

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Jindřich Novohradský

**Veřejná prostranství - vznik, trvání a
zánik**

Diplomová práce

Olomouc 2020

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Veřejná prostranství - vznik, trvání a zánik vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Častolovicích dne

Jindřich Novohradský

Rád bych na tomto místě poděkoval vedoucí mé diplomové práce JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. za její odborné rady a pomoc při zpracování této diplomové práce.

Obsah

Seznam zkratk	5
Úvod	6
1 Vymezení pojmů	8
1.1 Veřejné užívání	8
1.1.1 Obecné užívání	8
1.1.2 Zvláštní užívání	10
1.2 Veřejné prostranství	11
1.2.1 Demonstrativně vyjmenovaná veřejná prostranství	12
1.2.2 Znak neomezené přístupnosti	13
2 Vznik veřejného prostranství	16
2.1 Souhlas vlastníka jako nezbytný předpoklad vzniku veřejného prostranství	18
2.1.1 Obsah souhlasného projevu	20
2.1.2 Forma souhlasného projevu	21
2.2 Nutná sídelní potřeba	23
3 Trvání a zánik veřejných prostranství	27
3.1 Případy změn vlastnického práva	27
3.2 Změna názoru vlastníka (nesouhlas)	31
3.3 Údržba veřejného prostranství	32
3.4 Podmínky zániku veřejného prostranství	35
4 Závěr	39
Seznam použitých zdrojů	42
Abstrakt	46
Abstract	46
Klíčová slova	46
Key words	46

Seznam zkratk

LesZ – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

LZPS - Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

OZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

OZř – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

OZV – obecně závazná vyhláška

StZ – zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

ÚS – Ústavní soud České republiky

ZPK – zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Úvod

Výběr tématu diplomové práce pro mne nebyl jednoduchý. Nebyl jsem jasně přesvědčen, které oblasti práva bych se ve své závěrečné práci chtěl věnovat. Zajímalo mne jak soukromé, tak veřejné právo. Až jednou na výjezdním workshopu studentské právní poradny mluvila má nynější vedoucí diplomové práce JUDr. Veronika Tomoszková, Ph.D. o problémech spojených s veřejnými prostranstvími. Toto téma mne natolik zaujalo, že jsem se mu rozhodl věnovat. Spojovalo v sobě prvky jak veřejného, tak i soukromého práva (kolize vzniku, existence a užívání veřejných prostranství s vlastnickým právem), což vzhledem k mé nerozhodnosti, jaké oblasti se věnovat, bylo pro mne ideální volbou.

Po prvotním prostudování některých zdrojů jsem zjistil, že problematika veřejných prostranství je v posledních letech diskutovaným tématem především v člancích v odborných časopisech. Největším problémem se jeví vznik a existence veřejných prostranství na pozemcích ve vlastnictví osob soukromého práva. Navzdory tomu není dnes toto téma v odborné literatuře dostatečně zpracováno a ani judikatura nenabízí v mnoha ohledech jednoznačná řešení možných problémů. Z těchto důvodů si za cíl své diplomové práce stanovuji analyzovat na konkrétních případech, jak právní režim veřejného prostranství vzniká, trvá a případně zaniká a tím nabídnout možné odpovědi na zmíněné problémy.

Pro naplnění stanoveného cíle tak bude nezbytné zodpovědět hlavní výzkumnou otázku: Jaké jsou dle platné právní úpravy, aktuální judikatury a správní praxe podmínky vzniku veřejného prostranství na pozemku v soukromém vlastnictví? Ze zákonné definice veřejného prostranství uvedené v § 34 zákona o obcích (dále jen „OZř“)¹ totiž plyne, že veřejné prostranství může vzniknout i na pozemku osoby soukromého práva. Se vznikem veřejného prostranství jsou poté spojena určitá omezení plynoucí z veřejného užívání takového prostoru, se kterými vlastník nemusí souhlasit, a která mu následně brání volně nakládat s jeho pozemkem, přičemž dle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“)² je možné nuceně omezit vlastnické právo pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Je tedy potřeba podmínky vzniku podrobně zkoumat, aby nedocházelo k porušování vlastnických práv.

Právní úprava je ohledně této otázky velmi strohá. S pojmem veřejné prostranství operuje hned několik právních předpisů, jako např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „StZ“), zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Avšak jedinou zmínku o tom, co je to

¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

² Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku české republiky, ve znění pozdějších předpisů.

veřejné prostranství, nalezneme pouze v již zmiňovaném ustanovení § 34 OZř. Tato zákonná definice je však velmi obecná. Otázky vzniku z tohoto ustanovení dovodím jen velmi ztěžka a je proto nutné pro návod nahlédnout do rozhodovací praxe soudů. Například Ústavní soud (dále také „ÚS“) se touto otázkou zabýval ve svém nálezu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, kde mimo jiné říká, že: „*Prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je veřejným prostranstvím ex lege.*“ Tento nález hodlám podrobněji zkoumat a spolu s dalšími rozsudky našich nejvyšších soudních instancí bude jedním ze stěžejních zdrojů mé práce. Ohledně vzniku tak vymezím podmínky, za kterých veřejná prostranství vznikají, a v rámci toho se také zaměřím na tzv. teorii veřejného věnování, která dle judikatury i nauky představuje v případech vzniku veřejných prostranství na pozemcích soukromých osob nezbytný předpoklad.

Po objasnění podmínek vzniku veřejného prostranství je však nutné zodpovědět i další otázky, a to konkrétně: Za jakých podmínek veřejné prostranství nadále trvá a jaká jsou kritéria pro zánik veřejného prostranství? Nejčastěji totiž tyto otázky vyvstávají při změně vlastnického práva k pozemku, na němž se nachází veřejné prostranství. S tím souvisí i problematika údržby, tedy kdo má povinnost veřejné prostranství, zejména na pozemku ve vlastnictví osoby soukromého práva, udržovat?

Zpočátku mé práce vymezím pojmy, se kterými budu dále v textu pracovat. Jsou jimi např. veřejné užívání, jelikož v jeho rámci jsou veřejná prostranství různými způsoby užívána, a dále i samozřejmě samotný pojem veřejného prostranství. Pro tyto účely mi budou nápomocné učebnice správního práva, zákony a další monografie. Vymezení těchto pojmů bude klíčové, jelikož z nich budu dále vycházet při zkoumání podmínek vzniku, trvání a zániku a budu tak schopen poukázat na případné zákonné nedostatky.

Dále se již budu zabývat zkoumáním jednotlivých podmínek vzniku, trvání a zániku na základě analýzy soudních rozhodnutí ve spojení s odbornými články, a to s ohledem na zásahy do vlastnického práva vlastníka veřejného prostranství. Při řešení těchto otázek budu vycházet především právě z judikatury, jelikož jiných zdrojů na toto téma příliš mnoho není. Na základě výše jmenovaných zdrojů se pokusím vnést svůj pohled na věc tak, jak se mi jeví být nejspravedlivějším. Nakonec shrnu své závěry, ke kterým jsem v průběhu práce dospěl.

Následující práce vychází z právního stavu ke dni 13. 12. 2019.

1 Vymezení pojmů

Jak jsem již v úvodu zmínil, pro přehlednost této práce bude nejprve nutné vymezit pojmy, se kterými v následujících kapitolách pracuji. Při definování pojmů nahlédnu i do dob minulých, konkrétně do časů první republiky, kdy na toto téma vznikalo mnoho odborných textů a této tematice byla věnována poměrně velká pozornost. Stav nauky v tomto období byl na vysoké úrovni, a proto by dobové závěry mohly být zcela aplikovatelné i dnes, nebo být alespoň dobrou inspirací.

