



## **ODBORNÉ PRÁVNÍ STANOVISKO**

### **K PROBLEMATICE DÁLNIČNÍCH ODPOČÍVEK – NABYTÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA STÁTU *EX LEGE***

Na základě žádosti JUDr. J. S., advokáta, ze dne 24. 4. 2017 bylo Vysoké škole Karla Engliš zadáno zpracování stanoviska na níže formulované otázky, a to včetně odůvodnění a právních úvah, které zpracovatele k právním závěrům vedly. Odborné právní stanovisko vypracoval rektor Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. a ředitel Ústavu práva JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D.

#### **Obsah:**

A. Otázky a shrnující závěry odpovědí	2
B. Podrobné odpovědi na otázky	5
Odpověď na otázku 1	5
Odpověď na otázku 2	12
Odpověď na otázku 3	13
Odpověď na otázku 4	14
Odpověď na otázku 5	15

**A) Otázky a shrnující závěry odpovědí**

**1) Vyjádřete se k otázce změny vlastnického práva přijetím zákona o pozemních komunikacích.**

**Může stát (Česká republika) nabývat vlastnické právo k nemovitým věcem přímo ze zákona, a to od soukromých subjektů (fyzických a právnických osob)? Je možné přímé zestátnění ze zákona bez vyvlastňovacího řízení? Pokud je nabytí vlastnického práva státu přímo ze zákona možné, uveďte za jakých okolností a podmínek a které právní normy takovýto způsob nabytí vlastnického práva upravují.**

*Odpověď:*

*Na základě podrobné argumentace uvedené v další části stanoviska uvádíme, že přijetím zákona o pozemních komunikacích nedošlo ke změně (přechodu) vlastnictví. Stát nemůže na základě zákona autoritativně a bez náhrady nabývat vlastnické právo k nemovitým věcem od soukromých subjektů (fyzických a právnických osob). Přímé zestátnění (znárodnění) ze zákona bez vyvlastňovacího řízení je v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod.*

**2) Vyjádřete se k otázce vzniku vlastnického práva státu *ex lege* ke stavbě, kterou tvoří zpevněná plocha zkolaudovaná jako parkoviště, vystavěná se souhlasem státu na pozemku ve vlastnictví státu, přičemž tato stavba těsně (oddělena pouze tzv. spárou) sousedí se stavbou dálniční odpočívky vystavěné státem.**

**Další podstatné okolnosti posuzované situace:**

- stavebníkem stavby a držitelem kolaudačního rozhodnutí je soukromý subjekt,
- kolaudační rozhodnutí nabylo právní moci dne 20. 7. 1995,
- nebyla uzavřena smlouva o úplatném či bezúplatném převodu vlastnického práva,
- vyvlastňovací řízení neproběhlo,
- stát neposkytl stavebníkovi – soukromému subjektu za tento majetek náhradu.

**Vzniklo státu ke shora definovanému majetku za shora popsaných okolností vlastnické právo *ex lege*?**

*Odpověď:*

*V daném případě byla plocha od počátku budována jako parkoviště, byla takto zkolaudována a je tak užívána. Je proto třeba vyjít z toho, že jde o parkoviště, nikoliv odpočívku. Parkoviště není součástí dálnice nyní ani podle předchozího právního stavu. Neexistuje proto právní důvod pro to, aby se bez dalšího stal vlastníkem parkoviště *ex lege* stát. V dalším poukážeme na odpověď na třetí otázku.*

3) Ve vztahu k otázce ad 2) posuďte dále konkrétně, zda

a) Vzniklo vlastnické právo státu k tomuto majetku už v okamžiku jeho budování v roce 1995, a to v důsledku aplikace § 119 a § 120 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník?

b) Vzniklo vlastnické právo státu k tomuto majetku okamžikem účinnosti zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a to v důsledku aplikace § 9 odst. 1 ve spojení s § 12 odst. 5?

