

EXPROPRIAČNÍ TITULY SUBJEKTŮ SOUKROMÉHO PRÁVA

Jakub Handrlica*

Abstrakt: Jednotlivé předpisy veřejného práva přiznávají expropriační (vyvlastňovací) titul i subjektům soukromého práva, které jsou držiteli veřejnoprávních povolení k výkonu určitých činností (realizace veřejně prospěšných děl). Těto konstrukci, která byla uplatňována již v rakouských právních předpisech, se věnoval Jiří Pražák na stránkách své studie „Das Recht der Enteignung in Österreich“ z roku 1877. Ačkoliv tyto subjekty nedisponují statutem nepřímých vykonavatelů veřejné správy, plyne jim z titulu uděleného veřejnoprávního povolení celá řada oprávnění, která mají důsledky jak v rovině veřejného, tak i soukromého práva. Článek se věnuje vztahu těchto subjektů vůči státu (státní správě), problému veřejného zájmu prosazovaného subjekty soukromého práva a otázce případné možnosti unifikace expropriačních titulů v předpisech veřejného práva.

Klíčová slova: vyvlastnění, veřejný zájem, expropriační titul, expropriant, expropriát, veřejně prospěšná stavba, veřejný podnik, koncese

ÚVOD

„Na tyto držitele koncesí není přenesen výkon státní moci, jsou právem toliko privilegováni za účelem provedení určitého díla. Takoví podnikatelé jsou oprávněni podávat návrhy na vyvlastnění, v jejichž důsledku nabývají (od vyvlastňovaného) vlastnické právo, anebo případně časově omezené oprávnění předmětnou věc užívat, jsou zároveň povinni uhradit vyvlastňovanému příslušnou náhradu; z těchto důvodů tito podnikatelé ne bezdůvodně označováni jako exproprianti.“¹ Citovaná pasáž² z monografie Jiřího Pražáka „Das Recht der Enteignung in Österreich“ dokládá skutečnost, že model, ve kterém vyvlastňovacím (expropriačním) titulem disponují subjekty soukromého práva, nebyl právnímu řádu platnému na našem území ani v minulosti cizí.³ Jiří Hoetzel proto, v návaznosti

* JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D. Autor působí na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: jakub.handrlica@prf.cuni.cz.

¹ PRAŽÁK, G. *Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Spruchpraxis*. Prag: Verlag Heinr. Mercy, 1877, s. 65–67.

² Překlad pasáží z dobové němčiny provedl autor příspěvku.

³ Případů, kdy byl subjektům soukromého práva (držitelům specifického veřejnoprávního povolení) přiznáván expropriační titul, znala starší právní úprava celou řadu. Lze uvést např. vyvlastnění za účelem zřízení železnic podle § 8 dekretu dvorní kanceláře ze dne 30. června 1838, respektive § 1 zákona č. 30/1878 ř. z., vyvlastnění za účelem zřízení elektrických vedení a jejich příslušenství (včetně transformačních a spojovacích zařízení) a výroby proudu a jich příslušenství (cest, vlečných a lanových drah, zdvihadel atd.) podle § 12 zákona č. 438/1919 Sb., vyvlastnění za účelem zřízení, rozšíření, vybudování a provozu letišť, leteckých přístavů, míst pro přistání a vzlety a signálových zařízení podle § 25 zákona č. 172/1925 Sb., vyvlastnění za účelem zřízení děl plynárenských podniků podle § 4 zákona č. 177/1934 Sb., vyvlastnění k účelům obrany státu (zřízení opevnění nebo jiných vojenských staveb) anebo válečného vyzbrojení opevněných míst, k účelům letišť, železnic, silnic a jiných komunikací, telegrafních, telefonních a radioelektrických zařízení, k účelům vybudování podniků důležitých pro obranu státu a k jiné podpoře nebo zabezpečení válečných operací podle § 1 zákona č. 63/1935 Sb. atd. Zcela výjimečně mohly soukromoprávní subjekty expropriačním titulem disponovat na základě převedení práv (např. § 18 odst. 1 opatření stálého výboru č. 261/1938 Sb. stanovoval, že „obec může právo na vyvlastnění (§ 8) k účelům úprav podle §§ 1, 3 a 4 přenést zcela nebo zčásti na jinou osobu právnickou nebo na osobu fyzickou, která prokáže, zejména i po stránce finanční, že je s to provésti zamýšlenou úpravu tak, aby bylo vyhověno veřejným zájmům, jejichž uspokojení má na zřeteli tento zákon. K přenesení práva na vyvlast-

na Pražákovo dílo,⁴ ve svém příspěvku ve „*Slovníku veřejného práva československého*“ subjekt *exproprianta* definuje, jako „*aktivní subjekt vyvlastňovacího práva. Kdo jím může být, je podle našeho práva zcela jasně: Je to podnikatel všeužitečného díla, bez zřetele na to, je-li to stát (jako fiskus), veřejnoprávní subjekt nebo korporace soukromého práva a soukromník. Stát vystupuje v řízení expropriačním jako úřední autorita, vydavatel vyvlastňovacího nálezu, takže v případě, že stát je podnikatelem všeužitečného díla, vystupuje ve dvojí zcela odlišné funkci: jako fiskus a jako úřední vrchnost. Že musíme lišiti zmíněnou dvojí funkci státu, projeví se názorně v otázce odškodnění expropriáta, jež musí stát plniti jen, když je sám podnikatelem.*“⁵ Nauka přitom vycházela z toho, že se nemuselo jednat o zájem *absolutní*, ale že postačuje i potřeba *relativní*.⁶ Právní řád v letech 1948 až 1989 výše uvedené postuláty nepřevzal. Jednotlivé právní předpisy v tomto období tento titul přiznávaly buď státu, nebo vybraným organizacím socialistického sektoru.⁷ Po roce 1989 se česká úprava opět vrací ke koncepci, která umožňuje prosazování *veřejného zájmu* jak prostřednictvím státu, tak i prostřednictvím soukromoprávních subjektů. Z toho plynoucí konsekvence výstižně shrnul Josef Staša: „*Afinitu k veřejnému zájmu tradičně vykazuje provozování technické a dopravní infrastruktury. Zmínit je zapotřebí podnikání v elektrárénství, plynárenství a teplárenství a podnikání ve vodárenství, podnikání při správě dopravních cest a v dopravě, zejména pokud jde o pozemní komunikace a silniční dopravu, a železniční dráhy a drážní dopravu. Zčásti podobný charakter má provozování elektronických komunikací a poštovníctví. Svým způsobem opačným příkladem je hornictví. Spojitost s veřejným zájmem vyplývala původně z horního regálu a později ze státního monopolu vlastnictví a relativního státního monopolu těžby tzv. výhradních ložisek nerostů.*“⁸ Skutečností je, že právní předpisy v současnosti předpokládají, že expropriačním titulem bude disponovat i řada subjektů soukromého práva.⁹

nění je třeba právoplatného usnesení obecního zastupitelstva a v případech §§ 1 a 3 též schválení úřadů, uvedených v § 1, odst. 2, větě první nebo v § 3, odst. 2, větě první; tyto úřady mohou při schválení stanovití potřebné podmínky.“ Přehled vyvlastňovacích titulů existujících v prvorepublikovém období uvádí UHLÍŘ, J. Vyvlastnění podle práva československého. *Veřejná správa*. 1931, roč. 1, č. 3–6, s. 150 an., 212 an., 237 an., 285 an.

