro sjednání vyšší než obvyklé

¹⁵⁰ Ustanovení § 12 odst. 6 ZMČR

¹⁵¹ Tato kapitola vychází z HANÁK, Jakub. Úloha obcí a krajů při výstavbě veřejně prospěšných staveb realizovaných z environmentálních důvodů. *Cofola 2014: sborník příspěvků z konference*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2014. s. 714-723. ISBN 978-80-210-7211-4.

¹⁵² Srov. § 38 an. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a § 17 an. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

¹⁵³ Naopak není dána povinnost jejího určení znalcem, u smluv předkládaných v režimu zákona o vyvlastnění, která předchází vyvlastňovacímu řízení však již ano. S tím není v rozporu, že P. Havlan spolu s D. Střežkovou a L. Bursíkovou uvádí, že „ocenění nabytého majetku by mělo být pravidelné (u nemovitostí prakticky bez výjimky) záležitostí znaleckého posudku.“ HAVLAN, Petr a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2013, 343 s. ISBN 978-80-7201-899-4. S. 78.

¹⁵⁴ Shodně Metodické doporučení k činnosti územně samosprávných celků č. 7. Praha: Ministerstvo vnitra, 2012, s. 10. Dostupné z www.mvcr.cz.

kupní ceny může být také nákup pozemku potřebného pro veřejně prospěšnou stavbu, neboť již z její podstaty vyplývá veřejný zájem odůvodňující vyšší výdaje obce na získání nezbytného majetku. Nelze v obecné rovině vymezit, o kolik může být obvyklé cenové rozmezí překročeno. Vodítkem mohou být „bonusy“, které v obdobných situacích vyplácí stát.

Poněvadž požadavky na stanovení kupní ceny jsou u územně samosprávních celků nastaveny volněji než u státu a jím zřízených subjektů, otevírá se pro obce a kraje prostor pro snadnější a rychlejší získání pozemků i pro stavby, které bude realizovat stát. Tedy variantu, kdy obec (kraj) zajistí potřebné pozemky a stát provede vlastní stavbu, přičemž mu budou pozemky darovány. Tato kooperace je možná a vhodná, neboť veřejně prospěšná stavba je realizovaná z velké části v zájmu obcí či krajů.¹⁵⁵

Obce a kraje musí respektovat stejné podmínky jako ostatní vyvlastnitelé. Skutečnost, že jsou veřejnoprávními korporacemi a tudíž reprezentují veřejný zájem, nemá na rozsah jejich práv a povinností žádný vliv (mimo předkupní právo ve smyslu § 101 StZ, resp. nároku na převod pozemků z vlastnictví státu pro uskutečnění některých účelů vyvlastnění a možnost požádat o převod státního pozemku k realizaci veřejně prospěšné stavby – srov. kapitoly 7.1 a 7.5).

4.1.3 Soukromí investoři

Řada účelů, pro které lze vyvlastnit, může být realizována soukromými subjekty za účelem zisku (v rámci podnikatelské činnosti). S výjimkou intermezza v letech 1958-1992 mohl a může být vyvlastnitelem i soukromý subjekt. Také ESLP umožňuje vyvlastnění v případech, kdy je vyvlastnění provedeno pro uskutečnění legitimní sociální, hospodářské nebo jiné politiky, i pokud společnost jako celek vyvlastněný majetek přímo neužívá.¹⁵⁶ U všech environmentálních důvodů existuje poměrně silný prospěch společnosti jako celku, třebaže přínos pro některé vlastníky je větší než pro jiné.

¹⁵⁵ Tento postup se použil u některých dopravních staveb. Např. stavba silnice I/11 u Opavy. KÚS, Martin. 30 milionů z úvěru na Slezanku půjde do výkupu pozemků. [online] Deník.cz. [cit. 25. 4. 2014] Dostupné z: http://opavsky.denik.cz/zpravy_region/-milionu-z-uveru-na-slezanku-pujde-do-vykupu-pozem.html?reakce=627036.

¹⁵⁶ Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986 ve věci James a ostatní proti Velké Británii, stížnost č. 8793/79. Bod 45.

Nezabývám se zde případy, kdy stát nebo územně samosprávný celek zadává zakázku na provedení stavebních nebo jiných prací obchodní korporaci. Jelikož stát se s výjimkou činnosti několika státních podniků podnikání nevěnuje a nedisponuje vlastními kapacitami pro provedení účelu vyvlastnění, je takto postupováno téměř vždy. Přestože u některých z nich by snad přicházelo v úvahu využít institutu PPP projektů, tak žádný takový zatím nebyl v rozebírané oblasti v ČR uskutečněn.

Vyvlastnitel v pozici soukromé osoby – podnikatele – musí prokázat splnění všech podmínek vyvlastnění jako stát či územně samosprávné celky. V porovnání s nimi však má „volnější ruce“ při vyjednávání o koupi či směně pozemku. Je omezen pouze svým rozpočtem, nikoliv zákonem o majetku ČR, resp. zákony o obcích a krajích, které limitují cenu (její maximum), za kterou lze pozemky do vlastnictví státu, krajů a obcí získat. Zákon o vyvlastnění sice výslovně nestanoví, že vyvlastňovanému musí být nabídnuta kupní cena odpovídající obvyklé ceně nemovitosti, ale vyplývá to ze smyslu a účelu zákona. Spíše lze očekávat, že v opodstatněných případech nabídne vyvlastnitel cenu vyšší, aby hladce a rychle získal potřebná práva. Investora možnost vyvlastnění také dostává do komfortnějšího postavení, neboť vlastníci pozemků nemohou uplatňovat nerealistické nároky a tím ho téměř vydírat.

Co se právní formy soukromých investorů týče, jde vždy o některý z druhů obchodní korporace. V úvahu by připadaly i pozemkové spolky, pro které je mnohdy vlastnictví jedinou či nejvhodnější možností, jak chránit pozemky. Podle § 60 odst. 2 ZOPK se ale při vyvlastňování pro účely ochrany přírody a krajiny postupuje podle zvláštních předpisů o vyvlastnění pouze na návrh orgánu ochrany přírody, takže pozemkový spolek ani teoreticky nemůže být vyvlastnitelem, protože všechny účely týkající se ochrany přírody a krajiny spadají pod § 60 ZOPK.

V ČR není vyvlastnění ve prospěch soukromých subjektů příliš diskutovanou otázkou. Prezident Václav Klaus sice v roce 2006 Parlamentem schválený zákon o vyvlastnění vetoval mj. s argumentem, že „*podle nového zákona by bylo možné vyvlastňovat i za účelem soukromé investice,*“ důvodem veta byl ale hlavně nesouhlas s možností vyvlastnit pozemek ke stavbě továrny, což ale zákon nenavrhol (přes diskuze to neumožňuje dodnes). Přesto nelze přehlédnout, že uskutečnění některých environmentálních účelů vyvlastnění

umožňuje jejich provozovatelům dosahovat zisků ve výši desítek miliónů korun (např. provoz kanalizací či zařízení pro nakládání s odpady). Možnost soukromého investora stát se vyvlastnitelem sama o sobě ovšem nijak nezvyšuje riziko zneužití vyvlastnění jako krajního prostředku ve prospěch soukromé investice. Musí být totiž splněny dvě podmínky, které garantují, že uskutečněná stavba nebo opatření bude sloužit společnosti jako celku. Vyvlastnění je přípustné pouze v zákonem taxativně vymezených případech a po prokázání převahy veřejného zájmu nad zachováním vlastnického práva. Často je nutné také vymezit takové stavby v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné (např. zařízení pro nakládání s odpady). Skutečnost, že stavbu provádí a dále provozuje podnikatel za účelem zisku je nerozhodná. Výrazně však omezuje okruh staveb, které budou podnikatelé ochotni zřídit.

V zahraničí je naopak na tuto možnost nahlíženo kritičtěji. Považuje se za diskutabilní, že lze vyvlastnit majetek soukromé osoby ve prospěch soukromých korporací a jejich akcionářů, zvláště když došlo k privatizaci dříve veřejných odvětví jako je energetika. Není dle některých autorů již pravdou, že vyvlastnění se používá výlučně k veřejným účelům a že každý občan z tohoto účelu profituje stejně (ve srovnání s korporacemi).¹⁵⁷ V USA jednotlivé státy uplatňují různý přístup, přičemž předmětem diskuzí je mj. právě otázka, zda musí být vyvlastněný majetek přímo užíván veřejností, resp. využíván veřejností, nebo je možné využití i soukromým subjektům. V souvislosti s případem Kelo došlo k dalšímu posunu (ovlivnění) názoru v řadě států.¹⁵⁸ Bezpochyby je diskuze ve Velké Británii i USA ovlivněna faktem, že se vyvlastňuje i za účelem regenerace části měst developerskými projekty. Přesto je paradoxní, že v ČR toto téma zajímá s určitou nadsázkou pouze stranu Svobodných, která ale odmítá vyvlastnění jako takové.¹⁵⁹ Přitom i v ČR lze vedle snahy umožnit vyvlastnění pro stavbu

¹⁵⁷ GRAY, Kevin – GRAY, Susan Francis. *Land Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, 704 s. ISBN 978-0-19-960379-4. s. 564.

¹⁵⁸ SCHEIDERICH, 2014, op. cit., s. 1-12. Případ se týkal přístavního města New London ve státě Connecticut, kde byl vyvlastněn majetek soukromých osob ve prospěch soukromého investora za účelem celkové přestavby městské části v obchodní zónu.

¹⁵⁹ DOSTÁL, Pavel. „Vyvlastňování“ - bohužel se nejedná o přežitek bývalého režimu. [online] Svobodní, publikováno 3. 3. 2012. [cit. 24. 9. 2015] Dostupné z: <https://web.svobodni.cz/clanky/dostal-vyvlastnovani-bohuzel-se-nejedna-o-prezitek-byvalého-rezimu>.

průmyslových zón najít případy, kdy vyvlastnění pozemků vyvolává závažné otázky. Zneužitelné je zejména vyvlastnění pro asanaci území, kdy pozemky jsou vykoupeny a v krajním případě vyvlastněny (viz zóna Hrušov v Ostravě), přičemž kraj nebo obec poté pozemky za výhodnou cenu prodává průmyslníkům nebo developerům. V takovém případě pak tento účel vyvlastnění není primárně environmentální ale spíše developerský, což zřejmě nebylo původně zákonodárcem zamýšleno.

4.2 Vyvlastňovaný

4.2.1 Soukromé osoby

Nejčastěji jsou vyvlastňováni občané a právnické osoby, protože vlastní dominantní část pozemků v ČR. Jelikož vlastnické právo všech subjektů požívá stejné ochrany, neliší se postavení těchto osob od pozice státu či územně samosprávných celků. Vyjednávací síla, schopnost hájit svá práva, informovanost o svých právech je individuální. U nadnárodních korporací může být vyšší než u krajů, u obyvatel se základním vzděláním je naopak velmi nízká. Důležitý je také osobní vztah k pozemku, který představuje neekonomický faktor a je tedy jen obtížně převoditelný do ekonomické dimenze. Spory vycházející z principiální neshody poté mohou trvat i několik let, pokud je vlastník ochoten a schopen podstoupit výdaje i osobní nepohodlí a využít všechny procesní prostředky, které mu právní úprava garantuje. Vyvozovat z těchto rozličných charakteristik nějaké společné rysy je obtížné a pokud je to možné, tak je to předmětem jiných společenských věd (zejména sociologie či ekonomie).

Přesto je třeba učinit poznámku alespoň o jedné skupině vyvlastňovaných, kterou jsou cizí státní příslušníci. V ČR je nyní možné, aby cizinci nabývali i pozemky v podstatě bez omezení, což zvyšuje pravděpodobnost, že jejich nemovitosti bude potřeba vyvlastnit. Procesní i hmotná práva mají cizinci totožná s právy českých občanů a zde založených právnických osob. Dnes je standardem mezinárodního práva poskytnutí přiměřené, okamžité a efektivní náhrady, přestože se v minulosti objevovaly i názory opačné (s argumentem, že by opačný požadavek znemožnil ekonomický a sociální program

státu).¹⁶⁰ Standardy mezinárodního práva svědčí plné náhradě, ovšem ESLP rozlišuje náhradu podle typu odnětí vlastnického práva a nepožaduje v zásadě plnou náhradu,¹⁶¹ přičemž se podle ESLP zásady mezinárodního práva mají aplikovat jen na cizince.¹⁶²

4.2.2 Územně samosprávné celky

Žádný právní předpis nezakazuje, aby byl vyvlastněn majetek obce či kraje. Stávající způsob využití pozemku může být relativně často také veřejně prospěšný a bude proto nutné více zkoumat, zda převažuje zájem na odnětí vlastnického práva. Na zřejmě spíše teoretickou, každopádně však závažnou otázku, upozornila analýza zpracovaná v souvislosti s výběrem lokality pro hlubinné úložiště radioaktivního odpadu. Ta připouští protiústavnost „*u takového vyvlastnění, které již bude mít svým rozsahem povahu odnětí možnosti obce vlastnit majetek – např. v případě, že by byla úložištěm dotčena rozsáhlá, resp. podstatná část území obce, nebo dokonce její území celé (např. situace, kdy dojde k zániku obce umístěním přebrady nebo povrchového dolu)*“.¹⁶³ Řešením takové situace by mohlo být např. přesídlení obce, přičemž je třeba také zohlednit, že obce ani dnes nevlastní většinu svého území, protože je převážně v soukromých rukou velkého množství osob.

Pozice obcí a krajů je mnohem silnější než pozice soukromých osob. Zpravidla disponují profesionálním odborným aparátem (kraje vždy) i značnou neformální vyjednávací silou, kterou jim dává i jejich úkol hájit zájmy obce a jejich občanů. Proto často podmiňují prodej pozemku výhodami, které s realizací účelu nemají žádnou souvislost (např. vybudování sjezdu

¹⁶⁰ BALAŠ, Vladimír. Kompenzace za vyvlastněný majetek zahraničních investorů a její výpočet. In: ŠTURMA, Pavel. *Odškodňování v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, 196 s. s. 33-56. ISBN 978-80-87146-98-9. S. 35.

¹⁶¹ ESCARCENA, S. Lopéz. Interferences with property under European Human Rights Law. *Florida Journal of international law*. 2012, vol. 24, s. 513-544. ISSN 1556-2670. S. 534.

¹⁶² Rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 1986 ve věci Lithgow a ostatní proti Velké Británii, stížnost č. 9006/80. Bod 119.

¹⁶³ AK Šíkola a partneři. Právní analýza: k otázkám zapojení a účasti obcí v procesu vyhledávání hlubinného úložiště vysoce radioaktivního odpadu v ČR a návrh na změnu příslušných zákonů. [online] Brno. S. 13. [cit. 1. 8. 2015] Dostupné z: <http://www.necemeuloziste.cz/cs/dokumenty/odborne-studie/pravni-analyza-k-otazkam-zapojeni-a-ucasti-bci-v-procesu-vyhledavani-hlubinneho-uloziste-vysoceradioaktivního-odpadu-v-cr-a-navrh-na-zmenu-prislusnych-zakonu.html>.

z dálnice) a nelze je proto ve vyvlastňovacím řízení zohlednit. Pokud nejde o nezákonné požadavky je možné jim ale vyhovět v rámci vyjednávání, které předchází podání žádosti o vyvlastnění a jehož trvání není časově omezeno. Nelze zapomínat na okolnost, že postoj obce může nežádoucím způsobem ovlivňovat i skutečnost, že představitelé obce jsou sami v pozici vyvlastňovaných jako soukromé osoby. Uplatněním požadavků jménem obce na vyšší výkupní cenu pozemků, tak zvyšují cenu i svých pozemků. Nejde jen o akademickou záležitost. Vyvlastňovací řízení bylo zahájeno mj. s obcí Časy, která odmítla prodat pozemky na dvanáctikilometrovém úseku plánované rychlostní silnice R35. Tamní starosta Zdeněk Seidl totiž požaduje pro obec od státu víc peněz než ostatní obce, přičemž sám jako soukromá osoba má pozemky v trase dálnice.¹⁶⁴ Vyvrátit v takové situaci pochybnosti o podjatosti starosty (třebaže *de iure* rozhoduje o prodeji zastupitelstvo obce jako celek), je obtížné a jiná než politická odpovědnost zde neexistuje.¹⁶⁵

4.2.3 Stát

Zatímco koncepce, která umožňovala, aby vlastnické právo vyvlastněním nabyl pouze stát, vylučovala zásah do vlastnického práva státu, nyní je přípustné vyvlastnění i nemovitosti ve vlastnictví státu. Jedinou výjimku zřejmě představuje majetek, o kterém zákon prohlásí, že může být pouze ve vlastnictví státu (např. ložiska vyhrazených nerostů). I v minulosti však bylo připuštěno vyvlastnění veřejného statku, jež také slouží veřejnému zájmu, pokud převážil veřejný zájem na realizaci účelu vyvlastnění (bylo připuštěno např. vyvlastnění hřbitova ve prospěch železnice).¹⁶⁶ Environmentální důvody mohou představovat esenciální podmínku další existence lidského druhu, a proto jsou v hierarchii veřejných zájmů poměrně vysoko.

¹⁶⁴ ŠVEC, Martin. Starosta obce Časy brzdí výkup pozemku pro R35. [online] iDnes, publikováno 10. 7. 2015. [cit. 24. 9. 2015] Dostupné z: http://pardubice.idnes.cz/starosta-obce-casy-brzdi-vykup-pozemku-r35-fij-/pardubice-zpravy.aspx?c=A150710_2176175_pardubice-zpravy_jah.

¹⁶⁵ Je však zároveň třeba poznamenat, že obec uplatňuje argumenty, které by si také zasloužili podrobnější zkoumání: snížení výnosu z daně z nemovitých věcí (v důsledku zmenšení počtu zdaňovaných pozemků na území obce - pozemky státu jsou od daně na základě § 4 odst. 1 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí osvobozeny) a povinnost udržovat přeložku pozemní komunikace, která vznikne v důsledku stavby dálnice.

¹⁶⁶ HOETZEL, 1934, op. cit., s. 286.

5 VEŘEJNÝ ZÁJEM NA USKUTEČNĚNÍ ÚČELU VYVLASTNĚNÍ

Omezit vlastnické právo lze podle čl. 11 odst. 4 LZPS pouze ve veřejném zájmu. Zákon o vyvlastnění tuto podmínku dále konkretizuje, když požaduje, aby veřejný zájem na uskutečnění vyvlastnění převažoval nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. Veřejný zájem je proto třeba ve vyvlastňovacím řízení prokázat (§ 4 odst. 2 VyvlZ).

Právníkový slovník definuje veřejný zájem jako „*druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl by být v zákonech blíže specifikován či definován.*“¹⁶⁷ Jako slovníkové heslo, která má poskytnout čtenáři základní informace, jde o výstižnou formulaci. Pro účely této práce je však nezbytné provést hlubší rozbor.

Začít lze tím, že není možné paušálně ztotožnit soukromý zájem s individuálním a zájem státu se zájmem veřejným, protože podle Ústavního soudu „*nelze veřejný zájem spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí, neboť tento 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.*“¹⁶⁸ Ani v případě environmentálních účelů nelze vyloučit, že jejich realizace bude v zájmu pouze omezeného množství vlastníků, jejichž zájem bude poměřován se zájmem jiných vlastníků na zachování jejich vlastnického práva. Je však vhodné zdůraznit, že zpravidla budou soukromé zájmy s veřejným v souladu, resp. budou s ním totožné (typicky ochrana nemovitostí před povodní či městské části před suchem).

Veřejný zájem je neurčitý právní pojem, který zahrnuje skutečnosti, které je obtížně přesně právně definovat. Pro správní orgán je tak vytvořen prostor pro úvahu, zda konkrétní případ patří do rozsahu neurčitého pojmu

¹⁶⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníkový slovník*. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

¹⁶⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 185/95. Zájemem společnosti je v tomto případě umožnit vlastníkově stavby, vybudované na základě stavebního povolení, její další nerušené užívání.

či nikoli.¹⁶⁹ Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že chápání veřejného zájmu je podmíněn časem a místem. Co bylo považováno za veřejný zájem v rakouské monarchii v roce 1811, nemusí být veřejným zájmem v podmínkách dnešní ČR.

Zákonodárce se snaží dát vyvlastňovacím úřadům vodítka k aplikaci veřejného zájmu tím, že uvádí charakteristické znaky, které má veřejný zájem zahrnovat, nebo přímo uvede činnosti a záměry, jejichž uskutečnění je dle jeho přesvědčení ve veřejném zájmu. Tento přístup však má své hranice. Poté, co Ústavní soud zrušil dva zákony, v nichž byly za veřejný zájem prohlášeny konkrétní stavby,¹⁷⁰ je již notorií, že „*veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.*“¹⁷¹

Nicméně lze prohlásit, že určité obecně vymezené stavby nebo aktivity jsou prováděny ve veřejném zájmu:¹⁷² ve veřejném zájmu je tak např. ochrana přírody a krajiny (§ 58 ZOPK), zřízení a provoz vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu (§ 1 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích). Tento způsob je přípustný, protože jsou úřadům dávány pouze vodítka, ke kterým přihlíží ve svém rozhodování, přičemž v každém případě musí být identifikován a popsán konkrétní veřejný zájem. Jinými slovy řečeno, vyvlastňovací úřad musí po dokazování určit, co je obsahem veřejného zájmu v daném vyvlastňovacím řízení, neboť veřejný zájem má v každém rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu.¹⁷³ Význam citovaných ustanovení je tudíž z téhož důvodu *de facto*

¹⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164.

¹⁷⁰ Část vodní cesty Labe a vzletová a přistávací dráha 06R-24L Letiště Praha-Ruzyně.

¹⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04. Důvodem pro zrušení napadané části zákona o vnitrozemské plavbě bylo vedle nepřipustného zásahu moci zákonodárné do moci výkonné též omezení práva na soudní přezkum (ze soudního přezkumu správních rozhodnutí by totiž byla vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten již byl stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle článku 95 odst. 1 Ústavy vázány).

¹⁷² TÓŠNER, Ondřej. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*. 2009, č. 3, s. 225-232. ISSN 0231-6625.

¹⁷³ Ve výsledku shodně interpretuje toto ustanovení i M. Kindl, podle kterého „*stanovil-li zákon o ochraně přírody a krajiny, že ochrana přírody a krajiny je ve veřejném zájmu, není už třeba (a není ani přípustné) zkoumat, zda je vyvlastnění ve veřejném zájmu, (protože zákon výslovně stanoví, že je)... Postačí v případě vyvlastnění pro účely ochrany přírody prokázat právě jen to, že jde o vyvlastnění nezbytné pro účely ochrany přírody (a tím je ipso facto, tedy současně, prokázáno i že jde o vyvlastnění ve veřejném zájmu). Musí tedy být i vyvlastňovacím řízením prokazováno, že je nezbytné pro účely ochrany přírody, ale nemusí už být prokazováno, že účely ochrany přírody jsou ve veřejném zájmu.*“ KINDL, 2015, op. cit., s. 377.

minimální a lze je označit za pouhé proklamace, protože zájem společnosti či širší komunity je u těchto aktivit zřejmý.¹⁷⁴ V podstatě stejnou důkazní sílu má sama o sobě skutečnost, že je v některých řízeních vyvlastňováno za účelem realizace veřejně prospěšné stavby.

Ve vyvlastňovacím řízení se poměřuje veřejný zájem na realizaci účelu se zájmem na zachování dosavadních práv vyvlastňovaného. Již tím je dáno natolik silné vodítko, že by neměly nastávat situace, kdy není veřejný zájem v řízení vůbec konkretizován. Z odůvodnění rozhodnutí musí totiž zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad zájmem vyvlastňovaného. Je proto nezbytné, „*aby veřejný zájem byl správním orgánem výslovně formulován ve vztahu ke konkrétně řešené záležitosti. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejich cílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech.*“¹⁷⁵ Zároveň však předpokladem poměrování je také specifikace zájmu na zachování svého vlastnického práva ze strany vyvlastňovaného, neboť jinak nelze posoudit, kterému zájmu je třeba dát přednost.¹⁷⁶

Správní úřady mají obecně velké zkušenosti s nalézáním různých veřejných zájmů a jejich poměřováním mezi sebou (např. zájmu na ochraně životního prostředí a zájmu na využití nerostného bohatství) nebo se zájmy soukromými. Zůstává však otázkou, nakolik je využitelná tato rozhodovací praxe pro řízení o odnětí vlastnického práva. Je třeba si totiž uvědomit, že se nepoměřují různé veřejné zájmy mezi sebou,¹⁷⁷ ale veřejný zájem na uskutečnění účelu vyvlastnění a zachování vlastnického práva. Pokud bychom se inspirovali rozhodováním o výjimkách ze zakázaných činností ve zvláště chráněných území, resp. ve vztahu ke zvláště chráněným rostlinám a živočichům, která např. uznává, že „*veřejným zájmem může být i ochrana před povodněmi, přičemž však musí být doloženo, že pro ochranu před povodněmi je potřeba určitá činnost*

¹⁷⁴ Podle J. Handrlíci jsou naopak tato ustanovení důležitou pomůckou při vyvlastnění majetku veřejnoprávní korporace (často obce). HANDRLÍČKA, Jakub. Vyvlastnění práv a veřejný zájem ex lege. *Stavební právo: bulletin*. 2015, č. 1, s.15-18. ISSN 1211-6386. S. 18.

¹⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

¹⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 22 Cdo 3138/2010.

¹⁷⁷ K tomu se přitom snadno inklinuje, jak ilustruje toto prohlášení geografa a hydrologa B. Jánského: „*Vodní díla už nemůžeme brát v době měnícího se klimatu jako zhoubu a devastaci krajiny. Vždyť co je důležitější? Dostatek vody pro lidi, anebo stráň s chráněnou luční květinou?*» Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/prehrady-zachrana-ceska-pred-pred-vysychanim/r~88f5b654310e11e5989d0025900fea04/>.

(v inkriminovaném případě těžba šterku),¹⁷⁸ tak by vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení posuzoval věci, které se přinejmenším překrývají s předmětem řízení, v nichž se uskutečnění účelu povoluje (místo v územním řízení, způsob provedení ve stavebním řízení, provoz v různých řízeních podle složkových zákonů).

Je sice zřejmé, že posuzování převahy veřejného zájmu nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného, nemůže být pouhou formalitou, ale dle mého názoru nelze trvat na tom, že odnětí vlastnického práva je možné, pouze pokud veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak. Dle mého názoru postačí, pokud bude natolik silný, že budeme považovat za spravedlivé, aby vlastník realizaci účelu vyvlastnění nebránil a ustoupil. Z tohoto pohledu je rovněž na místě využití judikatury bývalého Nejvyššího správního soudu Československé republiky, který došel k závěru, že „zájem veřejný nemusí být zájmem absolutním, neboť takový veřejný zájem buď vůbec není, nebo se vyskytuje jen zcela výjimečně. Pokud by vyvlastnění mělo být podmíněno absolutní nutností, byl by tím tento institut prakticky znehodnocen a soukromý zájem vlastníků by byl neúměrně povýšen nad zájem veřejný.“¹⁷⁹

¹⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 – 93.

¹⁷⁹ Citováno v nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.

6 VÝBĚR MÍSTA PRO USKUTEČNĚNÍ ÚČELU VYVLASTNĚNÍ

Před vyvlastněním má přednost jakýkoliv postup, který umožňuje získat práva potřebná k uskutečnění účelu (tzv. zásada subsidiarity vyvlastnění). Vyvlastnění je proto považováno za prostředek *ultima ratio*. Podle § 3 odst. 1 VyvLZ *in fine* není vyvlastnění přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem. Priorita dohody je jednoznačná a vyjednávání o získání práv dohodou s vlastníkem je věnována pozornost v následující kapitole č. 7.

Složitější je určit, co se rozumí jiným způsobem. V literatuře se „jiným způsobem“ rozumí zpravidla vypořádání spoluvlastnického podílu. Můžeme se však setkat s mnohem širším výkladem, který jde nad rámec majetko-právního vypořádání. Je tak požadováno např. prokázání skutečnosti, že realizace účelu není možná na jiném místě,¹⁸⁰ tj. např. „*v případě vodovodů a kanalizačních částek nebude splněna podmínka potřeby tohoto řešení, tj. neexistence řešení jiného (např. vedení vodovodu nebo kanalizace jinou trasou).*“¹⁸¹ Lze setkat i s názorem, že vyvlastnění není přípustné, pokud lze místo uskutečnění účelu vyvlastnění zvolit zcela jiný způsob řešení environmentálního problému (např. místo stavby protipovodňové nádrže provést opatření na zvýšení retenčních schopností krajiny nebo místo stavby obchvatu města omezit jízdu automobily ve prospěch MHD apod.), přičemž V. Dohnal doporučuje v těchto případech využít i znalecké zkoumání.¹⁸² Tento výklad lze podpořit i názorem NSS, který uvedl, že „*možnost vyvlastnění práv k pozemkům, potřebných pro uskutečnění veřejně prospěšných opatření, je třeba chápat jako poslední prostředek (ultima ratio), který nastupuje teprve pro případ, že se odpovídajícího standardu ochrany přírody, jak je zakotven v zákoně o ochraně přírody a krajiny a prováděcí vyhlášce č. 395/1992 Sb., nepodaří dosáhnout jinými – mírnějšími prostředky.*“¹⁸³

¹⁸⁰ KLIKOVÁ - HAVLAN, 2009, op. cit., s. 204.

¹⁸¹ NOHEJL, 2015, op. cit., s. 8.

¹⁸² DOHNAL, 2000, op. cit., s. 15.

¹⁸³ Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014-43.

Objevily se také argumenty, že veřejně prospěšné stavby by měly být vymezovány nejprve na pozemcích státu a územně samosprávných celků. V případě nemožnosti takového vymezení by měly být tyto plochy stanovovány tak, že „budou vymezovány na pozemcích s nejnižší hodnotou. Nelze považovat za souladný s principem proporcionality postup, kdy dojde změnou způsobu využití pozemku ke snížení jeho pozemkové renty i o více než 70%, pokud se v bezprostřední blízkosti nachází pozemek, jehož renta by fakticky žádným způsobem snížena nebyla.“¹⁸⁴

Výše uvedené námitky mají věcné opodstatnění a je nutné se s nimi při povolání účelu vyvlastnění vypořádat. Avšak vzhledem k jejich povaze není dle mého názoru vyvlastňovací řízení platformou, kde by mohly být řešeny. Ze znění § 3 odst. 1 VyvlZ totiž jasně vyplývá, že je myšlen jiný způsob získání práv, nikoliv jiný způsob provedení účelu vyvlastnění (environmentálního důvodu). To potvrzuje i úmysl zákonodárce, který v důvodové zprávě k zákonu o vyvlastnění konstatoval, že „k vyvlastnění lze přistoupit až po vyčerpání všech ostatních prostředků, které mohou vést k požadované majetkoprávní změně.“

Domnívám se, že k výše uvedeným hlediskům lze při rozhodování o vyvlastnění přihlížet pouze omezeně a to v rámci prokazování jiné podmínky vyvlastnění: souladu účelu vyvlastnění s cíli a úkoly územního plánování, která je výslovně formulována v § 3 odst. 2 VyvlZ, který zní: „sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístění staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.“¹⁸⁵ Právě v této, také v podstatě tradiční, podmínce se projevuje princip přípustnosti vyvlastnění jen za předpokladu, že sledovaného cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, tj. využitím jiného vhodného pozemku.¹⁸⁶

Soulad účelu vyvlastnění s plánovanými a žádoucími podmínkami v území se dokládá územním rozhodnutím,¹⁸⁷ kterým je podmíněna realizace prakticky

¹⁸⁴ VŠETEČKA, Tomáš. Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady. *Epravo.cz* [online] Epravo.cz, publikováno 19. 6. 2013. [cit. 23. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>.

¹⁸⁵ Pro území, kde má být účel vyvlastnění uskutečněn, nemusí existovat platná územně plánovací dokumentace a je třeba posoudit soulad podle zásad uvedených v § 18 a 19 StZ.

¹⁸⁶ FÁBRY, 1977, op. cit., s. 85.

¹⁸⁷ Zrušení územního rozhodnutí, resp. pozbytí jeho platnosti, je tudíž zároveň i důvodem ke zrušení provedeného vyvlastnění, požádá-li o to vyvlastněný.

všech environmentálních důvodů vyvlastnění (snad s výjimkou vyhledávání a ochrany lázeňských zdrojů). Poněvadž pořízení územně plánovací dokumentace a územní řízení, v nichž se rozhoduje o místě, kde bude účel vyvlastnění realizován a které pozemky budou tedy potenciálně vyvlastňovány, předchází vyvlastňovacímu řízení, je nutné výše uvedené námitky uplatnit v těchto procesech, případně v procesu posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁸⁸

Vyvlastnitel musí pravomocné územní rozhodnutí přiložit k žádosti o vyvlastnění, přičemž vyvlastňovací úřad jej může přezkoumávat pouze v rozsahu, který je nutný k posouzení, zda je nutný účel vyvlastnění uskutečnit na pozemku vyvlastňovaného a v jakém rozsahu. Nemůže hodnotit vlastní průběh územního řízení či způsob, jakým se stavební úřad vypořádal s námitkami účastníků řízení (vyvlastňovaných) ohledně trasy vodovodu či vlivu na pozemek. Shodně argumentoval také NSS, který uvedl, že „*ve vyvlastňovacím řízení je rozhodováno o otázkách vlastnických, nikoliv o otázkách vlastnosti staveb, které mají být na pozemku umístěny. Stejně tak nemohou být v řízení o vyvlastnění řešeny dopady, které nastanou v důsledku realizace předmětných staveb do práv majitelů okolních nemovitostí. Tyto otázky jsou v souladu s § 84 a násl. stavebního zákona předmětem územního řízení. Územní rozhodnutí vydané v územním řízení je jedním z podkladů pro rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení. Správní orgán, který o vyvlastnění rozhoduje, není oprávněn znovu posuzovat charakter předmětné stavby, o jejímž umístění již bylo rozhodnuto v územním řízení.*“¹⁸⁹

Lze proto uzavřít, že fakticky je tato podmínka ověřována ve vyvlastňovacím řízení pouze formálně a o vyvlastnění se *de facto* rozhoduje již ve fázi územního plánování a územního řízení,¹⁹⁰ v níž mají vlastníci pozemků a staveb z pozice tzv. námitkářů či účastníků řízení dostatek procesních práv k ochraně svého vlastnictví.

Není proto překvapivé, že již před rokem 1989 se objevily návrhy volající po spojení územního a vyvlastňovacího řízení,¹⁹¹ na které se posléze

¹⁸⁸ Tyto námitky, připomínky či vyjádření by také měly být formulovány co nejkonkrétněji ve vztahu k podmínkám v území a účelu vyvlastnění. Pro řadu z navrhovaných řešení je přitom typická jejich obecnost a dlouhodobé působení s nejistým výsledkem (obtížná vynutitelnost): zvýšení retenčních schopností krajiny samo o sobě neochrání obec před povodní.

¹⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015-47.

¹⁹⁰ Srov. obdobný názor uvedený v MIKEŠ, 2000, op. cit., s. 13.

¹⁹¹ FÁBRY - DROBNÍK, 1983, op. cit., s. 427.

opakovaně navazuje. V případě, že bychom oddělili rozhodování o náhradě, tak nelze nevidět značné věcné překryvy v předmětu řízení: vedle souladu s cíli a úkoly územního plánování také posuzování rozsahu vyvlastnění. Koneckonců stavební úřad se zabývá i existencí soukromoprávního oprávnění stavebníka na pozemku stavbu provést.¹⁹² I vzhledem k tomu, že složení stavebních a vyvlastňovacích úřadů je personálně většinou identické, nepředstavovalo by toto spojení z praktického pohledu zásadní změnu.

Vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu a opatření v územně plánovací dokumentaci je pouze předpokladem pro její realizaci. Přesné parametry stavby či opatření jsou určeny teprve v navazujících řízeních. Intenzita zásahu do vlastnického práva tedy postupně stoupá. Stejně tak se mění i cena pozemku, protože subjekty realitního trhu s těmito veřejně dostupnými informacemi pracují a promítají je do svého chování. Vlastníci nemovitostí nacházejících se v plochách těchto staveb také mohou s velkou pravděpodobností očekávat, že jim bude předložen návrh smlouvy na získání práv potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění.¹⁹³

V této kapitole jsou proto analyzovány důsledky, které má vymezení environmentálního důvodu v územně plánovací dokumentaci pro vlastníky a zda je možné případný zásah do vlastnického práva kompenzovat již v této fázi, která (i značně) vlastnímu vyvlastňovacímu řízení předchází.

6.1 Předběžný výběr místa

Koncepční nástroje jsou důležitým nástrojem ochrany životního prostředí mj. proto, že vychází z podrobné analýzy stavu životního prostředí a navrhuje opatření k jeho ochraně před znečištěním a poškozením, resp. k odstranění znečištění a poškození. Mnoho tzv. environmentálních důvodů

¹⁹² Srov. § 86 odst. 2 písm. a) StZ, třebaže ne v případech, kdy lze nemovitost vyvlastnit.

¹⁹³ Výstižně to připomněl NSS v rozsudku ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014-43 „Zmínění možnosti vyvlastnění v textové části zásad územního rozvoje nemá žádné právní následky; provedení odkaz na zvláštní úpravu zákona o vyvlastnění fakticky slouží toliko tomu, aby byly osoby, které mohou být zásadami územního rozvoje dotčeny, informovány o tom, že pokud by nebylo možno dosáhnout patřičné ochrany přírody ve vymezených plochách a koridorech jinak, zákon umožňuje potřebná práva v nezbytném rozsahu vyvlastnit, neboť možnost vyvlastnění pozemků, potřebných pro uskutečnění veřejně prospěšných opatření spočívající v založení ÚSES vymezených v územně plánovací dokumentaci, vyplyvá přímo ze zákona.“

vyvlastnění je předběžně navrženo a orientačně lokalizováno již ve zvláštních úzce zaměřených programech a plánech.

Významným dokumentem v tomto kontextu je Generel území chráněných pro akumulaci povrchových vod, který pořídilo Ministerstvo zemědělství v dohodě s MŽP v roce 2011.¹⁹⁴ Generel sice není plánem výstavby vodních nádrží, na jeho základě ovšem politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace zabezpečuje využívání stanovených území tak, aby nebylo znemožněno nebo podstatně ztíženo jejich využití pro akumulaci povrchových vod.¹⁹⁵ Konkrétní opatření k ochraně vod či k ochraně území před extrémními vodními stavy obsahují také Plány povodí zpracované na základě vodního zákona.

Podmínkou pro omezení vlastnického práva z důvodu provedení geologických prací je podle § 14 odst. 2 ZGP skutečnost, že práce nejsou v rozporu se surovinou politikou.¹⁹⁶ Kompatibilita se státní surovinovou politikou je v mnoha případech posuzována již při stanovování průzkumného území, které vymezuje prostor, kde je možné vybrané geologické práce provádět. Přestože je Surovinová politika formulována poměrně obecně, tak obsahuje konkrétní cíl postupně redukovat těžbu nerostných surovin v chráněných krajinných oblastech. Také tato koncepce předpokládá, že její uplatnění z hlediska poměrů v území bude záviset na stanovení prostorových limitů i časových termínů pro dobývání nerostných surovin v nástrojích územního plánování.

V územně plánovací dokumentaci dochází rovněž nejčastěji k vymezení ÚSES, byť je možné ÚSES vymezit i v územním rozhodnutí nebo v řízení o pozemkových úpravách.

Jsem toho názoru, že vlastníci by měli přípravu těchto dokumentů sledovat a na jejich základě zhodnotit a případně přizpůsobit plány na využití svých nemovitostí v budoucnosti. Tyto dokumenty sice nejsou pro vlastníky závazné, mohou však ovlivňovat rozhodování příslušných orgánů veřejné správy. Posoudit, zda některý z výše uvedených koncepcí představuje zásah

¹⁹⁴ Dostupný z http://eagri.cz/public/web/file/133229/Generel_LAPV___vc._protokolu.pdf.

¹⁹⁵ HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 93.

¹⁹⁶ Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů. [online] *Ministerstvo průmyslu a obchodu*. [cit. 23. 9. 2015] Dostupná z <http://www.mpo.cz/dokument6621.html>.

do vlastnického práva či nikoliv,¹⁹⁷ lze pouze individuálně a v práci tohoto zaměření není dostatek prostoru k pečlivějšímu rozboru. Přesto jsem považoval za vhodné o této problematice alespoň stručně pojednat, aby bylo vyvlastňování jako nástroj ochrany životního prostředí zasazeno do co nejširšího kontextu a do všech relevantních souvislostí.

Pro všechny uvedené koncepce je společné, že jejich promítnutí do území je provedeno nástroji územního plánování. V nich lze v závislosti na množství a kvalitě informací o území i budoucím účelu vyvlastnění

- vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (tzv. územní rezerva),
- nebo už vymezit definitivní plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření se stanovením kritérií pro rozhodování o jejich využití.

Příprava větších staveb a opatření na ochranu životního prostředí vyžaduje dlouhou přípravu včetně výběru místa a konkrétních pozemků. K získání potřebného množství informací se provádí výzkumy půdy, sledování pohybu živočichů, příprava rozpočtu a další práce. Je nutné také zkoordinovat realizaci opatření s dalšími plánovanými záměry v území. K tomu, aby v průběhu těchto projektových přípravných prací nedošlo v území ke změnám, které by provedení opatření zkomplikovaly, slouží tzv. územní rezerva, kterou je možné vymezit v zásadách územního rozvoje i územním plánu k ochraně tohoto území.¹⁹⁸

Využití z hlediska účelu a územního rozsahu není ještě stanoveno definitivně, a proto není možné v koridoru územní rezervy o záměrech tohoto využití rozhodovat v územním řízení nebo v navazující územně plánovací dokumentaci. Teprve v rámci aktualizací zásad územního rozvoje nebo územního

¹⁹⁷ Příkladem, byť specifickým, je příspěvek z jaderného účtu. Příspěvek náleží obci, na jejímž katastrálním území je stanoveno průzkumné území pro zvláštní zásah do zemské kůry k ukládání radioaktivních odpadů v podzemních prostorech. Jde o kompenzaci za obtíže spojené s prováděním průzkumných prací i dočasné omezení rozvoje obce. Tato náhrada *sui generis* je považována za nekonceptní, protože u jiných obdobných institutů není kompenzace v souladu s čl. 11 odst. 3 LZPS vyplácena a je navíc podmíněna nevyužitím procesních práv obce (nepodáním žaloby proti rozhodnutí o stanovení průzkumného území). Vlastníci pozemku budou odškodňováni individuálně. Podrobněji HANDRLICA, Jakub. Stanovení průzkumného řízení a příspěvek dotčené obci podle atomového zákona. *Správní právo*. 2012, č. 3, s. 171-181. ISSN 0139-6005. S. 180.

¹⁹⁸ §§ 36 odst. 1 a § 43 odst. 1 StZ.

plánu lze územní rezervu změnit na plochu nebo koridor, která umožní realizaci uvedeného účelu (případně územní rezervu zrušit).¹⁹⁹ Povaha územní rezervy umožňuje obecnější zdůvodnění jejího vymezení v územně plánovací dokumentaci s tím, že dotčení vlastníci mohou svá práva neúčinněji hájit při aktualizaci (změně) územně plánovací dokumentace.

Přesto není překvapivé, že vlastníci s vymezením územní rezervy na svých pozemcích nesouhlasí a považují ji za vážný zásah do vlastnického práva. Ochranná funkce územní rezervy je totiž zajištěna zákazem změn v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit (§ 36 odst. 1 StZ). Územní rezervu nelze ale přes zdánlivou podobnost považovat za stavební uzávěru, protože „v území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno.“²⁰⁰ Dosavadní povolené činnosti (nejčastěji hospodaření na zemědělských pozemcích) lze dále provádět.

„Ačkoliv územní rezerva nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu - tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr.“²⁰¹ Za přípustnou považuje NSS dobu,²⁰² ve které má dojít k aktualizaci zásad územního rozvoje, tj. k vyhodnocení smyslu územní rezervy pro účely zvažovaného záměru, které má za následek zrušení územní rezervy nebo vymezení plochy pro daný způsob využití (účel vyvlastnění), jelikož zachování územní rezervy je možné pouze výjimečně ze závažných důvodů. Překročení by bylo považováno za svévolný zásah do práv dotčených subjektů.²⁰³

Jelikož je územní rezerva vždy pouze dočasným omezením vlastníků (navíc je omezuje „pouze“ v činnostech ohrožujících realizaci prověřovaného plánu na využití pozemku), lze souhlasit se závěrem, že hodnota nemovitosti může

¹⁹⁹ Podrobně srov. Metodické sdělení MMR k problematice koridorů územních rezerv v zásadách územního rozvoje a následných změn územního plánu po jejich prověření územní studií. [online] Praha: MMR, 2015. [cit. 23. 9. 2015] Dostupné z: http://www.mmr.cz/getmedia/bbf47aed-5a93-48b9-9c84-ac79d94d5a7a/metsdeleni_koridor.pdf?ext=.pdf.

²⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011-526.

²⁰¹ Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, sp. zn. 7 AOs 2/2012-53.

²⁰² Podle právního stavu účinného v době vydání rozsudku NSS byla tato lhůta dvouletá, od roku 2013 je ovšem už čtyři roky.

²⁰³ Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, sp. zn. 7 AOs 2/2012-53.

klesnout pouze dočasně a teprve vymezení plochy pro určitý účel by mohlo vést ke znehodnocení nemovitosti (viz blíže část 6.2.2).²⁰⁴

Pro úplnost je třeba doplnit, že zvláštním druhem územní rezervy (typově téměř shodným institutem)²⁰⁵ je území chráněné pro akumulaci povrchových vod, což jsou plochy morfologicky, geologicky a hydrologicky vhodné pro akumulaci povrchových vod pro snížení nepříznivých účinků povodní a sucha vymezené v Politice územního rozvoje a v územně plánovací dokumentaci (srov. § 28a VZ). V těchto územích lze měnit dosavadní využití, umisťovat stavby a provádět další činnosti pouze v případě, že neznemožní nebo podstatně neztíží jejich budoucí využití pro akumulaci povrchových vod. V tomto území je tudíž přípustný běžný rozvoj, avšak je vyloučeno zřizování staveb, jejichž rozsah, náklady na zřízení nebo způsob provozu (např. velké průmyslové komplexy, důležité infrastrukturní stavby) by mohl znemožnit nebo podstatně ztížit budoucí využití území pro akumulaci povrchových vod.²⁰⁶

6.2 Vymezení plochy a koridoru v územně plánovací dokumentaci

Územně plánovací dokumentace je pro možnost vyvlastnění důležitá ze dvou důvodů. Soulad s cíli a úkoly územního plánování je jednou z podmínkou vyvlastnění, sledují-li se jeho provedením změny ve využití nebo prostorovém uspořádání území. Tento soulad ostatně ověřuje i stavební úřad při vydávání územního rozhodnutí o umístění stavby nebo změny využití území, kterým se soulad ve vyvlastňovacím řízení prokazuje.

Za druhé podle § 170 StZ lze práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření podle tohoto zákona, odejmout nebo omezit, pouze pokud jsou vymezeny ve vydané územně plánovací dokumentaci. Tomu odpovídá také definice veřejně prospěšné stavby jako stavby pro veřejnou infrastrukturu určenou k rozvoji nebo ochraně území obce, kraje nebo státu, která je vymezena ve vydané územně plánovací dokumentaci. Taktéž veřejně prospěšné

²⁰⁴ Tamtéž.

²⁰⁵ HORÁČEK, 2013, op. cit., s. 92.

²⁰⁶ Tamtéž.

opatření nestavební povahy sloužící ke snížení ohrožení území a k rozvoji anebo k ochraně přírodního, kulturního a archeologického dědictví musí být v územně plánovací dokumentaci vymezeno).²⁰⁷ Pokud tedy není určité území regulováno platnou územně plánovací dokumentací, tak nelze za účelem realizace veřejně prospěšné stavby či opatření o vyvlastnění vůbec uvažovat, protože nebude existovat environmentální důvod (účel) vyvlastnění.²⁰⁸ Jiné účely vyvlastnění však tímto způsobem být vymezeny nemusí (např. využití a ochrana přírodního léčivého zdroje nebo vyvlastnění zanedbané kulturní památky).

Pro úplnost lze uvést, že podle § 43 odst. 5 StZ nesmí být poskytování prostředků z veřejných rozpočtů podle zvláštních právních předpisů na provedení změn v území v rozporu s vydaným územním plánem.

Přestože vymezení plochy pro veřejně prospěšnou stavbu a opatření v územně plánovací dokumentaci je pouze předpokladem pro její realizaci, tak se fakticky o vyvlastnění rozhoduje již v tento okamžik. Zřejmě oprávněně je tedy porizování územně plánovací dokumentace považováno za neutralgický bod celého povolovacího procesu. Svědčí o tom i značné množství návrhu na zrušení zásad územního rozvoje a územních plánů podaných vlastníky i územně samosprávnými celky (např. obec Nové Heřminovy z důvodu nesouhlasu s výstavbou vodní nádrže na jejím území usiluje o zrušení části Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje). Upozorňováno je ale i na skutečnost, že obce a kraje včas neaktualizují své dokumenty tak, aby byly v souladu s nadřazenou dokumentací.²⁰⁹ Nelze odhlédnout ani od faktu, že územní plán obce je klíčový i z hlediska usnadnění vyjednávání s vyvlastňovanými, protože v něm lze vymezit pozemky vhodné k přemístění aktivit dosud vykonávaných na vyvlastňovaných.

6.2.1 Vliv vymezení účelu vyvlastnění na vlastnické právo

Není sporu o tom, že územními plány dochází k zásahu do vlastnického práva. Jelikož neukládají vlastníkovu přímou povinnost, jde o zásah nepřímý, který však může mít i tak velmi citelný dopad na cenu pozemku.

²⁰⁷ § 2 odst. 1 písm. l) a m) StZ.

²⁰⁸ Shodně KOČOUREK, 2012, op. cit., s. 72-73.

²⁰⁹ Mj. FLAŠÁR, Petr. Problematické aspekty výstavby energetické infrastruktury. [online]. *Cofola 2012: sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova universita, 2012, s. 1278-1284 [cit. 23. 9. 2015]. ISBN 978-80-210-5929-0.

Na tom nic nemění skutečnost, že o využití pozemku nemůže vlastník libovolně a sám od sebe rozhodovat. Dovolенý způsob využití je totiž dán druhem pozemku uvedeným v katastru nemovitostí a regulací prováděnou prostřednictvím nástrojů územního plánování. Za nejvýznamnější lze v tomto kontextu považovat územně plánovací dokumentaci, přičemž s ohledem na míru podrobnosti a přesnosti, s jakou regulují využití území, je nutné věnovat pozornost zejména územním plánům, a v omezené míře i územnímu rozhodování.²¹⁰ Přestože územní plány pouze navrhuji budoucí využití území, které může (ale nemusí) být skutečně realizováno, je třeba mít na zřeteli, že právě v tuto chvíli se fakticky rozhoduje o všech dalších zásadách do vlastnického práva k pozemku a tato skutečnost se ihned projevuje v ceně pozemku.

Schválená podoba územně plánovací dokumentace není definitivní. Právě naopak. Ve čtyřletých intervalech musí pořizovatele vyhodnotit uplatňování těchto nástrojů v praxi. Nezbytné je také patřičně reagovat na změnu podmínek v území i jiné priority obyvatel. Jednotlivé plánovací dokumenty jsou proto pravidelně, více či méně promyšleně, měněny. Změna nebo vydání zcela nového územního plánu ruší stávající přípustné funkční využití některých pozemků. Tím současně ovlivňuje jejich cenu, na kterou má však vliv také změna způsobu využití sousedních pozemků (např. vymezení plochy pro těžbu nerostů na místě dnešní louky nedaleko čtvrti rodinných domů).

Při posuzování přípustného využití pozemku (jiného než stávajícího) je klíčová skutečnost, zda je území, v němž se nachází, upraveno územním plánem či nikoliv.²¹¹ Pokud ano, je pozemek zařazen do některé z ploch, které se s přihlédnutím k účelu a podrobnosti popisu a zobrazování v územním plánu vymezují zpravidla o rozloze větší než 2000 m². Pozemek se může nacházet i ve více plochách s různým způsobem využití. Jednotlivé druhy ploch včetně jejich charakteristik upravuje v obecné rovině prováděcí vyhláška ke stavebnímu zákonu č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

²¹⁰ Srov. § 18 až 102 StZ. Základní výklad je podán např. v PEKÁREK, 2015, op. cit., s. 35-74, podrobnější pak v komentářích ke stavebnímu zákonu.

²¹¹ S výjimkou Jihomoravského kraje je celé území České republiky regulováno Zásadami územního rozvoje, které ovšem na krajské úrovni řeší v zásadě pouze plochy nadmístního významu a jen zřídka jsou konkretizovány v podrobnostech odpovídajících jednotlivým pozemkům.

Textová část územního plánu poté více či méně podrobně určuje přípustné a nepřípustné způsoby využití. Na tomto místě lze problém zjednodušit na rozlišení pozemků, na nichž je, nebo není přípustná stavba.

Pokud obec územní plán nevydala, což není její povinnost, musí být případný záměr na umístění stavby nebo změnu využití území v souladu s cíli a úkoly územního plánování (srov. § 18 StZ). Posouzení souladu je úkolem stavebního úřadu v územním řízení, resp. při vydávání územního souhlasu nebo uzavírání veřejnoprávní smlouvy. Přitom se domnívám, že se nelze spokojit s konstatováním NSS, že „*protože výstupy územního plánování a rozhodování v území formují konkrétní obsah vlastnického práva k pozemkům a stanoví meze jeho výkonu, není možné říci, jaký konkrétní obsah mělo vlastnické právo k pozemkům před vydáním územního plánu.*“²¹² V každé obci lze totiž rozlišit zastavěné a nezastavěné území,²¹³ přičemž podmínky pro umístování staveb jsou v těchto územích diametrálně odlišné. Nezastavěné území je chráněno před zastavěním. Lze v něm proto na základě § 18 odst. 5 StZ v souladu s jeho charakterem umísťovat pouze stavby, zařízení, a jiná opatření pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepšují podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu (např. cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra).²¹⁴ Rovněž je třeba zohlednit tzv. limity využití území, tj. omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, které vyplývají z vlastností území, právních předpisů, resp. byly na jejich základě stanoveny. Pro území ČR jsou zpracovány v územně analytických podkladech.²¹⁵ Teoreticky lze proto vždy vymezit a určit stavby nebo způsob využití, které by bylo možné na pozemku realizovat.

²¹² Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17.

²¹³ Podle § 2 odst. 1 písm. d) StZ jde především o tzv. intravilán, což je zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí.

²¹⁴ Situace se ovšem zkomplikovala ustanovením § 188a StZ, jehož účinnost byla prodloužena v roce 2012 o dalších pět let (do konce roku 2020), a které umožňuje zastupitelstvu obce „zesouladit“ některé stavby v nezastavěném území (např. stavby občanského vybavení či stavby pro bydlení) s cíli a úkoly územního plánování.

²¹⁵ Příkladem limitů jsou např. zvláště chráněná území, ochranná pásma vedení a komunikací, kvalita půdy, výskyt nerostů apod. Celkem je sledováno přes sto charakteristik území.

U pozemků v zastavěném území je naopak stavební činnost v zásadě přípustná,²¹⁶ byť také musí odpovídat podmínkám v území. Je třeba respektovat skutečnost, že stavbu bude možné na pozemku v nezastavěném území možné zřídit jen výjimečně,²¹⁷ třebaže by bylo absurdní a v rozporu s účelem uvedeného ustanovení zakázat jakékoliv změny druhu pozemku.²¹⁸ Lze tedy konstatovat, že dominantním cenotvorným faktorem v případě pozemků musí být stávající způsob využití.²¹⁹ Stavební úřad by proto měl být schopen v každém případě uvést podmínky využívání území a změn jeho využití, přičemž vlastník pozemku jej může požádat o sdělení podmínek využívání území a změn jeho využití pomocí institutu územně plánovací informace.

Nejčastěji bude znehodnocení pozemku zapříčiněno zrušením možnosti jej zastavět. Nelze však odhlédnout ani od jiných situací, které znemožní vlastníkovu pozemek užívat jako dosud. K tomu dojde zpravidla právě tím, že pozemek se ukáže jako nezbytný pro veřejně prospěšnou stavbu či opatření. Stejný efekt však bude mít i změna ve vymezení staveb dovolených na něm realizovat (místo rodinných domů průmyslová výroba) nebo i jeho určení k zastavění (vymezení zastavitelné plochy na zemědělské půdě).

Správní soudy i doktrína mají oprávněně za to, že „*z žádných zákonných normy či normy práva ústavního nelze dovodit existenci subjektivního práva vlastníka nemovitosti, aby v rámci územně plánovací dokumentace byla tato nemovitost zahrnuta do určitého konkrétního způsobu využití.*“²²⁰ Vlastník pozemku sice může podat návrh na změnu nebo vydání nového územního plánu, nemůže se však domáhat více než toho, aby zastupitelstvo rozhodlo, zda zahájí proces pořizování,

²¹⁶ Některé pozemky jsou ale přímo stavebním zákonem prohlášeny za nezastavitelné: pozemek veřejné zeleně a parku sloužící obecnému užívání, v intravilánu lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha (viz § 2 odst. 1 písm. e) StZ).