*Odpověď:*

*Pokud bylo parkoviště samostatnou stavbou, pak s ohledem na absenci superficiální zásady v rozhodné době platného a účinného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, nebylo součástí pozemku, na kterém bylo vystavěno, takže vlastnictví pozemku a parkoviště může svědčit odlišným osobám. S odkazem na totéž a dále s odkazem na v době zhotovení stavby platný zákon o pozemních komunikacích, který parkoviště nedefinoval jako součást dálnice, není důvod k tomu, aby se stavba parkoviště stala součástí dálnice v době svého vybudování. Účinnost zákona o pozemních komunikacích s ohledem na odpověď č. 1 nehraje v dané věci roli.*

4) Lze § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, uplatnit v okamžiku nabytí účinnosti tohoto zákona ve vztahu k majetku, který byl k okamžiku účinnosti zákona již (tedy v minulosti) zbudován a jehož vlastníkem (investorem) nebyl stát? Pokud ano, za jakých podmínek?

*Odpověď:*

*V podrobné odpovědi na otázku č. 1 se mimo jiné uvádí, že imperativ o státním vlastnictví dálnic a tedy i jejich součástí může platit jediné pro futuro. Zpětná účinnost zákona by byla v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity v neprospěch soukromých osob, a tudíž s jedním z principů právního státu (čl. 1 Ústavy). Proto je § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nutné vykládat tak, že nelze majetek, který byl již zbudován a jehož vlastníkem (investorem) je stát, po účinnosti zákona převádět na osoby odlišné od státu, neboť ty již nemohou být podle nové právní úpravy vlastníky (součásti) dálnice. Tedy jde o zákonné omezení státu jako vlastníka, zákazem zcizení věci formou zákona ze strany Parlamentu jako jediného zákonodárného orgánu.*

5) Staly se tedy nabytím účinnosti zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích k 1. 4. 1997 veškeré zpevněné plochy v prostoru odpočívek, včetně např. parkovišť, odpočívkami ve smyslu § 12 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích a tím ve smyslu § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, majetkem státu?



**VYSOKÁ ŠKOLA  
KARLA ENGLIŠE, a.s.**

*Odpověď:*

*Definice odpočívky v § 12 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích je účinná ode dne 1. dubna 1997. Po tomto datu tak je odpočívkou nutno rozumět to, co je obsahem předmětné definice. To však ještě neznamená, že by tímto způsobem odpočívka automaticky a ex lege přešla do vlastnictví státu, pokud nebyla státem vlastněna před účinností zákona o pozemních komunikacích, ani že se ex lege mění pravomocná kolaudační rozhodnutí staveb nacházejících se v prostoru odpočívky a tato nadále zůstávají v právní moci a jsou platná.*



## **B) Podrobné odpovědi na otázky**

### **Odpověď na otázku č. 1**

#### **A) Ústavní hledisko**

Ochrana vlastnictví je upravena v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a jde o základní právo. Ochrana vlastnictví konkrétní věci není absolutní a může dojít k vyvlastnění.<sup>1</sup> I tak je však chráněn majetek, neboť při vyvlastnění má postižená osoba právo na náhradu. Náhrada musí odpovídat hodnotě věci. Tedy i při vyvlastnění je zachován celkový majetek vyvlastněnou osobou, protože vlastnictví vyvlastněné věci je majetkově kompenzováno náhradou. Vyvlastnění je také možné na základě zákona ve veřejném zájmu.

Omezení tohoto základního práva je umožněno jen ústavní normou předpokládaným způsobem. Tedy vyvlastněním na základě zákona. Vyvlastnění musí být vedeno formou správního řízení s možností vyvlastňované osoby vystupovat jako účastník s plnými procesními právy a dále musí být takovéto vyvlastňovací rozhodnutí soudně přezkoumatelné.<sup>2</sup> Tyto požadavky znemožňují vyvlastnění přímo zákonem (znárodňovací či socializační zákon), ale jen na základě zákona individuálním právním aktem. Pokud by došlo k vyvlastnění zákonem, pak by vyvlastňovaná osoba neměla práva účastníka, jelikož by se žádné správní řízení o přechodu vlastnictví nekonalo, ani právo na soudní přezkum rozhodnutí dotýkající se jejího práva na vlastnictví jakožto základního ústavního práva, což by bylo protiústavní.

Ze zákazu socializačních zákonů a přípuštění jen vyvlastnění formou řádného procesu, kde se musí ověřit, zda obecná možnost vyvlastnění daná zákonem může být užita na konkrétní nucenou změnu vlastnictví, je možná výjimka jen formou ústavního zákona. Protože pak platí, že v případě střetu dvou norem stejné právní síly (ústavní) má přednost speciální před obecnou. Takovými speciálními socializačními ústavními zákony byly socializační ústavní zákony vůči majetku Komunistické strany Československa a Socialistického svazu mládeže.<sup>3</sup> Takovými speciálními zákony však nejsou a nemohou být vůči standardnímu postupu danému ústavními normami v Listině základních práv a svobod jen pouhé obyčejné zákony s nižší právní silou.