⁴ PRAŽÁK, G. *Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Spruchpraxis*, s. 62–69.

⁵ HOETZEL, J. Vyvlastnění. In: J. Hoetzel – F. Weyr (eds.). *Slovník veřejného práva československého*. 5. svazek. Brno: Nakladatelství Rovnost, 1948, s. 495.

⁶ „*Zákon připouštějící vyvlastnění v zájmu veřejném nemá na mysli nutnost absolutní, neboť takových nutností buď vůbec není, nebo se vyskytují jen zcela výjimečně. Kdyby vyvlastnění bylo podmíněno absolutní nutností, byl by tím tento institut prakticky znehodnocen a soukromý zájem vlastníků byl by neúměrně povýšen nad zájem veřejný. Míňena je pouze nutnost relativní.*“ HOETZEL, J. Vyvlastnění, s. 492–493.

⁷ Podle § 5 zákona č. 79/1957 Sb. měla být energetická díla zřizována a provozována organizacemi v působnosti ministerstva energetiky (energetickými podniky), které přímo na základě zákona, respektive na základě rozhodnutí o přípustnosti stavby, disponovaly řadou oprávnění k cizím nemovitostem. V případě, že byla tato oprávnění v konkrétním případě shledána nedostatečnými, přiznával § 27 energetickým podnikům expropriační titul. Uvedená úprava měla být aplikována i ve vztahu ke stavebníkům podzemních potrubí pro pohonné látky a ropu s provozním příslušenstvím podle § 2 vládního nařízení č. 29/1959 Sb. Expropriačním titulem dále za účelem využití ložisek nerostů pro socialistickou průmyslovou výrobu a výstavbu disponovaly i organizace státního socialistického sektoru podle § 39 zákona č. 41/1957 Sb. (respektive § 31 zákona č. 44/1988 Sb.) a těžební podniky podle (dodnes platného) zákonného opatření č. 61/1956 Sb.

⁸ STAŠA, J. K některým veřejnoprávním a soukromoprávním aspektům podnikání. *Správní právo*. 2011, roč. XLIV, č. 1–2, s. 94–95.

⁹ Expropriačním titulem podle platné právní úpravy disponuje např. držitel licence na přenos elektřiny (§ 24 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb.), držitel licence na přepravu plynu (§ 58 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb.),

Ačkoliv je tato koncepce v české legislativě uplatňována v celé řadě odvětví, setkala se doposud jenom s okrajovým zájmem tuzemské odborné veřejnosti, a to zejména v souvislosti s otázkou veřejnoprávních důsledků jednání subjektů soukromého práva.¹⁰ V této souvislosti se klade otázka, jakým postavením disponuje *expropriant* ve vztahu ke státu, jaký je vztah veřejného zájmu k realizaci záměru subjektu soukromého práva a konečně jestli je možná a žádoucí unifikace expropriačních titulů v předpisech veřejného práva. Tento příspěvek si dává za cíl nastítnit odpovědi na uvedené otázky.

1. EXPROPIAČNÍ TITULY SUBJEKTŮ SOUKROMÉHO PRÁVA

1.1 Vztah exproprianta a státu

Otázkou, jaký je poměr oprávnění *exproprianta* k moci, kterou vykonává stát, se zabývali již autoři na sklonku 19. století. Řada z nich (Jiří Pražák ve své výše uvedené monografii odkazuje¹¹ např. na dobová díla A. Thiela¹², J. Bluntschliho¹³, G. Beselera¹⁴ a H. Dernburga¹⁵) vycházela z postulátu, že stát *převádí* na subjekt oprávněný z expropriačního titulu *část své moci*.¹⁶ Jiří Pražák konstatoval,¹⁷ že na soukromoprávní subjekty

držitel licence na distribuci elektřiny (§ 25 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb.), držitel licence na výrobu plynu (§ 57 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb.), držitel licence na distribuci plynu (§ 59 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb.), držitel licence na uskladňování plynu (§ 60 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb.), držitel licence na rozvod tepelné energie (§ 76 odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb.), držitel licence na provozování tramvajové nebo trolejbusové dráhy (§ 9 odst. 4 zákona č. 266/1994 Sb.), provozovatel ropovodů, produktovodů a skladovacích zařízení (§ 3 odst. 11 zákona č. 189/1999 Sb.), podnikatel zajišťující veřejnou komunikační síť na základě oznámení podnikání (§ 8 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb.) atd. Expropriačním titulem pro účely vyhledávání ložisek ropy, zemního plynu, vyhrazených nerostů, zdrojů podzemních vod pro hromadné zásobování pitnou vodou nebo přírodních léčivých zdrojů (minerálních a termálních vod, plynů a emanací), přírodních horninových struktur vhodných pro budování podzemních zásobníků pro uskladňování zemního plynu nebo ropy, nebo pro ukládání oxidu uhličitého disponují (§ 14 odst. 2 zákona č. 62/1988 Sb.) subjekty, u nichž tyto práce řídí a za jejich výkon odpovídá fyzická osoba s osvědčením odborné způsobilosti geologické práce projektovat, provádět a vyhodnocovat.

¹⁰ Situaci trefně popsal Vladimír Vopálka: „V řadě dalších úprav je nesnadné rozpoznat soukromoprávní úpravu od úpravy veřejnoprávní. Mezi ně patří i zákon č. 458/2000 Sb., energetický zákon. Nejasnosti se objevily už při posuzování povahy licence (podle předcházející zákonné úpravy z r. 1994 autorizace, což ukázalo na nejistotu v označování forem správy a z toho plynoucí problémy s obsahem), a to jednak z hlediska možnosti licencovaného využít při své činnosti smluv s jinými osobami, což je jinak při podnikání běžné, jednak byla kladena otázka, zda držitel licence nemá ve skutečnosti i určitá mocenská oprávnění (vyvolána možná i tím, že zákon upravuje činnost ve veřejném zájmu).“ VOPÁLKA, V. Vyřeší všechny problémy veřejné právo? *Správní právo*. 2011, roč. XLIV, č. 1–2, s. 63.

¹¹ PRAŽÁK, G. *Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Spruchpraxis*, s. 65, pozn. č. 6.

¹² THIEL, A. *Das Expropriations-Recht und das Expropriations-Verfahren*. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1866, s. 17.

¹³ BLUNTSCHLI, J. *Allgemeines Staatsrecht. 1. Band*. 2. Aufl. München: Literarisch-Artistische Anstalt der J. G. Cottaschen Buchhandlung, 1857, s. 190–200.

¹⁴ BESELER, G. *System des gemeinen deutschen Privatrechtes. 1. Band*. Leipzig: Weimannsche Buchhandlung, 1847, s. 351.

