

Expropriace a práva třetích osob

TOMÁŠ GRYGAR*

Expropriation and rights of third parties

Summary: *This paper deals with the issue of the rights of third parties in relation to the expropriation proceedings. First of all, it is the question what rights of third parties become extinct in connection with expropriation. Particularly problematic is the examination of this issue in relation to the leasehold estate and some reinsurance institutes. Subsequently, the paper acquaints in detail with the participation of third parties in expropriation proceedings, and also with the issue of the compensation for the extinction of rights of third parties. Unfortunately, the current legislation exhibits deficiencies of a constitutional character in many aspects. For this reason, a number of de lege ferenda solutions are presented.*

Keywords: *proprietary right, expropriation, rights of third parties, administrative proceedings, easements*

Institut expropriace (vyvlastnění) představuje nejzávažnější možný zásah do ústavně garantovaného vlastnického práva (čl. 11 Listiny základních práv a svobod, dále jen „LZPS“). V jeho důsledku dochází na základě správního aktu *sensu stricto*¹ k odnětí vlastnického práva expropriáta (vyvlastňovaného) k vyvlastňované věci a k jejímu přechodu na exproprianta (vyvlastnítele).² Přestože vyvlastnění zasahuje primárně do právní sféry vyvlastnítele a vyvlastňovaného, resp. zakládá mezi nimi *ex ante* právní vztah o vzájemných právech a povinnostech, v řadě případů expropriace zasahuje sekundárně i do práv tzv. třetích osob.

Pluralita subjektů dnešních závazkových vztahů, využívání nejrůznějších věcných břemen v právu nemovitostí, jakož i časté užívání zajišťovacích institutů, se nutně promítá i do veřejnoprávní úpravy vyvlastnění. Veřejné právo musí reagovat na situace, kdy je kupříkladu vyvlastňovaná nemovitost zajištěna zástavním právem banky, která vyvlastňovanému poskytla formou hypotečního úvěru finanční prostředky na koupi nemovitosti. Stejně tak musí veřejné právo myslet třeba na situaci, kdy je na vyvlastňované nemovitosti

zřízena služebnost cesty ve prospěch sousedního pozemku.

Ve vztahu k právům třetích osob při vyvlastnění je potřeba v rámci právní úpravy vyřešit zejména následující otázky: 1) kterých práv se vyvlastnění dotýká (zda pouze věcněprávních, anebo rovněž obligačněprávních); 2) co se s těmito právy v důsledku vyvlastnění děje (zda zanikají, či nikoliv); 3) jakým způsobem je zajištěno účastenství tzv. třetích osob ve vyvlastňovacím řízení; 4) pokud předmětná práva zanikají, v jakém rozsahu za to přísluší tzv. třetí osobě náhrada. Dlužno hned v úvodu podotknout, že ne na všechny tyto otázky poskytuje aktuálně platná a účinná právní úprava jednoznačnou odpověď. Současně se bohužel jedná i o problematiku, která doposud stála na okraji zájmu tuzemské právní doktríny.

Předkládaný příspěvek se snaží na výše uvedené otázky odpovědět, poukázat na kritická místa současné právní úpravy a v odůvodněných případech navrhnout řešení *de lege ferenda*. V první řadě je podrobně analyzována meritorní působnost § 6 až 8 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě

* Autor je interním doktorandem na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a působí na Ústavním soudu jako asistent ústavního soudce. Příspěvek vyjadřuje osobní názory autora, nikoliv instituci, na kterých působí. E-mail: tgrigar@gmail.com. Příspěvek je dílčím výstupem výzkumného projektu Univerzity Palackého IGA_PF_2019_003 „Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení“. Na tomto místě se sluší poděkovat ostatním členům odborného týmu, a to Kateřině Frumarové, Ondřeji Horákovi a Marku Masarikovi.

¹ Již Hoetzel však upozorňoval na to, že „v literatuře se někdy pod expropriaci zahrnují i případy provedené přímo zákonem“. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vyd. Praha 1937, str. 304–305. Dnes však takového pojetí s ohledem na čl. 11 odst. 4 LZPS v zásadě není možné, neboť vyvlastnění je možné pouze na základě zákona správním aktem *sensu stricto*, nikoliv tedy zákonem samotným. Výklad umožňující vyvlastnění pouze správním rozhodnutím (na základě zákona) rovněž lépe šetří podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 LZPS) vlastnického práva, jakož i účel čl. 36 odst. 2 *in fine* LZPS, podle něhož nesmí být z pravomoci soudů vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Bližší: GRYGAR, T. Expropriace prostřednictvím kontraktní povinnosti? Aneb k novele zákona o potravinách. *Právní rozhledy*, 2018, č. 12, str. 446–448; KOUDELKA, Z. – RIGEL, F. Znáródnění a pozemní komunikace. *Právní rozhledy*, 2017, č. 18, str. 630; SUCHÁNEK, R. In: Pavlíček, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, 1. úplné vyd., Praha 2011, str. 546.

² GRYGAR, C. d.; STÁŠA, J. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, 8. vyd., Praha 2012, str. 238.

(zákon o vyvlastnění), (dále jen „VyvlZ“ či „zákon o vyvlastnění“). Zde je hledána odpověď na otázku, jaká práva třetích osob (ne)zanikají a v jakém rozsahu. Obzvláště problematické je zkoumání této problematiky ve vztahu k právu stavby a některým zajišťovacím institutům. V návaznosti na závěry učiněné v první části příspěvku si dále kladu otázku, zda zákon o vyvlastnění, resp. právní řád jako celek, všem třetím osobám, do jejichž práv se vyvlastněním zasahuje, zaručuje možnost uplatňovat svá práva ve vyvlastňovacím řízení, či nikoliv. Pokud by byla odpověď na tuto otázku záporná, je nutné se ptát na to, jak tento problém, který dosahuje nepochybně ústavních rozměrů, odstranit. Poslední část příspěvku se pak zabývá o nic méně problematickou otázkou náhrady za zánik práv třetích osob.

Meritorní působnost

Problematickou práv třetích osob při expropriaci upravuje zákon o vyvlastnění zejména v části III (§ 6 až 8). V první řadě je zde potřeba upozornit na to, že pro účely této části vymezuje zákon vyvlastnění odlišně, než jak je tomu v obecných ustanoveních zákona. Zatímco dle § 2 písm. a) VyvlZ se vyvlastněním rozumí „odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě [...]“, pro účely části III se vyvlastněním rozumí pouze „odnětí vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě“, tj. vyvlastnění v pravém slova smyslu. Přestože tento užší význam vyvlastnění zmiňuje zákon o vyvlastnění pouze v ustanovení § 6, systematickým výkladem dojdeme k závěru, že se vztahuje na celou III. část VyvlZ. To je zásadní rozdíl oproti právní úpravě zákona o vyvlastnění ve znění do novely provedené zák. č. 405/2012 Sb., která stanovovala, že taxativně vymezená práva třetích osob zanikají při vyvlastnění ve smyslu § 2 písm. a) VyvlZ, tj. i při pouhém omezení vlastnického práva či práva odpovídajícího věcnému břemenu. Lze se plně ztotožnit s předkladatelem novely vyvlastňovacího zákona, který v důvodové zprávě ve vztahu k předchozí právní úpravě uvedl, že „takový zásah do práv třetích osob i vyvlastňovaného není důvodný v případě, že se vyvlastněním pouze omezuje vlastnické právo k pozemku nebo stavbě [...]“. K zániku práv třetích osob včetně oprávněného z věcného břemene má

docházet jen v případě, že je odnímáno vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě a je převáděno na vyvlastnítele“.³ Změnu provedenou zákonem č. 405/2012 Sb. v tomto hodnotím jednoznačně pozitivně.

Věcná (meritorní) působnost je dána ustanovením § 6 VyvlZ, podle něhož „vyvlastněním spočívajícím v odnětí vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě zanikají všechna práva třetích osob k vyvlastněnému pozemku nebo stavbě, není-li dále stanoveno jinak“. Ustanovení tedy neobsahuje pozitivní taxativní výčet, stanovující, která práva třetích osob jsou expropriací dotčena, nýbrž *a priori* stanovuje, že zanikají veškerá práva třetích osob k vyvlastňovanému pozemku či stavbě, pokud zákon výslovně nestanoví jinak. V minulosti byla koncepce zákona o vyvlastnění ve vztahu k vymezení práv třetích osob, která zanikají, přesně opačná. Zákon o vyvlastnění ve znění účinném do novely č. 405/2012 Sb. naopak stanovoval pozitivní taxativní výčet práv třetích osob, která vyvlastněním zanikají. Konkrétně se jednalo o zástavní a podzástavní právo váznoucí na pozemku nebo stavbě; zajišťovací převod práva týkajícího se pozemku nebo stavby; nájem pozemku, stavby a jejich částí, nebylo-li dále stanoveno jinak; a konečně pak věcné břemeno váznoucí na pozemku nebo stavbě, nebylo-li dále stanoveno jinak. Tato právní úprava se však jevila jako nedostatečná, jelikož s ohledem na mimořádnou šíři soukromoprávních institutů zatěžujících předmět vyvlastnění nezaručovala „právní čistotu“ vyvlastňovaného pozemku či stavby.

