

(Ne)Způsobilost vyvlastnění být předmětem mezitímního rozhodnutí¹⁾

Úvod

Jednou z oblastí, kde dochází v poslední době k relativně výrazným, četným a také značně diskutabilním změnám a posunům právní úpravy, je oblast vyvlastňování, konkrétně pak jde zejména o **zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací** (dále jen „zákon o urychlení výstavby“). Tento zákon, jenž je ve vztahu speciality k obecné úpravě vyvlastnění, tj. k zákonu č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (dále jen „zákon o vyvlastnění“), *modifikuje či jinak - nad rámec obecné úpravy - reguluje některé hmotně právní i procesní právní instituty vztahující se k vyvlastnění a vyvlastňovacímu řízení, a to právě ve vztahu k výše uvedeným typům staveb.*²⁾

Jedním ze zcela **nových institutů**, který přináší **novela č. 169/2018 Sb.**³⁾ je i možnost vyvlastňovacího úřadu od 30. 8. 2018 rozhodnout v rámci vyvlastňovacího řízení, které se týká práva k pozemku nebo ke stavbě potřebné k uskutečnění vybraných staveb dopravní infrastruktury, **tzv. mezitímním rozhodnutím o odnětí vlastnického práva vyvlastňovaného k jeho pozemku či stavbě a o jeho přechodu na vyvlastnítele, aniž by současně bylo rozhodnuto o náhradě za vyvlastnění a o její výši (§ 4a zákona o urychlení výstavby)**. Snahou nejenom celého zákona o urychlení výstavby, ale zejména i jeho posledních novel je ještě efektivněji naplnit hlavní smysl této úpravy, plynoucí koneckonců již ze samotného názvu zákona, a to učinit proces výstavby vybraných typů staveb co nejrychlejším, nejehospodárnějším a nejjednodušším při proporcionálním vyvážení ochrany jak veřejného zájmu na takovéto výstavbě, tak i na ochraně práv a zájmů jiných subjektů, jež mohou být s výstavbou v kolizi (typicky právo vlastnické). Institut mezitímního rozhodnutí má tyto cíle naplnit v rámci vyvlastňovacího řízení, jež bývá často nedílnou součástí právě procesů výstavby zejména (ale nejenom) staveb dopravní infrastruktury.

¹⁾ Článek vznikl v rámci projektu IGA_PF_2019_003 s názvem Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení.

²⁾ K definicím stavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, jakož i infrastruktury elektronických komunikací srov. § 1 odst. 2 až 5 zákona o urychlení výstavby.

³⁾ Jde o novelu k zákonu o urychlení výstavby.

Předběžné uvedení v držbu

Hned úvodem lze předeslat, že zavedení tohoto institutu do vyvlastňovacího řízení není nesporné, navíc v původním návrhu novely, která byla předložena Poslanecké sněmovně, se tento institut neobjevoval, namísto něj se počítalo se zavedením **institutu tzv. předběžného uvedení v držbu**, který se však jevil ještě více sporným.⁴⁾ Jen stručně se nejprve zastavíme u této původní podoby navrhovaného § 4a zákona o urychlení výstavby.

Původně navrhovaný odst. 1 § 4a zněl: *„Je-li vedeno vyvlastňovací řízení pro účely provedení stavby dopravní infrastruktury uvedené v příloze k tomuto zákonu, pro kterou bylo vydáno pravomocné stavební povolení nebo pravomocné společné povolení, kterým se stavba umisťuje a povoluje, může vyvlastňovací úřad svým rozhodnutím umožnit vyvlastniteli na jeho žádost a za podmínek stanovených v tomto zákoně provést práce na dotčené nemovité věci před ukončením vyvlastňovacího řízení (dále jen „předběžné uvedení v držbu“). Předběžné uvedení v držbu je přípustné, jen jestliže veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného a bude-li v řízení osvědčeno, že je potřebné bez zbytečného odkladu zahájit práce na dotčené nemovité věci. Předběžné uvedení v držbu je přípustné, není-li možno vyvlastňovaná práva potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou.“⁵⁾*