²¹⁷ Účinky uvedené ochrany nezastavěného území jsou někdy označeny za „*určitým způsobem stavební užití*“ „*ze zákona*“ MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 838 s. ISBN 978-80-7380-430-5. S. 73.

²¹⁸ MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 899 s. ISBN 978-80-7400-492-6. S. 82.

²¹⁹ V případě vodních ploch je využití vcelku jednoznačně (uvažovat lze maximálně o zřízení vodního díla), taktéž u lesních pozemků nelze příliš očekávat jejich odlesnění a jiné využití. Složitější je odhadovat budoucí vývoj u zemědělské půdy, která je pravidelně odnímána k zástavbě (uvádí se přes 10 hektarů denně) a blízkost existující zástavby cenu významně ovlivňuje.

²²⁰ Rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42.

či nikoliv. Případné zhodnocení pozemku tak může vlastník ovlivnit jen omezeně, neboť to je dáno polohou a vlastnostmi pozemku, které mají rozhodující význam při určení jeho budoucího využití. Pravděpodobnost zastavení louky v přírodní rezervaci v blízkosti lesa s ochranným pásmem vedení vysokého napětí bude nižší než louky přístupné po pozemní komunikaci a navazující na stávající zástavbu.²²¹

Ze stejné filozofie vychází i další obecně akceptovaný závěr, že „*vlastník pozemků není opatřením obecné povahy (tj. územním plánem – pozřn. autora) zkrácen na svých právech, jestliže schválené funkční využití pozemků odpovídá dosavadnímu faktickému způsobu jejich využívání a pokračování v tomto způsobu využívání pozemků není opatřením obecné povahy ani zčásti vyloučeno.*“²²² O jiný případ ale jde, pokud je na pozemku vymezena veřejně prospěšná stavba. Přitom současně platí, že „*nikdo nemá veřejné subjektivní právo na to, aby poměry v území, ve kterém se nachází jeho majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit (samozejmě v zákonných mezích a zákonným způsobem).*“²²³

Ať už z pohledu úsilí o zhodnocení nemovitosti, nebo z pohledu ochrany před jejím znehodnocením, je velmi důležité, že vlastníkům pozemků je v procesech pořizování územně plánovací dokumentace garantována poměrně účinná možnost chránit svá práva: námitky proti návrhu územního plánu, resp. připomínky proti návrhu zásad územního rozvoje. Tyto procesní prostředky by měl vlastník využít, neboť konstantní judikatura správních soudů spojuje s procesní pasivitou vlastníka závažné nepříznivé důsledky, pokud vlastník podá návrh na zrušení vydané územně plánovací dokumentace: soud se v takovém případě nemůže zabývat otázkou proportionalita přijatého řešení, protože by rozhodoval o dané otázce „v první

²²¹ T. Kocourek se dokonce domnívá, že „*územně plánovací dokumentace představuje zásad do vlastnického práva pouze v části, již ukládá vlastníkům pozemků originární meze výkonu vlastnického práva, tj. pouze tehdy, jestliže zužuje dosavadní rozsah vlastnického práva. Vedle toho však přebírá z územně analytických podkladů meze výkonu vlastnického práva a jeho omezení, tzn. limity využití území, upravené složitými zákony práva životního prostředí, které zasáhly do práv vlastníka pozemků již před vydáním územně plánovací dokumentace. V takovém případě nepředstavuje územně plánovací dokumentace zásad do vlastnického práva, neboť pouze přebírá existující limity využití území.*“ KOCOUREK, 2012, op. cit., s. 62.

²²² Správní soudy tak rozhodují opakovaně. Lze uvést např. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2012, řj. 7 Ao 5/2011-100. Ani Ústavní soud nepovažoval toto pravidlo (úvahu) „*za zjevně a neodůvodněné vybočení ze standardů právního výkladu*“, jak uvedl v usnesení ze dne 26. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 2463/11.

²²³ Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191.

linii“ a nahrazoval tak činnost pořizovatele územního plánu²²⁴ a i ke zrušení opatření obecné povahy může soud přikročit jen tehdy, „pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem ochránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy.“²²⁵

Zásady územního rozvoje i územní plán mj. stanoví plochy nebo koridory pro veřejné prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření. Umístění takové stavby na pozemku je zvláště závažné, neboť s sebou nese omezení vlastnického práva v různých dimenzích. K pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku má totiž obec nebo kraj anebo stát v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací předkupní právo, které také omezuje vlastnické právo k pozemku (ius disponendi). V následném řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření lze též zrušit již vydané územní rozhodnutí,²²⁶ přičemž oprávněnému z něj náleží náhrada jeho zmařené investice podle pravidel v § 102 StZ. Schválená územně plánovací dokumentace vytváří také předpoklad vyvlastnění pozemku (srov. § 3 odst. 2 VyvlZ), jak bylo popsáno výše.

Lze předeslat, že relevantní právní úprava upravující kompenzace za změny územně plánovací dokumentace (§ 102 StZ) je poměrně kusá a neřeší všechny situace, které v praxi nastávají nebo mohou nastat. Tyto mezery v právní úpravě nemůže zacelit ani vcelku rozsáhlá judikatura správních soudů, které se zásahy do vlastnického práva a tím ve výsledku též znehodnocením pozemku zabývají v řízeních o zrušení územních plánů. Důvodem je skutečnost, že předmětem těchto řízení je „pouze“ posouzení míry zásahu do vlastnického práva při zkoumání, zda je územní plán v souladu

²²⁴ Za všechny lze uvést rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013-29.

²²⁵ Tamtéž. NSS dovodil, že ony závažné důvody mohou spočívat např. v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy (např. zájem na ochraně životního prostředí). Soudní přezkum územně plánovací dokumentace je navíc ovládán zásadou zdrženlivosti a za vady jsou považovány pouze excesy nerespektující zákonné mantinely. Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59.

²²⁶ § 94 odst. 3 StZ.

s principem proporcionality (5. krok algoritmu přezkumu)²²⁷ a zda tedy existuje důvod pro jeho částečně nebo úplné zrušení.

Na tomto místě zbývá dodat, že v samotném procesu tvorby či změny územního plánu se náhrada za znehodnocení pozemku neposkytuje, neboť tento proces neobsahuje procesní nástroje k jejímu poskytnutí a v jeho rámci k tomu nejsou založeny ani pravomoci příslušných orgánů či dalších subjektů. Správní soudy se tedy nemohou zabývat kritérii pro přiznání náhrady a způsoby jejího stanovení. Poněvadž výše uvedené ustanovení stavebního zákona pokrývá jen omezený okruh případů, „nelze než – má-li být naplněn požadavek ústavně konformního výkladu jednoduchého práva - dospět k závěru, že uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace či 11 odst. 4 Listiny za přiměřeného užití § 102 StZ.“²²⁸

6.2.2 Kompenzace za vymezení účelu

V dalším výkladu lze vyjít z postřehu NSS, že „náhrady za omezení vlastnického práva či v extrémním případě vyvlastnění totiž zákonná úprava tradičně spojovala až s řízeními na vydaný územní plán navazujícími, případně zvláštním řízením vyvlastňovacím, které však bude zahájeno až po odpovídající změně územního plánu. V tomto dosavadním pojetí nebylo tudíž zapotřebí samostatně řešit otázku náhrad již ve fázi územního plánování.“²²⁹ Kompenzace za odnětí (omezení) vlastnického práva ovšem nepokrývá veškerou majetkovou újmu, která může vlastníkům vymezením environmentálního účelu vyvlastnění na pozemku vzniknout: např. ztrátu dosavadní možnosti na pozemku postavit rodinný dům.

Povinnost poskytnout náhradu za změnu v území má obec nebo kraj, jejichž orgány vydaly územně plánovací dokumentaci nebo její změnu, anebo zrušily územní rozhodnutí, územní souhlas nebo veřejnoprávní smlouvu nahrazující územní rozhodnutí. Vlastník musí svůj nárok uplatnit písemně a musí ve své žádosti prokázat vznik a výši majetkové újmy. Zákon nestanoví lhůtu, do kdy musí být návrh uplatněn. Zřejmě se na tuto situaci vztahuje ustanovení o promlčení (tj. 3 roky), neboť zákon nestanoví, že by neuplatněním nárok na kompenzaci zanikal. Nedojde-li k dohodě o výši náhrady, rozhodne

²²⁷ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

²²⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.

²²⁹ Usnesení NSS ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-94.

o její výši civilní soud, který bude rozhodovat podle části V. občanského soudního řádu, protože obec, resp. kraj, rozhodovaly o nároku soukromoprávní povahy.

Podle § 102 StZ náleží vlastníkovu náhrada vynaložených nákladů na přípravu výstavby v obvyklé výši, zejména na koupi pozemku, na projektovou přípravu výstavby nebo v souvislosti se snížením hodnoty pozemku, který slouží k zajištění závazku. Znění tohoto ustanovení však významně omezuje okruh případů, kdy lze újmu kompenzovat, protože není kompenzováno snížení ceny nemovitosti, ale pouze náklady vynaložené na přípravu stavby (tzv. zmařená investice), mezi které však paradoxně patří i snížení hodnoty zástavy. Vyloučení jsou i vlastníci, kteří pozemek koupili nebo získali jinak ještě před určením pozemku k zastavění, protože ve smyslu uvedeného ustanovení nic nevynaložili na přípravu stavby. Pregnantně to vyjadřuje komentář ke stavebnímu zákonu: „*Jestliže naopak pozemek nebyl určen k zastavění, poté bylo zastavění umožněno změnou či vydáním územního nebo regulačního plánu (čímž došlo ke zhodnocení pozemku) a následně byla možnost zastavět pozemek opět zrušena, nebyla vlastníkovu pozemku způsobena majetková újma²³⁰ a náhrada za změnu v území podle komentovaného ustanovení mu nenáleží.*“²³¹ Obdobně jiný komentář uvádí, že předpokladem uplatnění náhrady je úplatné nabytí vlastnického práva k pozemku.²³²

To považuji za zásadní nedostatek, protože zřejmě nejčastější jsou v praxi tyto situace: subjekt vlastní zemědělský pozemek určený územním plánem k zastavění s cenou 500 Kč/m². Územní plán je změněn a na pozemku je umístěna veřejně prospěšná stavba. Pozemek je následně odkoupen (vyvlastněn) za cenu zemědělské půdy (tj. za cenu přibližně 20 Kč/m²), protože se ke zhodnocení veřejně prospěšnou stavbou nepřihlíží a stávající způsob využití pozemku jinou činností než zemědělské hospodaření neumožňuje. Smyslem § 102 StZ by mělo být kompenzovat právě ztrátu spočívající v rozdílu mezi náhradou za vyvlastnění a původní cenou pozemku před

²³⁰ Autory je zřejmě myšlena újma ve smyslu komentovaného ustanovení, protože k újmě dochází ve všech případech.

²³¹ MACHAČKOVÁ, 2013, op. cit., s. 468.

²³² POTĚŠIL, Lukáš - ROZTOČIL, Aleš - HRUŠOVÁ, Klára - LACHMANN, Milan. *Stavební zákon - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014.

umístěním veřejně prospěšné stavby, což však z výše uvedených důvodů přímo na základě § 102 StZ nelze a vlastník se tedy musí dovolávat náhrady na základě čl. 11 odst. 4 Listiny.

Zákonodárce tímto způsobem bohužel také vytvořil nerovnost mezi vlastníky, aniž by k tomu byl věcný důvod.²³³ Pakliže je kompenzováno mj. snížení hodnoty pozemku sloužícího k zajištění závazku, měli by mít nárok na takovou náhradu všichni vlastníci, jejichž pozemky zrušením určení pozemku k zastavění ztratily na ceně. Taková přitom byla konstrukce § 102 StZ ve znění do 31. 12. 2012 (tj. do účinnosti novely č. 350/2012 Sb.),²³⁴ protože náhradu přiznávala všem vlastníkům (bez ohledu na způsob nabytí vlastnického práva) ve výši rozdílu mezi cenou stavebního pozemku sjednanou v kupní smlouvě a cenou obvyklou zjištěnou posudkem znalce podle zvláštního právního předpisu pozemku, který není určen k zastavění.

Vzhledem k uvedeným nedostatkům (mezerám) je třeba znovu citovat výstižný návod opakovaně uváděný v rozhodnutích správních soudů: „*má-li žalobce snížení ceny jeho nemovitosti za jednoznačné, může se domáhat náhrady mimo rámec územního plánování na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny za průměrného užití § 102 StZ, včetně ustanovení o subjektech povinných ke výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách ke jejich poskytnutí o soudní ochraně v občanském soudním řízení.*“²³⁵

Podmínkou pro přiznání náhrady je dále skutečnost, že ke změně územního plánu nedošlo po více než 5 letech od okamžiku, kdy nabyl účinnosti územní plán umožňující zastavění. Výjimkou z tohoto pravidla představuje existence povolení umístit na pozemku stavbu, které nabylo právní moci v uvedené lhůtě. Toto omezení bylo do zákona zařazeno novelou stavebního zákona s účinností od 1. ledna 2013 (tj. po pouhém roce účinnosti předmětného ustanovení) s cílem zabránit spekulacím s pozemky a umožnit obcím vymezit nové zastavitelné plochy namísto původních.

²³³ Dokonce neúmyslně docílil toho, že pozice „investorů-spekulantů“ je *de lege lata* bezpečnější, neboť mají po určitou dobu garantováno, že pozemek bude k zastavění určen. Přitom za přípravu k výstavbě je zákonem považována již samotná koupě pozemku, což v řadě případů nemusel být důvod, proč byl pozemek koupen.

²³⁴ Je třeba zdůraznit, že výše uvedené nároky se vztahují pouze pro územní plány a jejich změny vydané po 1. 1. 2012.

²³⁵ Rozsudek N5S ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 36/2011-33.

Je třeba mít na zřeteli, že podle § 55 odst. 4 StZ lze další zastavitelné plochy změnou územního plánu vymezit pouze na základě prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy a potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Smyslem tohoto ustanovení je chránit nezastavěné území, kde je soustředěno množství, nejen environmentálních, hodnot. Pokud není obec vlastníkem zastavitelných ploch, nemůže nijak ovlivnit, zda zastavitelné plochy, které vymezila, budou skutečně využity plánovaným způsobem (tj. zastavěny). Je proto zcela na místě, že zákon garantuje „zastavitelnost“ a tím současně nárok na kompenzaci při zrušení „zastavitelnosti“ pouze po časově omezenou dobu. Po jejím uplynutí může obec bez náhrady zrušit určení pozemku k zastavění a vymezit jiné zastavitelné plochy na jiném místě.

Řešení zvolené stavebním zákonem v zásadě (nepřímo) podporuje názor T. Kocourka, který uvádí, že „*pokud by nově stanovené funkční využití pozemku vylučovalo způsob jeho využití (i kdyby se jednalo o podstatný způsob využívání tohoto typu pozemku), který však dosud nebyl realizován a ani nebyly podniknuty kroky k jeho realizaci, nejednalo by se o omezení vlastnického práva k pozemku ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Omezení, a tedy i způsobená újma, by bylo pouze hypotetické povahy a nepředstavovalo by nadměrný, reálný zásah do vlastnického práva. Dosavadní způsob užívání pozemku by byl i nadále možný, změna jeho funkčního využití dle územního plánu by se do právní sféry vlastníka nepromítla vážnější měrou.*“²³⁶ Naopak T. Všečetka nepovažuje výše uvedený předpoklad za správný a uvádí, že „*je naprosto irrelevantní, zda mám již pro svůj záměr zastavět pozemek vydáno územní rozhodnutí pro umístění stavby, stanovisko ELA, či chci pozemek ponechat budoucím generacím, aby si zde vystavěly své rodinné domy. Tak či tak, v případě, že pozemek nebude moci být dále zastavěn, je pravděpodobné, že do vlastnického práva zasaženo bylo. Pouze vlastník je osobou způsobitou učinit závěr, zda do vlastnického práva zasaženo bylo či nikoliv, což bude patrné z jeho následného postupu, pokud se rozhodne majetkovou újmu nárokovat či nikoliv. Upírat vlastníkům nárok na náhradu majetkové újmy pouze s odůvodněním, že zásah do jejich vlastnictví je hypotetický, je nesprávné.*“²³⁷

Není pochyb, že k zásahu do vlastnického práva územním plánem dochází, bude-li možnost zastavění pozemku zrušena. Snížení ceny pozemku

²³⁶ KOCOUREK, 2012, op. cit., s. 63.

²³⁷ VŠETEČKA, 2013, op. cit.

se v majetkové sféře vlastníka projeví okamžitě, přestože předtím neučinil žádný krok k realizaci přípustného využití. Proto není přesné označovat újmu za hypotetickou. Jedním dechem je však zapotřebí doplnit, že není možné, aby bylo vlastníkovi garantováno, že pozemek je určený k zastavění jednou pro vždy. Tím by se totiž popřel vlastní smysl územního plánování, kterým je soustavná činnost orgánů územního plánování k regulaci rozvoje území řešením jeho funkčního využití a prostorového uspořádání. I jiná povolení, která vylučují využití území či přírodního zdroje jiným subjektem, jsou časově omezená (včetně územního rozhodnutí)²³⁸ nebo je může příslušný úřad bez náhrady zrušit,²³⁹ pokud nejsou po určitou dobu využívána. Smyslem omezení nároku na kompenzaci lhůtou pěti let je stimulovat vlastníka k včasnému uplatnění jeho práv a k uskutečnění plánovaného rozvoje území.

Období pěti let k získání územního rozhodnutí je přiměřené, přestože lhůta mohla být určena delší (Ministerstvo pro místní rozvoj zvažovalo původně deset let). Delší lhůta by zřejmě také více odpovídala skutečnosti, že „*každý územní plán je příslibem daným politickou reprezentací obce veřejnosti, respektive každému subjektu působícímu na území města, který nelze jen tak měnit podle toho, kdo je zrovna na radnici.*“²⁴⁰ Na druhou stranu změny územního plánu budou častěji vyvolány objektivními změnami v území (např. povodně). Není ani vyloučeno, že ve výjimečných případech by soudy akceptovaly i delší lhůtu, pokud by ovšem vlastník učinil kroky k realizaci stavby (např. získal stanovisko EIA). Je třeba si též uvědomit, že cenu pozemku utváří především jeho poloha. Nachází-li se na místě, kde je výstavba vzhledem k charakteru území nevyhnutelná (byť později), je pokles ceny pouze krátkodobý a nemusí být ani dramatický, protože pozemek bude pro jiné investory stále atraktivnější než jiné.²⁴¹

²³⁸ Platnost územního rozhodnutí může být maximálně pětiletá (pravidlem je ovšem doba 2 let).

²³⁹ Srov. např. § 12 zákona VZ, podle kterého může vodoprávní úřad z moci úřední povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit nevyužívá-li oprávněný vydaného povolení k nakládání s vodami nebo využívá-li jej pouze minimálně bez vážného důvodu po dobu delší než 2 roky.

²⁴⁰ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 3/2013 – 113.

²⁴¹ Platí totiž, že cena zemědělského pozemku stoupá postupně tím, jak se přibližuje skutečná realizace stavby.

Nelze rovněž odhlížet od skutečnosti, že pozemky nacházející se mimo zastavěné území nebyly před vydáním územního plánu určeny k zastavění. Zhodnocení pozemku od vlastníka pozemku nevyžadovala žádné úsilí (vydání územního plánu nebo jeho změny na návrh vlastníka není běžné). Má-li vlastník profitovat ze změny územního plánu, jeví se jako proporcionalní (reciproční), že zároveň nese riziko spojené s nepříznivými důsledky změn v území, které v něm nastanou, byly-li přijaty v zákonných mezích.

Budeme-li uspořádání pozemků v územním plánu považovat za harmonické z pohledu cílů územního plánování, pak nelze tuto část nezákončit jinak než citací starší práce M. Pekárka, v níž uvedl následující: „*Za dostatečnou právní ochranu nepovažují takovou úpravu, kdy by vlastnické právo nebo jiné majetkové právo fyzické nebo právnické osoby mělo být chráněno více než veřejný zájem na určitém uspořádání a využívání území. Vůbec nejde o vytvoření situace, kdy by vlastník nebo jiný oprávněný subjekt mohl zabránit prosazení obecně prospěšných řešení.*“²⁴²

6.2.3 Prodlevy s realizací účelu

Zakreslení environmentálního důvodu do příslušné koncepce i do územně plánovací dokumentace neznamena, že se bude ihned uskutečňovat. U některých koncepcí je zjevné, že budou (snad) uskutečněny za mnoho let. Většinou neznamenaají pro vlastníka žádnou větší změnu. V případě územně plánovací dokumentace je to již jiné.

Pokud nebude k vyvlastnění a realizaci jeho účelu v rozumné době přistoupeno, tak „*by jen stěží bylo možné z hlediska přiměřenosti zásahu akceptovat vymezení ploch pro tyto stavby a opatření pouze z důvodu, aby se zamezilo jinému využití předmětných ploch, ačkoliv by bylo pravděpodobné, že z důvodů finančních, technických či jiných budou veřejně prospěšné stavby nebo opatření realizovány až s odstupem několika let. Právě dlouhá časová prodleva spojená s dlouhotrvajícím omezením složek ius utendi a ius disponendi, která oddaluje okamžik poskytnutí náhrady dle § 10 zákona o vyvlastnění, by mohla představovat exces. K zamezení změny dosavadního způsobu užití ploch, která by ztížila, či dokonce znemožnila zvažované budoucí využití předmětné plochy, slouží totiž mnohem šetrnější prostředky, a sice vymezení ploch územních rezerv.*“²⁴³ Rovněž

²⁴² PEKÁREK, Milan. Poznámky k ochraně majetkových práv vlastníků a uživatelů nemovitostí v územním plánování. *Bulletin stavebního práva*. 2000, č. 1, s. 25-30. ISSN 1211-6386. S. 29.

²⁴³ KOCOUREK, 2012, op. cit., s. 63.

ESLP považoval za porušení čl. 1 Protokolu č. 1 (za zásah do pokojného užívání majetku) stav, kdy byl pozemek určen pro stavbu silnice a nemocnice, ovšem vlastní vyvlastnění a realizace územního plánu nebyla provedena v rozumném čase (více než 9 let), čímž musel vlastník nést zvláštní a nadměrné břemeno z důvodu nejistoty, do které se dostal.²⁴⁴ Je však otázkou, na základě jakých hledisek se určí ještě akceptovatelná doba, pokud např. průměrná doba povolovacího procesu dálnic a rychlostních silnic trvá v ČR několik let.²⁴⁵ To může sotva správní soud v rámci přezkumu územního plánu posoudit, pokud nebude z jiných okolností výslovně zřejmé, že se stavbou zatím vůbec nepočítá.

²⁴⁴ Rozsudek ESLP ze dne 7. 7. 2007 ve věci Rosinski proti Polsku, stížnost č. 17373/02. Obdobně Rozsudek ESLP ze dne 16. 9. 1996 ve věci Matos E Silva, Lda a ostatní proti Portugalsku, stížnost č. 15777/89.

²⁴⁵ Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací: kontrolní akce č. 12/18. [online] *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu* č. 3/2013, s. 271. Řada kroků je však prováděna až po získání vlastnického práva a vyvlastnitel je vázán lhůtou, do kdy musí být zahájena realizace účelu.

7 DOHODA VYVLASTNITELE S VYVLASTŇOVANÝM

Podle § 3 odst. 1 VyvlZ *in fine* není vyvlastnění přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem. Nutnost dohody zdůrazňuje zákon o vyvlastnění ještě jednou, když v § 5 připouští vyvlastnění jen, pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění.

Listina základních práv a svobod tuto podmínku neobsahuje a podle B. Havla není tento znak obecnou podmínkou institutu vyvlastnění, přestože je součástí pozitivního práva. Podle něj v tomto určitém vnitřním rozporu lze pravděpodobně spatřovat projev úcty zákonodárce k nedotknutelnosti vlastnictví a k vnitřnímu ohraničení samotného vyvlastnění.²⁴⁶ Přestože občanský zákoník obsahuje takové ustanovení teprve od roku 1992 (původně § 128 OZ1964, nyní § 1038 NOZ), je vyvlastnění selháním pokusu o dohodu podmíněno přímo ze zákona mnohem déle (srov. § 20 zákona č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí). Lze tedy konstatovat, že pokus o dohodu je povinností vyvlastnitel v zásadě neustále od vytvoření vyvlastnění jako institutu v dnešním slova smyslu.

Splnění této podmínky se nevyžaduje, 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.²⁴⁷ V takovém případě není z objektivních důvodů dohoda možná a je možné a nezbytné přistoupit ihned přímo k vyvlastnění.

Vyvlastnitel má k dispozici teoreticky několik způsobů, jak získat před podáním žádosti o vyvlastnění vlastnické právo k pozemku, na kterém chce v budoucnu stavět:

- využití předkupního práva podle § 101 StZ, vzniklo-li,

²⁴⁶ HAVEL, 2006, op. cit., s. 217.

²⁴⁷ § 5 odst. 5 VyvlZ.

- smlouva o koupi (směně, darování) pozemku nebo zřízení služebnosti,
- zrušení a vypořádání spoluvlastnictví.

Snaha o získání vlastnických práv k pozemku začíná zpravidla v okamžiku vydání územního rozhodnutí, kterým je definitivně rozhodnuto o místě, kde bude účel realizován. Jsou vypořádány také střety zájmů v území, čímž je zajištěno, že účel lze vůbec realizovat.²⁴⁸ V rámci této kapitoly je podrobně rozebráno, jak probíhá vyjednávání vyvlastnítele s vlastníkem. Prostor vyvlastnítele k dosažení dohody je omezen také pravidly pro nabývání práv k nemovitým věcem, která jsou různá podle charakteru vyvlastnítele a která byla podrobně popsána v kapitole 4. Dohoda o získání věcných práv k pozemku může být uzavřena i v průběhu vyvlastňovacího řízení a nedosažení dohody je vyvlastnítelem v řízení prokazováno. Proto považují snahu o dohodu vyvlastnítele s vyvlastňovaným za integrální součást vyvlastňovacího procesu, v němž lze rozlišovat dvě fáze: vyjednávání a vyvlastňovací řízení.

7.1 Předkupní právo²⁴⁹

Podle § 101 StZ mají obce, kraje a stát předkupní právo k pozemkům²⁵⁰ určeným územním nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo veřejné prostranství v rozsahu vymezeném touto územně plánovací dokumentací.²⁵¹ Předkupní právo vzniká nabytím účinnosti územního plánu nebo regulačního plánu a má účinky věcného práva. Je zapisováno

²⁴⁸ Teoreticky lze sice uvažovat o tom, že by potenciální vyvlastnitel vykupoval pozemky „tajně“ ještě před tím, než bude veřejně známo, že pozemky jsou zamýšleny k realizaci účelu. Tento přístup je ovšem riskantní a klade vysoké nároky na kvalitu projektu z hlediska jeho umístění, protože případný střet s jinými veřejnými zájmy (nejčastěji zájmem na ochranu životního prostředí) povede v územním řízení v lepším případě k úpravě projektu, v horším k jeho nepovolení. Aplikaci tohoto postupu lze očekávat pouze u soukromých investorů, neboť stát ani územně samosprávné celky nevykupují ani pozemky rezervované nebo již přímo územně plánovací dokumentací určené pro environmentální účely vyvlastnění.

²⁴⁹ Tato kapitola vychází z HANÁK, Jakub. Úloha obcí a krajů při výstavbě veřejně prospěšných staveb realizovaných z environmentálních důvodů. *Cofola 2014: sborník příspěvků z konference*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 2014. s. 714-723. ISBN 978-80-210-7211-4.

²⁵⁰ Předkupní právo se vztahuje také na stavby postavené na pozemku. Význam tohoto pravidla se značně zmenšil účinností nového občanského zákoníku, který se navrátil k tradiční zásadě *superficiés solo cedit*.

²⁵¹ Pokud pro veřejně prospěšnou stavbu postačí zřízení věcného břemene, předkupní právo nevzniká. Příkladem jsou stavby inženýrských sítí (kanalizace).

do katastru nemovitostí. Vlastník pozemků a staveb, u kterých vzniklo předkupní právo, je povinen v případě zamýšleného úplatného převodu nabídnout své nemovitosti oprávněné osobě k odkoupení. Nesplnění této povinnosti má za následek neplatnost právních úkonů spojených s převodem zatížených nemovitostí na jinou osobu.

Smyslem tohoto předkupního práva (zřizuje se od roku 2007) je umožnit „včasnou a plynulou majetkoprávní přípravu veřejně prospěšných staveb a zároveň zabránit spekulacím s potřebnými pozemky.“²⁵² Nejde o ojedinělé řešení. Na Slovensku sice obdobná úprava obecně neexistuje, byla ale v roce 2008 zavedena ze stejného důvodu u staveb dálnic a silnic,²⁵³ přičemž se posléze uvažovalo o rozšíření tohoto práva i na ostatní stavby ve veřejném zájmu, aby se usnadnilo jejich provedení.²⁵⁴ Ze stejných důvodů se tentýž institut uplatňuje např. v Nizozemí.²⁵⁵

Domnívám se však, že z níže uvedených důvodů nelze tímto způsobem dosáhnout včasného získání věcných práv potřebných k realizaci účelu vyvlastnění, ani zabránit spekulacím s těmito pozemky.

7.1.1 Včasnost

Zásadním limitujícím faktorem je skutečnost, že vyvlastnitel je odkázán čekat, zda se neobjeví zájemce o nemovitost, který by „donutil“ jejího vlastníka nabídnout nemovitost vyvlastniteli. Jinými slovy řečeno, oprávněný z předkupního práva nemůže odkup nemovitosti po vlastníkově požadovat. Poněvadž stavby, pro které je předkupní právo vymezeno, může provést pouze omezený počet subjektů (některé z důvodu jejich nerentability pouze stát a územně samosprávné celky) nelze očekávat soutěž zájemců o koupi pozemku, což je sice nevyslovená ale fakticky nutná podmínka uplatnění předkupního práva. Vhodnější by bylo, aby vlastník mohl požádat o odprodej pozemku, což však nemůže. Proto je tato nemožnost obcházena (zpravidla

²⁵² Důvodová zpráva k zákonu č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Sněmovní tisk č. 1015, 4. volební období.

²⁵³ § 7a zákona č. 669/2007 Z.z., o jednorázových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých staveb diaľnic a ciest pre motorová vozidlá.

²⁵⁴ § 42 návrhu o územnom plánovaní a výstavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [online] Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja. [cit. 28. 4. 2014] Dostupné z: http://www.telecom.gov.sk/index/open_file.php?file=vystavba/navrh_stav_zakona/navrh_stavebneho_zakona.pdf.

²⁵⁵ NEEDHAM, 2014, op. cit., s. 119-120.

fiktivním) tvrzením, že se objevil kupec, ačkoliv ani on nemůže poté záměr uskutečnit. Tím je však alespoň umožněno využít předkupního práva.

Některá pravidla převod vlastnického práva navíc dále komplikují. Častým problémem je nesouhlas majitele pozemku s navrženou kupní cenou. Oprávněný je v této věci vázán znaleckým posudkem, který zpracoval jím vybraný znalec. Již tato skutečnosti stačí řadě vlastníků k tomu, aby nabídku odmítla jako nedůvěryhodnou. Vlastník si tudíž nechá zpracovat na své náklady „vlastní“ znalecký posudek, který předloží oprávněnému jako protinávrh. Pokud nedojde k dohodě o ceně, je třeba se obrátit na soud. Vhodnější by bylo, aby vlastník pozemku ve své výzvě oprávněnému k využití jeho předkupního práva uvedl znalce či seznam znalců, jejichž znalecký posudek akceptuje (obdobně je konstruováno zpracování posudků v rámci vyvlastňovacího řízení). Sníží se tím riziko odmítnutí posudku, přičemž oprávněný bude hradit stále jen jeden posudek. Poněvadž je vlastník v pozici slabší strany a z jeho pohledu jde o nedobrovolný prodej (resp. jedná s jím nevybraným kupujícím) bylo by též spravedlivější, aby náklady případného „protiposudku“ nesl oprávněný (potencionální vyvlastnitel).

Uzavřít kupní smlouvu lze v zásadě během 3-4 měsíců, pokud bude vlastník souhlasit. Případná licitace o ceně však může celé jednání protáhnout na několik let, pokud bude rozhodovat soud. Je nabíledni, že v takovém případě nelze o včasné a plynulé majetkoprávní přípravě hovořit. Mimochodem někteří autoři poukazují na skutečnost, že oprávněné osoby nejsou ani připraveni svého práva využít.²⁵⁶

7.1.2 Ochrana před spekulacemi

Spekulace s pozemky určenými pro veřejně prospěšné stavby a opatření nejsou akademickým problémem. Ostatně z předchozí podkapitoly mj. vyplynulo, že mnohdy jiný než spekulativní prodej takového pozemku není ani možný. Nyní se tyto případy objevují zejména v souvislosti s pozemky pro dopravní stavby (např. pro dálniční okruh Prahy),²⁵⁷ kde je možný zisk pro spekulanta nejvyšší.

²⁵⁶ HÁBA, Jaroslav. K oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury. *Stavební právo: bulletin*. 2013, č. 2, s. 53-65. ISSN 1211-6386. S. 56.

²⁵⁷ SLONKOVÁ, Sabina. Pozemky pro superdálnici skupují v tichosti spekulanti. [online] *Aktuálně.cz*. [cit. 9. 8. 2015] Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=680608>.

Ani spekulacím s pozemky ale předkupní právo nezabrání. Spekulace s pozemky totiž neprobíhá v době, kdy je pozemek pro veřejně prospěšnou stavbu již vymezen v územně plánovací dokumentaci (vyločit samozřejmě nelze odkup pozemku od neinformovaného a neznalého majitele), ale mnohem dříve. Podstatou spekulace je totiž sázka na zvýšení hodnoty pozemku v budoucnosti. Znamená to, že spekulanti musí být schopni dříve než ostatní odhadnout vývoj v území a jeho vliv na cenu. Tehdy však předkupní právo ještě neexistuje.

Přítom však nelze označit za spekulanta osobu, která reaguje na nabídku k prodeji od majitele nemovitosti, který se rozhodl přestěhovat nebo kupní cenu bude investovat do vysokoškolského vzdělání svých dětí. Odkoupení pozemku od osoby, která z libovolného důvodu potřebuje finanční hotovost, není nic zavrženíhodného. Označit takové jednání za spekulaci znamená zatížit jej bezdůvodně „cejchem“ nepřijatelnosti.

Je třeba připomenout, že předkupní právo má smysl pouze do zahájení územního řízení, resp. vydání pravomocného územního rozhodnutí. Tehdy se stává zřejmým, že oprávněný bude plánovanou stavbu nebo opatření skutečně realizovat. Za těchto podmínek už oprávněný může předložit vlastníkově návrh kupní smlouvy v režimu § 5 VyvlZ, resp. zákona č. 416/2009 Sb., který je spojen s upozorněním, že nedojde-li k uzavření smlouvy, je možné ve veřejném zájmu získat tato práva vyvlastněním. O dohodu může být přítom usilováno až do skončení případného vyvlastňovacího řízení, aniž by bylo vyjednávání svázáno pravidly § 101 StZ.

Pro oprávněného (vyvlastnítele) může být finančně výhodnější (zohlední-li jiné náklady a časové zpoždění) vyvlastnění, kde se nepřihlíží k zhodnocení pozemků veřejně prospěšnou stavbou. Podle § 10 odst. 5 VyvlZ se *„cena pozemku nebo stavby pro účely stanovení nábrady určí vždy podle jejich skutečného stavu a účelu užití ke dni podání žádosti o vyvlastnění; přítom se nepřiblížne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění.“* Naopak podle § 101 odst. 4 StZ se *„při ocenění obvyklou cenou za stejný nebo obdobný majetek v případě nezastavěných pozemků považují pozemky určené pro shodný účel užívání jako veřejně prospěšné stavby nebo veřejná prostranství.“*

Poněvadž se v případě veřejně prospěšných staveb realizovaných z environmentálních důvodů neuplatní pravidla pro ocenění nemovitostí vykupovaných

pro dopravní infrastrukturu, nedochází zde k diskrepanci mezi způsobem určení ceny pro kupní smlouvu uzavíranou při využití předkupního práva a smlouvou uzavíranou v režimu zákona o urychlení výstavby, resp. zákona o vyvlastnění. Ačkoliv v tuto chvíli tento závěr neplatí pro expropriační tituly na ochranu životního prostředí, tak pro úplnost výkladu je třeba tento problém více vysvětlit, protože zákon o urychlení výstavby bývá novelizován nezávisle na ostatních předpisech a je možné, že bude věcná působnost jeho ustanovení rozšířena i na jiné druhy účelů.

Zřejmě opomenutím zákonodárce totiž cena, pokud by oprávněný předkupního práva využil, má být určena jako za pozemek určený pro shodný účel užívání jako veřejně prospěšná stavba: tj. za stavební, který je většinou dražší než pozemek oceněný jako zemědělský či lesní. Pokud by stavebník na základě jednoduché ekonomické úvahy, svého práva nevyužil, nabízí se otázka, zda může poté ve vyvlastňovacím řízení tvrdit, že se o dohodu pokoušel.²⁵⁸ V případě neuplatnění předkupního práva, což lze zřejmě očekávat, se poté otvírá vlastníkově cesta tvrdit v průběhu vyvlastňovacího řízení, že není splněna podmínka subsidiarity vyvlastnění (nelze dosáhnout účelu vyvlastnění dohodou), neboť vyvlastnitel nerefletoval na nabídku ke koupi pozemku, ačkoliv následně předložil nabídku na uzavření kupní smlouvy v souladu se zákonem o urychlení výstavby, resp. zákona o vyvlastnění. Jelikož stavební zákon upravuje kompletně průběh vyjednávání o využití či nevyužití předkupního práva, nelze zřejmě tento rozpor vyřešit tím, že bychom zákon o urychlení výstavby označili za zvláštní úpravu. Je bohužel smutným faktem, že stavební zákon zcela opomíjí změny v konstrukci cen a náhrady zavedených novelou č. 405/2012 Sb., ač na tuto souvislost bylo včas upozorňováno v době,²⁵⁹ kdy začaly přípravy na novele, a gestorem obou předmětných zákonů je stejné ministerstvo. I když je možné, že by vyvlastňovací úřady a soudy shledaly takový postup (nevyužití předkupního práva a následně předložení návrhu kupní smlouvy za cenu nezohledňující zhodnocení pozemku) jako přípustný, jeví se jako jediné možné řešení urychlená novelizace stavebního zákona, která by tento rozpor se zákonem o urychlení výstavby i zákonem o vyvlastnění odstranila.

²⁵⁸ Tuto otázku si bez odpovědi položil jen PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi*. Praha: Grada, 2013, 769 s. ISBN 978-80-247-3865-9. S. 120.

²⁵⁹ Např. HANÁK, Jakub. Výše ceny a náhrady za pozemek určený pro stavbu dálnice. *Právní rádce*. 2011, č. 11, s. 39-42.

7.1.3 Kompenzace za omezení předkupním právem

V případech povahou velmi podobného předkupního práva orgánů ochrany přírody k pozemkům ve vybraných zvláště chráněných územích z důvodu ochrany přírody a krajiny²⁶⁰ dospěl T. Kocourek k závěru, že „*sice samotná existence předkupního práva nijak neomezuje vlastníka v hospodaření na pozemku, ovšem snižuje jeho reálnou ekonomickou hodnotu. Zásadním způsobem pak omezuje právo vlastníka s věcí disponovat, což je podstatná součást oprávnění vlastníka. Nepochybně tak v daném případě jde o omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 LZPS.*“²⁶¹ Citovaný článek Listiny s omezením vlastnického práva spojuje kompenzaci. Stavební zákon přitom s žádnou kompenzací nepočítá.

Není pochyb o tom, že k omezení vlastnického práva výše popsaným způsobem dochází. To ostatně opakovaně konstatoval také Nejvyšší správní soud, podle kterého „*dochází k určitému omezení vlastnického práva*“²⁶² a zákonné předkupní právo obce představuje úpravu, která je „*bezpochyby způsobila reálné zasáhnout do vlastnického práva navrhovatelky k předmětným pozemkům, tedy do jejího oprávnění pozemky držet (ius possidendi), užívat a požívat jejich plody a užítky (ius utendi et fructu) a nakládat s nimi (ius disponendi), mimo jiné je prodat.*“²⁶³

Oproti předkupnímu právu podle zákona o ochraně přírody se však předkupní právo ve smyslu § 101 StZ v klíčových znacích liší. Předně je dočasné a omezuje vlastníka pouze krátký časový úsek (do realizace veřejně prospěšné stavby – maximálně několik let). Omezení vlastnictví způsobené případnou prodlevou s výstavbou veřejně prospěšné stavby po jejím vymezení v územním plánu lze již kompenzovat (srov. kapitolu 6. 2. 3) a zahrne v sobě *de facto* také „úplatu“ za zřízené předkupní právo.

Zároveň je třeba si uvědomit, že předkupní právo samo o sobě neomezuje vlastníka v možnosti plánovat budoucí využití pozemků, protože to je dáno územním plánem. Předkupní právo zde plní jen funkci pomocného instrumentu.

Jediná majetková újma, která dle mého názoru může vlastníkovi vzniknout, je ztráta způsobená nemožností získat okamžitě finanční hotovost

²⁶⁰ § 61 ZOPK.

²⁶¹ KOCOUREK, 2012, op. cit., s. 136. Mj. s argumentem, že předkupní právo bývá smluvně zřizováno za úplatu.

²⁶² Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74.

²⁶³ Rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2012, č. j. 4 Ao 6/2011-91.

zpeněžením nemovitosti. Vyčíslit tuto újmu by však musel vlastník, přičemž by bylo třeba zohlednit, že pozemek určený k zastavění veřejně prospěšnou stavbou má v podstatě jediného možného kupce a je tak jen těžko obchodovatelný. Vyčíslení újmy by bylo spekulativní a asi jen sotva přesvědčivé.

Nabízí se vyčíslení odpovídající výši úroků z peněz získaných prodejem jejich uložení na účet (pozemek však není zakázáno pronajmout nebo propachtovat, což je také výnosem). Je možné, že náklady na odborné vyčíslení by převýšili i samotnou (teoretickou) újmu.

Spíše se jako reálnější nabízí ztráta způsobená tím, že vlastník pozemku chtěl jeho prodejem uhradit svůj dluh a z důvodu předkupního práva, tak nemohl učinit, čímž se mu dluh navýšil o úrok z prodlení. S hrazením této škody přitom počítá § 2952 OZ, přičemž však vlastník musí prokazovat příčinnou souvislost mezi neuskutečněním (zákazem) prodeje a navýšením úroku.²⁶⁴ Lze též předpokládat, že vlastník by na toto riziko měl oprávněného dopředu upozornit, aby ten mohl zareagovat dříve než v zákonné lhůtě k uplatnění práva. Stejně tak by zřejmě bylo nutné zvážit, zda důvodem, proč nebyla transakce s oprávněným včas provedena, nebyly např. nepřiměřené cenové požadavky vlastníka nebo jiné jeho jednání.

Pro obě popsané situace je společná skutečnost, že samy o sobě nepředstavují majetkovou újmu danou omezením vlastnického práva, ale představují spíše škodu způsobenou jinými okolnostmi. Takový druh újmy přitom nemusí vůbec nastat a nelze proto podle mě z jeho hypotetické existence dovozovat nárok na kompenzaci. Charakter omezení dané předkupním právem tak odpovídá spíše čl. 11 odst. 3 LZPS, který upravuje vnitřní omezení vlastnického práva, za které náhrada nepřísluší.

Přesto považuji za nutné poukázat na skutečnost, že se o dosažení výše rozebraných (nesplnitelných) očekávání ohledně rychlejší majetkoprávní přípravy a opatření proti spekulacím mohl zákonodárce pokusit tím, že by upravil pouze vznik předkupního práva a ve zbytku odkázal na ustanovení o předkupním právu v občanském zákoníku. Ušetřil by si tak řadu problémů, mj. možnou škodu způsobenou neplatností právních úkonů provedených vlastníkem v době existence předkupního práva podle stavebního zákona.

²⁶⁴ Srov. obecně k tomuto ustanovení PINKAVOVÁ, Zdena. Otázky a odpovědi. *Rekodifikace a Praxe*. 2014, č. 2, s. 22. ISSN 1805-6822.

Občanský zákoník totiž s porušením práva spojuje nárok oprávněného na odkup nemovitosti od nabyvatele (srov. § 2144), což je dostačující s ohledem na smysl tohoto práva. Občanský zákoník řeší i další otázky spojené s uplatněním práva. Ani velmi podrobná úprava ve stavebním zákoně přitom nemůže vyřešit všechny problémy s uplatněním tohoto institutu, protože ten vyžaduje kvalitní právní zpracování transakční dokumentace.²⁶⁵

Paradoxně se tak lze setkat s tím, že je předkupní právo použito jako vcelku účinný prostředek, jak donutit oprávněného zabývat se odkupem pozemku v „reálném“ čase, protože jinak předkupní právo zanikne, čímž se oprávněný vystavuje výše zmíněnému riziku neprokázání nemožnosti dohody pro potřeby vyvlastňovacího řízení. To ale nebylo jistě původně zamýšleno. Proto také obce nemusí předkupní právo v územním plánu ani vymezit, protože nezlepšuje vyjednávací pozici oprávněných (vyvlastnitelů).

7.2 Dohoda

7.2.1 Podmínky podle zákona o vyvlastnění

Ačkoliv existuje povinnost vyvlastnítele prokázat pokus o dohodu s vlastníkem, tak teprve současný zákon o vyvlastnění stanovil parametry, které musí pokus o dohodu splňovat. To je přínosné, protože pouze vážné a férové vyjednávání může vyústit v dohodu a předejít vyvlastňovacímu řízení. Na základě zkušeností s aplikací právní úpravy si Ministerstvo pro místní rozvoj při přípravě novelizace předmětné právní úpravy v roce 2012 položilo otázku, zda vůbec toto vyjednávání předcházející vyvlastňovacímu řízení upravovat. Novela zákona o vyvlastnění (č. 405/2012 Sb.) nakonec ponechala, a zcela správně, základní pravidla, která mají zaručit, že toto jednání nebude pouze formalitou, nýbrž bude co nejvíce respektovat citlivost a závažnost otázky pro vlastníka, který je vzhledem k «hrozbě» vynuceného odnětí práva slabší stranou. Regulace je nezbytná také proto, že vyvlastnitel musí prokázat nemožnost dohody.

²⁶⁵ ACHOUR, Gabriel; VAŇKOVÁ Irena. Smluvní předkupní právo k nemovitostem z pohledu investora. [online] *epravo.cz*. [cit. 25. 4. 2014]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/smluvni-predkupni-pravo-k-nemovitostem-z-pohledu-investora-casti-ii-24344.html>.

Je třeba uvést, že vyvlastnitel se musí na koupi nemovitosti dohodnout se všemi spoluvlastníky, pokud má dojít k jejímu odkoupení jako celku. Z povahy věci se neuplatní princip majorizace pro hospodaření se společnou věcí. Stejně pravidlo platí také v případech zřízení věcného břemene.²⁶⁶

Z pohledu vlastníka jsou podstatné tyto okolnosti: čas na posouzení návrhu, způsob jednání vyvlastnítele a nabízená kupní cena (resp. další podmínky prodeje).

7.2.1.1 Délka a okolnosti vyjednávání

Zákonodárce přikládal velký význam včasné informovanosti dosavadního vlastníka o účelu vyvlastnění. Proto původně musel vyvlastnitel učinit vše, aby vlastník tento účel znal nejméně po dobu šesti měsíců.²⁶⁷ Po pěti letech účinnosti zákona o vyvlastnění se ale podle MMR ukázalo, že „*komplikované prokazování splnění této podmínky může zmařit celý průběh vyvlastňovacího řízení.*“²⁶⁸ Přestože použití termínu „vše“ mohlo vyvolávat pochybnosti o rozsahu a podobě úkonů vyvlastnítele, domnívám se, že tuto povinnost vyvlastnitel splnil, pokud vlastníkovi dopisem sdělil údaje o plánované stavbě, jejím umístění a účelu.

Novela č. 405/2012 Sb. v zásadě nic nezměnila, neboť vyvlastnitel musí spolu s návrhem smlouvy předat informaci o účelu vyvlastnění (tedy o konkrétním záměru), který nelze uskutečnit bez získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě od vyvlastňovaného.

Přínos této oznamovací povinnosti je ovšem sporný, neboť vlastník nemůže v tuto chvíli umístění stavby už ovlivnit a na změnu soukromých či podnikatelských plánů jsou 3 měsíce (90 dnů – viz dále) příliš málo. Napravit by se proto měl spíše informační deficit v průběhu pořizování územně plánovacích dokumentací, v nichž jsou plochy pro veřejně prospěšné stavby vymežovány. Málokdo se totiž ve skutečnosti s obsahem úřední desky pravidelně seznamuje. Naštěstí se již vlastníci pozemků dozví o plánované realizaci veřejně prospěšné stavby na jeho pozemku alespoň v územním řízení, protože vlastníkům pozemků je na rozdíl od úpravy před rokem 2013 vždy doručováno jednotlivě.²⁶⁹

²⁶⁶ § 1116 ve spojení s § 1132 OZ. Stejný názor též SPÁČIL, 2013, op. cit., s. 415.

²⁶⁷ Ustanovení § 5 odst. 1 VyvLZ ve znění do 31. 1. 2013.

²⁶⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 405/2012 Sb., kterým se mění zákon o vyvlastnění. Sněmovní tisk č. 683, 6. volební období.

²⁶⁹ Ustanovení § 87 odst. 1 StZ.

Vyvlastnění je přípustné, pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění. Lhůta k uzavření smlouvy s vyvlastňovaným počíná běžet dnem následujícím po doručení návrhu na uzavření smlouvy vyvlastňovanému. Odmítnutí uzavření dohody musí být žadatelem prokázáno již při předložení žádosti o vyvlastnění, proto musí lhůta uplynout před podáním návrhu. Doba, ve které se musí vlastník rozhodnout, zda přijme návrh dohody, se jeví na první pohled jako dostatečná, neboť vlastník je schopen si v této době obstarat nezávislé posouzení ceny své nemovitosti jako protiváhu názoru vyvlastnítele. Ovšem zejména pro vlastníky obhospodařující půdu po generace nebo provozující na nemovitostech podnikatelskou činnost, může jít s ohledem na náročnost rozhodování o dobu velmi krátkou. Zákon samozřejmě nebrání vyvlastniteli, aby ponechal vlastníkovi lhůtu delší; stejně tak není vyloučena ani pozdější dohoda v rámci vyvlastňovacího řízení.

K prokázání nemožnosti dohody nestačí pouze uplynutí lhůty. Je třeba splnit také obsahové požadavky návrhu, ale také adekvátně reagovat na protinávrhy vyvlastňovaného. Je již překonán názor Ústavního soudu, že postačí vyvlastniteli prokázat, že neobdržel na svou výzvu odpověď, popřípadě, že k převodu nedošlo, tj. že není nutno zkoumat objektivní možnosti uzavření smlouvy a její výhodnosti.²⁷⁰ Ústavní soud na toto usnesení však odkázal, když z něj podle něj vyplývá, „že posuzování možnosti či vhodnosti dosažení smluvního konsenzu se nachází mimo rámec přezkumné kompetence obecných soudů. Nelze tedy dovodit, že by hlavní město Praha mělo právní povinnost akceptovat protinávrh stěžovatelů, z čehož dále plyne, že z hlediska výsledku vyvlastňovacího řízení by se nic nezměnilo ani v případě, že by jednání se stěžovateli sice dále pokračovalo, nicméně hlavní město by na svém původním návrhu setrvalo. Výše uvedené ovšem neznamená, že by Ústavní soud postup hlavního města v projednávané věci bezvýhradně schvaloval. Vyvlastnění představuje nejzávažnější možný zásah do vlastnického práva, proto by mělo být vůči vlastníku pozemku či stavby, u níž je vyvlastnění zvažováno, přinejmenším postupováno zdvořile a ohleduplně. Jestliže hlavní město Praha nepovažovalo vůbec za nutné na protinávrh stěžovatelů reagovat (byť alespoň odůvodněným odmítnutím), pak takové

²⁷⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 1233/07.

*jednání jednoznačně odporuje zásadám slušnosti. Nejedná se však o skutečnost, která by zakládala porušení ustanovení stavebního zákona, potažmo ústavně zaručených práv stěžovatelů.*²⁷¹

Ztotožňuji se s názorem, že „nemůže jít pouze o formální snahu o uzavření dohody spočívající v tom, že vyvlastnitel toliko zašle vyvlastňovanému návrh na uzavření kupní smlouvy a na jeho případné alternativní požadavky (jako např. na uzavření směnné smlouvy) nikterak nereaguje či reaguje zástupnými důvody, které svědčí spíše o neochotě vyjít vyvlastňovanému vstříc. Jestliže ten vysloví reálné požadavky umožňující dosažení kompromisního řešení, může být po vyvlastniteli legitimně požadováno, aby s vyvlastňovaným skutečně (nikoliv pouze formálně) o takovém řešení jednal. V opačném případě nelze považovat podmínku dle ust. § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění za splněnou. Ovšem zásadně platí, že míra aktivity vyžadované po vyvlastniteli se mimo jiné odvíjí od aktivity vyvlastňovaného a od toho, zda jeho požadavky svědčí o jeho skutečném zájmu předejít rozhodnutí o vyvlastnění uzavřením dohody.“²⁷² Jednat se může nejen o konkrétních návrzích, ale také např. nabídnout seznam možných pozemků ke směně, zjišťovat představy o umístění a druhu pozemku ke směně. To vše zejména ve lhůtě k akceptaci smlouvy, která je zákonem daná a tudíž nijak neprodlužuje vyjednávací proces a „Iže po vyvlastniteli proto spravedlivě žádat, aby tuto dobu využil pro hledání kompromisu s vyvlastňovaným, projevil-li i vyvlastňovaný skutečnou vůli převést požadovaná práva na vyvlastnitеле dohodou.“²⁷³

Stále však platí, že pokud vyvlastnitel nevlastní silnici za účelem dosažení zisku, ale k bezplatnému uspokojování veřejné potřeby, z čehož plyne i zcela odlišná představa o ceně pozemku, tak nedosažení majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku pro velký rozdíl v představě o tom, jaká je přiměřená cena vyvlastňovaného pozemku, dostačuje k prokázání této podmínky pro vyvlastnění.²⁷⁴

Jednou z povinných součástí návrhu na koupi pozemku je upozornění, že nedojde-li k uzavření smlouvy, je možné ve veřejném zájmu získat tato práva vyvlastněním. Přestože je toto upozornění zákonný požadavek (představuje období poučení účastníka řízení) a je v praxi formulováno velmi

271 Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2513/11.

272 Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

273 Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.

274 Rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 28/2007-126. Týkal se zřízení věcného břemene pro již existující pozemní komunikaci.

diplomaticky, tak jeho význam je dvousečný, protože řada vlastníků jej považuje za vyhrůžku a nátlak. Opakovaně byly také v minulosti vznášeny pochybnosti, zda „*lze mluvit o svobodě projevu vůle na straně prodávajícího ve všech případech*“²⁷⁵ či zda „*nejde o smlouvy uzavřené za nápadně nevýhodných podmínek*.“²⁷⁶ Faktem zůstává, že zřejmě neexistuje rozhodnutí soudu, který by takovou smlouvu považoval z výše uvedených důvodů za neplatnou.²⁷⁷ Za předpokladu, že vlastník aktivně sleduje vývoj v území a využije svých práv jako účastník územního řízení, v němž je na jeho pozemku umístěována stavba či změna ve využití území zakládající expropriační titul, tak má dostatek času a informací připravit se a zvážit, zda návrh smlouvy přijme nebo nepřijme (změny v právní úpravě v posledních dvou letech je třeba považovat za anomálii, která by se v takové podobě neměla už opakovat). Nelze zpochybnit, že vlastník uzavírá smlouvu sice dobrovolně a svobodně, ovšem s vědomím, že jeho souhlas lze fakticky nahradit rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu. Je mu přitom zřejmé, že pro vyvlastnění jako takové podmínky splněny jsou a licitovat lze pouze o rozsahu vyvlastnění a ceně (náhradě). Jak dokládá zejména kapitola 9 podmínky, za kterých jsou smlouvy uzavírány, jsou standardní a v mnoha případech jsou dokonce výhodnější (viz část 7.2.1.2), než kdyby byl pozemek prodáván jinému subjektu než vyvlastniteli. O nápadně nevýhodné podmínky se tedy dle mého názoru nemůže v žádném případě jednat. K diskuzi zůstává pouze otázka, zda a případně jakým způsobem kompenzovat vlastníkům nedobrovolnost transakce.

7.2.1.2 Kupní cena a další podmínky

K návrhu smlouvy je vyvlastnitel povinen předložit znalecký posudek, podle kterého navrhl vyvlastňovanému cenu za získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě. Sama o sobě tato povinnost garantuje pouze objektivitu a nezávislost určení ceny. Nijak však neřeší věc mnohem podstatnější: jaký druh ceny bude znalec určovat. Pouze zákon o urychlení výstavby

²⁷⁵ REMUNDA, Ivo. Veřejně prospěšné stavby zvláštního významu. *Stavební právo: bulletin*. 2003, č. 1, s. 53-54. ISSN 1211-6386. S. 54.

