

## K ÚSTAVNÍMU POŽADAVKU ZÁKONNÉHO PODKLADU VYVLASTNĚNÍ

## THE CONSTITUTIONAL REQUIREMENT OF A LEGAL BASIS FOR EXPROPRIATION

Tomáš Grygar<sup>1</sup>

DOI: <https://doi.org/10.24040/pros.13.11.2020.svp.84-94>



### Abstrakt

*Príspevek se venuje otázke ústavného požadavku zákonného podkladu vyvlastnení. V prvej rade je venovaný priestor vymedzení obsahu této ústavní podmínky vyvlastnení. Současně je zodpovězeno, zda může dojít k vyvlastnení pouze správním rozhodnutím vydaným na podkladu zákona, nebo i zákona samotným. Následně je problematika analyzována ve vazbě na judikaturu českého Ústavního soudu, a to i v návaznosti na požadavek veřejného zájmu na vyvlastnení.*

### Klíčové slová

vlastnické právo, vyvlastnení, ústavní pořádek ČR, zákonný podklad, veřejný zájem

### Abstract

*This paper deals with the issue of the constitutional requirement of a legal basis for expropriation. First of all, space is devoted to defining the content of this constitutional condition of expropriation. At the same time, the answer is whether expropriation can only by an administrative decision issued on the basis of the law, or even the law itself. Subsequently, the issue is analyzed in relation to the case law of the Czech Constitutional Court, even in relation to the requirement of the public interest.*

### Keywords

property right, expropriation, Czech constitution, legal basis, public interest

---

<sup>1</sup> JUDr. Tomáš Grygar – Katedra správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, asistent soudece Ústavního soudu ČR, vedoucí autorského kolektivu připravované monografie „Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení“ (Wolters Kluwer, 2021), z jehož konceptu tento příspěvek vychází. Příspěvek vyjadřuje výlučně osobní názory autora.

## Úvod

Vlastnícké právo coby právni panství nad věcí, je právem ústavně zaručeným – vyvlastnění nebo nucené omezení vlastníckého práva připouští čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod České republiky pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Tím jsou dány ústavní kautely vyvlastnění, které nesmí být běžným zákonodárcem eliminovány a musí být respektovány v každém vyvlastňovacím řízení.

Obsah pojmu vyvlastnění není přímo v Listině, ani jinde v ústavním pořádku výslovně objasněn, resp. schází jeho pozitivní legální definice. Ze slov „nebo nucené omezení vlastníckého práva“ však lze argumentem *a contrario* dovodit, že vyvlastnění nepředstavuje pouhé „omezení“ ústavně zaručeného vlastníckého práva, ale silnější zásah spočívající v úplném odejmutí vlastníckého práva k věci. Vyvlastněním se tedy v pojetí Listiny nutně rozumí nucené odejmutí vlastníckého práva k věci, nikoliv pouhé zúžení či odstranění některé ze složek<sup>2</sup> vlastníckého práva. Pojem vyvlastnění je tedy v Listině, na rozdíl od vyvlastňovacího zákona, pojat v užším slova smyslu, který můžeme s ohledem na historické chápání tohoto institutu, označit za vyvlastněním v pravém slova smyslu. Vyvlastnění se tak chápe nucené odejmutí vlastníckého práva expropriáta (vyvlastňovaného) k vyvlastňované věci a s ním pojmově spojený převod vlastníckého práva na exproprianta (vyvlastnítele).<sup>3</sup> Dodejme, že z hlediska věcné působnosti se čl. 11 odst. 4 Listiny, resp. ústavní kautely v něm obsažené, vztahují (obdobně jako § 1037 až 1039 ObčZ) na **vyvlastnění jakékoliv věci** – nehledě na to, zda jde o věc nemovitou, nebo movitou.<sup>4</sup>

K ústavním předpokladům vyvlastnění se pojí řada otázek, které doposud nebyly právní naukou, ani soudní judikaturou dostatečně zodpovězeny. V rámci tohoto příspěvku se budu věnovat té, **zda k vyvlastnění může dojít toliko správním aktem vydaným na základě zákona, nebo rovněž zákonem samotným**. Otázkou tedy je, co přesně se rozumí ústavním požadavek vyvlastnění „na základě zákona“. Z důvodu systematického se nejprve stručně

---

<sup>2</sup> Již od dob římského práva právní nauka zpravidla zdůrazňuje, že obsahem vlastníckého práva je soubor dílčích práv v podobě oprávnění věc držet (*ius possidendi*), užívat (*ius utendi*), požívat plody a užitky z ní (*ius fruendi*) a konečně právo s věcí nakládat (*ius disponendi*). Tohoto pojetí se také přidržela jedna z dříve nejpoužívanějších učebnic tuzemského občanského práva: KNAPP, V. – KNAPPOVÁ, M. In ŠVESTKA, J. – DVOŘÁK, J. *Občanské právo hmotné I. 5. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 281.