1.1 Veřejné užívání

Jedním ze stěžejních bodů mé práce je konflikt soukromého a veřejného práva, respektive konflikt mezi právem vlastníka nakládat se svým vlastnictvím podle jeho představ a veřejným zájmem na veřejném užívání veřejného prostranství. Proto je nezbytné zmínit, co se rozumí veřejným užíváním. Jde o obecný institut správního práva, který nachází využití v celé řadě oblastí činnosti veřejné správy. J. Staša v pražské učebnici správního práva definuje veřejné užívání jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů,*“ kdy smyslem tohoto užívání je poskytování užítku.³ V historickém kontextu se od dob počátků samostatného českého (potažmo československého) státu přístup k vymezení pojmu veřejného užívání prakticky nezměnil. V meziválečném období tomuto tématu byla věnována značná pozornost,⁴ obzvláště co se týče obecného užívání jako jedné ze složek veřejného užívání. Nutno podotknout, že tehdy byl pojem veřejného užívání s pojmem obecné užívání používán promiscue. Jako dnes však ani tehdy nebylo veřejné užívání, až na výjimky v určitých zákonech, jako např. ustanovení ohledně užívání veřejných vod ve vodním zákoně,⁵ nikde explicitně definováno. Jeho obsah tak byl především dovozován naukou⁶ a judikaturou.

1.1.1 Obecné užívání

Výše jsem již naznačil, že pojem veřejného užívání dále dělíme, a to na užívání obecné a zvláštní. S pojmem obecné užívání pracuje hned několik zákonů. Z veřejnoprávních předpisů je to například zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „LesZ“) nebo zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPK“). S tímto pojmem se však setkáme i ve sféře soukromoprávní, kdy ho používá zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění

³ STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

⁴ Např. JANOVSKEJ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, 126 s.

⁵ Ustanovení § 15 zákon č. 71/1870 čes. z. z., o tom, kterak lze vody užívati, ji svozovati a jí se brániti.

⁶ Např. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 280 – 282.

pozdějších předpisů (dále jen „OZ“) ve svém § 490, který uvádí, že „*Věc určená ke obecnému užívání je veřejný statek.*“ Pro tuto práci je však nejpodstatnější, že se pojem obecného užívání objevuje i v zákonné definici veřejného prostranství v § 34 OZř, kde tvoří základní znak veřejných prostranství.

Prvorepubliková nauka vymezovala obecné užívání jako užívání věci odpovídající jejímu určení a nevylučující stejného užívání ostatních.⁷ Můžeme si zde povšimnout podobnosti se současnou definicí veřejného užívání J. Staši, což svědčí o závěru, že tehdejší pojem obecné užívání můžeme chápat ve shodném významu jako dnešní veřejné užívání. V tehdejší právní řádě bychom všeobecné zákonné vymezení obecného užívání nenalezli. Avšak v některých zákonech, jako byl např. vodní zákon,⁸ se určité znaky vyskytovaly. Např. v § 15 zmiňovaného vodního zákona, který krom konkrétních znaků obecně říkal, že každý může užívat veřejné vody způsobem obyčejným, bez zvláštní přípravy, v rámci policejních předpisů, kterým nevylučuje jiné od podobného užívání. Vidíme tak zde shodnost se znaky, které zastávala nauka.⁹

Současný přístup k tomuto institutu se nezměnil. J. Staša obecným užíváním rozumí zpravidla bezplatné užívání určitým uživatelem, které nevylučuje užívání ostatními (i potencionálními) uživateli, přičemž právní možnost obecného užívání vzniká přímo ze zákona a v případě, že jeho obsah není právní normou specifikován, musí jít o užívání obvyklé vzhledem k účelovému určení danému povahou toho kterého materiálního statku.¹⁰

Znaky obecného užívání dále nalezneme i v některých zákonech. Tak například ZPK v § 19 odst. 1 věta první uvádí, že „*V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a ke účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.*“ Už konkrétnějším způsobem pro účely užívání lesů definuje obecné užívání lesa LesZ v § 19 odst. 1 tak, že „*Každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.*“

Z výše uvedeného můžeme rozpoznat obecně použitelné znaky obecného užívání, kdy materiální statek je třeba užívat:

- v souladu s jeho obecným účelem plynoucím ze zákona nebo z povahy věci (např. jízda nebo chůze po pozemních komunikacích),

⁷ JANOVSKEJ, Jaroslav. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991.

⁸ Zákon č. 71/1870 čes. z. z., o tom, kterák lze vody užívat, jí svozovat a jí se bránit.

⁹ TILSCH, Emanuel. *Občanské právo: část všeobecná*. Editor Jiří SPÁČIL. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 146 – 148.

¹⁰ STAŠA, Josef. Obecné užívání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220 - 221.

- obvyklým způsobem, který nevylučuje z obdobného užívání ostatní (např. odběr povrchových vod bez použití zvláštního technického zařízení),
- na základě zákonného zmocnění nebo plynoucího z povahy věci (právní titul obecného užívání – z povahy věci plyne například fakt, že dýcháme, tím užíváme veřejný statek - vzduch),
- zpravidla každý je oprávněn k tomuto užívání, a to bezplatně.

V určitých situacích však lze na základě zákona i obecné užívání omezit,¹¹ pokud je toho třeba, např. zákaz odběru povrchových vod při nízkém stavu hladiny vody,¹² nebo zákaz vstupu do lesa při nepříznivých povětrnostních podmínkách,¹³ a to rozhodnutím orgánu státní správy.

1.1.2 Zvláštní užívání

*Zvláštní užívání je druh veřejného užívání, při němž právní možnost užívat předmětný materiální statek vzniká ze správního aktu, který má povahu povolení.*¹⁴ J. Janovský mluví o zvláštním užívání jako o takovém užívání, které jde mimo rámec obecného užívání veřejného statku a které zároveň vyžaduje povolení příslušného subjektu veřejné správy.¹⁵ Od obecného užívání ho odlišuje právě jeho účel, způsob užívání, právní titul, na jehož základě je užívání umožněno, okruh oprávněných subjektů, stanovení podmínek užívání a v neposlední řadě také úplatnost.

Oprávnění k němu vzniká na základě konstitutivního správního aktu – povolení příslušného správního orgánu. Jeho účel je jiný než obvyklý účel, např. při rekonstrukci domu nemám jinou možnost než složit stavební materiál na ulici – ulice obvykle neslouží pro účel uložení materiálu. Stejně tomu je i u způsobu užívání, který je taktéž jiný než obvyklý, opět např. zábor veřejného prostranství pro reklamní akci. Oprávněným subjektem je zde pouze ten, komu bylo povolení vydáno, a to za podmínek stanovených tímto povolením. Nakonec je třeba dodat, že zvláštní užívání je zpravidla zpoplatněno. K tomu ÚS uvádí: *„jednou z funkcí povinnosti platit poplatky za zvláštní užívání veřejného prostranství je zajistit prostřednictvím ekonomického tlaku obce, aby zvláštní, tj. nezbytně omezené a ostatní uživatele vylučující užívání veřejného prostranství, nebylo upřednostňováno nad užíváním obecným.“*¹⁶ Obecné užívání, už ze samotné podstaty, by tak mělo převažovat nad užíváním zvláštním.

¹¹ STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221 – 223.

¹² Ustanovení § 6 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Ustanovení § 19 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

¹⁵ JANOVSÝ, Jaroslav. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 994.