²⁷⁶ MOLTORIS, Peter. Aktuálne otázky expropriačnej legislatívy v slovenskej republike. *Dny veřejného práva: sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 237-248. ISBN 978-80-210-4430-2. S. 243.

²⁷⁷ Z výše uvedeného upozornění naopak dle rozsudku NSS ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39 nevyplývá, že by šlo o nátlakové nebo vyhrůžné jednání.

výslovně ukládá, že má být nabídnuta obvyklá cena pozemku bez zohlednění skutečnosti, že je pozemek určen k výstavbě dopravní stavby. Na žádný environmentální důvod se však toto ustanovení *de lege lata* nevztahuje. Ani z požadavku přiložit k návrhu na vyvlastnění znalecký posudek²⁷⁸ žádné pravidlo nevyplývá. Zákon o vyvlastnění tedy výslovně nestanoví, jaký druh ceny musí být vyvlastňovanému nabídnut.

Otázka ceny se tedy odvíjí od právních a finančních možností vyvlastnítele. Liší se také podle účelu, pro který je možné v případě neuzavření smlouvy vyvlastnění. Jsem přesvědčen, že ze smyslu a účelu zákona o vyvlastnění i občanského zákoníku obsahující pravidla pro právní jednání vyplývá, že kupní cena by měla odpovídat obvyklé ceně nemovitosti, pokud neexistuje zvláštní právní úprava. Nabídnutí nižší ceny by nebylo možné považovat za skutečný pokus o dohodu; šlo by také o nápadně nevýhodné podmínky. Pro vyvlastnítele by takový pokus nemohl být ani hospodárný, protože ve vyvlastňovacím řízení by byla náhrada stejně přiznána ve výši obvyklé ceny a navíc by musel uhradit také náklady řízení.

Zatímco soukromí investoři a územně samosprávné celky mohou nabývat nemovité věci za obvyklé ceny nebo dokonce nabídnout výhodnější podmínky, aby přešli vyvlastnění, u státu stanoví zákon o majetku ČR pravidla, která umožňují nabídnout pouze zjištěnou cenu,²⁷⁹ která vlastníka nijak nemotivuje k tomu, aby na dohodu přistoupil. Právní rámec byl popsán podrobně v kapitole č. 4. Důvodem této skutečnosti je omezená působnost zákona o urychlení výstavby, který reflektuje skutečnost, že jde z pohledu státu o nestandardní nákup pozemku vždy ve veřejném zájmu a představuje tak generální výjimku, kterou jinak v individuálních případech uděluje na žádost ministerstvo financí.

Zčásti tento problém v podobě nevýhodných nabídkových cen řeší cenový výměr ministerstva financí, který stanovuje pro vybrané expropriační tituly minimální zjištěné ceny. Tyto ceny jsou v menších obcích ve větší vzdálenosti od okresních měst na takové úrovni, že převyšují nebo se velmi blíží obvyklým cenám vykupovaných pozemků. Nepokrývají však zdaleka všechny účely vyvlastnění z environmentálních důvodů: pouze protipovodňová opatření

²⁷⁸ § 18 odst. 3 písm. d) VyvlZ.

²⁷⁹ Zjištěná cena je zpravidla nižší než cena obvyklá, na kterou má vyvlastňovaný nárok ve vyvlastňovacím řízení.

(až 60 Kč/m²) a pozemky pro ekologické účely (např. ÚSES ve výši 10 Kč/m²).²⁸⁰ Je-li zjištěná cena určená podle cenového předpisu nižší, musí být dorovnána na tuto úroveň.

Otázku, zda by bylo vhodné zavést nárok na vyšší kupní cenu, podrobněji rozebírám v kapitole věnované kompenzaci, se kterou je nedílně propojena otázka smluvní kupní ceny. Je důležitá z toho důvodu, že vlastník jako prodávající nemá na rozdíl od vyvlastnění nárok na náhradu nákladů vyvolaných prodejem.

Smlouva o získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě ke stavbě musí založit také právo na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelů převodu do 3 let od uzavření smlouvy.²⁸¹

7.2.2 Vyjednávání v režimu zákona o urychlení výstavby

Vedle obecné úpravy v zákoně o vyvlastnění je vyjednávání o dohodě o prodeji pozemku pro uskutečnění některých účelů upraveno v zákoně č. 416/2009 Sb., který je zvláštním právním předpisem. Z environmentálních důvodů tento zákon dopadá pouze na tzv. vodní infrastrukturu, kterou se rozumí stavba vodního díla umístěvaného v plochách a koridorech vymezených v platné politice územního rozvoje nebo veřejně prospěšné stavby na ochranu před povodněmi.

Odchytky jsou víceméně technického charakteru, protože odlišně je upraveno pouze doručování návrhu smlouvy, který postačí doručit na adresu, kterou vlastník nemovitosti předem písemně sdělil, nebo na adresu místa trvalého pobytu vlastníka nemovitosti nebo jeho adresu bydliště v cizině nebo na adresu evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o fyzickou osobu, nebo na adresu sídla evidovanou v katastru nemovitostí, jde-li o právnickou osobu. Pokud doručení na uvedené adresy není možné, neboť vlastník nemovitosti se na nich nezdržuje, odstěhoval se nebo v místě adresy není znám, není třeba návrh ani doručovat.

Doručení návrhu smlouvy na získání potřebných práv má účinky i vůči všem právním nástupcům vyvlastňovaného, což fakticky znemožňuje zneužívat

²⁸⁰ Část A, položka č. 1, bod b) Výměru MF č. 01/2015, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami.

²⁸¹ Dle § 3a ZUV je doba 5 let.

účelový prodej pozemku před zahájením vyvlastňovacího řízení. Navíc návrh smlouvy o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění může obsahovat požadavek, aby tento pozemek nebo stavba nebyl zatížen právy, která zanikají vyvlastněním, což usnadňuje pozici vyvlastnítele.

V případě environmentálních důvodů vyvlastnění neobsahuje zákon o urychlení výstavby žádné odchylky od obecné úpravy, které by se týkaly kupní ceny. Přitom zkušenosti se zvláštní úpravou, která se používá v rámci výstavby některých strategických dopravních staveb, nasvědčují, že by bylo vhodné, aby se tato pravidla s určitými úpravami aplikovala i na environmentální důvody vyvlastnění, u kterých je veřejný zájem na jejich urychlení.

I dnes jsou totiž návrhy na dohodu odmítány z důvodu nízkých (neakceptovatelných) nabídek. Vlastníci se raději nechají dobrovolně vyvlastnit, aby dosáhli adekvátního vyrovnání. To bylo jedním z argumentů pro přijetí zákona č. 416/2009 Sb., který v letech 2009-2012 stanovoval, že při uzavírání smlouvy se cena sjednává ve výši tržní ceny obvyklé v daném místě a čase, pokud není nižší než cena zjištěná podle zvláštního právního předpisu.²⁸² Poněvadž byla tato cena totožná s výší náhrady za vyvlastnění, byla dostatečně motivující pro vlastníky, aby ji akceptovali. V tomto přinesl tento zákon významný pokrok a konečně uvolnil státu ruce při nákupu potřebných pozemků.

Vhodnou změnu představuje myšlenka, inspirovaná původně snad i slovenskou úpravou, nabízet vlastníkům cenu převyšující skutečnou hodnotu pozemku, ačkoliv je posuzování přínosu bonusu v ČR složité z důvodu, že současně došlo ke změně konstrukce ocenění pozemku (podrobněji kapitola č. 9.3).

Zákon o urychlení výstavby však potřebuje i určité změny. Nejednoznačný je např. výklad ustanovení § 3 b odst. 2 ZUV, které přikazuje stanovit pro potřeby návrhu kupní smlouvy pouze obvyklou cenu pozemku nebo stavby. Zákonodárce zřejmě opomněl, že náhrada ve vyvlastňovacím řízení se určí na základě srovnání obvyklé a zjištěné ceny, přičemž se vychází z ceny vyšší. Lze se přitom domnívat, že pokud bude v pozici vyvlastnítele stát

²⁸² § 3 odst. 5 ZUV ve znění do 31. 1. 2013.

nebo organizace zřízená státem, tak bude vzhledem ke znění § 3 b odst. 4 téhož zákona, který chápe druh ceny jako omezení ČR při sjednávání ceny, nezbytné nabídnout pouze cenu obvyklou. Důsledky jsou nabílední. V případech, kdy bude zjištěná cena vyšší než zvolený násobek ceny obvyklé, vlastník na tuto cenu nepřistoupí, protože pro něj nebude ekonomicky výhodná.

Je totiž třeba vzít též v potaz, že stát nemůže nabídnout cenu zjištěnou, protože si svévolně nemůže vybrat, zda bude s vlastníkem nemovitosti nejprve jednat v režimu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku ČR, a teprve, pokud se nedohodne, tak poté v režimu zákona o urychlení výstavby, aby splnil podmínky pro případné vyvlastnění. Důvodem pro nemožnost volby je skutečnost, že zákon o urychlení výstavby je zvláštní právní úpravou ve vztahu k zákonu o majetku ČR a stanoví odlišné požadavky na výši sjednávané ceny či doručování – samozřejmě pouze za předpokladu, že jsou splněny podmínky pro aplikaci zákona o urychlení výstavby.²⁸³

7.2.3 Zvláštnosti dohody o směně

Dobrovolným nekonfliktním řešením je rovněž směna pozemků. V zásadě platí totéž, co bylo uvedeno výše u koupě pozemků. Náročnější bude pouze srovnání cen pozemků, které budou předmětem směny, jelikož bude potřeba ocenit dva pozemky místo jednoho. Současně lze téměř vyloučit, že by se ceny pozemků shodovaly. Bude tedy potřeba dorovnat rozdíl peněžitou náhradou, přičemž nelze očekávat, že k tomu bude ochoten vlastník (levnějšího) pozemku, nýbrž se takto bude postupovat ze strany vyvlastnítele.

Faktickou překážkou neprovedení směny je skutečnost, že často směnu nelze provést, neboť chybí pozemky vhodné ke směně. Tyto aspekty jsou pro naturální směnu příznačné, proto představuje peněžní vyrovnání efektivnější nástroj, čemuž odpovídá také znění § 1039 OZ i zákona o vyvlastnění, které preferují peněžitou náhradu před naturální.

²⁸³ Podrobněji srov. HANÁK, Jakub. Ještě k oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury. *Stavební právo: bulletin*. 2014, č. 1, s. 34-40. ISSN 1211-6386.

Nejvíce pozemky v tomto smyslu disponuje stát, ovšem ne vždy v konkrétním místě.²⁸⁴ Proto i soukromý investor může být někdy schopnější uspokojit poptávku současných vlastníků. Vedle toho jsou ideálním nástrojem směny pozemkové úpravy (viz kapitola 7.4).

Státní pozemkový úřad od roku 2009 (tehdy ještě jeho předchůdce Pozemkový fond ČR) vytváří rezervu státních pozemků. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 299/2009 Sb., který povinnost rezervu pozemků vytvořit založil, jde o opatření snižující počet komplikovaných vyvlastňovacích řízení a předcházející zvýšení finančních nákladů při výkupech pozemků za tržní ceny.²⁸⁵ Tento cíl však rezerva splnit dle mého názoru nemůže.

Stávající pozemková rezerva totiž obsahuje taxativní (jmenovitý) výčet pozemků k uskutečnění rozvojových programů státu schválených vládou.²⁸⁶ Pozemky jsou na základě požadavků ústředních orgánů vymezeny v nařízení vlády (dnes č. 218/2014 Sb.) Tyto pozemky jsou poté bezúplatně převáděny ve prospěch ústředních orgánů státní správy, pro které byla rezerva vytvořena. Nejvíce pozemků je blokováno pro Ministerstvo dopravy. Tato rezerva však obsahuje pouze pozemky, které se nachází v trasách a plochách plánovaných veřejně prospěšných staveb a opatření. Není tedy možné je využít na směny s vlastníky jiných pozemků. V podstatě tak jde o opatření bránící náhodné privatizaci státních pozemků, resp. prodeji pozemků spekulantům v důsledku pochybení odpovědných pracovníků.

Využívat rezervu pozemků jako nástroj směny bude zřejmě možné teprve v budoucnosti, protože Ministerstvo zemědělství připravilo návrh zákona, který by Státnímu pozemkovému úřadu uložil povinnost udržovat zásobu alespoň 50 000 ha pozemků, které by se používaly na jeho činnost.²⁸⁷ Předpokládá se, že Státní pozemkový úřad by pozemky pro zajištění potřebného množství i vykupoval podle pravidel v zákoně o majetku ČR. Navržená úprava však vyvolává více otázek než odpovědí: např. nijak neřeší výši

²⁸⁴ Nelze příliš očekávat, že vlastníci ze Severní Moravy bude akceptovat pozemky v Jižních Čechách, byť u vlastníků s širším podnikatelským nebo jiným působením to možné je.

²⁸⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 299/2009 Sb., kterým se mění zákon o Pozemkovém fondu ČR. Sněmovní tisk č. 662. 5. volební období.

²⁸⁶ Termín rozvojový program není žádným právním předpisem definován. Musí však jít o program schválený vládou (např. Politika územního rozvoje).

²⁸⁷ § 3 návrhu zákona, kterým se mění zákon o Státním pozemkovém úřadu. Sněmovní tisk č. 575. 7. volební období.

výkupních cen, výběr vhodných pozemků či podmínky, za nichž by bylo možné nebo povinné k výkupu pozemků přistoupit. Prostor pro nehospo­dárnost nebo přímo korupci by tedy byl velký.

Naopak ke zvážení je návrh MŽP, podle něhož by si stát musel ponechat v každém katastrálním území alespoň 3 % půdy pro realizaci ÚSES a pří­rodě blízkých protipovodňových opatřeních, protože zkušenosti orgánů ochrany přírody dokládají, že tato opatření není možné pro nedostatek pozemků realizovat.²⁸⁸

Obtížnost provádění směn si uvědomují také někteří poslanci, o čemž svědčí návrh,²⁸⁹ aby mohl stát nabýt pozemek ve vlastnictví třetí osoby, který je určen (vybrán) dohodou s vlastníkem pozemku, který by byl jinak vyvlastněn. Obávám se, že uplatnitelnost tohoto řešení (jinak rozumného) je výrazně snížena navrhovaným pravidlem, podle kterého by se při určení nároku vlastníka nepoužilo navýšení (bonus), což bude pro vlastníka ekono­micky nevýhodné řešení a většina z nich upřednostnění vyplacení osminá­sobku ceny pozemku před směnou „metr za metr“.

Je nutné připomenout, že směna pozemků není vlastníky tak preferované řešení, jak by se mohlo zdát. Důvodem je skutečnost, že jsou ke stavbě veřejně prospěšných staveb využívány zejména zemědělské pozemky, které jsou v ČR pouze z 1/4 obhospodařovány jejich vlastníky²⁹⁰ a vlastníci tedy nemají zájem získat pozemek, který zpravidla nedokáže efektivně užívat.²⁹¹ Tento trend se však postupně obrací, jak v ČR setrvalé klesá nabídka země­dělské půdy k prodeji.²⁹² Stále více vyvlastňovaných zemědělských podni­katelů proto upozorňuje, že na trhu lze jen obtížně získat jiné pozemky potřebné pro hospodaření ve stávajícím rozsahu. Místo peněžité náhrady proto častěji požadují náhradní pozemky. Pokud jim nejsou nabídnuty, tak

²⁸⁸ Vypořádání připomínek k návrhu zákona, kterým se mění zákon o Státním pozemko­vém úřadu.

²⁸⁹ Poslanecký návrh na změnu zákona č. 416/2009 Sb. a zákona č. 184/2006 Sb. Sněmovní tisk č. 628, 7. volební období – srov. § 3d návrhu.

²⁹⁰ *Situční a výhledová zpráva Půda*. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2012, 100 s. ISBN 879-80-7434-088-8. S. 56.

²⁹¹ Vlastníci se pokouší směnou získat pozemky s potenciálem jejich určení k zastavění v blízké budoucnosti.

²⁹² Ústav zemědělské ekonomiky a informací. *Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2013*. Praha: 2015. 413 s. S. 157.

odmítají pozemek nejen prodat, ale jsou také ochotni využít všechny prostředky k ochraně svých práv (tj. včetně žaloby) ve vyvlastňovacím řízení. Ukázkovým příkladem vytrvalosti vyvlastňovaného a neschopnosti státu najít uspokojivé řešení je statkářka L. Havránková, která od roku 1994 nabízel státní svá pole v trase dálnice D11 u Hradce Králové a teprve v roce 2014 se dohodla na výměně asi 20 hektarů pozemků a finančním vyrovnání. V roce 2008 musela být stavba dálnice v tomto úseku přerušena.

Na směnu pozemků však nemá vlastník právní nárok. Nicméně „*pokud vyvlastnitel ke směně nepřistoupí, ačkoliv vhodnými pozemky disponuje a neexistuje důvod, aby je nesměnil, může stěžít obhájit tvrzení, že se mu nepodařilo získat požadovaná práva ke předmětným pozemkům dohodou, což je jedna z podmínek vyvlastnění. Má-li vyvlastnitel k dispozici dvě pro něj prakticky ekvivalentní řešení (koupě nebo směna za pozemky, které nemá důvod nesměnit) musí dát přednost řešení, které upřednostňuje vyvlastňovaný. Možnost volby z více zcela rovnocenných variant je zde jednou z mála kompenzací za to, že vyvlastňovaný zcizuje své pozemky nedobrovolně.*“²⁹³

I v zahraničí je běžnější než právo na náhradní pozemek (a povinnost vyvlastnitel jej obstatat) varianta, že vyvlastňovaný má nárok na to, aby vyvlastnitel pro něj získal jiný vhodný pozemek, který vyvlastňovaný sám vyhledal (Slovinsko),²⁹⁴ či úhrada transakčních nákladů spojených s vyhledáním náhradního pozemku (Německo).²⁹⁵

Pouze v mimořádných případech dala (dobrovolně jako vstřícné gesto) vláda v zásadě vlastníkům záruku, že si mohou vybrat mezi finanční náhradou nebo náhradní výstavbou. Jedním z nemnoha takových případů je plánovaná (dosud ještě nezačátná) výstavba vodní nádrže Nové Heřminovy, která by měla ochránit před povodněmi několik měst na Severní Moravě. V roce 2008 schválila vláda usnesení (č. 444 ze dne 21. 4. 2008), podle kterého

²⁹³ Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44. I po tomto datu se však můžeme setkat s rozsudky, které zdůrazňují, že „*ze zákona o vyvlastnění nevyplyvá povinnost nabídnout směnu pozemků. Proto bylo zcela irrelevantní se zabývat tím, zda vyvlastnitel má či nemá vhodné pozemky ke směně.*“ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 10. 2014, sp. zn. 10 A 95/2014.

²⁹⁴ ŠUMRADA, Radoš – FERLAN, Miran – LISEC, Anka. Acquisition and expropriation of real property for the public benefit in Slovenia. *Land Use Policy*. 2013, č. 32, s. 14–22. S. 18.

²⁹⁵ KUBATZKY, Alena. Vyvlastnění za účelem výstavby v SRN. *Stavební právo: bulletin*. 2003, č. 2, s. 41-60. ISSN 1211-6386. S. 45.

se měl investor (státní podnik Povodí Odry) zavázat, že zajistí výstavbu nových rodinných domů na pozemcích, které si vyberou a zajistí vyvlastňování. Taktéž podnikatelským subjektům bylo zaručeno prioritní právo na zajištění náhradní výstavby odpovídající účelu, výrobní kapacitě objektů a technologického zařízení, včetně zajištění odpovídajícího pozemku, s tím spojených nákladů a nákladů na přesun technologického zařízení. Tento závazek vláda zopakovala v roce 2011 (usnesení č. 119 ze dne 16. 2. 2011). Nakonec však byl uplatněn pouze požadavek na náhradní výstavbu jedné malé vodní elektrárny.²⁹⁶

7.3 Zrušení a vypořádání spoluvlastnictví

Ustanovení § 5 odst. 6 VyvZ obsahuje pravidlo, že pokud jsou pozemek nebo stavba ve spoluvlastnictví vyvlastňovaného a vyvlastnítele, lze vyvlastnění provést, jen jestliže účelu vyvlastnění nelze dosáhnout zrušením tohoto spoluvlastnictví.

Není zřejmé, proč se zákonodárce rozhodl před vyvlastněním spoluvlastnického podílu preferovat zrušení a vypořádání vlastnictví soudem, protože v důvodové zprávě pouze uvedl, že se vyvlastnění připouští, jen pokud jeho účelu nelze dosáhnout zrušením spoluvlastnictví a že dosavadní právní úprava na takový případ nepamatuje.²⁹⁷ Je přitom zřejmé, že ne vždy se spoluvlastníci na vypořádání dohodnou. Toto ustanovení muselo tedy díky komplikované úpravě spoluvlastnického práva vyvolat teoretické i praktické otázky.

Bylo např. argumentováno, že „zrušení a vypořádání spoluvlastnictví pozemku soudem nikdy nepovede ke naplnění stejného účelu jako při vyvlastňování, neboť dojde pouze ke rozdělení pozemku dle jednotlivých spoluvlastnických podílů na několik menších parcel, za účelem jejichž získání bude muset být vedeno nové vyvlastňovací řízení.“²⁹⁸ Současný i předchozí občanský zákoník²⁹⁹ ovšem připouští, aby soud v případě,

²⁹⁶ Charakteristika opatření po celcích podle investičního záměru. [online] Povodí Odry. [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: http://www.pod.cz/OhO/pages_cz/a33.html.

²⁹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění. Sněmovní tisk č. 1015, 4. volební období.

²⁹⁸ ČALOUŠ, Dalibor. Vyvlastňování nemovitostí. Brno, 2009. 52 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Ivana PRŮCHOVÁ. S. 35.

²⁹⁹ § 142 odst. 1 OZ1964: „Není-li rozdělení věci dobře možné, přikáže soud věc za přiměřenou náhradu jednomu nebo více spoluvlastníkům; přiblížně přitom k tomu, aby věc mohla být účelně využita.“

že rozdělení společné věci není dobře možné, ji přikázal za přiměřenou náhradu jednomu spoluvlastníkovi. V literatuře je uváděno, že přikázáním věci do vlastnictví některého ze spoluvlastníků nelze provést, pokud jsou dány podmínky pro rozdělení věci,³⁰⁰ přičemž „*ve vztahu k nemovitostem platí, že jejich rozdělení není dobře možné, jestliže by ani po adaptaci nemohly vzniknout rozdělením samostatné věci nebo by části vzniklé rozdělením nemohly sloužit jednotlivým vlastníkům, zejména vzhledem k jejich povaze a funkčnímu využití.*“⁶⁰¹ Zohlední-li se skutečnost, že pozemek je určen pro stavbu nebo opatření na ochranu životního prostředí, tak tento plánovaný způsob využití znemožní stávajícímu spoluvlastníkovi odlišnému od vyvlastnitelce pozemek užívat.³⁰² Přitom účelné bude přikázat jej pouze do vlastnictví vyvlastnitelce, který splňuje subjektivní podmínky³⁰³ pro přikázání věci. Soud tedy je oprávněn vypořádat spoluvlastnictví způsobem, který umožní realizovat účel vyvlastnění. Lze proto přitakat názoru, že k vyvlastnění by bylo možné přistoupit, teprve pokud by soud nepřikázal pozemek nebo stavbu vyvlastniteli.³⁰⁴

Proto toto řešení není v zásadě špatné. Spoluvlastníkovi je umožněno svá práva v soudním řízení také efektivně hájit. Za svůj spoluvlastnický podíl získá přiměřenou náhradu, která zpravidla odpovídá obvyklé ceně nemovitosti. Jelikož se však nejedná o náhradu za vyvlastnění, neuplatní se zde pravidla pro její určení v § 10 VyvlZ, která modifikují pravidla pro ocenění pozemku a zároveň přiznávají vyvlastňovanému také náhradu nákladů vynaložených v souvislosti s vyvlastněními. V individuálních případech může být tedy výše náhrady rozdílná. Z pohledu vyvlastnitelce je pak komplikací větší průměrná doba soudního řízení ve srovnání s řízením vyvlastňovacím.³⁰⁵

Zároveň vyvlastnitel jako spoluvlastník zřejmě nemusí nabídnout dalším spoluvlastníkům návrh na odkoupení podílu obsahující ujednání vyžadovaná

³⁰⁰ SPÁČIL, 2013, op. cit., s. 610. Dodává, že soud by se nevyhnul podle okolností konkrétního případu ani zkoumání, zda s ohledem na nezáměr spoluvlastníků o konkrétní formu rozdělení věci je rozdělení dobře možné. Nesouhlas spoluvlastníků s rozdělením pozemku lze v běžných situacích zřejmě očekávat.

³⁰¹ SPÁČIL, 2013, op. cit., s. 583.

³⁰² Pokud ovšem bude k uskutečnění environmentálního důvodu nutná pouze část pozemku, mělo by dojít k rozdělení pozemku.

³⁰³ Souhlas s tímto řešením a solventnost. SPÁČIL, 2013, op. cit., s. 611.

³⁰⁴ AMBRUSOVÁ, 2009, op. cit., s. 76.

³⁰⁵ Z tohoto důvodu také byl po odevzdání publikace k recenzi připraven návrh na změnu § 5 odst. 6 VyvlZ. Výše zmíněný poslanecký návrh na změnu zákona č. 416/2009 Sb. a zákona č. 184/2006 Sb. Sněmovní tisk č. 628, 7. volební období navrhuje, aby místo zrušení spoluvlastnictví bylo možné ihned vyvlastnit spoluvlastnický podíl.

zákonem o vyvlastnění (např. vyšší kupní cena u dopravních staveb či právo na vrácení převedených práv), protože se má pokusit nikoli o koupi podílu, ale o vypořádání spoluvlastnictví. I tento důsledek může být z pohledu spoluvlastníka, jehož podíl brání uskutečnění účelu vyvlastnění, problematický.

Zároveň však není vyloučeno, aby spoluvlastník převedl na vyvlastnitelů pouze svůj spoluvlastnický podíl, což umožňuje § 1123 OZ, který v tomto pouze navázal na předchozí rozhodovací praxi. Snadno ovšem může nastat situace,³⁰⁶ kdy se vyvlastnitelů dohodne na koupi pouze s jedním ze spoluvlastníků, přestože všem předložil návrh smlouvy odpovídající požadavkům § 5 VyvlZ (tj. včetně informace, že nedojde-li k dohodě, je možné tato práva získat vyvlastněním). Vyvlastnitelů se tedy stal spoluvlastníkem. Musí se v takovém případě pokusit nejprve o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví? Domnívám se, že nikoliv, neboť předložení návrhu smlouvy je třeba chápat jako nedílnou součást vyvlastňovacího procesu a takový postup by byl iracionální. Jsem toho názoru, že podle § 5 odst. 6 je třeba postupovat pouze v případě, že zde existuje spoluvlastnické právo již ve chvíli, kdy je rozhodnuto o tom, že bude na nemovité věci uskutečňován účel vyvlastnění. Zákon o vyvlastnění ostatně také nezakazuje vyvlastnění spoluvlastnického podílu (§ 2 písm. g) VyvlZ, podle kterého se vlastnickým právem rozumí také spoluvlastnictví více vlastníků, nevylučuje, aby za vlastnictví byl považován spoluvlastnický podíl).

7.4 Směna pozemků v rámci komplexní pozemkové úpravy

Komplexní pozemkové úpravy jsou speciálním správním řízením, jehož cílem je nově uspořádat pozemky v rámci území obce. S výjimkou zastavěných a zastavitelných pozemků a pozemků s ložisky nerostů, jsou v tomto řízení reorganizovány v zásadě všechny pozemky v obci. V tomto řízení jsou rovněž plánována a poté realizována tzv. společná zařízení (cesty, protierozní opatření, odvodňovací příkopy apod.), která zvyšují kvalitu životního

³⁰⁶ Např. při stavbě obchvatu Plzně musel být majetkově vypořádán pozemek, který si účelově zakoupilo 92 osob. NEDVĚD, Jaroslav. Vyvlastňování pozemků již začalo. *MF Dnes*. 14. 11. 2002, s. 3.

prostředí, snižují riziko povodní i eroze a zpřístupňují pozemky všem vlastníkům. Za účelem zřízení většiny společných zařízení by bylo možné pozemek vyvlastnit.

Proto je jednoznačné, že jde o řízení prováděné ve veřejném zájmu. Jelikož s navrženým uspořádáním pozemků musí souhlasit vlastníci alespoň 75 % výměry řešených pozemků, jsou považovány za dobrovolnou směnu pozemků. Pro vlastníky, kteří s návrhem nesouhlasí, se však musí uplatnit kautely z Listiny, tj. zejména garance náhrady za odnětí vlastnického právo.³⁰⁷

Hlavním potenciálním přínosem komplexních pozemkových úprav je možnost vyčlenit a scelit pozemky státu, případně obcí a krajů, do míst, kde je plánována realizace účelu vyvlastnění (systémy ekologické stability, dálnice, vodní nádrže). Není nutné se dohodnout na plochách a koridorech pro environmentální důvody se všemi vlastníky, protože souhlas není vyžadován od všech. Společná zařízení se také přednostně vymezují na pozemcích státu a územně samosprávných celků, což předchází zásahům do práv soukromých osob. Pro vlastníky je dále přínosné to, že náklady na provedení pozemkových úprav hradí stát, resp. stavebník, jehož stavba způsobila nutnost provedení pozemkových úprav.

Hlavní nevýhodou pozemkových úprav je ovšem značná délka řízení: od jeho zahájení po vydání konečného rozhodnutí uplyne zpravidla 3 až 5 let. Je třeba je tudíž provádět ve značném předstihu před realizací účelu vyvlastnění, což je velmi obtížné. Není rovněž garantováno, že se podaří přesvědčit potřebnou většinu vlastníků. Ačkoliv stát ročně vynaloží na tuto činnost přes miliardu Kč, tak se předpokládá, že na území ČR budou dokončeny nejdříve okolo roku 2040 (zatím byly provedeny asi na třetině území).

7.5 Speciální případy

Pokud je vyvlastnitelem obec nebo kraj, umožňuje několik předpisů, aby do jejich vlastnictví byly úplatně i bezúplatně převedeny některé pozemky ve státním vlastnictví. Tím se předchází vyvlastnění pozemků ve vlastnictví

³⁰⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 1305/13. Také správní soudy rozhodují v tomto duchu: srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002-86.

státu a pro územně samosprávné celky to znamená nižší náklady na získání práv k pozemkům a představuje žádoucí úsporu finančních prostředků, které lze použít na vlastní realizaci.

Státní pozemkový úřad bezúplatně převede zemědělské pozemky, s nimiž je příslušný hospodařit, na základě písemné žádosti obce nebo kraje, v jejímž katastrálním území se nacházejí, do jejího vlastnictví za předpokladu, že tomu nebrání práva třetích osob, jde-li o pozemky v zastavěném území nebo zastavitelné ploše určené k zastavění veřejně prospěšnou stavbou, pozemky určené rozhodnutím o umístění stavby k zastavění veřejně prospěšnou stavbou a pozemky určené vydaným územním plánem nebo vydaným regulačním plánem k realizaci zeleně a k realizaci veřejně prospěšných opatření.³⁰⁸

Obdobně pověřená právnická osoba (např. Lesy ČR) na základě písemné žádosti obce převede bezúplatně do vlastnictví obce odloučené lesní pozemky určené vydaným územním plánem nebo vydaným regulačním plánem anebo rozhodnutím o umístění stavby k zastavění veřejně prospěšnou stavbou.³⁰⁹

³⁰⁸ § 7 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů.

³⁰⁹ § 4 odst. 9 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích.

8 ROZSAH VYVLASTNĚNÍ

Ustanovení § 4 odst. 1 VyvZ v souladu s principem proporcionality umožňuje provést vyvlastnění jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění. Toto ustanovení má svou kvalitativní a kvantitativní dimenzi.

Předně je třeba zvolit přiměřenou intenzitu zásahu do vlastnického práva. Pokud k realizaci účelu postačí pouze omezení vlastnického práva zřízením služebnosti (např. za účelem provedení geologických prací či umožnění nepravidelného rozlivu vody), nelze vlastnické právo odejmout. Tyto situace jsou povětšinou jednoznačné a nečiní problémy. Je i v ekonomickém zájmu vyvlastnítele, aby bylo vlastnické právo pouze omezeno, neboť náhrada je v takovém případě významně nižší.

Zajímavou otázkou představuje posuzování ekonomické výhodnosti výkupu celého pozemku a zřízení služebnosti. Jinými slovy, zda může dojít k odnětí vlastnického práva jen proto, že je to pro vyvlastnítele ve výsledku efektivnější. Takový přístup uplatňuje Ministerstvo zemědělství při výstavbě suchých poldrů, kde totiž musí vedle kompenzace za omezení vlastnictví zřízením služebnosti, posléze také hradit škodu způsobenou povodní na úrodě. Ministerstvo zastává názor, že se pozemky, u nichž by náhrady škod s ohledem na četnost zatopení byly ekonomicky neefektivní, vykupují nebo vyvlastňují odnětím vlastnického práva.³¹⁰ Současná judikatura tuto otázku dosud neřešila. Výkup je bezesporu možný. V případě vyvlastnění půjde o hraniční otázku, kterou by se slušelo vyřešit zřejmě ve prospěch vyvlastňovaného, tj. zachováním vlastnického práva.

Mnohem obtížnější je posoudit rozsah vyvlastnění z hlediska části (velikosti) pozemku, která má být odňata. Pozemek, kde bude účel realizován, je již při vyjednávání o výkupu (nezbytně při podání žádosti o vyvlastnění) zpravidla vymezen v územním rozhodnutí a je zpracován také geometrický plán.³¹¹

³¹⁰ Čl. 4 Metodické pomůcka Ministerstva zemědělství k získávání práv v územích určených k řízeným rozlivům povodní. Verze říjen 2014, č. j. 38923/2014-MZE-15121.

³¹¹ Podle § 5 odst. 3 VyvZ musí v případě, že je předmětem smlouvy část pozemku, být nedílnou součástí návrhu smlouvy geometrický plán tuto část pozemku vymežující. Výslovně byla tato podmínka zavedena až novelou č. 405/2012 Sb. Poněvadž má případnému vyvlastnění podléhat pouze část pozemku, musí být dostatečně identifikována, přičemž standardním nástrojem je v takovém případě právě geometrický plán. Srov. též rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 101/2013-54.

Řada environmentálních důvodů ovšem vyžaduje výstavbu stavebního díla, které může značným způsobem změnit dosavadní podmínky v území: např. se zhorší přístup k pozemku, vzniknou menší pozemky, naruší se odtokové poměry apod. Současní vlastníci proto mnohdy neodmítají vyvlastnění jako takové, mají však námitky k jeho vlastnímu provedení účelu či požadují vykoupení i jiných částí, než navrhuje vyvlastnitel.³¹²

8.1 Při pokusu o dohodu

Hladký průběh vyvlastňovacího procesu bohužel komplikuje absence podrobnějších pravidel řešení požadavků vlastníků na rozšíření výkupu. Závisí výhradně na ochotě a právních možnostech vyvlastnitelů. Těm přitom mnohdy právní předpisy neumožňují nabývat vlastnické právo k pozemkům, které nepotřebují ke své činnosti. Lze rovněž pochopit, že zaměstnanci vyvlastnitelů nejsou příliš ochotni podstupovat riziko nařčení z nehospodárnosti, a proto tyto požadavky zamítají s odůvodněním, že jim nejsou oprávnění vyhovět. Jsou opatrní a posouzení obtížnosti užívání zbývajících částí pozemku ponechávají raději na vyvlastňovacích úřadech, i když to znamená zpoždění realizace účelu vyvlastnění.

V praxi tedy nejsou využívány všechny prostředky, kterými by bylo možné takové situace vyřešit ve prospěch vyvlastnitelů i vyvlastňovaného. Evidentní je rovněž snaha vlastníků tímto způsobem reagovat na snížení hodnoty zbývajících (okolních) pozemků (podrobněji 9.3.2).

Od požadavku o rozsáhlejší výkup je třeba odlišovat žádosti obcí o výstavbu nové příjezdové cesty³¹³ či provedení protihlukového opatření, protože tyto požadavky spadají do územního řízení nebo je možné řešit sousedskými žalobami.

³¹² Pro ilustraci lze uvést výrok jednoho ze zemědělců v trase rychlostní silnice: „*Mně by R35 rozdělila pozemky a zkomplikovala přejezdy zemědělské techniky. Jestli prodám dva tisíce metrů, nebo půl hektaru a jestli za stovku, nebo za tři stovky za metr čtverečný, to pro mě není ani tak důležité, jako to, aby mně silnice nerozřbila velké pozemky a nezbyly z nich malé kousky, které se jen těžce budou dít obdělávat.*“ HUBENÝ, Jaroslav. Stavba R35 vážne. Stát zatím vykoupil jen desetinu pozemků. *Mladá fronta DNES – Vysočina*. 2013, č. 240.

³¹³ Srov. § 2a ZUV.

8.2 Ve vyvlastňovacím řízení

Pro vlastníky je z hlediska rozsahu vyvlastnění výhodnější úprava v zákoně o vyvlastnění. Podle § 4 odst. 3 VvylZ totiž, pokud není možné pozemek, stavbu nebo jejich část, popřípadě právo odpovídající věcnému břemenu užívat bez vyvlastňovaného pozemku, stavby nebo jejich částí či věcného břemene buď vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi, lze na ně rozšířit vyvlastnění, jestliže o to vyvlastňovaný požádá. Vyvlastněn je tak i pozemek, který není nezbytný k dosažení daného účelu. Jsou-li uvedené podmínky splněny, tak musí být návrhu vyvlastňovaného vyhověno.

Vyvlastňování takový požadavek uplatňují poměrně často, což se odráží i v judikatuře soudů.

Vzhledem k zásadě koncentrace uplatňované ve vyvlastňovacím řízení (námitky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednání) je nezbytné žádost o rozšíření vyvlastnění podat nejpozději při ústním jednání před správním orgánem.³¹⁴ Vyvlastňovací úřad by měl všem námitkám věnovat patřičnou pozornost a raději zjistit, za jakých podmínek lze nevyvlastněnou část pozemku užívat, i v případech, kdy vyvlastňovaný přímo neodkáže na § 4 odst. 3 VvylZ. Soudy totiž vložily jako návrh vyvlastňovaného na rozšíření i poměrně mnohoznačnou formulaci „*bez mého souhlasu rozdělujete můj majetek na 4 parcelní čísla - poté si vyzobete, co potřebujete. Dále nevyužitelné, znehodnocené, bezcenné zbytky ponecháváte vlastníkově. Ani jako variantu jste ve svém jednání nenavrhli nabídku ekvivalentních pozemků. Nenavrhli jste odkoupení zbytkových parcel.*“³¹⁵ K posouzení, zda je požadavek vyvlastňovaného důvodný, musí vyvlastňovací úřad vyzvat vyvlastňovaného k předložení důkazů o svých tvrzeních, přičemž je rovněž třeba provést i další zjištění (např. na místě), pokud s ohledem na umístění pozemku nelze vyloučit, že zbývající pozemek nebude možné užívat.³¹⁶

Je třeba však důsledně rozlišovat mezi možnostmi nevyvlastněný pozemek užívat a snížením jeho hodnoty. Znehodnocení pozemku není důvodem

³¹⁴ Shodně rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2012, č. j. 6 As 68/2015-32.

³¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 8. 2013, č. j. 10 A 47/2013-51.

³¹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. 10 A 84/2013.

pro rozšíření vyvlastnění, neboť by nešlo o proporcionální řešení, byť ve prospěch vyvlastňovaného. Taková interpretace se přitom v minulosti objevila i v literatuře, kdy za důvod pro rozšíření vyvlastnění byly pokládány i případy zdevastování celkového estetického rázu objektu či obtěžování nad míru přiměřenou poměrům (např. překročení hlukových limitů).³¹⁷ Takový výklad musely civilní i správní soudy vzhledem ke znění ustanovení § 4 odst. 3 VyvlZ jednoznačně odmítnout. Pro ilustraci lze uvést výstižnou citaci NSS: „*Stěžovatelka se však uchyluje k pojmu užítkovosti, resp. snížení užítkovosti pozemků. I pokud by bylo jasné, co tento pojem obsahuje, nemohl by být důvodem pro to, aby předmětné pozemky byly vyvlastněny, protože zákonným pojmem je užívání jen s nepřiměřenými obtížemi.*“³¹⁸ Stejně tak nebylo vyhověno námitkám, že v důsledku stavby či provozu silnice by se mohlo užívání zbylých nemovitostí zhoršit, protože z tohoto hlediska mají žalobci stejné právní postavení jako kdokoliv jiný, kdo se cítí stavbou silnice ohrožen a § 4 odst. 3 VyvlZ jim ochranu neposkytuje.³¹⁹ S uvedenými závěry se plně ztotožňuji.

Specifická situace může nastat u obcí, pokud by vyvlastnění dosáhlo mimořádných rozměrů. Ztotožňuji se s názorem, že „*je možné připustit posouzení jako protiústavní takové vyvlastnění, které již bude mít svým rozsahem povahu odnětí možnosti obce vlastnit majetek – např. v případě, že by byla úložišťem dotčena rozsáhlá, resp. podstatná část území obce, nebo dokonce její území celé (např. situace, kdy dojde ke zániku obce umístěním přehrady nebo povrchového dolu).*“³²⁰

³¹⁷ VRÁŽEK, Pavel. Je na vyvlastnění právní nárok. [online] *Via iuris*. 2007, č. 3, s. 17. [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: http://www.viaiuris.cz/files/ctvrtletni_soubory/soubor11.pdf.

³¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 35/2005-63. Shodně nepovažoval za rozhodující obdobné kritérium potenciální využitelnosti ani NSS v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 101/2013-54.

³¹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 22 Cdo 3138/2010.

³²⁰ AK Šíkola a partneři. Právní analýza: k otázkám zapojení a účasti obcí v procesu vyhledávání hlubinného úložiště vysoce radioaktivního odpadu v ČR a návrh na změnu příslušných zákonů. [online] Brno. [cit. 1. 8. 2015] S. 13. Dostupné z: <http://www.nchcemeuloziste.cz/cs/dokumenty/odborne-studie/pravni-analyza-k-otazkam-zapojeni-a-ucasti-obci-v-procesu-vyhledavani-hlubinného-uloziste-vysoceradioaktivního-odpadu-v-cr-a-navrh-na-zmenu-prislusnych-zakonu.html>.

9 ODŠKODNĚNÍ: NÁHRADA ZA VYVLASTNĚNÍ

9.1 Východiska

Požadavek náhrady za vyvlastnění vnesla do kontinentálního práva Francouzská revoluce a její Prohlášení práv člověka a občana z roku 1789. Také obecný občanský zákoník vydaný v roce 1811 požadoval v § 365 poskytnutí přiměřeného odškodnění za úplně odnětí vlastnického práva. Připouštělo se však i vyvlastnění bez náhrady, na což navázala také prvorepubliková Ústava z roku 1920.³²¹ Ani zákony vydané v období komunistického režimu v zásadě nerezignovaly na poskytnutí náhrady za odnětí vlastnického práva (srov. § 9 odst. 2 Ústavy z roku 1948,³²² § 108 zákona č. 141/1950 Sb., resp. § 131 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění do konce roku 1991).³²³ Na tom nic nemění skutečnost, že praxe byla někdy jiná a vlastník se náhrady za odnětí vlastnického práva nedočkal. Tyto případy se promítly také do restitučních předpisů vydaných po roce 1989, ve kterých je vyvlastnění bez vyplacení spravedlivé náhrady jedním z restitučních titulů.

Povinnost odškodnit vlastníka je dnes považována za nutnou podmínku vyvlastnění. Listina základních práv svobod neupřesňuje, na jakou náhradu má vlastník, jehož vlastnické právo je odnímáno nebo omezováno, nárok. O mnoho sdílnější nejsou ani komentáře tohoto ustanovení, které uvádí, že „*vyvlastnění je umožněno jen za přiměřenou nebo také spravedlivou náhradu*“,³²⁴ resp. „*že by náhrada měla být přiměřená a vycházet ze skutečné hodnoty majetku*“.³²⁵

³²¹ § 109 odst. 2 zákona č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. Náhrada byla tedy pravidelnou, nikoliv však nezbytnou podmínkou vyvlastnění.

³²² Vyvlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, není-li nebo nebude-li zákonem stanoveno, že se náhrada dávat nemá.

³²³ Vyvlastnit věc, která je v osobním vlastnictví, je možné jen v důležitém zájmu společnosti, a to na základě zákona a za náhradu.

³²⁴ POSPÍŠIL, Ivo - LANGÁŠEK, Tomáš - ŠIMÍČEK, Vojtěch - WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6. S. 318. Shodný požadavek obsahuje též čl. 17 Charty základních práv EU, která aprobuje odnětí vlastnického práva „*při zajištění odpovídající náhrady v přiměřené lhůtě*“.

³²⁵ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, 923 -1441 s. ISBN 9788073801403. S. 1049.

Zatímco občanský zákoník z roku 1964 bližší požadavky na charakter náhrady za vyvlastnění neobsahoval, tak § 1039 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, představuje zásadní změnu. Stanoví totiž, že „*za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění věci náleží vlastníkovi plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen.*“ Zjevně nejde pouze o formulační změnu, neboť i důvodová zpráva explicitně zdůrazňuje, že se takto stanovuje nově.³²⁶ Rovněž v literatuře nezůstala tato skutečnost bez povšimnutí.³²⁷ Podle jednoho z názorů je to „*nepochybně správná zásada, nicméně bude záležet i na tom, jak výši náhrady stanoví zvláštní předpis, upravující vyvlastňování.*“³²⁸ Za správnější považují vzhledem k argumentaci popsané v dalších částech kapitoly názor, že „*pokud by náhrada podle předpisů veřejného práva byla nepřiměřeně nízká, mohla by být jejich aplikace odepřena a náhrada stanovena ve výši odpovídající požadavkům občanského zákoníku.*“³²⁹

Je vcelku rozšířeným názorem, že ustanovení § 1038 a 1039 NOZ jsou nadbytečná a jde jen o připomínku ústavního pravidla, jelikož jsou obecné podmínky omezení vlastnictví zařazeny do čl. 11 odst. 4 Listiny.³³⁰ Jelikož Listina neobsahuje požadavek, aby šlo o plnou náhradu, sotva se lze s uvedeným tvrzením ztotožnit. Jde evidentně o rozšíření pravidla, protože plná náhrada není totéž co náhrada přiměřená, resp. spravedlivá. Vystává zároveň otázka, zda je se zněním občanského zákoníku slučitelný § 10 VyvLZ, který sice ukládá stanovit náhradu tak, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění, současně ji však ztotožňuje fakticky s obvyklou cenou nemovité věci a souvisejících nákladů, což neumožňuje vždy plně kompenzovat ztráty, které se u vlastníka projeví v důsledku vyvlastnění (podrobně dále). Proto se neztotožňují ani s „kompromisním“ názorem, že „*právo na náhradu plyne přímo z LZPS a § 1039 NOZ tento požadavek jen zpřesňuje.*“³³¹ Nový občanský zákoník tak rozšířil

³²⁶ Důvodová zpráva (konsolidované znění). Poslanecká sněmovna PČR; Vláda ČR K § 1037 až 1039: Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník (konsolidované znění) [Systém ASPI] PSP - Poslanecká sněmovna Parlamentu [cit. 2015-6-26] ASPI_ID LIT38253CZ. ISSN: 2336-517X.

³²⁷ PURKÝT, Martin. Otázky a odpovědi. *Rekodifikace a praxe*, 2013, č. 5, s. 24.

³²⁸ ŠVESTKA, 2014, op. cit., s. 214.

³²⁹ ŠPÁČIL, 2013, op. cit., s. 124.

³³⁰ ŠVESTKA, 2014, op. cit., s. 214.

³³¹ KINDL, 2015, op. cit., bod 457.

nárok vyvlastňovaného nad rámec LZPS i Úmluvy, která požaduje „pouze“ rozumný poměr náhrady k tržní hodnotě nemovitosti.

Na tomto místě je vhodné alespoň stručně připomenout mezinárodní závazky ČR. ESLP posuzuje adekvátnost kompenzace poskytnuté za odnětí vlastnického práva v rámci třetího kroku testu ospravedlnění zásahu do vlastnického práva, kdy hodnotí, zda bylo dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmy na ochranu majetku jednotlivce a širšími společenskými zájmy.³³² Obecným pravidlem je, že odnětí vlastnického práva ve veřejném zájmu bez vyplacení kompenzace je považováno za ospravedlnitelné jen za výjimečných okolností, protože ochrana vlastnického práva a požadovaná rovnováha by bez poskytnutí adekvátní kompenzace byla falešná.³³³ Podle judikatury ESLP proto postačí, pokud vyvlastněná osoba obdrží náhradu, jejíž výše je v rozumném poměru k „tržní“ hodnotě majetku v době, kdy k odnětí vlastnictví došlo.³³⁴ Náhrada za vyvlastnění má odpovídat obvyklé ceně nemovitosti. Toto pravidlo bylo vytvořeno zřejmě v případě Sporong a Loennroth a ESLP od té doby toto pravidlo uvádí v zásadě ve všech rozhodnutích zabývajících se porušením čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy v důsledku porušení spravedlivé rovnováhy mezi veřejným zájmem a právy vlastníka.³³⁵ Přístup ESLP ponechává státům široký prostor jak pro uvážení, zda kompenzaci poskytne, tak pro volbu metod ocenění vyvlastňovaného majetku. Jsou akceptovatelné všechny metody, pokud zjevně nepostrádají rozumné opodstatnění (manifestly without reasonable foundation).³³⁶ Vzhledem k závažnosti důsledků vyvlastnění je nezbytné, aby při určování kompenzace byly vzaty do úvahy všechny relevantní okolnosti. Porušení této povinnosti pak může mít za následek porušení čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy.³³⁷

³³² KMEC, Jirí a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, 1660 s. ISBN 978-80-7400-365-3. S. 1251.

³³³ Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986 ve věci James a ostatní proti Velké Británii, stížnost č. 8793/79.

³³⁴ Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 5. 11. 2002, Pincová a Pinc proti ČR, stížnost č. 36548/97.

³³⁵ Srov. literaturu. POPOVIĆ, Dragoljub. *Protecting property in european human rights law*. Utrecht: Eleven International Publishing, 2009, 158 s. ISBN: 978-9077596777. S. 58.

³³⁶ ČOBAN, Ali Riza. *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights*. Farnham: Ashgate, 2004, 274 s. ISBN 978-0-7546-2387-8. S. 212.

³³⁷ Rozsudek ESLP ze dne 31. 5. 2007 Bistović proti Chorvatsku, stížnost 25774/05. Body 36 a 44.

Je nesporné, že česká právní úprava plně těmto požadavkům odpovídá.³³⁸

Za spravedlivou (přiměřenou) náhradu je dnes *de lege lata* považováno vyplacení:

1. obvyklé (tržní) ceny vyvlastněné nemovité věci, resp. poskytnutí náhradní věci,³³⁹
2. některých nákladů vyvolaných vyvlastněním (především stěhovacích),
3. „odškodnění“ za přílišnou tvrdost vyvlastnění.³⁴⁰

Lze se setkat také s připomenutím skutečnosti, že není přesné hovořit o náhradě, ale o odškodnění.³⁴¹ Tuto terminologii ostatně používaly také zákony předválečné. Pojem odškodnění považuji za výstižnější, protože lépe vysvětluje smysl výplaty peněz vlastníkovu za zásah do jeho práva: *Pretium succedit in locum rei* - peníze vstupují na místo věci, jak výstižně uvedl prvorepublikový Nejvyšší správní soud.³⁴² To odpovídá i jedné z hlavních funkcí peněz, konkrétně funkci měřítka cen (umožňují vyjádřit hodnotu věci),³⁴³ protože penězi je „přesně“ vyčíslena hodnota vlastnického práva, o které vyvlastňovaný rozhodnutím správního orgánu přichází.

Odškodnění může být chápáno jako úplata podle soukromého práva, ale také jako veřejnoprávní nárok, neboť „*princip vyrovnávací spravedlnosti vyžaduje, aby stát poskytl odškodné tomu, od koho vyžádal nadprůměrné oběti ve prospěch veřejna.*“³⁴⁴ Ostatně výrok o náhradě přezkoumávají civilní soudy.

Občanský zákoník, který jde nad rámec požadavků EÚLP, je přinejmenším důvodem k širšímu výkladu zákona o vyvlastnění, spíše však rozšiřuje rozsah náhrady v porovnání s předchozím stavem. Kompenzace by měla

³³⁸ Neodpovídala však do roku 2007, protože náhrada ve výši úředních cen ne vždy byla v rozumném poměru k tržní hodnotě vyvlastňovaného majetku. To je zjevné mj. z nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II ÚS 1135/14 a ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14.

³³⁹ Je nutné poznamenat, že poskytnutí naturální náhrady umožňuje fakticky pokrýt nejen ztrátu vyvlastněné nemovité věci, ale i řadu souvisejících nákladů (typicky náklady na uskutečnění transakce k získání nové nemovitosti).

³⁴⁰ Může však dle § 28 VyvLZ přiznat až soud v rámci soudního přezkumu výroku o náhradě za vyvlastnění.

³⁴¹ ČOBAN, 2004, op. cit., s. 210.

³⁴² Rozhodnutí NSS ze dne 6. 10. 1943, č. j. Rv I 354/43. JUD9568CZ.

³⁴³ BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7. S. 337-339.

³⁴⁴ HOETZEL, 1934, op. cit., s. 287.

odrážet spravedlivé zvážení veřejných zájmů i soukromých zájmů zúčastněných (vedle vlastníka i dalších osob, např. pachtýře). Přitom by vyvlastnění nemělo zhoršit ekonomické postavení vyvlastňovaného, ani jej však obohatit. Je zřejmé, že mezi těmito požadavky existuje latentní rozpor.

Zůstává rovněž otázkou, zda a případně nakolik do výše náhrady a způsobu jejího určování promítnout také neekonomické ztráty na straně vyvlastňovaného. Princip ekvivalence je sice snadno vyjádřený, mnohem obtížnější je však jeho aplikace v praxi z důvodu omezené přesnosti ocenění a existence specifických situací. Každý případ je individuální, přičemž je však velmi obtížné určovat náhradu v praxi jinak než mechanicky podle jednoho klíče, protože tlak na standardizaci je ze strany znalců i uživatelů posudků značný a má také své přínosy.

9.2 Terminologie³⁴⁵

9.2.1 Zákonné vymezení

Podle § 10 odst. 1 VyvLZ náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši obvyklé ceny pozemku nebo stavby včetně jejich příslušenství, došlo-li k odnětí vlastnického práva k nim. Přitom se má náhrada stanovit takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění. Citované ustanovení přitom obsahuje poznámku odkazující na § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku (dále také jen ZOM), který definuje obvyklou cenu pro účely tohoto oceňovacího předpisu. Je vhodné zdůraznit, že jde o jediný český zákon, který oceňování majetku obecně upravuje, a proto na něj odkazují i jiné právní předpisy (nikoliv však všechny).

Vzhledem k dalšímu výkladu je nezbytné vcelku obsáhlou definici uvést. „*Obvyklou cenou se rozumí cena, která by byla dosažena při prodejích stejného, popřípadě obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. 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 oblíbenosti.* Mimořádnými okolnostmi

³⁴⁵ Tato část vychází z příspěvku, který byl přednesen na konferenci Olomoucké právnické dny 2015 dne 22. 5. 2015 v sekci Peníze v právu, ekonomice a politice.

trhu se rozumějí například stav tísně prodávajícího nebo kupujícího, důsledky přírodních či jiných kalamit. Osobními poměry se rozumějí zejména vztahy majetkové, rodinné nebo jiné osobní vztahy mezi prodávajícím a kupujícím. Zvláštní oblibou se rozumí zvláštní hodnota přikládána majetku nebo službě vyplývající z osobního vztahu k nim. Obvyklá cena vyjadřuje hodnotu věci a určí se porovnáním.“ Poslední věta tohoto ustanovení (a která fakticky není součástí definice, ale samostatnou normou upravující postup ocenění) byla doplněna teprve k 1. lednu 2014 zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekonstrukce soukromého práva (s novým občanským zákoníkem však způsob určení obvyklé ceny samozřejmě nijak nesouvisí).