<sup>3</sup> STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 322, 328; GRYGAR, T. Expropriace a práva třetích osob. *Jurisprudence*, 2020, č. 2, s. 26.

<sup>4</sup> Naproti tomu zákon o vyvlastnění dopadá pouze na nemovité věci, konkrétně na pozemky a stavby, včetně věcných břemen k nim [§ 2 písm. a) VyvlZ].

vyjádřím k požadavku veřejného zájmu na vyvlastnění, neboť závěry zde zmíněné jsou, jak poukáží následně, rozhodující pro řešení výše vymezené otázky. Problematika zákonného podkladu vyvlastnění bude rovněž ilustrována v kontextu stále poměrně aktuální novely zákona o potravinách zavádějící v některých případech kontraktační povinnost k darování potravin. Je přitom sporné, zda nejde o faktické vyvlastnění přímo zákonem.

### Možnost *a priori* deklarace veřejného zájmu na vyvlastnění?

V pořadí první ústavní podmínkou pro vyvlastnění je požadavek existence veřejného zájmu (představujícího neurčitý právní pojem) na tomto vyvlastnění. Podle judikatury Ústavního soudu nelze veřejný zájem na vyvlastnění zákonem *a priori* deklarovat, ale musí být prokázán v konkrétním vyvlastňovacím řízení. Ústavní soud tak kupříkladu zrušil zákon o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně<sup>5</sup>, který ve svém § 1 stanovoval, že výstavba této letištní dráhy je ve veřejném zájmu. V této souvislosti odkazem na svůj předchozí nálezný označovaný též jako „Jezy na Labi“<sup>6</sup> konstatoval, že „deklarování veřejného zájmu v **konkrétně** určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní ... Veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek.... Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci *a priori* stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.“<sup>7</sup> Ústavní soud dále judikoval, že deklarací veřejného zájmu u konkrétního záměru „by došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo by jím též omezeno právo na soudní přezkum.“<sup>8</sup>

Jak si však správně všímá Jakub Handrlíca<sup>9</sup>, tak veškerá současná judikatura Ústavního soudu se věnuje deklarování veřejného zájmu u konkrétních záměrů, **nikoliv u záměrů**

<sup>5</sup> Zákon č. 544/2004 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně.

<sup>6</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04. Ústavní soud tímto nálezným zrušil § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, který stanovil, že „rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem Vltava od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany – Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu“.

<sup>7</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, body 11-12 odůvodnění.

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

<sup>9</sup> HANDRLICA, J. Expropriační tituly subjektů soukromého práva. *Právník*. 2016, č. 10, s. 824 (poznámka pod čarou č. 50).

**druhově (genericky) vymezených.** Navíc je otázkou, zda i současná judikatura nebude přehodnocena s ohledem na novou, bezprostředně aplikovatelnou unijní legislativu, která ve vztahu ke konkrétním<sup>10</sup> „projektům společného zájmu“ výslovně deklaruje veřejný zájem<sup>11</sup> v podobě „prioritního statusu na vnitrostátní úrovni s cílem zajistit jejich rychlé administrativní zpracování.“<sup>12</sup> Můžeme však shrnout, že *a priori* deklarování veřejného zájmu na vyvlastnění je z ústavněprávního hlediska značně problematická, a v případě, kdy je tak učiněno zákonem (či dokonce podzákoným předpisem) ve vztahu ke konkrétní věci, jde ve světle výše uvedené judikatury Ústavního soudu o protiústavní krok.

### **K možnosti vyvlastnit (i) přímo zákonem**

Jak již bylo uvedeno výše, Listina v čl. 11 odst. 4 mj. stanovuje, že vyvlastnit lze pouze „na základě zákona“. Tato formulace otevírá důležitou otázku, a sice tu, zda lze vyvlastnit i zákonem samotným. Lze přitom najít argumenty ve prospěch obou těchto variant.