¹⁵ DERNBURG, G. *Lehrbuch des preussischen Privatrechts und der Privatrechtsnormen des Reiches. 3. Band*. Salle: Verlag der Buchhandlung des Weissenhauses, 1896, s. 56.

¹⁶ „Je nesporné, že expropriační právo státu je převoditelné“. THIEL, A. *Das Expropriations-Recht und das Expropriations-Verfahren*, s. 17.

¹⁷ PRAŽÁK, G. *Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Spruchpraxis*, s. 64–67.

(*exproprianty*) není expropriačním titulem přenesen výkon státní moci, nýbrž že „*tyto subjekty jsou zvýhodněny jenom za účelem zabezpečení určitých specifických hospodářských úkolů. [...] Nejedná se zde tedy o prosazování soukromých zájmů, ale o prosazování zájmu veřejného. [...] Přiznáním expropriačního práva vřeužitečným podnikům je přiznáno toliko oprávnění podat příslušný návrh u vyvlastňovacího úřadu.*“ Tezi o tom, že přiznání expropriačního titulu nepředstavuje převod státní moci na *exproprianta*, ale je projevem zvýhodnění určitých záměrů, sdíleli s Pražákem i další doboví autoři (např. F. Mayer¹⁸, W. Rohland¹⁹, M. Stubenrauch²⁰). Obdobné závěry dovozoval např. František Weyr ve vztahu k postavení podnikatele podle předpisů horního práva.²¹ Vyvlastněná věc se v důsledku *expropriace* subjektem soukromého práva nestává „*veřejným statkem*“.²² Jiří Hoetzel na existenci těchto názorů reagoval na stránkách své učebnice správního práva následovně: „*v literatuře bylo vysloveno mnoho názorů o tom, kdo je vyvlastnitelem. Podle některých (Pražák) může být vyvlastnitelem jedině stát; osoby fyzické i právnické jen podle zmocnění, tedy jakési cese státní moci. Grünhut přiznává primární právo expropriační jen státu a jeho veřejným odnožím; osoby fyzické a soukromé kolektivity mohou vyvlastňovati jen jménem některého veřejnoprávního svazu. [...] Podle správního mínění je vyvlastnitelem každý podnikatel vřeužitečného díla, pro které je vyvlastnění připuštěno. Při celé otázce nesmíme pouštět ze zřetele, že stát je to, který svým úředním výrokem vydává expropriační nález, a to i sobě samému, je-li stát podnikatelem díla vřeužitečného.*“²³ Je-li tedy předmětem našeho zájmu vztah *exproprianta* (subjektu soukromého práva) a státu, je třeba se věnovat otázce, na základě jaké právní skutečnosti je expropriační titul subjektu soukromého práva přiznán.²⁴ Starší právní úprava²⁵ se klonila k vázanosti *expropriačního titulu* s udělením specifického správního aktu. V prvorepublikové nauce byly

¹⁸ MAYER, F. *Grundsätze des Verwaltungs-Rechts mit besonderer Rücksicht auf gemeinsames deutsches Recht*. Tübingen: Verlag Mohr Siebeck, 1862, s. 261–263.

¹⁹ ROHLAND, W. *Zur Theorie und Praxis des deutschen Enteignungsrechts*. Leipzig: Verlag von E. Bidder, 1875, s. 13–14.

²⁰ STUBENRAUCH, M. *Zur Lehre von der Expropriation. Österreichisches Vierteljahrschrift für Rechts- und Staatswissenschaft*. 1859, Band III, Nr. 2, s. 173–177.

²¹ WEYR, F. – DOMINIK, R. *Grundriß des Tschechoslowakischen Verwaltungsrechts*. Brünn: Verlag von Rudolf M. Rohrer, 1922, s. 153–156.

²² PRAŽÁK, G. *Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Spruchpraxis*, s. 69.

²³ Autor také poukazuje na skutečnost, že někteří starší administrativisté (např. O. Mayer) považovali realizaci těchto vřeužitečných děl za veřejný podnik, přičemž jeho provoz za veřejný ústav. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 76–77 a 306–307.

²⁴ PRAŽÁK, G. *Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Spruchpraxis*, s. 67, pozn. č. 9.

²⁵ Ta předpokládala např. vyvlastnění na základě koncese k provozování leteckého podniku vydávané ministerstvem veřejných prací podle § 17 zákona č. 172/1925 Sb., vyvlastnění na základě potvrzení ministerstva národní obrany podle § 1 odst. 5 zákona č. 63/1935 Sb., vyvlastnění na základě prohlášení o vřeužitečnosti udělované elektrárenským, respektive plynárenským podnikům ministerstvem veřejných prací podle § 4 odst. 1 zákona č. 438/1919 Sb., respektive podle § 1 odst. 2 zákona č. 177/1934 Sb. Ve dvou posledně uvedených případech byl dále stanoven striktní požadavek účasti veřejnoprávních korporací na podnikání vřeužitečných podniků. Podle § 4 odst. 1 zákona č. 438/1919 Sb. mohlo Ministerstvo veřejných prací prohlásit za vřeužitečné podniky pro výrobu nebo dodávku elektrické energie pro všeobecnou potřebu (elektrické podniky), náležející státu neb zemí neb korporacím místní samosprávy neb smíšeným společností, v nichž veřejné korporace měly účast alespoň šedesáti procenty kapitálu. Toto prohlášení nahrazovalo koncesi k živnostenskému provozování výroby a rozvodu elektrické energie podle ministerského nařízení ze dne 25. 3. 1883, č. 41 ř. z. (na Slovensku podle uherského zákonného čl. XVII z r. 1884). Podmínky byly dále modifikovány zákonem č. 258/1921 Sb.

tyto akty označovány jako *koncese*,²⁶ respektive jako *privilegia*,²⁷ přičemž se dovozovala absence právního nároku na jejich udělení.²⁸ Z titulu udělené koncese adresátovi svědčil nejenom expropriační titul, ale i řada jiných oprávnění.²⁹ V předpisech platného veřejného práva lze ve vztahu k předmětnému problému identifikovat srovnatelné, ačkoliv nikoliv systematicky uplatňované,³⁰ charakteristické znaky. Jednotlivé zákony, na které odkazuje čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, v současnosti vážou expropriační titul buď na udělené *veřejnoprávní povolení* (licenci),³¹ nebo na jiný *veřejnoprávní titul*.³² Současně ho spojují s realizací určitého *privilegovaného záměru*.³³ Pokud hledáme charakteristické znaky těchto aktů, můžeme konstatovat následující: Za prvé se jedná o výkon podnikání v těch oblastech národního hospodářství, které stát považuje za

²⁶ „Dovolovací akt tohoto druhu visí výlučně na normě, která zmocňuje úřad k udělení dovolení. Odmyslíme-li si tuto normu, nemáme normy jiné, která by dotčenou činnost právně kryla – byla by to vždy činnost bezprávná. Propůjčení zvláštních užívacích práv sem patří zrovna tak jako propůjčka horní. Dokud nebylo takových delegačních norem (zákonů, nařízení), mohlo takové dovolení býti uděleno jen individuálním zákonem (privilegiem), jako ještě v moderním právu anglickém udělejí se aspoň zásadně koncese ke stavbě a provozu železnic, průplavů, vodáren, plynáren a p. skutečným individuálním zákonem v t. zu. Private bill legislation.“ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*, s. 266–268.