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, část VII./a.

Zákonné vymezení zvláštního užívání nalezneme například v zákoně o místních poplatcích,¹⁷ a to v jeho § 4 odst. 1, který říká, že zvláštním užíváním veřejného prostranství se rozumí „*provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl.*“ Jde tedy sice o vymezení zvláštního užívání ve vztahu k veřejným prostranstvím za účelem výběru místních poplatků, ale lze si díky této definici potvrdit naukou dovozené závěry.

1.2 Veřejné prostranství

Těžištěm této práce je definice veřejného prostranství. Podle znaků veřejného prostranství totiž potom můžeme usuzovat na jeho možný vznik, trvání a zánik. Veřejné prostranství je jedním z předmětů veřejného užívání.¹⁸ Ve svém § 34 ho definuje OZř, a to tak, že „*veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“ Jedná se o obecnou definici veřejného prostranství, jejímž primárním účelem bylo vymezit veřejná prostranství pro stanovování místních poplatků za zvláštní užívání veřejných prostranství dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, a se kterou následně pracují i další zákony, jako např. StZ.¹⁹ Toto ustanovení však nelze považovat za právní titul opravňující užívat pozemek v obci jako veřejné prostranství. Tím je totiž samotné obecné užívání, které je vázáno na věnovací akt, jímž je prostor věnován veřejnému užívání. Takovým aktem pak je souhlas vlastníka s veřejným užíváním (viz dále).²⁰ Skutečnost, že je určitý prostor fakticky veřejně užíván, je pak vedle neomezené přístupnosti, která s tím souvisí, hlavním znakem veřejného prostranství.²¹

Z uvedeného ustanovení kromě přímo demonstrativně uvedených prostorů plynou další znaky veřejného prostranství, kterými jsou neomezená přístupnost (kterou dle mého názoru nelze chápat absolutně, viz dále), s tím související požadavek, aby takové prostranství sloužilo obecnému užívání, a nakonec irelevantnost vlastnického práva k tomuto pozemku.

¹⁷ Zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Dalším předmětem veřejného užívání je např. krajina, lesy, vodní toky nebo kmitočtové spektrum viz STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221.

¹⁹ VÁŇA, Luboš. In VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 180 (§ 34).

²⁰ MÁCHA, Aleš. Bezdůvodné obohacení za užívání účelové komunikace. *Právní rozhledy*, 2017, č. 21, s. 748.

²¹ MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 157.

1.2.1 Demonstrativně vyjmenovaná veřejná prostranství

Co se týče demonstrativně uvedených prostranství, je tento způsob výčtu logický, jelikož není v silách zákonodárce postihnout všechny v úvahu připadající možnosti veřejných prostranství. Napadá mne tak ihned po přečtení této definice otázka, zdali demonstrativním výčtem uvedené prostory musí taktéž splňovat podmínku přístupnosti bez omezení, nebo zdali jsou veřejným prostranstvím již tím, že jsou některým z vyjmenovaných prostorů. Odpověď na tuto otázku podle mne plyne už ze samotného způsobu výčtu. Zákon příkladem vyjmenovává některá bez omezení veřejně přístupná veřejná prostranství a dále právě znak neomezeného přístupu každému výslovně uvádí jako sjednocující prvek s uvedenými, aby pokryl i ostatní případy veřejných prostranství v § 34 nevyjmenované. Navíc tento závěr plyne už ze samotné podstaty veřejného užívání, neboť veřejná prostranství jsou předmětem veřejného užívání, tedy takového užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které je umožněno předem neomezenému okruhu uživatelů – viz definice v podkapitole 1.1. Ostatně ani v judikatuře ÚS nejsou o tomto znaku pochyby. Podle něho je veřejným prostranstvím každý prostor, který je přístupný všem bez omezení a slouží obecnému užívání, přičemž prostor splňující znaky veřejného prostranství je veřejným prostranstvím ze zákona, a dále ÚS poukazuje na provázanost definice, když říká, že: „slova *„a další prostory přístupné bez omezení“* obsažená v tomto ustanovení je nutné vykládat tak, že nejde o jakékoliv prostory, tj. *„jiné prostory“*, ale že jde o prostranství mající obdobný charakter jako *„náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň“*.²² Obdobně je tomu i v právní teorii²³ nebo i v jiných zemích.²⁴

Naopak tedy prostor, který sice může připomínat (slovy ÚS má obdobný charakter) např. park či veřejnou zeleň, ale není obecně veřejnosti přístupný, veřejným prostranstvím být nemůže. Takovým prostorem mohou být např. dvorní trakty uprostřed bytových domů. Tyto dvorky jsou často plné zeleně a laviček, což navozuje dojem, že se jedná o nějaký malý městský parčík, popř. městskou zeleň. Často se tyto dvorky vyskytují v Praze.²⁵ Bývají obvykle uzavřeny bránami, nebo je přístup do nich možný skrze vstup do domu. Z toho je patrné, že nesplňují podmínku přístupu bez omezení, a především jejich účelem není sloužit obecnému užívání, tedy užívání kýmkoliv, ale obyvatelům domu. Nemohou tedy být veřejným prostranstvím, ačkoliv by se tak mohlo na první pohled zdát.²⁶ Ostatně stejný přístup vyjádřil i ÚS: „*Dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště,*

²² Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, část VII./a.

²³ Např. ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 806.

²⁴ CRISPI, Gianluca. *The Law of Public Spaces* [online]. Future of Places, 19. června 2015 [cit. 15. června 2019]. Dostupné na: <<http://futureofplaces.com/wp-content/uploads/2016/03/Crispi.pdf>>.

²⁵ Viz např. tematický seriál Tajemství pražských dvorků pořadu České televize *Z metropole* [online]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/porady/10116288835-z-metropole/7083-tajemstvi-prazskych-dvorku/>>.

²⁶ Např. v případě, kdy obyvatelé domu nechávají během dne bránu do dvora otevřenou.

*nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hraje děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění závisí na vůli vlastníka nebo provozovatele.*²⁷

1.2.2 Znak neomezené přístupnosti

Na druhou stranu existují i případy, kdy ačkoliv je přístup např. do určitého parku omezen, není třeba dle mého názoru tento znak vykládat zcela striktně a zmiňovaný park zůstává nadále veřejným prostranstvím se všemi s tím spojenými důsledky. Tento přístup by mohl být zejména praktický v případech, kdy vlastník pozemku, na němž se nachází veřejné prostranství, chce z nějakého legitimního důvodu omezit přístup na něj. K. Černín k takové situaci ve svém článku uvádí: „*fakt, že se park či tržišť ve vlastnictví obce na noc zavírají, není na překážku tomu, aby mohly být považovány za veřejné prostranství. Obezřetněji je však třeba přistupovat k časově omezenému užívání v případě, kdy se sporné veřejné prostranství nachází na pozemku fyzické či právnické osoby. Zde je třeba pečlivě vážit, zda omezením přístupu, byť jen částečným, není zpochybněna vůle dané osoby věnovat svůj pozemek bez zbytku k naplňování veřejného účelu.*“²⁸ Opačného názoru jsou autoři K. Huneš, A. Mácha a E. Randusová, kteří podmínku neomezené přístupnosti vyžadují bezpodmínečně a dále kritizují Černínovo rozlišování mezi vlastníky – soukromými osobami a obcí.²⁹

S druhým závěrem nelze než souhlasit s odkazem na čl. 11 odst. 1 LZPS, kdy vlastnické právo všech vlastníků má stejný obsah a požívá stejné ochrany. Obec totiž na základě tohoto příkazu ústavní síly musí mít stejnou možnost rozhodovat o svém vlastnictví jako osoba soukromého práva. Omezením přístupu v době, kdy veřejné prostranství vzniká obecním užíváním veřejností, tak může projevit vůli, že nesouhlasí s tím, aby předmětný prostor byl veřejným prostranstvím. Na tom může mít obec bezpochyby řadu zájmů (např. zájem na ochraně určitého majetku obce nebo zájem na budoucím stavebním využití pozemku). Zákon nikde nestanovuje, že by pozemky ve vlastnictví obce byly automaticky veřejným prostranstvím. Nelze proto paušálně uzavřít, že veškeré prostory obce spadající pod definici veřejného prostranství v § 34 OZř jsou automaticky veřejným prostranstvím. Obec by totiž byla následně omezena v nakládání se svými pozemky, čímž by oproti ostatním vlastníkům byla značně znevýhodněna. Na vznik veřejného prostranství na obecním pozemku se proto musí použít obdobné podmínky jako pro všechny ostatní vlastníky (viz dále).