Podle současné právní úpravy zániku práv třetích osob je indiferentní, zda se jedná o práva věcná (např. pozemkové služebnosti, zástavní či zadržovací právo), či práva čistě obligační (např. pacht či nájem – zvláště ten nezapsaný do katastru nemovitostí) zatěžující vyvlastňovaný pozemek či stavbu. Toto řešení považuji za v zásadě správné, mj. i s ohledem na skutečnost, že není vždy možné určit exaktní hranice mezi právem věcným a právem obligačním, resp. právem absolutním a právem relativním. Mnozí právní teoretici toto členění práva koneckonců odmítali úplně. Kupříkladu Weyr toto členění označil ze všech dualit práva za dualitu „z hlediska metodologického nejchatrnější“.⁴ Autorský kolektiv vedený Knappem a Lubym pak v této souvislosti dokonce konstatoval, že „všechny občanskoprávní vztahy jsou absolutní, přičemž

³ Sněmovní tisk 683/0, část č. 1/4, Novela z. o vyvlastnění. Důvodová zpráva, str. 38.

⁴ WEYR, F. *Úvod do studia právního (normativní teorie)*. Brno 1994 (reprint), str. 95.

některé (zejména závazky) jsou zároveň též relativní“.⁵ Smyslem a účelem § 6 VyvlZ je dle mého názoru zajištění „právní čistoty“ vyvlastňovaného pozemku či stavby – tedy aby na těchto věcech nevázla jakákoliv práva, která by v budoucnu mohla omezovat výkon vlastnického práva exproprianta (vyvlastnítele).

Pozemkové služebnosti

V prvé řadě v důsledku vyvlastnění zanikají věcná břemena váznoucí na vyvlastňované nemovitosti. V praxi se bude jednat zejména o nejrůznější pozemkové služebnosti (*servitutes praediorum*), např. služebnost stezky, průhonu a cesty, služebnost řízeného rozlivu vody, služebnost (práva) pastvy apod. V této souvislosti je potřeba upozornit na to, že výčet služebností v současném občanském zákoníku je koncipován jako demonstrativní.⁶ Vyvlastnění tedy bude dopadat i na tzv. inominátní pozemkové služebnosti, které v občanském zákoníku vůbec nejsou vymezeny.

Za pozornost stojí rovněž to, že současný občanský zákoník (dále též „ObčZ“) do určité míry neguje římskoprávní zásadu *nulli res sua servit* (nikdo nemůže mít služebnost k vlastní věci).⁷ To je patrné jednak z ustanovení § 1301 ObčZ, podle něhož „spojením vlastnictví panující a služebné věci v jedné osobě služebnost nezaniká“, jednak z § 1257 odst. 2 ObčZ, který stanovuje, že „vlastník může zatížit svůj pozemek služebností ve prospěch jiného svého pozemku“. Právní teorie v této souvislosti hovoří o tzv. vlastnických služebnostech⁸, prostřednictvím kterých si vlastník pozemků může dopředu ve svůj prospěch nastavit právní poměry pro případ jejich pozdějšího zcizení,⁹ a tedy i vyvlastnění. V této souvislosti pak vzniká otázka, zda tyto tzv. vlastnické služebnosti vyvlastněním automaticky (*ex lege*) zanikají, či nikoliv. Odpověď je dle mého názoru záporná, a to s ohledem na meritorní působnost § 6 VyvlZ, podle kterého vyvlastněním *sensu stricto* zanikají všechna práva *třetích osob* k vyvlastňovanému pozemku a stavbě. Vyvlastňovaného (expropriáta), který si ještě před vyvlastněním pozemku zřídil služebnost ve prospěch jiného svého pozemku, nelze považovat za třetí osobu ve smyslu § 6 VyvlZ.

Pokud má dojít k zániku takovéto vlastnické služebnosti, bude potřeba, aby vedle samotného vyvlastnění pozemku v podobě odnětí vlastnického práva k němu došlo ve výroku rozhodnutí o vyvlastnění rovněž k odnětí či omezení této služebnosti coby práva odpovídajícího věcnému břemeni k vyvlastňovanému pozemku [§ 2 písm. a) VyvlZ]. Takováto služebnost totiž nebude na základě § 6 VyvlZ zanikat.

Vyvlastňovanému lze doporučit, aby si v případě, že hrozí možnost vyvlastnění pozemku, zřídil na tomto pozemku ve prospěch svého jiného pozemku (disponuje-li jím a má-li tuto možnost) služebnost. Často se totiž zapomíná na to, že k zániku takovéto služebnosti na základě § 6 VyvlZ nedochází a je potřeba o vyvlastnění této služebnosti (coby práva odpovídajícího věcnému břemeni k vyvlastňovanému pozemku) rozhodnout ve výroku rozhodnutí o vyvlastnění.

Je však potřeba poznamenat, že budoucí vyvlastňovaný by si musel zřídil služebnost ve prospěch jiného svého pozemku ještě před zahájením vyvlastňovacího řízení (v praxi v okamžiku, kdy selže dohoda mezi budoucím vyvlastňovaným a vyvlastnítelem o prodeji nemovitosti, zřízení věcného práva apod. a je pravděpodobné, že bude podán návrh na vyvlastnění), resp. před doručením uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení ve smyslu § 19 odst. 1, odst. 3 VyvlZ. Pokud by totiž oprávněný zatížil pozemek až po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení, jednalo by se dle § 19 odst. 3 VyvlZ o právní jednání neplatné. Barbora Vlachová zastává (bez bližšího odůvodnění) názor, že jde o neplatnost relativní.¹⁰ S tímto názorem se neztotožňuji. Dle mého názoru jde o neplatnost absolutní (§ 588 ObčZ), a to pro zjevný rozpor se zákonem¹¹ a veřejným pořádkem.

Ustanovení § 19 odst. 3 VyvlZ stanovuje jasně, že „po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení nesmí vyvlastňovaný nakládat s pozemkem nebo stavbou, a to v rozsahu, kterého se vyvlastnění týká, převést je, pronajmout nebo jinak zatížit. Právní úkony, kterými vyvlastňovaný poruší tuto povinnost, jsou neplatné; to neplatí v případě smluv uzavíraných s vyvlastnítelem nebo s jeho souhlasem“.

⁵ KNAPPOVÁ, M. In: Knapp, V. – Luby, Š. a kol. *Československé občanské právo. Díl I*, Praha 1974, str. 271.

⁶ Shodně: HRABÁNEK, D. – LASÁK, J. In: Spáčil, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva*, Praha 2013, str. 906.

⁷ Viz DOSTALÍK, P. *Právo římské. Základy soukromého práva*. Olomouc 2013, str. 234–235.

⁸ HRABÁNEK – LASÁK, c. d., str. 906.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ VLACHOVÁ, B. *Zákon o vyvlastnění*. Praha 2018, str. 67.

¹¹ Respektive jde o kvalifikovaný rozpor s jeho smyslem a účelem. Viz TICHÝ, L. In: Švestka, J. – Dvořák, J. – Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek II*, Praha 2014, str. 1447.

Jelikož „smysl a účel porušeného zákona vyžaduje, aby právní jednání od počátku nevyvolávalo právní následky, nelze stanovit jiný důsledek porušení zákona než absolutní neplatnost právního jednání“.¹² Dané omezení dále dle mého názoru není určeno výlučně na ochranu práv jedné konkrétní osoby (vyvlastnítele), která by mohla neplatnost namítat (§ 586 ObčZ), ale ve prospěch veřejného zájmu, který musí být vyvlastněním naplněn (čl. 11 odst. 4 Listiny). Luboš Tichý jde dokonce tak daleko, že podle něj je „absolutní neplatnost stanovena formulací, která nedává důvod k pochybnostem, která obvykle má znění „právní jednání je neplatné““.¹³

Další věcná břemena

Mezi další věcná břemena vážnoucí na vyvlastňovaném pozemku či stavbě, která vyvlastněním zanikají, lze řadit osobní služebnost¹⁴, včetně práva užívacího a požívacího, a služebnosti bytu, u níž se má za to, že byla zřízena jako služebnost užívání (§ 1297 ObčZ). Vyvlastněním bezpochyby zanikají i tzv. reálná břemena (§ 1303an ObčZ), kterými mohou být zatíženy věci zapsané do veřejného seznamu (typicky pozemky zapsané v katastru nemovitostí).

Právo stavby

V návaznosti na rekodifikaci soukromého práva, kterou se do právního řádu začlenil mnoho let neupravený institut práva stavby (§ 1240 až 1256 ObčZ), se stává sporné, zda právo stavby v důsledku vyvlastnění zaniká, či nikoliv. Otázkou dokonce je i to, zda právo stavby vůbec může být předmětem vyvlastnění v režimu vyvlastňovacího zákona.

Právo stavby je výjimkou ze zásady *superficies solo cedit*, neboť bezvýhradně uplatňování této zásady, jejímž projevem je mj. skutečnost, že stavba je součástí pozemku, by znamenalo znemožnění bez negativních právních konsekvencí stavět na cizím pozemku.¹⁵ Jinými slovy právo stavby „reflektuje hospodářskou potřebu provést na dotčeném pozemku stavbu za stavu, kdy není možné nebo výhodné (z ekonomických nebo jiných

důvodů) dotčený pozemek nabýt do vlastnictví“.¹⁶

Jak již bylo několikrát řečeno výše, zákon o vyvlastnění umožňuje pouze zánik práv třetích osob. Problémem v této souvislosti je, že právo stavby není pouze prostým právem (věcným právem zapisovaným do katastru nemovitostí), ale je podle § 1242 ObčZ rovněž samostatnou věcí v právním slova smyslu (§ 489 ObčZ). Ustanovení § 1242 ObčZ právo stavby výslovně prohlašuje za věc nemovitou. Stavba vyhovující právu stavby je pak podle téhož ustanovení ObčZ součástí práva stavby coby nemovité věci.¹⁷ Důsledkem této koncepce právní úpravy je to, že právo stavby lze převést na jiného, jakož i zatížit (§ 1252 odst. 1 ObčZ).