²⁷ „Úřední povolení k paroplavební dopravě osob a zboží na veřejných vodách podle nař. č. 9/1855 ř. z. poukazuje nejen podle textování zákona, nýbrž i podle doby vzniku této normy na ryzí typus koncesní. Dřívější povaha ‚privilegia‘ byla mu totiž odňata jen potud, že napříště nemá se již udělovat jako oprávnění monopolní (ausschließende Bewilligung).“ HÁCHA, E. *Koncese*. In: E. Hácha – J. Hoetzel – F. Weyr – K. Laštovka (eds.). *Slovník veřejného práva československého. 2. svazek*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 275.

²⁸ Nárok na udělení byl v minulosti výslovně vyloučen u železniční koncese (§ 8 zákona č. 30/1878 ř. z.), u koncese leteckých podniků (§ 27 zákona č. 172/1925 Sb.), u koncese k výrobě, prodeji a přechovávání radiotelegrafních a radiotelefonních zařízení (§ 9 zákona č. 9/1924 Sb.), u koncese celních skladů (§ 52 zákona č. 114/1927 Sb.), u koncese k provozu podniků, které slouží letectví (§ 17 odst. 3 zákona č. 172/1925 Sb.) atd. Zde se jednalo o tzv. *ryzí koncese*. Srov. HÁCHA, E. *Koncese*, s. 275–276.

²⁹ Např. prohlášením za všeužitečný (§ 7 zákona č. 438/1919 Sb.) nabýval podnik v mezích úředně schváleného díla oprávnění právo bezplatně užívat pozemků železničních, silničních, cestních a vodních ve vlastnictví státu, veřejných korporací a soukromých osob a to pro elektrická vedení, pro vedení k účelům státním, aneb k účelům veřejné dopravy.

³⁰ Na tomto místě lze uvést, že systematickým přístupem se vždy nevyznačovala ani prvorepubliková legislativa. Nauka mezi koncese zařazovala i takové akty, u kterých výslovně vyloučení nároku žadatele absentovalo. „Ke koncesím sluší patrně počítati i povolení k vedení tratí železničních v tělese veřejných silnic podle čl. XXVI. zák. č. 149/1911 ř. z. a podle zák. zemských např. čes. z. z. č. 41/1892. Typická povaha koncese je tu však potud přetvořena, že zákony tyto poskytují železničnímu podniku (místním dráhám) právní nárok na toto povolení...“ Srov. HÁCHA, E. *Koncese*, s. 275. V současné právní úpravě lze obdobnou konstrukci nalézt např. u státní autorizace na výstavbu vybraných plynových zařízení, udělované Ministerstvem průmyslu a obchodu (§ 67 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb.). Naopak, u státní autorizace k výstavbě výroby elektřiny (§ 30a a 30b zákona č. 458/2000 Sb.) zákonodárce obdobnou konstrukci nepoužil.

³¹ Např. na (výlučnou) licenci na přenos elektřiny (§ 4 odst. 2 písm. a/ zákona č. 458/2000 Sb.), na (výlučnou) licenci na přepravu plynu (§ 4 odst. 2 písm. b/ zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na distribuci elektřiny (§ 4 odst. 1 písm. b/ bod 3 zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na výrobu plynu (§ 4 odst. 1 písm. a/ bod 2 zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na distribuci plynu (§ 4 odst. 1 písm. b/ bod 4 zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na uskladňování plynu (§ 4 odst. 1 písm. b/ bod 5 zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na rozvod tepelné energie (§ 4 odst. 1 písm. b/ bod 6 zákona č. 458/2000 Sb.) atd.

³² Např. oznámení podnikání subjektem, zajišťujícím veřejnou komunikační síť (§ 8 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb.).

³³ Např. zřizování a provozování zařízení přenosové soustavy, přetínání cizích nemovitostí vodiči a umístování vedení v nich (§ 24 odst. 3 písm. e) zákona č. 458/2000 Sb.), zřizování a provozování těžebních plynovodů nebo výroben plynu (§ 57 odst. 1 písm. h) zákona č. 458/2000 Sb.), zřizování a provozování rozvodných tepelných zařízení, zřizování podpěrných bodů a přetínání cizích nemovitostí potrubními trasami (§ 76 odst. 5 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb.), zřizování a provozování skladovacích zařízení, produktovodů nebo ropovodů (§ 3 odst. 8 písm. a) zákona č. 189/1999 Sb.), zřizování a provozování anténních stožárů včetně antén rádiových zařízení veřejné komunikační sítě, souvisejících elektronických komunikačních zařízení veřejné komunikační sítě a souvisejících elektrických přípojek (§ 104 odst. 1 písm. b) zákona č. 127/2005 Sb.) atd.

strategické pro fungování společnosti. „Stát může takové podniky zřídit buď sám, nebo jejich provozování přenechat soukromníkům. Zřídí-li je ovšem sám, nemají odlišného postavení než podniky soukromé, disponují soukromoprávní subjektivitou (fiskus) a musí být, stejně jako v případě podnikání subjekty soukromými, řádně úředně povoleny.“³⁴ Skutečnost, že z určitého aktu plyne adresátovi expropriační titul, je tedy projevem toho, že stát určitý druh podnikání *privileguje*³⁵ z důvodu jeho významu pro společnost. Toto privilegování je závislé na aktuálních potřebách a preferencích společnosti a národního hospodářství.³⁶ S tím souvisí druhý charakteristický znak, který se váže s těmito akty, a to, že jsou pravidelně spojovány s *explicitní* deklarací veřejného zájmu na realizaci určitého podnikání.³⁷ Třetím charakteristickým znakem je, že z uvedeného správního aktu plyne adresátovi vedle expropriačního titulu i řada jiných oprávnění, která mají důsledky jak v rovině veřejného,³⁸ tak i soukromého práva.³⁹ Ve výše uvedených případech se se přitom *nejedná*⁴⁰ o delegaci výkonu státní správy na subjekt soukromého práva. Ke stejnému závěru dochází i německá odborná literatura.⁴¹ Stát zde proto neodpovídá za případnou škodu způsobenou *expropriantem* při výkonu jeho oprávnění. Za takovou škodu⁴² bude odpovídat přímo subjekt nadaný expropriačním titulem.

³⁴ PRAŽÁK, G. *Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Spruchpraxis*, s. 65, pozn. č. 6.

³⁵ Platná právní úprava současně předpokládá udělení „monopolního oprávnění“ např. u licence na přenos elektrické energie a na přepravu plynu (§ 4 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb.).