Institut **držby** je typicky soukromoprávním institutem, právo veřejné, tedy ani správní právo, jej neupravuje. Jeho úpravu nalezneme v občanském zákoníku,⁶⁾ konkrétně v § 987 a násl. Občanský zákoník přímo tento pojem nedefinuje, avšak v § 987 stanoví, že držitelem je ten, kdo vykonává právo pro sebe. Držba je tedy vždy *držbou práva, a to vlastnického, popř. jiného práva*. Držba je zpravidla integrální součástí vlastnického práva, ale nemusí tomu tak být vždy. Nejčastěji je však vlastník a držitel jedna a táž osoba a oprávnění držet věc tvoří pouze jedno z komplexu vlastnickových oprávnění – věc držet, užívat, požívat a disponovat s ní.⁷⁾ Vedle toho však může držba existovat i samostatně, odděleně od vlastnického práva a může ji vykonávat tedy i osoba odlišná od vlastníka. Podstatou držby je existence dvou základních předpokladů (tyto musí být dány kumulativně): držitel musí mít věc ve své moci, tedy nad ní vykonávat faktické panství (*corpus possessionis*); druhým předpokladem je vůle nakládat s věcí jako s vlastní – tedy „vykonávat právo pro sebe“ dle dikce občanského zákoníku (*animus possidendi*).⁸⁾

Vedle držby vlastnického práva mohou být jejím předmětem též jiná práva. Obecně dle občanského zákoníku lze držet právo, které lze právním jednáním převést na jiného a které připouští trvalý nebo opakovaný výkon

⁴⁾ Sněmovní tisk č. 76/0, dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=76> .

⁵⁾ Tamtéž.

⁶⁾ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“).

⁷⁾ KINDL, T. in ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol.: *Občanský zákoník. Komentář*. Sv. III. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 22.

⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 728/2000.

(§ 988 odst. 1). Předmětem držby jiného práva tak mohou být jednak práva, kterým odpovídá povinnost něco dát nebo konat (*dare, facere*).⁹⁾ Dále pak mohou být tímto předmětem práva užívat cizí věc, tedy taková, kterým odpovídá povinnost něco strpět (*pati*),¹⁰⁾ a konečně pak i práva žádat, aby se druhý zdržel něčeho, co by mohl jinak činit (*omittere*).^{11) 12)}

Bezpochyby nelze primárně vytýkat zavedení soukromoprávního institutu do oblasti veřejnoprávní. České právo tento institut zná, upravuje a i v jiných oblastech takto správně právo činí. Z § 991 občanského zákoníku se podává, že řádná držba je taková, která se zakládá na platném právním důvodu. Kdo se ujme držby bezprostředně, aniž ruší cizí držbu, nebo kdo se ujme držby z vůle předchozího držitele nebo na základě výroku orgánu veřejné moci, je řádným držitelem. Pokud se tedy někdo – v našem případě vyvlastnitel – ujme držby na základě výroku vyvlastňovacího úřadu jakožto orgánu veřejné moci, jde o držbu řádnou. Současně pak lze mít za to, že *navrhovaná úprava směřovala k držbě jiného práva*, než vlastnického. Odstavec 6 původního znění § 4a stanovil, že vyvlastnitel, který byl předběžně uveden v držbu, je oprávněn na dotčené nemovitě věci provést práce vymezené v rozhodnutí o předběžném uvedení v držbu a za tímto účelem je oprávněn dotčenou nemovitou věc nerušeně užívat. Na straně druhé však po dobu trvání předběžného uvedení v držbu nelze dotčenou nemovitou věc užívat ani požívat na základě práva stavby, práva odpovídajícímu věcnému břemeni ani na základě nájemních, pachtovních ani jiných smluv, na základě kterých je dotčená nemovitá věc přenechána do užívání třetím osobám. Jednalo se tedy svojí podstatou o práva vyvlastnitelě věc potřebnou k vybudování dopravní infrastruktury nerušeně užívat (a to v rozsahu specifikovaném v rozhodnutí o předběžné držbě – tj. v rozsahu potřebném pro provádění zde uvedených prací) s korespondující povinností vyvlastňovaného toto strpět.

Prvotní problém spočíval již v oné „**předběžnosti**“ uvedení v držbu. Občanský zákoník hovoří pouze o tom, že výrokem orgánu veřejné moci se určitá osoba může ujmout držby; jinými slovy nikde se nehovoří o předběžném uvedení v držbu, natož o podstatě takového institutu (zejména významu znaku předběžnosti) či jeho vztahu, resp. odlišení od držby řádné. Jde tedy o institut českému právnímu řádu neznámý. Inspiraci pro něj předkladatelé novely našli jednak v právním řádu německém, ale i slovenském. Ust. § 18f německého spolkového zákona o pozemních komunikacích pro dálkovou dopravu stanoví, že „*je-li nutné okamžitě zahájit stavební práce a odmítá-li vlastník nebo držitel přenechat držbu pozemku potřebného pro stavbu silnice na základě dohody s výhradou, že si ponechává veškeré nároky na náhradu, pak musí vyvlastňovací úřad po vydání územního rozhodnutí (s účastí*

⁹⁾ Půjde zejména o držbu reálných břemen a některých obligačních práv.

¹⁰⁾ Do této kategorie práv spadají zejména služebnosti či právo užívací a požívací.