Právo stavby, byť by zatěžovalo vyvlastňovaný pozemek, tedy dle mého názoru v důsledku vyvlastnění zanikat nemůže, neboť vůči němu není dána meritorní působnost § 6 VyvlZ. Právo stavby je současným občanským zákoníkem koncipováno jako nemovitá věc v právním slova smyslu, která v důsledku vyvlastnění pochopitelně zanikat nemůže.

Pokud tedy právo stavby v důsledku vyvlastnění nezaniká, zůstává otázkou, zda může být samotné vyvlastněno v režimu VyvlZ. Odpověď je i v tomto případě podle mého názoru záporná, a to pro změnu s ohledem na meritorní působnost ustanovení § 2 písm. a) VyvlZ. To stanoví, že vyvlastněním podle VyvlZ se rozumí toliko odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě. Právo stavby však nepředstavuje vlastnické právo k pozemku či stavbě ani právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Právo stavby je samostatnou nemovitou nehmotnou věcí v právním slova smyslu (§ 1242 ObčZ).

K obdobnému závěru dospěl rovněž Milan Kindl, který již v minulosti upozorňoval na to, že zavedení institutu práva stavby do soukromého práva může přinést velmi zásadní negativní následky v oblasti vyvlastňování, nebude-li na tento nový institut vyvlastňovacím zákonem pamatováno.¹⁸ Netřeba dodávat, že překlenutí mezery v právu analogií zde není možné, jelikož by takováto

¹² HANDLAR, J. In: Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*, Praha 2014, str. 2136.

¹³ TICHÝ, c. d., str. 1486.

¹⁴ Rozdíl mezi služebností pozemkovou a osobní je v současném ObčZ pojat tak, že v případě služebností pozemkových je oprávněný subjekt individualizován vlastnictvím k určité věci, u služebnosti osobní tomu tak není. Osobní služebnost je charakteristická rovněž tím, že ji nelze převést (cedovat) na další osobu a v zásadě zaniká smrtí. Podrobněji: KINDL, M. *Právo nemovitostí*. Praha 2015, str. 261.

¹⁵ Tamtéž, str. 197.

¹⁶ HANDRLICA, J. In: Spáčil a kol., c. d., str. 889.

¹⁷ Kriticky k tomu viz KINDL, c. d., str. 202–205.

¹⁸ Tamtéž, str. 222–223.

analogie byla v neprospěch účastníka správního řízení,¹⁹ a v konečném důsledku by dokonce vedla k zániku jeho ústavně garantovaného majetkového práva.²⁰ Právo stavby tedy v důsledku vyvlastnění nezaniká, stejně tak nelze právo stavby dle samotného zákona o vyvlastnění ani vyvlastnit.

Vyvlastnit právo stavby lze však toliko za účelem ochrany přírody a krajiny²¹, neboť ustanovení § 60 odst. 1 o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOchrPřK“) stanovuje, že za tímto účelem lze „vyvlastnit nemovitost či práva k ní“. Nemovitostí (nemovitou věcí) je přitom i samotné právo stavby (§ 1242 ObčZ). Zákon o ochraně přírody a krajiny zde dle mého názoru, mj. jako zákon obsahující expropriční titul, představuje *lex specialis*. Platí však, že při vyvlastnění za účelem ochrany přírody a krajiny se bude subsidiárně postupovat rovněž podle zákona o vyvlastnění s tím, že možnost vyvlastnit rovněž právo stavby je zde dáno expropričním titulem v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

Je však velmi žádoucí, aby zákonodárce nový institut práva stavby reflektoval i v samotném zákoně o vyvlastnění, a to buď výslovně, nebo aby provedl alespoň reformulaci § 2 písm. a) VyvlZ, například po vzoru zákona o ochraně přírody a krajiny, který vyvlastnění práva stavby umožňuje. Jinými slovy, nepříjde mi *de lege ferenda* vhodné, aby vyvlastnění práva stavby bylo umožněno (zcela nesystematicky) pouze za účelem ochrany přírody a krajiny (na základě *lex specialis*) a v jiných případech bylo zákonem o vyvlastnění vyloučeno, resp. muselo být vždy proloženo zvláštním zákonem.

Věcněprávní zajištění závazků

Jelikož § 6 VyvlZ stanovuje, že v důsledku vyvlastnění zanikají všechna práva třetích osob k vyvlastněnému pozemku nebo stavbě, je potřeba v této souvislosti zmínit rovněž některé způsoby zajištění závazku²², které zatěžují vyvlastňovaný pozemek či stavbu.

Prvním takovým věcněprávním zajišťovacím institutem, se kterým v souvislosti s vymezením účastníků vyvlastňovacího řízení (§ 17 odst. 1 VyvlZ) dokonce výslovně počítá zákon o vyvlastnění, je institut zástavního a podzástavního práva (§ 1309 a násl. ObčZ). Zástavní právo je typickým a hojně užívaným věcněprávním zajišťovacím institutem, který dává tzv. zástavnímu věřiteli možnost uspokojit zajištěnou pohledávku ze zástavy pro případ, že ze strany dlužníka nedojde k řádnému a včasnému splnění dluhu. Samotný soudní prodej zástavy pak probíhá podle procesních předpisů (§ 353 a násl. zákona o zvláštních řízeních soudních, dále též „ZŘS“). Zástavní právo se vyznačuje svou akcesoritou (spojením s hlavním závazkovým vztahem), subsidiaritou (propadná funkce zástavního práva může nastat až poté, co nebyl dluh řádně a včas splněn) a individualizací (zástavní právo vzniká pouze k individuálně určeným předmětům právního vztahu).²³

S ohledem na meritorní působnost VyvlZ, vztahující se pouze na vyvlastnění pozemků, staveb a věcných břemen, si v praxi nelze představit příliš mnoho situací, kdy by v důsledku vyvlastnění třetím osobám zanikalo zadržovací (retenční) právo, neboť zadržovacím právem může být postižena pouze movitá věc (§ 1395 ObčZ). V teoretické rovině si však ve výjimečných situacích lze představit zánik zadržovacího práva váznoucího na tzv. superedifikátech (dočasných stavbách), které lze podle části právní doktríny považovat za věci movité.²⁴ K případné konkurenci zadržovacího a zástavního práva zdůrazněme, že zadržovací právo má v českém právu lepší pořadí než právo zástavní (viz § 1398 ObčZ). Tomáš Richter v této souvislosti dokonce hovoří o superprioritě zadržovacího práva, kterou shledává jako nedůvodnou a zcela se vymykající mezinárodním legislativním standardům.²⁵

Vyvlastněním dle mého názoru zaniká rovněž zajišťovací převod práva (§ 2040 a násl. ObčZ). Byť by se mohlo s ohledem na

¹⁹ K problematice blíže MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*, 2011, č. 6, str. 42 a násl.

²⁰ „Použití analogie iuris je ve veřejném právu značně nežádoucí, zatímco použití analogie legis lze použít za účelem vyplnění mezer v procesní úpravě za předpokladu, že je to ve prospěch ochrany práv účastníků řízení [...]“ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 9 As 47/2011-105. V usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2013, sp. zn. 22 Cdo 992/2011, pak došlo rovněž k jasnému odmítnutí možnosti omezit vlastnické právo v důsledku použití analogie.

²¹ Shodně KINDL, C. D., str. 223.

²² Občanský zákoník nově užívá termín zajištění dluhu (viz např. § 1312 odst. 1 ObčZ – vymezení zástavního práva). Tento termín nepovažují za správný a používám místo něj termínu zajištění pohledávky. Jak správně konstatuje např. Josef Fiala, „podle nové právní úpravy se zajišťuje dluh [...]“. Tuto změnu považujeme za naprosto nesprávnou, jelikož nerespektuje povahu zástavního práva, jehož smyslem je zlepšení právního postavení věřitele, takže zajišťovací prostředky zajišťují skutečné uspokojení pohledávky [...]. Zástavní právo nezajišťuje dluh, může však zajistit jeho splnění [...]. Formulační změnu považujeme za výron naprosto zbytečného právního konstruktivismu, přičemž změna [...] se navíc nepromítla důsledně do všech ustanovení“. FIALA, J. In: Švestka – Dvořák – Fiala, C. D., str. 884.

²³ Tamtéž, str. 881 a násl.

²⁴ Například KINDL, C. D., str. 132–133. Opačně: TĚGL, P. – MELZER, F. Superedifikáty a nový občanský zákoník. *Právní rozhledy*, 2014, č. 4, str. 132–140.

²⁵ RICHTER, T. *Insolvenční právo*. 2. vyd. Praha 2017, str. 57; RICHTER, T. In: Spáčil a kol., C. D., str. 1141.

zařazení tohoto institutu mezi relativní majetková práva (část IV ObčZ) zdát, že tento institut není jakkoliv způsobilý zatěžovat, resp. váznout na vyvlastňovaném pozemku či stavbě, opak je pravdou. I zde souhlasím s Richtermem, podle něhož „je třeba dospět k závěru, že zajišťovací převod práva, resp. zajištění vlastnickým titulem k převedené věci, je zajištěním povahy věcněprávní. Skutečnost, že se převáděné právo nabývá na základě smlouvy upravené v části o právech relativních, na tom nic nemění“.²⁶ Zajišťovací převod práva je ve své podstatě velmi blízký zástavnímu právu, od kterého se však odlišuje zejména tím, že upřednostňuje propadnutí věci před jejím zpeněžením. Argument o zániku zajišťovacího převodu práva lze podpořit rovněž odkazem na § 17 odst. 2 VyvlZ, podle něhož je oprávněný ze zajišťovacího převodu práva účastníkem vyvlastňovacího řízení. Pokud by se vyvlastnění zajišťovacího převodu práva nedotýkalo, nemělo by smysl výslovně řadit oprávněného z tohoto práva mezi účastníky vyvlastňovacího řízení.