Co se však týče výjimek z podmínky neomezené přístupnosti, souhlasím v tomto s K. Černínem. Nenapadá mne důvod, proč by částečné omezení přístupu stanovené z racionálního

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03, část VII.

²⁸ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 807.

²⁹ HUNEŠ, Karel, MÁCHA, Aleš, RANDUSOVÁ, Eva. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 366 – 367.

důvodu,³⁰ které není všeobecně v rozporu s obecným užíváním, resp. převážně obecné užívání nevylučuje, mělo vyjmout takový prostor z definice veřejného prostranství dle § 34 OZř. Užívání veřejného prostranství je předmětem veřejného užívání. Jak jsem již nastínil v kapitole 1., zákonodárce svým přístupem naznačuje, že i veřejné užívání je omezené. Například v § 6 odst. 4 vodního zákona,³¹ podle kterého mohou vodoprávní úřady obecné nakládání s povrchovými vodami rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem. Podobnou úpravu nalezneme i v LesZ, kde podle § 19 odst. 1 věty druhé je každý při obecném užívání lesa povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců, přičemž podle odst. 3 může orgán státní správy lesů z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnout z vlastního podnětu, či na návrh vlastníka lesa o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa. Stejně je tomu i v případě veřejným prostranstvím nejpodobnějším, a to u účelových komunikací, kde podle § 7 odst. 1 věty druhé ZPK lze na návrh vlastníka účelové komunikace upravit nebo omezit přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Je tedy spravedlivé, že např. stát nebo obec mohou ovlivňovat užívání cizího pozemku,³² zatímco jeho vlastník žádnou takovou možnost nemá? Domnívám se, že nikoliv.

Z výše uvedeného je patrné, že různá omezení mají svá opodstatnění, a naopak vlastně slouží i k ochraně obecného užívání. Je tedy třeba dle mého názoru u veřejných prostranství vždy nahlížet na účel (omezení musí být takového druhu, aby z nich bylo zřejmé, že jejich účelem není vyloučit obecné užívání) a rozsah omezení, abychom mohli říci, že se již jedná o omezení takového rozsahu, které vylučuje nebo podstatně omezuje obecné užívání a v podstatě tak vylučuje vůli vlastníka umožnit takový prostor veřejnosti užívat v rámci veřejného užívání. V tomto ohledu však nelze stanovit žádné objektivní hledisko, a bude třeba tyto skutečnosti posuzovat jednotlivě případ od případu.

Domnívám se však, že tento přístup lze uplatnit pouze u existujících veřejných prostranství, to znamená, že omezení nastanou na veřejném prostranství, o jehož existenci není pochyb. Veřejně přístupné prostory, u kterých byl přístup odjakživa nějakým způsobem omezen (může se jednat o placení vstupného), totiž nikdy podmínku neomezené přístupnosti nesplňovaly, a tak se ani nemohly stát veřejným prostranstvím.

³⁰ Tím může být ochrana majetku v případě omezení přístupu na noc, jelikož v noci dochází nejčastěji k poškozování takového majetku.

³¹ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³² V případě státu skrze povinnosti stanovené například v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo u obcí skrze obecně závazné vyhlášky o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

Kdybych setrval na bezpodmínečném znaku neomezené přístupnosti, vedlo by to podle mého názoru k absurdní situaci, kdy vlastník nemá žádnou možnost, ani při změně okolností oproti těm, za kterých v počátku věnoval svůj pozemek k veřejnému užívání, ovlivnit užívání svého pozemku. Takových situací si jistě lze představit nespočet. Například vlastník, soukromá osoba bydlící v klidné okrajové části města, dobrovolně věnuje část svého pozemku veřejnosti pro veřejné užívání jako veřejnou zeleň. Lidé zde tráví volný čas, chodí na pikniky a procházky. Postupem času se město zvětšuje, roste počet obyvatel a s tím se i zvětšuje vytiženost tohoto veřejného prostranství. Roste hluk, nepořádek, usazují se zde bezdomovci, a ve večerních hodinách dochází dokonce k drobnému poškozování sousední nemovitosti vlastníka veřejného prostranství.³³ Samozřejmě existují prostředky k udržování veřejného pořádku skrze obecně závazné vyhlášky obcí (dále jen „OZV“), avšak ty se spíše míjejí účinkem a navíc nemohou zcela postihnout všechny výše uvedené situace. Vlastníkovi poté nezbývá nic jiného než tyto problémy trpět.

Je tedy v takovýchto případech spravedlivé, aby při změně okolností neměl vlastník možnost ovlivnit užívání svého pozemku? Domnívám se, že není a dochází tak k nepřiměřenému omezování vlastnického práva. Proto jak jsem již uvedl, spatřuji řešení v tom, že omezení, která mají legitimní cíl a zcela nebo v nepřiměřené míře nevylučují veřejné užívání, by měla být přípustná a neměla by být chápána jako nepřípustné omezení veřejného užívání. Zároveň je však třeba zdůraznit, že tento svůj přístup zaujímám pouze jako výjimku z obecně přijímaného znaku neomezené přístupnosti. Jinak by to totiž vedlo k závěrům, že omezením přístupu by pro nenaplnění tohoto definičního znaku mohlo veřejné prostranství zaniknout. To by následně znamenalo deformaci veřejných prostorů. Slovy Ústavního soudu: „*Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem.*“³⁴ Tímto veřejným zájmem může být například zájem na zachování čistoty na veřejných prostranstvích nebo na ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, které obec reguluje skrze své OZV.

³³ Podobný případ, ovšem ohledně omezení přístupu na veřejnou komunikaci, byl již v minulosti před Nejvyšším správním soudem řešen, kdy docházelo k odcizování stavebního materiálu z pozemku vlastníka veřejné cesty, který ji následně ve snaze těmto krádežím zabránit zahradil bránou, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2009, sp. zn. 5 As 27/2009. Nejvyšší správní soud zde poukázal na možnost řešení skrze řízení dle § 7 odst. 1 ZPK. Obecné užívání však lze pouze omezit, nikoliv zcela vyloučit viz VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. rozšířené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 12, [2019-11-13]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Verejne_cesty-II.pdf>.

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, část VII./a.