¹¹⁾ Např. právo žádat, aby druhý nezvýšil svou stavbu.

¹²⁾ Podrobněji viz SPÁČIL, J. in SPÁČIL, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva* (§ 976 – 1474). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 80.

nebo bez účasti veřejnosti) na žádost uvést dotčený pozemek v držbu instituce pověřené výstavbou, správou a údržbou pozemních komunikací. Územní rozhodnutí musí být vykonatelné. Další podmínky se nevyžadují.“¹³⁾ Obdobně, avšak méně striktně upravuje tento institut i slovenský zákon č. 669/2007 Z. z., o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá, který stanoví, že „ak sa vedie vyvlastňovacie konanie podľa všeobecného predpisu o vyvlastnení, môže vyvlastňovací orgán na návrh vyvlastníteľa vydať rozhodnutie o predbežnej držbe, ktorým prizná vyvlastníteľovi predbežnú držbu vyvlastňovaného pozemku alebo vyvlastňovanej stavby (ďalej len „predbežná držba“). Predbežnú držbu možno vyvlastníteľovi priznať vtedy, ak verejný záujem na dosiahnutí účelu vyvlastnenia prevažuje nad zachovaním doterajších práv vyvlastňovaného.“

Dále bylo velmi problematické **zasazení institutu předběžného uvedení v držbu do samotného průběhu vyvlastňovacího řízení a zejména pak do kontextu podmínek stanovených pro vyvlastnění**. Z navrhovaného znění vyplývá, že základní tři podmínky pro rozhodnutí o předběžném uvedení v držbu byly: a) existence veřejného zájmu na dosažení účelu vyvlastnění, jenž převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného, b) osvědčení potřeby bezodkladně zahájit práce na dotčené věci, a konečně, že c) práva potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění nelze získat dohodou.

Pokud se zamyslíme nad samotnou podstatou a důsledky předběžného uvedení v držbu, lze konstatovat, že jsou v podstatě stejně závažného charakteru jako u vyvlastnění samotného. V obou případech je vyvlastniteli umožněno určitým způsobem nakládat – a to i proti vůli vyvlastňovaného – s věcí, kterou vlastní, resp. vlastnil. V obou případech jde tedy o významný zásah do jednoho z ústavně garantovaných práv, a to práva vlastnického.¹⁴⁾ Proto mám za to, že i v případě rozhodování o držbě by měly být naplněny všechny podmínky jako u vyvlastnění samotného, což však z návrhu neplynulo. Jednak byla částečně zúžena podmínka subsidiarity (kdy nebylo reflektováno, že práva nelze nejen získat dohodou, ale i „jiným způsobem“ – viz § 3 odst. 1 *in fine* zákona o vyvlastnění). Dále pak nebyla řešena v návrhu podmínka proporcionality a zejména pak zcela chybí naplnění ústavně právní podmínky – a to, že vyvlastnit lze pouze za náhradu. Navrhované ustanovení, konkrétně § 4a odst. 8 totiž pouze stanovilo, že vyvlastnitel je povinen nahradit vyvlastňovanému majetkovou újmu podle ustanovení občanského zákoníku, která vyvlastňovanému vznikla předběžným uvedením v držbu, pokud tato majetková újma nebyla vyvlastňovanému nahrazena poskytnutím náhrady

¹³⁾ Ist der sofortige Beginn von Bauarbeiten geboten und weigert sich der Eigentümer oder Besitzer, den Besitz eines für die Straßenbaumaßnahme benötigten Grundstücks durch Vereinbarung unter Vorbehalt aller Entschädigungsansprüche zu überlassen, so hat die Enteignungsbehörde den Träger der Straßenbaulast auf Antrag nach Feststellung des Plans oder Erteilung der Plangenehmigung in den Besitz einzuweisen. Der Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung müssen vollziehbar sein. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht - § 18f Bundesfernstraßengesetz (FStrG).

¹⁴⁾ Srov. čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

za vyvlastnění. Tj. součástí rozhodnutí o předběžném uvedení v držbu neměl být vůbec výrok o náhradě za zásah do vlastnického práva vyvlastňovaného, ke kterému by došlo v důsledku uvedení v držbu. Konečně pak sporným sama o sobě byla skutečnost, že se tento institut měl uplatnit jen ve vztahu ke konkrétně danému výčtu staveb dopravní infrastruktury (k tomu podrobněji níže). Z pohledu procesně právního bylo dále otázkou, jaký význam a vztah by mělo řízení o předběžném uvedení v držbu k samotnému vyvlastňovacímu řízení, a to například k rozsahu dokazování, opětovnému nařízení ústního jednání, či postupu v případě, kdy by nakonec byla vlastní žádost o vyvlastnění zamítnuta. Taktéž nedorozuměl zůstával vzájemný vztah vydaného rozhodnutí o předběžném uvedení v držbu a následně vydaného, kladného rozhodnutí o vyvlastnění.