Pakliže je možnost dvojího výkladu právních norem, musí se dát přednost výkladu ústavně konformnímu před výkladem protiústavním. Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí vyslovil princip priority ústavně konformního výkladu před derogací zákona, jiného právního předpisu

<sup>1</sup> Čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>2</sup> Čl. 36 odst. 2 Listiny.

<sup>3</sup> Ústavní zákon č. 496/1990 Sb., o navrácení majetku Komunistické strany Československa lidu České a Slovenské Federativní Republiky. Ústavní zákon č. 497/1990 Sb., o navrácení majetku Socialistického svazu mládeže lidu České a Slovenské Federativní Republiky.

nebo jejich ustanovení.<sup>4</sup> Ústavní soud dovodil, že v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavním pořádkem a druhá je s ním v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem.

Proto je nutné i případ, kdy by obyčejný zákon umožňoval výklad vedoucí k tomu, že již samotným zákonem se mění vlastnictví, jako výklad ústavně nekonformní odmítnout. Změnu vlastnictví přímo z obyčejného zákona lze akceptovat jen tehdy, když se jedná o změnu mezi veřejnými subjekty. I zde je však rozdíl mezi státem a jeho složkami, byť mají formu odlišného právního subjektu, a územními samosprávnými celky, které mají ústavně zaručené právo na samosprávu, přičemž základní znak samosprávy je i její ekonomická autonomie na státu. Tedy je zcela přípustné, pokud stát na sebe převede obyčejným zákonem vlastnictví věcí z majetku právnických osob, které sám zřídil a výlučně je ovládá - např. v případě převedení majetku Fondu národního majetku na stát.<sup>5</sup> Nemůže však ani obcím a krajům obecně znárodnit majetek zákonem, pokud je součástí jejich ústavně chráněné samosprávy, neboť ekonomický základ autonomní na státu (vlastní rozpočet, vlastní majetek) je jeden z podstatných prvků samosprávy.

Vlastnické právo patří mezi základní lidská práva. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod platí, že každý má právo vlastnit majetek a že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod předpokládá, že zvláštní zákony stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob. Mezi jinými zákony lze za takový zákon považovat i zákon o pozemních komunikacích.

Z ústavní ochrany vlastnického práva v první řadě vyplývá zákaz vylučovat či jinak diskriminovat kteréhokoli jednotlivce v jeho právu na vlastnictví a povinnost státu do tohoto práva mimo rámec stanovený Listinou základních práv a svobod nezasahovat. Rámec zásahů do vlastnického práva a jeho omezení je dán v čl. 11 odst. 3, 4 Listiny základních práv a svobod. Podle čl. 11 odst. 3 platí, že vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Podle čl. 11 odst. 4 platí, že vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

Rozdíl v koncepci mezi odstavci 3 a 4 citovaného čl. 11 spočívá v tom, že zásah do vlastnického práva uložený zákonem představuje meze výkonu vlastnického práva ve smyslu odstavce 3, naproti tomu zásahy, které mají formu individuálního správního aktu, jsou omezeními vlastnického práva ve smyslu odstavce 4. Jiné zásahy a omezení vlastnického práva Listina základních práv a svobod nepřipouští.

<sup>4</sup> Nález č. 21 a 98/1996, 93 a 121/1999, 180/2005 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS 48/95, Pl.ÚS 5/96, Pl.ÚS 4/99 a 192/1999 Sb. ve znění opravy chyby v částce 16/2000 Sb., IV.ÚS 202/99). Stejně na Slovensku nález č. 1/1999 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR (66/1999 Z.z., Pl.ÚS 15/98).

<sup>5</sup> § 1 odst. 2 zákona č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku.