³⁶ Expropriačním titulem disponovaly až do novely zákona č. 44/1988 Sb., provedené s účinností k 14. 1. 2013 zákonem č. 498/2012 Sb., i právnické a fyzické osoby vykonávající v rámci podnikatelské činnosti vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost (§ 31 odst. 4 písm. b). Naopak, zvláštním expropriačním titulem nedisponoval až do novely zákona č. 189/1999 Sb., provedené zákonem č. 131/2015 Sb. s účinností od 1. 1. 2016 provozovatel ropovodu nebo produktovodu (§ 3 odst. 11), který byl tak odkázán na obecný expropriační titul zakotvený v § 170 zákona č. 183/2006 Sb.

³⁷ Srov. níže pozn. č. 48.

³⁸ Např. oprávnění udělovat písemný souhlas se stavební činností, umisťováním staveb, neuvedených v písemnu a), zemními pracemi, zřizováním skládek a uskladňováním materiálu v ochranném pásmu plynárenského zařízení (§ 68 zákona č. 458/2000 Sb.), v ochranném pásmu skladovacího zařízení, produktovodu nebo ropovodu (§ 3 zákona č. 189/1999 Sb.), v ochranném pásmu podzemního komunikačního vedení (§ 102 zákona č. 127/2005 Sb.) atd. V některých případech právní předpisy (např. § 46, § 68, § 69 a § 76 zákona č. 458/2000 Sb.) spojují vznik ochranného, respektive bezpečnostního pásma s jednostranným úkonem držitele licence (uvedením zařízení do provozu).

³⁹ Např. oprávnění držitele licence na distribuci elektřiny zřizovat a provozovat na cizích pozemcích vlastní telekomunikační síť k řízení, měření, zabezpečování a automatizaci provozu distribuční soustavy a k přenosu informací pro činnost výpočetní techniky a informačních systémů (§ 25 odst. 3 písm. a) zákona č. 458/2000 Sb.).

⁴⁰ K námitce stěžovatele, že „*neudělení souhlasu ze strany ČEZ není správním rozhodnutím, i přesto není ČEZ oprávněn zneužívat svého vlastnického práva na úkor práv třetích osob*“ Nejvyšší správní soud uvedl, že „*stěžovatel vykládá toto ustanovení tak, že vlastník příslušné části elektrizační soustavy má povinnost (nikoli oprávnění) udělit souhlas, pokud jsou naplněny zákonné podmínky. S takovým výkladem lze jistě souhlasit. [...] V žádném případě nemohl stavební úřad aplikovat ustanovení § 46 odst. 11 energetického zákona, neboť k udělení výjimky je příslušný vlastník příslušné části elektrizační soustavy, nikoli stavební úřad. Výkon této pravomoci vyplývající z energetického zákona pak nelze, jak to činí stěžovatel, považovat za zneužití vlastnického práva ze strany ČEZ, jenž pouze dostal svým povinností vyplývajícím z ochrany veřejného zájmu v oblasti energetického zákona.*“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2011, č. j. 1 As 70/2011-74.

⁴¹ Např. SCHMIDBAUER, W. *Enteignung zugunsten Privater*. Berlin: Duncker und Humblot, 1989, s. 145–168.

⁴² Zvláštní nárok na náhradu zakotvuje v této souvislosti § 19 odst. 3 zákona č. 184/2006 Sb., podle kterého po doručení uvědomění o zahájení vyvlastňovacího řízení nesmí vyvlastňovaný nakládat s pozemkem nebo stavbou, kterých 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 vyvlastnitelem. Při vyvlastnění se neuplatní smluvní ani zákonná předkupní práva k vyvlastňovanému pozemku nebo stavbě.

1.2 Veřejný zájem, prosazovaný subjektem soukromého práva

Jiří Pražák definoval vyvlastnění jako odnětí nebo omezení vlastnického práva „za účelem realizace národohospodářského dobra a ve prospěch všeužitečného podniku“.⁴³ S otázkou, jakými prostředky má být veřejný zájem, prosazovaný soukromoprávním subjektem, vymezen, se přitom nauka potýkala i dříve.⁴⁴ Skutečností je, že již prvorepublikové předpisy⁴⁵ *explicitně* řešily přítomnost veřejného zájmu ve vztahu k druhově vymezeným záměrům, přičemž nauka dovozovala jejich vzájemné vztahy a hierarchii.⁴⁶ Problém prokazování veřejného zájmu na vyvlastnění subjekty soukromého práva je aktuální i dnes. Problém je předmětem zájmu i nauky v zahraničí.⁴⁷ Skutečností je, že i současná právní úprava spojuje s realizací některých specifických záměrů *explicitní* deklaraci *veřejného zájmu*, a to bez ohledu na to, jestli jsou tyto činnosti zabezpečovány subjekty *veřejného* nebo *soukromého* práva.⁴⁸ „*Veřejný zájem*“ je ale naukou současně považován za neurčitý právní pojem, jehož interpretace s ohledem na předmětný stav je v zásadě věcí správního orgánu.⁴⁹ K nastíněnému problému⁵⁰ se vyjádřil Ústavní soud

O tomto následku musí být vyvlastňovaný poučen v uvědomění o zahájení řízení. Subjekt disponující expropriacním titulem je dle § 19 odst. 4 zákona č. 184/2006 Sb. povinen poskytnout vyvlastňovanému náhradu v prokázané výši újmy způsobené tímto omezením. Obdobné zvláštní úpravy odpovědnosti upravují v souvislosti s realizací oprávnění držitele expropriacního titulu např. § 24 odst. 9, § 25 odst. 9, § 57 odst. 3, § 58 odst. 3, § 59 odst. 3, § 60 odst. 3 a § 76 odst. 8 zákona č. 458/2000 Sb.

⁴³ PRAŽÁK, G. *Das Recht der Enteignung in Österreich unter Berücksichtigung der auswärtigen Gesetzgebungen und der einheimischen Spruchpraxis*, s. 65, pozn. č. 6, s. 18.

⁴⁴ „Operuje se pojmem obecné dobro, tj. pojmem veřejného zájmu, všeužitečnosti díla, pro které má se vyvlastňovati. Tím se dostáváme ke kardinální otázce vyvlastňovacího práva. Nejde tu o volné uvážení, nýbrž o pojem právní. V některých speciálních zákonech se tato otázka i u nás řeší samostatným aktem, tak pro obor železničního práva koncesí železniční, resp. výrokem o všeužitečnosti železničního podniku, pro obor zákona č. 63/1935 Sb. potvrzením ministerstva národní obrany (§ 1 odst. 5), že vybudování podniků důležitých pro obnovu státu je naléhavě nutné. I jinak se někdy mluví o naléhavém veřejném zájmu.“ HOETZEL, J. Vyvlastnění, s. 492.

⁴⁵ Priorita veřejného zájmu byla stanovena např. v § 6 odst. 3 zákona č. 63/1935 Sb., podle kterého „*vyvlastnění (k účelům opevnění) nemůže býti jiný veřejný zájem na překážku*“. Veřejný zájem na zřizování drah, který byl *ex lege* (§ 48 zákona č. 86/1937 Sb.) nadřazen zájmu na zřizování a provoz jiných veřejných pozemních komunikací (silnic, cest atd.).