Pokud bychom tedy měli stručně zhodnotit tento původně navrhovaný nový institut, lze k tomu uvést následující. Na stranu jednu je pochopitelná snaha zákonodárce o zefektivnění vyvlastňovacího řízení, na straně druhé je však třeba velmi obezřetně postupovat při zavádění nových prvků do českého právního systému, neboť ne vždy je inspirace zahraničními právními úpravami bezproblémová a jednoznačně přínosná, jak bylo nastíněno výše uvedenou analýzou.¹⁵⁾

Možných aplikačních problémů si byli zřejmě vědomi i sami poslanci, což plyne jak z usnesení hospodářského výboru, tak i ústavně právního výboru, tak i nakonec ze skutečnosti, že zavedení institutu předběžného uvedení v držbu neprošlo legislativním procesem a bylo velmi záhy nahrazeno jiným institutem. Pouze stanovisko vlády bylo souhlasné a nemělo daným směrem výhrad.¹⁶⁾ Hospodářský výbor Poslanecké sněmovny však ve svém usnesení ze dne 24. dubna 2018 navrhl soubor pozměňovacích návrhů k předložené novele zákona o urychlení výstavby, přičemž jednou ze zásadních změn bylo **nahrazení předběžného uvedení v držbu (§ 4a) institutem mezitímního rozhodnutí**.¹⁷⁾ Důvody vedoucí k tomuto kroku zde nejsou nijak specifikovány.

V této podobě a s touto změnou pak byla novela skutečně přijata a namísto výše analyzované držby nový § 4a zákona o urychlení výstavby zakotvuje postup a podmínky pro využití mezitímního rozhodnutí v řízení

¹⁵⁾ Původně navrhované znění § 4a upravující institut předběžného uvedení v držbu upravovalo i další aspekty týkající se aplikace tohoto institutu – např. obsah žádosti o předběžné uvedení v držbu, řízení o ní, vč. rozhodnutí, možnost zrušení tohoto rozhodnutí na žádost vyvlastňovaného, otázku prostředků obrany apod. S ohledem na zaměření se článku na účinné znění § 4a je proto v tomto odkazováno podrobněji na sněmovní tisk č. 76/0 a důvodovou zprávu k němu, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=76>.

¹⁶⁾ Sněmovní tisk č. 76/1 - stanovisko vlády k sněmovnímu tisku č. 76/0, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=76&ct1=1>.

¹⁷⁾ Sněmovní tisk 76/6 – usnesení hospodářského výboru PS, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=76>.

o vyvlastnění, jak o něm bude podrobně pojednáno níže. Úvodem lze předdeslat, že ani tato změna nevyřešila některé problematické a sporné aspekty zamýšlené úpravy. To ostatně dokládá i stanovisko druhého výboru, který se novelou zabýval, a to usnesení ústavně právního výboru, který doporučil přijetí novely, a to ve znění pozměňovacích návrhů předložených hospodářským výborem – avšak s jedinou výjimkou – ústavně právní výbor navrhl zcela vypustit § 4a (tj. úpravu předběžného uvedení v držbu, resp. mezitímního rozhodnutí ve smyslu pozměňovacích návrhů).¹⁸⁾ Nicméně předložená novela byla nakonec i s pozměňovacími návrhy hospodářského výboru přijata a tudíž od 1. 8. 2018 lze v řízení o vyvlastnění rozhodovat v určitých případech a za určitých podmínek tzv. mezitímním rozhodnutím (§ 4a zákona o urychlení výstavby).

Mezitímní rozhodnutí a vyvlastňovací řízení

Základní podmínky pro využití mezitímního rozhodnutí v rámci vyvlastňovacího řízení jsou stanoveny v odstavci 1 **§ 4a zákona o urychlení výstavby**. Ten stanoví: „Dospěje-li vyvlastňovací úřad ve vyvlastňovacím řízení, které se týká práva k pozemku nebo ke stavbě potřebného k uskutečnění stavby dopravní infrastruktury vymezené v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze k tomuto zákonu, k závěru, že podmínky pro vyvlastnění jsou s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění splněny, vydá na žádost vyvlastnitelů mezitímní rozhodnutí obsahující výroky podle § 24 odst. 3 zákona o vyvlastnění (dále jen „mezitímní rozhodnutí“).“