Podstatná je rovněž skutečnost, že vyvlastňovací úřad musí podle § 10 odst. 4 VyvZ výši obvyklé ceny vyvlastňované věci srovnat s cenou zjištěnou podle cenového předpisu,³⁴⁶ jelikož vyvlastňovanému náleží náhrada v ceně vyšší. Důvod pro tuto konstrukci zákon ani důvodová zpráva k němu blíže neosvětluje, ale zřejmě je hlavním důvodem vyšší ochrana vyvlastňovaného, do jehož práv je zásadním způsobem zasahováno. Pro úplnost je třeba poznamenat, že tato konstrukce je též občas kritizována jako nevýhodná a nespravedlivá pro vyvlastnítele (zpravidla stát).³⁴⁷

9.2.2 Určování obvyklé ceny

V letech 1998-2013 ustanovení o obvyklé ceně neobsahovalo explicitní direktivu, jak má být obvyklá cena určována. Zdůrazňovalo se proto, že žádný právní předpis nestanoví postup, jak má být obvyklá cena určena. Komparační metoda byla přesto jednoznačně doktrínou považována za prioritní.³⁴⁸ Pro tento způsob hovořila pochopitelně koncepce, že jde o stanovení ceny obdobné a tedy srovnatelné věci. V praxi proto byly v případech, kdy nebylo možné provést srovnání s cenami, za které byly podobné

³⁴⁶ Podle § 2 odst. 3 ZOM je cenou zjištěnou cena určená podle tohoto zákona jinak než obvyklá cena nebo mimořádná cena. Zákon o oceňování majetku spolu s tzv. oceňovací vyhláškou č. 441/2013 Sb. obsahuje komplexní popis způsobu určení zjištěné ceny (laicky často označován jako výpočet podle tabulek). S určením a zejména významem pojmu cena zjištěná nejsou v kontextu této kapitoly spojeny žádné interpretační obtíže.

³⁴⁷ ORT, Petr. *Způsoby ocenění majetku pro účely vyvlastnění ve veřejném zájmu. Sborník z konference Nové trendy oceňování majetku 2012, interakce teorie s praxí*. Ostrava: VŠB TU Ostrava, 2012, s. 1-19. ISBN 978-80-248-2838-1. S. 3.

³⁴⁸ BRADÁČ, Albert a kol. *Teorie oceňování nemovitostí*. Brno: CERM, 2009, 2009, 753 s. ISBN 978-80-7204-630-0. S. 53.

nemovitosti zobchodovány, používány i jiné než skutečně dosažené cenové údaje (zpravidla ceny požadované v realitní inzerci) nebo přímo jiné způsoby oceňování (nejčastěji výnosový). Úřady, organizační složky státu, soudy a ostatní účastníci realitního trhu akceptovaly v zásadě všechny použité metody, pokud jejich použití bylo patřičně odůvodněno.

V literatuře se sice čas od času objevily polemiky nad významem obvyklé ceny definované v zákoně o oceňování majetku,³⁴⁹ avšak vyvlastňovací úřady se touto víceméně akademickou diskuzí nezatežovaly.³⁵⁰ Vzhledem k tomu, že pro vlastníky je klíčová částka (nikoliv už tolik způsob, jak se k ní došlo, a vůbec ne teorie oceňování) a vyvlastňovací úřady pouze přebírají závěr znalce (nejde-li o lapsus v ocenění zřejmý i laikovi), tak se nelze až tolik divit, že se problémem dosud nikdo podrobněji nezabýval a že úředníci nepovažují za nezbytné sledovat vývoj na poli oceňování nemovitých věcí.

Vše se změnilo ve chvíli, kdy k definici obvyklé ceny byl doplněn mechanismus jejího určení, neboť použit pro určení obvyklé ceny výnosový či nákladový způsob se při striktním výkladu stalo *de iure* zakázaným postupem. Ke zpochybnění letité praxe využívající při určování obvyklé ceny běžně inzerované ceny, došlo definitivně na podzim 2014, kdy Ministerstvo financí, které řadu smluv o nabytí nemovitého majetku státem schvaluje, zveřejnilo na svých webových stránkách nezávazný ale přesto interpretačně důležitý komentář k určování obvyklé ceny. V něm uvedlo, že obvyklá cena „*se určuje výběrně porovnáním jako statistické vyhodnocení nejčastěji se vyskytujícího prvku v dané množině skutečně realizovaných cen stejného, popřípadě obdobného majetku v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění s vyloučením mimořádných okolností trhu. Množina prvků je stanovena z historických cen za průměrný časový úsek (prodeje již*

³⁴⁹ V podstatě se odehrály na stránkách časopisu *Oceňování* vydávaným Institutem oceňování majetku Vysoké školy ekonomické. Viz ZAZVONIL, Zbyněk. Poznámky k obvyklé ceně, tržní hodnotě a k zákonu č. 151/97 Sb. *Oceňování*, 2008. č. 1, s. 45-57. ISSN 1803-0785, KOKOŠKA, Jiří. Obvyklá cena. *Oceňování*, 2008, č. 3-4, s. 29-45 a KOKOŠKA, Jiří. Ještě jednou o obvyklé ceně. *Oceňování*, 2009, č. 1, s. 33-42.

³⁵⁰ Příznačné je, že blíže se určování náhrady za vyvlastnění nevěnovala ani právnícká literatura. Viz JANDERKA, 2010, op. cit., s. 29 pouze opakuje definici obvyklé ceny, taktéž AMBRUSOVÁ, Eva – ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. Olomouc: ANAG, 2009, 231 s. ISBN: 9788072635542, S. 103, která pouze mimochodem poznamenává, že nevhodnější by mohlo být srovnávání kupních cen, což by mělo být upřednostněno tam, kde existuje více známých případů prodej obdobných nemovitostí.

proběhly).³⁵¹ Nelze-li cenu obvyklou určit statistickým vyhodnocením skutečně realizovaných prodejů podle definice obvyklé ceny, postupuje se podle zmíněného ustanovení a určí se cena zjištěná.³⁵² Korektně je třeba upozornit, že již první (a dosud jediný) komentář k zákonu o oceňování majetku ve shodě s názorem Ministerstva uváděl, že „cena obvyklá, definovaná zákonem o oceňování majetku, vychází z úrovně skutečně sjednávaných cen na tuzemském trhu.“³⁵³

Podle Ministerstva financí bylo rozšíření definice obvyklé ceny vedeno snahou, aby odpovídala smyslu Mezinárodních oceňovacích standardů. Tyto důvody však nekorespondují s realitou, což již přesvědčivě zdokumentovala např. K. Kuhrová.³⁵⁴ Mezinárodní oceňovací standardy totiž direktivně nepřikazují použití jediné možné metody ocenění. Právě naopak spoléhají na odbornost a zkušenost oceňovatele, který je schopen na základě vlastností oceňované nemovitosti zvolit nejvhodnější metodu ocenění.

Nelze akceptovat ani závěr, že jedinou přípustnou náhradní metodou v případě nemožnosti určení obvyklé ceny porovnáním je postup dle cenového předpisu, tj. určení zjištěné ceny. Předně také nejde o porovnání: porovnávací způsob ocenění je oceňovacím předpisem použit výjimečně (pro nejběžnější typy nemovitostí, tedy byty, rodinné domy, rekreační objekty). Častější je výnosový a hlavně nákladový způsob. Postoj Ministerstva financí svědčí spíše o obrovské nedůvěře ve schopnosti a objektivitu oceňovatelů a jeho snaze mít nad oceněním co největší kontrolu. Nelze si na tomto místě odpustit poznámku o jisté nedůslednosti Ministerstva financí, které výše uvedený výklad v tichosti zastávalo dlouhou dobu³⁵⁵ před zveřejněním

³⁵¹ Komentář k určování obvyklé ceny (ocenění majetku a služeb). [online] Praha, 2014, s. 4. [cit. 17. 6. 2015] Dostupný z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/ocenovani-majetku/komentare/komentar-k-urcovani-obvykle-ceny-oceneni-19349>.

³⁵² Tamtéž, s. 2.

³⁵³ SMRČKA, František – REJFEK, František. *Zákon o oceňování majetku a předpisy související*. Praha: C. H. Beck, 1998, 504 s. ISBN 80-7179-200-4. ISBN 80-7179-200-4. S. 8. Nejsm ovšem přesvědčen, že z textu definice obvyklé ceny bez poslední věty jednoznačně vyplývá, že musí jít o realizované (historické) ceny, třebaže nejde rozhodně o ojedinělý názor.

³⁵⁴ KUHROVÁ, Kristýna. Nová definice obvyklé ceny – krok vpřed, tři kroky vzad. [online] Itez. [cit. 10. 5. 2015] Dostupné z <http://www.itez.cz/news/nova-definice-obvykle-ceny-krok-vpred-tri-kroky-vzad/>.

³⁵⁵ Lze vysledovat např. z korespondence Ministerstva financí a Ministerstva dopravy ohledně způsobu ocenění nemovitostí statkářky L. Havránkové při výstavbě dálnice D11 u Hradce Králové, která byla ve zkrácené podobě zveřejněna v BRADÁČ – SUPERATOVÁ, op. cit.

svého komentáře a nijak nezpochybňovalo znalecké posudky, které obvyklou cenu určovaly i jinými způsoby než porovnáním na základě skutečně realizovaných cen (nejčastější „chybou“ bylo použití inzerovaných cen).

Tím se dále rozšířil okruh případů, kdy není možné určit obvyklou cenu porovnáním, jak přitom ukládá zákon. Nemovité věci jsou totiž ojedinělé. Řada z nich nemá přinejmenším z důvodu jiné polohy obdobu. S některými druhy nemovitých věcí se poté neobchoduje vůbec nebo jen minimálně (např. stavby na pozemcích cizích vlastníků, vojenské objekty, řada inženýrských staveb). Absenci trhu lze přitom vysledovat v některých oblastech i u běžných objektů jako jsou byty. Zároveň se ceny nemovitých věcí v čase poměrně rychle mění a pro srovnání je tudíž nutné mít data co nejvíce odpovídající dni, ke kterému se ocenění provádí. Neexistuje-li trh, nemohou být k dispozici ani historické ceny z uskutečněných prodejů.³⁵⁶ Tuto skutečnost neodstraníme ani rozšířením oblasti, kde hledáme srovnatelné nemovitosti, či časového úseku, v němž transakce proběhly. Nehledě na skutečnost, že tak zatížíme určenou cenu větší nepřesností, menší objektivitou a fakticky tím ve výsledku popřeme definici obvyklé ceny.

Pokud považujeme uvedenou interpretaci Ministerstva financí za správnou, tak můžeme obvyklou cenu v těchto případech určit pouze postupem podle oceňovacích předpisů, tj. prohlásit zjištěnou cenu za obvyklou. Použit jinou náhradní metodu nelze, i když jde o metodu běžně používanou a vedoucí k ceně odpovídající pojmovým znakům definice obvyklé ceny.

9.2.3 Určování obvyklé ceny ve vyvlastňovacím řízení

Pro určování peněžité náhrady za odnětí vlastnického práva rozhodnutím o vyvlastnění výše uvedený výklad znamená následující: fakticky nelze provést srovnání obvyklé a zjištěné ceny (k dispozici budou pouze dvě totožné zjištěné ceny),³⁵⁷ které slouží jako ochrana vyvlastňovaného. To by bylo

³⁵⁶ Pro úplnost je třeba doplnit, že metoda komparace je v některých případech nepoužitelná i z jiných důvodů. Jedním z nich je omezená dostupnost údajů o cenách, za něž byly nemovité věci zobchodovány, na čemž příliš nemění ani skutečnost, že nově jsou cenové údaje zaznamenávány do katastru nemovitostí.

³⁵⁷ V jiném kontextu na tuto možnou absurditu v minulosti upozornil již dříve KOKOŠKA, Jiří. Obvyklá cena. *Oceňování*. 2008, č. 3-4, s. 39. Citovaný autor k této skutečnosti dospěl skrze výklad, že obvyklou cenu ve smyslu zákona o oceňování majetku nelze v případě nemovitostí vůbec určit.

možné zřejmě ještě akceptovat. Je totiž korektní přiznat, že k tomuto jevu i v minulosti docházelo např. u pozemků určených k výstavbě dopravních staveb (do 31. 1. 2013), u kterých bylo ztotožnění zjištěné a obvyklé ceny i teorií oceňování považováno za nejvhodnější náhradní postup. U nemovitostí jiného charakteru ovšem bylo ztotožňování zjištěné ceny s obvyklou považováno zpravidla za chybné.³⁵⁸ Jinými slovy řečeno, i teorie oceňování umožňuje ve výjimečných případech použít ke stanovení obvyklé ceny postup upravený v oceňovacích předpisech, ale obecně doporučuje používat jiné metody postavené na principech trhu.

Nicméně je zároveň nepochybné, že zjištěná cena sotva může představovat spravedlivou náhradu za vyvlastnění, což dokládá mj. samotná důvodová zpráva k zákonu o vyvlastnění, kterou zákonodárce v roce 2006 odůvodnil změnu koncepce určování peněžité náhrady za vyvlastnění: „*V současnosti náhrada za vyvlastnění, zjišťovaná podle překonané náhradové vyhlášky a cenového předpisu, mohla být v mnoha případech výrazně odlišná od ceny v místě obvyklé, které by vyvlastňovaný docílil při smluvním převodu... a proto se požaduje, aby určená náhrada za pozemek nebo stavbu korespondovala s cenou obvyklou.*“³⁵⁹ Zjištěná cena totiž slouží primárně pro daňové účely a neodpovídá ceně, za kterou se věc na trhu prodává.³⁶⁰ Předpisy odkazující na cenu zjištěnou také implicitně předpokládají, že bude ve většině případů nižší než obvyklá cena,³⁶¹ což svědčí o nevhodnosti určovat náhradu za vyvlastnění ve výši zjištěné ceny, protože pak je vysoká pravděpodobnost, že náhrada za vyvlastnění nebude v přiměřeném poměru k tržní hodnotě nemovitosti a tím se ocitne v rozporu s mezinárodními závazky ČR.

Podpořit tento závěr můžeme též bohatou judikaturou, přestože se netýká náhrady za vyvlastnění, ale určování náhrady za tzv. právo cesty zřízované soudem na základě § 151o odst. 3 OZ1964 ve prospěch vlastníka stavby,

³⁵⁸ BRADÁČ, 2009, op. cit., s. 458.

³⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu o vyvlastnění. Sněmovní tisk č. 1015/0. 4. volební období.

³⁶⁰ Srov. teoreticky např. ZAZVONIL, Zbyněk. *Administrativní ceny nemovitostí*. Praha: Ekopress, 2013, 200 s. ISBN 978-80-87865-03-3. S. 83-85. Na konkrétních případech tento nesoulad dokládá řada kvalifikačních prací zpracovaných v rámci studia na Ústavu soudního inženýrství VUT v Brně či Institutu oceňování majetku VŠE.

³⁶¹ Stát nakupuje za zjištěné ceny a prodává za obvyklé, daň z nabytí nemovité věci se vyměruje z obvyklé ceny, není-li zjištěná cena vyšší. Identicky je koncipován i zákon o vyvlastnění, třebaže ve prospěch vyvlastňovaného a nikoliv státu.

který k ní nemá přístup. Obsahem totožné věcné břemeno bylo možné zříditi i podle zákona o vyvlastnění, přičemž je nesporné, že jde v obou situacích o omezení vlastnického práva rozhodnutím orgánu veřejné moci ve veřejném zájmu.³⁶² Soudy opakovaně judikovaly, že „*při stanovení náhrady za zřízení věcného břemene cesty nelze vycházet pouze z ceny určené podle cenových předpisů, ani pouze z ceny, za kterou by bylo možno dosáhnout smluvního zřízení věcného břemene. Je potřeba rozlišit hodnotu práva odpovídajícího věcnému břemenu cesty na straně jedné a náhradu za omezení vlastnického práva na straně druhé, přičemž jejich výše nemusí být stejná. Náhrada za zřízení práva nezbytné cesty zahrnuje i náhradu újmy, kterou vlastník pozemku utrpí.*“³⁶³ Závěry soudů zpochybňují koneckonců i samotný koncept ztotožnění náhrady s obvyklou cenou.

Poněvadž vlastníkovi nebude přiznána náhrada odpovídající majetkové újmě způsobené vyvlastněním, je třeba určení obvyklé ceny a tím ve výsledku stanovení peněžité náhrady za vyvlastnění podle výkladu Ministerstva financí odmítnout, protože je zde riziko, že stanovená náhrada nebude v rozumném poměru k tržní hodnotě vyvlastňované nemovitosti, čímž by došlo k porušení nejen § 1039 OZ ale i Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Je třeba proto hledat jiné řešení než prohlášení zjištěné ceny za obvyklou. Vyvlastňovanému totiž náleží spravedlivá náhrada odpovídající majetkové újmě způsobené vyvlastněním. V literatuře se doporučuje v případech, kdy nelze obvyklou cenu určit porovnáním, aby se objednatel ocenění s oceňovatelem dohodli, že nebude určena obvyklá cena, ale jiný druh ceny (hodnoty).³⁶⁴ Na první pohled se jedná o elegantní řešení. Zákon ovšem nepřipouští, aby vyvlastňovací úřad stanovil náhradu za vyvlastnění na základě posudku, kterým nebyla určena obvyklá cena.³⁶⁵

³⁶² Podle často citovaného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 20. 5. 1998, sp. zn. 10 Ca 65/98 je „*vyvlastnění práva odpovídajícího věcnému břemenu k vytvoření podmínek pro zajištění přístupu k pozemku a stavbě ve veřejném zájmu.*“

³⁶³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 22 Cdo 2304/2012.

³⁶⁴ ZAZVONIL, Zbyněk. Poznámky k obvyklé ceně, tržní hodnotě a k zákonu č. 151/97 Sb. *Oceňování*, 2008, č. 1, s. 57.

³⁶⁵ Pro vyvlastňovací úřad je proto také prakticky nevyužitelný ani závěr znaleckého posudku „*spočívající v odborně podloženém výroku, že obvyklou kupní nebo dražební cenu (potenciálně obvyklou úplatou za převod podle zákona o oceňování majetku) nelze u dané nemovitosti zjistit, neboť s ohledem na určité zjištěné vlastnosti posuzované nemovitosti nic takového neexistuje,*“ jak doporučuje I. Telec, třebaže s tímto názorem nelze nesouhlasit. Viz TELEC, Ivo. Posuzování obvyklé ceny u převodu nemovitostí. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 6, s. 15-18. ISSN 1210-6348.

Jako východisko z nouze se proto nabízí zpochybnění nutnosti vycházet z definice obvyklé ceny v zákoně o oceňování majetku,³⁶⁶ neboť poznámka pod čarou nestanoví závazné pravidlo pro interpretaci příslušného ustanovení, protože text poznámek pod čarou nemá závaznou povahu.³⁶⁷

Obvyklá cena je tradičně chápána jako cena stanovená na základě objektivních kritérií: čas, místo, okolnosti případu.³⁶⁸ Shodně ji vykládají též experti na oceňování.³⁶⁹ Podle soudní judikatury představuje cena obvyklá „*cenu, za kterou lze v daném místě a čase pořídit náhradní věc stejných kvalit, jde o cenu tržní, jež je ovlivněna nabídkou a poptávkou v daném místě a čase. Takto stanovená náhrada zahrnuje proto i hledisko prodejnosti věci.*“³⁷⁰

Nelze přehlédnout, že vedle zákona o vyvlastnění také jiné právní předpisy požadují ocenění obvyklou cenou, přičemž však již neodkazují na § 2 ZOM. Lze uvést např. § 21 ZMČR či § 39 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích („cena, která je v daném místě a čase obvyklá“) a pak zejména občanský zákoník („obvyklá cena“, aniž definuje, co se jí rozumí). Doktrinální výklad je většinou takový, že definici ze zákona o oceňování majetku sice lze použít, přičemž však je možné (mj. s ohledem na účel zákona) ji vymezit i jiným způsobem. Příznačné je obcím a krajům adresované doporučení Ministerstva vnitra, podle kterého „*je samozřejmě nejjednodušší ji (obvyklou cenu – pozn. autora) určit podle zákona o oceňování majetku (č. 151/1997 Sb.), at' již si obec nechá zpracovat znalecký posudek nebo výpočet podle tohoto zákona provede sama (znalecký posudek*

³⁶⁶ Stejný termín s poněkud odlišným významem v zákoně č. 526/1990 Sb., o cenách je paradoxně většinou přehlížen.

³⁶⁷ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, kde se uvádí, že „*posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení. Text poznámek pod čarou proto nemůže odůvodnit rozšiřující výklad zákona ve prospěch státu a restriktivní výklad v neprospěch stěžovatele v případech zcela jedOznačně formulovaných pojmů v projednávané věci.*“ V literatuře např. MELZER, Filip: *Metodologie nalézáni práva*. Praha: C.H. Beck, 2010, 276 s. ISBN 978-80-7400-149-9. S. 138.

³⁶⁸ LAVICKÝ, Petr a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s. ISBN 978-80-7400-529-9. S. 1743.

³⁶⁹ BRADÁČ, 2009, op. cit., s. 458.

³⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. 25 Cdo 376/2006. Lze nalézt ale řadu rozsudků, které obvyklou cenu ztotožňují s definicí v zákoně o oceňování majetku (např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. 23 Cdo 500/2012).

tedy z hlediska § 39 odst. 2 zákona o obcích není povinný). Obvyklou cenu je však možné zjistit i jinými vhodnými způsoby, např. srovnáním nabídek více realitních kanceláří na podobné nemovitosti.“³⁷¹

Porovnávací způsob určení obvyklé ceny je preferován i v těchto případech. Nevylučuje však použití jiné (třeba i náhradní) metody. Domnívám se, že výše stručně popsané chápání obvyklé ceny soudy a civilistikou literaturou v podstatě odpovídá obsahu tržní hodnoty. Někteří autoři tyto termíny výslovně ztotožňují,³⁷² jiní tak činí spíše nevědomky tím, že obvyklou cenu označují za tržní,³⁷³ resp. přívlastek tržní používají k upřesnění významu pojmu.

Tržní hodnota je termín používaný v mezinárodních oceňovacích standardech. Rozumí se jí „*odhadnutá částka, za kterou by bylo možné k datu ocenění posuzovaný majetek směnít mezi ochotným kupujícím a ochotným prodávajícím v nezávislé transakci a po uskutečnění náležitého marketingu, přičemž každá ze stran jedná informovaně, obezřetně a bez donucení.*“³⁷⁴ Nelze přitom popřít, že obvyklá cena a tržní hodnota nejsou totéž.³⁷⁵ Rozdíl je v náhledu do budoucnosti (zatímco dle zákona o oceňování majetku má jít o historické ceny), oceňování posuzované nemovité věci (nikoliv stejné nebo obdobné), jinak vymezeného trhu (nezávislá transakce po náležitém marketingu není totéž co obvyklý obchodní styk). Jsem však názoru, že rozdíly v definici jsou v běžných případech zanedbatelné. Jak dokládají výše uvedené citace, právní literatura tyto rozdíly často vůbec nepostřehla. Také v oceňovací literatuře nalezneme

³⁷¹ Ministerstvo vnitra. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. [online] Praha: 2014, s. 22. [cit. 15. 6. 2015] Dostupné z <http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporueni-blue-07-1-web-v2-pdf.aspx>. V podstatě identicky postupuje Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, který je přímo řízen Ministerstvem financí.

³⁷² VYMAZAL, Lukáš: Složení obvyklé ceny zástavy zástavním dlužníkem a otázky související. *Právní rozhledy*. 2010, č. 20, s. 726-731. ISSN 1210-6410.

³⁷³ FIALA, Josef – KÍNDL, Milan. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 866 s. ISBN 978-80-7357-395-9. Komentář § 170. „*Za cenu obvyklou je nutné vzhledem k ubraňovací funkci zástavního práva považovat cenu tržní, za kterou by mohla být v čase a místě složení zástava zpeněžena. Tato cena se určuje podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů.*“ Taktéž rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 25 Cdo 3118/2012.

³⁷⁴ International Valuation Standards; překlad Standard ON-1 oceňování nemovitostí tržní hodnotou v České republice. [online] IOM VŠE. [cit. 8. 7. 2015] Dostupné z: http://iom.vse.cz/wp-content/uploads/2013/01/S1_ON_%C4%8CR_V%C5%A0E_IOM.docx.

³⁷⁵ Z literatury zřejmě nejpodrobněji ZAZVONIL, 2013 op. cit, s. 58-61. Shodně Ministerstvo financí v citovaném komentáři.

mnoho autorů, kteří obvyklou cenu a tržní hodnotu považují za synonyma.³⁷⁶ Všechny definice mají velmi silnou vazbu na trh s nemovitostmi a požadují určit cenu, kterou by bylo možné na něm realizovat.

Je přitom zjevné, že všechny uvedené výklady jsou slučitelné s definicí obvyklé ceny v zákoně o oceňování majetku.³⁷⁷ Požadují, aby byly zohledněny objektivní vlastnosti oceňované nemovitosti a šlo o cenu dosažitelnou na realitním trhu. Na rozdíl od definice v zákoně o oceňování majetku se ovšem doktrína ani judikatura blíže nezabývá postupem, kterým má být obvyklá cena určena. Důvodem je skutečnost, že určení takové ceny je zjištěním skutkovým nikoliv právním.³⁷⁸ Pouze výklad pojmu je otázkou právní.³⁷⁹

Tzv. autonomní definice obvyklé ceny je pro účely vyvlastňovacího řízení použitelná, protože je měřítkem majetkové újmy, která je vyvlastňovanému kompenzována. Hlavní výhodou autonomní definice je fakt, že umožňuje určit obvyklou cenu i jiným způsobem než porovnáním, resp. ztotožněním se zjištěnou cenou.

9.2.4 Dílčí závěry

Současná odborná i laická veřejnost je po letech vysvětlování schopna dobře rozlišovat mezi tzv. tržním (tj. oceněním obvyklou cenou, resp. tržní hodnotou) a úředním oceněním (tj. oceněním zjištěnou cenou). Ačkoliv lze přivítat snahy Ministerstva financí v novém zákoně o oceňování³⁸⁰ majetku zavést pojem tržní hodnoty, tak řešení, které navrhuje, situaci spíše zhorší. Tržní hodnota má být pouze podmožinou obvyklé ceny, přičemž i na základě výsledků ankety mezi odborníky, má zákon obsahovat vcelku podrobná pravidla určování tržní hodnoty. Tato koncepce se tak zcela míjí s chápáním tržní hodnoty v oceňovacích standardech, které podmínky pro určení tržní hodnoty stanoví sice bez vzorců a koeficientů, ale precizně a podrobně

³⁷⁶ Namátkou JOKL, Daniel – JOKL, Miroslav. *Oceňování nemovitostí: vyhlášková cena a tržní hodnota. Právní rádce*. 2000, č. 2, s. 27-28. ISSN 1210-4817. Také BRADÁČ, 2009, op. cit., s. 458.

³⁷⁷ Vylučuje pouze MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. Praha: Leges, 2014, 1234 s. ISBN 978-80-7502-003-1. S. 222 s odůvodněním, že se sice pojem ze zákona o oceňování blíží občanskoprávnímu chápání, ale nelze je aplikovat přímo na občanský zákoník, protože jde o předpis veřejného práva s omezeným předmětovým dopadem.

³⁷⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 10. 2011, sp. zn. 22 Čdo 1419/2009.

³⁷⁹ Shodně DRÁPAL, Ljubomír – BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád: komentář I*. Praha: 2009, ISBN 978-80-7400-107-9. S. 1256.

³⁸⁰ Návrh věcného záměru zákona o oceňování majetku. Dostupný z www.vlegis.cz.

vymezují podmínky, které musí být dodrženy, aby bylo možné výsledek ocenění prohlásit za tržní hodnotu. Fakticky tedy Ministerstvo financí navrhuje zavedení hodnoty, která bude odpovídat tržní hodnotě názvem, nikoliv ovšem obsahem. Je zjevné, že toto řešení je z podstaty špatné a jen dále zakonzervuje současný nevyhovující stav.

Pokud stát požaduje, aby v některých případech existovala jednoznačná pravidla pro určení ceny, tak by měl pro tento účel zavést specifický druh ceny (dnes tuto funkci plní cena zjištěná). Se zachováním takové ceny se počítá i nadále. Úskalím tohoto řešení je ovšem skutečnost, že neodráží poměry na trhu a je proto v řadě případů nepoužitelné. To dokládá znění zákonů regulující nakládání s veřejným majetkem nebo odškodňování vlastníků za zásahy do vlastnictví orgány veřejné moci (srov. § 14 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, § 101 StZ či § 3 b ZUV), které požadují určení obvyklé ceny.

Vhodnější by bylo změnit definici obvyklé ceny tak, aby obsahově odpovídala tržní hodnotě. Ta je totiž vhodným měřítkem hodnoty v situacích, kdy potřebujeme znát hodnotu dosažitelnou na trhu. Přitom v praxi jsou tyto termíny považovány za totožné již dnes. V podstatě identickým řešením je nahrazení pojmu obvyklá cena přímo pojmem tržní hodnota. S ohledem na terminologii nového občanského zákoníku i ostatních předpisů se však jeví vhodnější opuštění striktního lpění na významu drobných odchylek mezi obvyklou cenou a tržní hodnotou a nový pojem nezavádět. Řešením by bylo i zrušení poslední věty definice obvyklé ceny ukládající tuto cenu stanovit porovnáním.

Snaha Ministerstva financí stanovit postupy určování ceny, od nichž se není možné odchýlit, je důkazem neschopnosti státu nastavit adekvátní pravidla pro kvalifikaci oceňovatele a náležitosti ocenění, a zejména dokládá selhání státu při kontrole a vynucování dodržování těchto pravidel. Nedostatečná je také věcná kontrola ocenění ve správních a soudních řízeních.

9.3 Konstrukce náhrady

Nejprve budou podrobně rozebrány části náhrady, na které má vlastník dnes nárok, přičemž bude věnována pozornost také tomu, zda stávající právní

úprava umožňuje při širším výkladu ve prospěch vyvlastňovaného kompenzovat i další aspekty. Možnému rozšíření rozsahu náhrady bude věnována část o návrzích *de lege ferenda* v kapitole 9.6.

9.3.1 Cena pozemku

Základním nárokem vyvlastňovaného je náhrada odpovídající ceně pozemku. Oproti standardnímu ocenění podle skutečného stavu pozemku ke dni ocenění, jak ukládá výše analyzovaná definice obvyklé ceny, se ovšem pro ocenění pozemku pro účely vyvlastňovacího řízení uplatní zvláštní pravidlo, které bylo zpočátku a stále ještě je považováno za kontroverzní.

Podle § 10 odst. 5 VyvlZ se totiž „*cena pozemku nebo stavby pro účely stanovení náhrady určí vždy podle jejich skutečného stavu a účelu užití ke dni podání žádosti o vyvlastnění; přitom se nepřihlízí ke jejich zřehodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění.*“ V zásadě totožné pravidlo je obsaženo také v § 3 b odst. 2 ZUV s tím, že vliv zhodnocení a znehodnocení se neuvažuje pouze „*v souvislosti s tím, že jsou určeny ke uskutečnění stavby dopravní infrastruktury.*“ Zatímco tedy ve vyvlastňovacím řízení platí toto pravidlo bezvýjimečně, v případě výkupu pouze je-li účelem výstavba dopravních staveb (ta je však zároveň podporována navýšením kupní ceny).

Toto ustanovení je v praxi i literatuře v naprosté většině případů interpretováno tak, že se nebere v úvahu skutečnost, že bylo vydáno územní rozhodnutí umožňující na pozemku provést účel vyvlastnění (čistírnu odpadních vod, vodní nádrž, protierozní terasu). Tato myšlenková operace se ovšem týká pouze přímo dotčených pozemků. Jinými slovy řečeno, pokud protipovodňové opatření sníží riziko zaplavení okolních zemědělských pozemků, čímž dojde ke zvýšení jejich ceny, tak jsou oceňovatelem použity ke stanovení ceny vyvlastňovaného pozemku tyto zvýšené ceny, přestože jejich zhodnocení je způsobeno právě účelem vyvlastnění.³⁸¹ Názor, že nelze přihlížet „*ke potencionální změně hodnoty v důsledku toho, že danou lokalitou povede rychlostní komunikace,*“³⁸² se v praxi neujal a lze jej označit za ojedinělý. Považují sice za spravedlivé, že i vyvlastňovaní, kteří ponесou největší zátěž, protože se musí vzdát svých pozemků, budou moci fakticky profitovat ze zhodnocení

³⁸¹ Stejně tak by se v náhradě za vyvlastnění projevilo snížení ceny okolních pozemků.

³⁸² SPÁČIL, 2013, op. cit., s. 125.

okolních pozemků, které jsou vyvlastněním nedotčeny, třebaže jde vlastně (zřejmě nevědomky) o ocenění provedené v rozporu se zákonem, protože se zhodnocení v náhradě projeví.

Koncepce, ke které se zákonodárce přiklonil začátkem roku 2013 (novela č. 405/2012 Sb.), není nová. Zнала ji už prvorepubliková legislativa, podle které se při určení náhrady nepřihlíželo „*ke hodnotě, které nabude snad vyvlastněný pozemek provedením zamýšlené stavby,*“³⁸³ resp. „*ke hodnotě, které snad nabude nemovitost, již se vyvlastnění týká, až budou provedena opatření, pro jejichž účely bylo vyvlastňovací řízení zahájeno.*“³⁸⁴

Cílem změny bylo především snížit výdaje vynakládané na náhrady za vyvlastnění, resp. výkupy pozemků, protože do té doby se vykupované a vyvlastňované pozemky oceňovaly jako stavební³⁸⁵ (většina účelů vyvlastnění je usku- tečňováno stavbami), které mají výrazně (často několikanásobně) vyšší cenu. Stejně tak není tajemstvím, že tento problém byl pocíťován a v podstatě zúžen na výstavbu dopravní infrastruktury. Výkupy pozemků pro environmentální účely nejsou tímto pravidlem zatím dotčeny, což výrazně zvyšuje pravděpodobnost dohody, neboť ve vyvlastňovacím řízení se toto pravidlo uplatní bez výjimky.

Ministerstvo pro místní rozvoj uvedlo v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 405/2012 Sb., který toto pravidlo do právního řádu po desítkách let znovuzavedl, několik argumentů, proč není správné pozemky, které jsou zpravidla zemědělsky obhospodařované, vykupovat a vyvlastňovat za ceny stavebních pozemků, tj. zohlednit v ceně jejich zhodnocení:

1. vlastník nemůže pozemek svým jednáním aktivně zhodnotit,
2. vyšší cena pozemku vytváří značný prostor pro spekulace,
3. vlastníci pozemků vybraných pro veřejně prospěšné stavby jsou nespravedlivě zvýhodnění oproti ostatním,
4. je obtížné stanovit obvyklou hodnotu majetku, pokud s ním neexistuje trh.

³⁸³ § 6 odst. 2 zákona č. 45/1930 Sb., o stavebním ruchu.

³⁸⁴ § 2 odst. 4 zákona č. 63/1935 Sb., o vyvlastnění k účelům obrany státu.

³⁸⁵ Srov. § 9 odst. 1 písm. a) ZOM ve znění do 31. 12. 2012.

9.3.1.1 *Cena současného využití*

Jedním z argumentů pro přijetí popsané koncepce je skutečnost, že vlastník pozemku nemůže na svém pozemku dopravní stavbu a také řadu environmentálních účelů, pro něž lze vyvlastnit, realizovat. Pozemek se tudíž stává pro vlastníka využitelný pouze pro stávající účel, kterým je nejčastěji bydlení, zemědělské nebo lesní obhospodařování.

Argument, že vlastník pozemku nemůže účel vyvlastnění uskutečnit a tím pozemek reálně zhodnotit, platí pro dopravní stavby,³⁸⁶ nikoliv však pro všechny environmentální důvody vyvlastnění. Zařízení pro nakládání s odpady, čistírny odpadních vod i vodní nádrž vyrábějící např. elektřinu mohou totiž postavit a provozovat i soukromé subjekty, třebaže půjde jen o finančně silné společnosti – existuje zde tedy nejen konkurence mezi vyvlastniteli, ale zejména vlastník pozemku může účel vyvlastnění sám realizovat. Přitom v případě prodeje pozemku pro stavbu rodinného domu se v ceně promítá skutečnost, že vlastník by mohl tuto stavbu na pozemku sám postavit, ale rozhodl se tak neučinit. Neobstojí proto ani argument, že vlastník pozemku se o jeho zhodnocení nepříčinil a měl pouze „štěstí“, které vlastníci okolních pozemků neměli, protože stejným způsobem dochází ke zhodnocení pozemků určených např. pro výstavbu rodinných domů, přičemž zde nikdo na „štěstí“ vlastníka nepoukazuje. Nelze považovat za výhodu stav, kdy je vlastník nucen zbavit se svého vlastnického práva a svou hospodářskou činnost přesunout na jiné místo, protože jeho pozemek bude využit pro výstavbu veřejně prospěšné stavby.

Třebaže bude konstatováno, že jde o veřejně prospěšný záměr a veřejný zájem přesahuje zájem nad zachováním vlastnického práva současného vlastníka, je sporné, aby zákon přisoudil v plném rozsahu výhodu pouze vyvlastniteli (*de facto* soukromému investorovi), čímž se se vracíme k pochybnostem o možnosti vyvlastnění ve prospěch podnikatelů, o níž bylo diskutováno již dříve. Řešením může být možnost vyvlastňovaného prokázat, že účel uskuteční sám, přičemž jinak dojde k vyvlastnění za podmínek odpovídajících současnému využití.

³⁸⁶ S výjimkou účelových komunikací sloužících zejména k zajištění dopravy v soukromých areálech nebo spojení nemovitostí s veřejnou pozemní komunikací, jsou vlastníky ostatních pozemních komunikací pouze stát, kraje a obce. Železniční dráha nemusí být vlastněna veřejnoprávním subjektem, ale v ČR jde o výjimečný jev.

Účelem náhrady je kompenzovat majetkovou újmu, která vzniká vyvlastňovanému: má umožnit pořízení jiného srovnatelného pozemku. Pokud nemůže uskutečnit účel vyvlastnění a jiná než současná činnost na pozemku možná není, tak považuji za přípustné nejen vyvlastnění, ale i náhradu neberoucí v potaz budoucí zhodnocení. Tento důvod považuji za klíčový a dostatečný k ospravedlnění této konstrukce. Proto v případech účelů uskutečnitelných pouze vyvlastnitelem je toto pravidlo plně opodstatněné a mělo by být zachováno.

Pravidlo, že by se ve výši kupní ceny, resp. náhrady, neměla projevit hodnota, kterou může realizovat pouze vyvlastnitel (tzv. *Special suitability*), se uplatňuje také v Anglii.³⁸⁷ Stejnou úvahu aplikují v USA, kde se uplatňuje pravidlo „Scope of The Project Rule“ vyjadřující, že od společnosti by nemělo být požadováno, aby platila zvýšení tržní hodnoty pozemku způsobené jejím vlastním plánem. Je to vykládáno někdy až do takových důsledků, že se nesmí přihlížet k cenám poté, co již účastníci realitního trhu nemožno rozumně předpokládat, že jejich nemovitosti nebudou dotčeny realizací účelu na jejich pozemcích nebo v okolí.³⁸⁸

9.3.1.2 Vyloučení spekulací

Pro investory jsou pozemky určené k vyvlastnění atraktivní, protože pokud se v ceně projeví zhodnocení, tak jde o výhodnou koupí. Ještě většího zisku mohou docílit, pokud je koupí ve chvíli, kdy prodávající dosud neví o budoucím využití. Solventní investoři si mohou na rozdíl od běžného vlastníka navíc dovolit počkat delší dobu na zhodnocení své investice. Disponují rovněž větší schopností hájit svá práva, čímž si mohou vyjednat lepší podmínky než ostatní. Mají-li k dispozici větší množství pozemků nebo pozemky, které jsou pro realizaci nebo dokončení účelu nezbytné, jejich pozice se dále zlepšuje tím, že dostávají vyvlastnitel pod časový tlak (řada environmentálních důvodů je financována z veřejných prostředků s nepřekročitelným časovým harmonogramem).

³⁸⁷ *Compulsory compensation and purchase in United Kingdom. Business owners.* [online] Land & Property Services, 2012. Bod 2. 11. [cit. 14. 8. 2015] Dostupné z: http://www.drđni.gov.uk/lps_marketing_-_compensation_for_business_owners_guide_-_sept_2012.pdf.

³⁸⁸ KANNER, Gideon. „Scope Of The Project“ Rule Gets Time Limits. *Right of Way*. 1980, č. 10, s. 41.

Pravidlo „pole za pole“ spekulacím zabránit nemůže, pokud je vlastní-
 kům přiznáván bonus v případě dobrovolného prodeje pozemku, což činí
 pozemky pro případné spekulanty stále atraktivní, třebaže v menším rozsahu.³⁸⁹ Tak se děje jednoznačně u dopravních staveb, pro které jsou pozemky
 vykupovány v průměru za osminásobek jejich ceny, ovšem také u některých
 environmentálních důvodů je minimální výkupní cena ze strany státu někdy
 vyšší než obvyklá cena. Prostor pro spekulace tedy zůstává i za stávajících
 podmínek a bude existovat vždy, pokud bude právní úprava obsahovat sti-
 muly k uskutečnění prodeje před vyvlastněním. Tento jev je v praxi opa-
 kovaně pozorován, přičemž může komplikovat i plánování staveb, protože
 úřady mohou být pod tlakem, aby přednostně prosadily právě tu dálnici, pod
 níž pozemky pořídili vlivní spekulanti.³⁹⁰

9.3.1.3 Nespravedlnost vůči ostatním vlastníkům

Vydeme-li z toho, že účel vyvlastnění je veřejně prospěšný, musí být větši-
 nou přínosný široké skupině subjektů (výjimečně jím může pouze vyvlast-
 nitel jako je tomu u zřízení přístupu k pozemku). Někdy bude mít dokonce
 prokazatelný přímý vliv na cenu jiných pozemků: protipovodňové opatření
 sníží riziko zaplavení pozemků a zvýší jejich cenu, asanace části města zvýší
 atraktivitu okolních čtvrtí, čímž se cena nemovitostí v nich zvýší.³⁹¹ U řady
 opatření tento efekt bude naopak zanedbatelný: např. vybudování biokori-
 doru v polích za obcí.

V závislosti na těchto konkrétních zhodnoceních by byla výhoda vyvlast-
 ňovaného (zohlednila-li by se cena opatření provedená na jeho pozemku)
 různě veliká. Přesto samo o sobě tento argument nepovažuji za dostatečný
 a přesvědčivý, protože stejná „nespravedlnost“ se děje u jakýchkoliv změn
 územního plánu, které některé pozemky určí k různě výhodným účelům

³⁸⁹ Teoreticky by proto obvyklá cena těchto pozemků měla již dnes reflektovat skutečnost, že jde o pozemek, který vlastník nebude moci sám využít, a proto o něj na trhu nebude zájem jako o běžné stavební pozemky, tj. bude s ním obchodováno spíše jako s pozemkem zemědělským, byť specifickým.

³⁹⁰ HOLUB, Petr. Už zase se stavějí předražené dálnice. Tedy nestavějí. *Týdeník Echo*. 2015, č. 28, s. 26-29. S. 29.

³⁹¹ Vlastníci pozemků se mohou s účelem vyvlastnění i ztotožnit. Je také obecně přijatelné (legitimní) ve výši kompenzace zohlednit také přínosy, které z realizace účelu vyvlastnění bude mít vyvlastňovaný. Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 1996 ve věci Katikaridis a ostatní proti Řecku, stížnost č. 19385/92. Bod 49.

(typickým příkladem je lokalita na kraji města, která je ideální pro zřízení průmyslové zóny, přičemž však některé pozemky budou vyčleněny pro zřízení ochranné zeleně). Pokud budeme oceňovat všechny pozemky jednotlivě podle jejich využití bez ohledu na celý územní kontext (okolnosti) nutně bude docházet k těmto nespravedlnostem. Vhodnější by proto bylo, aby všechny pozemky, které jsou nezbytné pro uskutečnění stavebního záměru, byly vykupovány za stejnou cenu bez ohledu na to, zda na nich bude stát tovární hala, příjezdová komunikace či pás ochranné zeleně. V zahraničí je tento přístup doporučován, se v ČR v podstatě nepoužívá.

9.3.1.4 *Obtížnost určení ceny*

Ocenění pozemků určených (využívaných) k veřejně prospěšným účelům (komunikace, vodní nádrže, úložiště odpadu) obvyklou cenou je neobyčejně složité a nestandardní, protože jde o pozemky s velmi specifickým způsobem využitím. Jen zřídka jsou tyto pozemky prodávány, proto není možné k ocenění použít porovnávací metodu využívající údaje o provedených transakcích. Tyto pozemky svému vlastníkovi nepřinášejí ani výnos jako klasické komerční nemovitosti nebo pozemky, které lze využít k produkci plodin či dřeva. Proto byla jejich obvyklá cena téměř vždy ztotožněna s cenou určenou podle cenových předpisů, která je do značné míry fikcí.

Lze proto pochopit, že se zákonodárce rozhodl místo dalších snah o nalezení vhodnější metody oceňování, zvolit řešení, které *de facto* znamená, že se oceňují pozemky s běžným způsobem využití, se kterými je trh rozvinutější (převážně zemědělská půda). Zároveň se však stát zbavil možnosti regulovat cenu těchto pozemků (cenové předpisy obsahující vzorec pro výpočet vydává ministerstvo financí vyhláškou) a tím vlastně rozhodovat o výši náhrady v případech, kdy obvyklou cenu stanovit nelze. Samotná obtížnost stanovení obvyklé ceny v případě specifických druhů pozemků nemůže ospravedlnit rezignaci na její určení a změnu konstrukce náhrad, protože stejným způsobem by bylo možné argumentovat i v jiných situacích (např. při vyčíslování újmy na zdraví nebo ztrátám na životním prostředí). Ve výsledku však tento efekt lze považovat za přínos.

9.3.1.5 Datum ocenění

Určení data, ke kterému bude vyvlastňovaný pozemek oceněn, je významné z několika důvodů. Je jím určeno znění cenového předpisu, který se použije k určení zjištěné ceny. Ocenění obvyklou cenou je také provedeno vždy k určitému datu. Současně je dáno z jakého stavu pozemku a realitního trhu se bude vycházet (ke změnám provedeným po tomto datu již nebude přihlíženo). Je třeba si uvědomit, že již samotná informace o tom, že je plánováno uskutečnit environmentální důvod vyvlastnění, ovlivňuje cenu nemovitostí v dané lokalitě.

Zákon o vyvlastnění do 31. 1. 2013 požadoval, aby znalecké posudky nebyly při zahájení řízení starší než 90 dnů.³⁹² Podle současné úpravy pak má vyvlastnitel předložit posudek zpracovaný podle cenového předpisu účinného ke dni podání žádosti. Současně ale § 10 odst. 4 VyvZ stanoví, že ocenění musí být provedeno podle předpisu účinného v době rozhodování o vyvlastnění. To je logický požadavek, neboť může dojít ke změně (zvýšení) ceny zjištěné a tím k ovlivnění výše náhrady. Vyvlastňovací úřad je proto povinen vyžádat si při změně oceňovací vyhlášky aktualizaci (doplňek) znaleckého posudku. Totéž platilo ostatně vždy, protože správní orgán rozhoduje podle právního a skutkového stavu v době vydání rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jako rozhodný jiný okamžik,³⁹³ což není případ vyvlastňovacího řízení (jiný okamžik určují pouze přechodná ustanovení). Poněvadž dochází zpravidla k 1. lednu ke změně oceňovací vyhlášky, lze konstatovat, že posudek bude běžně „platný“ (použitelný) do konce kalendářního roku. Výjimkou byla vyhláška č. 199/2014 Sb., která nabyla účinnosti 1. října 2014.

Zákon o vyvlastnění nespécifikuje, k jakému datu má být zpracováno ocenění obvyklou cenou. Z povahy věci (bude srovnávána zjištěná a obvyklá cena) však musí být datum ocenění identické. Pro určení obvyklé ceny není vzhledem k tomu, že vychází z analýzy trhu, rozhodující přelom kalendářního roku nebo účinnost cenového předpisu, ale nutnost, aby podmínky na trhu zůstaly stejné jako v okamžiku, k němuž byla cena určena. Je proto

³⁹² § 20 odst. 1 VyvZ ve znění do 31. 1. 2013.

³⁹³ Rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79 (body 27 a 28). Shodně Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. 30 Cdo 730/2008, který uvedl, že „pro určení právního předpisu, podle kterého bude stanovena náhrada za vyvlastnění, bude rozhodující právní úprava platná v době, kdy bude správními orgány rozhodováno o vyvlastnění.“

mnohem pravděpodobnější, že posudek vypracovaný pro návrh smlouvy je využitelný i pro vlastní vyvlastňovací řízení, neboť není omezena doba jeho „platnosti“ na 90 dnů. Ačkoliv se lze v literatuře setkat s tvrzením, že platnost ocenění obvyklou cenou je maximálně 6 měsíců,³⁹⁴ tak z důvodu absence závazné metodiky pro stanovení obvyklé ceny není nutné takový postup dodržet a vyvlastňovací úřad může vycházet i z posudku staršího, pokud si u jeho zpracovatele ověří, že určená cena je stejná i k pozdějšímu datu. Jinak je nutné i tento posudek aktualizovat.

Přestože pravidla pro určení data ocenění jsou jednoznačná a teoreticky správná, tak jejich aplikace v praxi z důvodu častých změn v legislativě znamená, že se výkupní ceny i náhrady v posledních letech skokově měnily bez ohledu na vývoj cen na realitním trhu.³⁹⁵ To způsobuje vážné pochybnosti o transparentnosti, přesvědčivosti i individualizaci ocenění a tím nevyhnutelně přiznané náhrady. Výsledkem byly i případy zjevných nespravedlností, kdy vlastníci, kteří vyšli vyvlastniteli vstříc, prodali pozemky za mnohem horších podmínek než ti, kteří nejprve odmítli návrhy smluv akceptovat, načež místo podání návrhu na vyvlastnění vyvlastnitel raději počkal na změnu zákona, který výkupní ceny navýšil.

Pro úplnost je třeba zmínit i již spíše historické rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, jehož akademický význam však není ani dnes zanedbatelný. Nejvyšší soud ČR a následně i soud Ústavní konstatovaly, že o výši náhrady se rozhoduje podle právního předpisu účinného ke dni rozhodnutí o odnětí vlastnického práva.³⁹⁶ V tomto případě bylo řízení pravomocně ukončeno v září 2005, kdy bylo nutno při určení výše náhrady za vyvlastnění vycházet z ceny určené právními předpisy, tedy z ceny úřední. V průběhu soudního přezkumu ovšem došlo k zásadní změně zákona a rozhodování o náhradě

³⁹⁴ DÖRFL, Luboš – KRATĚNA, Jindřich – ORT, Petr - VÁCHA, Vladimír. *Soudní znalctví aneb minimum znalostí znalce nejen v oboru ekonomika – ceny a odhady nemovitostí*. ČVUT v Praze, Praha, 2009, X s. ISBN 978-80-01-04307-3. S. 51.

³⁹⁵ Třebaže u environmentálních důvodů nejsou tyto skoky tak výrazné, tak lze pro ilustraci uvést data o náhradách za vyvlastnění pro pozemky vyvlastňovaných pro dálnici D11 u Hradce Králové (soudní přezkum posledních vyvlastňovacích řízení tam skončil nedávno). Náhrada za m² pozemku se tam od roku 2007 do 2012 měnila každoročně, přičemž změny jsou zásadní: 1416 – 1091 – 1113 – 1121 – 709 – 806 Kč/m². Po novele č. 405/2012 Sb. je od 1. února 2013 pak cca 20-40 Kč/m².

³⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 9. 2011, sp. zn. 28 Cdo 691/2010 a usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1163/12.

ve výši obvyklých cen, která v tomto případě byla několikanásobně vyšší. Podle Nejvyššího soudu ČR však nelze dovodit zpětnou účinnost (retroaktivitu) následně vydaných předpisů stavějících tuto otázku již na bázi ceny obvyklé. Rozsudek byl kritizován nejen stěžovateli, přičemž v literatuře bylo trefně poukazováno na skutečnost, že nebyla dodržena rovnováha mezi náhradou a tržní hodnotou vyvlastňovaného majetku,³⁹⁷ jak požaduje výše uvedená judikatura ESLP. K této argumentaci se fakticky nakonec přiklonil v jiných případech i Ústavní soud (viz dále citované nálezy z léta 2015).

Výrazný nepoměr mezi úřední (zjištěnou) cenou a obvyklou cenou mohl být před účinností současného zákona o vyvlastnění vcelku běžný, třebaže nikoliv ve všech případech (např. sotva mohl nastat u nezastavených zemědělských pozemků, které tvořily drtivou většinu vyvlastněných pozemků). Ústavní soud sice uznal, že může jít o hraniční situaci, ale nepovažoval za možné uplatnit princip proporcionality i z toho důvodu, že „*nešlo jen o relaci (proporcionalitu) vyvlastněného majetku a peněžité náhrady, nýbrž i o vztah (proporcionalitu), pokud se týče stěžovatelů a okruhu subjektů nacházejících se v daném místě a čase v téže situaci jako oni.*“³⁹⁸ Tohoto problému si byl vědom Ústavní soud i v citovaných rozhodnutích z léta 2015 a správně tyto námitky odmítl odkazem na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, když uvedl, že „*subjekty, které nevyužily ve srovnatelné situaci možnosti domáhat se opětovného projednání věci rozhodnuté správním orgánem v oblasti vztahů soukromého práva podle § 244 an. OSŘ soudem, se nemohou dovolávat nerovného zacházení či dokonce se úspěšně domáhat mimo tímto ustanovením zákona předpokládaného postupu nového stanovení náhrady za vyvlastněný majetek, popřípadě náhrady škody představující rozdíl mezi cenou přiznanou podle dříve platných cenových předpisů a cenou obvyklou, jak ji má na mysli zákon o vyvlastnění.*“³⁹⁹

³⁹⁷ RYŠKA, Michal. Úvaha nad legalizací „krádeží ve veřejném zájmu.“ [online] Jiné právo, publikováno 20. 1. 2012. [cit. 12. 4. 2015] Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/michal-ryska-uvaha-nad-legalizaci.html>. Mimo tento stěžejní argument připomněl také fakt, že výši náhrady přezkoumává civilní soud, který podle části V. občanského soudního řádu o věci nově meritorně rozhoduje, tj. na rozdíl od správního soudnictví nerozhoduje podle stavu ke dni rozhodnutí správního orgánu.

³⁹⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1163/12.

³⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II ÚS 1135/14, bod 33.

9.3.1.6 Sbrnutí

Reakce na novelu byly mezi vlastníky (víceméně nevyhnutelně) i v některých odborných kruzích velmi kritické.⁴⁰⁰ Považují proto za vhodné zdůraznit, že je přehnané považovat změnu konstrukce určení ceny či náhrady za nemovitost ve smyslu zásady „pole za pole“ za „*potrestání neposlušných vlastníků*.“⁴⁰¹ Zvolená konstrukce je legitimním krokem zákonodárce, kterým se snaží snížit náklady na získání pozemků k realizaci účelů vyvlastnění a hlavně lépe postihnout otázku, kdo by měl profitovat ze zhodnocení nemovitostí účelem vyvlastnění.

Zákaz přihlížet ke zhodnocení i znehodnocení pozemku plánovaným veřejně prospěšným účelem není proto v rozporu ani s judikaturou ESLP,⁴⁰² neboť náhrada za vyvlastnění určená bez zohlednění účelu vyvlastnění zůstává v rozumném poměru k tržní hodnotě v době, kdy k vyvlastnění došlo. Tato rovnováha je zachována, protože vlastník si za náhradu může opatřit jiný pozemek určený ke stejnému způsobu využití.⁴⁰³ Nelze si představit vlastníka, který by trval na výměně za pozemek, kde se uvažuje v budoucnosti se stavbou vodní nádrže nebo úložiště odpadu, neboť takový pozemek je pro něj z dlouhodobého hlediska nevyužitelný.

Při určování náhrady za vyvlastnění jsou zásadní závěry, ke kterým dospěl Ústavní soud v létě 2015 ve dvou případech týkajících se ústavních stížností podaných stejnými osobami, kterým byly v letech 2003 a 2004 vyvlastněny

⁴⁰⁰ CABAL, Jaroslav. Návrat socialistické praxe. [online] Dostupné z: <http://konzervativnilysty.cz/texty/civilizace-a-spolecnost/761-navrat-socialisticke-praxe>. „*Sbrneme-li uvedené problematické části zákona (č. 405/2012 Sb. – pozn. autora), nezbytvá než konstatovat, že veřejná správa dostala do rukou nástroj srovnatelný s těmi, které užívala komunistická moc. Nadiktovala totiž, stejně jako ta bolševická, cenu vyvlastňovaných nemovitostí (zejména nestavebních pozemků) bez ohledu na jejich skutečnou hodnotu v čase vyvlastňování.*“

⁴⁰¹ HÁBA, 2013, op. cit., s. 54. Sluší se připomenout, že jiní autoři naopak soudí, že stávající úprava je nevyvážená, protože se zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, zcela výrazně přiklonil na stranu vlastníků. ŠTRAUS, Jaroslav. Vyvlastňování a problémy s ním spojené. *Bulletin stavebního práva*. 2012, č. 2, s. 22. ISSN 1211-6386.

⁴⁰² Srov. např. rozsudek ESLP ze dne 26. 11. 2009, ve věci Pešková proti ČR, stížnost č. 22186/03 či rozsudek ESLP ze dne 31. 5. 2007 Bistrovic proti Chorvatsku, stížnost 25774/05.