⁴⁶ „Nesporno je jen to, že zájmy soukromé jsou nižší zájmů veřejných a že v okruhu zájmů veřejných lze zjistiti celou hierarchii vícennosti a méněcennosti.“ HOETZEL, J. Vyvlastnění, s. 493. Obdobně také WEYR, F. – DOMINIK, R. *Grundriß des Tschechoslowakischen Verwaltungsrechts*, s. 155–156.

⁴⁷ Např. UERPMANN, R. *Das öffentliche Interesse*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1999, s. 117–120.

⁴⁸ Ve veřejném zájmu se dle právních předpisů uskutečňuje např. zřizování a provozování přenosové soustavy v elektroenergetice (§ 2 odst. 2 písm. a) bod 12 zákona č. 458/2000 Sb.), skladovacích zařízení, produktovodů a ropovodů (§ 2 odst. 2 zákona č. 189/1999 Sb.), zásobníků plynu (§ 2 odst. 2 písm. b) bod 13 zákona č. 458/2000 Sb.), přepravní soustavy v plynárenství (§ 2 odst. 2 písm. b) bod 15 zákona č. 458/2000 Sb.), zajišťování veřejné komunikační sítě, poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací a zajišťování sítí elektronických komunikací pro účely bezpečnosti státu (§ 7 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb.) atd.

⁴⁹ „*Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrněžších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplýnout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. 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.*“ Pl. ÚS 24/04.

⁵⁰ Na tomto místě lze ovšem poukázat na skutečnost, že Ústavní soud se ve své existující judikatuře věnoval toliko případům, kdy zákonodárce výslovně deklaroval přítomnost veřejného zájmu ve vztahu ke konkrétním záměrům. Problému deklarování veřejného zájmu právním předpisem ve vztahu k druhově vymezeným záměrům se Ústavní soud ve své judikatuře zatím nevěnoval; je tedy otázkou, jaké implikace mají výše uvedené závěry soudu ve vztahu k aplikaci existujících zákonných ustanovení, uvedených výše v pozn. č. 48. Lze vycházet z toho, že se jedná o vyvratitelnou právní fikci, přičemž v průběhu řízení lze prokázat opak.

v tom smyslu, že explicitním přiznáním veřejného zájmu ve vztahu ke konkrétnímu záměru by „došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkoné, ale bylo jím též omezeno právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou a modernizací předmětné vodní cesty, by byla sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu by byla vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten již byl stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle článku 95 odst. 1 Ústavy vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu ‚veřejný zájem‘ v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 s. ř. s.) to však napadená právní úprava *de facto* vylučuje.“⁵¹ Na výše uvedené postuláty navázala jak další judikatura,⁵² tak i tuzemská legislativní praxe, která přijala tezi, že normování veřejného zájmu zákonem ve vztahu ke konkrétnímu záměru možné není, a to bez ohledu na skutečnost, jestli má záměr realizovat subjekt *veřejného*, nebo *soukromého* práva. Skutečností ovšem je, že platná unijní legislativa se k problému staví poněkud *odlišně*. Na tomto místě lze uvést zejména nařízení č. 347/2013⁵³, které zavádí specifickou kategorii „projektů společného zájmu“. Jedná se o *konkrétní* záměry, které mají být realizovány držiteli veřejnoprávních povolení, udělených dle vnitrostátního práva,⁵⁴ uvedených na „*Unijním seznamu projektů společného zájmu*“. Tento „*unijní seznam*“ je vydáván Evropskou komisí abstraktním aktem vydaným v přenesené pravomoci,⁵⁵ přičemž první unijní seznam měl být přijat do 30. září 2013.

⁵¹ Pl. ÚS 24/04.

⁵² „Pokud měl zákonodárce na mysli jako důvod pro odlišnou regulaci shora zkoumaného jedinečného případu veřejný zájem na urychlení realizace předmětné stavby prostřednictvím zkrácení správního řízení, stejně by mohlo být argumentováno ve vztahu k jiné stavbě, včetně ‚běžných‘ dopravních staveb, tedy i stejného druhu (letišť) či jiných staveb veřejné infrastruktury, kde by bylo ale postupováno podle obecných předpisů. I v takových případech by bylo možné v rámci konkrétního řízení shledat veřejný zájem na jejich realizaci, pročež by mohl být v důsledku deklarovaného zájmu na urychlení jejich realizace. Nadto platí shora uvedený závěr o protiústavnosti deklarování veřejného zájmu napadeným zákonem regulované stavby, ten může být ústavně souladně zjišťován až ve správním řízení, čehož logickým důsledkem je, že nelze akceptovat ani veřejný zájem na urychlení realizace tohoto veřejného zájmu.“ Pl. ÚS 24/08.

⁵³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013 ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a kterým se zrušuje rozhodnutí č. 1364/2006/ES a mění nařízení (ES) č. 713/2009, (ES) č. 714/2009 a (ES) č. 715/2009, Úřední věstník L 15, 25. 4. 2013, s. 39–75.

⁵⁴ Předkladatelem projektu se podle čl. 2 bod 6 nařízení č. 347/2013 rozumí provozovatel přenosové soustavy, provozovatel distribuční soustavy či jiný provozovatel nebo investor rozvíjející projekt společného zájmu; existuje-li několik provozovatelů přenosové soustavy nebo provozovatelů distribuční soustavy či jiných provozovatelů nebo investorů či jejich skupiny, osoba s právní subjektivitou podle platného vnitrostátního práva, která byla určena na základě smluvního ujednání mezi nimi a která je způsobila převzít zákonné povinnosti a finanční odpovědnost za strany smluvního ujednání. Nařízení tedy implicitně předpokládá, že projekty budou realizovány jak subjekty veřejného, tak i soukromého práva.

⁵⁵ Pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci byla nařízením č. 347/2013 svěřena Komisi na období čtyř let od 15. května 2013. Evropský parlament nebo Rada mohou přenesení pravomocí uvedené v nařízení č. 347/2013 kdykoli zrušit. Rozhodnutím o zrušení se ukončuje přenesení pravomocí v něm blíže určené. Rozhodnutí nabývá účinku prvním dnem po zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*, nebo k pozdějšímu dni, který je v něm upřesněn. Nedotýká se platnosti již platných aktů v přenesené pravomoci. Přijetí aktu v přenesené pravomoci Komise neprodleně oznámí současně Evropskému parlamentu a Radě. Akt v přenesené pravomoci přijatý podle nařízení č. 347/2013 vstoupí v platnost, pouze pokud proti němu Evropský parlament nebo Rada nevysloví námitky ve lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy jim byl tento akt oznámen, nebo pokud Evropský parlament i Rada před uplynutím této lhůty informují Komisi o tom, že námitky nevysloví. Z podnětu Evropského parlamentu nebo Rady se tato lhůta prodlouží o dva měsíce.