Čistě gramatickým výkladem se na první pohled zdá, že je nutné rozlišovat případy, kdy dochází k vyvlastněním zákonem samotným (nepřípustné) a případy, kdy k vyvlastnění dochází na základě zákona formou správního aktu *sensu stricto* (přípustné). Formulace, že „*vyvlastnění je možné jen na základě zákona...*“ se nacházela již v čl. 109 odst. 2 Ústavní listiny 1920<sup>13</sup> a byla z ní zřejmě přejata i do současné Listiny. Ustanovení předcházejícího odstavce čl. 109 však zároveň stanovovalo, že „*soukromé vlastnictví lze omezit jen zákonem*“ (tj. nikoliv na základě zákona) – obzvláště toto ustanovení vyvolávalo otázky o své (ne)nadbytečnosti. K tomu již Weyr poměrně výstižně uvedl, že „*poněvadž totiž soukromého vlastnictví upravena jest u nás zákonem (občanským), plyne z toho již z povšechných logických pravidel... že tuto instituci lze platně zrušiti, měniti (t. j. po případě omeziti) toliko zákonem, a nikoliv druhotnými normami např. nařízení, opatření, rozhodnutí atd.*“<sup>14</sup> Za sporné se rovněž považovalo, zda

<sup>10</sup> V podrobnostech: Tamtéž, s. 825-826.

<sup>11</sup> Např. čl. 7 odst. 1 odst. 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 347/2013/EU, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě.

<sup>12</sup> Čl. 28 recitálu nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 347/2013/EU, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě.

<sup>13</sup> Dlužno podotknout, že tato formulace byla převzata rovněž do § 9 odst. 2 ústavního zákona č. 150/1948 Sb. (tzv. Ústava 9. května 1948) – byť samozřejmě praxe uplatňovaná komunistickým totalitním režimem byla zcela odlišná. Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. (Ústava 1960) pak o podmínkách vyvlastnění už „radši“ nestanovovala vůbec nic.

<sup>14</sup> WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 352.

účelem čl. 109 Ústavní listiny bylo to, zda jím chtěl „ústavní zákonodárce chrániti stálost principů, na nichž vybudován jest náš právní řád, tj. objektivní právo, nebo toliko subjektivní práva jednotlivců, plynoucí z onoho práva objektivního proti zásahům státní moci výkonné...“<sup>15</sup> Dnes snad již není o účelu spočívajícím v ochraně subjektivního práva žádných větších pochyb.

Rovněž se však nezdá, že by současný ústavní pořádek mezi termíny omezit „zákonem“ a „na základě zákona“ vždy striktně rozlišoval. Tak kupříkladu čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR stanovuje, že povinnosti lze uložit jen *zákonem*, naproti tomu čl. 4 odst. 1 Listiny obsahuje volnější formulaci, že povinnosti mohou být ukládány pouze *na základě zákona*. Zdá se jakoby (ústavo)zákonodárce občas tyto termíny používal *promiscue*. To však souvisí spíše s extrémně častým (a dnes už v podstatě běžným) zaměňováním zásady legality a zásady právnosti<sup>16</sup>, které bývají jako *promiscue* používány rovněž. Proto, aby k expropriaci mohlo dojít fakticky i zákonem samotným, by svědčil rovněž argument *a fortiori* (*a minori ad maius*): Pokud je tedy možné vyvlastnit na základě zákona, tím spíše musí být možné vyvlastnit zákonem samotným.

Pokud by byla přijata teze, že vyvlastnit lze skutečně pouze na základě zákona, neplyne z toho explicitně, že by onou formou musel být právě správní akt *sensu stricto*. Tak kupříkladu čl. 11 odst. 5 Listiny stanovuje, že „*daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona*.“ Oním „na základě zákona“ se pak za určitých podmínek myslí i podzákoným právním předpisem – např. obecně závaznou vyhláškou se na základě zákona o místních poplatcích uloží občanům obce povinnost platit poplatek za svoz komunálního odpadu.