Institut **mezitímního rozhodnutí** není českému právnímu řádu ani správnímu právu neznámý. Upravuje jej spolu s rozhodnutím v části věci v § 148 správní řád.¹⁹⁾ Jde o úpravu vcelku velmi úspornou, kdy se z ní podává, že mezitímní rozhodnutí, kterým **rozhodne o základu věci**, může správní orgán vydat, pokud to umožňuje povaha věci a jestliže je to účelné, zejména ve sporném řízení.²⁰⁾ Pak již správní řád pouze dodává, že o zbytku věci rozhodne správní orgán až po právní moci mezitímního rozhodnutí. Mezitímní rozhodnutí je tedy určitou výjimkou z obecného pravidla, že správní orgán rozhoduje vždy najednou o celém předmětu řízení (*a contrario* § 68 odst. 2 s. ř.). Jde o fakultativní nástroj, správní orgán takto může, ale nemusí rozhodnout, základním kritériem jeho úvahy je zejména posouzení účelnosti takového postupu z pohledu rychlosti a hospodárnosti řízení. Správní řád v podstatě nestanoví žádné zvláštní podmínky pro užití mezitímního rozhodnutí, vyjma skutečnosti, že předmět řízení, resp. jeho

¹⁸⁾ Sněmovní tisk č. 76/7 – usnesení ústavně právního výboru k sněmovnímu tisku č. 76/0, dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=76>.

¹⁹⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“).

²⁰⁾ Vedle toho pak slouží oba typy rozhodnutí i jako jeden z prostředků ochrany před nečinností správního orgánu (§ 148 odst. 3 s. ř.).

povaha a obsah musí tento postup umožňovat. Předmět řízení musí tedy fakticky i právně umožňovat jeho rozdělení na základ a „zbylou část“.²¹⁾

Již první otázkou k zamyšlení je skutečnost, proč vůbec zákonodárce považoval za nezbytné **výslovně** v zákoně o urychlení výstavby **zakotvit použití mezeitímního rozhodnutí**, když správní řád nestanoví v § 148, že by správní orgán mohl touto formou rozhodnout jen v případech, kdy to stanoví zvláštní zákon. Mělo by jít o institut využitelný ve všech správních řízeních, za podmínek a předpokladů, které upravuje správní řád. Ten se uplatní subsidiárně i pro vyvlastňovací řízení. Důvodem může být jednak vědomí zákonodárce o možné spornosti tohoto postupu, či jinými slovy – proč tento postup nebyl vyvlastňovacími úřady využíván již dříve? Dalším důvodem pak může být zřejmě snaha o stanovení dalších, specifických podmínek pro užití tohoto institutu v rámci vyvlastňovacího řízení (tj. nad rámec obecné úpravy ve správním řádu).

Podívejme se nyní podrobněji na podmínky pro vydání mezeitímního rozhodnutí v rámci vyvlastňovacího řízení. Prvou z nich je, že tak může učinit vyvlastňovací úřad jen v rámci již zahájeného a stále probíhajícího řízení, tj. nelze tento postup aplikovat ještě před samotným zahájením vyvlastňovacího řízení. Vyvlastňovací řízení se současně musí týkat práva k pozemku či stavbě potřebného k uskutečnění **stavby dopravní infrastruktury vymezené v zásadách územního rozvoje a uvedené v příloze zákona o urychlení výstavby**. Zákon tedy v podstatě zužuje využití tohoto institutu pouze na řízení v režimu zákona o urychlení výstavby a v rámci něj pouze na stavby dopravní infrastruktury (nikoli tedy i na stavby vodní či energetické infrastruktury). Byť se lze ptát na důvody tohoto postupu a jakéhosi „zvýhodnění“ jedné kategorie staveb v rámci jednoho zákona, stále ještě pokud by se jednalo o všechny stavby dopravní infrastruktury nelze v tomto spatřovat pochybení, neboť jsou stále zachovány požadavky kladené na právní normu, tj. předmět úpravy je vymezen druhově, typově (nikoli konkrétním individuálním výčtem). Ani ještě požadavek na to, aby se jednalo o stavby vymezené v zásadách územního rozvoje, není s tímto v rozporu. Kde však lze spatřovat výrazný ústavně právní problém, je skutečnost, že vydání mezeitímního rozhodnutí se omezuje pouze na zcela konkrétní a taxativní výčet těchto staveb, uvedených v příloze k zákonu. Je zde tedy porušen požadavek abstraktnosti právní normy, která má dopadat na neurčitý počet adresátů a druhově určenou skupinu případů.