V posuzované věci je nutno vyjít z toho, že případný přechod vlastnického práva k odpočívákům *ex lege* by nebylo možno podřadit pod čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, neboť nejde o stanovení mezí výkonu vlastnického práva, ale šlo by o úplné zbavení vlastnického práva. Dále je třeba vyjít z toho, že případný přechod vlastnického práva *ex lege* by nebyl podřaditelný ani pod čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jelikož zde sice jde o úplné zbavení vlastnického práva, ale výlučka odstavce 4 dopadá jen na vyvlastnění, tj. na individuální rozhodování o zbavení vlastnictví, nikoliv na plošné zbavení vlastnictví, tj. fakticky znárodnění.

Jak také uvedl Ústavní soud, je v případě odnětí vlastnického práva s ohledem na princip dělby moci „zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné“ (viz náleze ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Ústavní soud již prohlásil za neústavní už i jen to, že zákon prohlásil určitou stavbu za veřejný zájem.<sup>6</sup> Úpravu nikoliv znárodnění, ale předpolí pro vyvlastňovací řízení představoval § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě. Toto ustanovení bylo zrušeno pro protiústavnost nálezem Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (věc „Jezy na Labi“). Ústavní soud uvedl: „*Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, 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. (...) Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, 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 (...) to však napadená právní úprava *de facto* vylučuje. (...) Vzhledem k výše uvedeným argumentům má Ústavní soud za to, že napadené ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě je neslučitelné s principy právního státu, zejména s principem dělby moci, a je v rozporu s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy a rovněž čl. 36 Listiny.“*

Pokud Ústavní soud shledal jako protiústavní apriorní legislativní stanovení veřejného zájmu v určité věci, pak lze usoudit, že tím spíše by bylo protiústavním znárodnění majetku (což je jakési *en bloc* vyvlastnění). Ústavní soud vyloučil, aby veřejný zájem na určité stavbě stanovil zákon s tím, že musí být stanoven na základě zákona ve správním řízení. Jinak totiž dochází nejen ke zkrácení práv osob, které nemají práva účastníka v řádném řízení o právech a povinnostech, ale také dochází k narušení dělby moci, což je v rozporu se systematickým

<sup>6</sup> Nález č. 327/2005 Sb. ONDŘEJ TOŠNER. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. *Právník* 3/2009, s. 225-232.

členěním Ústavy.<sup>7</sup> Stanovení veřejného zájmu je totiž v působnosti moci výkonné a nikoliv zákonodárné. Tím spíše je neústavní i jakýkoliv socializační zákon.

## **B) Hledisko obyčejného zákona**

Je třeba vyřešit otázku, zda s účinností zákona o pozemních komunikacích přešly odpočívky ve vlastnictví třetích osob *ex lege* na stát jako zákonného vlastníka dálnic (a odpočivek jako jejich součástí). Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích,<sup>8</sup> nabyl účinnosti dnem 1. dubna 1997 s výjimkou ustanovení § 20, 21 a 22, která nabyly účinnosti dnem 1. ledna 1998. Součástmi dálnice, silnice a místní komunikace jsou podle § 12 odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích mj. všechny odpočívky.

Odpočívkami se podle § 12 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích rozumí stavebně a provozně vymezená plocha dálnice, silnice nebo místní komunikace určená k bezúplatnému stání silničního motorového vozidla na dobu potřebnou pro zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu a k odpočinku uživatelů, popřípadě k jejich občerstvení a k doplnění pohonných hmot.

Zároveň podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že vlastníkem dálnic je stát. Podle důvodové zprávy k zákonu o pozemních komunikacích stanoví tento zákon konkrétní vlastníky jednotlivých kategorií pozemních komunikací, aby bylo zřejmé, že stavby dálnic, silnic a místních komunikací jsou samostatné věci.

Z citovaného lze dovodit, že *de lege lata* je vlastníkem odpočívky (jako součástí dálnice) stát. Tento stav ovšem platí teprve od 1. dubna 1997, kdy příslušná ustanovení zákona o pozemních komunikacích nabyly účinnosti. Do té doby byl v platnosti zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).<sup>9</sup> Vlastnictví pozemních komunikací silniční zákon nedefinoval. Podle § 5 silničního zákona platilo, že součástmi dálnic, silnic a místních komunikací jsou všechna zařízení, stavby, objekty a díla, jichž je třeba k úplnosti, zabezpečení a ochraně silnic a k zajištění bezpečného, rychlého, plynulého a hospodárneho provozu na nich. Jedním z takových zařízení či staveb byla odpočívka [§ 8 odst. 2 vyhlášky č. 35/1984 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon), obdobně viz též § 14 silničního zákona].