2 Vznik veřejného prostranství

Na základě výše uvedené definice ve spojení s výkladem provedeným Ústavním soudem je tedy jasné, že veřejné prostranství vzniká ze zákona, a to naplněním zákonných znaků. Pokud tedy obce vedou o veřejných prostranstvích nějakou evidenci (například soupis veřejných prostranství pomocí OZV), ať už jde o jakoukoliv formu, těmito akty pouze deklarují ze zákona plynoucí existenci veřejného prostranství, které vzniklo již samotným vstupem ve veřejné užívání.³⁵ Připomínám, že krom přímo zákonem vyjmenovaných prostorů jsou dle zákonné definice veřejnými prostranstvími také prostory přístupné bez omezení, tedy takové, které jsou schopné sloužit obecnému užívání, dále dle judikatorně dovozeného znaku musí být obdobného charakteru jako demonstrativně vyjmenovaná veřejná prostranství a nakonec je lhotečné, kdo je vlastníkem takového pozemku. Právě kvůli tomuto znaku, že není rozhodné, kdo je vlastníkem pozemku, mohou vznikat problematické situace, které je třeba následně řešit. Takovými nejčastěji budou ty, kdy vlastníkem pozemku, na němž má veřejné prostranství vzniknout, je osoba soukromého práva.

Domnívám se však, že na základě některých názorů³⁶ ani v případě vlastníků – obcí není situace zcela jasná. Vznik veřejného prostranství na pozemcích v majetku obce v případě, kdy veřejné prostranství vzniklo v místě, které i územní plán obce nebo jiný právní akt obce označuje jako veřejné prostranství,³⁷ zřejmě nebude činit větší obtíže, jelikož obec v územním plánu projevuje vůli, respektive souhlas s tím, že je či bude určitý pozemek jako veřejné prostranství užíván, a dalo by se říci, že tím tento prostor pro takový účel veřejnosti věnuje. Těžko by se pak obec domáhala vyloučení přístupu, když navenek prezentuje, že jde o veřejné prostranství. Avšak za situace, kdy tuto svou vůli nijak veřejně nevyjádří, dle mého názoru nelze mluvit o veřejném prostranství. To znamená, že ne všechny obecní pozemky jsou automaticky veřejným prostranstvím, jak by se možná mohlo zdát.³⁸

Vzniká tak otázka, zdali si pro vznik veřejného prostranství vystačíme pouze se znaky uvedenými v zákonné definici. K. Černín dospívá k názoru, že zákonné znaky jsou dostačující pouze pro deklaraci veřejného prostranství na pozemku ve vlastnictví subjektu veřejného práva,

³⁵ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, Pl. ÚS 21/02: „*Obec je vázána zákonnou definicí veřejného prostranství v příslušném ustanovení zákona, povinností dodržovat právní řád České republiky, stejně jako požadavkem ústavně konformního výkladu obecného (podústavního) práva.*“

³⁶ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 808.

³⁷ Avšak skutečnost, že obec určitý svůj pozemek považuje za veřejné prostranství, ještě neznamená jeho existenci. Jak jsem již uvedl, veřejné prostranství vzniká naplněním znaků ze zákona, kde nepostradatelným znakem je veřejné užívání. Pokud tedy takový pozemek není veřejně užíván, striktně vzato se nejedná o veřejné prostranství i přes deklaraci obcí.

³⁸ Ačkoliv v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu nalezneme rozhodnutí, ve kterých Nejvyšší správní soud obecní pozemek splňující ze zákona vyplývající znaky veřejného prostranství automaticky považoval za veřejné prostranství, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2005, sp. zn. 5 As 49/2004.

přičemž tento svůj názor obhajuje tím, že: „*veřejnoprávní korporace vlastní svůj majetek v první řadě proto, aby sytily veřejné potřeby a naplňovaly obecné blaho, z čehož lze dovodit i určitá omezení ve volné dispozici s tímto majetkem.*“ Dle K. Černína jsou tak obecní pozemky ve veřejném užívání automaticky veřejným prostranstvím bez ohledu na souhlas vlastníka – obce.³⁹ S tím však opět s ohledem na LZPS stanovený ústavní příkaz stejného přístupu k vlastnickému právu jakéhokoliv subjektu nelze souhlasit.⁴⁰ Jak jsem již nastínil, domnívám se, že ne všechny obecní pozemky splňující výše popsané znaky jsou automaticky veřejným prostranstvím. Aby byl naplněn požadavek čl. 11 odst. 1 LZPS, musí mít obec o tom, jestli daný pozemek bude či ne veřejným prostranstvím, možnost rozhodnout sama stejně jako ostatní vlastníci (viz dále).

Dále pak dovozuje další znaky, které je třeba splnit k tomu, aby veřejné prostranství mohlo na pozemku osoby soukromého práva vzniknout, aniž by bylo porušeno její právo vlastnit majetek plynoucí z čl. 11 LZPS, vycházejíc přitom z bohaté judikatury týkající se pozemních komunikací. Skutečností, která ho k těmto závěrům vede je, že zákonná definice veřejného prostranství uvádí ulice jako typický příklad veřejného prostranství, přičemž ulice jsou tvořeny právě pozemními komunikacemi a i zde může dojít ke vzniku pozemní komunikace (konkrétně účelové komunikace) na pozemku ve vlastnictví osoby soukromého práva. Pozemní komunikace tvořící ulice a chodníky jsou tedy podmnožinou veřejných prostranství.⁴¹ Jelikož případy sporů o veřejně přístupnou cestu jsou poměrně časté, dovodily nejvyšší soudní instance pro řešení takových sporů další dva znaky, kterými jsou souhlas vlastníka pozemku (neboli tzv. veřejné věnování) a nutná komunikační potřeba,⁴² kterou pro účely veřejných prostranství K. Černín nazývá nutnou sídelní potřebou.⁴³ Tyto znaky se potom dále snaží aplikovat i na vznik veřejných prostranství obecně.

Domnívám se, že tento přístup ohledně použití judikatury týkající se pozemních komunikací, je i pro vznik veřejných prostranství použitelný. V obou případech totiž ke vzniku jak veřejné účelové komunikace, tak i veřejného prostranství dochází velice často živelně a vlastníci jsou následně omezeni ve výkonu svého vlastnického práva veřejným užíváním. Aby pak takové omezení nebylo nezákonným omezením v rozporu s imperativem čl. 11 odst. 4 LZPS, je třeba stanovit jasné podmínky, které již v případě veřejných cest existují, dovozené právě skrze rozhodovací činnost ohledně pozemních komunikací. Proto se v dalším textu těmto dvěma

³⁹ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 808.

⁴⁰ Obdobně HUNEŠ, Karel, MÁCHA, Aleš, RANDUSOVÁ, Eva. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 368.

⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2005, sp. zn. 5 As 49/2004 – ačkoliv se domnívám, že celý tento případ byl bezpředmětný, jelikož z odůvodnění rozsudku plyne, že veřejná cesta/veřejné prostranství zaniklo z důvodu zrušení veřejného užívání, nověji rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2010, sp. zn. 2 As 49/2010.

⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2008 sp. zn. 6 As 80/2006.

⁴³ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 808 – 814.

podmínkám budu podrobněji věnovat. Zaměřím se na nezbytnost souhlasu vlastníka s veřejným užíváním, jeho obsah a formu, zdali může být souhlas projeven i konkludentně a jestli je vůbec třeba dovozovat znak určité nutné (dle K. Černína sídelní) potřeby.