Dodejme, že vyvlastnění přímo zákonem není zcela neobvyklé ani v mezinárodním srovnání, včetně některým nám blízkých právních řádů. Kupříkladu německé právo (čl. 14 odst. 3 GG) již od dob Výmarské republiky rozlišuje mezi tzv. správním vyvlastněním (na základě správního aktu *sensu stricto*) a vyvlastněním přímo zákonem (Legalenteignung).<sup>17</sup>

### **K možnosti vyvlastnit pouze správním aktem *sensu stricto***

Ve prospěch expropriace pouze na základě zákona (správní aktem *sensu stricto*) naopak svědčí čl. 36 odst. 2 Listiny, podle něhož „*z pravomoci soudů nesmí být vyloučeno*

---

<sup>15</sup> Tamtéž.

<sup>16</sup> Jaroslav Krejčí rozdílům mezi zásadou legality a zásadou právnosti věnoval dokonce celou (a nutno podotknout, že tak trochu neprávem pozapomenutou) monografii: KREJČÍ, J. *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*. Praha: Moderní stát, 1931.

<sup>17</sup> JARASS, H. D. – PIEROTH, B. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*. 11. Auflage. München: Verlag C.H. Beck, 2011, s. 372.

*přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. “ Je evidentní, že při expropriaci samotným zákonem by byl rozsah soudní ochrany značně omezen, jelikož soudce by byl tímto zákonem dle čl. 95 Ústavy ČR vázán – to by samozřejmě neplatilo pro přezkum před Ústavním soudem.<sup>18</sup> Na druhou stranu je však potřeba zmínit, že čl. 36 odst. 2 Listiny stanovuje tuto podmínku ve vztahu k rozhodnutí (coby individuálnímu právnímu aktu), a *contrario* tedy nikoliv v aktům normativním. Jinými slovy: čl. 36 odst. 2 Listiny nepředepisuje obligatorní formu činnosti veřejné moci, pouze stanovuje, že pokud onou formou činnosti bude rozhodnutí coby individuální právní akt dotýkající se základních práv a svobod podle Listiny, pak nesmí být vyloučen ze soudního přezkumu.*

Ani právní literatura se k této otázce vesměs podrobněji nevyjadřuje.<sup>19</sup> Výjimku představuje kupříkladu učebnice ústavního práva z dílny kolektivu kolem Václava Pavlíčka, v níž právě s odkazem na čl. 36 odst. 2 Listiny konstatuje Radovan Suchánek, že „*pochybné je proto vyvlastnění uskutečněné normativním právním aktem (právním předpisem), byť s právní silou zákona, neboť proti němu nemá vlastník obrany ani ve správním řízení ani ve správním soudnictví.*“<sup>20</sup> Velmi striktně proti možnosti vyvlastnění samotným zákonem se pak staví Zdeněk Koudelka a Filip Rigel, podle nichž „*vyvlastnění musí být vedeno formou správního řízení s možností vyvlastňované osoby vystupovat jako účastník s plnými procesními právy a vyvlastňovací rozhodnutí musí být soudně přezkoumatelné. Tyto požadavky znemožňují vyvlastnění přímo zákonem (znárodňovací či socializační zákon), ale jen na základě zákona individuálním právním aktem. Pokud by došlo k vyvlastnění zákonem, vyvlastňovaná osoba nemá práva účastníka, jelikož by se žádné správní řízení o změně vlastnictví nekonalo, ani právo na soudní přezkum rozhodnutí dotýkajícího se jejího práva na vlastnictví jako základního ústavního práva, což by bylo protiústavní.*“<sup>21</sup>

Obdobné argumenty jako v předchozím odstavci nalezneme rovněž ve výše zmíněné judikatuře Ústavního soudu ve vztahu k otázce *a priori* deklarace veřejného zájmu. **Vyplývali z judikatury Ústavního soudu (přínejmenším ve vztahu ke konkrétním záměrům) požadavek na prokázání veřejného zájmu na vyvlastnění ve vyvlastňovacím řízení,**

---

<sup>18</sup> Čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR.

<sup>19</sup> Viz ŠIMÁČKOVÁ, K. In WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 314an; dále viz TOMOSZEK, M. In BARTOŇ, M. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 322-333, kde se pouze hovoří o nutnosti „zákoného základu“ s tím, že však vyvlastnění musí podléhat soudnímu přezkumu.

<sup>20</sup> SUCHÁNEK, R. In PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo České republiky. I. úplné vydání*. Praha: Leges, 2011, s. 546.