Zákonodárce v případě zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, nepředpokládal, že by investorem odpočivek mohl s ohledem na tehdejší společenské a politické poměry být někdo jiný, než stát, či jím ovládané právnické osoby. Tato možnost, však v důsledku společenských a politických změn po roce 1990 nastala a existuje zde relativně dlouhé období do účinnosti zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, kdy odpočívky mohly být vlastnictvím kohokoli. To výslovně zmiňoval vnitroresortní akt, který na změnu majetkoprávních poměrů v dané agendě v důsledku společenských a politických poměrů reagoval, kdy Ministerstvo dopravy po projednání v poradě ministra 18. 10. 1993 pod č. j.

<sup>7</sup> Název hlavy druhé *Moc zákonodárná*, hlavy třetí *Moc výkonná* a hlavy čtvrté *Moc soudní* Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>8</sup> Dále jen „zákon o pozemních komunikacích“.

<sup>9</sup> Dále jen „silniční zákon“.



24 304/1993-230 vydalo „Zásady pro zřizování odpočívek a obslužných zařízení na dálnicích v ČR“, které mimo jiné stanoví, že dálniční odpočívky patří mezi nezbytné náležitosti dálnice a buď jsou ve vlastnictví státu nebo ve vlastnictví fyzické nebo právnické osoby.<sup>10</sup>

Pokud jediná omezení vlastnického práva plynou z čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod a mezi tato omezení znárodnění nepatří, pak z toho plyne, že není ústavněprávně přípustné vůbec. Za účinnosti stávající Listiny základních práv a svobod ostatně nebyl přijat žádný obyčejný zákon, který by připustil znárodnění majetku. Níže uvedme některé příklady, kdy došlo k přechodu majetku *ex lege*, případně ke stanovení výlučně státního vlastnictví definovaného majetku. Ani v jednom případě však nedošlo ke znárodnění.

Na základě zákona č. 69/2010 Sb., o vlastnictví letiště Praha-Ruzyně, bylo stanoveno, aby letiště Praha-Ruzyně (nyní Letiště Václava Havla), včetně všech ploch a staveb, které k němu funkčně náležejí, smělo být jen ve vlastnictví České republiky nebo právnických osob se sídlem ve státě, v nichž má stát současně stoprocentní majetkovou účast či stoprocentní podíl (což je i stávající Letiště Praha, a.s.). Smyslem tohoto předpisu, jak uvádí sama důvodová zpráva k němu, ovšem nebylo znárodnění letiště ani žádné nemovitosti k němu náležející, ale jen zákaz zcizení tohoto majetku cestou privatizace.

K přechodu vlastnického práva přímo *ex lege* došlo prostřednictvím zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. Ani zde ovšem nešlo o znárodnění majetku, ale právě naopak o jeho převedení na jiné osoby (obce), neboť to nebyl stát, kdo majetek získával, ale naopak se ho zbavoval (předpolí pro tuto skutečnost navíc stanovil čl. 86 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky, ve znění ústavního zákona č. 294/1990 Sb.). Na podobné bázi fungovaly některé restituční předpisy. Přechod majetku *ex lege* (opět nutno zdůraznit, že nikoliv znárodnění) tak byl zdůvodněn potřebou zásadních změn v majetkoprávním uspořádání po změně politického a společenského zřízení.

Jak k tomu uvedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 20. 9. 2016, sp. zn. 28 Cdo 329/2015, „*platné právo zná omezení, popřípadě odnětí vlastnického práva v zásadě pouze na základě zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů, nebo v případech stanovených v příslušných ustanoveních restitučních zákonů.*“ Přechod nemovitého majetku na nově vzniklou obec ve smyslu ustanovení § 22 odst. 4 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), není dle Nejvyššího soudu nuceným odejmutím vlastnictví původní obci (městu). Protože se tedy v případě zákonného přechodu takového majetku (*ex lege*) nejedná „o vyvlastnění nemovitého majetku původní obce bez náhrady“, nemůže ani soudním rozhodnutím o určení, že nově vzniklá obec je jeho vlastníkem, dojít k porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Z poslední doby lze zmínit pokus skupiny opozičních poslanců předložit k legislativnímu projednání návrh na vydání zákona o znárodnění majetku Zdeňka Bakaly (sněmovní tisk

<sup>10</sup> Bod 1 *Zásad pro zřizování odpočívek a obslužných zařízení na dálnicích v ČR*. Ministerstvo dopravy č.j. 24304/1993-230.