Dalším předpokladem vydání mezeitímního rozhodnutí je, že jsou **splněny podmínky pro vyvlastnění s výjimkou určení výše náhrady za vyvlastnění**. Zákonodárce tímto částečně odstranil nedostatek, na který bylo výše poukázáno v rámci analýzy navrhované právní úpravy předběžného uvedení v držbu. Nicméně i přesto – je třeba se dle mého

²¹⁾ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1134, či PRŮCHA, P.: *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 422.

názoru zamyslet nad tím, co je vlastně v daném případě základem věci, o kterém se rozhoduje a co oním zbytkem, o němž se bude rozhodovat až následně. Základem předmětu řízení je bezpochyby otázka omezení, resp. odnětí vlastnického práva vyvlastňovaného a jeho přechod na osobu vyvlastnitel. Nicméně pochybnosti lze mít ve vztahu k oné zbylé části předmětu řízení. Možná až směle vyzní otázka, zda je možné za něj považovat opravdu náhradu za vyvlastnění. K těmto úvahám mě vede následující.

Již Listina základních práv a svobod stanoví v čl. 11 odst. 4, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Jsou zde definovány tři základní ústavně právní podmínky vyvlastnění, k nimž pak přistupují další, vymezené na zákonné úrovni (konkrétně zákonem o vyvlastnění). Domnívám se, že jde o podmínky, které musí být kumulativně naplněny pro to, aby mohlo být ústavně konformně zasaženo do vlastnického práva, a musí být naplněny před tímto zásahem, resp. nejpozději ve stejném okamžiku, kdy k němu dojde. Jinými slovy, je otázná, zda je v souladu s úpravou v Listině základních práv a svobod rozhodnout o vyvlastnění, aniž by bylo rozhodnuto o adekvátní a spravedlivé náhradě a byla tak naplněna jedna ze stěžejních podmínek pro vyvlastnění. Ptát se lze, zda by bylo ústavně konformní, pokud by například namísto podmínky náhrady bylo stanoveno, že předpokladem mezitímního rozhodnutí je naplnění všech podmínek vyjma shledání veřejného zájmu na dosažení účelu stanoveného zvláštním zákonem a jeho převážení nad dosavadním vlastnickým právem vyvlastňovaného. Stále totiž jde o množinu nezbytných podmínek pro vyvlastnění, které by měly být vždy naplněny, aby k vyvlastnění mohlo dojít. Dané úvahy tak lze zakončit tedy tím, zda je vyvlastnění jako předmět řízení vůbec tedy způsobilý oné dělitelnosti na základ a zbytek a zda tedy je ve vztahu k němu užití mezitímního rozhodnutí nejen žádoucí, ale zákonné, resp. ústavní, neboť zákonná úprava (zákon o urychlení výstavby) tak jistým způsobem modifikuje úpravu ústavně právní (čl. 11 Listiny základních práv a svobod).

Navíc tato určitá dvoufázovost rozhodování ve vyvlastňovacím řízení má i další praktické dopady, a to zejména do úvah vyvlastňovaného ve vztahu k jeho procesní obraně. Pokud totiž nezná skutečnou výši náhrady za vyvlastnění, která je jinak standardně součástí druhého obligatorního výroku rozhodnutí o vyvlastnění,²²⁾ mnohem obtížněji se zvažuje, zda se ztotožnit s vyvlastněním (za onu náhradu) či nikoli, a zda tedy podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (neboť odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí o vyvlastnění zákonná úprava vylučuje – k tomu viz níže). O stanovení náhrady totiž rozhoduje vyvlastňovací úřad až poté, co nabylo mezitímní rozhodnutí právní moci, resp. poté, co nabylo právní moci rozhodnutí soudu o žalobě, resp. kasační stížnosti, byly-li podány (§ 4a odst. 6 zákona o urychlení výstavby).

²²⁾ Srov. § 24 zákona o vyvlastnění.

Jistým zmírněním tohoto postupu, otázkou však je, zda dostačujícím, je povinnost vyvlastnítele zaplatit vyvlastňovanému **zálohu na náhradu za vyvlastnění**, a to ve výši stanovené znaleckým posudkem, který vyvlastnitel připojil k návrhu smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, a to ve lhůtě 60 dnů od právní moci mezitímního rozhodnutí, resp. rozhodnutí soudu o žalobě proti mezitímnímu rozhodnutí, byla-li podána, nebo až rozhodnutí soudu o opravném prostředku proti rozhodnutí soudu o žalobě, byl-li podán (§ 4a odst. 5 zákona o urychlení výstavby). Problémem je, že se však jedná pouze o „zálohu“, nikoli plnohodnotnou a správním orgánem stanovenou spravedlivou náhradu, dále pak v případě podání jak žaloby, tak kasační stížnosti je zaplacení této zálohy v dost značné časové prodlevě od odnětí vlastnického práva a konečně diskutabilní může (ale samozřejmě nemusí vždy) být i výše stanovená na základě znaleckého posudku vypracovaného ze strany vyvlastnítele (jehož zájmy jsou zcela odlišné od zájmů vyvlastňovaného).