To bylo realizováno nařízením Komise vydaným v přenesené pravomoci č. 1391/2013,⁵⁶ které bylo následně nahrazeno v současnosti účinným nařízením č. 2016/89.⁵⁷ Podle bodu č. 28 odůvodnění nařízení č. 347/2013 má být „projektům společného zájmu“ „přidělen ‚prioritní status‘ na vnitrostátní úrovni s cílem zajistit jejich rychlé administrativní zpracování. Vnitrostátní orgány by měly projekty společného zájmu považovat za projekty ve veřejném zájmu. Projekty, které mají nepříznivý dopad na životní prostředí, by měly být povoleny z důvodů převažujícího veřejného zájmu, budou-li splněny všechny podmínky podle směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.“⁵⁸ Vedle této výslovné deklarace „veřejného zájmu“ je jeho přítomnost ve vztahu k realizaci „projektů společného zájmu“ deklarována i v čl. 7 odst. 1⁵⁹ a odst. 8 nařízení č. 347/2013.⁶⁰ S ohledem na takto vymezenou deklaraci veřejného zájmu je zapotřebí aplikovat i řadu specifických ustanovení, zakotvených ve vztahu k povolovacím procesům „projektů společného zájmu“ v nařízení č. 347/2013. Tato ustanovení se nemají aplikovat na *abstraktně* vymezený typ řízení, jak by to konvenovalo závěrům judikatury Ústavního soudu, ale na *konkrétně* určené projekty, uvedené v nařízení č. 2016/89.⁶¹ S ohledem na obsah uvedených předpisů si lze položit otázku, jak by tato ustanovení obstála tváří v tvář závěrům, vyslovených Ústavním soudem v případech uvedených výše. Přímo aplikovatelné předpisy unijního práva totiž v současnosti vymezují *konkrétní* záměry, deklarují přítomnost *veřejného zájmu* a požadují k jejich realizaci provedení zrychlených povolovacích procesů, které se odlišují od konvenčních povolovacích procesů. Lze tedy konstatovat, že v případě dalších diskusí týkajících se nakládání s vymezením *veřejného zájmu v tuzemské legislativě bude zapotřebí vzít v úvahu i výše uvedené aspekty.*

⁵⁶ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 1391/2013 ze dne 14. října 2013, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě, pokud jde o unijní seznam projektů společného zájmu, Úřední věstník L 349, 21. 12. 2013, s. 28–43.

⁵⁷ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2016/89 ze dne 18. listopadu 2015, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 347/2013, pokud jde o unijní seznam projektů společného zájmu, Úřední věstník L 19, 27. 1. 2016, s. 1–21.

⁵⁸ K otázce právní závaznosti bodů odůvodnění se v minulosti opakovaně vyjádřil Soudní dvůr Evropské unie s tím, že tato ustanovení mají především interpretační význam ve vztahu k normativním ustanovením unijních předpisů. Jejich účelem je specifikovat cíl přímo aplikovatelného právního předpisu, respektive rozsah jeho působnosti. Srov. C-173/99 BECTU [2001] SbSD I-4881, body 37–39 a C-435/06, C [2007] SbSD I-10141, body 51–52.

⁵⁹ „Přijetí seznamu Unie určuje pro účely veškerých rozhodnutí vydaných v průběhu procesu udělování povolení nezbytnost těchto projektů z hlediska energetické politiky, bez ohledu na přesné umístění, trasu či technologii projektu.“

⁶⁰ „V souvislosti s důsledky pro životní prostředí, kterými se zabývá čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS a čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60/ES, (mají být) projekty společného zájmu považovány z hlediska energetické politiky za projekty ve veřejném zájmu a lze je považovat za projekty v ‚prevažujícího veřejném zájmu‘ za předpokladu, že jsou splněny všechny podmínky uvedené v těchto směrnících.“

⁶¹ Jedná se o řadu ustanovení, požadující co nejrychlejší provedení procesních postupů za účelem realizace „projektu společného zájmu“, např. co se týče zrychleného vyřízení dokumentace (čl. 7 odst. 2), přiznání „prioritního statusu“ (čl. 7 odst. 3) a urychlené inkorporace projektu do územně plánovací dokumentace (čl. 10 odst. 3). Nařízení dále výslovně stanovuje lhůty, ve kterých mají být provedeny jak „procesy před podáním žádosti“ (čl. 10 odst. 1 písm. a), tak i „zákonné povolovací procesy“ (čl. 10 odst. 1 písm. b). Stejně tak stanovuje maximální přípustnou dobu pro provedení povolovacích řízení (čl. 10 odst. 2).

1.3 K otázce unifikace vyvlastňovacích titulů

I přes výše nastíněnou koncepci provázání expropriačního titulu s veřejnoprávním aktem, opravňujícím k podnikání ve specifickém odvětví národního hospodářství, není ke konstrukci vyvlastňovacích titulů v tuzemském právním řádu přistupováno jednotně.⁶² V této souvislosti je možné identifikovat několik aspektů, které úpravu činí roztržitěnou. Za prvé, zatímco některé předpisy vážou *expropriační titul* na oprávnění z veřejnoprávního aktu,⁶³ jiné takovou vazbu *neobsahují*.⁶⁴ Za druhé, zatímco veřejnoprávní úprava stavebního práva obsahuje *obecný* expropriační titul za účelem zřízení veřejně prospěšné stavby vymezené v územně plánovací dokumentaci,⁶⁵ zvláštní právní předpisy obsahují zvláštní expropriační tituly za účelem provedení specifického díla,⁶⁶ které na uvedené vymezení vázány nejsou.⁶⁷ Za třetí, existuje jenom nepřímá provázanost mezi obecným expropriačním titulem za účelem zřízení veřejně prospěšné stavby a oprávněním z veřejnoprávního aktu podle zvláštního právního předpisu.⁶⁸ Za čtvrté, existují značné rozdíly, co se týče koncipování objektu expropriačních titulů v jednotlivých předpisech.⁶⁹ Výše uvedený labyrint expropriačních titulů zrcadlí nejenom různou intenzitu zájmů uplatňovaných v legislativním procesu, ale také absenci jednotné koncepce co se týče konstrukce vyvlastňovacích titulů. Lze vycházet z toho, že budoucí právní úprava by měla být orientována na sjednocení konstrukce expropriačních titulů, které budou i nadále roztržitěny v řadě zvláštních právních předpisů, jak je tomu např. i v současném německém právním řádu.⁷⁰ Expropriační titul subjektu, který je současně podnikatelem, by

⁶² Na tomto místě lze podotknout, že tímto neduhem trpěla již legislativa prvorepubliková. Srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*, s. 305–306.

⁶³ Např. na (výlučnou) licenci na přenos elektřiny (§ 4 odst. 2 písm. a/ zákona č. 458/2000 Sb.), na (výlučnou) licenci na přepravu plynu (§ 4 odst. 2 písm. b/ zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na distribuci elektřiny (§ 4 odst. 1 písm. b/ bod 3 zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na výrobu plynu (§ 4 odst. 1 písm. a/ bod 2 zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na distribuci plynu (§ 4 odst. 1 písm. b/ bod 4 zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na uskladňování plynu (§ 4 odst. 1 písm. b/ bod 5 zákona č. 458/2000 Sb.), na licenci na rozvod tepelné energie (§ 4 odst. 1 písm. b/ bod 6 zákona č. 458/2000 Sb.) atd.