Ustanovení ObčZ o zajišťovacím převodu práva se přiměřeně použijí rovněž na institut závdavku (§ 1808 až 1809 ObčZ), který v případě, že závdavkem je vyvlastňovaný pozemek či stavba, zaniká dle mého názoru rovněž. Závdavek může na rozdíl od výše uvedených institutů kumulativně plnit funkci důkazní (prokazuje, že došlo k uzavření smlouvy), funkci zajišťovací, sankční a případně též funkci odstupného (tzv. *arra penitencialis*).

Vyvlastněním naopak nezanikají zajištění čistě obligačněprávní, resp. osobní povahy (*personal guarantee*), která nezatěžují vyvlastňovaný pozemek či stavbu. Typickým příkladem je institut ručení, směnečného avalství, platební záruky, kauce coby peněžní jistoty apod. Vyvlastněním nejsou jakkoliv dotčena ani utvrzení dluhu (typicky smluvní pokuta, uznání dluhu), což je potřeba zdůraznit zejména s ohledem na skutečnost, že předchozí ObčZ (1964) mezi instituty zajištění dluhu a utvrzení dluhu rozlišoval velmi nedůsledně.

Nájem, pacht, výpůjčka, předkupní právo

Vyvlastněním *sensu stricto* zanikají všechna práva třetích osob k vyvlastněnému pozemku nebo stavbě, nestanoví-li zákon jinak.

Těmito právy mohou být i práva relativní, pokud zatěžují vyvlastňovaný pozemek či stavbu. Jedná se zejména o nájem, pacht a výpůjčku za předpokladu, že jejich předmětem je dočasné přenechání pozemku či stavby k užívání.

Ve vztahu k nájmu stavuje zákon o vyvlastnění v § 7 odst. 1, že právo nájmu bytu, nebytového prostoru stavby nebo pozemku vyvlastněním nezaniká, což je dovoditelné i z výkladového ustanovení § 2 písm. h) VyvlZ, podle něhož se nájmem rozumí též podnájem. Zákon o vyvlastnění přitom nerozlišuje, zda se jedná o nájem zapsaný v katastru nemovitostí, či nikoliv. Dodejme, že oproti znění účinnému před novelou č. 405/2012 Sb. stanovoval zákon o vyvlastnění, že vyvlastněním nezaniká pouze nájem bytu. Nájem nebytového prostoru či pozemku tedy na rozdíl od současné právní úpravy zanikal, nebylo-li v rozhodnutí o vyvlastnění výslovně stanoveno jinak.

Ustanovení § 7 odst. 2 VyvlZ pak stanovuje, že „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. Právo nájemce na bytovou náhradu podle zvláštního právního předpisu není dotčeno“. Dané ustanovení přitom odkazuje na § 711 a § 712 ObčZ 1964, který již byl zrušen. Možnost vypovědět v důsledku vyvlastnění nájem domu či bytu pak dle mého názoru vyplývá již z ustanovení § 2288 odst. 1 písm. c) ObčZ, podle něhož pronajímatel může vypovědět nájem tehdy, „má-li být byt vyklizen, protože je z důvodů veřejného zájmu potřebné s bytem nebo domem, ve kterém se byt nachází, naložit tak, že byt nebude možné vůbec užívat“, popř. z § 2288 odst. 1 písm. d), který umožňuje výpověď nájmu ze strany pronajímatele, „je-li tu jiný obdobně závažný důvod pro vypovězení nájmu“. Ustanovení § 7 odst. 2 VyvlZ o poskytnutí bytové náhrady s odkazem na občanský zákoník lze pak shledat jako obsoletní²⁷, jelikož současný občanský zákoník problematiku bytové náhrady při výpovědi z nájmu již neupravuje.

Vyvlastněním naopak dle mého názoru zaniká pacht k vyvlastňovanému pozemku či stavbě, jelikož zde zákon nestanovuje žádnou výjimku.²⁸ V případě vyvlastnění pak bude

²⁶ RICHTER, T. In: Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část*, Praha 2014, str. 1271. Opačně např. RABAN, P. In: Raban, P. a kol. *Občanské právo hmotné. Závazkové právo*, Brno 2014, str. 73, který řadí zajišťovací institut práva mezi zajištění obligační.

²⁷ Obdobně: VLACHOVÁ, C. D., str. 32.

²⁸ Shodně: KINDL, C. D., str. 381.

zpravidla nejvíce dotčen tzv. zemědělský pacht, jehož předmětem je lesní či zemědělský pozemek. V době, kdy byl zákon o vyvlastnění přijímán, nebyl institut pachtu v našem soukromém právu ani upraven, a tím pádem s ním zákon o vyvlastnění nemohl ani počítat. Je v této věci na zváženu, zda by výčet práv, která vyvlastněním nezanikají, neměl být rozšířen rovněž o pacht. Na druhou stranu je však třeba poznamenat, že na rozdíl od nájmu není předmětem pachtu pouze užívání věci, ale dochází zde rovněž k realizaci práva požívacího (právo na braní plodů a užitků).

Mezi další obligační právo, které vyvlastněním zaniká, patří výpůjčka (*commodatum*), a to za předpokladu, že jejím předmětem je vyvlastňovaná nemovitost. Již prvorepubliková právní věda vedla disputace o tom, zda nemovitost vůbec může být předmětem výpůjčky.²⁹ Právní doktrína i judikatura³⁰ nakonec dospěla k převažujícímu závěru, že nemovitost může být nejen předmětem nájmu, ale i předmětem výpůjčky – z toho důvodu výpůjčku vyvlastňované nemovitosti zařazujeji mezi právo vyvlastněním zanikající.

Vyvlastněním rovněž zanikají některá další práva s věcnými účinky, pokud zatěžují vyvlastňovanou nemovitost. Může se jednat typicky o předkupní právo³¹ a o některá vedlejší ujednání u kupní smlouvy – kromě již zmíněného předkupního práva jde zejména o výhradu zpětné koupě.

Ustanovení § 8 VyvlZ jako výjimka ze zániku práv třetích osob

Z právního pravidla, že vyvlastněním zanikají všechna práva třetích osob k vyvlastňovanému pozemku či stavbě (§ 6 VyvlZ), existují dvě výjimky. První z nich je nájem, o kterém bylo již pojednáno výše, druhou výjimku pak stanovuje § 8 VyvlZ, podle kterého „vyvlastněním nezanikají věcná břemena, u nichž veřejný zájem vyžaduje, aby i po vyvlastnění pozemek nebo stavbu nadále zatěžovala“.

Jediný dosud dostupný komentář k zákonu o vyvlastnění k ustanovení § 8 uvádí, toliko že „provedením vyvlastnění nedochází k zániku věcných břemen, u nichž účel vyvlastnění vyžaduje, aby byly pozemky nebo

stavby nadále věcným břemenem zatíženy. Jedná se především o situace, kdy účel vyvlastnění a povaha věcného břemene vyžaduje, aby zde věcné břemeno bylo i nadále“.³² Z předmětného výkladu však není vůbec jasné, zda a v jakém rozsahu má vyvlastňovací správní orgán ve správním rozhodnutí určit, která práva vyvlastněním zanikají a která nikoliv. Není rovněž jasné, zda práva, která nepředstavují nájem ani výjimku dle § 8 VyvlZ, zanikají *ex lege*, nebo *ex actu*.

Žádnou právní normu nelze vykládat izolovaně, nýbrž je nutné zohlednit její vazbu na jiné právní normy, se zřetelem na její postavení v právním předpise, resp. v právním řádu jako celku. Slovy Aharon Baraka je „zákon spojený se soustavou legislativy systémem propojených cév, přičemž celá tato soustava ovlivňuje účel jednotlivého zákona [...]. Každý, kdo vykládá jeden zákon, vykládá právní řád jako celek“.³³

Ustanovení § 8 VyvlZ je dle mého názoru nutně vykládat ve vazbě na § 24 odst. 3 písm. b) VyvlZ. Ten stanovuje, že ve výroku správního rozhodnutí o vyvlastnění práv k pozemku nebo ke stavbě správní orgán mj. „rozhodne, vyžaduje-li to veřejný zájem, která práva spojená s pozemkem, stavbou nebo jejich částí vyvlastněním nezaniknou“.

Již na první pohled je evidentní, že mezi ustanoveními § 6 a § 8 VyvlZ na straně jedné a § 24 odst. 3 písm. b) VyvlZ na straně druhé existuje určitá antinomie. Ze samotného ustanovení § 8 VyvlZ je dovoditelné, že práva, u nichž to veřejný zájem vyžaduje, bez dalšího nezanikají a naopak práva třetích osob, která nejsou podřaditelná pod žádnou z výjimek, v důsledku vyvlastnění *ex lege* zanikají, aniž by tato skutečnost musela být předmětem správního rozhodnutí. Z ustanovení § 24 odst. 3 písm. b) VyvlZ naopak vyplývá, že vyvlastněním nezanikají ta práva třetích osob, u nichž to veřejný zájem vyžaduje a která jsou zároveň vymezena ve výroku správního rozhodnutí.

Pokud by ustanovení § 6 a § 8 VyvlZ nebyla vykládána ve vazbě na ustanovení § 24 odst. 3 písm. b) VyvlZ, znamenalo by to, že by vyvlastněním nezanikala i jiná práva třetích osob (u nichž veřejný zájem vyžaduje jejich další trvání) než ta, která by byla vymezena ve výroku správního rozhodnutí. Takovýto

²⁹ Viz pojednání J. Sedláčka, který zastával stanovisko, že předmětem výpůjčky může být nejen věc movitá, ale rovněž nemovitá. SEDLÁČEK, J. In: Rouček, F. – Sedláček, J. a kol. *Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. IV. svazek*, Praha 1936, str. 500.

