

ČÁST PÁTÁ VYVLASTŇOVACÍ ŘÍZENÍ

§ 15 Vyvlastňovací úřad

- (1) Vyvlastňovací řízení vede vyvlastňovací úřad, kterým je
- a) obecní úřad obce s rozšířenou působností¹¹⁾,
 - b) Magistrát hlavního města Prahy,
 - c) magistrát územně členěného statutárního města.
- (2) Zastupitelstvo hlavního města Prahy a zastupitelstvo územně členěného statutárního města nemohou působnost vyvlastňovacího úřadu přenést statutem na městské části nebo městské obvody.
- (3) Působnost podle tohoto zákona vykonávají vyvlastňovací úřady jako přenesenou působnost.

¹¹⁾ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb.

Vyvlastňovací úřady

Věcnou příslušnost správních úřadů s odkazem na § 10 spr. řádu stanoví správním orgánům vždy zvláštní zákony. Do roku 2006 prováděl vyvlastňovací řízení obecný stavební úřad a po nabytí účinnosti stavebního zákona a zákona o vyvlastnění tuto agendu vykonávají v prvním stupni obce s rozšířenou působností, Magistrát hlavního města Prahy a magistráty územně členěných statutárních měst s tím, že zákon výslovně vylučuje, aby zastupitelstva hlavního města a územně členěných statutárních měst tuto působnost mohly statutem přenést na městské části či obvody. Došlo tedy k významné redukci počtu vyvlastňovacích úřadů. Který z odborů příslušného úřadu bude vyvlastňovací řízení vést, je řešeno ve vnitřních předpisech těchto orgánů.

Seznam obcí s rozšířenou působností (205 obcí) i s rozdělením do jednotlivých krajů je uveden v § 3 zák. č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu). Správní obvody obcí s rozšířenou působností pak stanoví vyhláška Ministerstva vnitra č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu.

Dopravní infrastruktura (vymezená § 1 odst. 2 zák. o urychlení výstavby) má speciální úpravu příslušnosti k vedení řízení o vyvlastnění stanovenou v § 2e zákona o urychlení výstavby. Vyvlastňovacími úřady jsou pro tyto druhy staveb úřady krajské (13 krajských úřadů) a Magistrát hlavního města Prahy. Názvy krajů a jejich vymezení výčtem okresů stanovil ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Dle tohoto zákona se území České republiky člení na 14 vyšších územně samosprávních celků, tj. 13 krajů a hlavní město Praha.

Zákonem č. 169/2018 Sb., který zákon o urychlení výstavby novelizoval, bylo s účinností od 1. 8. 2019 nově stanoveno, že příslušným k vedení řízení o vyvlastnění, jehož předmětem je stavba dopravní infrastruktury, je krajský úřad kraje, na jehož území se má stavba uskutečnit. Má-li se stavba uskutečnit na území hlavního města Prahy, je příslušným k vedení řízení Magistrát hlavního města Prahy. Má-li se stavba dopravní infrastruktury uskutečnit na území více krajů, povede řízení ten, u kterého byla podána žádost.

Výkon působnosti vyvlastňovacího úřadu svou povahou náleží do přenesené působnosti, která je s vazbou na nejčastější případy definována § 61, resp. § 66 zák. o obcích, § 29 a § 30 zák. o krajích a § 31 zák. o hl. m. Praze.

§ 16 Příslušnost

(1) K vyvlastňovacímu řízení je příslušný vyvlastňovací úřad, v jehož správním obvodu (území) se nachází pozemek nebo stavba, jichž se vyvlastnění týká.

(2) Nachází-li se pozemky nebo stavby, jichž se vyvlastnění týká, ve správním obvodu (území) dvou nebo více vyvlastňovacích úřadů, rozhodne nejbližší společně nadřízený správní orgán usnesením, který z nich vyvlastňovací řízení provede.

(3) Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad působící v jeho správním obvodu provedením vyvlastňovacího řízení. Obdobně se postupuje i v případě, že účastníkem vyvlastňovacího řízení je osoba, jejímž zřizovatelem je obec nebo kraj.