⁴⁰³ Ideálním řešením je z tohoto pohledu pochopitelně náhrada v podobě jiného pozemku.

pozemky za účelem výstavby obchvatu Otrokovic.⁴⁰⁴ Ústavní soud se odvolal na judikaturu ESLP a prohlásil, že v případě vyvlastňování pro potřebu výstavby silnic je v rozumném poměru k hodnotě majetku v zásadě pouze plná náhrada ve výši tržní ceny, protože zde neexistuje závažný veřejný zájem, který by ospravedlnil náhradu nižší.⁴⁰⁵ Zrušení rozsudků Vrchního soudu v Olomouci a Nejvyššího soudu ČR pak bylo nevyhnutelné, neboť přiznaná náhrada za vyvlastnění ve výši zjištěné ceny byla přibližně desetkrát nižší než obvyklá cena. S odůvodněním a rozhodnutím Ústavního soudu nelze než souhlasit. Bohužel z rozhodnutí Ústavního soudu ani Nejvyššího soudu ČR nelze zjistit, čím je způsoben tak flagrantní rozdíl ve zjištěné a obvyklé ceně pozemku vyvlastněného pro výstavbu dopravní stavby. Ústavní soud pouze odkazuje na znalecký posudek, aniž by jej však jakkoliv hodnotil. Tento přístup je typický a v tomto případě i víceméně pochopitelný, protože proti posudku žádný z účastníků řízení nevznesl námitku. Přesto si myslím, že mu měla být ze strany soudu věnována větší pozornost. Obecně totiž v roce 2004 (pozemky byly znaleckým posudkem oceněny ke dni 12. 3. 2004) platilo, že obvyklá cena a zjištěná cena pozemku byla identická (tuto praxi ostatně ŘSD ČR jako vedlejší účastník ve svém vyjádření popsalo), pokud šlo o nezastavěný zemědělský pozemek. Tyto pozemky se totiž oceňovaly jako stavební pozemky pozemních komunikací, protože byly územním rozhodnutím určeny k tomuto účelu. Ve výši zjištěných cen byly uzavírány i kupní smlouvy, které se v praxi rovněž používaly jako podklad pro stanovení obvyklé ceny porovnávacím způsobem. Pochybnosti vyvolává i skutečnost, že náhrada stanovená znaleckým posudkem v tomto případě činí 1 804 Kč/m², což je cena, která poměrně výrazně převyšuje současnou cenu pozemků určených pro výstavbu rezidenčních a komerčních objektů v Otrokovicích. Přitom se za posledních deset let cenová úroveň pozemků ČR zvýšila. Přestože tedy nelze argumentaci Ústavního soudu zpochybňovat, tak by zároveň bylo chybou z popisované dvojice nálezů

⁴⁰⁴ Ohledně námítky na rozpor s citovaným usnesením ze dne 1. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1163/12 řešící obdobný případ Ústavní soud uvedl, že s v usnesení nezabýval kolizí práv stěžovatelů na spravedlivou náhradu za vyvlastněný majetek s právy zaručenými LZPS a Úmluvou. Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II ÚS 1135/14, bod 16.

⁴⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II ÚS 1135/14 a nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14.

dovozovat, že většina nebo snad všechny náhrady za vyvlastnění přiznané do roku 2007 byly protiústavní. Naopak je třeba znovu zdůraznit, že jde o atypický případ, jehož kompletní analýza v podstatě není možná bez znalosti stavu v pozemku v okamžiku vyvlastnění, protože narušuje obecné pravidlo, že obvyklá a zjištěná cena pozemku určeného pro výstavbu pozemní komunikace byly v inkriminovaném roce 2004 identické. Zároveň tyto nálezy nijak nezpochybňují stávající způsob určování náhrady za vyvlastnění, který zachování rozumného poměru náhrady k tržní hodnotě vyvlastněné nemovité věci garantuje.

Odhlédnout nelze ani od závěrů týkajících se kompenzace za vypořádání spoluvlastnictví, které je dle Ústavního soudu nutné chápat za určitých podmínek jako nucené odejmutí vlastnického práva a musí tak splňovat podmínky čl. 11 odst. 4 LZPS, tudíž i podmínku přiměřené náhrady.⁴⁰⁶ O tu se jedná tehdy, vyjadřuje-li cena hodnotový ekvivalent umožňující podle místních podmínek obstarání věci a musí vyjadřovat cenu závislou nejen na konstrukci a vybavení, ale i poptávce a nabídce v daném místě a čase po nemovitosti obdobných kvalit.⁴⁰⁷ Prakticky totožný závěr obsahuje také důvodová zpráva k návrhu novely zákona o vyvlastnění, podle níž se majetkové poměry vyvlastňovaného nemají změnit, vyvlastňovaný by si měl teoreticky za poskytnutou náhradu opatřit obdobnou věc, jaká mu byla vyvlastněna.

Je třeba rovněž zdůraznit, že staveb, zastavěných pozemků a pozemků ve funkčním celku se stavbou⁴⁰⁸ se koncepcí „pole za pole“ vůbec nedotýká. Naopak je jednoznačně dáno, že nebude přihlíženo ani ke znehodnocení těchto nemovitostí v důsledku realizace účelu vyvlastnění (např. zatížení imisemi apod.).

Lze přivítat, že se tato konstrukce uplatní pro všechny odnětí a omezení vlastnického práva, bez ohledu na důvod, proč k němu dochází. Bohužel to již neplatí pro fázi vyjednávání před vyvlastňovacím řízením, neboť zákonodárce k ní přistoupil pouze u staveb dopravní infrastruktury. To lze považovat dokonce za motivační prvek, protože zpravidla bude ocenění

⁴⁰⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 12. 1994, č. j. III. ÚS 102/94.

⁴⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 5. 2002, sp. zn. 22 Cdo 885/2001. Stejná kritéria formuloval už Ústavní soud ve výše uvedeném rozhodnutí.

⁴⁰⁸ Příkladem pozemků ve funkčním celku mohou být například pozemky v areálu zemědělských družstev, travnaté hřiště s šatnami či ovocný sad vedle rodinného domu.

pozemku podle obecných pravidel pro vlastníka výhodnější (např. právě u účelů pro ochranu životního prostředí). Systematicky za čistší však považují použití téhož pravidla pro obě fáze vyvlastňovacího procesu (dobrovolnou i nucenou) a výhodnost dohody docílit přiznáním bonusu ke kupní ceně. V opačném případě totiž dochází ke srovnání jablek s hruškami. Věcně též nelze odůvodnit, proč by se měl způsob ocenění pozemku lišit, pokud je dohoda faktickou součástí vyvlastňovacího procesu. Vlastník neztrácí odmítnutím nárok dohody na bonus (tj. na odměnu za vstřícnost), ale je na něj aplikován zcela jiný způsob ocenění, který sice je přijatelný a ústavně konformní, ale podstatně méně transparentní. Je rovněž neekonomický, protože vyvlastnitel musí pro účely vyvlastňovacího řízení zadat nový posudek.

Nelze přehlédnout, že změna způsobu ocenění měla (alespoň krátkodobě) nepříznivé důsledky, protože způsobila odmítání nabídek smluv, jelikož nabízené ceny byly výrazně nižší než před tím. Tento jev byl u dopravních staveb, kde se mohl projevit již ve fázi vyjednávání, masově rozšířený. Teprve razantní navýšení bonusu ke kupní zavedené novelou č. 178/2014 Sb. opět umožnilo smlouvy sjednávat.

Zachování tohoto pravidla pouze pro fázi vyvlastnění znamená, že vyvlastnění je pro vlastníky ve srovnání s dobrovolným prodejem nevýhodné. Je toho docíleno ovšem způsobem, který není správný.

9.3.2 Náhrada za znehodnocení nevyvlastněných nemovitostí

Vyvlastněním pozemku nebo jeho části může dojít k poklesu ceny zbývající nevyvlastněné nemovitosti. Tato situace se týká jak nemovitostí sloužících podnikání (např. je vyvlastněno parkoviště u hotelu, přičemž parkoviště u hotelu již nebude možné vůbec zřídit nebo pouze ve větší vzdálenosti od něj, v důsledku čehož atraktivita hotelu a jeho cena klesne), tak řady pozemků, které k podnikání neslouží (např. zmenšení zahrady u rodinného domu v důsledku vyvlastnění její části může snížit cenu domu).

Pakliže zákon přiznává vyvlastňovanému náhradu ve výši obvyklé ceny pozemku, k němuž je odnímáno vlastnické právo,⁴⁰⁹ nelze v jeho ceně

⁴⁰⁹ Úkolem vyvlastňovacího úřadu je na základě znaleckého posudku určit náhradu za tento pozemek. V jeho ceně bude zohledněno pouze využití pozemku ke komerčnímu účelu i další cenotvorné faktory jako tvar pozemku, lokalita apod.

zohlednit pokles hodnoty zbývající části majetku vyvlastňovaného.⁴¹⁰ Nabízí se sice ještě úvaha o rozšíření vyvlastnění i na hotel na žádost podnikatele, pokud by nebylo možné jej užívat bez vyvlastňovaného pozemku vůbec nebo jen s nepřiměřenými obtížemi. Tak závažné následky však odstranění parkoviště zřejmě mít nebude a vyvlastnění bude provedeno pouze v nezbytném rozsahu pro realizaci účelu (blíže k posuzování této otázky kapitola 8).

Z ekonomického hlediska jsou totožné případy, kdy vyvlastněním dojde ke snížení příjmů z podnikatelské činnosti, což lze demonstrovat mj. na případě vyvlastněného hotelového parkoviště či zmenšení pastvin pro chov dobytka a menší produkci živočišných produktů. ESLP se takovými konsekvencemi zabýval v případě francouzského farmáře Henri Lallementa, který se zaměřoval převážně na produkci mléka. Bylo mu vyvlastněno cca 30 % pozemků rodinné farmy, které zároveň představovaly přibližně 60 % plochy vyhrazené produkci mléka. Podle soudu vyvlastnění učinilo hospodaření na zbývajících pozemcích finančně neproveditelné (financially unviable) a proto vedlo ke ztrátě zdroje jeho příjmů. Poněvadž vyplacená náhrada za vyvlastnění nepokryla tuto újmu, nebyla náhrada v přiměřeném poměru k ceně vyvlastněného majetku. Tím došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvy.⁴¹¹ Z rozsudku ESLP vyplývá závěr, že je třeba pro dosažení spravedlivé rovnováhy zohlednit v ceně vyvlastňovaného majetku i vliv na zbývající část majetku, představuje-li pro vyvlastňovaného zdroj příjmů.

Vzhledem k závažnosti důsledků vyvlastnění je nezbytné, aby při určování kompenzace byly vzaty do úvahy všechny relevantní okolnosti. Porušení této povinnosti jinak může mít za následek porušení čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy.⁴¹² ESLP se opakovaně zabýval otázkou, jestli je třeba poskytnout kompenzaci i za znehodnocení majetku, u něhož není vlastnické právo přímo odnímáno. Případy posuzoval *ad hoc* a je proto poměrně obtížné formulovat obecně použitelné pravidlo. Z často citovaného případu chorvatských

⁴¹⁰ Ve výjimečných případech se však při určování náhrady za zřízení věcného břemene do jeho rozsahu zahrnují také tzv. hluché zbytky pozemku (např. vzniklý úzký pruh pozemku, který nelze využít nebo na něj není přístup). Tento přístup je tedy diskutabilní.

⁴¹¹ Rozsudek ESLP ze dne 11. 4. 2002, ve věci Lallement proti Francii, stížnost č. 46044/99. Informace o rozhodnutí čerpány z Human Rights Case Digest. Wolters Kluwer, 2002, č. 13. s. 331-335.

⁴¹² Rozsudek ESLP ze dne 31. 5. 2007 ve věci Bistović proti Chorvatsku, stížnost č. 25774/05. Body 36 a 44.

stěžovatelů, jimž byla vyvlastněna část zemědělské usedlosti a zbývající část bezprostředně sousedila s dálnicí, vyplynulo, že pokud vysoká hluková zátěž mající za následek zásah do práv na pokojné užívání nemovitosti znamená také významnější přímý vliv na snížení ceny zbývajícího majetku, tak musí být tato újma kompenzována.⁴¹³ V tomto případě i v dalším, na který soud v rozsudku odkázal,⁴¹⁴ bylo podstatným faktorem také to, že státy k těmto vlivům při rozhodování o náhradě vůbec nepřihlížely. Tento závěr potvrzuje také čerstvý rozsudek ESLP, ve kterém soud neposoudil jako porušení čl. 1 Protokolu č. 1 snížení ceny souboru nemovitostí (areál zámku) v důsledku stavby dálnice v jeho blízkosti.⁴¹⁵ Nárok za znehodnocení v důsledku realizace stavby (nikoliv však vyvlastnění) je možný tedy pouze v případě velmi intenzivního zásahu do vlastnických práv.

V zahraničí je přitom vcelku běžné, že je kompenzováno i snížení hodnoty nevyvlastněných nemovitostí, je-li způsobeno právě vyvlastněním. Je to pravidlem v Německu,⁴¹⁶ USA⁴¹⁷ či Anglii, kde však musí znehodnocení dosáhnout minimální výše - alespoň 50 liber.⁴¹⁸ Požadavek určité intenzity znehodnocení je dle mého názoru na místě, neboť nejsou kompenzovány bagatelní věci.⁴¹⁹ Na druhou stranu i v těchto případech je zřejmě nutné znalecké zkoumání. Míru znehodnocení lze vcelku snadno zjistit porovnáním ceny nevyvlastněné nemovitosti před a po vyvlastnění (tento způsob ocenění znalci v ČR již používají při oceňování věcných břemen), resp. určením rozdílu mezi cenou celku a cenou zbývající nevyvlastněné části. Stejně postupy jsou používány i v zahraničí.⁴²⁰

⁴¹³ Rozsudek ESLP ze dne 31. 5. 2007 ve věci Bistrovich proti Chorvatsku, stížnost č. 25774/05. Body 41, 42 a 44.

⁴¹⁴ Rozsudek ESLP ze dne 24. 11. 2005 ve věci Ouzounoglou proti Řecku, stížnost č. 32730/03. Failing to grant indemnity for the decrease in the value of their remaining estate.

⁴¹⁵ Rozsudek ESLP ze dne 25. 6. 2015 ve věci Couturon proti Francii, stížnost č. 2774/05. Citováno dle Zpravodaj kanceláře vládního zmocněnce č. 3/2015, s. 28-29.

⁴¹⁶ KUBATZKY, 2003, op. cit., s. 43.

⁴¹⁷ Pro podrobnosti srov. SCHEIDERICH, 2014, op. cit., s. 33-71.

⁴¹⁸ BARNES, Michael. *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*. Oxford: Hart publishing, 2014, 592 s. ISBN 978-1-84946-448-2. S. 5.

⁴¹⁹ Analogicky i stát nevybírá poplatky či daně v případech, kdy nedosáhnou určité minimální výše.

⁴²⁰ SCHEIDERICH, 2014, op. cit., s. 21 či *Valuer General's Policy*. Office of the Valuer General. ISSN 2203-9600.

De lege lata je nesporné, že civilní soud v rámci přezkumu výroku o výši náhrady za vyvlastnění může stanovit částku vyšší s přihlédnutím k mimořádným vlastnostem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby, popřípadě k mimořádným okolnostem věci. Rozsah moderačního práva soudu zákonodárce v § 28 odst. 3 VyvZ omezil výčtem okolností, které lze považovat za mimořádné, přičemž současně stanovil také jejich význam. Mimořádností je význam pozemku nebo stavby pro podnikatelskou činnost, který umožňuje navýšit kompenzaci až o 20 %, a zmírnění tvrdosti vyvlastnění (až o 40 %). Tímto moderačním právem lze na znehodnocení pozemku částečně reagovat. Toto právo bylo zavedeno až zákonem č. 405/2012 Sb., přičemž důvod tohoto kroku nelze z důvodové zprávy⁴²¹ bohužel poznat. Není ani zřejmé, proč touto pravomocí nedisponují již vyvlastňovací úřady, které náhradu na základě znaleckých posudků stanovují. Zůstává také otázkou, zda je výše uvedené navýšení dostatečné.

Vlastníci občas argumentují, že v důsledku uskutečnění účelu vyvlastnění (nikoliv však přímo vyvlastněním pozemku) dojde ke snížení ceny nemovitostí v okolí. Poměrně značná pozornost byla v médiích věnována těmto důsledkům v souvislosti těžbou nerostů, rozšířením letiště, stavbou bioplynových stanic a větrných elektráren či v poslední době ubytoven. Faktorem však může být v podstatě jakákoliv změna v území, tj. i environmentální důvody vyvlastnění (hlubinné úložiště, protipovodňová hráz pro ochranu obcí níže po proudu). Je přitom typické, že námitky jsou často formulovány pouze obecně a pokles ceny není doložen žádnými odbornými podklady. Tyto případy je nutné odlišovat od případů částečného vyvlastnění nemovitosti, jež mělo vliv na hodnotu nevyvlastněné části, protože zde nedochází k omezení ani odnětí práv k pozemku.⁴²² ESLP se ve výše analyzovaných případech bohužel vyhnul jednoznačně odpovědi na otázku, zda tento nárok mají také vlastníci nemovitostí, které nebyly vyvlastněním vůbec dotčeny (takové se nachází u každé větší stavby).

⁴²¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 405/2012 Sb., kterým se mění zákon o vyvlastnění. Sněmovní tisk č. 683, 6. volební období.

⁴²² Rozsudek ESLP ze dne 26. 4. 2011 ve věci Antunes Rodrigues proti Portugalsku, stížnost č. 18070/08. Zřejmě se tedy neuplatní citovaný rozsudek ve věci Bistrovic proti Chorvatsku.

Soudy však zastávají názor, že v územním řízení „je stavební úřad sice oprávněn a povinen posoudit námitku snížení tržní ceny sousedních nemovitostí, avšak činí tak jen z pozice nástrojů stavebního zákona, tedy zejména z hlediska souladu s územně plánovací dokumentací, s obecnými požadavky na výstavbu a se zájmy chráněnými dalšími předpisy.“⁴²³ Může-li tedy nová stavba či změna v území vést ke snížení hodnoty nemovitostí, musí si vlastníci „svá práva střežit včas, tj. již v procesu pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace a snažit se tak zasadit o takovou formu zástavby, kterou považují pro sebe za přijatelnou.“⁴²⁴ Přístup ke kompenzaci tedy není zcela zavřený, ale lze se jí domáhat pouze mimo územní řízení a proces pořizování územně plánovací dokumentace postupem podle § 102 StZ, který byl již analyzován v části 6.2.2.

Je nezbytné připomenout, že nikdo nemá nárok na to, aby se podmínky v území neměnily. Změny jsou součástí vývoje území (byť vždy nejde o jeho rozvoj) a mohou se na ceně nemovitostí projevit pozitivně i negativně, což soudy uznávají.⁴²⁵ Vlastník pozemku musí proto sledovat a předvídat probíhající či možné změny v okolí, pokud chce zabránit jeho znehodnocení.⁴²⁶ V jednom rozsudku NSS dokonce uvedl, že vlastník si musí zjistit, zda obec nezpracovává nový územní plán a pro jaký způsob využití je v něm pozemek určen.⁴²⁷ Není přitom důvod, proč by měl kupující nést vyšší odpovědnost než původní vlastník. Cenu pozemku ovlivňuje mj. vývoj trhu s nemovitostmi (ekonomická krize, změna poptávky po určitých typech nemovitostí), počet pracovních příležitostí, složení obyvatel (viz uvedené ubytovny), požadavky na bydlení (preferenze rodinných domů na úkor bytů) či přírodní podmínky (povodňové riziko, nedostatek vody, eroze půdy), nebo dostupnost občanského vybavení (zrušení zastávky, zřízení školy apod.). Ačkoliv řada z těchto jevů je způsobena jednáním člověka, není s nimi zcela logicky spojen nárok na kompenzace. Na většinu z těchto skutečností přitom musí pořizovatel územního plánu reagovat a podmínky pro využití území náležitě

⁴²³ Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 56/2011-133.

⁴²⁴ Rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145.

⁴²⁵ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2014, č. j. 64 A 5/2014-171.

⁴²⁶ Oceňovací literatura v souvislosti s motivy účastníků realitního trhu hovoří o tzv. spekulaci do budoucna, kdy většinou nabízející očekává, že situace jeho pozemku spíše k horšímu a snaží se jej zbavit co nejdiskrétněji, dokud si ještě udržuje hodnotu a poptávající nejsou plně informováni. ZAZVONIL, 2012, op. cit., s. 36.

⁴²⁷ Rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2010, č. j. 5 Ao 1/2010-91.

upravit, protože dochází ke změně předpokladů, s nimiž počítal předchozí územní plán. Nová výstavba (tj. podoba územního plánu) není tedy jediný faktor, který ovlivňuje cenu nemovitostí. Nářky vlastníků nad nespravedlivým poklesem cen v důsledku realizace nové stavby nebo jiného způsobu využití pozemku v sousedství, proto nesdílím, pokud jsou příslušné změny realizovány na základě příslušných povolení.

Je-li důvodem pro poskytnutí kompenzace snížení ceny majetku způsobeného významným zásahem do vlastnického práva (imisemi), podporuje to podle některých autorů závěr, že je třeba tuto skutečnost zohledňovat i v těchto případech.⁴²⁸ V podmínkách ČR je však tento nárok pokryt spíše § 1013 NOZ v rámci tzv. obtěžování imisemi nebo právem podávat námitky v územním řízení: tedy nezávisle na vyvlastňovacím řízení. Vzhledem k širokému prostoru pro uvážení, které mají státy k dispozici, lze očekávat porušení pouze v případech významných imisí z užívaného sousedního pozemku (typicky u dopravních staveb – viz výše případ Couturon), přičemž vhodnější k ochraně před imisemi je pak čl. 8.⁴²⁹

9.3.3 Náhrada nákladů vyvolaných vyvlastněním

S prodejem nemovitosti jsou spojeny různé náklady (správní poplatky, vyklizení pozemku, právní pomoc apod.). Tyto výdaje zpravidla nese prodávající (ale může se pokusit je promítnout do ceny), nebo se může s kupujícím dohodnout, že je ponese on. Na rozdíl od prodeje nemovitosti je vyvlastněním vlastníku pozemku vnučeno. Pokud by k vyvlastnění nedošlo, nemusel by vyvlastňovaný tyto náklady vynaložit a nevznikla by mu tedy majetková újma. Je proto nutné, aby tyto náklady, které jsou přímo způsobeny vyvlastněním (odnětím vlastnického práva k pozemku či stavbě) uhradila osoba, v jejíž prospěch je právo odnímáno.

Ve výši náhrady za vlastní pozemek je není možné zohlednit a proto i z důvodů praktických jsou vyčíslovány zvlášť. Zákon o vyvlastnění je formulován na první pohled vhodným způsobem, když uvádí pouze demonstrativní

⁴²⁸ GALLIGAN, Eamon – MCGRATH, Michael. *Compulsory Purchase in Ireland. Law and Practice*. Dublin: Bloomsbury, 2013, 738 s. ISBN: 978-1845922306. S. 104.

⁴²⁹ PRADUROUX, Sabrina. The European Convention on Human Rights and Environmental Nuisances. *European Review of Private Law*. 2008, č. 2, s. 269-281. S. 280. Též Rozsudek ESLP ze dne 24. 11. 2005 ve věci Ouzounoglou proti Řecku, stížnost č. 32730/03.

výčet nejběžnějších nákladů (stěhování a změna místa podnikání), protože umožňuje reagovat na různé situace, které mohou nastat.⁴³⁰ Posouzení, co se rozumí dalšími obdobnými náklady, je věcí rozhodování vyvlastňovacích úřadů a soudů. Zákon stanoví pouze podmínku, že je vyvlastňovaný účelně vynaloží následkem a v souvislosti s vyvlastněním.

Jelikož náklady mohou být v některých případech vysoké, je v zájmu spravedlivého vypořádání, aby byly hrazeny skutečně veškeré náklady, které jsou vyvlastněním přímo způsobeny. Vedle toho některé náklady mají větší význam než „jen“ umožnit pokračovat v dosavadní činnosti na jiném místě. Např. úhrada nákladů na právní zastoupení umožňuje efektivní ochranu práv vlastníka.

Je povinností vyvlastňovaného, aby výši těchto nákladů prokázal. Může tak učinit ceníky stěhovacích společností, cenovou nabídkou na zpracování nových vizitek a ve složitějších případech znaleckými posudky (např. náklady na montáž technologického celku).

9.3.3.1 Přemístění

Stěhovací náklady jsou v zákoně přímo zmíněny. Jejich souvislost s vyvlastněním je jednoznačná. V úvahu přichází zejména u staveb, které obsahují řadu movitých věcí, které vyvlastňovány nejsou, ovšem vlastník je v ní nemůže ponechat. Obdobně u různých manipulačních ploch. Domnívám se, že nárokovatelné jsou i náklady na stěhování věcí, které se nenachází na vyvlastňovaném pozemku, pokud ztráta práv k pozemku si vynutí jejich přemístění (např. velikost pastviny poklesne pod plochu, která je požadována pro chov některých hospodářských zvířat). Hrazeny by měly být i náklady na dočasnou úschovu věcí do okamžiku, kdy je bude možné přemístit do vlastního objektu vyvlastňovaného, který jím v době vyvlastnění nedisponoval. Diskutabilní může být požadavek na úhradu nákladu na „likvidaci“ odpadu, který vznikl v souvislosti se stěhováním.

⁴³⁰ Na rozdíl od předchozího § 19 vyhlášky č. 43/1969 Sb., který se uplatnil do konce roku 2006. „*Za odstranění, popřípadě za přemístění nevyvlastněných přenosných staveb z vyvlastňovaného pozemku přísluší náhrada ve výši průměrných a prokazatelně vynaložených nákladů; tato náhrada nepřislouží, jestliže vlastník byl na základě smlouvy nebo úředního rozhodnutí povinen je na svůj náklad odstranit. Za přestěhování svislů a jiného movitého majetku uživatele vyvlastněné stavby do místa nového určení se poskytne náhrada ve výši průměrných a prokazatelně vynaložených nákladů.*“

Zákon dále výslovně počítá též s úhradou nákladů na změnu místa podnikání. Povaha těchto nákladů může být velmi různorodá. Vyvlastnění může vést i ke změně sídla podnikatele (je vyvlastněna budova, kde společnost sídlí) a nutnosti změny společenských listin, vizitek či reklamních dokumentů, pokud to neznamená přímo zánik podniku jako takového.

V případě zřízení věcného břemene je z povahy věci téměř vyloučeno tyto náhrady vlastníkovi přiznat, neboť vlastník bude moci pozemek i po zřízení věcného břemene nadále užívat.

9.3.3.2 *Transakční náklady*

Zatímco prodávající je srozuměn s tím, že bude hledat jiný pozemek a nést náklady spojené s převodem vlastnického práva, pokud bude chtít nadále užívat pozemek s vlastnostmi, který prodává, vyvlastňovaný tuto možnost nemá. Pokud nedojde k dohodě s vyvlastnitelem o poskytnutí jiného (náhradního) pozemku, musí si takový pozemek vyhledat, uzavřít smlouvu, zaplatit poplatek za vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí a uhradit daň z převodu nemovitosti. A to za předpokladu, že bude na trhu vhodný pozemek vůbec k dispozici.

Jelikož jsou tyto náklady způsobené vyvlastněním, měly by být hrazeny. Vyvlastňovaný by přitom dle mého názoru neměl být povinen odůvodňovat, proč se rozhodl obstarat jiný pozemek. Pozemek by však měl být využitelný ke stejnému účelu jako pozemek, který byl předmětem vyvlastňovacího řízení, protože jinak by nešlo o jeho substitut a nebyla by zde souvislost s vyvlastněním.

Soudy se k této otázce zřejmě dosud nevyjádřily. V Německu je nárok na náhradu transakčních nákladů na vyhledání pozemku, souhlasí-li vyvlastnitel s jeho vyhledáním a znamená-li to pro něj úsporu nákladů.⁴³¹

9.3.3.3 *Právní zastoupení*

V ČR nejsou nyní náklady na zastoupení advokátem ve vyvlastňovacím řízení hrazeny.⁴³² To považuji za nesprávné, protože vyvlastňovaný není

⁴³¹ KUBATZKY, 2003, op. cit., s. 45.

⁴³² ČERNOCKÝ, Robert. Význam znalecké činnosti v procesu vyvlastnění. *Soudní inženýrství*. 2011, č. 4, s. 202-206. ISSN: 1211- 443X. S. 206. Citován je rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 34 C 33/2008-43.

realitním makléřem ani nemá právní vzdělání. Odmítnout úhradu těchto nákladů nelze ani s odkazem na zásadu „neznalost práva neomlouvá“. Na rozdíl od vyvlastňovaného vyvlastnitel disponuje potřebnými znalostmi i zkušenostmi nebo si na tuto činnost specializované firmy najímá. Úhrada nákladů na profesionální právní zastoupení umožní vyrovnat tuto nerovnost, která může být v průběhu vyjednávání i vlastního vyvlastňovacího řízení až zneužitelná. Hrozbu zásahu do vlastnického práva totiž vyvlastněný nijak nezpůsobil.

Úhrada těchto nákladů je v zahraničí běžná a doporučována jako standard.⁴³³ Úkolem rozhodovací praxe by mělo být upřesnění úkonů, které by byly považovány za nutné (účelné) pro efektivní ochranu vyvlastňovaného a volba metody, jak určit výši nákladů.

Přitom náklady na zpracování znaleckých posudků, které mají totožnou povahu, jsou přímo v zákoně uvedeny jako povinně hrazené, třebaže systematicky na jiném místě. Ve všech případech hradí náklady na zpracování posudku vyvlastnitel, protože zapříčinil vznik těchto nákladů. Je ovšem paradoxní, že způsob určení odměny za zpracování těchto posudků se liší v závislosti na osobě, která jej zadává. Je-li zpracován na objednávku vyvlastnitel nebo vyvlastňovaného, určí se odměna dohodou stran.⁴³⁴ Oproti tomu odměna znalce ustanoveného úřadem je stanovena na základě § 16 až 19 vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, která stanoví maximální odměnu ve výši 350 Kč za hodinu. Ta již několik let neodpovídá obvyklé odměně znalce v oboru oceňování nemovitostí,⁴³⁵ a je „tíse obcházena“ vykazováním většího počtu odpracovaných hodin.

9.3.3.4 Zmařená investice

Bezpochyby výjimečnou, avšak o to závažnější situací pro vlastníka, je realizace environmentálního důvodu na pozemku, který současný vlastník zakoupil v době, kdy na něm byla přípustná jiná stavební aktivita. V následném

⁴³³ VIITANEN, Kaiko a kol. *Compulsory Purchase and Compensation. Recommendations for Good Practice*. Kodaň: International Federation of Surveyors, 2010, 36 s. ISBN 978-87-90907-89-1. S. 6. Dostupné z: <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub54/figpub54.pdf>. S. 22. KUBATZKY, 2003, op. cit., s. 56 pro případ Německa.

⁴³⁴ § 17 odst. 2 ve spojení s § 12 odst. 2 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.

⁴³⁵ Srov. BRADÁČ, Albert. K odměňování znalecké činnosti v ČR. *Soudní inženýrství*. 2012, č. 2, s. 83-100. ISSN: 1211- 443X.

řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření lze dokonce zrušit již vydané uzemní rozhodnutí.⁴³⁶ Přestože oprávněnému z něj náleží náhrada jeho zmařené investice podle pravidel v § 102 StZ, tak by bylo hospodárnější, aby tato náhrada byla poskytnuta spolu s odnětím vlastnického práva k pozemku, přestože je třeba respektovat, že k tomuto odnětí a vyplacení náhrady by mělo dojít v přiměřené době. Tímto způsobem by bylo možné reagovat také na mezery, které současné znění § 102 StZ má (viz část 6.2.2).

9.3.4 Naturální náhrada

Vyvlastňovaní požadují často již ve fázi vyjednávání místo finančního vyrovnání náhradní pozemky či stavby (viz kapitola 7.2.3). Peněžní kompenzace byla vždy pro svou jednoduchost preferovaným způsobem, přestože byla připuštěna i jiná forma náhrady.⁴³⁷ S cílem zabránit snižování počtu sportovních zařízení umožnil § 7 zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, aby v případě vyvlastnění sportovního zařízení, byla místo finanční kompenzace poskytnuta náhrada ve formě věcného plnění ve srovnatelném rozsahu a kvalitě. Ani v tomto případě však věcné plnění není nárokovatelné a představuje tak pouze deklaraci (přání) zákonodárce. Také podle § 11 VyvLZ lze vyvlastňovanému poskytnout místo finanční náhrady za pozemek nebo stavbu jiný pozemek nebo stavbu. Podmínkou je dohoda s vyvlastnitelem, přičemž vyvlastňovaný má právo na vyrovnání rozdílu v ceně vyvlastněného pozemku nebo stavby a náhradního pozemku nebo stavby.

Sluší se zdůraznit, že naturální náhrada kompenzuje pouze cenu pozemku, který je vyvlastňovaný, a sama o sobě nesnižuje nárok na úhradu nákladu vyvolaných vyvlastněním. Fakticky ovšem některé činnosti nebude muset vyvlastněný provést (např. vyhledat jiný pozemek).

V ČR jde o výjimečný způsob řešení, a to z důvodů, které byly již analyzovány v části 7.2.3. Poněvadž je i v tomto případě nutná dohoda, jde o právně nevymahatelný nárok vyvlastňovaného. V případě dohody o směně bude

⁴³⁶ § 94 odst. 3 StZ.

⁴³⁷ Srov. např. § 19 odst. 2 zákona č. 87/1958 Sb., o stavebním řádu: „*Je-li předmětem vyvlastnění osobní majetek nebo zemědělský pozemek, může stavební úřad přiznat vyvlastněnému na jeho žádost nebo na návrh vyvlastnítele náhradu v jiném vhodném nemovitém majetku nebo ve stavebních prostředcích.*“

zřejmě pravidlem, že bude vyvlastňovací řízení zastaveno, protože v jeho průběhu došlo k dohodě o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění (§ 23 odst. 2 písm. b) VyvlZ).⁴³⁸

Současně však může nastat i situace, že vyvlastňovací úřad vydá rozhodnutí, ve kterém určí, jaký pozemek nebo stavba přechází do vlastnictví vyvlastňovaného, popřípadě rozhodne též o vyrovnání rozdílu v ceně vyvlastněného pozemku nebo stavby a náhradního pozemku nebo stavby podle oceňovacího předpisu účinného v době vyvlastnění, včetně lhůty k poskytnutí plnění, která nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí. Vyvlastňovací úřad v takovém případě tedy bude fakticky schvalovat dohodu o směně (ve smyslu § 11 VyvlZ), přičemž rozhodne o náhradě jako celku, tzn. že posoudí i vynaložené náklady.

Vyvlastňovaný musí mít na paměti, že způsob ocenění pozemků pro účely vyvlastňovacího řízení je odlišný než pro případ dohody, což nepříznivě ovlivní jeho nárok. Ovšem tuto skutečnost zde překonat v rámci dohody, takže lze očekávat, že se vyvlastnitel s vyvlastňovaným shodnou na způsobu ocenění.

Česká úprava v tomto ohledu není vstřícná a vyvlastňovaný musí spolehávat na vstřícnost vyvlastnitelů, třebaže správní soudy vyložily příslušná ustanovení způsobem, který vyvlastnitelů disponujícího vhodnými pozemky víceméně nutí vyhovět žádostem vyvlastňovaných (viz část 7.2.3). Dokonce v podstatě zakládá právo, které garantuje např. slovinský zákon, totiž opravňuje vyvlastňovaného, aby získal do vlastnictví jiný vhodný pozemek od vyvlastnitelů, pokud jej je schopen vyvlastňovaný identifikovat.⁴³⁹ V případě zemědělských pozemků si přitom lze sotva představit, že stát nebude mít k dispozici potřebné pozemky, pokud nebude vyvlastňovaný trvat na konkrétní lokalitě, v níž stát pozemky buď skutečně nedisponuje, nebo jsou blokovány pro jiný účel.

⁴³⁸ „Pokud se vyvlastnitel a vyvlastňovaný shodně rozhodli řešit předmět vyvlastňovacího řízení dohodou a soubhlasili se zastavením vyvlastňovacího řízení, jak se stalo v předmětné věci, pak vyvlastňovacímu úřadu nezbyvá než řízení zastavit. Právě tato skutková podstata je předmětem úpravy v § 23 odst. 2 písm. b) VyvlZ. Existence dohody může být vyvlastňovacím úřadem ověřena i ze soublasného prohlášení účastníků této dohody, tj. vyvlastnitelů a vyvlastňovaných. Případně formální uzavření kupní smlouvy a její realizace, tj. vložení do katastru nemovitostí a úhrada kupní ceny, případně jiného protiplnění, může pak proběhnout dodatečně poté, co již bylo vyvlastňovací řízení zastaveno.“ Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26.

⁴³⁹ ŠUMRADA, 2013, op. cit., s. 18.

Považoval bych za krok správným směrem, aby zákonodárce přinutil vyvlastnítele ještě k větší vstřícnosti. Je třeba si totiž uvědomit, že peníze nejsou rovnocenné náhradnímu pozemku. Poskytnutí náhradních pozemků může také výrazně snížit nebo vyloučit další prvky kompenzace, protože bude možné nadále provozovat podnikání na stejném místě či nedojde ke znehodnocení nemovitosti.⁴⁴⁰ Zejména u nemovitostí využívaných ke společenským účelům (kostely, sportovní zařízení) by mělo být preferovaným řešením věcné plnění (s možností jiné dohody), protože jde o nemovitosti, které se pro svou ojedinělost velmi složitě oceňují, jsou v podstatě neprodejně a slouží také místní komunitě. Tento způsob řešení může být těž efektnější, protože umožní výstavbu objektu odpovídajícího současným potřebám, protože by došlo k přemístění účelu nikoliv konkrétní nemovitosti (např. by byl postaven kostel pro 200 farníků, ačkoliv nevyužitá kapacita stávajícího je 1 000; větší budova znamená také vyšší provozní náklady).⁴⁴¹ Přemísťují se ovšem pouze budovy nepodnikatelské, protože pouze pro tyto neexistuje trh (za podmínek, že je užívána, není poptávka po takové nemovitosti, činnost bude provozována po vyvlastnění na jiném místě a náklady na přemístění nesmí být nepřiměřené ceně vyvlastňované věci).⁴⁴² V Anglii sice nemá vyvlastnitel povinnost poskytnout náhradní pozemek ale vyvlastnitel je zpravidla ochoten pomoci při hledání jiné vhodné nemovitosti.⁴⁴³

9.3.5 Náhrada za zřízení věcného břemene

Právní ani znalecká literatura se problematice určování náhrad za jejich zřízení ve vyvlastňovacím řízení dlouho podrobně nevěnovala.⁴⁴⁴ Z opatrnosti

⁴⁴⁰ V některých případech však může být ekonomicky opodstatněné podnik místo přemístění zrušit (jeho vázanost na lokalitu je příliš velká – např. zeměpisné označení).

⁴⁴¹ *Compulsory compensation and purchase in United Kingdom. Bussines owners.* [online] Land & Property Services, 2012. [cit. 10. 8. 2015] Bod 2.19.

⁴⁴² *Compulsory purchase and compensation: booklet 2.* [online] Department for Communities and Local Government, 2004, s. 12. [cit. 5. 8. 2015] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/collections/compulsory-purchase-system-guidance>.

⁴⁴³ Tamtéž, s. 17.

⁴⁴⁴ Zřejmě nejpodrobněji AMBRUSOVÁ, 2009, op. cit., s. 105-109. BRADÁČ, Albert a kol. *Věcná břemena od A do Z.* Praha: Linde, 2009, 364 s. ISBN 978-80-7201-761-4. se této problematiky dotýká pouze stručně na stranách 144, 152 a 157. Nad rámec citace právního předpisu se problematice nevěnuje ani JANDERKA, 2010, op. cit., s. 30. Odborných článků pojednávajících o náhradě za zřízení práva odpovídajícího věcnému břemenu v obecné rovině je samozřejmě mnoho.

raději připomínám, že také u věcných břemen se rozlišuje zjištěná a obvyklá cena. Považuji za vhodné stručně vysvětlit, co se těmito termíny rozumí, protože rozdíly mezi těmito cenami nejsou často vůbec brány v potaz. V prvním případě jde o cenu určenou podle § 16 b ZOM (dříve § 18), který stanovuje právně závazný způsob ocenění. Zjištěná cena je určena zejména pro daňové účely, ale na základě dohody stran nebo rozhodnutí orgánů veřejné moci je možné ji použít i v jiných případech. V případě obvyklé ceny věcného břemene jde „o *určení hodnoty náhrady za zřízení tohoto práva mezi smluvními stranami*“,⁴⁴⁵ přičemž jde o cenu, která by byla dosažena při poskytování stejného nebo obdobného práva v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění, tj. cenu obvyklou ve smyslu § 2 ZOM. Rozlišování není pouze akademickou záležitostí, ale je velmi významné i pro ochranu práv vlastníků nemovitostí, protože úroveň jednotlivých cen se může výrazně lišit.⁴⁴⁶

Používaný § 16b ZOM v žádném případě neupravuje způsob stanovení stanovení obvyklé ceny věcného břemene, byť vychází z ročního užítku ve výši obvyklé ceny. Ve výši obvyklé ceny se totiž zjišťuje pouze roční užitek, nikoliv cena samotného práva (podrobněji je výpočet popsán dále a v odborné literatuře). Stanoví tudíž způsob výpočtu ceny zjištěné.

Vyvlastňovanému náleží podle § 10 odst. 1 písm. b) VyvlZ náhrada ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemenu. Podle ustanovení § 10 odst. 3 VyvlZ se náhrada za zřízení věcné břemeno stanoví takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění. Nedostatkem právní úpravy je skutečnost, že není jednoznačně předepsáno, jaký druh ceny má být určen. Jsou stanovena pouze kritéria, kterým musí náhrada odpovídat. V úvahu přitom přichází přinejmenším určení ceny zjištěné a obvyklé ceny věcného břemene.

Nelze souhlasit s obecně zastávaným názorem, že v případě „*ocenění věcných břemen pro účely zákona o vyvlastnění se stanoví obvyklá hodnota*

⁴⁴⁵ HÁBA, Jaroslav, ŠVANCAROVÁ, Šárka. Jak ocenit správně věcná břemena: fenomén pronásledující vlastnické vztahy k nemovitostem. *Odbadce a oceňování majetku*. 2004, č. 3. ISSN 1213-8223.

⁴⁴⁶ V případě věcného břemene inženýrské stavby zřízeného na zemědělském pozemku je obvyklá cena běžně i 4× vyšší než cena zjištěná. Blíže HANÁK, Jakub – SEDLÁČEK, Jan. Určování náhrady za zřízení věcného břemene ve vyvlastňovacím řízení. *Soudní inženýrství*. 2012, roč. 23, č. 1, s. 32-40. ISSN 1211-443X.

(věcného břemene – pozn. autora), ovšem výpočet se provede dle § 18 zákona o oceňování majetku,⁴⁴⁷ protože ustanovení § 10 VyvlZ je nutné s ohledem na cíl zákona o vyvlastnění interpretovat jiným způsobem tak, aby odpovídal smyslu zákona a požadavkům na určování náhrady za omezení vlastnického práva.

Předně odkaz na § 18 ZOM (dnes obsahově shodný § 16b uvedený v poznámce pod čarou k ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) VyvlZ, který je zřejmě důvodem výše uvedeného názoru, nestanoví závazné pravidlo pro interpretaci tohoto ustanovení, protože text poznámek pod čarou nemá závaznou povahu.⁴⁴⁸

Vzhledem k zásadnímu rozdílu v povaze ceny obvyklé a ceny zjištěné není možné použití výpočtu podle § 16b ZOM majetku ani na základě analogie práva,⁴⁴⁹ protože jde o výklad, který je v neprospěch vyvlastňovaného, tj. osoby, jejíž vlastnické právo je rozhodnutím státního orgánu omezováno. Kdyby měl zákonodárce na mysli cenu zjištěnou, mohl (a měl) tak učinit dovětkem „zjištěnou podle cenového předpisu“; jak ostatně učinil na jiném místě stejného ustanovení.

⁴⁴⁷ BRADÁČ, 2009, op. cit., s. 152. Totožný názor na způsob určení obvyklé ceny věcného břemene má i AMBRUSOVÁ, 2009, op. cit., s. 106. Názor, že ocenění práva odpovídajícího věcnému břemenu se provede dle § 16b ZOM, zastává zřejmě také např. PETR, Bohuslav. *Nabývání vlastnictví originárním způsobem*. Praha: C.H. Beck, 2011, 183 s. ISBN 978-80-7400-332-5. S. 148, když taktéž odkazuje na ustanovení § 18 ZOM. Shodně JANDERKA, 2010, op. cit., s. 30 a DOLEŽAL, Jiří a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006, 703 s. ISBN 80-7201-626-1. S. 342. V důvodové zprávě k návrhu zákona č. 405/2012 Sb. to pro totožný případ náhrady za zanikající věcné břemeno uvedlo také Ministerstvo pro místní rozvoj, které na svém názoru setrvává i nadále v posledním již citovaném návrhu na změnu zákona o vyvlastnění z listopadu 2015, kdy odkazuje na § 16 b ZOM. I nejnovější literatura setrvává na tomto názoru, srov. např. ŠVESTKA, 2015, op. cit., s. 125.

⁴⁴⁸ Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, kde se uvádí, že „posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení. Text poznámky pod čarou proto nemůže odůvodnit rozšiřující výklad zákona ve prospěch státu a restriktivní výklad v neprospěch stěžovatele v případě zcela jedOZnačně formulovaných pojmů v projednávané věci.“ V literatuře např. MELZER, 2010, op. cit., s. 138.

⁴⁴⁹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2003, sp. zn. II. ÚS 515/01, kde se konstatuje, „že ze skutečnosti, že text poznámek pod čarou nemá závaznou povahu, nelze dovodit, že by legální definice, na niž poznámka pod čarou v daném ustanovení zákona o půdě odkazuje, nemohla být použita na základě analogie iuris jako podklad pro výklad obsahu ustanovení jiného restitučního zákonného předpisu.“

Zákon o vyvlastnění vychází z toho, že náhrada přísluší ve výši obvyklé ceny a musí být stanovena tak, aby odpovídala majetkové újmě způsobené vyvlastněním. Toto pravidlo musí platit, jak pro odnětí, tak omezení vlastnického práva.⁴⁵⁰ Výpočet ceny věcného břemene podle § 16b ZOM ovšem vede k určení zjištěné, nikoliv obvyklé ceny, a proto nelze použít jako jediný podklad pro určení náhrady za vyvlastnění. Lze znovu připomenout výše uvedenou judikaturu Nejvyššího soudu týkající se práva cesty, která odmítá náhradu za soudem zřizované právo cesty ztotožnit vždy s obvyklou nebo zjištěnou cenou pozemku.

Je nezbytné také zohlednit smysl podmínky uvedené v § 10 odst. 4 VyvlZ, podle které se v případě, že obvyklá cena podle odstavce 1 písm. a) by byla nižší než cena zjištěná podle cenového předpisu, náleží vyvlastňovanému náhrada ve výši ceny zjištěné. Stejně pravidlo přitom není stanoveno pro případ, kdy dochází k omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, pro což nejsou žádné věcné důvody. Na tomto názoru nemůže nic změnit ani skutečnost, že vlastník pozemku, na kterém je věcné břemeno zřizováno, není svého práva zcela zbaven, nýbrž mu je pouze omezeno jeho užívání.

V případě, že je užitek oprávněného ztotožněn s nájemným z pozemku, jenž má být zatížen věcným břemenem, jedná se fakticky o pronájem o tohoto pozemku v rozsahu daným geometrickým plánem na dobu danou ve smlouvě o zřízení věcného břemene, přičemž téměř vždy se u realizovaných účelů bude jednat o smlouvy na dobu neurčitou. Náhrada by tedy měla představovat sumu kapitalizovaných nájemných na dobu neurčitou. Nelze tudíž v žádném případě cenu zjištěnou věcného břemene považovat za náhradu v obvyklé výši, protože v případě ceny zjištěné se jedná pouze o 5 (10-ti) násobek nájemného, nikoliv však o sumu diskontovaného nájemného na dobu neurčitou.

Vyvlastňovací úřad by proto ze znaleckého posudku, který je neopominutelným důkazním prostředkem, měl zjistit cenu obvyklou a cenu zjištěnou práva odpovídajícího věcnému břemeni, tyto porovnat a následně přiznat náhradu ve výši té ceny, která je vyšší, protože ta by měla odpovídat

⁴⁵⁰ Závěry z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14 je třeba vztáhnout i na omezení vlastnického práva, což znamená, že náhrada za zřízení věcného břemene musí být v rozumném poměru k jeho obvyklé ceně.

majetkové újmě vyvlastňovaného a zpravidla se rovná ceně obvyklé. Tento princip výslovně zdůrazňuje také důvodová zpráva k zákonu o vyvlastnění, když konstatuje, že „náhrada za vyvlastnění zásadně musí vyrovnat majetkovou újmu vzniklou vyvlastňovanému v důsledku odnětí nebo omezení jeho majetkového práva. Musí být spravedlivá a přiměřená. Tento obecný princip je garantován ustanovením, že určená náhrada za pozemek nebo stavbu musí korespondovat s cenou obvyklou.“⁴⁵¹

V praxi ovšem výše uvedený názor není vždy přijímán. Např. Krajský úřad Moravskoslezského kraje v rámci přezkumu rozhodnutí o omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene dospěl v rozhodnutí ze dne 12. září 2011, sp. zn. ÚPS/33224/2011/Mar k závěru, že „se tento postup (přiznání náhrady podle vyšší ceny – pozn. autora) použije pouze v případě stanovení náhrady za odnětí vlastnického práva“ a „nelze se ztotožnit s vyhodnocením vyvlastňovacího úřadu, že výše náhrady byla stanovena dle výpočtu věcné renty dle zákona o oceňování majetku a v souladu s ustanovením § 10 odst. 3 zákona o vyvlastnění, neboť je vyšší než cena zjištěná podle cenového předpisu.“ Bylo by možné uvést desítky dalších rozhodnutí, kde bylo akceptováno ocenění věcného břemene podle § 16b ZOM a na jeho základě určena náhrada za omezení vlastnického práva.

Domnívám se, že názor krajského úřadu není správný, jelikož je nutné a možné zákon vyložit ústavně konformním způsobem.⁴⁵² Vyvlastňovací úřad totiž musí náhradu stanovit tak, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění, což ovšem z výše uvedených důvodů není možné pouze na základě ceny zjištěné podle cenového předpisu, protože ta je zavedena především pro daňové a obdobné účely, přičemž majetkové újmě zpravidla odpovídá cena obvyklá. Proto musí vyvlastňovací úřad při zadávání znaleckého posudku pro účely vyvlastnění vyžadovat nejen zjištění ceny věcného břemene (tj. ceny zjištěné), ale také určení jeho ceny obvyklé. Vyvlastňovací úřad je pak tím, kdo na základě znaleckého posudku rozhodne (znalecký posudek je jen podkladem pro rozhodnutí), zda majetkové újmě odpovídá spíše cena zjištěná nebo cena obvyklá.

⁴⁵¹ Důvodová zpráva k zákonu o vyvlastnění. Sněmovní tisk č. 1015/0, 4. volební období.

⁴⁵² Stanovení náhrady za zřízení věcného břemene rozhodnutím příslušného orgánu vypočteného z určitého počtu let například 5-10 let, když jinak trvá i staletí, považuje za rozpor s čl. 11 LZPS také CHALÚPA, Luboš. Tržní náhrada za zřízení věcného břemene. *Znalc.* 2011, č. 2, s. 17. Výše uvedený výpočet je přitom uložen právě dnešním § 16b ZOM a výsledkem je cena zjištěná práva odpovídajícího věcnému břemenu.

Stanovení náhrady pouze ve výši zjištěné ceny věcného břemene by znamenalo rozpor s čl. 11 odst. 4 LZPS, protože by vlastník neobdržel adekvátní náhradu za svá věcná práva - náhrada by nebyla v přiměřeném poměru k obvyklé ceně, která bývá zpravidla vícenásobně nižší. Tento závěr je nutné vztáhnout také na věcná břemena, která v důsledku vyvlastnění nemovitosti zanikají (§ 12 VyvlZ), neboť jejich povaha je totožná.

Výše bylo uvedeno, že se při určení ceny pozemku pro účely stanovení náhrady nepřihlédne ke zhodnocení a znehodnocení pozemku a stavby v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění a že se cena určí podle skutečného stavu a účelu užití ke dni podání žádosti o vyvlastnění. Ačkoliv § 10 odst. 5 VyvlZ výslovně neuvádí, že se toto pravidlo vztahuje také na věcná břemena, je z logiky věci nemyšlitelné, aby se v jejich případě postupovalo jinak, jelikož by tak vznikla nerovnost mezi vlastníky.

Nemá-li se přihlížet k znehodnocení pozemku, mohlo by být diskutabilní, zda lze nemožnost či významné omezení vlastníka ve stavební činnosti, která byla dosud na pozemku podle územně plánovací dokumentace přípustná, zohlednit v ceně věcného břemene. Pozemek, na němž má být věcné břemeno zřízeno, je totiž dle územního plánu určen k zastavění již v okamžiku podání žádosti o vyvlastnění. Avšak je určen k zastavění jinou stavbou než stavbou, pro kterou je vyvlastňováno! Proto se lze domnívat, že k tomuto omezení je nutné nadále přihlížet a ocenit jej, neboť účelem náhrady je nahradit právě vznikající omezení vlastnického práva. Pravdou zůstává, že i v případě, že by se k tomuto znehodnocení nepřihlíželo, bylo by možné cenu věcného břemene určit, ovšem jeho výši by bylo možné odvodit pouze od ročního užitku oprávněného a újma (ztráta) vlastníka pozemku by nebyla zohledněna. Tím by však došlo k popření samotného institutu náhrady, neboť by nebyla stanovena majetková újma, ke které u vyvlastňovaného dojde v důsledku vyvlastnění.⁴⁵³

Je nutné se však ještě vypořádat s jiným problémem, který v této souvislosti vyvstává. Pro stanovení obvyklé ceny věcného břemene je v literatuře doporučováno zohlednit také ztrátu povinného z věcného břemene a cenu

⁴⁵³ Koneckonců však k tomuto může dojít již dnes, pokud není ztráta povinného při určení výše náhrady zjištěna. Vlastníci „stavebních“ pozemků však zpravidla požadují, aby byli odškodněni za snížení ceny pozemku právě ve výši rozdílu mezi jeho cenou před a po zřízení věcného břemene.

břemene stanovit v rozmezí mezi ročním užitekem oprávněného a zjištěnou ztrátou povinného, přičemž se do rozsahu (výměry) břemene zahrnují také tzv. hluché zbytky pozemku (např. vzniklý úzký pruh pozemku, který nelze využít nebo na něj není přístup).⁴⁵⁴ U určování náhrady za odnětí vlastnického práva se takto postupovat nemůže, protože náhrada se stanoví pouze za vyvlastňovanou nemovitou věc. Proto by se do plochy věcného břemene měla zřejmě počítat pouze jeho plocha vymezená geometrickým plánem, nikoliv zbývající části zatíženého pozemku.

9.4 Způsob ocenění

Pokrytí všech majetkových ztrát způsobených vyvlastněním je nezbytným předpokladem pro to, aby vyvlastňovaný považoval náhradu za spravedlivou a přiměřenou. Jde však pouze o předpoklad, který musí být naplněn přesvědčivým a co nejpřesnějším oceněním, neboť pouze tehdy bude náhrada odpovídat skutečné majetkové újmě vyvlastňovaného. Předmětem této monografie sice není detailní rozbor metod oceňování, ale právní úprava musí vytvářet prostředí, v němž bude možné stanovit náhradu s ohledem na okolnosti případu, transparentně (objektivně) a s co nejmenšími náklady. V neposlední řadě by mělo být adekvátně rozloženo také riziko vyplývající z nepřesnosti ocenění. Na aktuálnosti totiž nijak neztratil postřeh J. Hoetzla, že „*velice záleží na dobrém určování odškodného.*“⁴⁵⁵

9.4.1 Individualizace ocenění

Úmluva o lidských právech požaduje individualizovaný výpočet náhrady za vyvlastnění. Český zákon o vyvlastnění není v zásadě odlišný, protože náhrada má být stanovena tak, aby odpovídala majetkové újmě vyvlastňovaného. Tyto požadavky současný způsob určování náhrady splňuje v maximální možné míře. Výše náhrady je v každém případě určována samostatným oceněním, přičemž oceňovatel musí oceňované nemovitosti prohlédnout a vyvlastňovaný může oceňovateli předat informace a podklady o nemovitosti. Je tedy zabezpečeno, že ocenění bude přihlížet ke všem okolnostem (samozřejmě v mezích zákonných pravidel). Jelikož je v ČR téměř tři tisíce znalců s oprávněním

⁴⁵⁴ BRADÁČ, 2009, op. cit., s. 184.