č. 915, 7. volební období). Vláda na své schůzi dne 17. 10. 2016 posoudila předmětný návrh a vyslovila s ním zásadní nesouhlas. Znárodnění majetku je v rámci odůvodnění předmětného nesouhlasu vládou považováno za nepřipustné. Vláda konstatovala, že „*předložený návrh zákona je v rozporu s principem dělby moci, který představuje jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, jejichž změna je podle čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky nepřipustná. (...) Obsahově se jedná o individuální akt, který má prvky jak rozhodnutí správního orgánu o vyvlastnění (návrh zákona formálně obsahuje náhradu za znárodnění), tak prvky soudního rozhodnutí o vině a trestu (...). Podle názoru vlády odporuje předložený návrh zákona všem podmínkám, které pro vyvlastnění stanovuje v čl. 11 odst. 4 Listina základních práv a svobod. Vyvlastnění, jako nejzávažnější zásah do vlastnického práva, je možné pouze, pokud je prováděno na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Z požadavku obecnosti zákona vyplývá, že vyvlastnění by mělo být postupem podle zákona, nikoli být provedeno zákonem. Veřejný zájem pak musí být v konkrétní věci zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů a po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí o vyvlastnění pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem proto nelze v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné. Každé takové vyvlastnění musí také podléhat plnému soudnímu přezkumu.*“

Ochrana vlastnictví ostatně plyne také z mezinárodních lidskoprávních dokumentů. Poukázat je nutno v prvé řadě na čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle něj platí, že každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

V kontextu všeho shora uvedeného tak je třeba nahlížet na výklad předmětného § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Zde se jazykově nabízejí dvě varianty:

- 1) Toto ustanovení znamená přechod vlastnického práva na stát *ex lege*, a tedy jde normu umožňující znárodnění.
- 2) Ustanovení neznámá přechod vlastnictví těch částí dálnice, které nebyly ve vlastnictví státu, na stát, ale je nutno ho vykládat tak, že výstavba nových dálnic se bude dít v režii státu a že stát nemůže své vlastnictví privatizovat či jakkoliv jinak převádět.

Ze všech shora uvedených důvodů platí varianta druhá. Jedině druhá z naznačených variant je totiž ústavně konformním výkladem právní normy (první z naznačených výkladů by totiž normu vyložil tak, že by musela být zrušena pro rozpor s ústavním pořádkem). Ostatně také všechny další metody výkladu nasvědčují tomu, že nebylo úmyslem zákonodárce prostřednictvím § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích znárodnit ty části dálnic, které byly ve vlastnictví osob odlišných od státu. Nasvědčuje tomu jak použitá legislativní technika, tak i *occasio legis* – zákonodárce přistupuje ke znárodnění jedině v případě velkých společenských a politických změn. Imperativ o státním vlastnictví dálnic nesporně může platit jedině *pro futuro*. Zpětná účinnost zákona by byla v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity, a tudíž s jedním z principů právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky). Uvedené ustanovení



**VYSOKÁ ŠKOLA  
KARLA ENGLIŠE, a.s.**

je tedy zákonným zákazem budování soukromých dálnic a zákazem privatizace stávajících státních dálnic. Nejde o zákon znárodňovací.

### **C) Závěr**

**Ze všech shora uvedených důvodů odpovídáme na první otázku tak, že přijetím zákona o pozemních komunikacích nedošlo ke změně (přechodu) vlastnictví. Stát nemůže na základě zákona autoritativně a bez náhrady nabývat vlastnické právo k nemovitým věcem od soukromých subjektů (fyzických a právnických osob). Přímé zestátnění (znárodnění) ze zákona bez vyvlastňovacího řízení je v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod.**

## **Odpověď na otázku č. 2**

Od stavby odpočívky je nutno odlišit stavby parkovišť. Zatímco odpočívka byla považována za součást dálnice za účinnosti silničního zákona i zákona o pozemních komunikacích, tak parkoviště za účinnosti předchozí ani stávající úpravy za součást dálnice považováno není.