(4) Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení hlavní město Praha a příslušným k tomuto vyvlastňo-

vacímu řízení je Magistrát hlavního města Prahy, ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění¹²⁾ usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad provedením vyvlastňovacího řízení.

(5) Je-li vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení kraj, jehož krajský úřad je příslušným odvolacím správním orgánem, ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění¹²⁾ usnesením pověří provedením odvolacího řízení jiný odvolací správní orgán.

¹²⁾ § 14 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

I. Místní příslušnost vyvlastňovacích úřadů

Místní příslušnost k vyvlastňovacímu řízení je dána správním obvodem (územím), v němž se nachází předmět vyvlastnění, funkční příslušnost pak vychází z § 15. Správní obvody obcí s rozšířenou působností stanoví vyhláška Ministerstva vnitra č. 346/2020 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s rozšířenou působností, území obvodů hlavního města Prahy a příslušnosti některých obcí do jiného okresu. Samotný seznam obcí s rozšířenou působností i s rozdělením do jednotlivých krajů je uveden v § 3 zák. č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu). Rozsah území hlavního města Prahy tvoří katastrální území uvedená v příloze č. 1 zák. o hl. m. Praze.

Nachází-li se předmět vyvlastnění v území dvou nebo více vyvlastňovacích úřadů, rozhodne nejbliže společně nadřízený správní orgán o tom, který z vyvlastňovacích úřadů vyvlastňovací řízení povede. V případě, že místně příslušnými vyvlastňovacími úřady budou obecní úřady obcí s rozšířenou působností (včetně územně členěných statutárních měst), o tom, který vyvlastňovací úřad řízení povede, rozhodne krajský úřad. V případě, budou-li se nacházet pozemky nebo stavby, jichž se vyvlastnění týká, ve správním obvodu obecního úřadu s rozšířenou působností a správním obvodu Magistrátu hlavního města Prahy, rozhodovat o tom, kdo povede vyvlastňovací řízení, bude Ministerstvo pro místní rozvoj.

Odlíšné pravidlo platí v případě vyvlastnění týkajícího se stavby dopravní infrastruktury, které je svěřeno krajským úřadům (viz komentář k § 15). Má-li se stavba realizovat na území více krajů, tak podle § 2e odst. 2 zák. o urychlení výstavby provede vyvlastňovací řízení ten z úřadů (krajský úřad nebo Magistrát hlavního města Prahy), u kterého byla podána žádost. Je zde

tedy ponechána volná dispozice pro vyvlastnítele k podání žádosti dle jeho uvážení.

Nadřízeným správním orgánem se dle § 178 spr. řádu rozumí ten správní orgán, o kterém to stanoví zákon, a pokud není takto určen, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání. Pokud nelze odvolací orgán určit ani takto, je jím u orgánů obce krajský úřad. Vzhledem k tomu, že vyvlastňovací zákon neurčuje, kdo je nadřízeným správním úřadem, a ani neurčuje, kdo rozhoduje o odvolání, je s odkazem na uvedený § 178 spr. řádu u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností včetně magistrátů územně členěných statutárních měst odvolacím orgánem krajský úřad, u Magistrátu hlavního města Prahy pak Ministerstvo pro místní rozvoj. Odvolacím orgánem pro přezkum rozhodnutí vydaných ve vyvlastňovacím řízení týkajícím se staveb dopravní infrastruktury je podle § 2e odst. 3 zák. o urychlení výstavby v závislosti na druhu stavby Ministerstvo pro místní rozvoj, nebo Ministerstvo dopravy.

Zákon o vyvlastnění zároveň určuje i formu rozhodnutí o tom, který vyvlastňovací úřad v těchto případech řízení povede. Jedná se o rozhodnutí formou usnesení, a to na rozdíl třeba od stavebního zákona, kde v obdobných případech tato forma určena není a v § 13 odst. 4 stavebního zákona je pouze použita formulace „může stanovit“. Jedná se tedy o rozhodnutí podle § 76 spr. řádu. Tato forma rozhodnutí platí i pro další komentované případy.