³⁰ Například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2002, sp. zn. 22 Cdo 522/2001.

³¹ Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 405/2012 Sb., str. 16–17.

³² VLACHOVÁ, C. D., str. 33.

³³ BARAK, A. *Súdca v demokracii*. Bratislava 2016, str. 197–198.

výklad by představoval velkou právní nejistotu nejen pro všechny účastníky řízení, ale pro veřejnost obecně, zvláště pak ve vazbě na princip materiální publicity zápisu v katastru nemovitostí.³⁴ Šlo by si v krajním případě představit i zahajování četných řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu, dále též „SpŘ“) a vydávání deklaratorních rozhodnutí o (ne)zániku práv třetích osob, a to i po uplynutí lhůty pro přezkum správního rozhodnutí, což potvrdil i NSS ve své (byť polemicky přijímané) judikatuře.³⁵ I z tohoto důvodu je dle mého názoru nutné dovést závěr, že vyvlastněním nezanikají vedle nájmu pouze ta práva třetích osob, u kterých to vyžaduje veřejný zájem a která jsou zároveň výslovně uvedena ve výroku rozhodnutí o vyvlastnění.

Je tedy povinností správního orgánu taxativním způsobem ve výroku správního rozhodnutí vymezit všechna práva třetích osob, u nichž správní orgán s ohledem na veřejný zájem považuje za vhodné, aby nezanikala. To se netýká práva nájmu, který *ex lege* nikdy nezaniká. Všechna ostatní práva třetích osob, která zatěžují vyvlastňovaný pozemek či stavbu a která nebudou výslovně uvedena ve výroku správního rozhodnutí jako práva ve veřejném zájmu nezanikající, v důsledku vyvlastnění zaniknou. Jak již bylo nastíněno výše, je otázkou, zda tato práva třetích osob zanikají *ex actu*, nebo *ex lege*. Jakub Handrlica k tomu uvádí, že „platná právní úprava přitom počítá s tím, že rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu vymezí toliko ta práva třetích osob, která vyvlastněním nezaniknou [§ 24 odst. 3 písm. b)]. Ostatní práva třetích osob,

zejména tedy právo zástavní, podzástavní a předkupní k předmětné nemovitosti zanikají *ex actu*, ovšem bez nutnosti toto výslovně zahrnout do výrokové části rozhodnutí“.³⁶

Souhlasím s tím, že správní orgán v žádném z výroků správního rozhodnutí neuvádí práva třetích osob, která vyvlastněním zanikají. To, která práva v důsledku vyvlastnění zanikají, je dovoditelné argumentem *a contrario* – s výjimkou nájmu zanikají všechna práva třetích osob zatěžující vyvlastňovaný pozemek či stavbu, není-li jejich trvání vyžadováno veřejným zájmem a nejsou-li současně vymezena ve výroku rozhodnutí. To však dle mého názoru neznamena, že by tato ostatní práva třetích osob zanikala *ex actu*. Tato práva sice zanikají jako důsledek vyvlastnění, avšak *ex lege* na základě § 6 VyvZ, podle něhož vyvlastněním spočívajícím v odnětí vlastnického práva k pozemku či stavbě zanikají všechna práva třetích osob k tomuto pozemku či stavbě, pokud není dále stanoveno jinak. Jinými slovy: I pokud by bylo správním rozhodnutím vymezeno, která konkrétní práva třetích osob vyvlastněním zanikají, šlo by o rozhodnutí deklaratorní, neboť tato práva jako následek právní moci výroku o samotném vyvlastnění zanikají *ex lege*. Dlužno však podotknout, že se jedná o otázku spornou a mnou předestřený názor je menšinový.

Závěrečný přehled

Pro přehlednost formou této tabulky shrnuji, která práva třetích osob vyvlastněním zanikají a která nikoliv.

Vyvlastněním zanikají tato práva třetích osob, pokud vážnou na vyvlastňovaném pozemku či stavbě	Vyvlastněním zásadně nezaniká/nezanikají
Služebnosti s výjimkou služebností vlastnických	Vlastnické služebnosti (ve prospěch jiného svého pozemku)
Reálná břemena	Osobní zajištění (ručení, avalství, kauce, platební záruka, ...)
Zástavní a podzástavní právo	Utvření dluhu (smluvní pokuta, uznání dluhu, ...)
Zadržovací právo (dočasné stavby)	Nájem a podnájem
Zajišťovací převod práva	Právo stavby
Pacht	Práva, u nichž veřejný zájem vyžaduje, aby v důsledku vyvlastnění nezanikla, a která jsou za práva nezanikající <i>současně</i> výslovně vymezena ve výroku správního rozhodnutí
Závdavek	
Výpůjčka (resp. právo z ní)	
Předkupní právo	
Výhrada zpětné koupě	

³⁴ Viz zejména § 1 odst. 2 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, sp. zn. 7 As 100/2014-52, týkající se určení neúčinnosti subordinační veřejnoprávní smlouvy v řízení o určení právního vztahu.

³⁶ HANDRLICA, J. Řízení o odnětí nebo omezení vlastnických práv k nemovitostem nově. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7.

Třetí osoby a účastenství ve vyvlastňovacím řízení

Výše jsem se zabýval problematikou práv třetích osob při vyvlastnění z pohledu hmotného práva. V procesu vyvlastnění třetí osoby uplatňují svá práva ve (správním) řízení o vyvlastnění. K tomu, aby v probíhajícím řízení tyto třetí osoby mohly řádě uplatňovat svá práva, je však pochopitelně potřeba, aby byly účastníky vyvlastňovacího řízení.

Jak jsem ukázal v předchozí kapitole, samotné vyvlastnění může zasahovat do práv velmi širokého okruhu třetích osob. Nemusí se jednat jen o zástavního věřitele, oprávněného z věcného břemene či oprávněného ze zajišťovacího převodu práva, ale rovněž kupř. o oprávněného z pachtu, výpůjčky, závdavku apod. V této souvislosti je nutné si položit otázku, zda zákon o vyvlastnění, poťazmo právní řád jako celek, všem třetím osobám, do jejichž práv se vyvlastněním zasahuje, zaručuje možnost uplatňovat svá práva ve vyvlastňovacím řízení, či nikoliv.

Zákon o vyvlastnění vymezuje účastníky vyvlastňovacího řízení v § 17, který v odst. 1 stanovuje, že účastníkem řízení je „vyvlastnitel, vyvlastňovaný, zástavní věřitel, podzástavní věřitel a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu váznoucímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká“. Následující odstavce pak tento okruh účastníků rozšiřují ještě o oprávněného ze zajišťovacího převodu práva a upravují problematiku účastenství v případě, že vyvlastňovaný pozemek či stavba jsou předmětem probíhajícího dědického řízení.

Z výše uvedeného je patrné, že z tzv. třetích osob vybral zákonodárce do výčtu uvedeného v § 17 odst. 1 VyvlZ (účastníci řízení) pouze ty, které budou účastníky vyvlastňovacího řízení nejčastěji, zejména pak (pod)zástavního věřitele. Zásadním problémem § 17 VyvlZ při vymezení účastníků vyvlastňovacího řízení z řad tzv. třetích osob je to, že předmětné ustanovení v zásadě kopíruje vymezení osob, resp. práv třetích osob zanikajících v důsledku vyvlastnění (§ 6 VyvlZ) ve znění účinném do novely provedené zákonem č. 405/2012 Sb., který stanovoval taxativní výčet práv třetích osob vyvlastněním zanikajících.

Nikde ve výčtu účastníků řízení není explicitně stanoveno, že k nim patří kupříkladu oprávněný z výpůjčky, závdavku apod., na rozdíl kupř. od oprávněného ze zajišťovacího převodu práva či (pod)zástavního věřitele.

Z dikce ustanovení § 17 VyvlZ je dle mého názoru patrné, že se jedná o výčet taxativní, neboť se nacházíme v oblasti procesního (veřejného) práva, přičemž v dané právní normě chybí jakékoliv byt i jen naznačení demonstrativnosti výčtu (zejména, obzvláště, a další osoby, ...). Účelem § 17 VyvlZ je bezpochyby speciálně vůči správní řádu stanovit, jaké osoby mohou být daným řízením dotčeny, a jim přiznat účastenství, neboť s využitím obecného ustanovení § 27 odst. 2 SpŘ by to nemuselo být patrné,³⁷ resp. by mohly vzniknout právní spory o účastenství ve vyvlastňovacím řízení. Nelze tedy argumentovat tím, že např. oprávněný z výpůjčky či závdavku by mohl být účastníkem vyvlastňovacího řízení, s odkazem na § 27 odst. 2 SpŘ, podle které jsou účastníkem řízení též další dotčené osoby, pokud mohou být správním rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech a povinnostech. Ustanovení § 27 SpŘ se při vymezení účastníků vyvlastňovacího řízení nepoužije, a to ani subsidiárně.³⁸ Slovy Pavla Matese: „Existuje-li speciální režim, nepřichází v úvahu dovolávat se na základě analogie obecné úpravy, a to ani ve prospěch účastníka řízení [...]“.³⁹ Při formulaci tohoto závěru se lze opřít rovněž o judikaturu NSS, podle níž platí, že „použití techniky uzavřeného výčtu má za následek, že při určování okruhu účastníků [...] řízení nelze postupovat dle normy obecné, kterou je § 27 správního řádu“.⁴⁰ Jinými slovy: Okruh účastníků vyvlastňovacího řízení není možné rozšiřovat subsidiární aplikací správního řádu.