Podle § 12 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích je veřejné parkoviště stavebně a provozně vymezená plocha místní nebo účelové komunikace anebo samostatná místní nebo účelová komunikace určená ke stání silničního motorového vozidla. Pokud byla plocha jako parkoviště zkolaudována a je takto používána, není pochyb o tom, že jde o parkoviště, nikoliv o odpočívku. Mezi oběma výrazy právní předpisy důsledně rozlišují.

K posuzování, co je veřejným parkovištěm a co odpočívkou, se vyjadřuje jak důvodová zpráva k zákonu o pozemních komunikacích, tak i odborná literatura (ČERNÍNOVÁ, ČERNÍN, TICHÝ: *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 12 a § 14). Ze jmenovaného vyplývá, že parkoviště může být jednak budováno od počátku s úmyslem, že daná plocha bude sloužit k parkování, anebo může vzniknout tak, že pomocí dopravního značení a případně i technických prostředků bude vymezeno, která plocha stávající komunikace je určena k parkování. Zákon nevymezuje rozdíl mezi veřejným parkovištěm a neveřejným parkovištěm, tedy takovým parkovištěm, které je z režimu zákona o pozemních komunikacích vyňato, resp. maximálně bude moci být tzv. účelovou komunikací v uzavřeném areálu. Součástí definice odpočívky je její bezúplatnost - stání na odpočívce tedy nelze zpoplatnit nikdy. U veřejného parkoviště zákon přímo v jeho definici nestanoví, že by jeho užívání mělo být bezplatné, tudíž se uplatní obecné pravidlo, že užívání veřejně přístupných pozemních komunikací je bezplatné, ovšem nestanoví-li zákon jinak. Úmyslem zákonodárce jednoznačně bylo činit rozdíl mezi odpočívkou a veřejným parkovištěm, pokud jde o možnost zpoplatnění jejich užití.

Na shora uvedené závěry nemůže mít vliv ani skutečnost, že odpočívka a parkoviště spolu sousedí a jsou vzájemně odděleny pouze tzv. spárou. Rozhodující je i stavební a kolaudační rozhodnutí. Tato rozhodnutí jsou vrchnostenským individuálním aktem veřejné moci s presumpcí správnosti. Pokud tato rozhodnutí charakterizují stavbu jako parkoviště a toto rozhodnutí je pravomocné, pak je nutné charakter takto určené konkrétní věci jako stavby parkoviště respektovat.

### **Závěr:**

**V daném případě byla plocha od počátku budována jako parkoviště, byla takto zkolaudována a je tak užívána. Je proto třeba vyjít z toho, že jde o parkoviště, nikoliv odpočívku. Parkoviště není součástí dálnice nyní ani podle předchozího právního stavu. Neexistuje proto právní důvod pro to, aby se bez dalšího stal vlastníkem parkoviště *ex lege stát*. V dalším poukazujeme na odpověď na třetí otázku.**

### **Odpověď na otázku č. 3**

Již bylo uvedeno, že parkoviště není součástí dálnice. Zároveň je třeba důsledně rozlišovat mezi parkovištěm a odpočívkou. Pokud parkoviště jako stavbu zřídil na základě patřičného veřejnoprávního povolení soukromý subjekt, stává se stavba jeho majetkem. Tento stav trvá i nadále, nebyla-li uzavřena smlouva o úplatném či bezúplatném převodu vlastnického práva, ani neproběhlo vyvlastňovací řízení.

Pokud jde o skutečnost, zda je parkoviště samostatnou stavbou v občanskoprávním smyslu, je třeba zkoumat skutečnou podobu parkoviště a jeho stavebně-technické provedení. Zde vycházíme ze závěru usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 10. 2016, sp. zn. 28 Cdo 1906/2016, dle něhož pouhé zpracování a ztvárnění povrchu pozemku směřující ke zpevnění potřebnému pro jeho zamýšlené využití není postačující pro to, aby taková stavba byla považována za samostatnou věc v právním smyslu. V usnesení ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. 28 Cdo 3895/2013, Nejvyšší soud uvedl, že při posouzení samostatnosti stavby je nutno přihlížet ke všem okolnostem věci, zejména zvyklostem v právním styku, a uvážit, zda je účelné, aby byla stavba samostatným předmětem právních vztahů, přičemž je záhodno zohlednit i to, zda lze vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba. Parkoviště je tak stavbou při splnění těchto podmínek.