Z pohledu komplexnosti je třeba ještě doplnit, že je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci vyšší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastnitel dle zákona (§ 4a odst. 7) vyrovná rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci. A naopak, je-li náhrada za vyvlastnění stanovená v rozhodnutí o zbytku věci nižší než zaplacená záloha na náhradu za vyvlastnění, vyvlastňovaný vrátí rozdíl nejpozději do 60 dnů od právní moci rozhodnutí o zbytku věci. Zde již zákonodárce bohužel nepamatoval na možnost soudní obrany a její reflexe, tudíž zřejmě se analogicky bude muset postupovat podle § 4a odst. 7 zákona o urychlení výstavby i v případě modifikace výše náhrady soudem.

Nyní se ještě stručně zaměříme na možnou **procesní obranu vyvlastňovaného**. Zákon o urychlení výstavby v § 4a odst. 2 stanoví, že **odvolání proti mezitímnímu rozhodnutí není přípustné**. Daná výluka se bezpochyby významně dotýká principu tzv. dvojinstančnosti správního řízení. Daný princip obecně vyjadřuje skutečnost, že správní řízení se realizuje „ve dvou stupních“, kdy na základě podaného řádného opravného prostředku je nadřízeným orgánem nepravomocné rozhodnutí přezkoumáno. Obecná úprava ve správním řádu stanoví, že účastník řízení může proti správnímu rozhodnutí podat odvolání, nestanoví-li zákon (zvláštní zákon či sám správní řád) jinak.²³⁾ Dané znamená, že v podstatě obecná úprava podání odvolání může být zvláštní úpravou modifikována či např. podání odvolání pro určitá rozhodnutí zcela vyloučeno.²⁴⁾

²³⁾ Viz § 81 odst. 1 s. ř.

²⁴⁾ Jak shodně uvádí i praxe - Nejvyšší správní soud - „*zásada dvojinstančnosti správního řízení vyjadřuje subjektivní právo účastníků správního řízení napadnout zásadně každé rozhodnutí vydané v prvním stupni řádným opravným prostředkem, tedy odvoláním či rozkladem; výjimkou z této zásady jsou případy, kdy buď takové oprávnění vyloučí zákon nebo kdy se účastník svého práva podat odvolání či rozklad vzdá.*“ Viz podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2004, sp. zn. 5 A 69/2001.

Pokud pak jde o možné ústavně právní konsekvence této výluky, je konstantně judikováno, že zásada dvojinstančnosti není ústavně garantována, resp. zaručena jako právo. Ústavní soud k tomu uvádí, že Listina základních práv a svobod ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod „negarantují základní právo na dvou- či víceúrovňové rozhodování ve správním řízení ...“.²⁵⁾ A dodává, že pokud by zákon správní řízení koncentroval do jednoho stupně, nebylo by možno považovat takovouto úprava samu o sobě za protiústavní. Tato zásada nepatří ani mezi základní zásady činnosti a rozhodování správních orgánů (srov. § 2 až 8 správního řádu), což výslovně konstatoval i Nejvyšší správní soud.²⁶⁾ Jde jen a výlučně o procesní princip, zakotvený na úrovni jednoduchého, podústavního práva, nastavující určitý obvyklý model, podobu českého správního řízení (s možností jeho modifikace zákonnou cestou). Tudíž nelze v tomto spatřovat problém, byť tím určitá skupina vyvlastňovaných přichází o jeden stupeň přezkumu rozhodnutí o vyvlastnění, neboť ve všech ostatních případech je odvolání standardní a současně i nezbytnou podmínkou následné soudní ochrany.

Primárním prostředkem obrany proti mezitímnímu rozhodnutí je tedy přímo **žaloba proti rozhodnutí správního orgánu** podle soudního řádu správního,²⁷⁾ příp. pak kasační stížnost. Zákon o urychlení výstavby stanoví, že jak o žalobě, tak i o kasační stížnosti musí soud rozhodnout ve lhůtě 60 dnů, čímž ještě zkracuje už tak zkrácenou lhůtu 90 dnů pro rozhodnutí, kterou zavádí obecně v § 2 odst. 2 pro všechny žaloby proti rozhodnutím vydaným v režimu tohoto zákona (a taktéž i pro rozhodování o následné kasační stížnosti). Současně také stanoví, že na polovinu se zkracují lhůty pro podání žalob, tedy se pro vyvlastňovaného zkracuje na polovinu dvouměsíční lhůta (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Další specifikum a v podstatě znevýhodnění z pohledu vyvlastňovaného představuje specifická úprava odkladného účinku žaloby. Podle obecné úpravy vyvlastnění má totiž vždy žaloba podaná proti vyvlastnění ke správnímu soudu odkladný účinek (přímo ze zákona – srov. § 28 odst. 4 zákona o vyvlastnění). Avšak zákon o urychlení výstavby v § 4a odst. 4 stanoví, že návrh na přiznání odkladného účinku žaloby proti mezitímnímu rozhodnutí lze podat pouze společně se žalobou.²⁸⁾ K později podanému návrhu na přiznání odkladného účinku soud nepřihlíží. Tj., jednak limituje vyvlastňovaného časově, ale zejména nepřiznává odkladný účinek žalobě *ex lege*.