⁴⁵⁵ HOETZEL, 1934, op. cit., s. 287.

toto ocenění provést,⁴⁵⁶ kteří jsou povinni žádosti vyvlastňovacího úřadu o zpracování posudku vyhovět, je tato oblast personálně plně zabezpečena. Poněvadž ocenění nemovitostí vyvlastňovaných pro tentýž účel ve stejné lokalitě mohou provádět různé osoby, může být a je důsledkem tohoto přístupu také rozdílné ocenění nemovitostí, které vykazují téměř identické nebo velmi podobné znaky. Tento jev je dán i způsobem určení ceny nemovitostí, který v případě obvyklé ceny dává oceňovatelům dosud poměrně velkou volnost. Investoři i vlastníci pozemků považují tento jev za nežádoucí. Jsem však toho názoru, že pokud jsou odchylky v řádu procent, jde o jev, který je běžnou součástí života a je za stávajících znalostí a podkladů neodstranitelný. Odchylky lze sice některými opatřeními minimalizovat, přičemž však je třeba jedním dechem dodat, že tato opatření jsou spojena s jinými nedostatky. Bylo by možné zadávat ocenění pouze úzké skupině vybraných znalců, čímž se ovšem zvyšují pochybnosti o jejich podjatosti a současně by se oslabil ochrana vyvlastňovaného, který by neměl právo zvolit si osobu oceňovatele, kterému důvěřuje.

Řešením, které má značného zastánce v ministerstvu financí, je stanovení podrobnějších pravidel pro ocenění (vzorec, koeficienty, váha přiznaná vybraných vlastnostem pozemku a trhu). Takový způsob ocenění však nutně znamená menší zohlednění individuálních parametrů oceňované věci a preferenci průměrných hodnot.

Proto považuji za nejvhodnější, aby vyvlastňující úřad i účastníci řízení trvali na přesvědčivém odůvodnění posudku, doložení všech podkladů a vysvětlení všech pochybností, které se objeví. Tento postup právní úprava nejen umožňuje, dokonce požaduje, jen se v praxi provádí ledabyle (blíže dále).

9.4.2 Transparentnost ocenění

Ocenění musí provést znalec nebo znalecký ústav. Bez znaleckého posudku totiž nemůže vyvlastňovací úřad stanovit náhradu za odnětí (omezení) vlastnického práva.⁴⁵⁷ Znalec a znalecké ústavy jsou tzv. zúčastněnými osobami v každém vyvlastňovacím řízení.

⁴⁵⁶ Podle údajů ministerstva spravedlnosti bylo ke dni 25. 9. 2015 zapsáno v oboru ekonomika se specializací Ceny nemovitých věcí celkem 2806 znalců a 66 znaleckých ústavů.

⁴⁵⁷ Obecněji pojednal o úloze znalce ve vyvlastňovacím řízení např. ČERNOCKÝ, 2011, op. cit., s. 202-206.

Podle § 20 odst. 1 VyvlZ se náhrada za odnětí (omezení) vlastnického práva stanoví na základě znaleckého posudku. Ve vyvlastňovacím řízení je tedy znalecký posudek tzv. povinným důkazem pro účely stanovení náhrady. To je zásadní rozdíl oproti většině ostatních správních řízení, ve kterých je znalecký posudek subsidiárním důkazním prostředkem pro případ, že nelze odborné posouzení skutečností opatřit od jiného správního orgánu.⁴⁵⁸ Je vhodné připomenout, že do roku 2007, kdy dnešní zákon o vyvlastnění nabyl účinnosti, znalecký posudek nezbytným podkladem pro rozhodnutí o vyvlastnění nebyl.⁴⁵⁹ Vyvlastňovací úřady však znalce ustanovit mohly na základě uvedeného ustanovení správního řádu, resp. § 36 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, a zpravidla tak činily. Zákonodárce zavedení povinného znaleckého posudku odůvodnil tím, že znalecký posudek zajistí, „aby způsob zjišťování a určování náhrady byl dostatečně transparentní a aby existovala možnost kvalifikovaného přezkoumání stanovené náhrady.“⁴⁶⁰ Tato očekávání se bohužel naplnila jen zčásti.

Objektivita znaleckého posudku je garantována mj. také vyloučením znalce z podání posudku v případě, že „lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti.“⁴⁶¹ Nepovažuji za nutné se na tomto místě věnovat jednoznačným až učebnicovým příkladům důvodů podjatosti (např. znalec zaměstnaný vyvlastnitelem či znalec v příbuzenském vztahu s vyvlastňovaným), ale svou pozornost zaměřím na dvě problematičtější a přitom běžné situace.

Účastníky vyvlastňovacího řízení je citlivě vnímáno, zda mohou ovlivnit výběr znalce. Považuje se za výhodu vybrat si „svého“ znalce, neboť se předpokládá, že jím zpracovaný znalecký posudek bude vstřícnější k zájmům objednatele.⁴⁶² Tento jev lze demonstrovat nejen na nedůvěře vlastníků pozemků

⁴⁵⁸ § 56 SŘ.

⁴⁵⁹ Srov. § 46 vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona.

⁴⁶⁰ Důvodová zpráva k zákonu o vyvlastnění. Sněmovní tisk č. 1015/0, 4. volební období.

⁴⁶¹ § 14 odst. 1 ve spojení s § 14 odst. 7 SŘ.

⁴⁶² Zákon o znalcích zpracování neobjektivního posudku samozřejmě zakazuje. Za důležitou zárukou řádného výkonu znalecké činnosti je soudy i doktrínou považována trestní odpovědnost (srov. trestný čin křivá výpověď a nepravdivý znalecký posudek - § 346 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník).

(tj. potencionálních vyvlastňovaných) v ocenění předložené stavebníkem (tj. budoucím vyvlastnitelem), ale obecně jsou tito znalci označováni jako „najaté zbraně“ („hired guns“).⁴⁶³ Ve vyvlastňovacím řízení má právo volby znalce vyvlastňovaný, v rámci snah o dohodu, která vyvlastňovacímu řízení předchází, pak vyvlastnitel.

Soudy dlouhodobě zastávají názor, že „*vztah znalce k jiné straně, jebož důsledkem by mohla být pochybnost o jeho nepodjatosti a o objektivitě jím vyhotoveného znaleckého posudku, nelze bez dalšího vyvozovat z toho, že znalec vyhotovil posudek na žádost této strany. Pokud by takový názor byl akceptován, pak by takový závěr o účelovosti a neobjektivitě bylo bez dalšího nutno dovodit u všech znaleckých posudků předkládaných stranami v řízení.*“⁴⁶⁴ Rovněž změny v trestním (§ 110a) a občanském soudním řádu (§ 127a), sice motivované zejména hospodárností a rychlostí řízení před soudem, jsou důkazem vyšší důvěry v nestrannost a objektivitu znaleckých posudků zadaných a předložených účastníkem řízení, protože je považují za rovnocenné se znaleckými posudky znalců ustanovených soudem. Znalecké posudky předložené stranou, pokud obsahují doložku znalce o tom, že si je vědom následků vědomě nepravdivého znaleckého posudku, tak již nejsou považovány pouze za listinný důkaz, jak je tomu dosud ve správním řízení. Tento přístup je dle mého názoru správný, třebaže zvyšuje riziko, že úřadu budou předloženy protichůdné znalecké posudky. Tím by však současně mělo dojít k důkladnějšímu zjištění stavu věci. To je bezpochyby žádoucí.

Za nebezpečnější považují praxi, kdy znalecké posudky zpracovává pro vyvlastnitel nebo vyvlastňovací úřad pouze jeden nebo omezený okruh znalců. Tento postup je ze strany vyvlastnitelů, kterými jsou zpravidla státní organizace, běžný,⁴⁶⁵ jak lze vysledovat z referencí uváděných

⁴⁶³ V ČR patří mezi kritiky např. CHMELÍK, Jan. Individualizace znalecké činnosti a kompetence znalce v trestním řízení. *Soudní inženýrství*. 2000, č. 2. ISSN: 1211- 443X. S. 49, který uvádí, že „*znalec se stává „spojencem“ strany a znalecký posudek „byznysem“ navzdory brožbě trestní odpovědnosti, protože překonání očekávání stran je velmi obtížné.*“ V médiích tento názor prezentoval např. 1. 6. 2014 místopředseda Komory soudních znalců E. Sperger, který řekl: „*Proto se znalci uchylují pro klienta. Když se na vás někdo obrátí s tím, že chce udělat nějaký posudek, tam mu přece nenapíšete posudek, který by mu škodil.*“ Dostupné z: http://www.lidovky.cz/byznys-se-znaleckymi-posudky-jen-kvete-a-je-to-cim-dal-horsi-rika-soudni-znalc-1yz-zpravy-domov.aspx?c=A140504_200816_ln_domov_hm.

⁴⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. 11 Tdo 1216/2010.

⁴⁶⁵ Je to dáno i tím, že je jednodušší zadat jednu veřejnou zakázku (uzavřít jednu smlouvu) na větší počet znaleckých posudků než zadávat velké množství veřejných zakázek (uzavřít více smluv) na jednotlivé posudky.

jednotlivými znalci a znaleckými ústavy i praxe vyvlastnitelů (stavebníků). Tyto posudky jsou pro znalce atraktivní, protože se týkají stejných lokalit, čímž se snižují jednotkové náklady na provedení místních šetření i analýzu trhu. Vyvlastnitel má naopak zaručeno použití stejné metodiky i vstupních dat, čímž se „vylučuje riziko“ rozdílnosti navržených cen či náhrad v lokalitě. Takový znalec však může časem získat nejen větší pochopení pro zájmy objednatele, ale zejména se na něm může stát do určité míry ekonomicky závislým (zvláště pokud znaleckou činnost vykonává převážně pro vyvlastnitel). Domnívám se, že v případě takové intenzivní spolupráce vzniká mezi objednatelem a znalcem vztah obdobný zaměstnaneckému. Soudy přitom nepřipouští podání posudku zaměstnancem strany právě z důvodů podjatosti.⁴⁶⁶ Ztotožňuji se s názorem R. Ondruše, že „za možnou námitku podjatosti znalce může sloužit i skutečnost, že správní úřad pro posuzování konkrétních skutečností vybírá stále jednoho a téhož znalce i přesto, že v místě existuje více způsobilých znalců zpracovávajících znalecké posudky k téže věci za srovnatelných podmínek.“⁴⁶⁷

Právo volby znalce v kombinaci s nejednotnou metodikou pro určování náhrad a latentní nedůvěrou strany, která právo volby neměla, pravidelně vede k tomu, že předložený znalecký posudek je zpochybňován druhým znaleckým posudkem. V průběhu řízení je tedy předloženo několik znaleckých posudků. Tento jev je ve vyvlastňovacím řízení zřejmě běžnější než v jiných řízeních. Důvodem je vedle relativně nízké ceny těchto posudků (zvláště ve srovnání s hodnotou „sporů“) především skutečnost, že vyvlastnitel má v okamžiku zahájení vyvlastňovacího řízení vždy k dispozici znalecký posudek, protože jej musel předložit vyvlastňovanému k návrhu smlouvy, a vyvlastňovanému (úřadu) jej zadarmo zajistí vyvlastnitel. Jelikož bylo vyvlastňovací řízení zahájeno většinou právě kvůli rozdílným představám o ceně, je zřejmé, že se vyvlastňovací úřad bude muset vypořádat s rozdílnými znaleckými posudky. Neztotožňuji se s názorem, že „pak vyvlastňovacímu úřadu nezbyvá, než na vlastní náklady v souladu s § 56 SŘ ustanovit znalce pro zpracování znaleckého posudku třetího.“⁴⁶⁸ Tento postup by měl přijít na řadu až ve chvíli, kdy již nelze postupovat jinak. To potvrzuje i dikce důvodové

⁴⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 9. 12. 1999, sp. zn. Skno 4/99.

⁴⁶⁷ ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2005. 683 s. ISBN 80-7201-371-8. S. 327.

⁴⁶⁸ ČERNOCKÝ, 2011, op. cit., s. 205.

zprávy, která uvádí „že nic nebrání vyvlastňovacímu úřadu v tom, aby postupoval podle § 56 správního řádu, ustanovil znalce a uložil mu vypracování posudku, pokud po vyhodnocení znaleckých posudků, s nimiž počítá § 20 odst. 1, dojde ke závěru, že nemohou být podkladem pro stanovení náhrady.“⁴⁶⁹

Nejvyšší správní soud se vyjádřil tak, že správnímu orgánu „nesvědčí pozice arbitra, znalce, případně revizního znalce, jež by byl sto usuzovat, který znalecký posudek je správný a který nikoliv. To by žádného znalce nebylo třeba a stačilo by, aby zákon o dani z přidané hodnoty obsahoval dikci, že cenu obvyklou stanoví správce daně správní úvahou... Pokud tedy v daňovém řízení nastane situace, že má správce daně k dispozici k téže otázce dva rovnocenné, ale co do závěru odlišné znalecké posudky, nepřisluší mu, aby sám bez dalšího uvážil, který z nich použije pro rozhodná skutková zjištění a který ne. Na takový závěr nemá správní orgán především potřebné odborné znalosti.“⁴⁷⁰ Na druhou stranu Nejvyšší soud ČR připustil, aby soudy řádně vysvětlily, z jakých důvodů považovaly jeden z posudků za přesvědčivý a logický a upřednostnily jej před ostatními znaleckými posudky.⁴⁷¹ Možnost vyvlastňovacího úřadu přiklonit se k jednomu ze znaleckých posudků bych připustil, pokud svou úvahu řádně odůvodní. Odpovídá totiž i dále podrobněji popsané kritice automatického přebírání znaleckých závěrů. Pokud např. jeden znalecký posudek stanovil náhradu (cenu) zemědělského pozemku na základě srovnání s cenami pozemků stavebních (tj. nesrovnatelných) a druhý komparací s cenami zemědělských pozemků, pokud jeden znalecký posudek nevysvětluje použití koeficientů a druhý ano, tak jsem přesvědčen, že by úřad měl stanovit náhradu na základě druhého posudku. Úřad sice nemůže sám stanovit konkrétní výši náhrady, může však náhradu stanovenou posudkem shledat za nesprávnou. Tento závěr lze podpořit také tím, že „samotné stanovení hodnoty zřízovaného věcného břemene je sice věcí skutkového zjištění, stanovení kritérií pro určení výše náhrady za omezení vlastnického práva zřízením nezbytné cesty je otázkou právní“⁴⁷² (tento závěr lze podle mého názoru vztáhnout i na určení ceny pozemku). Obdobně je pak i soud oprávněn zvýšit náhradu v případě polohy pozemku nebo stavby v území se zvláštní

⁴⁶⁹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 405/2012 Sb., kterým se mění zákon o vyvlastnění. Sněmovní tisk č. 683, 6. volební období. Shodně AMBRUSOVÁ, 2009, op. cit., s. 57, uvádí, že úřad takto postupovat nemusí, ale má takovou možnost.

⁴⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2010, č. j. 7 Afs 53/2010–55.

⁴⁷¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 26 Cdo 3928/2013.

⁴⁷² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2854/2010.

architektonickou hodnotou nebo v případě významu pozemku nebo stavby pro podnikatelskou činnost,⁴⁷³ což jsou okolnosti, která zvažuje také znalec při vlastním ocenění. Nic to nemění na tom, že by se měl úřad vždy nejprve pokusit odstranit rozpory prostřednictvím výsledku znalce (znalců). Teprve v případě neúspěchu a nemožnosti přiklonit se k jednomu z posudků, přistoupit k reviznímu znaleckému posouzení.

Není hospodárné ani rozumné, aby zákon podporoval střet více znaleckých posudků v řízeních. Vzhledem k povinnosti vyvlastnítele předložit spolu s návrhem smlouvy také znalecký posudek se jeví nejvhodnějším, aby již v této fázi došlo k dohodě o znalci. Množství výhrad ke znaleckým posudkům by se zmenšilo, pokud by se strany dohodly (musely dohodnout) na znalci, který posudek zpracuje. Stranám by přitom zůstalo zachováno právo závěry posudku rozporovat, ovšem náklady na zpracování dalších posudků by již šly k jejich tíži.⁴⁷⁴

Domnívám se, že nelze eliminovat situace, kdy jedna ze stran posudek, na jehož základě má být náhrada stanovena, označí za nesprávný. Nelze než znovu apelovat na přesvědčivost posudku a precizní přístup při jeho zpracování (jednání na místním šetření s vlastníkem, zohlednění všech podkladů atd.).

Znalecký posudek zpracovaný pro účely vyjednávání i vyvlastňovacího řízení je vyvlastňovanému předkládán a ten může proti němu vznášet námitky. Zatímco ve fázi vyjednávání námitky posuzuje vyvlastnitel a může s nimi naložit víceméně dle libosti, tak ve vyvlastňovacím řízení se musí s námitkami vyvlastňovací úřad vypořádat v souladu s požadavky správního řádu. Schopnost formulovat věcně opodstatněné námitky se odvíjí od znalosti a zkušenosti vyvlastňovaného, přičemž je vhodné využívat také odborné pomoci (nejen právní), aby byl způsob ocenění skutečně patřičně přezkoumán. Na straně vyvlastňovacích úřadů existují v tomto ohledu značné rezervy hraničící až s nezákonnými postupy.

⁴⁷³ § 28 odst. 3 VyzlZ.

⁴⁷⁴ Ani to však nemusí vždy vést k žádoucí výsledku, když jedné ze stran ani takový posudek nevyhovuje. KODĚRA, Petr – STUHLÍKOVÁ, Lucie. Hádá se s energetiky o cenu louky. Teď mu hrozí vyvlastnění. [online] Aktuálně.cz, publikováno 21. 5. 2015. [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/odmitl-penize-energetiku-za-cast-louky-tak-mu-ji-vyvlastni/r~2a786964fe3c11e4b1d8002590604f2e/>.

Z analýzy znaleckých posudků zpracovaných pro potřeby sjednávání smluv ŘSD ČR i vyvlastňovacího řízení totiž vyplývá právě nedostatečné odůvodnění odborných závěrů znalce či nesrozumitelnost posudku pro laika, přestože tyto aspekty jsou znalcům při jejich odborné přípravě a vzdělávání neustále vštěpovány. Problémem jsou také rozdílné odhady cen srovnatelných nemovitostí.

Správní orgán má postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 SŘ. Podstatný je především požadavek, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu a aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Většina veřejně prospěšných staveb realizovaných z environmentálních důvodů má charakter liniových staveb nebo zabírá velkou plochu. Vyvlastňovací řízení se tudíž často týká více pozemků ve stejné lokalitě. Není proto žádoucí, aby se výše náhrad v případě pozemků téhož způsobu využití v totožném místě příliš lišily (přiměřený rozdíl je přípustný, protože obvyklou cenu nemovité věci lze pouze odhadnout a nikoliv přesně stanovit).

Třebaže je správní orgán kompetentnější hodnotit věrohodnost expertízy než soudy, protože se s řešenou problematikou setkává pravidelně, tak se v rozhodnutí běžně používá odůvodnění spočívající v tvrzení, že úřad respektoval náhradu stanovenou posudkem znalce. Také vzor uvedený v literatuře nepřekračuje tento rámec, protože totéž vyjadřuje pouze obsírněji: „*posudek splňuje zákonné náležitosti...náhrada byla stanovena podle platných cenových předpisů. Úřad proto přiznal náhradu ve výši stanovené posudkem.*“⁴⁷⁵ To však nelze považovat za dostatečné, protože se jedná jen o formální konstatování, které nijak neosvětluje úvahy a důvody, proč úřad z posudku plně vyšel. Fakticky totiž dochází k tomu, že o náhradě nerozhoduje úřad, nýbrž znalec. Tento přístup je v přímém rozporu s představou zákonodárce o transparentním a kvalifikovaném přezkoumání stanovené náhrady.

Výše popsaný jev automatického přebírání závěrů znaleckých posudků kritizoval v minulosti i Ústavní soud, který uvedl, „*že si je vědom toho, že požadavek, aby orgán činný v trestním řízení hodnotil mj. též odbornou správnost znaleckého zkoumání a odbornou odůvodněnost závěrů znaleckého posudku, je velmi náročný* (to platí

⁴⁷⁵ JANDERKA, 2010, op. cit., s. 162.

také pro vyvlastňovací úřady – pozn. autora). *Uznává také správnost názoru, že orgán činný v trestním řízení nemůže sám nabravit odborné závěry znalce svými laickými názory. Je však třeba trvat na povinnosti orgánů činných v trestním řízení hodnotit znalecký posudek ze všech aspektů sbora naznačených* (hodnotit je třeba celý proces utváření znaleckého důkazu, včetně přípravy znaleckého zkoumání, opatřování podkladů pro znalce, průběh znaleckého zkoumání, věrohodnost teoretických východisek, jimiž znalec odůvodňuje své závěry, spolehlivost metod použitých znalcem a způsob vyvozování závěrů znalce – pozn. autora), *včetně jeho odborné správnosti. Ponechávat bez povšimnutí věcnou správnost znaleckého posudku, slepě důvěřovat závěrům znalce, by znamenalo ve svých důsledcích popřít zásadu volného hodnocení důkazů soudem podle svého vnitřního přesvědčení, privilegiovat znalecký důkaz a přenášet odpovědnost za skutkovou správnost soudního rozhodování na znalce; takový postup nelze z ústavněprávních hledisek akceptovat.*⁴⁷⁶

Jsem přesvědčen, že i v případech, kdy posudek není rozporován, by měl úřad ověřit, zda znalec vzal v úvahu podstatné okolnosti. A to zejména tehdy liší-li se výše přiznané náhrady od vyvlastnitelem navržené ceny (návrh kupní smlouvy nebo smlouvy o zřízení služebnosti vyvlastnitel musí přiložit k žádosti) nebo náhrady přiznané v jiných případech v téže lokalitě, o kterých úřad již rozhodoval nebo rozhoduje. Je přitom třeba rozlišovat přípustné zkoumání posudku od nahrazení jeho závěrů.

Sluší se poukázat na další okolnost, která může výsledek ocenění také ovlivnit. Skutečnost, že oceňovatel náhrady nevyplácí, jej může motivovat k tomu, aby cenu uměle zvýšil, aby předešel námitkám vyvlastňovaného. V situaci, kdy je vyvlastnitelem nejčastěji stát, jehož schopnost hospodárně nakládat s finančními prostředky je opakovaně kritizována i kontrolními orgány, je hrozba tohoto jevu o to vyšší. Nelze rovněž zapomínat, že řada státních organizací sama neprovádí ani vyjednávání s vlastníky, ale přenáší tuto činnost na externí subjekty, které jsou odměňovány podle rychlosti a počtu uzavřených smluv, o jejichž akceptaci rozhoduje převážně právě kupní cena. Tato rizika jsou však povahy ekonomicko-organizační a není možné je v této práci podrobněji zkoumat. Lze každopádně poukázat na výzkumy, které se provádí v zahraničí a které zvažují využití různých modelů určení výše

⁴⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 299/06.

náhrady: např. vycházet z ocenění provedené samotnými vlastníky, od kterého se odvíjí také výše daně z nemovitosti.⁴⁷⁷

9.4.3 Riziko nepřesnosti ocenění

V ČR upozornil poprvé na skutečnost, že vyvlastňovaný nese nedobrovolně plné riziko, že ocenění bude nepřesné a pro něj nevýhodné (nespravedlivé), J. Petrov na blogu Jiné právo. Toto riziko lze dle něj vyjádřit finančním ekvivalentem, přičemž řešením musí být náhrada, která bude vyšší než obvyklá cena vyvlastňované nemovitosti.⁴⁷⁸ I v jiných zemích je toto riziko vnímáno a je, přesně v intencích závěrů J. Petrova, důvodem pro přiznání vyšší než obvyklé ceny, protože panuje přesvědčení, že by toto riziko mělo jít k tíži vyvlastnítele (např. ve Švédsku je náhrada navýšena o čtvrtinu).⁴⁷⁹

Riziko nepřesnosti ocenění nelze vyloučit, přestože musí ocenění provést znalec, který se na tuto činnost specializuje. Určitá nepřesnost ocenění je obsažena již v definici a způsobu určení obvyklé ceny, která představuje pouze odhad a nikoliv přesnou částku. Ocenění není vždy vědecký názor, ale je do značné míry subjektivním názorem znalce.

Rozhodnout o tom, jak velký bonus by měl být přiznáván, je na zákonodárci, tj. politickou otázkou, přestože se nabízí různé způsoby vyčíslení rizika. Nelze zapomínat ani na skutečnost, že celý vyvlastňovací proces je ovládán veřejným zájmem, který ospravedlňuje určitou míru rizika. Připomínám, že riziko nese ve stejné míře také stát, protože výše náhrady může být nadhodnocena, což vzhledem k výše uvedenému považují za větší systémové riziko.

Za úplně nejzávažnější praktický problém s používáním bonusu považují skutečnost, že jeho přiznávání až ve fázi vyvlastňovacího řízení by znamenalo, že vyvlastnění bude výhodnější než dobrovolný prodej a vlastníci by tedy ve vlastním zájmu museli odmítat nabídky na uzavření kupní smlouvy. Jelikož bonus se dnes u dopravních staveb a skrytě (přiznávám, že také nahodile) také u některých environmentálních důvodů vyplácí již dnes, považují toto riziko za dobře pokryté.

⁴⁷⁷ CHANG, Yun-Chien. *Private property and taking compensation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, 191 s. ISBN 978-0-85793-527-4. S. 17.

⁴⁷⁸ PETROV, Jan. Náhrada za vyvlastnění věci: Proč má převýšit obvyklou cenu. [online] *Jiné právo*. 2011. [cit. 11. 8. 2015] Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/07/nahrada-za-vyvlastneni-veci-proc-ma.html>.

⁴⁷⁹ VIITANEN, 2010, op. cit., s. 30.

9.4.4 Náklady na ocenění

Oceňují-li se všechny vyvlastňované pozemky a stavby samostatně a nezávisle na sobě, je zjevné, že jednotkové náklady budou vyšší, než kdyby se oceňovaly ve větších celcích (řešením mohou být např. tzv. liniové cenové mapy). Je to daň za maximální individualizaci ocenění. Z hlediska nákladů na uskutečnění účelu vyvlastnění budou většinou zanedbatelné, ovšem v ojedinělých situacích mohou být značné (nutnost vyvlastnit jeden pozemek pro zřízení biokoridoru) nebo v nepoměru k náhradě.

Z hlediska procesní ekonomie je totiž sporné, když náklady na zpracování posudku převýší hodnotu sporu⁴⁸⁰ (v našem případě přiznanou náhradu). K tomu přitom dochází velmi často (u náhrad za omezení vlastnického práva způsobené zřízením služebnosti není výjimkou náhrada ve výši desítek korun, obdobně v případě zemědělských pozemků o menší výměře).

Úvahy o vyloučení nutnosti vést vyvlastňovací řízení tehdy, kdy je náhrada za omezení či odnětí vlastnického práva minimální, je třeba vést v kontextu celkových nákladů, které vzniknou vyvlastniteli.⁴⁸¹ Vyvlastnitel v postavení soukromé osoby tyto kalkulace může provést a v případech, kdy nedošlo ihned k dohodě, navýšit návrh ceny (pro vyvlastňované to může být i jakýsi návod, jak postupovat, aby zlepšily svou vyjednávací pozici). Veřejné korporace svázané pravidly pro nakládání s majetkem ovšem takto postupovat zpravidla nemohou. Stálo by proto za úvahu změnit relevantní právní úpravu⁴⁸² nebo nastavit minimální cenu, jak již ostatně omezeně činí cenový výměr, který je však nepoužitelný v případech, na které dopadá zákon č. 416/2009 Sb.,⁴⁸³ tj. na většinu dopravních, vodních i energetických staveb. Novela zákona o pozemních komunikacích, jde tímto směrem, ale jen u dobrovolné dohody, protože navrhuje, pokud se vlastnické právo k pozemku nebo stavbě potřebným k uskutečnění výstavby, opravy, úpravy,

⁴⁸⁰ KRÍSTEK, Lukáš. *Znalectví*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 332 s. ISBN 978-80-7478-042-4. S. 210.

⁴⁸¹ Vyvlastniteli vzniknou v souvislosti s vyvlastňovacím řízením náklady převyšující 10 000 Kč (správní poplatek činí 5 000 Kč, je třeba uhradit znalecký posudek, připravit žádost atd.).

⁴⁸² Ve vztahu k postupům Ředitelství silnic a dálnic ČR srov. HANÁK, Jakub - KUHROVÁ, Kristýna – SEDLÁČEK, Jan. Ocenění věcného břemene podle směrnice ŘSD - kritické poznámky. *Soudní inženýrství*. 2013, č. 2, s. 87-91. ISSN: 1211- 443X.

⁴⁸³ Část I., oddíl A, položka 1 písm. c) výměru MF č. 01/2014.

modernizace nebo rekonstrukce dálnice, silnice a místní komunikace I. třídy omezuje smlouvou a ocenění tohoto omezení stanovené znaleckým posudkem je nižší než 1 000 Kč, sjedná se úplata ve výši 1 000 Kč.⁴⁸⁴

Vyšší náklady jsou způsobeny také nezamýšlenými důsledky individuálního ocenění, kterými je souboj posudků, což znamená dodatečné náklady i časové zdržení.

9.5 Vyplacení náhrady

Náhradu je vyvlastnitel podle § 13 VyvlZ povinen poskytnout jednorázově v penězích, a to ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o vyvlastnění, která nesmí být delší než 60 dnů od právní moci rozhodnutí. V případě, že osoba oprávněná k náhradě není známa, že není znám její pobyt nebo že je v prodlení, složí vyvlastnitel náhradu ve lhůtě do úschovy u soudu. Nezaplacením náhrady za vyvlastnění do uplynutí 30 dnů ode dne uplynutí lhůty určené v rozhodnutí se vyvlastnitel vystavuje riziku, že vyvlastňovací úřad na žádost vyvlastňovaného rozhodne o zrušení provedeného vyvlastnění (v podrobnostech blíže kapitola 10.6).

Přestože jsou ESLP často předkládány stížnosti o pozdním vyplacení náhrady, která v důsledku inflace nebo jiných cenových změn neumožňuje pořízení srovnatelné věci, tak v ČR je platební morálka vyvlastnitelů výborná. Náhrada je vyplácena v zákonných lhůtách, které je třeba považovat za přiměřené. V řadě případů také vyvlastnění pozemky nadále užívají na základě dohody s vyvlastnitelem (např. do sklizně úrody či až do doby těsně předcházející zahájení realizace účelu). Proto v tuto chvíli není na pořadu dne úvaha, zda po americkém vzoru nevyplácet také úroky za období mezi převzetím vlastnického práva do okamžiku vyplacení náhrady.⁴⁸⁵

9.6 Závěry a doporučení

Právní předpisy upravující vyvlastňovací proces a související otázky jsou na poměry ČR stabilní. Za téměř devět let účinnosti zákona o vyvlastnění

⁴⁸⁴ Srov. § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění po novele č. 268/2015 Sb. s účinností od 1. 1. 2016.

⁴⁸⁵ SCHEIDERICH, 2014, op. cit., s. 27.

byla provedena pouze jedna novelizace, která změnila ustanovení, která se v praxi neosvědčila. Procesní i hmotněprávní stránka je přes své nedostatky dobrá s jedinou výjimkou, kterou jsou právě ustanovení týkající se náhrady za vyvlastnění, resp. kupní ceny.

Změny ve způsobu určování kompenzace se naopak měnily několikrát s tím, že poslední změna byla provedena tak brzy, že ještě nebylo možné dopady změn náležitě vyhodnotit. Nešlo tedy o změny promyšlené a podepřené závažnými důvody. Vedle individuálních nespravedlností utvrdily vlastníky v přesvědčení, že zatvrzelý přístup je tou nejlepší cestou k prosazení změn pravidel a přiznání vyšší náhrady. Tento důsledek osobně považuji za mimořádně smutný a dalekosáhlý, protože dramaticky zvýšil politické i další náklady případných dalších změn, kterých je přitom dle mého názoru třeba několik.

Expresní novelizace zákona v létě 2014 (č. 178/2014 Sb.) potvrdila, že nelze snadno a okamžitě vytvořit konstrukci pro určení kompenzací, které by znamenaly nižší náklady na realizaci účelů (tj. menší kompenzace) a zároveň zrychlily majetkoprávní přípravu (tj. eliminovaly co nejvíce vyvlastňovacích řízení uzavíráním dohod). Snahu zrychlit a zlevnit jsem v jiné souvislosti označil za pokus o kvadraturu kruhu.⁴⁸⁶ Zároveň se prokázalo, že spěch vyvlastnítele při získávání vlastnických práv zvyšuje požadavky vlastníků a znamená nutnost vyplácet vyšší kompenzace. Zde nelze nezmínit, že výše náhrady je do značné míry i otázkou politickou (závislou na vůli zákonodárce), přičemž v situaci, kdy vyvlastňování představují ve společnosti menšinu, je relevantní i postoj veřejnosti k výši náhrad, v čemž se odráží také význam staveb, pro které je vyvlastňováno.⁴⁸⁷

Poněvadž ustanovení § 10 odst. 3 VyvlZ stanoví, že „náhrady podle odstavců 1 a 2 se stanoví takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídaly majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění,“ jsem přesvědčen, že zákon o vyvlastnění vychází, jak je na našem území tradicí, ze zásady *pretium succedit in locum rei*. Po vyvlastnění se nesmí zmenšit peněžní hodnota majetku vyvlastněného, tedy na tom musí být majetkově stejně po vyvlastnění jako před vyvlastněním s tím, že se změnil předmět jeho majetku (místo pozemku či stavby disponuje penězi). Samozřejmě by se vlastník neměl ani obohatit.

⁴⁸⁶ HANÁK, Jakub. Proč se u nás nestaví dálnice? [online] Itez.cz, publikováno 1. 4. 2014 [cit. 13. 8. 2015] Dostupné z: <http://www.itez.cz/news/proc-se-u-nas-nestavi-dalnice-1/>.

⁴⁸⁷ CHANG, 2013, op. cit., s. 17.

Bohužel výše uvedené ustanovení vyvlastňovacího zákona trpí vnitřním rozporem, protože, jak mělo vyplynout z předchozího výkladu a zde bude znovu zdůrazněno, § 10 odst. 1 a 2 VyvZ neumožňují zohlednit majetkovou újmu vlastníka v důsledku vyvlastnění jeho nemovitosti. Tato skutečnost je dána již samotnou koncepcí, která vychází z ocenění předmětu vyvlastnění (cena pozemku nebo stavby) a poté skutečně vynaložených nákladů v souvislosti s vyvlastněním. Tento rozdíl lze demonstrovat na tom, že § 365 OZO1811 „*nepřiznával vyvlastněnému pouze obecnou cenu, nýbrž odškodnění, a to jest veliký rozdíl.*“⁴⁸⁸ Mimochodem termín odškodnění považuji za mnohem výstižnější.

Ostatně i české soudy v případech zřizování práva cesty, což sice *de iure* není vyvlastnění a tudíž se pro určování náhrady neuplatní pravidla v zákoně o vyvlastnění, přestože jde ve svém důsledku pro vlastníka o identické opatření, upřednostňují před oceněním práva vyčíslení hodnoty omezení práva: „*nelze vycházet ani z ceny věcného břemene určené podle cenových předpisů, ani jen z ceny, za kterou by bylo možno dosáhnout smluvního zřízení věcného břemene. Je třeba rozlišit hodnotu práva odpovídajícího věcnému břemenu cesty na straně jedné a náhradu za omezení vlastnického práva na straně druhé; jejich výše nemusí být stejná. Proto je při stanovení výše náhrady nutné přiblížit ke všem okolnostem věci.*“⁴⁸⁹ Tento přístup nemůže zpochybnit skutečnost, že ve většině případů bude náhrada odpovídat obvyklé ceně věcného břemene.

Je nesporné, že za stávajícího stavu nelze kompenzovat znehodnocení (snížení ceny) pozemku v případě částečného vyvlastnění, protože se stanoví náhrada pouze za cenu pozemku, u něhož došlo k odnětí vlastnického práva. Je pak otázkou, zda lze akceptovat ocenění věcných břemen metodou jako závady. Rovněž nejsou hrazeny všechny náklady, které musel vlastník vynaložit v přímé souvislosti s vyvlastněním: mj. náklady na právní zastoupení. Nezohledňuje se v praxi ani tzv. zvláštní cena, tedy cena odrážející také přínosy pouze pro vyvlastňovaného.

Lze tedy konstatovat, že zákon o vyvlastnění stanovuje rozsah náhrady příliš úzce, přičemž i jeho výklad je spíše restriktivní, třebaže ani uplynulých devadesát let nic nezměnilo na skutečnosti, že „*výklad pochybnosti musí se řešit vždy spíše se zřetelem na vyvlastněnce, jenž je proti své vůli nucen, by věc v zájmu vyvlastnítele*

⁴⁸⁸ HOETZEL, 1934, op. cit., s. 287.

⁴⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2854/2010.

vydal, než na vyvlastnitele, jenž mu ji ve svém zájmu odnímá.“⁴⁹⁰ Pouze soudy disponují moderačním právem v případě soudního přezkumu a mohou, sice jinými prostředky, tyto faktory do výše náhrady promítnout.

9.6.1 Náhrada za vyvlastněnou nemovitost

Dnešní koncepce považuje za ekvivalentní náhradu za vyvlastňovaný pozemek či stavbu vyplacení jeho obvyklé ceny, která je srovnána dále se zjištěnou cenou. Obvyklá cena je stanovena na základě ceny srovnatelných nemovitostí, takže umožňuje zohlednit všechny objektivní cenotvorné faktory pozemku, resp. stavby: způsob využití, lokalitu, kvalitu prostředí, znečištění, složení obyvatelstva, poptávku atd. Vyvlastňovaný může tedy za ideálních podmínek za vyplacenou náhradu zakoupit jinou srovnatelnou věc. Spočívá-li újma pouze ve ztrátě nemovitosti, nejde-li o nemovitost se specifickým využitím a neovlivňuje-li ztráta vyvlastněné věci hodnotu zbývajících (nevyvlastněného) majetku vyvlastňovaného, je princip ekvivalence, zdůrazňují za ideálních podmínek, uspokojivě naplněn. Přestože není obvyklá cena totožná s tržní hodnotou, což je termín, se kterým operuje ESLP, tak významové odlišnosti jsou zanedbatelné a své mezinárodní závazky si tak ČR svědomitě plní.⁴⁹¹

Náhrady odpovídající obvyklým (tržním) cenám brání také vzniku tzv. cenových skoků na hranicích katastrálních území nebo obcí,⁴⁹² ke kterému dochází při využití úředních cen, které jsou uměle navázány na tyto evidenční jednotky a nerespektují, že cena pozemku na trhu se odvíjí od jiných parametrů. Jeden z klíčových argumentů pro oceňování pomocí liniových cenových map⁴⁹³ je tedy lichý.

⁴⁹⁰ R I 368/27, 10. 5. 1927. Restriktivní výklad vyvlastňovacích předpisů vždy ve prospěch co nejmenšího omezování práv vlastníků prosazuje také Ústavní soud v usnesení ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98.

⁴⁹¹ Období do roku 2006, kdy byly vypláceny náhrady v úředních (tabulkových) cenách je již zapomenuto zřejmě i z toho důvodu, že převažující vyvlastňování nezastavených zemědělských pozemků za úřední ceny bylo vzhledem k zohledňování přínosu realizace účelu vyvlastnění pro vlastníky akceptovatelné.

⁴⁹² Tyto rozdíly mohou být i v desítkách až stovkách Kč/m². Vyvlastňování tuto skutečnost vnímali jako nespravedlnost a byla i důvodem pro odmítnutí návrhů kupních smluv či podání žaloby proti rozhodnutí o vyvlastnění.

⁴⁹³ KLIMT, Leoš – HABA, Jaroslav. *Na čem vážne výstavba dopravní infrastruktury v ČR po 01. 02. 2013, pohled znalce*. [online] Asociace financování infrastruktury pro mobilitu. [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: http://afim.cz/files/dokumenty/65_Klimt_27-2-2014.pdf.

Bohužel ne vždy lze obvyklou cenu určit vhodnými metodami. Zákon o vyvlastnění v takovém případě ukládá náhradu stanovit na základě úředního ocenění.⁴⁹⁴ V takovém případě je přesnost vyčíslení majetkové újmy větší či menší, přičemž míra přesnosti je ale vždy nahodilá a neovlivnitelná. Mnohdy jsou tedy náhrady i nadhodnocené, což je sice v souladu se zásadou *in dubio pro reo*, ale o optimální řešení se nejedná.

Vyvlastnění je bezesporu mimořádný zásah do vlastnického práva. Zůstává otázkou, zda je to důvod pro mimořádnou cenu ve smyslu § 492 OZ. Ve, spíše výjimečných, odůvodněných případech se domnívám, že by tento přístup byl na místě, *de lege lata* ovšem není v rámci vyvlastňovacího řízení přípustný, neboť je určována výhradně obvyklá cena. Přitom za účinnosti obecného občanského zákoníku (1811-1950) se tento přístup aplikoval, což lze ilustrovat výmluvnou citací z jednoho rozsudku prvorepublikového Nejvyššího správního soudu: „*Jestliže tedy § 365 (OZO1811 – pozn. autora), mluvě o vyvlastnění, použil výrazu »odškodnění«, je zřejmo, že to nemá být pouze obecná, odhadní cena, nýbrž plná náhrada vši vyvlastněním utrpěné škody: jestliže tedy obecná, odhadní cena podle § 305 občanského zákoníku, je ta, kterou věc má vzhledem ke užít-kům, jež obyčejně všeobecně poskytuje, tedy při odškodnění vyvlastněného nestačí toto měřítko, nýbrž jemu se musí nabrátiti i to, co věc poskytovala i třeba jen jemu samotnému vzhledem ke jeho osobitým poměrům a všem jiným anebo řadě jiných byla by to neposkytovala, takže nelze říci, že to poskytuje obyčejně a všeobecně. I to je věcná hodnota, cena, a nazývá se »zvláštní« věcnou cenou oproti oné obecné.*“⁴⁹⁵

Jedním z druhů mimořádné ceny, je i cena zvláštní obliby. Z důvodu nedobrovolnosti vyvlastnění se objevuje argumentace, že náhrada za vyvlastnění by měla být vyšší než cena obvyklá, neboť by měla kompenzovat také cenu zvláštní obliby.⁴⁹⁶ Rovněž vlastníci pozemků ohrožených vyvlastněním požadují, aby kupní cena nebo náhrada odpovídala také jejich osobnímu vztahu k pozemkům a stavbám: jde o půdu, na které hospodařili generace předků,

⁴⁹⁴ Vzhledem k mnohdy tristní podobě znaleckých posudků neexistuje v ČR ani snaha používat náhradní oceňovací metody používané běžně v zahraničí a uchylují se znalci z opatrnosti (alibismu) k úředním cenám i v případech, kdy by např. anglický expert při absenci dat pro srovnání použil výnosovou metodu. *De lege lata* to však ČR není od roku 2014 při určování obvyklé ceny možné (lze určit pouze tržní hodnotu tímto způsobem – viz výše).

⁴⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 5. 1927, sp. zn. R I 368/27. ASPI: JUD278186CZ.

⁴⁹⁶ PETROV, 2011, op. cit.

narodil jsem v tomto domě, jde o mé oblíbené místo apod. Vyčíslit cenu zvláštní obliby zřejmě lze, přičemž se např. uvádí, že cena zvláštní obliby zpravidla odpovídá 120 % obvyklé ceny.⁴⁹⁷ V minulosti⁴⁹⁸ i současnosti se však uplatňuje pravidlo, že jsou kompenzovány pouze ekonomické hodnoty,⁴⁹⁹ což považuji za správný přístup, neboť cena zvláštní obliby se i podle pravidel občanského zákoníku hradí výjimečně, např. pokud byla škoda způsobena svévolně nebo ze škodolibosti (srov. § 2969 odst. 2 OZ), což není případ vyvlastnění, na kterém je navíc silný veřejný zájem. Je třeba připomenout, že o ceně zvláštní obliby dle mého názoru lze uvažovat pouze u staveb a pozemků, které jsou skutečně užívány k bydlení, nikoliv k podnikatelským účelům. Zákon o vyvlastnění přesto umožňuje soudu zvýšit náhradu z důvodu dlouhodobého vlastnictví vyvlastňované věci, což může být jednou z příčin, proč vlastník přisuzuje věci vyšší hodnotu, než objektivně má.

V případě dopravních staveb přiznává zákon č. 416/2009 Sb. vlastníkům (budoucím vyvlastňovaným) bonus k obvyklé ceně až do výše 1500 %. Důvodů pro bonus existuje více a některé z nich byly již výše zmíněny. Hlavním důvodem bylo především ve veřejném zájmu urychlit majetkoprávní přípravu staveb, neboť dohodou se předchází nákladům vyvolaných vyvlastňovacím řízením a případným soudním přezkumem. Obdobně se postupuje také na Slovensku (tam je navýšení o 20 %).⁵⁰⁰ Dalším důvodem je riziko nepřesnosti ocenění (viz blíže 9.4.4) či skutečnost, že vyvlastnění je nedobrovolné a vyšší (prémiová) cena pak zahrnuje i náhradu za stres, emoční či osobní vztah k vyvlastňované věci.⁵⁰¹ Tento multifunkční efekt navýšení obvyklé ceny je dle mého názoru více než dostatečným důvodem pro jeho zachování a rozšíření i pro, alespoň některé urgentní, environmentální důvody vyvlastnění.

Současná úprava však trpí různými nedostatky, které by před případným rozšířením bylo nutné odstranit. „Inspirativní“ jsou také otázky, které se s uplatňováním ustanovení § 3b ZUV objevily.

⁴⁹⁷ ORT, Petr. *Oceňování nemovitostí - moderní metody a přístupy*. Praha: Leges, 2013, 176 s. ISBN: 9788087212779. S. 122.

⁴⁹⁸ Podle § 7 zákona č. 30/1878 „se k ceně zvláštního zalíbení při vypočítávání náhrady se nehledí.“

⁴⁹⁹ VIITANEN, 2010, op. cit., s. 6.

⁵⁰⁰ § 6 odst. 1 zákona č. 669/2007 Z.z., o jednorázových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých staveb diaľnic a ciest pre motorová vozidlá.

⁵⁰¹ FAO, 2008, op. cit., s. 31.

Velmi diskutabilní je rozdílná výše bonusu odvozována od využití pozemku. V případě nestavebních pozemků je navýšení oproti pozemkům stavebním (i např. zahrada u domů) a stavbám extrémně vysoké (může být až 100 krát vyšší). Ministerstvem dopravy uváděný důvod, že je tak s ohledem na dosahovanou cenu pozemku, který vlastník již nějak zhodnotil, považují za zcela chybný a nespravedlivý. Už jen s ohledem na avizované zhodnocení pozemku přičiněním vlastníka, by měl i on mít nárok na stejný „bonus“ jako vlastníci nestavebních pozemků. Úvaha, že stavební pozemek má výrazně vyšší hodnotu než pozemek nestavební a proto by neměla být o tolik zvyšována, je zavrženíhodná. To si uvědomuje i Ministerstvo dopravy, které s cílem zamezit tomu, aby cena zemědělského pozemku s bonusem přesáhla cenu stavebního pozemku, stanovilo vnitřní pravidlo, že kupní cena nestavebního pozemku nesmí převýšit 75 % ceny stavebního pozemku.⁵⁰²

Navrhují se různá řešení jak výši bonusu určovat. Jedním z nich je odmítnutí paušální (jednotné) výše v zákoně s tím, že by o rozsahu navýšení rozhodoval vyvlastnitel sám na základě ekonomické rozvahy, která by zohlednila nejen náklady na vyvlastňovací řízení, ale i ztráty způsobené zdržením (oddálením) realizace účelu vyvlastnění, k čemuž dnes existuje dostatek dat. Největší zkušenosti s touto problematikou má nyní ŘSD ČR, které se však zprvu muselo řídit pro něj závaznou Směrnicí Ministerstva dopravy, která zastropovala výši bonusu na osminásobek obvyklé ceny, což byla polovina možného maxima, které bylo možné přiznat pouze výjimečně na žádost vlastníka pozemku (byly jich uděleny desítky).⁵⁰³ Směrnice byla 23. 4. 2015 zrušena.⁵⁰⁴ Investoři dopravních staveb tedy mohou na základě svého uvážení nabídnout vlastníkům, že pozemek odkoupí za obvyklou cenu zvýšenou o 1 500 %. Nový vnitřní předpis ŘSD ČR (Příkaz generálního ředitele ŘSD ČR č. 19/2015) je poměrně obecný a tíhu odpovědnosti ponechává na jednotlivých organizačních jednotkách, které vykupují pozemky pro své

⁵⁰² Směrnice č. V-2/2014 (Směrnice k provádění zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů. Byla zrušena dne 23. 4. 2015. Byla dostupná z http://www.mdcz.cz/cs/Legislativa/Vnitrozestorni_predpisy/default.htm.

⁵⁰³ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění stavební zákon a další zákony. [online] vlegis.cz [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9XQHE72J>.

⁵⁰⁴ Informace dostupná také z SÚRA, Jan. Prodat státu parcelu je ruleta. *MF Dnes*. 6. 5. 2015. Další důkaz vysoce nestabilní úpravy výše kompenzace.

stavby. Požaduje, aby se bonusy uplatňovaly jednotně pro celou stavbu nebo její dílčí části se zohledněním podmínek konkrétní stavby (§ 1 bod II č. 2 Příkazu), přičemž se zohlední i dosavadní výše kupních cen. Jelikož zatím nejsou k dispozici žádné závěry vyvlastňovacích úřadů (neřku-li soudů), je obtížné predikovat, jak bude ustanovení vykládáno a jaká hlediska bude muset vyvlastnitel při nabízení kupní ceny respektovat. Prokázání kvalifikovaného pokusu o dohodu je jednou z podmínek vyvlastnění a vyvlastňovací úřad i soudy musí její prokázání prokázat. Proto jde o velmi důležitou otázku. V brzké budoucnosti by však měl být bonus sjednocen zákonem na úroveň osminásobku, protože se tím sníží údajně velká administrativní zátěž s udělováním výjimek a zároveň směrnici stanovený limit osminásobku ceny stanovené znaleckým posudkem vytvořil prostředí pro možnost vypořádání velkého množství potřebných pozemků pro dopravní stavby.⁵⁰⁵

Považuji za jediný možný přístup, že navýšení ceny bude pro všechny vlastníky pozemků potřených pro stejný účel stejné, nenastanou-li nestandardní okolnosti. Přitom se může míra zvýšení lišit v závislosti na prioritě realizace účelu či jeho významu, případně i rychlosti komunikace vlastníka. Za odpovídající znění zákona považuji i postup, kdy vlastníkům není nabízen maximální bonus, ale pouze jeho část, protože zákon neukládá použití jednotného bonusu, jak činil v období od února 2013 do září 2014. Je pravdou, že tato nezbytná flexibilita současně zvyšuje nároky na vyvlastnitel a rozšiřuje prostor pro korupci (nehospodárnost) na straně vyvlastnitelů (dopravní stavby, kde se nyní uplatňuje, staví pouze stát) a možnost věcně neodůvodněně přiznávat vlastníkům vyšší bonus než ostatním. Tento politováníhodný jev může zřejmě nanejvýš zpochybnit pouze platnost takto uzavřené smlouvy, nikoliv všechny ostatní smlouvy.

Při určování obvyklé ceny bylo vždy znalcům uloženo, aby „*nepřiblíželi ke dříve realizovaným prodejům, které obsahovaly navýšení.*“⁵⁰⁶ Jde o nevyhnutelné pravidlo, protože v opačném případě by vzniklá neustále stoupající spirála cen.

⁵⁰⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění stavební zákon a další zákony. [online]vlegis.cz [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=-KORN9XQHE7J>. Shodně se stejnou argumentací poslanecký návrh na změnu zákona č. 416/2009 Sb. a zákona č. 184/2006 Sb. Sněmovní tisk č. 628, 7. volební období. K druhému z návrhů vyslovila vláda dne 9. 11. 2015 souhlas. V době odevzdání publikace do tisku byl návrh zákona připraven k 1. čtení v Poslanecké sněmovně.

⁵⁰⁶ § 2 odst. 1 Příkazu ředitelky Správy České Budějovice č. 5/2015.

Jinými slovy, není možné vycházet z kupních cen ve smlouvách mezi vlastníky a vyvlastnitelem. Zůstává přitom otázkou, zda výkupy zemědělské půdy vyvlastnitelem ovlivňují cenu zemědělské půdy v lokalitě či nikoliv.

Hlavní cíl změny koncepce určování náhrady (zlevnění výkupu neplacením zhodnocení pozemku účelem vyvlastnění) však po září 2014 nemůže být naplněn, neboť astronomické navýšení kupní ceny skrze bonus umožňuje ve většině případů převýšit i cenu stavebních pozemků a samo ŘSD ČR neplánuje zákon plně využít a počítá s menším navýšením i „*vzhledem ke cenové hladině před novelou.*“⁵⁰⁷ Proto je třeba novelizaci č. 405/2012 Sb. považovat za ryze účelovou, která necílila na spravedlivější způsob stanovování náhrady podle principů po desetiletí používaných v zahraničí, nýbrž reagovala na společenskou poptávku po snížení nákladů na výkupy pozemků. Jelikož důsledkem byl odpor vlastníků a tím fakticky nutnost přes 90 % vlastníků vyvlastnit, rozhodl se zákonodárce místo vysvětlení a obhájení nové koncepce kapitulovat a výkupní ceny jiným způsobem opět vrátil (nebo alespoň významně přiblížil) na úroveň před novelizací. Zbývá doufat, že praxe vyvlastnitelů bude spočívat v postupném snižování výše bonusu, na což by měl realitní trh a vlastníci pozemků reagovat vstřícněji než na předchozí šokovou terapii bez potřebného vysvětlování. Bohužel poslední návrhy zařazené do novely stavebního zákona svědčí o tom, že snaha zákonodárce zlepšit vyvlastňovací proces metodou pokus-omyl pokračuje.

Souhlasím s názorem, že by měla náhrada za vyvlastnění převýšit obvyklou cenu. Abychom se však vyhnuli nákladům na vlastní vyvlastňovací řízení, je třeba lepší podmínky přiznávat již ve fázi dohody. Tu je třeba považovat za nedílnou součást vyvlastňovacího procesu jako takového. Zároveň by bylo vhodné ale lépe upravit některé nároky, které má vlastník *de lege lata* až ve vyvlastňovacím řízení a které mohou být důvodem pro odmítnutí návrhu, třebaže jinak vlastník s výkupem i kupní cenou souhlasí. Jde o náhradu nákladů (např. stěhování) a požadavek na vykoupení pozemků, které nelze bez vykoupeného pozemku užívat. Pokud by vyvlastnitel tyto nároky odmítl a následně by bylo ve vyvlastňovacím řízení prokázáno, že neoprávněně, tak by (pouze tehdy) mohla být náhrada za vyvlastnění navýšena o bonus.

⁵⁰⁷ § 2 odst. 1 Příkazu ředitelky Správy České Budějovice č. 5/2015.

Není nutné zde znovu v podrobnostech opakovat argumenty, proč je oceňování metodou „pole za pole“ adekvátní a spravedlivé. Lze zdůraznit, že při vyvlastnění je rozhodující cena pro prodávajícího, nikoliv pro kupce (Owner Value Principle). Přínos z účelu vyvlastnění náleží společnosti, která jej bude realizovat, naopak vyvlastnitel musí oproti standardní dobrovolné koupí nést náklady na stěhování apod., které jinak nese prodávající.⁵⁰⁸

De lege ferenda by bylo vhodné uvažovat o ustanovení, které by zabránilo vyvlastňovaným provést investice či jiné dispozice s pozemkem (např. pronájem) s cílem zvýšit náhradu za vyvlastnění, protože nejde o efektivní nakládání s nemovitostí. Přitom tímto okamžikem, kdy by tyto neúčelné investice nebyly zohledňovány při stanovování náhrady (zakázány by nebyly), nemůže být až zahájení vyvlastňovacího řízení, ale nejpozději vydání územního rozhodnutí umisťující na pozemku účel vyvlastnění, protože tím se stává jiné využití pozemku do budoucna velmi nepravděpodobné. Jsou-li totiž tyto účelové investice hrazeny, vlastníci tak mohou ignorovat riziko vyvlastnění a budou do nemovitostí dále investovat, ačkoliv budou vědět, že nemovitost bude v důsledku vyvlastnění odstraněna. Taková úprava je přitom standardní nejen v zahraničí,⁵⁰⁹ ale existovala i u nás (srov. § 6 zákona č. 45/1930 Sb., podle které se „*při vyhledávání náhrady nemá se zřetel k poměrům, v příčině kterých jest zjevno, že byly teprv připraveny v tom úmyslu, aby se jich užilo za základ, by se mohlo žádati větší náhrady*“). V rámci vyváženosti je však zároveň na místě uvažovat o právu vlastníka iniciovat výkup pozemku v případě nečinnosti vyvlastnitel, pokud tato nečinnost snižuje obchodovatelnost a cenu jeho pozemku.

Pro obě fáze vyvlastňovacího procesu je ocenění zajišťováno způsobem „podle LV“, kdy jsou jedním znaleckým posudkem oceněny všechny vykupované, resp. vyvlastňované, nemovitosti jednoho vyvlastňovaného. Takto lze docílit individuálního ocenění, které zohlední všechny cenotvorné faktory a vychází ze skutečného stavu věci. Tento způsob ocenění patří mezi časově i finančně náročnější, přičemž však náklady na ocenění jsou kritizovány jako neekonomické pouze v případech, kdy vlastní náhrada je extrémně nízká.