Dále je nezbytné zkoumat, zda je za účelem přiznání účastenství tzv. třetím osobám výslovně neuvedeným v § 17 VyvlZ možné aplikovat analogii v tom slova smyslu, že je-li zaručeno účastenství výslovně vymezeným třetím osobám, musí být *per analogiam* zaručeno i ostatním třetím osobám, neboť do jejich právní (majetkové) sféry je rovněž zasahováno. I pokud bychom v právní normě shledali mezeru, obdobnost situace a společenskou potřebu k uplatnění analogie, je potřeba upozornit na to, že analogii lze ve správním právu

³⁷ JEMELKA, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha 2013, str. 261.

³⁸ Obdobně k z hlediska legislativní techniky shodně formulovanému vymezení účastníků stavebního řízení: KÝVALOVÁ, M. In: Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon*, 3. vyd., Praha 2018, str. 823.

³⁹ MATEŠ, C. d., str. 42 a 46.

⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, čj. 1 As 6/2011-356, bod 45 odůvodnění. Obdobně pak rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2008, čj. 2 As 8/2008-39.

aplikovat jen ve prospěch účastníků řízení.⁴¹ Zde uplatněná analogie by sice byla ve prospěch tzv. třetích osob, ale v neprospěch vyvlastnítele coby obligatorního účastníka řízení dle § 17 odst. 1 VyvlZ, kterému by v důsledku „analogického“ účastenství některých tzv. třetích osob oprávněných (např. z výpůjčky, závdavku apod.) mohla vzniknout povinnost k poskytnutí náhrady za zánik práv těchto osob. I z tohoto důvodu je tedy potřeba použití analogie odmítnout. Navíc je potřeba se nejprve pokusit právní problém překlenout právním výkladem a až následně analogií coby prostředkem dotváření (a nikoliv prosté interpretace)⁴² práva.

Je evidentní, že doslovným výkladem ustanovení § 17 VyvlZ je řadě tzv. třetích osob (např. oprávněným z výpůjčky, závdavku, výhrady zpětné koupě apod.) znemožněno být účastníky vyvlastňovacího řízení. Z ústavního řádu právní doktrína dovozuje, že vyvlastnění je možné učinit pouze na základě zákona, a to ve správním (vyvlastňovacím) řízení, kde osoby, kterých se vyvlastnění dotýká, mají postavení účastníků řízení.⁴³ Tomuto požadavku je potřeba dostát i ve vztahu k tzv. třetím osobám, jelikož se zasahuje do jejich právní (majetkové) sféry obdobným způsobem jako vyvlastňovanému. Před případným prohlášením právní úpravy v § 17 VyvlZ jako protiústavní je tedy nutné hledat cestu ústavně konformního výkladu.⁴⁴

Byť kupříkladu práva z výpůjčky, závdavku či výhrady zpětné koupě coby práva obligacní nepředstavují věcná břemena *sensu stricto*, velmi extenzivním výkladem je dle mého názoru nutné dospět k tomu, že oprávněné z těchto práv je potřeba považovat za účastníky řízení dle § 17 odst. 1 VyvlZ coby oprávněné „z práva odpovídajícího věcnému břemenu váznoucímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká.“

Dvěře k onomu extenzivnímu výkladu § 17 VyvlZ dle mého názoru otevírá slovo „odpovídající“. Zákon tedy extenzivně interpretováno nevyžaduje, aby účastníkem řízení byl toliko oprávněný z věcného břemene ve smyslu ustanovení § 1257 až 1308 ObčZ, ale

obecně oprávněný z jakéhokoliv práva, které odpovídá věcnému břemenu. Společným znakem všech výše uvedených práv (výpůjčka, závdavek, výhrada zpětné koupě, předkupní právo, ...) je to, že byť se nejedná o věcná břemena ve smyslu ustanovení § 1257 až 1308 ObčZ, jde o tzv. jiná práva k věci cizí,⁴⁵ přičemž právem k věci cizí je i věcné břemeno coby kategorie *sui generis*, zahrnující v sobě dále služebnosti a reálná břemena. I výše uvedená práva stejně jako věcná břemena totiž z hlediska obsahu spočívají v tom, že vlastník zatížené nemovitosti coby povinnostní subjekt je povinen něco strpět, něčeho se zdržet či něco konat.⁴⁶ Koneckonců v minulosti (zejména za účinnosti ABGB na našem území) právní doktrína i judikatura občas termín „věcná břemena“ používala pro označení jakýchkoliv závazků váznoucích na věci.⁴⁷ Dalším společným znakem všech těchto práv je, že připouštějí trvalý a opakovaný výkon, tudíž mohou být kupř. předmětem držby (§ 988 ObčZ).⁴⁸ Argumentem pro shora uvedené pojetí může být i stále častější „absolutizace relativních majetkových práv“, resp. zpochybňování členění na práva absolutní a relativní částí doktríny (Weyr, Knapp, ...), jak již bylo uvedeno výše.

Zastávám tedy názor, že všem tzv. třetím osobám, jejichž práva v důsledku vyvlastnění zanikají, je potřeba zajistit účastenství ve vyvlastňovacím řízení, a to extenzivním výkladem pojmu „právo odpovídající věcnému břemenu“ u subjektů, které nespádají pod žádnou jinou zákonem výslovně stanovenou kategorii (jako je např. oprávněný ze zajišťovacího převodu práva, zástavní věřitel, ...).

Pokud by výše uvedený výklad nebyl akceptován, bylo by nezbytné vyslovit protiústavnost právní úpravy stanovující okruh účastníků vyvlastňovacího řízení. Některé procesní právní předpisy, které nedostatečným způsobem upravovaly vymezení účastníků řízení, koneckonců dříve rušil Ústavní soud. Z německé právní teorie v oblasti vyvlastnění zde lze připomenut tzv. Junktimklausuli⁴⁹, částečně stanovenou mj. čl. 14 odst. 3 věta druhá německého základního

⁴¹ K použití analogie ve správním právu blíže: MATES, c. d., str. 28–49; MATES, P. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 3, str. 82–86.

⁴² Shodně: MELZER, F. *Metodologie nalézáni práva*. Praha 2010, str. 240 a násl.; opačně: GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 133.

⁴³ KOUDELKA, Z. – RIGEL, F. Znárodnění a pozemní komunikace. *Právní rozhledy*, 2017, č. 18, str. 630; GRYGAR, c. d., str. 446–448.

⁴⁴ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 9. 1998, sp. zn. III. ÚS 139/98.

⁴⁵ K typologii viz např. SPÁČIL, J. a kol. *Věcná práva*. Praha 2018, str. 163.

⁴⁶ MIKES, J. In: Švestka, J. – Dvořák, J. a kol. *Občanské právo hmotné 1*, 5. vyd., Praha 2009, str. 409. Podle Kindla pak věcná břemena „představují omezení vlastnického práva ve prospěch individualizovaných subjektů (konkrétních osob) za účelem dokonalejšího sociálně ekonomického využití nemovitých věcí“. KINDL, c. d., str. 237.

⁴⁷ SPÁČIL, J. In: Švestka, J. a kol. *Občanský zákoník I, II*, 2. vyd., Praha 2009, str. 1025.

⁴⁸ Blíže: SPÁČIL, J. In: Spáčil a kol., *Občanský zákoník III*, str. 73.

⁴⁹ FEOESE, J. In: Deppenheuer, O. – Shirvani, F. a kol. *Die Enteignung: Historische, vergleichende, dogmatische und politische Perspektiven auf ein Rechtsinstitut*, Berlin 2018, str. 258.

zákona (GG), podle níž musí být zákonná úprava vyvlastnění zcela určitá i co do způsobu vyvlastnění.⁵⁰

V minulosti Ústavní soud zrušil např. ustanovení StZ1976⁵¹, které nedostatečně (a dlužno podotknout, že z hlediska legislativní techniky obdobně nevhodným způsobem jako § 17 VyvlZ) vymezovalo účastníky kolaudačního řízení. Ústavní soud shledal jako protiústavní právní úpravu, podle které „vlastník pozemku [...] vyloučením z kolaudačního řízení [...] ztrácí možnost, aby v kolaudačním řízení mohl přímo uplatnit námitky proti event. nerespektování svých požadavků a připomínek uplatněných v řízení o povolení stavby [...]. Podle názoru soudu se vyloučením z kolaudačního řízení vlastníků pozemků ocitá v nerovnoprávném postavení, když bez rozumných důvodů je mu přiznáno méně práv než stavebníkovi. Znamená to, že vlastník pozemků, který vyhoví požadavkům stavebníka a souhlasí se stavbou (neboť bez tohoto souhlasu by stavba zahájena být nemohla) ztrácí možnost účastnit se řízení, ve kterém, mimo jiné, má být orgánem státu kvalifikovaně posouzeno, zda stavba byla provedena v souladu s dokumentací [...]. Takový stav je dle názoru navrhuje soudu v rozporu s principem rovnosti v právech dle čl. 1 Listiny základních práv a svobod [...]. Jinak řečeno, to že vlastník pozemků je vyloučen z řízení správního [...], považuje Ústavní soud za pochybení zákonodárce, které má ústavní rozměr“.⁵²

Nelze totiž z ústavního hlediska připustit, aby jedna skupina tzv. třetích osob účastníkem řízení byla a druhá v důsledku opomenutí zákonodárce nikoliv. Právní úprava vymezení účastníků vyvlastňovacího řízení z okruhu tzv. třetích osob by zasloužila nepochybně novelizaci, a to buď cestou rozšíření okruhu účastníků, nebo stanovením demonstrativnosti výčtu účastníků řízení s tím, že kromě osob výše uvedených bude účastníkem řízení každý, do jehož práva může být v důsledku vyvlastnění zasaženo.⁵³ Stále je z mého úhlu pohledu méně problematické,

pokud se z důvodu demonstrativnosti výčtu budou vést spory o účastenství ve vyvlastňovacím řízení, než aby určitým osobám, do jejichž práv je v důsledku vyvlastnění zasaženo, bylo *a priori* znemožněno účastenství v tomto řízení. Koneckonců i samotný Ústavní soud v minulosti judikoval, že „je těžko přijatelné, aby v době dominance základních lidských práv a svobod, bylo kogentní právní úpravou vymezeno postavení některých subjektů ve veřejnoprávním řízení nepříznivěji, než bylo vymezeno soudní judikaturou v předválečném období. Navíc nelze odhlédnout od faktu, že tendence k zdánlivě precizní a detailní úpravě *de facto* vylučuje interpretaci, která by mohla v konkrétním případě nalézt řešení bližší zásadě slušnosti a rozumnosti“.⁵⁴

Náhrada za zánik práv třetích osob

Z ústavního příkazu stanoveného v čl. 11 odst. 4 LZPS vyplývá, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné jen na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu.⁵⁵ Tato náhrada se pochopitelně vztahuje i na tzv. třetí osoby. Na zákonné úrovni jsou výchozími ustanoveními pro náhradu za zánik práv třetích osob zejména § 12 a § 14.