II. Vyloučení možné podjatosti vyvlastňovacího úřadu

Je-li účastníkem vyvlastňovacího řízení (blíže viz komentář k § 17) obec, jejíž obecní úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení, krajský úřad usnesením pověří jiný vyvlastňovací úřad ze svého správního obvodu. Obdobná úprava platí i pro hlavní město Prahu, kde příslušným k pověření jiného vyvlastňovacího úřadu je ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění, tj. Ministerstvo pro místní rozvoj. V případě, že je účastníkem vyvlastňovacího řízení kraj, jehož krajský úřad je příslušným odvolacím správním orgánem, opět ústřední správní orgán usnesením pověří k provedení odvolacího řízení jiný odvolací správní orgán.

V této souvislosti je možné zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu 4 As 449/2019-55, který uvádí, že smyslem uvedeného ustanovení (§ 16 odst. 3) „je zcela nepochybně předejít negativním důsledkům případné systémové podjatosti správních orgánů, zajištění nestrannosti a objektivit rozhodování a rovnosti účastníků vyvlastňovacího řízení za situace, v níž by o vyvlastnění měl rozhodovat správní orgán té samé obce, která figuruje ve vyvlastňovacím řízení

těž jako vyvlastnitel, vyvlastňovaný či v postavení jiného účastníka“. K tomu pak soud dodal, že „výše uvedeného účelu vykládané právní normy lze jistě dosáhnout nejen tehdy, dojde-li k pověření příslušného vyvlastňovacího úřadu v již zahájeném vyvlastňovacím řízení, ale i v případě, že bude potenciální systémové podjatosti zamezeno či předejito tak, že příslušný správní orgán bude pověřen provedením vyvlastňovacího řízení ještě před tím, než bude toto řízení zahájeno“. Toto však platí za předpokladu, jak uvedl Nejvyšší správní soud, že „uvedené pověření je formulováno zcela určitě a obsahuje kromě určení pověřeného vyvlastňovacího úřadu také vymezení předmětu vyvlastnění (tj. určení pozemku či stavby, jichž se odnětí či omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu má týkat)“.

Zásada vedoucí k zajištění nestrannosti a objektivitě rozhodování platí i pro osoby, jejichž zřizovatelem je obec nebo kraj. Zde připadají v úvahu zejména příspěvkové organizace určené k výkonu vlastnických práv k silnicím a silničním pozemkům, popřípadě k jiné veřejné infrastruktuře. Obec i kraj může pro výkon samostatné působnosti zřizovat mj. i organizační složky obce a kraje (srov. § 35a zák. o obcích a § 14 zák. o krajích). V praxi jde především o zmíněné příspěvkové organizace. Konkrétní rozsah oprávnění těchto organizací ke svěřenému majetku pak vyplývá přímo ze zřizovacích listin.

V praxi (u řízení, u kterých se postupuje speciálně podle zákona o urychlení výstavby) pak může nastat i ta situace, že vyvlastnitelem, vyvlastňovaným nebo jiným účastníkem vyvlastňovacího řízení je kraj, jehož krajský úřad je příslušným k tomuto vyvlastňovacímu řízení (typicky pro stavby vymezené v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury) v prvním stupni. Tato situace pak speciálním předpisem řešena ovšem není.

Smyslem uvedeného pravidla je přispět k rovnému přístupu mezi účastníky a omezit pochybnosti o případné podjatosti oprávněných úředních osob příslušného vyvlastňovacího úřadu. Obdobná úprava je také u stavebního zákona, kdy podle jeho § 182 příslušný stavební úřad v prvním stupni nemůže vést řízení a vydat rozhodnutí o přestupku obce, jejíž obecní úřad je stavebním úřadem. Z tohoto důvodu doporučujeme přiměřeně postupovat podle odstavce 3 až 5 komentovaného ustanovení. Ideálně pak podle odstavce 4, protože Magistrát hlavního města Prahy má obdobné postavení jako krajský úřad, a zde by měl tedy podle názoru autorů ústřední správní úřad ve věcech vyvlastnění usnesením pověřit jiný vyvlastňovací (krajský) úřad nebo Magistrát hlavního města Prahy. Minimálně je možné v takovém případě doporučit podání žádosti na ministerstvo o výklad zákona a předejít tak pochybnostem v dalším průběhu vyvlastňovacího řízení.