Ovšem je nutné též respektovat pravomocná stavební a kolaudační rozhodnutí, která mají jako akty orgánů veřejné moci presumpci (předpoklad) správnosti. Pokud tato rozhodnutí označují stavbu jako parkoviště, jsou určující pro chápání stavby jako parkoviště a jako samostatnou místní nebo účelovou komunikaci dle § 12 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích.

Ze stejného důvodu je pak zřejmé, že v daném případě není aplikovatelné ustanovení § 120 odst. 1 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., neboť samostatná stavba parkoviště svou povahou k dálnici nenáleží, může být od stavby dálnice oddělena, a dle informací obsažených v zadání skutečně fyzicky od stavby dálnice oddělena je. Dané úvaze nasvědčuje i fakt, že jak dle v rozhodné době (zhotovení parkoviště) platného zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, tak i podle aktuálně platného zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, parkoviště není považováno za součást dálnice a nelze tvrdit, že by se stavba parkoviště stala součástí stavby dálnice už svým zbudováním.

#### **Závěr:**

**Pokud bylo parkoviště samostatnou stavbou, pak s ohledem na absenci superficiální zásady v rozhodné době platného a účinného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, nebylo součástí pozemku, na kterém bylo vystavěno, takže vlastnictví pozemku a parkoviště může svědčit odlišným osobám. S odkazem na totéž a dále s odkazem na v době zhotovení stavby platný zákon o pozemních komunikacích, který parkoviště nedefinoval jako součást dálnice, není důvod k tomu, aby se stavba parkoviště stala součástí dálnice v době svého vybudování. Účinnost zákona o pozemních komunikacích s ohledem na odpověď č. 1 nehraje v dané věci roli.**



#### **Odpověď na otázku č. 4**

V rámci odpovědi na otázku č. 1 bylo konstatováno, že přijetím zákona o pozemních komunikacích nedošlo ke změně (přechodu) vlastnictví. Stát nemůže na základě zákona autoritativně a bez náhrady nabývat vlastnické právo k nemovitým věcem od soukromých subjektů (fyzických a právnických osob). Přímé zestátnění (znárodnění) ze zákona bez vyvlastňovacího řízení je v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

#### **Závěr:**

**V podrobné odpovědi na otázku č. 1 se mimo jiné uvádí, že imperativ o státním vlastnictví dálnic a tedy i jejich součástí může platit jedině pro futuro. Zpětná účinnost zákona by byla v rozporu se zásadou zákazu retroaktivity v neprospěch soukromých osob, a tudíž s jedním z principů právního státu (čl. 1 Ústavy). Proto je § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nutné vykládat tak, že nelze majetek, který byl již zbudován a jehož vlastníkem (investorem) je stát, po účinnosti zákona převádět na osoby odlišné od státu, neboť ty již nemohou být podle nové právní úpravy vlastníky (součástí) dálnice. Tedy jde o zákonné omezení státu jako vlastníka, zákazem zcizení věci formou zákona ze strany Parlamentu jako jediného zákonodárného orgánu.**



**Odpověď na otázku č. 5**

Konečně pokud jde o pátou otázku, také zde je odpověď předeslána v rámci odpovědi na otázku první. Zákon nejen, že neměnil osobu vlastníka, ale ani nezrušil pravomocná kolaudační rozhodnutí. Je-li stavba zkolaudována jako parkoviště, její charakter takto trvá, nedojde-li k rekolaudaci.

**Závěr:**

**Definice odpočívky v § 12 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích je účinná ode dne 1. dubna 1997. Po tomto datu tak je odpočívkou nutno rozumět to, co je obsahem předmětné definice. To však ještě neznámá, že by tímto způsobem odpočívka automaticky a ex lege přešla do vlastnictví státu, pokud nebyla státem vlastněna před účinností zákona o pozemních komunikacích, ani že se ex lege mění pravomocná kolaudační rozhodnutí staveb nacházejících se v prostoru odpočívky a tato nadále zůstávají v právní moci a jsou platná.**

.

Brno, 15. 5. 2017

**Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., rektor Vysoké školy Karla Engliš**

**JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D., ředitel Ústavu práva Vysoké školy Karla Engliš**