Ustanovení § 12 VyvlZ stanovuje, že „zanikají-li vyvlastněním věcná břemena vázající na pozemku nebo stavbě, náleží oprávněnému z věcného břemene náhrada ve výši ceny tohoto práva“. Dané ustanovení shledávám v zásadě za zbytečné, ne-li vyložené nežádoucí, neboť může vést (k nesprávnému a ústavně nekonformnímu) výkladu, že oprávnění z jiných práv (než jsou věcná břemena), která v důsledku vyvlastnění zanikla, nárok na náhradu ve výši ceny tohoto práva nemají.

Mělo-li by mít obdobné ustanovení své místo ve vyvlastňovacím zákoně, pak by mělo v návaznosti na ústavní úpravu stanovit, že pokud v důsledku vyvlastnění došlo k zániku práv třetích osob vázajících na

⁵⁰ FEOESE, c. d., str. 258.

⁵¹ Konkrétně se jednalo o ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99. V této souvislosti je potřeba upozornit rovněž na to, že v důsledku tohoto opomenutí zákonodárce došlo k vyloučení aktivní legitimace vlastníka pozemku k podání správní žaloby proti správnímu rozhodnutí, neboť tehdejší právní úprava v § 250 odst. 2 občanského soudního řádu přiznávala legitimaci k podání žaloby jen účastníkům správního řízení. Naproti tomu dnes má aktivní legitimaci k podání žaloby každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 soudního řádu správního). Byť tedy právní úprava vymezení účastníků vyvlastňovacího řízení (§ 17 VyvlZ) sama o sobě nevede k vyloučení ústavně garantovaného práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 LZPS), stále je zde riziko, že Ústavní soud předmětné ustanovení VyvlZ zruší pro rozpor s čl. 11 odst. 4 LZPS a pro rozpor s principem rovnosti v právech dle čl. 1 LZPS.

⁵³ Takového vymezení by v zásadě odpovídalo ustanovení § 27 odst. 2 SpŘ.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99.

⁵⁵ Všechny tyto podmínky přitom musejí být splněny kumulativně a v zásadě i souběžně: FRUMAROVÁ, K. (Ne)způsobilost vyvlastnění být předmětem mezitímního rozhodnutí. *Správní právo*, 2019, č. 3, s. 136.

vyvlastňovaném pozemku či stavbě, pak této třetí osobě (držiteli práva)⁵⁶ náleží náhrada ve výši tohoto práva.

Většina práv třetích osob váznoucích na vyvlastňovaném pozemku či stavbě se oceňují dle zákona o oceňování majetku a tzv. oceňovací vyhlášky.

Služebnosti se dle § 16b odst. 1 zákona o oceňování majetku oceňují tzv. výnosovou metodou⁵⁷ na základě ročního užítka se zohledněním míry omezení služebností ve výši obvyklé ceny, a to bez ohledu na to, zda služebnost byla zřízena jako úplatná, či bezúplatná.⁵⁸ To neplatí v případě, kdy lze zjistit roční užitek ze smlouvy nebo z rozhodnutí příslušného orgánu, pokud při vzniku služebnosti byl roční užitek z tohoto břemene uveden a není-li o více než jednu třetinu nižší než obvyklá cena. Podle zákona o oceňování majetku se pak tzv. roční užitek násobí počtem let užívání práva, nejvýše však pěti, přičemž patří-li právo určité osobě na dobu jejího života, oceňuje se desetinásobkem ročního užítka (§ 16b odst. 1 zákona o oceňování majetku).

V případě reálného břemena či práva z vykupitelné služebnosti pak dle § 16b odst. 6 zákona o oceňování majetku dochází k poskytnutí náhrady „ve výši náhrady uvedené ve smlouvě nebo v rozhodnutí příslušného orgánu. Jsou-li ve smlouvě uvedené pouze podmínky výkupu reálného břemena nebo zrušení služebnosti za přiměřenou náhradu, vypočte se náhrada podle uvedených podmínek k datu ocenění“.

Výše uvedené v zásadě platí i pro ostatní práva třetích osob, neuvádím-li dále jinak. Tato skutečnost pramení z ustanovení § 16b zákona o oceňování majetku, podle něhož platí, že „právo zřízené jinak než věcným břemenem obdobné služebnosti nebo reálnému břemenu se oceňuje podle odstavců 1 až 6“. V drtivé většině případů se dle mého názoru bude postupovat podle ustanovení o oceňování služebnosti (typicky v případě ocenění pachtu, který stejně jako pozemková služebnost spočívá v povinnosti vlastníka pozemku trpět určitou činností), v podstatně menší míře se pak bude postupovat podle ustanovení o reálných břemenech, a to u těch práv, která spočívají v povinnosti povinného něco sám aktivně vykonat.

Specifická situace naopak nastává u zajišťovacích právních institutů, které zatěžují

vyvlastňovanou nemovitost či stavbu, na něž dopadá velmi problematicky formulované ustanovení § 14 odst. 1 VyvLZ. To stanovuje, že „vyvlastnitel poskytne vyvlastňovanému určenou náhradu v plné výši, nevážnou-li na vyvlastňovaném pozemku nebo stavbě věcná práva, která vyvlastněním zanikají a pokud z jeho náhrady nemají být zástavnímu věřiteli, podzástavnímu věřiteli nebo oprávněnému ze zajišťovacího převodu práva uhrazeny dosud nesplacené pohledávky. Vyvlastnitel poskytne určenou náhradu oprávněnému z věcného břemene, které vyvlastněním zanikne, vždy samostatně“.

Podmínky tak, jak jsou formulované v ustanovení § 14 odst. 1 VyvLZ, musejí být splněny kumulativně. Požadavek toho, aby se jednalo o „věcná práva“, je však *de lege ferenda* nesmyslný, neboť jak bylo nastíněno výše, vyvlastněním zanikají veškerá práva třetích osob jakkoliv zatěžující vyvlastňovaný pozemek či stavbu, a to bez ohledu na svůj věcnoprávní či obligačněprávní charakter (není-li stanoveno jinak).

Na výše uvedené navazuje snad ještě problematičtější ustanovení § 14 odst. 2 VyvLZ, podle něhož „vážnou-li na pozemku nebo stavbě věcná práva, která vyvlastněním zanikají, a mají-li být z náhrady pro vyvlastňovaného uhrazeny zástavnímu věřiteli, podzástavnímu věřiteli nebo oprávněnému ze zajišťovacího převodu práva dosud nesplacené pohledávky, vyvlastňovací úřad rozhodne o náhradě pro vyvlastňovaného a určí, jakou část z této náhrady vyvlastnitel poskytne uvedeným osobám na základě předložené dohody o rozdělení náhrady s úředně ověřenými podpisy smluvních stran, jinak uloží vyvlastniteli složit náhradu do úschovy soudu, v jehož obvodu je pozemek nebo stavba“.

Jak v této souvislosti upozornil Tomáš Grulich, „jestliže v důsledku vyvlastnění zanikne zástavní právo váznoucí dosud na vyvlastněné nemovitosti, pak v souladu s § 14 odst. 1 zákona poskytne vyvlastnitel náhradu za vyvlastnění přímo zástavnímu věřiteli, a to do výše dosud neuhrazené zajištěné pohledávky s příslušenstvím. Podle § 14 odst. 2 se uvedeným plněním zástavnímu věřiteli vyvlastnitel zproští své povinnosti poskytnout náhradu vyvlastňovanému, takže v případě, že výše náhrady je stejná či nižší než výše zajištěné pohledávky, nedostane se

⁵⁶ Současný občanský zákoník stojí po vzoru § 101 vl. n. občanského zákoníku 1937 na koncepci držby v širším slova smyslu (tzv. vyšší pojem držby), tj. chápe držbu jako držbu práva vlastnického či práva jiného. V podrobnostech např. SPÁČIL, J. In: Spáčil a kol. *Občanský zákoník III*, str. 69.

⁵⁷ V podrobnostech DUŠEK, D. *Základy oceňování nemovitostí*. 3. vyd. Praha 2010, str. 71–89.