⁶⁴ Např. expropriační titul je podle zákona č. 127/2005 Sb. vázán na *oznámení* podnikání subjektem, zajišťujícím veřejnou komunikační síť (§ 8 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb.), a ne na vydaný správní akt.

⁶⁵ Práva k pozemkům a stavbám, potřebná pro uskutečnění staveb nebo jiných veřejně prospěšných opatření, lze odejmout nebo omezit, jsou-li vymezena ve vydané územně plánovací dokumentaci a jde-li o veřejně prospěšnou stavbu dopravní a technické infrastruktury, včetně plochy nezbytné k zajištění její výstavby a řádného užívání pro stanovený účel (§ 170 zákona č. 183/2006 Sb.).

⁶⁶ Srov. výše pozn. č. 33.

⁶⁷ Lze odkázat na § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., podle kterého lze v nezastavěném území v souladu s jeho charakterem umísťovat stavby, zařízení a jiná opatření pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Uvedené stavby, zařízení a jiná opatření včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí včetně oplocení, lze v nezastavěném území umísťovat v případech, pokud je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje.

⁶⁸ Ta je realizována jenom v případech některých záměrů, a to vázaností územních rozhodnutí na specifické správní akty, např. na autorizaci (§ 67 zákona č. 458/2000 Sb.) na výstavbu vybraných plynových zařízení (přímých plynovodů, zásobníky plynu, plynovody spojující plynárenskou soustavu se zahraničními plynárenskými soustavami, plynovody o tlakové úrovni vyšší než 0,4 MPa a výroby plynu).

⁶⁹ Např. z dílce § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb. lze dovodit, že držitelé licencí podle uvedeného předpisu disponují za účelem provádění stavby sloužící k vyvedení výkonu z výroby elektřiny zřizované a provozované ve veřejném zájmu nebo stavby, která je součástí přenosové soustavy, přepravní soustavy, distribuční soustavy, zásobníku plynu, rozvodného tepelného zařízení nebo zdroje tepelné energie připojeného k rozvodnému tepelnému zařízení expropriačním titulem za účelem vyvlastnění vlastnického práva ke stavbě, pozemku nebo zařízení. Klade se otázka, jaký je vztah tohoto ustanovení k jiným expropriačním titulům, které uvedené předpis obsahuje (§ 24 odst. 2, §).

⁷⁰ ERICHSEN, H. – EHLERS, D. (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: De Gruyter, 2010, s. 963–971.

ovšem měl sledovat jednotnou koncepci, která by zamezila neodůvodněným rozdílům v postavení dotčených subjektů. Za prvé, měl by být vázán na existenci správního aktu (veřejnoprávního povolení), který subjekt opravňuje k podnikání v určité specifické oblasti národního hospodářství. Za druhé, předpísem by měla být zajištěna *provázanost* expropriačního titulu s územně plánovací dokumentací. Současně by mělo dojít k odstranění nedůvodných rozdílů ve vymezení rozsahu expropriačních titulů⁷¹ a měl by být zvážen význam nenárokových aktů ve vztahu k realizaci výše uvedených záměrů.⁷²

2. EXPROPRIAČNÍ TITULY SUBJEKTŮ SOUKROMÉHO PRÁVA – ZÁVĚRY

Ustanovení platných právních předpisů, dle kterých expropriačním titulem disponuje nejenom stát, ale i subjekty soukromého práva (oprávnění ze specifických veřejnoprávních aktů), reflektuje koncepci, ve které je veřejný zájem prosazován jak subjekty práva veřejného, tak i subjekty soukromého práva. Tato koncepce nebyla našemu veřejnému právu neznámá ani v minulosti. Již Jiří Pražák ve své monografii *Das Recht der Enteignung in Österreich* z roku 1877 dovedl, že přiznání expropriačního titulu subjektu soukromého práva *není* projevem delegace státní moci na *exproprianta*, ale toliko projevem toho, že stát *preferuje* určité záměry, které mají být realizovány subjektem soukromého práva. Lze konstatovat, že popsaná koncepce koreluje s koncepcí „podnikání ve veřejném zájmu“, které znala již právní nauka rakouská a prvorepubliková.⁷³ Již v tomto období se prosazovala koncepce, podle které bylo podnikání v určitých strategicky významných sektorech národního hospodářství podmiňováno udělením specifického veřejnoprávního aktu (*koncese*), ze kterého adresátovi plynulo nejenom oprávnění z expropriačního titulu, ale i řada jiných výhod. Tato koncepce se prosazuje i v platné právní úpravě. I ve vztahu k současným právním předpisům lze tedy dovozovat, že oprávnění soukromoprávních *expropriantů* v zásadě reflektují skutečnost, že veřejná moc zvýhodňuje podnikání v určitých specifických oblastech před jinými zájmy. Z toho plyne jak přiznání expropriačního titulu těmto podnikatelům, tak přiznání řady dalších oprávnění. Současně ovšem platí, že soukromoprávní *expropriant* není *per se* osobou, která vykonává působnost v oblasti státní, respektive veřejné správy (správním orgánem). Současně *exproprianta* nelze považovat ani za *veřejný podnik*. Z uvedeného plyne na straně jedné, že oprávnění *exproprianta*, plynoucí z titulu udělené koncese, nejsou realizována prostřednictvím formálního, ani materiálního správního řízení. Na straně druhé je důsledkem tohoto konstatování, že stát nenese odpovědnost za škodu, způsobenou *expropriantem* při výkonu jeho oprávnění. Odpovědným subjektem je v těchto případech vždy *expropriant*, přičemž režim jeho odpovědnosti se řídí buď obecnou úpravou odpovědnosti za škody, anebo zvláštními odpovědnostními úpravami, zakotvenými ve zvláštních předpisech veřejného práva. Výzvou pro budoucí právní úpravy je pak důsledné uplatňování této koncepce, včetně jejího provázání s aktem vydávaným ve správním řízení (koncesí) na straně jedné a s územně plánovací dokumentací (územním plánem, zásadami územního rozvoje kraje, regulačním plánem) na straně druhé.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Srov. výše pozn. č. 30.

⁷³ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*, s. 76–80.

Expropriation Rights of the Subjects of Private Law

Jakub Handrlica

Abstract: Expropriation rights are conferred also to the subjects of private law by a number of provisions of the applicable legislation. This topic was addressed already by Jiří Pražák in his German written study “Das Recht der Enteignung in Österreich”, which was published in 1877. Although state authority hasn’t been delegated to these subject, they do possess a number of rights arising from the issued concessions. This article is dealing with the relationship of these subjects vis-à-vis the state, with the question of public interest which is to be enforced by the subjects of private law and at last but not at least, with the issue of prospective unification of expropriation rights.

Key words: expropriation, public interest, expropriation rights, the expropriated, the expropriating, concession, public utilities