⁵⁰⁸ BARNES, op. cit., s. 25.

⁵⁰⁹ *Compulsory purchase and compensation: booklet 2*. [online] Department for Communities and Local Government, 2004, s. 22. [cit. 5. 8. 2015] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/collections/compulsory-purchase-system-guidance>. Nehradí se výdaje, které nebyly nezbytné.

Bylo by sice možné teoreticky uvažovat o levnějších alternativách ocenění např. ocenění všech pozemků pro daný účel *en bloc* jednotkovou cenou dle druhu pozemku či stavby (viz Nové Heřminovy jako příklad garantovaných cen s možností upřednostnění individuálního ocenění).⁵¹⁰ Sofistikovanější variantou jsou tzv. liniové cenové mapy, které jsou inspirovány německou praxí. Mj. je argumentováno, že by tímto způsobem bylo dosaženo spravedlivějšího ocenění, protože by bylo možné promítnout do ocenění význam účelu jako takového bez ohledu na konkrétní přínos jednotlivých pozemků. Přestože by nebylo správné zavrhnout tento návrh, bylo by před zavedením tohoto řešení nutné vyřešit velké množství otázek: počínaje výběrem zpracovatele těchto map, právní formu a způsob přezkumu.

V neposlední řadě je na zvážení, zda s ohledem na závažné zanedbání povinností vlastníkem nemůže jít v případě vyvlastnění za účelem záchrany kulturní památky o jeden z výjimečných případů, kdyby náhrada za vyvlastnění nemusela „odpovídat“ obvyklé ceně nemovitosti. Podle názoru ESLP mezi legitimní cíle veřejného zájmu volajícím po nižší náhradě, než je náhrada plné tržní (tj. obvyklé - poznámka autora) ceny, patří i ochrana historického a kulturního dědictví.⁵¹¹

9.6.2 Náhrada za znehodnocení nevyvlastněných nemovitostí

Největším nedostatkem současného zákona o vyvlastnění je opominutí dopadů ztráty vyvlastněné nemovitosti na zbývající majetek vyvlastňovaného. Zákonodárce připustil pouze rozšíření vyvlastnění, s čímž však nutně musel spojit velmi přísné podmínky: nepřiměřené obtíže s užíváním.⁵¹² Většinou však důsledky nejsou tak závažné, ale přesto mohou být i významnější než odnětí vlastnického práva k jiné části pozemku. Je obtížné hledat důvody tohoto stavu, ale zřejmě jde o důsledek přerušení chápání majetku jako zdroje příjmů a menšího ohledu na něj v době socialismu. O kompenzaci za snížení ceny nevyvlastněné části pozemku se totiž při přijímání zákona o vyvlastnění vůbec neuvažovalo.

⁵¹⁰ Příloha k usnesení vlády č. 119 ze dne 16. 2. 2011.

⁵¹¹ Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 2009 ve věci Kozacioglu proti Turecku, stížnost č. 2334/03. Body 57 a 58.

⁵¹² Shodný postoj zaujalo také Ministerstvo dopravy ve Směrnici č. V-2/2014 k provádění zákona č. 416/2009 Sb., když jako důvod pro přiznání vyššího násobku obvyklé ceny považovalo v čl. 5 pouze výrazné omezení možnosti hospodaření na zbývající části pozemku (např. znemožnění příjezdu či obtížné obhospodařování pozemku).

Přitom za první republiky, kdy Ústava připouštěla vyvlastnění i bez vyplacení náhrady, bylo na tyto důsledky pamatováno a vyvlastnitel byl povinen nahradit „škodu všílkou na jmění vyvlastněním vyvlastněnci způsobenou,“ což v případě vyvlastnění části pozemku znamenalo mít na zřeteli nejen cenu vyvlastněného pozemku, ale také na to, oč se cena pozůstalé části pozemku zmenší.⁵¹³

Soudy dokázaly řešit případy, které jsou i z dnešního pohledu mimořádně složité a vyžadovaly by velkou odvalu na straně znalce i soudu. Pro ilustraci lze uvést případ, kdy byly vyvlastněny pozemky statku, kde byla chována zvířata, která byla ustájena v budovách. Soud konstatoval, „*když se výměra (pozemků – pozř. autora) nepoměrně zřtenčí, stačilo by budov nepoměrně méně nebo menších, a nastává proto újma tím, že držitel musí je udržovati v upotřebitelném stavu, ačkoli je nemůže plně už využítkovati, náklad na udržování jest v nepoměru k užítku; není pochyby, že újmu tuto započítati jest i do znehodnocení podle § 6 zák. ze dne 18. února 1878, čís. 30 ř. zák. To však jsou více náklady vypadající na odprodané (vyvlastněné) pozemky a právě z toho příkladu jest zřejmo, že znehodnocení zbytku nelze spatřovati již v tom, že hospodáři ubyly užítky z vyvlastněných pozemků, nýbrž že k tomu musí přistoupeni nějaký zaviněný tím úbytek užítků ze zbytku, byť jen, jako zde, ve formě nákladů na udržování budov, jež užítky ze zbytku hrazeny býti musí i co do kvoty, jež vypadala na pozemky vyvlastněné, a proto právě musí vyvlastnitel i tuto kvotu hraditi.*“⁵¹⁴

Přitom způsoby zjištění míry znehodnocení jsou v zahraničí již vyzkoušeny. Nejjednodušším a ze své podstaty nejpresnější způsob vyčíslení znehodnocení je tento: nejprve se určí obvyklá cena nemovitostí vyvlastňovaného před vyvlastněním, přičemž se nepřihlíží k cenovým vlivům účelu, pro který je vyvlastňováno. Poté se určí cena nemovitostí, které vyvlastňovanému zůstávají, přičemž se již přihlíží k případnému zhodnocení nebo znehodnocení realizací účelu vyvlastnění. V dané lokalitě by mělo mít uskutečnění environmentálního důvodu vyvlastnění, zřejmě s výjimkou všeobecně odmítaných záměrů jako hlubinné úložiště radioaktivního odpadu, pozitivní vliv na cenu nemovitostí. V individuálních případech může však být efekt nepřiznivý a bylo by nespravedlivé, aby takový vlastník musel nést břemeno bez adekvátní kompenzace.

⁵¹³ § 4 a 6 zákona č. 30/1878. Jinak formulováno, se stejným významem, v § 6 odst. 3 zákona č. 45/1930 Sb., o stavebním ruchu.

⁵¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 10. 1930, sp. zn. R I 572/30. Dostupné z ASPI: JUD265956CZ.

Pozitivní dopady provedeného účelu vyvlastnění (typicky protipovodňového opatření)⁵¹⁵ bývají v zahraničí výjimečně zohledňovány i v ceně pozemku, který je vyvlastňován.⁵¹⁶ Takový přístup nebyl shledán jako nepřijatelný ani ESLP s tím, že však musí být individualizován a nelze tak činit paušálně (Řecko v těchto případech nepřiznávalo žádnou náhradu za pozemky v pásmu několika metrů od hranice komunikace).⁵¹⁷ Nikdy však nesmí vyvlastnitel požadovat od vlastníků platby, ani kdyby jejich nemovitosti zhodnotil. Přestože se tento přístup může zdát českému čtenáři nezvyklý, tak na straně vyvlastňovaného nedochází k majetkové újmě, tudíž není ani třeba ji kompenzovat.⁵¹⁸ Každopádně je běžnější a pro vlastníky příznivější metoda, kdy se zhodnocení zohledňuje pouze v případě částečného vyvlastnění (tj. neodečítá se od ceny vyvlastněné nemovitosti).⁵¹⁹

Naopak nepříznivé důsledky způsobené vlastním účelem nelze pod znehodnocení podřadit. Pokud v případě realizace účelu vyvlastnění dojde ke zhoršení kvality ovzduší, zvýšení hluchnosti a prašnosti, pokles realizační ceny přilehlých nemovitostí žalobců vlivem blízkosti stavby komunikace, jde o nároky, které umožňuje kompenzovat § 1013 OZ, což konstatují i soudy, kterou jsou toho názoru, že „*tyto zájmy nemohou být zasaženy vyvlastněním, nýbrž stavbou či provozem silnice. Jinak řečeno, zájem na zachování vlastnictví určité věci nelze ztotožňovat se zájmem na nerušeném užívání jiné věci. Zda a jak se bránit proti újmám,*

⁵¹⁵ ŘÍHA, Jiří. Kralupy: výstavbu ochrany proti záplavám brzdí výkup dvou pozemků. [online] Kladenský deník, publikováno 20. 2. 2015. [cit. 25. 9. 2015] Místostarosta Kralup nad Vltavou L. Lesák prohlásil, že „*někteří lidé naopak městu nabídlí své pozemky za nižší cenu. V záplavovém území mají totiž i jiné parcely, které jim se jim díky protipovodňové ochraně zhodnotí. A navíc ve městě žijí, takže mají na jeho ochraně vlastní zájem.*“

⁵¹⁶ SCHEIDERICH, 2014, op. cit., s. 23 a s. 65-66. Rozdíl mezi judikaturou na federální úrovni a většinou států spočívá v tom, že jednotlivé státy umožňují odečíst zhodnocení jen v případě částečného vyvlastnění a nezohledňují jej v ceně přímo vyvlastňovaného pozemku. *Scope of the project rule* znamená, že obecný prospěch z účelu vyvlastnění se v náhradě nezohledňuje a tzv. zvláštní prospěch se zohledňuje, jen pokud je vyvlastněna pouze část nemovitosti.

⁵¹⁷ Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 1996 ve věci Tsomtsos a ostatní proti Řecku, stížnost č. 20680/92.

⁵¹⁸ Vyjadřuje ostatně skutečnost, že vlastnosti pozemku jej činí vhodnější pro účel vyvlastnění než pro jiný způsob obhospodařování, tudíž uskutečněním účelu dochází k efektivnějšímu využití půdy. Pokud provedení environmentálního důvodu nemá pozitivní přínos pro místní komunitu a vlastníky, sotva lze očekávat ochotu pozemky dobrovolně prodat a veřejný zájem je zde pak evidentně prosazován proti zájmům soukromým.

⁵¹⁹ *Compulsory purchase and compensation: booklet 2.* [online] Department for Communities and Local Government, 2004, s. 15. [cit. 5. 8. 2015] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/collections/compulsory-purchase-system-guidance>.

*kteří broží působit stavba či provoz silnice, určují právní předpisy regulující stavbu či provoz, nikoliv zákon o vyvlastnění.*⁵²⁰

9.6.3 Náhrada nákladů vyvolaných vyvlastněním

Většina nákladů, které vyvlastňovaný vynaloží v důsledku vyvlastnění je nyní hrazena, pokud dojde k odnětí vlastnického práva autoritativním rozhodnutím. V případě dobrovolného řešení je však tato problematika legislativně neřešena a je plně závislá na dohodě vyvlastnítele a vyvlastňovaného. Je-li vyvlastnítelem stát, tak má jen omezené možnosti (podrobně kapitoly č. 4 a 7), jak vyhovět požadavkům vyvlastňovaných, pokud nejsou dopředu odsouhlaseny vládou nebo ministerstvem financí. V případě staveb či pozemků se specifickým využitím, u nichž jsou stěhovací náklady či náklady vynaložené na úpravy způsobu podnikání podniku vysoké, je poté nabíledni, že k dohodě nedojde nebo je výsledkem unikátní dohoda jako např. v případě statkářky L. Havránkové.

Úprava v zákoně o vyvlastnění není kazuistická a odpovědnost za uplatnění nároků a jejich prokázání ponechává logicky na vyvlastňovaném, protože pouze on je zná a zároveň může ovlivnit jejich výši. Lze proto vyvlastňovaným jen doporučit uschování všech dokladů, faktur a účtů, aby bylo možné náklady později doložit. Hradí se jen účelné náklady, pod čímž se dle mého názoru skrývá i požadavek, aby náklady odpovídaly obvyklým cenám.

Zákonodárce zvolil paradoxní přístup v otázce ochrany práv vlastníka. Zatímco náklady na ocenění vynaložené vyvlastňovaným jsou hrazeny nebo alespoň musí vyvlastňovaný odsouhlasit osobu znalce, tak v případě právního zastoupení, které bude ve složitějších případech potřebné, není otázka nákladů nijak řešena a praxe je spíše odmítá přiznávat. Lze očekávat, že v soudním sporu lze v případě úspěchu požadovat úhradu nákladů, ale bylo by vhodné, aby stát hradil i náklady zastoupení v průběhu vyjednávání či řízení, i když nebude dále napadáno.⁵²¹ Stejně tak náklady vynaložené na obstarání náhradní nemovitosti.

⁵²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 22 Cdo 3138/2010.

⁵²¹ Je tomu tak např. v Anglii, byť musí jít o vlastníky dosahující jen určitých příjmů. *Compulsory purchase and compensation: booklet 2.* [online] Department for Communities and Local Government, 2004, s. 18. [cit. 5. 8. 2015] Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/collections/compulsory-purchase-system-guidance>.

Určitě by bylo na místě, aby stát pro vlastníky ohrožené nebo dotčené vyvlastněním připravil informační materiál, kde by se mohli dozvědět, na co mají nárok, jak postupovat a kdy je vhodné využít pomoc právního profesionála.

9.6.4 Zmírnění tvrdosti vyvlastnění

Vyvlastňovaný mnohdy odmítá vyvlastnění z důvodu, které nejsou racionální, nebo z důvodu požadavku na vyplacení ceny zvláštní oblíbenosti, což *de lege lata* není možné. V opodstatněných případech se však přimlouvám za možnost zvýšit náhradu, pokud by nižší náhrada pro vyvlastňovaného znamenala, že vyvlastnění bude pro něj mít mimořádně nepříznivé důsledky. Vyvlastňovací úřady tuto možnost nemají, v poněkud atypické podobě jí naopak disponují civilní soudy. Důvodem tohoto řešení je snad jejich větší zkušenost s posuzováním takových nároků než u správních úřadů, uvědomíme-li si, že náhrada je určitým ekvivalentem kupní ceny jako soukromoprávního nároku.

Soud totiž při určování výše náhrady zohlední všechny okolnosti tak, aby dospěl ke spravedlivé náhradě.⁵²² V odůvodněných případech stanoví částku vyšší s přihlédnutím k mimořádným vlastnostem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby, popřípadě k mimořádným okolnostem věci. Soud nemá zcela volnou úvahu, ale k navýšení náhrady může přistoupit pouze při prokázání těchto okolností:

- zmírnění tvrdosti vyvlastnění, zohledňující i délku vlastnictví pozemku nebo stavby více než 15 let od nabytí za úplatu (úprava až o 40 %),
- pozemek nebo stavba se nachází v zastavěném území (úprava až o 10 %),
- pozemek nebo stavba se nachází v území se zvláštní architektonickou hodnotou, případně se zvláštní historickou hodnotou (úprava až o 10 %),
- pozemek nebo stavba je významná pro podnikatelskou činnost (úprava až o 20 %).

⁵²² Někdy je tento institut označován jako dodatečná náhrada. FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2015, 239 s. ISBN 978-80-87488-19-5. S. 128.

Zvyšuje se pouze náhrada odpovídající ceně pozemku, což je logické, protože náhrada nákladů je vázána na jejich vynaložení. Důvody lze zřejmě kumulovat. Jejich výčet však nebyl evidentně důkladně promyšlen. Skutečnost, že se nemovitost nachází v zastavěném území nebo v území se zvláštní architektonickou hodnotou se zohledňuje již v obvyklé ceně a je tudíž nesmyslné jej zohlednit ještě jednou. Totéž platí i pro využití pozemku k podnikatelským účelům, třebaže se tím soudu otevírá možnost výkladu ve prospěch vyvlastňovaného a přihlédnout např. k dopadu na zbývající pozemky. Domnívám se, že by postačil důvod uvedený na prvním místě, který dává soudu velký prostor pro úvahu. Je otázkou, zda je možné ustanovení chápat jako nárokové v případě délky vlastnictví pozemku. Přes zásadu *in dubio pro libertate* se domnívám, že odpověď by měla být spíše záporná, neboť byla-li by automatická, nedávalo by smysl její systematické zařazení až do fáze soudního přezkumu. Bude záležet vždy na úvaze soudu, zda tuto okolnost bude považovat za významnou a příčinu příliš vážných dopadů pro vyvlastňovaného.

Toto navýšení je však pouze pro náhradu za pozemky a stavby, nikoliv za zřízené věcné břemeno. Bylo by vhodné to změnit, neboť s výše uvedených důvodů nemožnost zvýšení náhrady v případě omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene opět vyvolává pochybnosti o ústavnosti tohoto řešení, třebaže v případě zřízení věcného břemene, by důvody pro toto navýšení přicházely do úvahy spíše ojediněle.

9.6.5 Jiné výhody

Vyvlastňované lze motivovat k tomu, aby se s realizací účelu a odnětí nebo omezení vlastnického práva ztotožnili, i jinak. Vhodným způsobem je kompenzace škod, které v důsledku vyvlastnění budou náhodně nebo programově způsobeny. Tento přístup pochopitelně připadá v úvahu jen u některých účelů (mj. suché poldry, ÚSES, protierozní opatření) a zpravidla pouze při omezení vlastnického práva.

Doposud se však tento přístup využívá minimálně. Např. v případě suchých poldrů, kdy je pozemek zatížen služebností rozlivu a je na něj cíleně za pomoci technického zařízení rozlévána povodňová vlna. Předpokladem vzniku území určeného k řízenému rozlivu povodní je omezení vlastnického práva dohodou nebo rozhodnutím o vyvlastnění. V takovém případě

lze poté s vlastníkem uzavřít smlouvu o náhradě škody ve smyslu § 68 VZ. Zákodárce k tomuto kroku přistoupil údajně také proto, že náhrada za služebnost (tj. omezení vlastnického práva) je malá, když představuje zpravidla pouze 5 % z ceny pozemku, a proto se stát zavázal nahradit i škodu způsobenou řízeným rozlivem.⁵²³ Hradí se zde tedy skutečná škoda, přičemž pouze ta, která odpovídá dohodnutému způsobu obhospodařování pozemku.

Bohužel v případě neřízeného rozlivu (i pro taková opatření lze zřejmě vyvlastnit – viz výše) je tento přístup mnohem komplikovanější, což vyplynulo i z analýzy Ministerstva zemědělství: „*Na rozdíl od řízeného rozlivu nebude možné neřízený rozliv jakýmkoliv způsobem regulovat a tím ovlivňovat vznik a případnou výši škody. Druhou možností je nepřebírat zcela způsob náhrady škody upravený u řízených rozlivů, ale stanovit např. jednorázovou kompenzaci v případě omezení vlastnického práva (omezení např. věcným břemenem spočívajícím v určení, jaká kultura bude na dotčených pozemcích pěstována apod.)*“⁵²⁴ Je zřejmé, že způsob výpočtu škody musí minimalizovat riziko spekulativního uplatňování nároků, přesto uznáme-li možnost vyvlastnění i pro opatření takového charakteru, nebude jiné cesty než kombinace jednorázové kompenzace za omezení a poté pravidelné vyplácení částky za snížení zisku nebo zvýšené náklady na straně uživatele pozemku (na základě prokazatelných dat, v případě skutečně vykonávané činnosti - obdobně jako náhrada újmy za ztížené zemědělské a lesní hospodaření ve zvláště chráněných územích podle § 58 ZOPK).

Obce v praxi často požadují vybudování různých dalších staveb a jinak odmítají pozemky dobrovolně prodat. Např. obec Stěžery u Hradce Králové podmiňuje prodej dvou parcel tím, že se plánovaný dálniční nadjezd rozšíří o cyklostezku, kterou zaplatí kraj. Na investici za zhruba 11 milionů korun totiž obec nemá peníze.⁵²⁵ Ve vyvlastňovacím řízení se ovšem k takovým nárokům přihlížet nemůže. Totéž platí o požadavcích přesahujících ujednání o výši kupní ceny, tj. např. o požadavku na vybudování adekvátního napojení logistického areálu na silniční síť.

⁵²³ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 181/2008 Sb., kterým se mění zákon o vodách. Sněmovní tisk č. 396. 5. volební období.

⁵²⁴ KOVAŘÍKOVÁ, 2012, op. cit., s. 6.

⁵²⁵ Obec Stěžery blokuje dostavbu D11, úřad zahájil vyvlastnění. [online] ČT24, publikováno 12. 8. 2014. [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/282838-obec-stezery-blokuje-dostavbu-d11-urad-zahajil-vyvlastneni/>.

10 VYVLASTŇOVACÍ ŘÍZENÍ

Podmínky vyvlastnění jsou prokazovány vyvlastnitelem ve vyvlastňovacím řízení, ve kterém se rozhoduje nejen o odnětí (omezení) vlastnického práva a o náhradě za něj, ale také o rozsahu vyvlastnění a souvisejících otázkách (zejména o účincích vyvlastnění na práva třetích osob).

Konečkonců provedení vyvlastňovacího řízení je současně také jednou z podmínek vyvlastnění, totiž že je možné pouze na základě zákona. Ta je interpretována tak, že jde o odnětí vlastnického práva na základě individuálního správního aktu s možností ochrany, ale i přímo na základě zákona.⁵²⁶

Vyvlastňovací řízení představuje druhou fázi vyvlastňovacího procesu a poslední etapu majetkoprávní přípravy realizace environmentálního účelu. Je třeba zdůraznit, že vyvlastnění v užším slova smyslu je krajním prostředkem, který je nutné uplatnit pouze v menšině případů, protože většinou je dohoda vyvlastnítele s vyvlastněným optimálním řešením. Pouze v situacích, kdy vlastník pozemku není znám nebo není dosažitelný, je vyvlastnění nevyhnutelné.

10.1 Věcná příslušnost úřadů

Vyvlastňovací řízení vedou nyní zvláštní úřady: vyvlastňovací úřady. V prvním stupni se jedná o obecní úřady obcí s rozšířenou působností, resp. magistráty územně členěných statutárních měst a Prahy. Poněvadž jde o výkon přenesené působnosti, jsou odvolacími orgány úřady krajské. Ústředním orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj, což odpovídá silnému propojení vyvlastňovacího procesu s procesy na úseku stavebního zákona. Jelikož jsou vyvlastňovací a stavební úřady v praxi personálně i organizačně spojené (je běžné, že stavební úřad a vyvlastňovací úřad je tentýž odbor obecního nebo krajského úřadu) lze říci, že změna je oproti stavu před rokem 2007, kdy o vyvlastnění rozhodovaly stavební úřady, pouze terminologická.

Vyvlastňovacím úřadům ovšem nepřísluší rozhodovat o všech případech o odnětí vlastnického práva v režimu zákona o vyvlastnění. Typickým

⁵²⁶ KLÍMA, 2009, op. cit., s. 1049.

příkladem je zřizování věcného břemene za účelem provádění vybraných geologických prací na základě § 14 odst. 2 ZGP. Zvolené řešení je sice na první pohled nesystematické, plně však odpovídá charakteru důvodu, z kterého je do vlastnického práva zasahováno. Účel vyvlastnění je totiž specifický a je proto na místě, že také o omezení vlastnického práva rozhoduje věcně specializovaný úřad,⁵²⁷ který je dle mého názoru lépe schopen se vypořádat s posouzením splnění některých podmínek vyvlastnění: převažy veřejného zájmu a nezbytného rozsahu vyvlastnění.

Vyvlastňovací úřady rozhodují jak o odnětí práva, tak o náhradě. Není tedy formálně odděleno řízení expropriační (prováděné správními úřady) a náhradové (uskutečňované zpravidla soudy)⁵²⁸ jako v období první československé republiky.

Ve vyvlastňovacím řízení je nutno v případě, kdy je navrhovatelem (vyvlastnitelem) obec, důsledně odlišovat postavení obce jako právnické osoby, která má předmět vyvlastnění využít k účelu, pro který se vyvlastňuje, a vyvlastňovacího úřadu jako orgánu dané obce, který je příslušný rozhodnout o omezení či odnětí vlastnického práva.⁵²⁹ Na tento možný střet zájmů zákon z důvodu „zájmu na objektivitě rozhodování“⁵³⁰ pamatuje a stanoví, že „je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj.“⁵³¹ Zainteresovanost obce (kraje) ve věci zpochybňuje tedy nepodjatost všech úředníků daného úřadu. S tímto argumentem by za jiných okolností šlo sotva polemizovat. V ostatních správních řízeních však podle správního řádu není možné z projednávání a rozhodování věci vyloučit všechny úřední osoby vyvlastňovacího úřadu pouze pro jeho poměr k účastníku řízení. Také rozšířený senát Nejvyššího správ-

⁵²⁷ Ostatně před rokem 2007 rozhodovaly stavební úřady o vyvlastnění v případech vyvolaných stavební činností. Také u jiných než environmentálních důvodů k tomuto jevu dochází: zřizování věcných břemen pro již postavené pozemní komunikace na základě § 17 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁵²⁸ ROUČEK, 1935, op. cit., s. 280.

⁵²⁹ Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2013, č. j. 4 A 7/2012-82.

⁵³⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

⁵³¹ § 16 odst. 3 VyzlZ. Totožné pravidlo platí pro Hlavní město Prahu a krajské úřady.

ního soudu konstatoval, že „*systemové riziko podjatosti*“ dané *zaměstnaneckým poměrem (úřední osoby k obci – poznámka autora) samo o sobě představuje významné potenciální nebezpečí pro nestrannost rozhodování orgánů územních samosprávných celků jako správních orgánů, avšak na druhé straně zdaleka ne ve všech případech se toto nebezpečí vskutku projeví.*“⁵³² A proto „*rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 SŘ její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky.*“⁵³³

Nedomnívám se, že rozhodování o odnětí (omezení) vlastnického práva je natolik výjimečnou a zásadní otázkou, že bylo nutné přistoupit ke zvláštní právní úpravě v zákoně o vyvlastnění a presumovat podjatost všech úředních osob vyvlastňovacího úřadu, který bude rozhodovat o žádosti obce jako vyvlastnítele. Jsem totiž přesvědčen o tom, že o zásahu do vlastnického práva vyvlastňovaného je rozhodnuto dávno před zahájením vyvlastňovacího řízení: a to ve chvíli, kdy se rozhoduje o umístění veřejně prospěšné stavby. Tím je určeno, které nemovitosti budou muset být získány (rozuměj vyvlastněny). V územním řízení přitom není skutečnost, že žadatelem nebo účastníkem řízení je územně samosprávný celek, automaticky na závadu. Komentované řešení však nepředstavuje větší překážku pro efektivní výkon státní správy na úseku vyvlastňování. Spíše jej lze považovat za důkaz toho, že si zákonodárce byl vědom významu a citlivosti zásahu do vlastnických práv.

10.2 Průběh řízení

Vyvlastňovací řízení může být zahájeno pouze na žádost. Poněvadž musí být žádost o vyvlastnění doložena územním rozhodnutím a prohlášením o tom, že ve stanovené lhůtě se vyvlastniteli nepodařilo získat dohodou potřebná práva k pozemku nebo ke stavbě, je zjevné, že vyvlastňovací řízení může být zahájeno nejdříve cca 3,5 měsíce poté, co územní rozhodnutí nabylo právní moci. Naopak žádný zákon nestanoví okamžik, kdy může být řízení zahájeno

⁵³² Rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.

⁵³³ Tamtéž.

nejpozději. Jelikož však územní rozhodnutí, které je nezbytnou podmínkou pro naprostou většinu účelu realizovaných pro ochranu životního prostředí, má omezenou platnost, je vyvlastnitelem limitován právě touto skutečností.

O zahájeném vyvlastňovacím řízení zapíše katastrální úřad poznámku do katastru nemovitostí, týká-li se nemovitosti, která je v něm evidována.⁵³⁴ Zápis poznámek je klíčový i pro ochranu třetích osob, protože po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení nesmí vyvlastňovaný nakládat s pozemkem nebo stavbou, kterých se vyvlastnění týká, převést je, pronajmout nebo jinak zatížit.

Podle § 20 odst. 1 VyvlZ se náhrada za odnětí (omezení) vlastnického práva stanoví na základě znaleckého posudku. Ve vyvlastňovacím řízení je tedy znalecký posudek tzv. povinným důkazem pro účely stanovení náhrady. Zákon o vyvlastnění vychází z myšlenky, že vyvlastňovaný je v řízení slabší stranou. Proto upřednostňuje stanovení náhrady na základě znaleckého posudku zpracovaného na žádost vyvlastňovaného, resp. i vyvlastnitele, pokud s posudkem vyvlastňovaný souhlasil. Teprve v případě nečinnosti vyvlastňovaného ustanoví znalece vyvlastňovací úřad usnesením.⁵³⁵ K tomu dochází poměrně často zejména v řízeních vedených v souvislosti s výstavbou inženýrských sítí. Typická je také pro řízení, kdy je vyvlastňovanému ustanoven opatrovník (není známo jeho místo pobytu nebo je omezen ve smluvní volnosti).

Podstatné je určit, kdy má vyvlastňovaný znalecký posudek obstatat nebo s ním vyslovit souhlas. J. Handrlica uvádí, že „*vlastník pozemku nebo stavby by měl být současně s písemným návrhem smlouvy (na základě § 5 VyvlZ nebo § 3 zákona č. 416, který pro tyto druhy staveb zavádí odlišný procesní režim – pozn. autora)*⁵³⁶ *vyzván k předložení vlastního znaleckého posudku nebo k tomu, aby vyslovil souhlas s tím, který mu je předkládán. Pokud vyvlastňovaný vlastní znalecký posudek nepředloží*

⁵³⁴ Poznámka je vymazána na základě usnesení o zastavení řízení a rozhodnutí o zamítnutí žádosti či o odnětí vlastnického práva. Blíže srov. též již zastaralý Pokyn ČÚZK č. 36 ze dne 25. května 2007, č. j. ČÚZK 888/2007-22, k realizaci zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), v katastru nemovitostí.

⁵³⁵ § 20 odst. 1 VyvlZ.

⁵³⁶ Tímto začíná běžet lhůta 90 dní k přijetí návrhu smlouvy. Jejím uplynutím prokazuje vyvlastnitel, že nebylo možné dohody dosáhnout. Ve lhůtě přibližně tři měsíce lze zpracování znaleckého posudku bez obtíží zajistit.

*a nedoloží ani svůj souhlas s tím, který byl předložen vyvlastnitelem, má vyvlastňovací úřad po zahájení řízení ustanovit usnesením znalce za účelem vypracování znaleckého posudku.*⁵³⁷ Vyvlastňovací úřad může tedy znalce ustanovit okamžitě. Tento postup je logický, protože jinak nelze dosáhnout toho, aby vyvlastnitel posudek přiložil k žádosti o vydání rozhodnutí o odnětí nebo omezení vlastnického práva, jak mu ukládá zákon. Pokud vyvlastňovaný zůstane pasivní, nebude naplněna hypotéza právní normy (§ 18 odst. 3 písm. d) zní: „*znalecký posudek, byl-li opatřen podle § 20 odst. 1 věty první*“) a posudek nebude nutné k žádosti přiložit. Zároveň je tímto umožněno vyvlastniteli zvážit, zda nebude lepší přistoupit na požadavky vyvlastňovaného (podložené posudkem),⁵³⁸ než nechat rozhodnout vyvlastňovací úřad.

V praxi je ovšem rozšířený i postup, kdy k podání posudku vyzývá vyvlastňovací úřad před tím, než znalce ustanoví sám, přestože tento postup již plně neodpovídá současnému znění zákona. Očekávání, že přesunutím procesu získávání souhlasu vyvlastňovaného s posudkem do fáze smluvního vyjednávání před vlastním vyvlastňovacím řízením, již nadále nebude docházet ke značným prodlevám,⁵³⁹ se tedy zatím zcela nenaplnila. Avšak je třeba si uvědomit, že lhůta 10 až 14 dní, kterou úřady vyvlastňovanému dávají k výběru znalce nebo vyslovení souhlasu,⁵⁴⁰ je v kontextu celkové délky realizace stavby i vyvlastňovacího řízení samotného zanedbatelná. Tento postup je navíc pro vyvlastňovaného bezpečnější, neboť má zaručeno, že úřad uloží vyvlastniteli, aby posudek uhradil. Pokud by naopak nebylo zahájeno vyvlastňovací řízení a posudek byl přitom na základě výzvy vyvlastnitel zpracován, existuje riziko, že jej vyvlastnitel odmítne uhradit a vyvlastňovaný by musel svůj nárok uplatnit u soudu.

Povinnou součástí vyvlastňovacího řízení je ústní jednání, které vyvlastňovací úřad nařídí tak, aby o něm byli účastníci řízení a další osoby, jejichž přítomnosti je třeba, uvědoměni nejméně 30 dnů přede dnem, kdy se má konat.

⁵³⁷ HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*. 2013, č. 7. ISSN 1210-6410. S. 230.

⁵³⁸ Požadavky vyvlastňovaného se netýkají jen ceny (náhrady) za nemovitosti, ale také směny pozemků, rozsahu výkupu či jeho načasování s ohledem na způsob užívání pozemku.

⁵³⁹ HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*. 2013, č. 7. ISSN 1210-6410. s. 234.

⁵⁴⁰ Vlastní doba ke zpracování posudku je vždy stejná a není závislá na tom, zda znalec pracuje na základě objednávky nebo usnesení.

Námítky proti vyvlastnění a důkazy k jejich prokázání mohou být uplatněny nejpozději při ústním jednání; k později uplatněným námitkám a důkazům se nepřihlíží. O tomto následku musí být účastníci poučeni v uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení.

Okruh účastníků řízení vymezuje § 17 VyvlZ taxativně a jsou jimi vyvlastnitel, vyvlastňovaný, zástavní věřitel, podzástavní věřitel a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu váznoucímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká, případně oprávněný ze zajišťovacího převodu práva, bylo-li vlastnické právo ke stavbě nebo pozemku, jichž se vyvlastnění týká, převedeno k zajištění splnění závazku.

Vyvlastňovací řízení může být ukončeno bez rozhodnutí ve věci, pokud vyvstane důvod pro jeho zastavení. Tímto důvodem může být skutečnost, že bylo již v jiném vyvlastňovacím řízení pravomocně rozhodnuto o vyvlastnění vůči stejnému pozemku, stavbě nebo věcném břemenu způsobem, jenž vylučuje provést navrhované vyvlastnění.⁵⁴¹ Důvodem je také uzavření dohody o získání práv k pozemku nebo stavbě potřebných k uskutečnění účelu vyvlastnění mezi vyvlastnitelem a vyvlastňovaným. Posledním případem je zpětvzetí žádosti vyvlastnitelem. V takovém případě je vyvlastnitel povinen nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která mu vznikla v souvislosti s podáním žádosti, ledaže by ke škodě nebo jiné újmě došlo i jinak.

Dospěje-li vyvlastňovací úřad k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou splněny, rozhodne samostatnými výroky o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě a o náhradě za vyvlastnění.

Včas podané a přípustné odvolání směřující proti některému z výroků týkající se zásahu do vlastnického práva má odkladný účinek i na ostatní výroky rozhodnutí. Odkladný účinek takového odvolání nelze vyloučit. Včas podané a přípustné odvolání směřující pouze proti některému z výroků podle § 24 odst. 4 VyvlZ (o náhradě), nemá odkladný účinek na ostatní výroky rozhodnutí. Odvolací orgán nesmí v odvolacím řízení změnit výrok o náhradě v neprospěch vyvlastňovaného ani třetích osob. Bude-li pravomocně stanovena náhrada vyšší, vyvlastnitel vyrovná rozdíl nejpozději do 30 dnů od právní moci rozhodnutí. Tato úprava umožňuje, aby výrok o vyvlastnění

⁵⁴¹ V průběhu souběhu dvou vyvlastňovacích řízení týkajících se stejné nemovité věci je povinností vyvlastňovacího úřadu, který řízení zahájil později, jej přerušit.

nabyl právní moci dříve než výrok o náhradě za vyvlastnění. Jde o snahu docílit, aby s realizací účelu vyvlastnění mohlo být započato i v případě, kdy odvoláním budou napadeny pouze výroky o náhradě za vyvlastnění.

10.3 Omezení práv vyvlastňovaného v průběhu řízení

Na základě § 19 odst. 3 VyvZ. nesmí po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení vyvlastňovaný nakládat s pozemkem nebo stavbou, kterých se vyvlastnění týká, převést je, pronajmout nebo jinak zatížit. Právní jednání, kterým vyvlastňovaný poruší tuto povinnost, je neplatné. Smyslem tohoto omezení je zabránit tomu, aby převody vlastnického práva či jiné dispozice (např. pronajmutí pozemku) ztěžovaly průběh vyvlastňovacího řízení nebo poté realizaci účelu vyvlastnění. Možná je pouze dohoda s vyvlastnitelem. Přestože stavební zákon z roku 1976 neobsahoval obdobné ustanovení, tak Nejvyšší soud ČR v jednom případě konstatoval, že „*je nepochybné, že uzavřením smlouvy v průběhu vyvlastňovacího řízení došlo k záměrnému vyloučení účinků rozhodnutí o vyvlastnění použitím prostředku, který sám o sobě není zákonem zakázáný. I když tedy předmětná darovací smlouva neodporuje výslovnému zákazu zákona, avšak svými důsledky směřuje k výsledku zákona odporujícímu, je vzhledem k okolnostem, za nichž byla uzavřena, absolutně neplatná podle § 39 OZ1964 pro obcházení zákona, neboť jejím smyslem bylo zmařit účel vyvlastnění, tj. ve smyslu ustanovení § 109 StZ1976 přechod spoluvlastnického podílu otce žalobce na žalovanou.*“⁵⁴² V jiném případě však tentýž soud konstatoval, že „*vzhledem k tomu, že platná právní úprava nestanovila neplatnost právních úkonů, kterými by vyvlastňovaný po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení převáděl, pronajímal nebo jinak zatěžoval pozemek nebo stavbu, kterých se vyvlastnění týká, nelze s doručením takového vyrozměnění (uvědomění) spojovat tyto právní následky ani ode dne účinnosti zákona č. 184/2006 Sb. Je-li úkonu («dodatečně») přičítán takový účinek, který neměl v době, kdy byl učiněn, a který je s ním spojován teprve podle pozdější právní úpravy, lze přisvědčit dovolatelům, že jde o postup představitelů uplatnění pravé zpětné účinnosti (retroaktivitu) právní úpravy. Prává zpětná účinnost právní úpravy je nepřijatelná.*“⁵⁴³ Bylo tedy na místě, že zákonodárce výkladovým sporům předešel stanovením explicitního zákazu vybraných dispozic s předmětnou nemovitostí.

⁵⁴² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 30 Cdo 1430/2007.

⁵⁴³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. 21 Cdo 3682/2009.

Ani toto omezení však neznamená, že vlastník nemůže v průběhu řízení vykonávat své vlastnické právo. Nadále může „*pozemek užívat, bránit se proti neoprávněným zásahům, a to jak vyvlastnítele, tak i třetích osob, může uzavírat smlouvy s vyvlastnítelem a pozemek se může stát i předmětem dědického řízení.*“⁵⁴⁴

Přesto je zjevné, že nemožnost pozemek pronajmout či prodat jinému zájemci může pro vyvlastňovaného znamenat majetkovou újmu. Proto má také na základě § 19 odst. 4 VyvlZ nárok na náhradu v prokázané výši újmy způsobené tímto omezením. Újmu musí kompenzovat vyvlastnitel. V případě běžné doby vyvlastňovacího řízení nebudou případy vzniklé újmy časté a zřejmě z tohoto důvodu zůstal tento nárok vlastníky dosud v podstatě nepovšimnutý. Pokud však půjde o komplikovanější případ nebo se vyvlastňovaný odvolá, tak se pravděpodobnost vzniku újmy zvýší. Zřejmě nejpravděpodobnější je ztráta na nerealizovaném nájemném (pokud tedy budeme považovat za možné propachtování pozemku, protože ten zákon nezmiňuje – blíže k tomuto problému také část 10.4.1). Újma v takovém případě odpovídá dle mého názoru obvyklému nájemnému.⁵⁴⁵ Vyvlastňovaným lze proto jen doporučit, aby tento nárok ve vyvlastňovacím řízení uplatňovali. Poněvadž výši této újmy nemusí dokládat vyvlastňovaný, bude nucen opatřit posudek vyvlastňovací úřad na své náklady za podmínek § 56 SŘ.

10.4 Účinky rozhodnutí o vyvlastnění na práva třetích osob

Část třetí zákona o vyvlastnění upravuje účinky vyvlastnění na práva spojená s nemovitostí, u níž jsou omezována nebo odnímána vlastnická práva. Vyvlastněním spočívajícím v odnětí vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě podle § 6 VyvlZ zanikají všechna práva třetích osob k vyvlastněnému pozemku nebo stavbě s výjimkou nájmu bytu, nebytového prostoru, stavby nebo pozemku. Rovněž vyvlastňovací úřad může na základě § 8 VyvlZ rozhodnout (srov. také § 24 odst. 2 písm. b) VyvlZ), že vyvlastněním nezanikají věcná břemena, u nichž veřejný zájem vyžaduje, aby i po vyvlastnění pozemek nebo stavbu nadále zatěžovala (příkladem jsou zejména věcná břemena, na jejichž základě je na pozemku umístěna stavba inženýrské sítě).

⁵⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2187/2013.

⁵⁴⁵ Určování nájemného je ve znalecké praxi u většiny druhů pozemků rutinní záležitostí.

Je vhodné zdůraznit, že zákon o vyvlastnění tyto účinky rozhodnutí spojuje pouze s odnětím vlastnického práva,⁵⁴⁶ protože v případě zřízení věcného břemene je zpravidla možné existující práva k pozemku vykonávat, třebaže to nemusí být vždy pravidlem (např. služebnost rozlivu).

10.4.1 Uživací vztahy

Poněvadž jsou veřejně prospěšné stavby všech druhů včetně těch na ochranu životního prostředí realizovány nejčastěji na zemědělském pozemku, který běžně užívá jiná osoba než vlastník, je otázka zániku nebo pokračování tohoto užívacího vztahu po rozhodnutí o vyvlastnění klíčová. Tyto užívací vztahy jsou zpravidla sjednány za úplatu na dobu neurčitou s výpovědní lhůtou pět až deset let, která dává uživateli jistotu potřebnou k plánování svého hospodaření. Platí přímá úměra: čím delší výpovědní lhůta, tím vyšší úplata. Podle stávající soukromoprávní úpravy jsou tyto vztahy pachtem.

Ustanovení § 7 VyvZ jednoznačně stanoví, že právo nájmu pozemku vyvlastněním nezaniká. Bohužel zákon o vyvlastnění nebyl při rekodifikaci změněn a jeho terminologie tedy odpovídá roku 2007, kdy česká úprava znala pouze nájemní vztah, který však opravňoval nájemce i k požívání užitků z pozemku, což je jeden z pojmových znaků pachtu. Nabízí se tedy dva možné výklady. První z nich vychází důsledně ze znění zákona, který obsahuje taxativní výčet práv, která vyvlastněním nezanikají. Poněvadž mezi nimi pacht uveden není, musí tedy právní mocí rozhodnutí o vyvlastnění zaniknout. Tento názor zastává např. M. Kindl, který uvádí, že není důvod tento názor odmítnout jen proto, že zákon o vyvlastnění nebyl novelizován.⁵⁴⁷ Druhý názor naopak upřednostňuje výklad teleologický a historický a dovozuje, že nájmem je třeba rozumět také pacht, protože prvky pachtu obsahoval v době přijetí zákona o vyvlastnění i nájem. Bezpochyby nebylo úmyslem zákonodárce rozlišovat mezi dvěma druhy užívacích vztahů. Do doby, než se k jednomu z uvedených názorů přikloní soudy, je obtížné odhadovat další vývoj.⁵⁴⁸ Doporučit však lze novelizaci zákona o vyvlast-

⁵⁴⁶ Do 1. února 2013 však i v případě omezení vlastnického práva, což bylo nepraktické.

⁵⁴⁷ KINDL, 2015, op. cit., bod 468.

⁵⁴⁸ Totožné výkladové otázky vyvolávají také znění dalších veřejnoprávních předpisů, které nebyly v souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku novelizovány: např. lesní zákon či zákon o obcích. V těchto případech převažuje výklad, že s ohledem na povahu nájmu v režimu občanského zákoníku z roku 1964 je třeba termínem nájem myslet také pacht. Srov. např. PEKÁREK, 2015, op. cit., s. 159-160.

nění, která by tuto nežádoucí nejistotu odstranila. Ministerstvo pro místní rozvoj navrhuje, aby pacht sdílel stejný osud jako nájem, tj. aby rozhodnutím o vyvlastnění nezankl.⁵⁴⁹

Nájemní vztah však původně vyvlastněním zanikal. Teprve zákonem č. 405/2012 Sb. se zákonodárce rozhodl pozměnit účinky vyvlastňovacího rozhodnutí. Důvodem byly především obtíže spojené s určováním kompenzace za zánik nájemního vztahu. Zákonodárce uvedl, že 1) pracovníci vyvlastňovacích úřadů nejsou schopni tyto případy rozhodovat, 2) náhrada za zanikající nájem ve výši ceny tohoto nájmu je zcela nelogická a měla by spíše odpovídat výši vynaložených nákladů na zhodnocení předmětu nájmu a 3) také je možná dohoda mezi vyvlastnitelem a nájemcem před zahájením vlastní realizace účelu vyvlastnění.⁵⁵⁰ V důsledku této konstrukce přestal být nájemce také účastníkem vyvlastňovacího řízení.

Nájemní vztahy sice nyní rozhodnutím o vyvlastnění nezankají, ovšem po vyvlastnění je pronajímatel oprávněn nájem vypovědět, jestliže dalšímu užívání pozemku brání účel vyvlastnění.⁵⁵¹ Avšak znění tohoto ustanovení pro vyvlastnitele, který vstupuje do postavení pronajímatele, nepřináší žádnou velkou výhodu. Nájemní vztah uzavřený na dobu neurčitou lze totiž bez udání důvodu vypovědět i podle obecné úpravy v občanském zákoníku. Zákon o vyvlastnění tedy rozšiřuje toto právo i na nájemní vztahy sjednané na dobu určitou. Na rozdíl od § 5 ZUV,⁵⁵² však výslovně nevylučuje uplatnění smluvně sjednané výpovědní doby, což přitom představuje vážný problém, protože tyto výpovědní doby jsou zpravidla víceleté. V takovém případě by získání vlastnického právo k pozemku nic neřešilo, protože by účel nebylo možné před uplynutím výpovědní lhůty uskutečnit – pozemek po tuto dobu je oprávněn užívat nájemce. Je tedy evidentní, že zákonodárce zamýšlel ustanovením § 7 odst. 2 VyvlZ dát vyvlastniteli možnost

⁵⁴⁹ Srov. § 2 písm. h) návrhu na změnu zákona o vyvlastnění. Návrh je dostupný z <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORNA47DYJME>.

⁵⁵⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 405/2012 Sb. Sněmovní tisk č. 683. 6. volební období.

⁵⁵¹ § 7 odst. 2 VyvlZ.

⁵⁵² „Pokud uskutečnění dopravní, vodní a energetické infrastruktury brání nájemní právo k pozemku nebo stavbě ve vlastnictví stavebníka, které by zaniklo vyvlastněním podle zákona o vyvlastnění, je stavebník oprávněn nájem pozemku nebo stavby vypovědět podle zvláštního zákona, bez ohledu na sjednanou dobu trvání nájmu, pokud se s nájemcem nedohodne jinak. Nájemci v takovém případě přísluší náhrada nákladů spojených s ukončením nájmu.“

ukončit nájemní vztah okamžitě nebo alespoň vyloučit úpravu ve smlouvě.⁵⁵³ Ustanovení⁵⁵⁴ však formuloval tak, že tento výklad dle mého názoru možný není, což může mít až fatální důsledky. Nelze rovněž přehlédnout, že § 5 odst. 1 ZUV přiznává nájemci nárok na náhradu nákladů spojených s ukončením nájmu, zatímco podle obecné úpravy v zákoně o vyvlastnění nájemce žádný nárok na kompenzaci nemá, protože podle důvodové zprávy „*nájemní práva vyvlastněním nezánikají.*“

Za předpokladu, že by bylo možné vypovědět i smlouvy uzavřené na dobu určitou nebo s delší výpovědní lhůtou, popřípadě ukončit nájemní vztah bez výpovědní lhůty, zásadně nesouhlasím s tím, že nájemci (pachtýři) nebude zánik nájemního vztahu kompenzován, přestože jeho ukončení je přímo způsobeno realizací účelu vyvlastnění. Přitom mu bezpochyby vznikne újma, protože nebude moci využívat pozemek, který si smlouvou zajistil minimálně na pět až deset let, za což také pronajímateli platil zvýšené nájemné. Za tuto újmu by proto měla nájemci náležet přiměřená náhrada odrážející výnos, který na pozemku dosahoval. Ani náhrada nákladů spojených s ukončením nájmu podle zákona o urychlení výstavby není dostatečná, protože tuto újmu nepokrývá.

Výše uvedené argumenty ministerstva pro místní rozvoj, kterými byla odůvodněna v roce 2012 změna koncepce, jsou pochybné. Skutečnost, že příslušným pracovníkům chybí schopnosti případy zanikajících užívacích vztahů posuzovat a rozhodovat, by snad neměl stát ani přiznávat, ale naopak se snažit o urychlenou nápravu. Jednoznačně se však nejedná o důvod omezit práva nájemců. Možnost dohody mezi vyvlastnitelem a uživatelem pozemku sice může ospravedlnit změnu koncepce (automatický zánik nájemního vztahu můžeme považovat za příliš tvrdý a nepružný), nikoliv však nepřiznání kompenzace vznikající majetkové újmy. Dohoda by samozřejmě byla možná, i kdyby zákon nájemci náhradu přiznával. Jsem rovněž přesvědčen, že náhrada za zanikající nájem ve výši ceny tohoto nájmu není nelogická, ale právě naopak je jediným možným řešením. Zákonodárce by ovšem nesměl (stejně jako některé vyvlastňovací úřady) zaměňovat cenu práva

⁵⁵³ Viz formulace v důvodové zprávě, že „*pro případy, že by ke dohodě nedošlo, zřizuje se zákonem nový titul pro vypovězení nájemní smlouvy.*“

⁵⁵⁴ § 7 odst. 2 VyvLZ zní: „*Po vyvlastnění může pronajímatel vypovědět nájem bytu, nebytového prostoru, stavby nebo pozemku kromě důvodů uvedených ve zvláštním právním předpise, též tehdy, jestliže jejich dalšímu užívání brání účel vyvlastnění.*“

nájmu a obvyklé nájemné. Nejde totiž o totožné pojmy. Ve výsledku také nemohou mít ani shodné finanční vyjádření. Co se zhodnocení pozemku nájmcem týče, tak se domnívám, že nárok na úhradu zhodnocení předmětu nájmu má nájemce přímo na základě § 2220 OZ.

I podle mezinárodních doporučení by měla být újma nájemce/pachtýře kompenzována, přičemž úkolem zákona je pouze rozvržení kompenzace mezi něj a vlastníka pozemku.⁵⁵⁵ Jako inspiraci lze použít prvorepublikovou úpravu, podle které měli pachtýři či nájemci nárok jen vůči vyvlastňovanému.⁵⁵⁶ Tímto způsobem se totiž vyhneme obtížnému zohlednění dlouhodobého zatížení pozemku nájmním vztahem, který nemůže vlastník po dobu výpovědní lhůty ukončit, v ceně pozemku. Obecně totiž platí, že cena těchto pozemků by měla být nižší, než cena takto nezatížených pozemků, protože znemožňuje vlastníkům reagovat na výhodnější nabídky a příležitosti, byť je to zčásti kompenzováno vyšší nájmním. Ve znalecké praxi však není tato skutečnost zpravidla zohledňována a proto ani předchozí právní úprava nebyla optimální, protože teoreticky umožňovala, aby vyvlastnitel vyplatil v součtu vyšší kompenzaci, než odpovídá hodnotě vlastnického práva, protože platil náhradu vyvlastňovanému, v níž se nezohlednilo, že pozemek je dlouhodobým pronájmem znehodnocen, i nájemci, přičemž však o kompenzaci vyplacenou vlastníkovi by měla být snížena náhrada pro vyvlastňovaného. Stejným způsobem je řešeno vyplácení kompenzací za újmu vzniklou omezením z důvodu ochrany přírody a krajiny podle § 58 ZOPK, kdy je tato vyplácena také, buď jen nájemci, nebo vlastníkovi.

Bezpochyby by bylo zásadním nedostatkem a flagrantním rozparem s čl. 11 odst. 4 LZPS, pokud by neměl nárok na kompenzaci pachtýř za předpokladu, že by rozhodnutím o vyvlastnění pacht zanikal. Jsem přesvědčen, že nárok na přiměřenou kompenzaci (případně odstupné – srov. také analogicky § 2223 OZ) by z výše uvedených důvodů měl mít nájemce nárok i v případě, že k jeho zániku dojde výpovědí podanou vyvlastnitelem.

10.4.2 Věcná práva

Rozhodnutím o vyvlastnění zanikají, jak již bylo výše uvedeno, všechna věcná práva. Výjimku představují pouze věcná břemena, u nichž veřejný

⁵⁵⁵ FAO, 2008, op. cit., s. 32.

⁵⁵⁶ ROUČEK, 1935, op. cit., s. 275.

zájem vyžaduje, aby i po vyvlastnění pozemek nebo stavbu nadále zatěžovala (viz výše). Zanikají-li vyvlastněním věcná břemena váznoucí na pozemku nebo stavbě, náleží podle § 11 VyvZ oprávněnému z věcného břemene „náhrada ve výši ceny tohoto práva.“ Způsob určení výše této náhrady je v zásadě identický s určováním náhrady za omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene (podrobně část 9.3.5), protože při jeho ocenění se vychází z obvyklého užítu oprávněného z věcného břemene. Zřejmě však mohou nastat i obtížnější situace, které budou vyžadovat individuální ocenění. Např. vyvlastnění pozemku, na kterém je zřízeno právo cesty, může znamenat, že oprávněný z věcného břemene přijde o přístup ke svému pozemku. Proto by bylo třeba zohlednit také snížení ceny nemovitosti nebo náklady na zřízení jiného přístupu. Určování náhrady se bude řídit stejnými principy jako určování náhrady za odnětí či omezení vlastnického práva. Vyvlastnitel poskytne tuto náhradu vždy samostatně, protože cena věcného břemene je vždy zohledněna - odečtena - od ceny pozemku.

Věcným právem je také právo stavby, které představuje další znouvoobnověný institut. Jelikož je právo stavby samostatná nemovitá věc, kterou lze převést na jinou osobu,⁵⁵⁷ bylo o něm pojednáno v části 3.3. Právo stavby tak dle mého názoru nezaniká automaticky (a bez náhrady), přestože jde o právo třetí osoby k pozemku.

Naopak ostatní věcná práva třetích osob k pozemku či stavbě zanikají. Nejčastěji půjde o zástavní právo a předkupní právo s věcnými účinky. Původní znění zákona o vyvlastnění bylo kritizováno jako málo promyšlené a problematické, protože postup podle něj poškozoval v závislosti na situaci zástavní věřitele i zástavní dlužníky.⁵⁵⁸ Zákodárce se odhodlal neuspokojivý stav řešit až s poměrně velkým časovým odstupem, kdy bylo zřejmé, že jde o velmi složitou problematiku přesahující schopnosti i kompetence vyvlastňovacích úřadů. Domnívám se, že řešení zvolené novelou č. 405/2012 Sb. je zdařilé.

Vyvlastnitel v takovém případě totiž nemůže poskytnout plnou náhradu vyvlastňovanému, protože je možné, že z jeho náhrady mají být zástavnímu věřiteli nebo podzástavnímu věřiteli uhrazeny dosud nesplacené pohledávky.

⁵⁵⁷ § 1242 odst. 1 OZ.

⁵⁵⁸ GRULICH, Tomáš. Několik poznámek k otázce vyvlastnění zastavené nemovitosti. *Právní rozhledy*. 2006, č. 16, s. 588-591. ISSN 1210-6410.

Proto musí vyvlastňovací úřad rozhodnout o náhradě pro vyvlastňovaného a určit, jakou část z této náhrady vyvlastnitel poskytne uvedeným osobám na základě předložené dohody o rozdělení náhrady s úředně ověřenými podpisy smluvních stran. Nebyla-li dohoda uzavřena, uloží vyvlastniteli, aby složil náhradu do úschovy soudu, v jehož obvodu je pozemek nebo stavba.⁵⁵⁹

Tímto řešením je zaručeno, že se zástavní věřitel se zástavním dlužníkem dohodnou na způsobu dalšího zajištění pohledávky, případně jejího uhrazení. Pokud k dohodě nedojde, bude muset o rozvržení náhrady uložené v úschově rozhodnout soud.⁵⁶⁰ Podstatné je, že rozhodnutím o vyvlastnění se zajištěná pohledávka nestává splatnou.