2.1 Souhlas vlastníka jako nezbytný předpoklad vzniku veřejného prostranství

V odborné literatuře se o tomto znaku též hovoří jako o veřejném věnování, respektive věnování pro veřejné účely, věnování veřejnému užívání apod.⁴⁴ Dle mého názoru je souhlas vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku nejdůležitějším znakem veřejného prostranství a zároveň největším nedostatkem zákonné definice veřejného prostranství, jelikož zákon ho jako znak neuvádí a musí tak být dovozován. Pokud bych totiž připustil možnost vzniku veřejného prostranství i bez souhlasu vlastníka daného pozemku, znamenalo by to nepřijatelné omezení vlastnického práva v rozporu s čl. 11 odst. 4 LZPS. Vznikem veřejného prostranství totiž pro vlastníka vyvstávají povinnosti, které ho ve výkonu jeho vlastnického práva bezpochyby značně omezují (jedná se především o povinnost zdržet se bránění veřejnému užívání jeho pozemku)⁴⁵ a bez jeho souhlasu se vznikem veřejného prostranství by se fakticky jednalo o nucené omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 LZPS. Tyto povinnosti ohledně veřejných prostranství sice v zákoně nenajdeme,⁴⁶ jsou však dovozovány již ze samotné povahy veřejného statku.⁴⁷

Abyste totiž v našem právním řádu mohlo dojít k zákonnému omezení základního, v našem případě vlastnického práva, muselo by takové omezení splňovat přísné podmínky, jež právě čl. 11 odst. 4 LZPS stanovuje. Těmi je zejména požadavek, že dané omezení je ve veřejném zájmu, uloženo na základě zákona a především za náhradu. Domnívám se však, že vznik veřejného prostranství nelze s nuceným omezením vlastnického práva, ba dokonce ani s vyvlastněním zaměňovat, a to z důvodu nenaplnění hned všech tří zákonných podmínek pro vyvlastnění. Podle mne totiž nemůže existovat dostatečně silný veřejný zájem na vzniku veřejného prostranství bez souhlasu vlastníka, jelikož veřejné prostranství není žádnou zcela nepostradatelnou společenskou potřebou, která by ospravedlnila nedobrovolný zásah do vlastnického práva.⁴⁸ V této souvislosti mohu zmínit i názor K. Černína, který mluví o veřejném prostranství jako o určitém luxusu, jehož

⁴⁴ JANOVSÝ, Jaroslav. In *Slovník veřejného práva československého*. Sv. II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991.; nověji MAZÁNEK, Ondřej. *Účelové pozemní komunikace – střet práva veřejného a soukromého* [online]. epravo.cz, 2. srpna 2012 [cit. 8. srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/ucelove-pozemni-komunikace-stret-prava-verejneho-a-soukromeho-84182.html>>.

⁴⁵ MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 10, s. 363.

⁴⁶ Na rozdíl od ZPK, kde v ustanovení § 19 odst. 1 je právo každého na obecné užívání pozemních komunikací výslovně upraveno.

⁴⁷ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 815.

⁴⁸ Obdobně HUNEŠ, Karel, MÁCHA, Aleš, RANDUSOVÁ, Eva. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 370.

zřízení lze odložit do doby, až nazraje čas a bude dána vůle vlastníka zbavit se svého pozemku,⁴⁹ na rozdíl například od dopravních staveb, u kterých StZ možnost vyvlastnění poskytuje,⁵⁰ zatímco u veřejných prostranství mohou dle StZ obce pouze zřídit předkupní právo k pozemku.^{51, 52}

Tím vlastně odpovídám i na druhou podmínku nuceného omezení vlastnického práva a vyvlastnění, tedy že takové omezení musí být na základě zákona (tzv. expropriační titul), když pro vznik veřejného prostranství zákon možnost nuceného omezení a vyvlastnění proti vůli vlastníka nikde explicitně neuvádí.

A nakonec i třetí podmínka, náhrada za omezení/vyvlastnění, vylučuje dle mého názoru úvahu o tom, že souhlas vlastníka ke vzniku veřejného prostranství není nutný kvůli tomu, že veřejné prostranství vzniká dle ÚS již splněním definičních znaků ze zákona a o jakékoliv kompenzaci za toto omezení zákon mlčí. Pokud se tedy náhrada za takové omezení nepřiznává,⁵³ nemůže jít o omezení v souladu s LZPS, a tedy aby veřejné prostranství mohlo vzniknout v mezích zákona, je třeba vždy souhlasu vlastníka.⁵⁴

Navíc by fakt, že souhlasu vlastníka není třeba, mohlo znamenat živelné vznikání veřejných prostranství jednoduše tak, že veřejnost začne bez ohledu na vlastníka užívat jeho pozemek jako veřejné prostranství, a tím by došlo i k jeho vzniku. Takovou situaci považuji za zcela absurdní, připomínající dobu minulého režimu, kdy „vše bylo všech“, a tedy zcela neslučitelnou se současným právním řádem, konkrétně s čl. 11 odst. 1 LZPS a ustanovením § 1012 OZ,⁵⁵ který je projevem ústavního příkazu čl. 11 LZPS na zákonné úrovni.

Lze tak s jistotou uzavřít, že v případě vzniku veřejných prostranství se nejedná o nucené omezení vlastnického práva, jak to předpokládá čl. 11 odst. 4 LZPS. Z tohoto důvodu je nutno dospět k závěru, že pokud zákon neumožňuje proti vůli vlastníka vznik veřejného prostranství, je a contrario souhlasu vlastníka pozemku vždy třeba. Pokud tedy tato vůle věnovat svůj pozemek pro vznik veřejného prostranství neexistuje, nemůže dle mého názoru veřejné prostranství platně vzniknout.

⁴⁹ Ačkoliv použití výrazu „zbavit se svého pozemku“ považuji za příliš rigidní, když vlastník může mít pouze úmysl neužívat svůj pozemek pro sebe, ale umožnit užívání veřejnosti bez toho, aby se zbavoval svého vlastnického práva.

⁵⁰ Ustanovení § 170 odst. 1 písm. a) ve spojení § 2 odst. 1 písm. k) bod 1. StZ.

⁵¹ Tamtéž ustanovení § 101 odst. 1.

⁵² ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 813 - 814.

⁵³ Krom případů přiznání bezdůvodného obohacení, které však dle mého názoru nelze chápat jako náhradu za omezení/vyvlastnění, jelikož bezdůvodné obohacení slouží k náhradě za neoprávněně získaný užitek, zatímco v případě vyvlastnění/omezení vlastnického práva jde o kompenzaci za ztrátu popř. omezení vlastnického práva. Navíc bezdůvodné obohacení je přiznáváno až zpětně.

⁵⁴ K obdobnému názoru dospívají i naše nejvyšší soudní instance např. náleze Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, odst. 29. – 31.; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, odst. [27] - [28].

⁵⁵ „Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit.“ Ustanovení § 1012 OZ.

2.1.1 Obsah souhlasného projevu

Pokud je tedy souhlas nezbytným předpokladem, vzniká otázka, s čím konkrétně musí vlastník souhlasit. Jelikož jsou veřejná prostranství předmětem veřejného užívání, tedy „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“,⁵⁶ je patrné, že vlastník musí souhlasit s tím, že jeho pozemek bude užíván neomezeným okruhem uživatelů.⁵⁷ V opačném případě, pokud by souhlasil s bezplatným užíváním jeho pozemku konkrétními subjekty, aniž by byla ujednána doba užívání, by se jednalo o soukromoprávní institut výprosy dle ustanovení § 2189 a násl. OZ, kterou však na rozdíl od veřejného prostranství může vlastník kdykoliv zrušit,^{58,59} případně by se mohlo jednat i o jiný institut soukromého práva.