<sup>21</sup> KOUDELKA, Z. – RIGEL, F. Znáródnění a pozemní komunikace. *Právní rozhledy*, 2017, č. 18, s. 630.

**nepriamo z toho lze vyvodit rovněž možnost vyvlastnění pouze správním aktem (rozhodnutím) vydaným v řízení o vyvlastnění** (v němž rovněž musí prokázán veřejný zájem). Účelem každého správního řízení je totiž vydání správního aktu *sensu stricto* (správního rozhodnutí), jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby (konstitutivní správní akt) nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (deklaratorní správní akt).<sup>22</sup> Platí navíc, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny).

Přestože zahraniční judikatura není v obecné rovině referenčním hlediskem při přezkumu ústavnosti, je její zmínění bezpochyby relevantní, tím spíše, jedná-li se o podobné právní úpravy států s obdobným chápáním daného institutu. K závěru, že vyvlastnění lze provést pouze na základě, a nikoliv (též) zákonem samotným dospěl rovněž slovenský Ústavní soud v Košicích. Ten ve vztahu k ústavním limitům vyvlastnění, takřka stejné textace<sup>23</sup> jako v případě české Listiny, stanovil, že „Ústava Slovenské republiky neumožňuje, aby k vyvlastnění nebo nucenému omezení vlastnického práva došlo přímo zákonem. Z uvedeného vyplývá, že Národní rada... není oprávněná přímo zákonem vyvlastnit...“.<sup>24</sup> Obdobně slovenská právní nauka dospívá k závěru, že slovenská Ústava „dovoluje vyvlastnit na základě zákona, ale nedovoluje vyvlastnit ze zákona“.<sup>25</sup>

### **Povinné darování potravin jako memento?<sup>26</sup>**

V relativně nedávné době posuzoval Ústavního soudu<sup>27</sup> ústavnost novely zákona o potravinách. Ta zavedla pro provozovatele potravinářských podniků uvádějících na trh potraviny v provozovně s prodejní plochou nad 400 m<sup>2</sup> ve své podstatě **kontrakční povinnost** v podobě darování zdravotně nezávadných, avšak jinak nevyhovujících potravin,

<sup>22</sup> Viz § 9 správního řádu.

<sup>23</sup> Čl. 20 odst. 4 Ústavy SR stanovuje, že „vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu“. Jediné, v čem se tedy právní úpravy liší, je explicitní stanovení požadavku „nevyhnutnosti“ a požadavku „miery“. Blíže: DRGONEC, J. In DRGONEC, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vyd.* Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 540.

<sup>24</sup> Nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 3. 4. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 38/95, podobně viz nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 26. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 19/09.

<sup>25</sup> DRGONEC, J. In DRGONEC, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vyd.* Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 537.

<sup>26</sup> Blíže: GRYGAR, T. Expropriace prostřednictvím kontrakční povinnosti? Aneb k novele zákona o potravinách. *Právní rozhledy*. 2018, č. 12, s. 444-449.

<sup>27</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

privilegovaným neziskovým organizáciám.<sup>28</sup> K prekvapení mnohých Ústavní soud tuto právní úpravu nezrušil, a to mj. na základě nepřilíh předsvědčivého argumentu, že „*povinnost poskytnout potraviny nelze stavět ani na roveň povinnému darování či přesněji smluvnímu přímusu*“<sup>29</sup>, když nezisková organizace nemusí tyto potraviny přijmout a když k odnětí vlastnického práva nedochází na základě správního rozhodnutí.

Již před vydáním nálezu Ústavního soudu přitom tuzemská právní nauka<sup>30</sup> poukazovala na to, že k převodu vlastnického práva sice *de iure* dochází soukromoprávní smlouvou, ta je však bezúplatná a subjekt, na něhož dopadá právní norma, má pod hrozbou nemalé sankce povinnost k uzavření takovéto smlouvy. Tato povinnost se přitom rovná nucenému vzdání se svého majetku s účinky v majetkové sféře stejnými, jako má expropriace. **K odejmutí (nucenému zdání se) majetku navíc nedošlo správním aktem *sensu stricto*.**