Závěr

Vyvlastnění představuje velmi citelný zásah do vlastnického práva, právní řád jej proto limituje přísnými podmínkami a stanoveným procesním

²⁵⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02.

²⁶⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, sp. 2 As 47/2004.

²⁷⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

²⁸⁾ Obdobně to pak platí i pro odkladný účinek kasační stížnosti.

postupem. Na straně druhé vyvlastnění často představuje nezbytný krok k tomu, jak ve veřejném zájmu dosáhnout některých účelů, např. vybudování stavby dopravní infrastruktury, ale též třeba i zjednání přístupu fyzické osoby ke své nemovitosti. Je pochopitelné, že nastavit opravdu vyváženou právní úpravu a postupy vztahující se k vyvlastnění, není jednoduché. Řada práv a zájmů rozličných subjektů se zde ocitá v kolizi.

Analýzovaný institut tzv. mezitímního rozhodnutí má dle zákonodárce přispět k jednodušší a rychlejší realizaci vybraných staveb dopravní infrastruktury v České republice. Cílem tohoto článku bylo poukázat na sporné či nejasné aspekty této nově přijaté právní úpravy a na možné problémy při její aplikaci v praxi. Jde zejména o to, zda je vůbec vyvlastnění jako předmět řízení způsobilé být předmětem mezitímního rozhodování. A dále zda právní úprava užití tohoto institutu ve vyvlastňovacím řízení nepřiměřeným způsobem nezasahuje do podmínek stanovených českým právním řádem pro vyvlastnění (zejména Listinou základních práv a svobod). A konečně velmi spornou je i skutečnost, že úprava jistým způsobem nereflexuje základní požadavek na právní normu – a to abstraktnost.

Shrnutí:

Článek se zaměřuje na otázku, zda je skutečně možno v rámci vyvlastňovacího řízení rozhodnout mezitímním rozhodnutím. Právní úprava totiž nově zavádí od 30. 8. 2018 možnost vyvlastňovacího úřadu rozhodnout v určitých případech tzv. mezitímním rozhodnutím o odnětí vlastnického práva vyvlastňovaného k jeho pozemku či stavbě a o jeho přechodu na vyvlastnítele, aniž by současně bylo rozhodnuto o náhradě za vyvlastnění a o její výši. Cílem tohoto opatření je přispět k jednodušší a rychlejší realizaci vybraných staveb dopravní infrastruktury v České republice. Autorka se snaží v článku poukázat na sporné či nejasné aspekty této nově přijaté právní úpravy a na možné problémy při její aplikaci v praxi. Jde zejména o to, zda je vůbec vyvlastnění jako předmět řízení způsobilé být předmětem mezitímního rozhodování. A dále - zda právní úprava užití tohoto institutu ve vyvlastňovacím řízení nepřiměřeným způsobem nezasahuje do podmínek stanovených českým právním řádem pro vyvlastnění (zejména Listinou základních práv a svobod). A konečně velmi spornou je i skutečnost, že úprava jistým způsobem nereflexuje základní požadavek na právní normu – a to abstraktnost.

(Im)possibility of an interlocutory decision in an expropriation proceeding - summary:

The article focuses on the question of whether it is really possible to decide through an interlocutory decision in an expropriation proceeding. The new regulation introduces, from 30 August 2018, the possibility for the expropriation office to decide in certain cases through the so-called

interlocutory decision to withdraw ownership of the property of expropriated to his or her land or construction and to its transfer to the expropriator without simultaneously deciding about the compensation for the expropriation and about its amount. The aim of this measure is to contribute to the simpler and faster realization of selected transport infrastructure projects in the Czech Republic. The author tries to point out the controversial or unclear aspects of this newly adopted legal regulation and possible problems in its application in practice. This concerns, in particular, whether the expropriation as a subject of proceedings is capable of being the subject of interlocutory decision-making. Furthermore, the author considers whether this regulation does not disproportionately affect the conditions laid down by the Czech legal order for expropriation (in particular by the Charter of Fundamental Rights and Freedoms). And finally, the fact that this new regulation in some way does not reflect the basic requirement for a legal norm - namely, the abstract - is very controversial.