Další nezbytnou náležitostí souhlasu musí dle judikatury i nauky být souhlas se samotným veřejným užíváním.⁶⁰ Vlastník si ve svém souhlasu musí být vědom toho, že kdokoli může jeho pozemek užívat takovým způsobem, který „*odpovídá povaze a účelu statku a který nevylučuje z obdobného užívání též statku jiné, byť i jen potenciální uživatele*“,⁶¹ přičemž v případě veřejných prostranství neomezeně. Neomezenost užívání totiž vyplývá (krom výjimek dle mého názoru akceptovatelných omezení, které jsem uvedl výše) přímo ze zákonné definice veřejného prostranství. Tímto znakem se tak obecné užívání veřejného prostranství odlišuje od situací, kdy vlastník umožňuje veřejnosti užívat svůj pozemek, ovšem od počátku s jistými omezeními, tím pádem se nejedná o veřejné prostranství.⁶²

O takovýchto situacích autoři hovoří jako o ostatních veřejně přístupných prostorech.⁶³ Domnívám se však, že tyto dva případy je vhodné odlišit. Proto si myslím, že by bylo vhodnější v případě veřejných prostranství spíše mluvit o vlastníkově souhlasu se vznikem veřejného prostranství se všemi s tím spojenými důsledky než o souhlasu s veřejným (resp. obecným) užíváním. V tomto ohledu tedy upřednostňuji pravou vůli vlastníka, která by měla být jednoznačně projevována ať výslovně, nebo i konkludentně (viz dále). Pokud totiž vůle vlastníka

⁵⁶ STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. června 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016.

⁵⁸ „*Přenechá-li přijíatel někomu bezplatně věc k užívání, aniž se ujedná doba, po kterou se má věc užívat, ani účel, ke kterému se má věc užívat, vzniká výprosa.*“

⁵⁹ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 812; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, sp. zn. 2 As 337/2016, odst. [95].

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, odst. [26] a [30]; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 As 32/2012, odst. [28] in fine; MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 10, s. 370, 372.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, Pl. ÚS 21/02, část VII./a.

⁶² Obdobně Nejvyšší správní soud v případě pozemních komunikací viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 5 As 20/2003: „*Veřejná přístupnost cesty ji nečiní sama o sobě cestou veřejnou.*“

⁶³ HUNEŠ, Karel, MÁCHA, Aleš, RANDUSOVÁ, Eva. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 366.

bude už od počátku zcela zřejmá (např. v nějaké listině), odpadnou případy sporů o to, zdali byl nebo nebyl pozemek věnován pro vznik veřejného prostranství nebo zdali pouze vlastník umožňuje veřejně užívat jeho pozemek, kdy toto užívání může kdykoliv omezit, zatímco v případě veřejných prostranství vyjadřuje vlastník svým souhlasem vůli, že obecnému užívání nebude nijak bránit (až na malé výjimky vzniklé po vzniku veřejného prostranství uvedené v předchozí kapitole).

2.1.2 Forma souhlasného projevu

Neméně důležitou otázkou je, jakou formou může být věnování pro vznik veřejného prostranství projevováno. Případy výslovného projevu vůle zřejmě nebudou činit větší obtíže. Může se jednat o listinu, kterou vlastník předá obci, o smlouvu s obcí, ve které si strany dojednávají i určitou náhradu za veřejné užívání, vlastník může svůj souhlas projevit i v závěti nebo ústně vůči uživatelům veřejného prostranství.

Jelikož případy výslovného věnování pro veřejný účel (ať už se jedná o věnování pro vznik pozemní účelové komunikace nebo veřejného prostranství) jsou spíše vzácné,⁶⁴ dovozují soudy v případě pozemních komunikací, že souhlas může být udělen i mlčky.⁶⁵ V dovozování konkludentního souhlasu spatřuji nejproblematictější část vzniku veřejných prostranství, jelikož jak trefně uvádí K. Černín „skutečnou vůli vlastníka neznáme a snažíme se ji dovodit z jeho jednání, respektive nekonání.“⁶⁶

Pokud se vlastník dlouhodobě nijak nebrání veřejnému užívání svého pozemku, má se dle zmiňované judikatury za to, že s takovým užíváním souhlasí. Pro tento přístup, který používá Nejvyšší správní soud, se v právní teorii vžil název teorie kvalifikovaného nesouhlasu,⁶⁷ podle které je třeba aktivního jednání vlastníka dotčeného pozemku (vyslovení kvalifikovaného nesouhlasu) k tomu, aby nebyl dovozen konkludentní souhlas se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace, která by tak vznikla ze zákona.⁶⁸ Z jednání vlastníka pak musí být patrné, že vlastník se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace nesouhlasí.

Ačkoliv Nejvyšší správní soud tyto zásady přímo nezmiňuje, domnívám se, že tento přístup je projevem zásady upravené v čl. 11 odst. 3 LZPS, že vlastnictví zavazuje a zásady vigilantibus

⁶⁴ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 810.

⁶⁵ Např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2011, sp. zn. 5 As 36/2010, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2011, sp. zn. 22 Cdo 4109/2009.

⁶⁶ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 810.

⁶⁷ ČERNÍN, Karel. In ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 47 (§ 7).

⁶⁸ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, odst. [29]; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2009, sp. zn. 5 As 27/2009.

iura scripta sunt, tedy bdělým náleží práva.⁶⁹ Jak dlouhou dobu je nutné, aby vlastník trpěl užívání svého pozemku k tomu, aby byl dovozen jeho konkludentní souhlas, není možné jednoznačně stanovit. Je proto nutné vždy posoudit okolnosti jednotlivých případů, zejména zdali vlastník o užívání svého pozemku věděl.

Dle K. Černína postačuje i fakt, že vlastník o užívání mohl vědět.⁷⁰ Domnívám se však, že pouhá možnost vědomosti o užívání dostatečnou není. Dle mého názoru musí vlastník o užívání jednoznačně vědět, abychom mohli jeho konkludentní souhlas dovodit, přestože k tomuto užívání veřejností může být lhostejný. Domnívám se, že dovozování konkludentního souhlasu bez znalosti vlastníkovy vůle, kdy o veřejném užívání nemusí, ale pouze může vědět, by jednoznačně bylo velkým zásahem do jeho vlastnického práva. Jsou to právě práva jednotlivce, která jsou středobodem ochrany poskytované LZPS, tedy na nejvyšší (ústavní) úrovni. Přestože vlastnické právo jako takové je právem omezitelným, měl by být každý zásah jasně obhajitelný.

Domnívám se proto, že vůle vlastníka musí být postavena najisto, resp. blížit se co nejvíce jistotě. Kdyby totiž pouze postačovala možnost vědomosti o užívání, mohlo by dojít k případům, kdy vlastník o užívání, ačkoliv mohl, tak nevěděl. Například v situaci, kdy vlastník je domluvený se sousedem, že soused bude udržovat jeho pozemek, jelikož vlastník pozemku bydlí daleko. Pozemek začne užívat veřejnost, přičemž vlastník o tom několik let neví a ani nemá důvod něco takového předvídat, jelikož předpokládá, že soused jeho pozemek udržuje. Soused mu však tuto skutečnost nesdělí, přitom by pouze stačilo, aby vlastník navštívil svůj pozemek, anebo aby ho soused o tomto informoval. Pokud by stačila pouze možnost vědomosti, mohlo by za této situace zjevně bez souhlasu a vědomosti vlastníka vzniknout veřejné prostranství.