Založení kontraktační povinnosti je podstatným omezením (či výstižněji řečeno znemožněním) realizace smluvní svobody, resp. autonomie vůle coby nejpodstatnější zásady rekonstruovaného soukromého práva<sup>31</sup> - subjekt, na něhož dopadá kontraktační povinnost (zastarale též *smluvní přímus*) má nikoliv právo, ale přímo závazek (povinnost) smlouvu uzavřít. Přestože představuje kontraktační povinnost značnou limitaci autonomie vůle, nedá se říci, že by byla v našem právním řádu zcela výjimečná. Typickým příkladem je kontraktační povinnost advokáta spočívající v nutnosti uzavřít pojistnou smlouvu pro účely odpovědnosti za škodu (újmu) způsobenou v souvislosti s poskytováním právních služeb<sup>32</sup>, kontraktační povinnost k uzavření pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla<sup>33</sup> nebo některé případy kontraktační povinnosti poskytovatelů zdravotnických služeb.

Povšimněme si však, že prakticky všechny případy kontraktační povinnosti v současném právním řádu jsou pojímány jako tzv. *korrespektivní*<sup>34</sup> - jinak řečeno: mají za cíl uzavření *onerósní* (úplatné) smlouvy, kdy jedna smluvní strana dostává určité zboží či službu

<sup>28</sup> Srov. § 11 odst. 2 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>29</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 27/16.

<sup>30</sup> GRYGAR, T. Expropriace prostřednictvím kontraktační povinnosti? Aneb k novele zákona o potravinách. *Právní rozhledy*. 2018, č. 12, s. 444-449.

<sup>31</sup> „*Základ konstrukce soukromého a občanského práva není v principu rovnosti, ale v principu svobody projevující se zásadou autonomie vůle. Neboť paradoxně i základní majetkové právo – právo vlastnické – není co do svého obsahu výrazem rovnosti, ale výrazem autonomie vůle.*“ Důvodová zpráva k ObčZ, s. 12.

<sup>32</sup> § 24a zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů. Blíže rovněž čl. 9 odst. 3 usnesení představenstva České advokátní komory, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky. K problematice kontraktační povinnosti ve vztahu k profesnímu pojištění odpovědnosti advokátů rovněž srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 15.11.2016, sp. zn. III. ÚS 337/16.

<sup>33</sup> Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> K vymezení: TILSCH, E. *Občanské právo. Část všeobecná*. 3. vyd. Praha: Všehrd, 1925, s. 159.



a smluvní strana druhá za to získává protiplnění (ať už by byla v nejrůznější podobě).<sup>35</sup> To však nebyl případ kontraktační povinnosti dle novely zákona o potravinách a tabákových výrobcích. Kontraktační povinnost zakotvená § 11 odst. 2 zákona o potravinách totiž nesměruje k uzavření onerosní (úplatné) smlouvy, kdy by provozovatelé potravinářských podniků uvádějících na trh potraviny v provozovně s prodejní plochou nad 400 m<sup>2</sup> získávali za poskytnutí svého zboží neziskové organizaci jakékoliv protiplnění, nýbrž novela směřovala k **zákonem vynucenému uzavření lukrativní (bezúplatné) smlouvy**.

Ústavní soud podle mého názoru přehlédl, že ve své podstatě šlo o případ **disimulace** právního jednání – k převodu vlastnického práva sice de iure dochází soukromoprávní smlouvou, ta je však bezúplatná (lukrativní) a subjekt, na něhož dopadá právní norma, má **pod hrozbou sankce**<sup>36</sup> povinnost k uzavření takovéto smlouvy, která se rovná nucenému vzdání se svého majetku s účinky v majetkové sféře stejnými jako má expropriace. Platí, že každé právní jednání by se mělo posuzovat podle svého skutečného obsahu, přičemž zastřené jednání (úkony) je nutné posoudit podle své skutečné povahy (velmi přiměřeně srov. § 555 ObčZ). Účel takovéto disimulace (zastření) je jasný: Pokud by zákonodárce a Ústavní soud připustil, že se jedná o vyvlastnění (byť skryté), musel by se v každém konkrétním případě **prokazovat veřejný zájem na vyvlastnění a především by muselo dojít k poskytnutí náhrady** (čl. 11 odst. 4 Listiny).