§ 17 Účastníci řízení

(1) Účastníky vyvlastňovacího řízení jsou vyvlastnitel, vyvlastňovaný, zástavní věřitel, podzástavní věřitel a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu vázancímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká.

(2) Bylo-li vlastnické právo ke stavbě nebo pozemku, jichž se vyvlastnění týká, převedeno k zajištění splnění závazku⁴⁾, je účastníkem vyvlastňovacího řízení také oprávněný z tohoto zajišťovacího převodu práva.

(3) Jsou-li pozemek nebo stavba, jichž se vyvlastnění týká, předmětem neskončeného dědického řízení, nebo zemřel-li některý z účastníků vyvlastňovacího řízení uvedený v odstavci 1 nebo 2, jsou účastníky vyvlastňovacího řízení správce dědictví nebo, nepatří-li dotčený majetek do správy dědictví, dědici zůstavitele, popřípadě stát, má-li mu dědictví připadnout podle zvláštního právního předpisu¹³⁾.

(4) Účastníkům, kteří nejsou známi, jejichž pobyt není znám nebo kterým se nepodařilo doručit na známou adresu, vyvlastňovací úřad ustanoví opatrovníka.

⁴⁾ § 553 občanského zákoníku.

¹³⁾ § 462 občanského zákoníku.

I. Účastníci vyvlastňovacího řízení

Komentované ustanovení výslovně upravuje účastníky vyvlastňovacího řízení. Jedná se o speciální právní úpravu k § 27 spr. řádu, protože se toto ustanovení při stanovení okruhu účastníků vyvlastňovacího řízení nepoužije (srov. KS v Českých Budějovicích 61 A 17/2020-54 nebo NSS 1 As 6/2011-347). Okruh účastníků řízení je pak komentovaným ustanovením stanoven taxativně a není možnost tento okruh účastníků rozšiřovat či zužovat.

Účastníky vyvlastňovacího řízení budou vždy vyvlastnitel (expropriant) a vyvlastňovaný (expropriát) a dále jimi mohou být podle odstavce 1 také zástavní věřitel (mající pohledávku zajištěnou zástavním právem na vyvlastňovaném pozemku nebo stavbě), podzástavní věřitel (mající pohledávku zajištěnou zastavením pohledávky zajištěné zástavním právem na vyvlastňovaném pozemku nebo stavbě) a oprávněný z práva odpovídajícího věcnému břemenu vázancímu na pozemku nebo stavbě, jichž se vyvlastnění týká. V podrobnostech k definici jednotlivých subjektů a jejich roli srov. § 2 a komentář k němu.

Pro praxi:

Je třeba zdůraznit, že s účinností od 1. 1. 2014 již není účastníkem vyvlastňovacího řízení nájemce pozemku nebo stavby, jichž se vyvlastnění týká. Účastníkem vyvlastňovacího řízení pak není ani pachtýř pozemku nebo stavby, ani nájemce (podnájemce) bytu, jichž se vyvlastnění týká.

Účastníkem vyvlastňovacího řízení je též dle odstavce 2 oprávněný ze zajišťovacího převodu práva ke stavbě nebo pozemku, jichž se vyvlastnění týká, sjednaného smlouvou o zajišťovacím převodu práva podle § 2040 až 2044 obč. zák. (§ 503 obč. zák. z roku 1964). Vzhledem k faktu, že podle nyní účinné právní úpravy se do veřejného seznamu (katastru nemovitostí) zapisuje dočasnost převodu a tento také vzniká až samotným zápisem do katastru nemovitostí, neměl by být pro vyvlastňovací úřad problém takového účastníka řízení (tj. oprávněného ze zajišťovacího převodu práva) řádně identifikovat.