Ani provedené změny nic nemění na skutečnosti, že vyvlastňování nemovitostí zatížených zástavním právem je velmi složité a řada otázek zůstává nezodpovězených. Např. zákon o vyvlastnění neupravuje postup v případě, že je omezeno vlastnické právo k pozemku zřízením věcného břemene, které pozemek znehodnotí. Slouží-li pozemek jako předmět zástavy, dojde tím ke zhoršení pozice zástavního věřitele.⁵⁶¹

10.5 Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění

Soudní přezkum rozhodnutí o vyvlastnění je komplikovaný, protože už samotné rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu se rozpadá do dvou směrů: výroku o odnětí (omezení) vlastnického práva (§ 24 odst. 3 VyvlZ) a výroku o náhradě za vyvlastnění (§ 24 odst. 4 VyvlZ). Povaha těchto výroku je odlišná, což opakovaně konstatovaly soudy i doktrína. Lze ocitovat z jednoho usnesení Ústavního soudu, které je výstižné a vcelku stručné: „Rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění, popř. o zřízení věcného břemene, nepochybně zasahuje do vlastnického práva; to, že vlastnické právo je právem soukromým, však současně neznamená, že by i rozhodování o jakémkoli zásahu do tohoto práva mělo tutéž povahu. K omezení či ke zániku vlastnického práva totiž může dojít jak na základě soukromoprávního titulu (nájemní smlouva, kupní smlouva), tak titulu veřejnoprávního (nařízení nezbytných úprav na stavbě, daňová exekuce). Pro určení toho, zda se určitá věc bude projednávat a rozhodovat v civilním nebo ve správním soudnictví,

⁵⁵⁹ § 14 odst. 1 a 2 VyvlZ.

⁵⁶⁰ Podrobnosti upravuje § 289 an. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

⁵⁶¹ § 1353 OZ přitom pokrývá pouze činy zástavního dlužníka zhoršující zástavu.

*je rozhodující soukromoprávní nebo veřejnoprávní povaha zásahu do vlastnického práva, nikoliv však právní povaha vlastnického práva samotného. Napadá-li žalobce rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene, není předmětem soudního řízení sama otázka vlastnického práva (není zde tedy spor o vlastnické právo), nybrž jeho předmětem je přezkum rozhodnutí o vyvlastnění nebo o nuceném omezení vlastnického práva... Naopak pravomoc civilních soudů se vztahuje na spory o výši a případné rozdělení náhrady za tyto veřejnoprávní akty.*⁵⁶² Zatímco v prvním případě je vyvlastňovaný a vyvlastňovací úřad v nerovném postavení, protože stát vnucuje vlastníkovu svou vůli při prosazování veřejného zájmu, tak při určování náhrady je vyvlastňovaný s vyvlastnitelem v rovném postavení a jde o vypořádání majetkových vztahů mezi nimi.

Právní úprava a soudní praxe od vzniku samostatného správního soudnictví v lednu 2003 několikrát změnila pravomoc správních a civilních soudů k přezkumu rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu. Nejvíce byla kritizována⁵⁶³ koncepce zvolená v zákoně o vyvlastnění ve znění od 1. ledna 2007 do 31. ledna 2013, která soudní přezkum výroku o odnětí vlastnického i o náhradě svěřila civilním soudům, které rozhodovaly podle části V. občanského soudního řádu, protože nerespektovala výše uvedené doktrinální chápání přezkoumávaných rozhodnutí. Ústavní soud sice kritikům přitakal, příslušná ustanovení však nezrušil, protože zákonodárcem zvolené řešení „odpovídá principu dělby, neboť platí, že soudy poskytují ochranu právům způsobem, který stanoví zákon (čl. 90 Ústavy). Odražem relace moci zákonodárné a moci soudní a jejich vzájemného vyvažování je pak též imperativ, podle něhož je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Jinými slovy pro soud je určující znění zákona, nikoliv názor nauky či praxe na charakter expropriačního aktu. Kritériem přezkumu zákona Ústavním soudem je pak jeho soulad s ústavou, nikoliv to, zda odpovídá stanovisku doktríny. To, že se zákonodárcem odchýlí při tvorbě úpravy některého právního institutu od toho, jak na něj již ustálené poblíží právní praxe, nezakládá bez dalšího rozpor takové úpravy s ústavním pořádkem.“⁵⁶⁴

⁵⁶² Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 14/06.

⁵⁶³ Např. WINTEROVÁ, Alena. Soudní ochrana při vyvlastnění. *Právní fórum*. 2009, č. 5, s. 195–198. ISSN 1214-7966.

⁵⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 26/08.

Velkou novelou č. 405/2012 Sb. se však zákonodárce vrátil k původnímu a teoreticky vhodnějšímu modelu, takže není nutné se detailně zabývat diskuzemi nad ústavností či vhodností dřívější právní úpravy a jejího výkladu.⁵⁶⁵ Podle § 28 odst. 1 VyvlZ tedy výrok podle § 24 odst. 3 lze přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a výrok podle § 24 odst. 4 v občanském soudním řízení.

Na možné praktické obtíže zapříčiněné tím, že jedno rozhodnutí přezkoumávají soudy v různém procesním režimu, reagoval zákonodárce tím, že oproti obecné úpravě příslušnosti soudů v řízení podle části V. OSŘ (§ 249) stanovil, že k projednání žaloby je příslušný krajský soud (správními soudy jsou rovněž soudy krajské). Zároveň je stanoveno, že zrušením výroku podle § 24 odst. 3 VyvlZ pozbývá platnosti i výrok podle § 24 odst. 4 VyvlZ.

Další odchylky od obecné úpravy jsou motivovány snahou, co nejvíce urychlit nabytí právní moci rozhodnutí o odnětí vlastnického práva, aby bylo možné environmentální důvod uskutečnit. Proto má odkladný účinek pouze žaloba podaná proti výroku o vyvlastnění. Licitace a spory o výši náhrady tedy mohou probíhat i v době, kdy je účel vyvlastnění již proveden. Zákon o urychlení výstavby jde ještě dále, když v § 4 odst. 2 zavádí pravidlo, že soud přizná žalobě proti rozhodnutí podle zákona o vyvlastnění odkladný účinek pouze na návrh žalobce po vyjádření žalovaného, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem, od čehož se očekává ještě větší zrychlení.⁵⁶⁶

Rovněž žaloba, kterou účastník řízení požaduje, aby byl výrok o náhradě byl projednán v občanském soudním řízení, musí být podána ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu (obecná lhůta je dva měsíce). Při zohlednění celkové délky majetkoprávní přípravy však nejde o významné zkrácení.

⁵⁶⁵ VEDRAL, Josef. Opravdu mají soudy pravomoc vyvlastňovat? *Stavební právo: bulletin*. 2011, č. 3, s. 62-69. ISSN 1211-6386.

⁵⁶⁶ „Nebýlo by tak jednoduché stavbu blokovat. Pokud by se majitel bránil vyvlastnění samému, což by mělo odkladný účinek, musel by u soudu prokázat, že je vážně ohrožen na svých právech, například že bez předmětného pozemku přijde o jediný zdroj obživy,“ soudí Eva Kubešová, která se na ŘSD specializuje na výkupy pozemků. BORÍKOVÁ, Hana. Milionářem na státní účet. *Euro*. 2011, č. 45, s. 38. ISSN 1212-3129.

Pro úplnost je třeba připomenout, že soud při určování výše náhrady zohlední všechny okolnosti tak, aby dospěl ke spravedlivé náhradě. V odůvodněných případech stanoví částku vyšší s přihlédnutím k mimořádným vlastnostem vyvlastňovaného pozemku nebo stavby, popřípadě k mimořádným okolnostem věci.

10.6 Zrušení vyvlastnění

Zákon o vyvlastnění počítá s tím, že provedené vyvlastnění může být ve výjimečných případech zrušeno. V praxi k tomu dochází jen zcela výjimečně, jestli vůbec. K tomuto kroku lze totiž přistoupit jen z taxativně uvedených důvodů a také pouze na žádost vyvlastňovaného, který ani po změně okolností nemusí mít zájem na obnovení svého vlastnického práva.

Tímto důvodem může být

- nezaplacení náhrady za vyvlastnění vyvlastňovanému do uplynutí 30 dnů ode dne uplynutí lhůty určené vyvlastňovacím úřadem,
- zrušení nebo pozbytí platnosti územního rozhodnutí určujícího využití pozemku nebo stavby pro účel vyvlastnění,
- nezahájení uskutečňování účelu vyvlastnění ve lhůtě stanovené či prodloužené vyvlastňovacím úřadem.⁵⁶⁷

Platební morálka vyvlastnitelů je v ČR velmi dobrá. Problémy nastávají spíše se získáním navazujících povolení a zahájením uskutečňování účelu ve dvou či čtyřleté lhůtě. Proto je vhodné připomenout, že těmto otázkám by měla být věnována v rozhodnutích o vyvlastnění zvýšená pozornost. Jak totiž uvedl Nejvyšší soud ČR: „Bylo-li užívání pozemků pro účel vyvlastnění bylo v rozhodnutích o vyvlastnění definováno jako „zahájení stavby Silnice I/58 Příbor - obchvat na podkladě stavebního povolení“ a nevyžadovala-li tedy tato rozhodnutí o vyvlastnění, aby stavba byla ve dvouleté lhůtě zahájena přímo na vyvlastněných pozemcích, postačovalo pro započítání s užíváním pozemků k účelu vyvlastnění samotné zahájení stavby na podkladě stavebního povolení, aniž by bylo významné, zda ke provádění konkrétních stavebních prací došlo právě na žalobci vyvlastněných pozemcích.“⁵⁶⁸ Je zjevné,

⁵⁶⁷ Může být otázkou, zda by bylo možné zrušit vyvlastnění i v případě, kdy by byla stavba vyvlastněna za účelem její záchrany jako kulturní památky.

⁵⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1999/2012.

že i environmentální důvody vyvlastnění jsou zpravidla většího rozsahu a tyto závěry se uplatní i u nich (např. je nejdříve zahájena výstavba hráze a teprve po několika letech dojde k zatopení dalších pozemků).

V důsledkem zrušení vyvlastnění nabývá vyvlastňovaný znovu dnem právní moci rozhodnutí, kterým bylo o zrušení vyvlastnění rozhodnuto, práva, která mu byla odňata nebo omezena. Účinky spojené s vyvlastněním, které nastaly podle § 6 a § 7 odst. 2 VyvlZ (tj. zánik práv třetích osob), však zůstávají zachovány. Vyvlastňovaný je poté povinen do 1 měsíce od právní moci „rušícího“ rozhodnutí vrátit vyvlastniteli náhrady, které mu byly vyplaceny (náhrady nákladů pouze ve výši, která dosud nebyla vyvlastňovaným skutečně vynaložena). Pokud byla náhrada poskytnuta ve formě náhradního pozemku, přechází poskytnutý jiný pozemek nebo stavba zpět do vlastnictví vyvlastnitel. Vyvlastnitel je naopak povinen nahradit vyvlastňovanému škodu a jinou újmu, která mu vznikla v souvislosti s vyvlastněním, ledaže by ke škodě nebo jiné újmě došlo i jinak.

Na tomto místě lze zmínit i související problémy. Je třeba hlavně zdůraznit, že je povinnost vyvlastnitel použít vyvlastněné pozemky pouze k deklarovanému účelu. Pokud by byly použity k něčemu jinému, tak by mohl požádat vyvlastňovaný o zrušení vyvlastnění s odkazem na skutečnost, že vyvlastnitel účel, pro který bylo vyvlastněný, realizovat nezačal. Institut zrušení vyvlastnění zde tedy slouží i jako garance splnění této povinnosti.

Riziko, že nebude účel jako takový nakonec z nějakého důvodu (ležícího i mimo vliv vyvlastnitel) realizován, znamená, že by vyvlastnitel neměl např. začít s bouracími pracemi domů do té chvíle, než získal všechna potřebná povolení, tj. než bude jisté, že bude účel skutečně realizován. Dnes např. jsou demolovány domy v místě budoucí nádrže Nové Heřminovy, přestože ještě není jisté, že bude s výstavba skutečně zahájena a existuje zde tedy teoretické riziko, že nebude, což by umožňovalo bývalým vlastníkům požádat o zrušení vyvlastnění s cílem vrátit se domů, který však už nemusí existovat.⁵⁶⁹ Pokud by taková situace nastala domnívám se, že vyvlastnitel

⁵⁶⁹ Jedná se však o domy, které byly vykoupěny, tudíž o zrušení vyvlastnění zde nelze uvažovat. Ovšem i tyto smlouvy by měly podle § 5 odst. 3 VyvlZ obsahovat ustanovení zakládající právo vyvlastňovaného na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno uskutečňování účelu převodu do 3 let od uzavření smlouvy.

by byl povinen nahradit nejen majetkovou újmu (zničení domu), ale také újmu nemajetkovou případně cenu zvláštní obliby, protože § 27 VyvZ hovoří pouze „o jiné újmě.“ Je proto třeba si položit otázku, kdy má vyvlastnitel jistotu, že bude moci záměr provést. Dle mého názoru půjde o právní moc stavebního povolení, protože tehdy již vyvlastnitel není závislý na vnějších okolnostech, které nemůže ovlivnit a může tvrdit, že postupoval s veškerou péčí, kterou lze rozumně požadovat (stejný okamžik stanoví např. také § 16 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích pro případy odlesnění pozemku, který byl odejmut z pozemků určených plnění funkcí lesa k jinému účelu).

11 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Ačkoliv je ochrana životního prostředí dnes věnována mnohem větší pozornost než před rokem 1989, tak je rozsah účelů využitelných k ochraně životního prostředí paradoxně menší. Již není možné odejmout vlastnické právo pro zřízení chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany, resp. vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz zařízení státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí.

Důvodem je změna přístupu a to hned ve dvou rovinách. Ustupuje se od realizace velkých staveb, které jsou investičně náročné a zároveň pro ochranu životního prostředí ne vždy jednoznačně přínosné. K úpravě způsobu hospodaření na pozemcích pak není nezbytné zřizovat věčná břemena, protože není nutné, aby pozemek užívala jiná osoba než vlastník (orgán ochrany přírody), nýbrž eliminovat škodlivou činnost. Aktivní zásahy jsou poté prováděny velmi citlivě a nemají podobu rozsáhlých stavebních děl. K provedení dalších zásahů také zpravidla postačí uložení tzv. opatření ke zlepšení přírodního prostředí na základě § 68 ZOPK, které sice také znamená omezení vlastnického práva za náhradu, ovšem nemá charakter vyvlastnění.

Větší vliv má však dle mého názoru snaha hledat smírná řešení a k odnětí vlastnického práva přistupovat pouze zcela výjimečně. Jak bylo uvedeno výše, z důvodu ochrany životního prostředí bylo zahájeno po roce 1989 jen minimum vyvlastňovacích řízení (vyvlastnění za účelem realizace např. staveb na ochranu přírody a krajiny či ochrany kulturních památek nebyly využity zřejmě vůbec). Tento postup sice umožnil příslušným úřadům dostatek jiných prostředků k ochraně životního prostředí, které připouští omezit vlastnické právo mnohem rychleji a cíleněji, zároveň jde však také o přílišnou opatrnost ze strany příslušných úřadů, přičemž důvodem je i nedostatek finančních prostředků k uskutečnění účelu vyvlastnění.⁵⁷⁰

Je rovněž překvapivé, že orgány ochrany přírody považují za vhodné vykoupit ročně několik desítek hektarů pozemků ve zvláště chráněných územích,

⁵⁷⁰ Typický v oblasti ochrany kulturních památek: nejen již zmíněný vepřín v Letech, ale také kritický stav některých kulturních památek či spor o část pozemků v památku Ležáky, kde soukromá osoba získala v restituci klíčové parcely včetně přístupové cesty k muzeu a v minulosti dočasně na pozemky zakázala vstup.

ale nepožadují, aby mohly vlastnické právo k potřebným pozemkům získat i vyvlastněním, tj. pomocí nástroje představujícím pojistku, která nemusí být nikdy použita. Dle mého názoru je lepší mít možnost se rozhodnout žádost o vyvlastnění nepodat, než riskovat, že ochranu životního prostředí nebude možné zabezpečit, protože jeden vlastník odmítne pozemky prodat. I pro vlastníka může být varianta výměny pozemku nebo výkupu pozemku konečnou a zajímavější než každoroční podávání žádosti o kompenzaci za ztížené hospodaření na základě § 58 ZOPK. Pro stát by pak získání pozemků do vlastnictví znamenalo úsporu v podobě nevyplacených náhrad.

Není sporu, že vyvlastnění jako krajní prostředek je nutné i pro ochranu životního prostředí, resp. ochranu společnosti před procesy odehrávající se v něm.⁵⁷¹ Vymezování nových účelů ovšem není pravděpodobné, protože subjekty, které by mohly vystupovat v pozici vyvlastnitelů, takový požadavek nevznášejí. I politicky by šlo o citlivou otázku, protože vyvlastnění má mezi veřejností stále negativní příděch. S výjimkou nemožnosti získat pozemek pro zajištění efektivnější péče o chráněná území však stávající rozsah účelů vyvlastnění umožňuje adekvátně reagovat na všechny environmentální problémy, kde jeho aplikace přichází v úvahu.

Nedostatkem stávajícího zákona o vyvlastnění je, že dosud nebyl změněn v souvislosti s rekodifikací soukromého práva.⁵⁷² Výsledkem je skutečnost, že není možné vyvlastnit právo stavby, které jako institut předtím neexistovalo a které přitom může bránit realizaci účelu vyvlastnění. Postupem času bude přitom staveb postavených na základě tohoto práva přibývat. Naopak vzhledem k povaze práva stavby (jako práva dočasného) nepovažují za vhodné, aby bylo možné vyvlastněním zatížit pozemek právem stavby, neboť ke zřízení stavbě získává po zániku práva vlastnické právo vlastník pozemku.

Obdobně jako v jiných předpisech veřejného práva nereflakuje zákon o vyvlastnění návrat pachtu. Jelikož většina vyvlastňovaných pozemků

⁵⁷¹ Často je vyvlastnění jediným řešením, jak získat pozemky neznámých vlastníků.

⁵⁷² Situace bude napravena zřejmě pohříchu nejdříve k 1. září 2016 (tj. po více než dvou a půl letech účinnosti nového občanského zákoníku), pokud bude schválen návrh na změnu zákona o vyvlastnění, který byl MMR připraven právě z důvodu reagovat na změny spojené s rekodifikací soukromého práva. Návrh je dostupný z <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORNA47DYJME>.

je zemědělského charakteru a současně propachtována, je právní nejistota stran zániku nebo pokračování tohoto vztahu rozhodnutím o vyvlastnění nežádoucí. Jediným možným řešením je úprava, která by zánik pachtu řešila stejně jako u nájmu. S tímto právním vztahem, je spojeno několik dalších výkladových i věcných úskalí. Považuji za chybu (až na hraně ústavnosti), že nájemcům a pachtýřům není kompenzován zánik nájemního vztahu jako v minulosti, třebaže jim takto prokazatelně může vzniknout majetková újma. Jsem přesvědčen, že nárok na přiměřenou kompenzaci (případně odstupné – srov. také analogicky § 2223 OZ) by z výše uvedených důvodů měl mít nájemce nárok i v případě, že k jeho zániku dojde výpovědí podanou vyvlastnitelem. Upřesnit by bylo vhodné také ustanovení upravující délku výpovědní doby, pokud vyvlastnitel jako nový vlastník pozemku chce nájem (pacht) ukončit.

Řadě vyvlastňovacích řízení by šlo předejít, pokud by právní úprava nutila vyvlastnítele už ve fázi vyjednávání (pokusu o dohodu) posoudit požadavek vyvlastňovaného na výkup pozemku ve větším rozsahu, než je nutné k uskutečnění účelu vyvlastnění, pokud nelze zbývající část užívat. Tento nárok má vyvlastňovaný až ve vyvlastňovacím řízení, přičemž však v některých případech (nikoliv však z environmentálních důvodů, nýbrž u prioritních dopravních staveb) je to pro něj nevýhodné, protože tím ztrácí nárok na výhodnější kupní cenu. Je tak pro vyvlastňovaného mnohdy ekonomicky výhodnější pozemky prodat za vyšší cenu a ponechat si „bezceenné“ plochy pozemků. Bylo by proto vhodné lépe včlenit některé nároky, které má vlastník *de lege lata* až ve vyvlastňovacím řízení, již do fáze vyjednávání před podáním návrhu na vyvlastnění, protože trvání na jejich uplatnění ze strany vlastníka může být důvodem pro odmítnutí návrhu, třebaže jinak vlastník s výkupem i kupní cenou souhlasí.

Ačkoliv nepůjde zřejmě o rozhodující počet případů, tak by došlo ke snížení počtu vyvlastňovacích řízení, pokud by stát byl lépe připraven uspokojovat požadavky vyvlastňovaných na směnu pozemků. Počet pozemků vyčleněných k tomuto účelu je však nyní nedostatečný, přestože judikatura správních soudů klade v tomto ohledu na vyvlastnítele značné požadavky, které by v případě státu mohly mít fakticky až charakter nároku vyvlastňovaného na směnu, pokud by stát disponoval vhodnými pozemky. Proto kvituji

poslanecký návrh novely zákona, který by umožnil státu kupovat vytipované pozemky za účelem jejich směny s vyvlastňovaným. Naopak fungování tzv. rezervy státních pozemků je v tomto ohledu zcela nedostatečné, protože neobsahuje žádné pozemky využitelné ke směně (viz kapitola 7.2.3).

Zajímavým a efektivním řešením v případě realizace řady opatření na ochranu životního prostředí by byla možnost, kdyby je uskutečnil místo vyvlastnitelé sám vlastník nebo vlastníci pozemků. Tento náhradní způsob realizace účelu při zachování vlastnického práva byl v minulosti i na území ČR přípustný. Konkrétně šlo o výstavbu rodinných domků, kdy mohl současný vlastník namítnout, že na něm bude stavět rodinný domek sám nebo jeho příbuzní v řadě přímé, popřípadě jeho sourozenci. Pokud takový vlastník prokázal schopnost vystavět rodinný domek ve lhůtě a za podmínek stanovených v seznamu pozemků pro výstavbu rodinných domků, nebylo možné takový pozemek nebo jeho část vyvlastnit.⁵⁷³ Shodnou úpravu má např. také Nizozemí, pokud vlastník prokáže, že je ochoten a schopen provést plánovaný účel.⁵⁷⁴

Přestože je třeba přiznat, že české zákony i jejich aplikace je v souladu s mezinárodními smlouvami na ochranu lidských práv, tak nelze kriticky nehodnotit způsob určování výše náhrady za vyvlastnění. Vedle problému, který způsobilo ministerstvo financí změnou definice obvyklé ceny, čímž u řady vyvlastňovaných nemovitostí pro nemožnost stanovit obvyklou cenu hrozí,⁵⁷⁵ že náhrada za vyvlastnění nebude v rozumném poměru k tržní hodnotě, považuji za nedostatek zejména skutečnost, že není vyvlastňovaným kompenzováno snížení hodnoty nevyvlastněných nemovitostí v důsledku vyvlastnění (nikoliv realizace účelu).⁵⁷⁶ Je třeba totiž zohlednit, že zákon (a jeho aplikace to prokazuje) neumožňuje uspokojovat nároky vyvlastňovaných týkající se snížení hodnoty nevyvlastněných částí pozemků ani

⁵⁷³ § 113 odst. 4 StZ1976 ve znění do roku 1992.

⁵⁷⁴ NEEDHAM, op. cit., s. 118.

⁵⁷⁵ Rozdílné ocenění obdobných pozemků ve stejné lokalitě je potom jev, který lze sotva řešit změnami v legislativě, ale pouze důslednou kontrolou znaleckých posudků, na jejichž základě je náhrada z vyvlastnění určována, což se úřadům příliš nedaří. Přitom nekritické přejímání znaleckých závěrů vyvlastňovacími úřady, přestože mohou znalecké posudky důkladně zkoumat, považuji za závažný problém. Přesto jde o jev neodstranitelný.

⁵⁷⁶ O náhradě za zanikající nájemní vztah či nehrazení nákladů právního zastoupení již byla řeč.

rozšířením vyvlastnění na další pozemky, protože rozšíření je možné pouze, když pozemky nelze alespoň užívat bez nepřiměřených obtíží. Jinými slovy řečeno, na náhradu za znehodnocení zbývající části pozemku či stavby má vyvlastňovaný nárok pouze tehdy, když její cena pro něj klesne téměř na nulu. Pokud by bylo možné kompenzovat i znehodnocení zbývající části, lze přitom očekávat pokles žádostí o rozšíření vyvlastnění. Kladlo by to současně i vyšší nároky na umístění staveb a opatření, pro které je vyvlastňováno. V této souvislosti lze poukázat i na mezerovitou úpravu ve stavebním zákoně, která neumožňuje kompenzovat snížení ceny pozemku v důsledku vymezení účelu vyvlastnění na něm a nutí tak vlastníky uplatňovat nárok složitěji u soudu na základě aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS. Náhrada za odnětí (omezení) vlastnického práva také nepokrývá veškerou majetkovou újmu, která může vlastníkům uskutečněním environmentálního účelu vyvlastnění na pozemku vzniknout (např. ztrátu dosavadní možnosti na pozemku postavit rodinný dům), ačkoliv je vyvlastňovací řízení ideální platformou pro vyčíslení této újmy a vyplacení příslušné částky.

Značnou pozornost bude třeba věnovat skutečnosti, že § 1039 OZ rozšířil nárok vyvlastňovaného nad rámec Listiny i Úmluvy, která požaduje „pouze“ rozumný poměr náhrady k tržní hodnotě nemovitosti. Je proto přinejmenším důvodem k širšímu výkladu zákona o vyvlastnění, spíše však ke změně textu zákona o vyvlastnění, která by přinesla potřebnou změnu v praxi vyvlastňovacích úřadů. Zákon o vyvlastnění totiž stanovuje rozsah náhrady příliš úzce (viz kritika v předchozím odstavci), přičemž i jeho výklad je spíše restriktivní, přičemž pouze soudy disponují moderačním právem a mohou některou újmu vyvlastňovaným kompenzovat. Naopak považují za svou povinnost znovu zdůraznit, že tolik kritizovaná konstrukce náhrady „pole za pole“ plně odpovídá mezinárodním závazkům ČR i požadavkům uvedeným v čl. 11 odst. 4 LZPS, přičemž stav, kdy stávající vlastník nemůže získat oprávnění účel vyvlastnění na pozemku uskutečnit a jiná než současná činnost na pozemku možná není, plně ospravedlňuje přiznání náhrady nebezcenoucí v potaz budoucí zhodnocení pozemku účelem vyvlastnění.

Hlavním důvodem současných dlouhých jednání s vyvlastňovanými (včetně posečkáni na změnu právní úpravy místo podání žádosti o vyvlastnění po uplynutí lhůty k přijetí návrhu) jsou časté změny právní úpravy a zejména

skutečnost, že důsledky jednotlivých změn nebyly patričně zvaženy. Mění-li se výkupní ceny a náhrady za vyvlastnění v podstatě každoročně, tak nejde o nic jiného než o loterii, kde vyhrává ten vlastník (vyvlastňovaný), který pozemek prodá nebo je mu vyvlastněn v době, kdy zákonodárce nastavil pravidla štedře, protože bylo právě nutné urychlit výstavbu některých staveb (je třeba však poznamenat, že tento jev se plně projevil pouze u staveb dopravní infrastruktury a v případě environmentálních důvodů vyvlastnění došlo pouze k jednomu cenovému skoku v roce 2013).

Opakovaně jsou požadovány speciální zákony, které by pro privilegované stavby umožnily rychlejší získání vlastnických práv. V tuto chvíli existuje pouze zákon o urychlení výstavby, který se zčásti týká i environmentálních důvodů vyvlastnění. Výsledkem existence dvou režimů vyjednávání a uplatňování opravných prostředků jsou věcně nepodložené diskrepance (vyšší výkupní ceny pro pozemky potřebné pro dopravní stavby jsou zřejmě obhajitelné jejich významem – u obchvatů obcí snad i přínosy pro životní prostředí a veřejné zdraví), interpretační problémy a obtížná orientace vlastníků bez právního vzdělání. Proto považuji za rizikové volání po dalších zvláštních povolovacích režimech a zákonech umožňujících snadnější získání věcných práv potřebných pro realizaci vybraných staveb a opatření. Navíc řada institutů, které měly zrychlit a zlepšit majetkoprávní přípravu veřejně prospěšných staveb, se ukázala jako nefunkční a nejsou využívány (příkladem je předkupní právo podle § 101 StZ, které je v praxi téměř nevyužitelné a slouží vlastníkům jen jako nástroj, jak se snažit domoci odkoupení svého pozemku oprávněným). Přes své nedostatky totiž vyvlastnění za účelem ochrany životního prostředí lze provést v přiměřeném čase při adekvátní (ústavně konformní) ochraně práv vlastníků.

Pro další zkoumání zůstává prostor zejména u vztahů mezi omezením vlastnického práva rozhodnutím o vyvlastnění, kam patří i omezení vlastnictví zřízením věcného břemene, a omezením vlastnického práva na základě jiných právních skutečností (zákona, jiného správního aktu). A to z pohledu ochrany vlastníka i efektivity výkonu opatření na ochranu životního prostředí. Pokud by totiž byl vytvářen ÚSES (např. zřízení remízku), tak není nutné odnímat vlastnické právo, ale postačí zřízení věcného břemene strpení trvalého porostu za jednorázovou náhradu. Přitom v případě fakticky

stejně situace v případě omezení ve zvláště chráněném území nebo registrovaného významného krajinného prvku, věcné břemeno pozemek nezatěžuje a vlastník má nárok pouze na náhradu za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření (vyvlastněný má tento nárok zachován a je mu kompenzováno i snížení ceny pozemku). Nehledě na tento ekonomický aspekt je vlastník více chráněn v rámci vyvlastňovacího řízení, protože v něm musí být prokázáno splnění podmínek pro vyvlastnění. Právě proto by stálo za to sjednotit právní úpravy pro typově shodné případy.

12 LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

12.1 Odborné monografie

- AMBRUSOVÁ, Eva – ŠROMOVÁ, Eva. *Vyvlastňovací řízení od A do Z*. Olomouc: ANAG, 2009, 231 s. ISBN: 9788072635542
- BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie, KOTÁB, Petr, MARKOVÁ, Hana a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, 549 s. ISBN: 978-80-7400-440-7.
- BARNES, Michael. *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*. Oxford: Hart publishing, 2014, 592 s. ISBN: 978-1-84946-448-2.
- BRADÁČ, Albert a kol. *Teorie oceňování nemovitostí*. CERM, Brno: 2009, 753 s. ISBN: 978-80-7204-630-0.
- BRADÁČ, Albert a kol. *Věcná břemena od A do Z*. Linde, Praha, 2009, s. 184. ISBN:978-80-7201-761-4.
- CHANG, Yun-Chien. *Private property and taking compensation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, 191 s. ISBN: 978-0-85793-527-4.
- ÇOBAN, Ali Riza. *Protection of Property Rights within the European Convention on Human Rights*. Farnham: Ashgate, 2004, 274 s. ISBN: 978-0-7546-2387-8.
- DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2007, 599 s. ISBN 9788071794981.
- DOHNAL, Vítězslav. *Vyvlastnění a ochrana vlastnického práva*. Brno: Ekologický právní servis, 2000, 30 s. ISBN 80-902570-2-x.
- DOLEŽAL, Jirí a kol. *Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami*. Praha: Linde, 2006, 703 s. ISBN: 80-7201-626-1.
- DÖRFL, Luboš – KRATĚNA, Jindřich – ORT, Petr - VÁCHA, Vladimír. *Soudní znalectví aneb minimum znalostí znalce nejen v oboru ekonomika – ceny a odhady nemovitostí*. ČVUT v Praze, Praha, 2009, s. 51. ISBN: 978-80-01-04307-3.
- DRÁPAL, Ljubomír – BUREŠ, Jaroslav a kol. *Občanský soudní řád: komentář I*. Praha: 2009, ISBN: 978-80-7400-107-9.

- FÁBRY, Valér a kol. *Československé pozemkové právo*. Praha: Orbis, 1977, 274 s.
- FÁBRY, Valér – DROBNÍK, Jaroslav. *Vlastnictví a užívání půdy a pozemková správa*. Praha: Academia, 1983, 472 s.
- FIALA, Josef – KINDL, Milan. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 866 s. ISBN 978-80-7357-395-9.
- Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO). *Compulsory acquisition of land and compensation*. Řím 2008, 56 s. ISBN: 9789251061435.
- FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. Praha: Eva Rozkotová, 2015, 239 s. ISBN: 978-80-87488-19-5
- GALLIGAN, Eamon – MCGRATH, Michael. *Compulsory Purchase in Ireland. Law and Practice*. Dublin: Bloomsbury, 2013, 738 s. ISBN: 978-1845922306.
- GRAY, Kevin – GRAY, Susan Francis. *Land Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, 704 s. ISBN: 978-0-19-960379-4.
- HAVLAN, Petr a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. Praha: Linde, 2013, 343 s. ISBN: 978-80-7201-899-4.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN: 978-80-7400-059-1.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. ISBN 9788071792543.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, 454 s.
- HORÁČEK, Zdeněk a kol. *Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. Praha: Sondy, 2013, 319 s. ISBN 9788086846484.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona a kol. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 447 s. ISBN: 978-80-210-7951-9.
- JANDERKA, Karel. *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání*. Praha: Linde, 2010, 171 s. ISBN: 978-80-7201-793-5.
- KINDL, Milan. *Právo nemovitostí*. Praha: C.H. Beck, 2015, 478 s. ISBN 978-80-7400-564-0.
- KLIKOVÁ, Alena - HAVLAN, Petr. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2009, 223 s. ISBN 9788072017645.

- KLÍMA, Karel. *Listina a její realizace v systému veřejného a nového soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 332 s. ISBN 9788074786471.
- KLÍMA, Karel. *Komentář ke Ústavě a Listině. II. Díl*. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, 923 -1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, 1660 s. ISBN: 978-80-7400-365-3.
- KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch obrany životního-ho prostředí*. Praha: Leges, 2012, 278 s. ISBN 978-80-87576-10-6.
- KOKOŠKA, Jiří. *Oceňování nemovitostí podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a vyhlášky MF ČR č. 279/1997 Sb.* Praha: ABF, 1998, 227 s. ISBN. 80-86165-11-6.
- KŘÍSTEK, Lukáš. *Znalectví*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 332 s. ISBN: 978-80-7478-042-4.
- LAVICKÝ, Petr a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s. ISBN: 978-80-7400-529-9.
- MACHAČKOVÁ, Jana a kol.: *Stavební zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, 899 s. ISBN: 978-80-7400-492-6.
- MALÝ, Stanislav; VARHANÍK, Jiří. *Zákon o státní památkové péči: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN: 978-80-7357-659-2.
- MATĚJKA, Vladimír – MOKRÝ, Jan. *Slovník pojmů ve výstavbě: doporučený standard, metodická řada*. Praha: Informační centrum České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, 2000, 236 s. ISBN 80-86364-08-9.
- MELZER, Filip: *Metodologie nalézáni práva*. Praha: C.H. Beck, 2010, 276 s. ISBN: 978-80-7400-149-9.
- MIKO, Ladislav a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha. C.H. Beck, 2007, 590 s. ISBN 978-80-7179-585-8.
- MOTEJL, Otakar a kol. *Hluková zátěž*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2009, s. 58.
- NEEDHAM, Barrie. *Dutch Land-Use Planning: The Principles and the Practice*. Farnham: Ashgate, 2014, 254 s. ISBN: 978-1-4724-2302-3.
- NOHEJL, Lukáš - ŽALUDOVÁ, Ludmila a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, 394 s. ISBN: 978-80-7400-556-5.

- ONDRUŠ, Radek. *Správní řád: komentář*. Praha: Linde, 2005. 683 s. ISBN: 80-7201-371-8.
- ORT, Petr. *Oceňování nemovitostí - moderní metody a přístupy*. Praha: Leges, 2013, 176 s. ISBN: 9788087212779.
- PEKÁREK, Milan a kol. *Pozemkové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, 486 s. ISBN: 978-80-210-7750-8.
- PEKÁREK, Milan a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 320 s. ISBN 80-210-2376-7.
- PĚTR, Bohuslav. *Nabývání vlastnictví originárním způsobem*. Praha: C.H. Beck, 2011, 183 s. ISBN: 978-80-7400-332-5.
- PLOS, Jiří. *Stavební zákon s komentářem pro praxi: [stav k 31.8.2013]*. Praha: Grada, 2013, 769 s. ISBN 978-80-247-3865-9.
- POPOVIĆ, Dragoljub. *Protecting property in european human rights law*. Utrecht: Eleven International Publishing, 2009, 158 s. ISBN: 978-80-77596-77-7.
- POSPÍŠIL, Ivo - LANGÁŠEK, Tomáš - ŠIMÍČEK, Vojtěch - WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6.
- PRCHALOVÁ, Jana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000: komentář*. Praha: Linde, 2010, 430 s. ISBN: 9788072018062.
- REYNOLDS, Susan. *Before Eminent Domain: Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good*. The University of North Carolina Press, 2010, X. s. ISBN: 978-0-8078-3353-7.
- RIJ, Evelien van. *Improving Institutions for Green Landscapes in Metropolitan Areas*. Amsterdam: Ios Press, 2008, 226 s. ISBN: 978-1586039448.
- ROUČEK, František. *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl druhý*. Praha: Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1935, 970 s.
- SCHEIDERICH, William (ed.). *Eminent domain: a handbook of condemnation law*. American Bar Association, 2014, 250 s. ISBN: 978-1614380986.
- SMRČKA, František – REJFEK, František. *Zákon o oceňování majetku a předpisy související*. Praha: C. H. Beck, 1998, 504 s. ISBN: 80-7179-200-4. ISBN: 80-7179-200-4.

- SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník: komentář (Věcná práva: § 976-1474)*. Praha: C.H. Beck, 2013, 1260 s. ISBN 9788074004995.
- STANĚK, Jaroslav. *Lázeňský zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 131 s. ISBN 9788073579005.
- STEJSKAL, Vojtěch. *Vývojové tendence právní úpravy přírody*. Praha: Univerzita Karlova, 2012, 302 s. ISBN: 978-80-87146-65-1.
- STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo*. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2013, 226 s. ISBN 978-80-87437-45-2.
- ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1298 s. ISBN 9788074785467.
- VÍCHA, Ondřej. *Zákon o geologických pracích: s komentářem, judikaturou a prováděcími a souvisejícími předpisy*. Praha: Leges, 2014, 269 s. ISBN 9788075020376.
- VIITANEN, Kaiko a kol. *Compulsory Purchase and Compensation. Recommendations for Good Practice*. Kodaň: International Federation of Surveyors, 2010, 36 s. ISBN: 978-87-90907-89-1. S. 6.
- ZAZVONIL, Zbyněk. *Administrativní ceny nemovitostí*. Praha: Ekopress, 2013, 200 s. ISBN: 978-80-87865-03-3.

12.2 Odborné články

- ADÁMKOVÁ, Marie. Koncepce environmentální bezpečnosti. [online] Konference TVIP 2014. [cit. 22. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.odpadoveforum.cz/TVIP2014/dokumenty/anotace/005.pdf>.
- ACHOUR, Gabriel; VAŇKOVÁ Irena. Smluvní předkupní právo k nemovitostem z pohledu investora. [online] epravo.cz. [cit. 25. 4. 2014]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/smluvni-predkupni-pravo-k-nemovitostem-z-pohledu-investora-cast-ii-24344.html>.
- BAHÝLOVÁ, Lenka – KADEČKA, Stanislav: Ochranná hluková pásma letišť v „pološeru“ právní úpravy. *Právní rozhledy*. 2012, č. 13-14, s. 476-480.
- BALAŠ, Vladimír. Kompenzace za vyvlastněný majetek zahraničních investorů a její výpočet. In: ŠTURMA, Pavel. *Odškodňování v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, 196 s. ISBN 978-80-87146-98-9.

- BRADÁČ, Albert. K odměňování znalecké činnosti v ČR. *Soudní inženýrství*. 2012, č. 2, s. 83-100.
- BRADÁČ, Albert - SUPERATOVÁ, Alena. Problematika názvosloví ceny obvyklé. *Soudní inženýrství*. 2010, č. 3, s. 153-162. ISSN: 1211- 443X.
- ČERNOCKÝ, Robert. Význam znalecké činnosti v procesu vyvlastnění. *Soudní inženýrství*. 2011, č. 4, s. 202-206. ISSN: 1211- 443X.
- ESCARCENA, S. Lopéz. Interferences with property under European Human Rights Law. *Florida Journal of international law*. 2012, vol. 24, s. 513-544. ISSN: 1556-2670.
- FLAŠÁR, Petr. Problematické aspekty výstavby energetické infrastruktury. [online]. *Cofola 2012: sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 1278-1284 [cit. 23. 9. 2015]. ISBN: 978-80-210-5929-0.
- GRULICH, Tomáš. Několik poznámek k otázce vyvlastnění zastavené nemovitosti. *Právní rozhledy*. 2006, č. 16, s. 588-591. ISSN: 1210-6410.
- HÁBA, Jaroslav. K oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury. *Stavební právo: bulletin*. 2013, č. 2, s. 53-65. ISSN: 1211-6386.
- HÁBA, Jaroslav - ŠVANCAROVÁ, Šárka. Jak ocenit správně věcná břemena: fenomén pronásledující vlastnické vztahy k nemovitostem. *Odbadce a oceňování majetku*. 2004, č. 3.
- HANDRLICA, Jakub. Právní rámec pro projekty zachycování a skladování oxidu uhličitého. *České právo životního prostředí*. 2008, č. 1, s. 3-32.
- HANDRLICA, Jakub. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*. 2013, č. 7, s. 229-235.
- HANDRLICA, Jakub. Soukromoprávní subjekty nadané expropriačním titulem a jejich oprávnění v předpisech veřejného práva. *Právní rozhledy*. 2014, č. 13-14, s. 473-478.
- HANDRLICA, Jakub. Stanovení průzkumného řízení a příspěvek dotčené obci podle atomového zákona. *Správní právo*. 2012, č. 3, s. 171 – 181. ISSN: 0139-6005.
- HANDRLICA, Jakub. Vyvlastnění práv a veřejný zájem ex lege. *Stavební právo: bulletin*. 2015, č.1, s.15-18. ISSN: 1211-6386.
- HÁTLE, Miroslav. ÚSES v územním plánování. *Ochrana přírody*. 2013, zvláštní číslo, s. 26-27.

- HAVEL, Bohumír. Vyvlastnění, vytlačení akcionářů a ústavnost. *Právní rozhledy*. 2006, č. 6, s. 215-220. ISSN: 1210-6410.
- CHALUPA, Luboš. Tržní náhrada za zřízení věcného břemene. *Znalec*. 2011, č. 2, s. 17.
- CHMELÍK, Jan. Individualizace znalecké činnosti a kompetence znalce v trestním řízení. *Soudní inženýrství*. 2000, č. 2, s. 45-49. ISSN: 1211- 443X.
- JOKL, Daniel – JOKL, Miroslav. Oceňování nemovitostí: vyhlášková cena a tržní hodnota. *Právní rádce*. 2000, č. 2, s. 27-28.
- KOVAŘÍKOVÁ, Dominika. Implementace adaptačních opatření ve světle právních a dotačních souvislostí – právní část. [online] Státní fond životního prostředí, 2012, s. 5. [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: <http://www.uprm.cz/projekty/klima-krajina-povodi/>.
- KUBATZKY, Alena. Vyvlastnění za účelem výstavby v SRN. *Stavební právo: bulletin*. 2003, č. 2, s. 41-60.
- KUHROVÁ, Kristýna. Nová definice obvyklé ceny – krok vpřed, tři kroky vzad. [online] Dostupné z <http://www.itez.cz/news/nova-definice-obvykle-ceny-krok-vpred-tri-kroky-vzad/>.
- KUSÁK, Martin. Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů. *České právo životního prostředí*. 2005, č. 1, s. 3-80.
- KOKOŠKA, Jiří. Obvyklá cena. *Oceňování*. 2008, č. 3-4, s. 29-45.
- KVÍTEK, Tomáš. Nedávné povodně, současná sucha a retence vody. *Vodní hospodářství*. 2013, č. 12, s. 423-424. ISSN: 1211-0760.
- MIKEŠ, Jiří - MIKULE, Vladimír - DROBNÍK, Jaroslav - KUBÍK, Martin - DOLEŽAL, Jiří - STAŠA, Josef. Věcný záměr právní úpravy vyvlastnění. *Stavební právo: bulletin*. 2000, č. 4, s. 3-17.
- MOLITORIS, Peter. Aktuálne otázky expropriácie legislatívy v slovenskej republike. *Dny veřejného práva: sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 237-248. ISBN: 978-80-210-4430-2.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Pozemkové spolky – alternativní způsob ochrany půdy, flóry a fauny. *Sborník z konference Dny práva 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 2375-2381. ISBN: 978-80-210-6319-8.
- ORT, Petr. Způsoby ocenění majetku pro účely vyvlastnění ve veřejném zájmu. *Sborník z konference Nové trendy oceňování majetku 2012, interakce teorie s praxí*. Ostrava: VŠB TU Ostrava, 2012, s. 1-19. ISBN: 978-80-248-2838-1.

- PETROV, Jan. Náhrada za vyvlastnění věci: Proč má převýšit obvyklou cenu. [online] *Jiné právo*. 2011. [cit. 11. 8. 2015] Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2011/07/nahrada-za-vyvlastneni-veci-proc-ma.html>.
- PEŠOUT, Pavel. Výkupy pozemků za účelem ochrany přírody do vlastnictví státu. *Ochrana přírody*. 2008, č. 3. S. 15-16. ISSN: 1210-258x.
- PEŠOUT, Pavel – MORAVEC, Jan. Pozemkové spolky – perspektivní forma ochrany přírody. *Ochrana přírody*. 2014, č. 2, s. 23-25. ISSN: 1210-258X.
- PINKAVOVÁ, Zdena. Otázky a odpovědi. *Rekodifikace & Praxe*. 2014, č. 2, s. 22. ISSN: 1805-6822.
- PRADUROUX, Sabrina. The European Convention on Human Rights and Environmental Nuisances. *European Review of Private Law*. 2008, č. 2, s. 269-281.
- PRETEL, Jan. Pravděpodobný vývoj klimatu v ČR. *PRO-ENERGY magazín*. 2012, č. 3, s. 56-59. ISSN 1802-4599.
- PROKOPOVÁ, Klára. Památková ochrana nemovitostí po rekodifikaci soukromého práva. *Cofola 2013: sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 85-94. ISBN: 978-80- 210-6625-0.
- PURKYT, Martin. Otázky a odpovědi. *Rekodifikace & praxe*. 2013, č. 5, s. 24.
- REMUNDA, Ivo. Veřejně prospěšné stavby zvláštního významu. *Stavební právo: bulletin*. 2003, č. 1, s. 53-54. ISSN: 1211-6386.
- RYŠKA, Michal. Úvaha nad legalizací „krádeží ve veřejném zájmu.“ [online] *Jiné právo*, publikováno 20. 1. 2012. [cit. 12. 4. 2015] Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/01/michal-ryska-uvaha-nad-legalizaci.html>.
- SKALOŠ, Martin. Historicko-právní kontext formovania inštitútu vyvlastnenia a jeho uplatňovanie v podmienkach Československa. *Sborník z konference Dny práva 2014*. Brno: Masarykova univerzita, s. 197-211. ISBN: 978-80-210-7900-7.
- STRAALENA, F.M. van - KORTHALS, W.K. Altes. Compulsory purchase for biodiversity in the Netherlands. *Land Use Policy*. 2014, č. 38, 223–232. ISSN: 0264-8377.
- ŠÍMOVÁ, Tereza. Ochrana přírody jako součást hospodářské politiky: pozemkové spolky. Praha, 2010, 152 s. Disertační práce. VŠE v Praze, Národohospodářská fakulta. Vedoucí práce Petr ŠAUER.

- ŠUMRADA, Radoš – FERLAN, Miran – LISEC, Anka. Acquisition and expropriation of real property for the public benefit in Slovenia. *Land Use Policy*. 2013, č. 32, s. 14–22.
- TELEC, Ivo. Posuzování obvyklé ceny u převodu nemovitostí. *Bulletin advokacie*. 2015, č. 6, s. 15-18. ISSN: 1210-6348.
- TOMOSZKOVÁ, Veronika. Úvaha nad vlastnictvím jako nástrojem ochrany životního prostředí. In: *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN: 978-80-87382-13-4. S. 55-66.
- TOŠNER, Ondřej. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník*. 2009, č. 3, s. 225-232.
- TOŠNER, Ondřej. Zákon o urychlení výstavby infrastruktury - krok správným směrem? *Správní právo*. 2013, č. 1, s. 25-29. ISSN: 0139-6005.
- VEDRAL, Josef. Opravdu mají soudy pravomoc vyvlastňovat? *Stavební právo: bulletin*. 2011, č. 3, s. 62-69. ISSN: 1211-6386.
- VRÁŽEK, Pavel. Je na vyvlastnění právní nárok. [online] *Via iuris*. 2007, č. 3, s. 17. [cit. 25. 9. 2015] Dostupné z: http://www.viaiuris.cz/files/ctvrtletni_soubory/soubor11.pdf.
- VYMAZAL, Lukáš. Složení obvyklé ceny zástavy zástavním dlužníkem a otázky související. *Právní rozhledy*. 2010, č. 20, s. 726-731. ISSN: 1210-6410.
- WINTEROVÁ, Alena. Soudní ochrana při vyvlastnění. *Právní fórum*. 2009, č. 5, s. 195-198. ISSN: 1214-7966.
- ZAZVONIL, Zbyněk. Poznámky k obvyklé ceně, tržní hodnotě a k zákonu č. 151/97 Sb. *Oceňování*. 2008, č. 1, s. 45-57

12.3 Judikatura⁵⁷⁷

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 9. 12. 1999, sp. zn. Skno 4/99.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. 25 Cdo 376/2006.

⁵⁷⁷ Není-li uvedeno jinak, jsou citovaná rozhodnutí přístupná z ASPI [právní informační systém] Wolters Kluwer ČR, v případě rozsudků NSS z databáze Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. [online], dostupné z www.nssoud.cz, rozsudky ESLP jsou citovány z databáze HUDOC. [online], dostupné z <http://hudoc.echr.coe.int/>.

- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. 30 Cdo 1430/2007.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 22 Cdo 2854/2010.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 9. 2011, sp. zn. 28 Cdo 691/2010.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 9. 2012, sp. zn. 22 Cdo 3138/2010.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 8. 2012, sp. zn. 23 Cdo 500/2012.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1999/2012.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 3837/2011.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 12. 2013, sp. zn. 22 Cdo 2187/2013.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 1. 2014, sp. zn. 26 Cdo 3928/2013.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 22 Cdo 2304/2012.
 Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 10. 2014, sp. zn. 25 Cdo 3118/2012.
 Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.
 Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164.
 Rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2006, č. j. 3 As 35/2005-63.
 Rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002-86.
 Rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 2/2008-42.
 Rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007-191.
 Rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008-93.
 Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2009, č. j. 2 As 64/2009-50.
 Rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2010, č. j. 7 As 13/2010-145.
 Rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2010, č. j. 5 Ao 1/2010-91.
 Rozsudek NSS ze dne 1. 7. 2010, č. j. 7 Afs 53/2010-55.
 Rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17.
 Rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 36/2011-33.
 Rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2012, č. j. 4 Ao 6/2011-91.
 Rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2012, č. j. 7 Ao 5/2011-100.

- Rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2012, č. j. 6 Ao 8/2011-74.
- Rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2012, č. j. 6 As 68/2015-32.
- Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.
- Rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 28/2007-126.
- Rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119.
- Rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53.
- Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012-59.
- Rozsudek NSS ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85.
- Rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. 4 As 13/2013-26.
- Rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2013, č. j. 7 As 2/2013-39.
- Rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 AOs 5/2013-45.
- Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 AOs 3/2013-30
- Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2013, č. j. 4 A 7/2012-82.
- Rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29.
- Rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2014, č. j. 7 As 174/2014-44.
- Rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 4 As 84/2014-43.
- Rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 101/2013-54.
- Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2015, č. j. 7 As 105/2015-47.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 1999, sp. zn. I. ÚS 353/98.
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2009, sp. zn. II. ÚS 1233/07.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1163/12.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. II. ÚS 3951/12.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2513/11.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II ÚS 1135/14.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14.

- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2014, č. j. 64 A5/2014-171.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 8. 2013, č. j. 10 A 47/2013-51.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 12. 2013, sp. zn. 10 A 84/2013.
- Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 10. 2014, sp. zn. 10 A 95/2014.
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2013, č. j. 30 A 3/2013 – 113.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 3. 2014, č. j. 79 A 9/2013-56.
- Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2014, č. j. 50 A 19/2013-218.
- Rozsudek ESLP ze dne 8. 7. 1986 ve věci Lithgow a ostatní proti Velká Británii, stížnost č. 9006/80.
- Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 1996 ve věci Katikaridis a ostatní proti Řecku, stížnost č. 19385/92.
- Rozsudek ESLP ze dne 15. 11. 1996 ve věci Tsomtsos a ostatní proti Řecku, stížnost č. 20680/92
- Rozsudek ESLP ze dne 11. 4. 2002, ve věci Lallement proti Francii, stížnost č. 46044/99.
- Rozsudek ESLP ze dne 24. 11. 2005 ve věci Ouzounoglou proti Řecku, stížnost č. 32730/03.
- Rozsudek ESLP ze dne 31. 5. 2007 ve věci Bistrovich proti Chorvatsku, stížnost č. 25774/05.
- Rozsudek ESLP ze dne 19. 2. 2009 ve věci Kozacioglu proti Turecku, stížnost č. 2334/03.
- Rozsudek ESLP ze dne 26. 4. 2011 ve věci Antunes Rodrigues proti Portugalsku, stížnost č. 18070/08.
- Rozsudek ESLP ze dne 25. 6. 2015 ve věci Couturon proti Francii, stížnost č. 2774/05.

RESUMÉ

The environment is a space where property rights and various entrepreneurial activities are carried out. Public interest in environmental protection substantiates public law restrictions of owners in realization of their rights. The most intensive interference in the property rights is caused by expropriation procedure. Expropriation is a traditional and generally accepted way of property acquisition for the public benefit. In the Czech Republic, it is most often used for roads and energy infrastructure. It has recently been a favoured tool for implementing measures to improve the environment and protect against natural disasters. Expropriation means a forced (involuntary) removal or restriction of property rights in favour of another person imposed by an administrative decision. Requirements of the expropriation are set out in the Expropriation Act (Act No 184/2006, on expropriation).

This publication is divided in eleven chapters which address step by step all aspects of the topic. First of all, the institute of expropriation is explained. All conditions which have to be met in order to allow expropriation of property are mentioned and characterised.

Expropriation is only permitted for purposes defined by specific laws. It could also served as a tool to implement measures to improve the environment (including territorial systems of ecological stability and wastewater treatment plants) and to strengthen the protection against natural disasters (such as floods, erosion and climate change). The relevant environmental purposes are identified in third chapter.

The property rights of current owner are transferred to an expropriator. Expropriator include the state, municipalities or any private persons, who realise the purpose of expropriation. The fourth chapter deals with these aspects. The public benefit resulting from the achievement of these purposes needs to outweigh the benefit from upholding the rights of the current owner: this must be demonstrated in any expropriation proceedings and the relevant aspects are described in chapter five.

The expropriator must also first seek to agree a purchase or exchange of the land in question with its present owner. Expropriation may only

be initiated if no agreement can be reached. Investors typically need several years to purchase or expropriate all the land required. This slows down the construction process. Every year of delay means a cost increase of approximately 5 %. The seventh chapter aims to examine the reasons for this situation.

The right of ownership may also not be removed in greater scope than is necessary to implement the measure constituting the purpose of the expropriation. The only exception to this rule are situations where the use of land or buildings or parts thereof by their owner without the expropriated plot is not possible at all or only with disproportionate difficulties (such as where the owner loses access to the building as a result of other land being subject to expropriation). This issue is thoroughly analysed in chapter eight.

Under Article 11(4) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms (Act No 2/1993), expropriation may only take place for the public benefit, based on an existing law and subject to compensation. The right to fair compensation is one of the most important conditions (requirements) of expropriation. The Expropriation Act provides for compensation granted to the expropriated owner to be equivalent to the market value of the land or building to which property rights have been removed. The compensation is to be established in such a manner and at such a level as to match the pecuniary loss incurred by the expropriated owner as a result of the expropriation. In addition to that, the owner is also entitled to a compensation for the costs associated with the expropriation. The chapter nine deals with all aspects of establishing the right amount of compensation.

The remaining chapters describe the expropriation procedure and summarizes the main ideas of the publication and draws conclusions that emerged from the research.

Vědecká redakce MU

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;
doc. Mgr. Martin Zvonář, Ph.D.

VYVLASTNĚNÍ Z ENVIRONMENTÁLNÍCH DŮVODŮ SOUČASNÝ STAV A PERSPEKTIVY

Mgr. Jakub Hanák, Ph.D.

Vydala Masarykova univerzita v Brně roku 2015
Spisy Právnické fakulty MU č. 536 (řada teoretická, Edice Scientia)

Ediční rada: J. Kotásek (předseda), J. Bejček, J. Hurdík, V. Kalvodová,
V. Kratochvíl, P. Mrkývka, R. Polčák, N. Rozehnalová

Tisk: Point CZ, s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno
1. vydání, 2015

ISBN 978-80-210-8064-5