V důsledku výše uvedeného se Ústavní soud otázkou, zda může dojít k vyvlastnění skutečně jen na základě zákona (správním rozhodnutím), nebo rovněž zákonem samotným, ke škodě věci **vůbec nezabýval**. K tomu však podle mého názoru byl prostor zejména v návaznosti na bližší posouzení, zda se nejednalo o vyvlastnění *de facto*. Uveďme, že mezi příklady tohoto faktického (skrytého) vyvlastnění ESLP podřadil např. stavbu dálnice přes soukromý pozemek, aniž by došlo k jeho vyvlastnění či zřízení věcného břemene (Bistrović vs. Charvatsko)<sup>37</sup> nebo nucení vlastníka k mnohaletému bezplatnému pronájmu nemovitosti (Popescu vs. Rumunsko)<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Výstižně toto vyjadřoval § 921 obecného zákoníku občanského (zákon č. 946/1811 Sb.): „*Při úplatné smlouvě se oplácení bud' věci věcmi, nebo úkony, k nimž náležejí i opominutí, úkony, nebo konečně věci úkony a úkony věcmi.*“

<sup>36</sup> Porušení povinnosti stanovené § 11 odst. 2 zákona o potravinách je přestupkem dle § 17 odst. 1 písm. j) téhož zákona, za který lze dle § 17f písm. c) uložit správní trest pokuty až do výše 10 milionů Kč.

<sup>37</sup> Rozsudek ESLP ze dne 31. 5. 2007 ve věci Bistrović proti Charvatsku, stížnost č. 25774/05.

<sup>38</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 3. 2007 ve věci Popescu a Toader proti Rumunsku, stížnost č. 27086/02.

## **Záver**

Odpoveď na otázku, zda může dojít k vyvlastnění pouze správním aktem *sensu stricto* na základě zákona obsahujícího expropriační titul, nebo fakticky i zákonem samotným, není vůbec snadná a jednoznačná. S ohledem na současnou judikaturu Ústavního soudu ve vztahu k deklaraci veřejného zájmu pro účely vyvlastnění samotným zákonem se však přikláním k variantě první (exproprie na základě zákona správním aktem *sensu stricto*), která přeci jen lépe šetří podstaty a smyslu (čl. 4 odst. 4 Listiny) vlastnického práva, a to zejména ve vazbě na soudní přezkum samotného vyvlastnění. Tomuto závěru nasvědčuje i přístup slovenského Ústavního soudu, který vychází ze stejné textace ústavního limitu vyvlastnění. Dodejme, že v německé právní nauce panuje vesměs ten názor, že byť je základním zákonem (GG) umožněno vyvalastnění přímo zákonem (Legalenteignung), má být tato forma přímého vyvlastnění používána pouze výjimečně, a to právě z důvodu značně omezené možnosti obrany proti takovému vyvlastnění.<sup>39</sup>

## **ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV**

- BARTOŇ, M. Základní práva. Praha: Leges, 2016. 608 s. ISBN 978-80-7502-128-1.
- DRGONEC, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 1792 s. ISBN 978-80-89603-74-9.
- GRYGAR, T. Exproprie prostřednictvím kontraktační povinnosti? Aneb k novele zákona o potravinách. Právní rozhledy. 2018, č. 12, s. 444-449.
- GRYGAR, T. Exproprie a práva třetích osob. Jurisprudence, 2020, č. 2, s. 26-39.
- HANDRLICA, J. Expropriační tituly subjektů soukromého práva. Právník. 2016, č. 10, s. 818-828.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- IPSEN, J. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen GmbH, 2019. 381 s., 978-3-8006-5426-0.

---

<sup>39</sup> IPSEN, J. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen GmbH, 2019, s. 357.

JARASS, H. D. – PIEROTH, B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. 11. Auf. München: Verlag C.H. Beck, 2011. 1460 s.

KOUDELKA, Z. – RIGEL, F. Znárodnění a pozemní komunikace. Právní rozhledy, 2017, č. 18, s. 629-633.

KREJČÍ, J. Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy. Praha: Moderní stát, 1931.180 s.

PAVLÍČEK, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. Díl. Ústavní právo České republiky. I. úplné vydání. Praha: Leges, 2011. 1119 s. ISBN 978-80-87212-90-5.

ŠVESTKA, J. – DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné 1. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 559 s. ISBN 978-80-7357-468-0.

TILSCH, E. Občanské právo. Část všeobecná. 3. vyd. Praha: Všeherd, 1925. 205 s.

WEYR, F. Soustava československého práva státního. Praha: Fr. Borový, 1924. 455 s.

WAGNEROVÁ, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6.