Odstavec 3 komentovaného ustanovení pak upravuje situaci, kdy v průběhu vyvlastňovacího řízení některý z účastníků uvedený v odstavci 1 nebo 2 zemře nebo jsou-li již pozemek nebo stavba, jichž se vyvlastnění týká, předmětem neskončeného dědického řízení. V takovém případě jsou pak přímo ze zákona (tedy zde není možnost správního uvážení vyvlastňovacího úřadu) účastníky vyvlastňovacího řízení správce dědictví (srov. v podrobnostech § 1677 a násl. obč. zák.) nebo, nepatří-li dotčený majetek do správy dědictví, dědici zůstavitele (což bude v praxi bezpochyby ta nejčastější situace), popřípadě stát, má-li mu dědictví připadnout na základě odúmrť (srov. v podrobnostech § 1634 obč. zák.).

Pro praxi:

Podle § 17 odst. 3 za situace, když nepatří dotčený majetek do správy dědictví, je podle našeho názoru namístě přerušit vyvlastňovací řízení za účelem zjištění „budoucích“ účastníků řízení, a to postupem podle § 64 odst. 1 písm. c) spr. řádu do pravomocně skončeného dědického řízení (které bude předběžnou otázkou pro vyvlastňovací řízení), jelikož vyvlastňovací úřad musí mít postaveno najisto, kdo je účastníkem řízení, a zákon o vyvlastnění neumožňuje v tomto případě správní uvážení (srov. dikci „jsou účastníky vyvlastňovacího řízení“).

Jsmo si vědomi faktu, že řešení mnohdy i několik měsíců (někdy i let) trvajících dědických řízení může vést s ohledem na komentované ustanovení ke značným časovým (a ve svém důsledku i finančním) komplikacím, nicméně za této situace není podle nás vhodné postupovat podle odstavce 4 komentovaného ustanovení (srov. dále) a ustanovovat opatrovníka, jelikož tento směřuje na zjevně jiný případ neznámosti či nekontaktnosti účastníků řízení.

Speciální úpravu (a podle našeho názoru pro praxi i vhodné řešení výše nastíněného problému) v tomto ohledu přináší § 2 odst. 6 zák. o urychlení výstavby, podle kterého mj. zemřela-li osoba, která byla nebo by měla být účastníkem vyvlastňovacího řízení, a vyvlastňovacímu úřadu se do 30 dnů ode dne, kdy zjistil, že zemřela, nepodaří zjistit osoby, které by se v důsledku její smrti staly účastníky řízení, ustanoví jim opatrovníka. Nicméně je třeba zdůraznit, že tuto speciální právní úpravu lze použít toliko pro záměry, které jsou předmětem zákona o urychlení výstavby (zajímavostí – a bezpochyby projevem nesystematičnosti práce zákonodárce – je skutečnost, že do 31. 12. 2020 byla tato lhůta 60 dnů, přičemž v případě, že nedojde k další novele, platí, že od 1. 7. 2023 bude tato lhůta opětovně 60 dnů – viz nově § 2 odst. 5 zák. o urychlení výstavby ve znění od 1. 7. 2023).

II. Ustanovování opatrovníka

Odstavec 4 komentovaného ustanovení směřuje na tři procesní situace, ve kterých vyvlastňovací úřad ustanovuje opatrovníka. Zaprvé tak bude postupovat tehdy, kdy je účastník neznámý (typicky „neznámý vlastník“ k pozemku či stavbě, jak je uvedeno v katastru nemovitostí), zadruhé se bude jednat o účastníky, jejichž pobyt není znám, a zatřetí o účastníky, kterým se nepodařilo doručit na známou adresu (typicky zjištěnou v případě fyzické osoby z centrální evidence obyvatel, v případě právnické osoby z veřejného rejstříku). Neznámým účastníkům nebo účastníkům neznámého pobytu či sídla pak lze doručovat veřejnou vyhlášku. Jedná se o výjimku z obecné zásady, že tento způsob doručování je v rámci vyvlastňovacího řízení vyloučen (srov. v podrobnostech § 29 a komentář k němu).

V případě jedné ze tří výše uvedených procesních situací vyvlastňovací úřad tedy postupuje podle § 32 spr. řádu a ustanoví usnesením opatrovníkem vhodnou osobu, přičemž nelze ustanovit takovou osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance. Opatrovník zastupuje nekontaktního účastníka řízení pouze v daném vyvlastňovacím řízení, pročež nemůže za něj na základě tohoto