⁵⁸ Dle mého názoru se v dané věci neuplatní rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 2. 2010, sp. zn. 22 Cdo 82/2008, neboť zákon o vyvlastnění zde odkazuje přímo na zákon o oceňování majetku.

vyvlastňovanému žádného plnění bez ohledu na to, byla-li např. zajištěná pohledávka obligačním dlužníkem řádně splácena“.⁵⁹

Tento závěr byl sice konstatován ve vztahu k ustanovení § 14 VyvlZ v jeho původním znění,⁶⁰ současné, reformulované znění předmětného ustanovení však na tomto závěru nic nemění, jelikož plná náhrada za vyvlastnění je vyvlastňovanému poskytnuta jen tehdy, pokud na vyvlastňované věci nevážne zajištění v podobě zástavy či zajišťovacího převodu práva. Dané ustanovení může být v konečném důsledku posouzeno nikoliv jen jako silně nespravedlivé, ale rovněž jako protiústavní. Zcela nepochopitelné je rovněž to, proč se v daném ustanovení hovoří toliko o (pod)zástavním věřiteli a oprávněném ze zajišťovacího převodu práva, a nikoliv kupříkladu o oprávněném ze závdavku či retenčního práva, což jsou rovněž zajišťovací instituty, kterými jde zatížit vyvlastňovanou stavbu či pozemek. I zde se tedy ukazuje, že zákonodárce změnu provedenou novelou č. 405/2012 Sb., související s odstraněním taxativního pozitivního výčtu práv třetích osob zanikajících vyvlastněním (§ 6 VyvlZ), nepromítl důsledně do všech ustanovení zákona o vyvlastnění.

V případě, že má být vyplacena náhrada (pod)zástavnímu věřiteli či oprávněnému ze zajišťovacího převodu práva za zánik jejich práva, je vhodné, aby účastníci řízení uzavřeli dohodu o tom, jak (resp. v jakém poměru) dojde k poskytnutí náhrady jednotlivým osobám. S ohledem na dikci § 14 odst. 2 se dle mého názoru jedná o vícestranné soukromoprávní jednání (smlouvu), nikoliv o veřejnoprávní smlouvu mezi účastníky (§ 162 SpŘ). Dohodu je potřeba uzavřít písemně s úředně ověřenými podpisy smluvních stran. Takováto dohoda pak podle mého názoru představuje podklad pro vydání správního rozhodnutí.⁶¹

V případě, že k takovéto dohodě nedojde, stanoví správní orgán vyvlastniteli povinnost složit náhradu do soudní úschovy. Řízení o soudní úschově je upraveno blíže v ustanovení § 289 a násl. ZŘS. Barbora Vlachová ve svém komentáři k této otázce uvádí, že „pokud se takovou dohodu o rozdělení náhrady

mezi vyvlastňovaným a ostatními oprávněnými osobami nepodaří uzavřít, zprostí se vyvlastnitel své povinnosti k náhradě za vyvlastněním složením částky odpovídající této náhradě do soudní úschovy. Místně příslušný k přijetí úschovy je soud, v jehož obvodu je předmětný pozemek nebo stavba“.⁶²

S poslední větou (určení místní příslušnosti) výše uvedeného se neztotožňuji, neboť nemá zákonný podklad. Z ustanovení § 289 odst. 1 ZŘS jasně vyplývá, že „pro řízení je příslušný soud, v jehož obvodu je místo plnění; jsou-li místa plnění v obvodu několika soudů, je pro řízení o úschovách příslušný soud, který nejdříve zahájí řízení“. Věcná příslušnost je pak dána okresním soudům (§ 3 odst. 1 ZŘS).⁶³ Dle občanského zákoníku platí, že místem plnění peněžitého dluhu je místo bydliště či sídla věřitele (§ 1955 odst. 1 ObčZ). Ustanovení § 300 ZŘS pak stanovuje, že „přijímá-li soud do úschovy věci v případech stanovených jinými právními předpisy, řídí se ustanoveními příslušného právního předpisu, a není-li jich, ustanoveními § 289 až 302, a to přiměřeně podle povahy úschovy a jejího účelu“. Oním zvláštním právním předpisem je zde zákon o vyvlastnění (§ 14), který však vlastní právní úpravu příslušnosti soudu pro toto řízení neobsahuje. Proto je potřeba přiměřeně použít § 289 odst. 1 ZŘS. Dodejme, že v daném řízení nejde o určení práva či povinnosti k nemovitosti, ale o zaplacení peněžitého plnění. Není tedy ani v souladu s povahou věci, resp. se smyslem a účelem právní úpravy, aby v řízení byl příslušný soud, v jehož obvodu je předmětná nemovitost, jak uvádí B. Vlachová. Lze tedy uzavřít, že příslušný je ten okresní soud, v jehož obvodu je bydliště či sídlo oprávněného z nároku dle § 14 VyvlZ. Bude-li oprávněných více (s místem plnění v obvodech různých soudů), bude příslušný ten soud, kteří zahájí řízení jako první.

O poměru rozdělení částky následně rozhodne soud. Netřeba dodávat, že oceňování těchto práv (zástava, zajišťovací převod práva) je v mnoha případech poměrně složité, tím spíše že k problematice neexistuje konstantní judikatura. Výběr metody ocenění je pak dle mého názoru otázkou právní, nikoliv

⁵⁹ GRULICH, T. Několik poznámek k otázce vyvlastnění zastavené nemovitosti. *Právní rozhledy*, 2006, č. 16, str. 588–591.

⁶⁰ S ohledem na novelizované znění § 14 VyvlZ dle mého názoru naproti tomu dnes již neplatí závěr T. Grulicha, že „z dikce § 11, resp. § 14 vyplývá, že zástava coby vyvlastňovaný se tedy bude moci velmi jednoduchým způsobem zprostit břemene zástavního práva tak, že se dohodne s vyvlastnitelem na poskytnutí náhradní nemovitosti (pozemku nebo stavby), která již zástavním právem zatížena nebude“. Tamtéž, str. 588–591.

⁶¹ Respektive správní orgán na základě této dohody vnesené účastníky do správního řízení rozhodne o poměru poskytnutí náhrady.

⁶² VLACHOVÁ, B. c. d., str. 53.

⁶³ V daném případě se nejedná o úschovu, pro kterou zákonodárce v zákoně o zvláštních řízeních soudních použil zkratku „povinná úschova“. Tou je totiž potřeba rozumět toliko „úschovu za účelem splnění dluhu poskytnout dorovnání protiplnění nebo náhradu škody více osobám na základě rozhodnutí soudu podle zákona o obchodních korporacích nebo zákona o přeměnách obchodních společností a družstev“ [§ 3 odst. 2 písm. c) ZŘS].

skutkovou.⁶⁴ To, v jakém poměru bude plnění (náhrada) následně soudem rozděleno, však již nemá na samotný výrok o vyvlastnění vliv, neboť v rozsahu plnění poskytnutého do soudní úschovy se vyvlastnitel své povinnosti vůči vyvlastňovanému zprostil (§ 14 odst. 3 VyvlZ).

Závěr

Problematika práv třetích osob ve vyvlastňovacím řízení patří mezi nejproblematictější místa právní úpravy zákona o vyvlastnění. Svůj vliv na tom má nejen velká variabilita soukromoprávních institutů, se kterými se musí veřejnoprávní úprava vyvlastnění vypořádat, ale rovněž naprostá nekonceptnost právní úpravy vyvlastňovacího zákona a ne-reflektování nových soukromoprávních institutů, zejména pak práva stavby.

Zákonodárce novelou § 6 VyvlZ opustil koncepci pozitivního taxativního výčtu práv

třetích osob, která vyvlastněním zanikají. Tuto změnu v zásadě vítám, bohužel však tato novela nenašla uplatnění i v navazujících ustanoveních zákona, např. při vymezení účastníků řízení z řad tzv. třetích osob či v oblasti úpravy náhrady za zánik práv třetích osob.

Je podle mého názoru žádoucí přijmout urychleně novelu příslušných ustanovení zákona týkajících se práv třetích osob při vyvlastnění. Jak bylo nastíněno výše, řada problémů, které mají přitom ústavní rozměr, je právní interpretací řešitelná jen stěží.

De lege ferenda by rovněž stálo za úvahu to, zda úplně neodstranit koncepci práv třetích osob zanikajících v důsledku vyvlastnění a zda by tato práva neměla být sama předmětem vyvlastnění *sensu stricto* v rámci vedlejšího výroku o vyvlastnění, jako je tomu např. v právní úpravě německého stavebního zákona (§ 97 BauG).⁶⁵

⁶⁴ Shodně např. rozsudek německého BGH ze dne 25. 11. 1998, sp. zn. XII ZR 84/97.

⁶⁵ Blíže např. FISCHER, H. *Entschädigungsanspruch aus Enteignung und enteignungsgleichem Eingriff*. 4., úplné, přeprac. vyd. 2017, str. 662–703.

Monografie Wolters Kluwer
K dispozici také jako knihovna v ASPI

NOVINKA

Pozemkové vlastnictví

Hana Adamová, Luboš Brim, Petr Coufalík, Eva Dobrovolná, Jakub Hanák, Anna Pekařová

Rozsáhlá publikace podrobně vysvětluje problematiku nabývání vlastnictví, užívacích vztahů k pozemkům, nájmu, pachtu, věcných břemen, omezení vlastnického práva k pozemkům, nástroje ochrany vlastnického práva, ale i proměny pozemkového vlastnictví, včetně církevních restitucí.

V textu je uvedeno množství aktuální judikatury, z níž výklad jednotlivých institutů vychází.

Podobná encyklopedická příručka dosud nebyla u nás vydána.




 **smarteca**

Publikace k dispozici také v ASPI a jako e-kniha

Objednávejte na
www.wolterskluwer.cz/obchod

 **Wolters Kluwer**

Když si musíte být jisti