I tak se však domnívám, že k dovození konkludentního souhlasu i s téměř jistou znalostí vůle vlastníka je třeba, aby strpěl veřejné užívání s přihlédnutím k okolnostem v řádu roků.⁷¹ Veřejné užívání nevzniká ze dne na den, a proto je třeba, aby daný pozemek užívala široká veřejnost, ne pouze několik subjektů, a to dlouhodobě. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí: „Nelze však souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy nebo o mlčky trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí. Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážit, zda již okruh tiše trpěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti.“⁷² Co se týče doby užívání, nalézám oporu pro své úvahy i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června

⁶⁹ Obdobně MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a vlastnické právo*. Disertační práce. Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2017, s. 34, 103.

⁷⁰ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 811.

⁷¹ ČERNÍN, Karel. In ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 48 (§ 7); obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2013, sp. zn. 7 As 94/2013.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, sp. zn. 2 As 337/2016, odst. [95].

2011, sp. zn. 5 As 36/2010, kde Nejvyšší správní soud připustil, že pro vyjádření stanoviska ohledně obecného užívání pozemku soukromé osoby je dostatečnou doba tří let.

Aby nedocházelo ke zneužívání teorie kvalifikovaného nesouhlasu v případech, kdy vlastník neměl důvod vyjadřovat nesouhlas, je dále dovozováno, že se musí jednat o nesouhlas s faktickým (reálným) užíváním, nikoliv teoretickým (v budoucnu možným).⁷³ Domnívám se, že fakticita užívání plyne už ze samotné zákonné definice v § 34 OZř, když zákon používá slovní spojení „sloužící obecnému užívání.“

Dle mého názoru je však vhodné dodat, že pokud vlastník z okolností předpokládá, že v budoucnu by se jeho pozemek mohl stát předmětem veřejného užívání, je i takto předčasně projevený nesouhlas platným důvodem pro zamezení vzniku veřejného prostranství, případně i veřejné cesty (ta by však ještě musela splňovat podmínku nutné komunikační potřeby). Tímto závěrem mířím na situace, kdy vlastník není například z důvodu vzdálenosti schopen pravidelně spravovat svůj pozemek, vedle kterého vzniká nová bytová výstavba, a tento pozemek zůstane jedinou přírodní plochou v blízkém okolí. Jeví se tak velmi pravděpodobné, že obyvatelé nových bytů a z blízkého okolí by mohli začít využívat tento pozemek jako park či městskou zeleň. Pokud vlastník některým z výše uvedených způsobů dopředu projeví svůj nesouhlas, měl by být podle mého názoru proti vzniku veřejného prostranství chráněn. Nelze mu však přičítat k tíži, že v době, kdy k veřejnému užívání ještě reálně nedocházelo, ale bylo pouze vysoce pravděpodobné, svůj nesouhlas neprojevil.

2.2 Nutná sídelní potřeba

Druhá podmínka vzniku veřejné cesty, která se v judikatuře vyvinula, je tzv. nutná komunikační potřeba. Ta u účelových cest plyne ze samotného ustanovení § 7 odst. 1 ZPK, který stanoví, že: „*Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.*“ Jejich primárním účelem je tedy zajištění přístupu vlastníků k jejich nemovitostem. Aby však nedocházelo k nahodilému vzniku účelových komunikací a následně k omezování vlastnických práv dovozováním konkludentních souhlasů, musí se dle rozhodovací praxe soudů jednat o dopravní spojení nezbytné (podmínka proporcionality). To znamená, že „*existuje-li jiná alternativa přístupu, a případná účelová komunikace by tudíž neplnila roli nezbytné komunikační spojnice, je alternativní vstup do nemovitosti přes pozemek jiného vlastníka ryze soukromým zájmem vlastníka nemovitosti, který je případně upravitelný soukromoprávními*

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, odst. [35] a [37]; ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 811; MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a vlastnické právo*. Disertační práce. Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2017, s. 31.

instituty, nikoliv však institutem veřejného práva. Teprve sekundárně, v případě, že je splněna podmínka komunikační nezbytnosti pro potřeby vlastníků nemovitostí, je založeno i "právo" vstupu třetím subjektům, tedy neomezenému okruhu osob (veřejnosti).⁷⁴ Jak jsem již zmínil, K. Černín se ptá, zdali je nutné tento znak zkoumat i v případě veřejných prostranství, pro která používá termín „nutná sídelní potřeba,“ zdali vůbec nějakou nutnou sídelní potřebu mohou naplňovat a následně nabízí tři varianty možného řešení.⁷⁵

Podle první z nich postačí pro vznik pouze naplnění zákonných znaků veřejného prostranství stanovených v § 34 OZř a souhlas vlastníka s obecným užíváním. Tento přístup by dle jeho názoru vedl k tomu, že pokud vlastník umožnil na svém pozemku vznik veřejného prostranství, nemůže ho již nikdy zrušit, ledaže by samo vyšlo z veřejného užívání. Nutnou komunikační (sídelní) potřebu považuje za korektiv veřejného věnování, který brání tomu, aby vlastník pozemku zůstal fakticky zbaven možnosti disponovat s věcí, a proto první metodu považuje za vyloučenou.⁷⁶

Dle druhé varianty veřejná prostranství žádnou nutnou sídelní potřebu naplňovat nemohou, z čehož dovozuje, že nikdy nemohou existovat proti vůli vlastníka pozemku. Vlastník tak může veřejné prostranství kdykoliv zrušit. Pro mne překvapujícím faktem je, že tuto možnost již nepovažuje za zcela vyloučenou oproti první variantě, když následně trefně uvádí, že: *„Vjše popsaný výklad by ale měl dalekosáhlé důsledky pro praxi a mohl by v konečném důsledku vést ke zmrzačení veřejného prostoru. Ten by se hypoteticky mohl postupem času scvrknout jen na pozemky ve vlastnictví veřejnoprávních korporací (státu, krajů a obcí) bez ohledu na to, zda dohromady tvoří funkční celek.“⁷⁷*

Za nejvhodnější proto považuje variantu třetí, která spočívá ve zkoumání nezbytnosti veřejných prostranství podobně, jako je tomu u veřejných cest. *„Pokud by tedy chtěla veřejná moc zachovat veřejné prostranství na soukromém pozemku i proti vůli stávajícího vlastníka, musela by nejen prokázat, že došlo v minulosti k jeho věnování veřejnosti, ale také definovat, k naplňování jakého veřejného účelu je sporné veřejné prostranství v daném místě z hlediska potřeb celého sídla nezbytné a proč.“⁷⁸* U této varianty je vhodné povšimnout si, že hovoří o zachování veřejného prostranství. Napadá mne tak otázka, zdali podmínka nezbytnosti musí být splněna už při vzniku veřejného prostranství, anebo pro vznik postačí pouze souhlas vlastníka? Podle mého názoru je totiž třeba podmínky zachování (trvání) veřejného prostranství odlišit od podmínek jeho vzniku (viz další kapitola).

⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, odst. 40. - 41.

⁷⁵ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 812 - 814.

⁷⁶ Tamtéž.

⁷⁷ Tamtéž.

⁷⁸ Tamtéž.

Domnívám se, že z hlediska, které prezentuje K. Černín, tedy k naplňování jakého veřejného účelu je veřejné prostranství pro potřeby celého sídla nezbytné a proč,⁷⁹ veřejná prostranství žádnou nutnou sídelní potřebu naplňovat nemohou. Ani ze zákonné definice veřejného prostranství nic takového neplyne oproti účelovým pozemním komunikacím, které musí být nezbytnou komunikační spojnici. Veřejná prostranství pouze zlepšují podmínky života pro veřejnost – mají určitou sociální funkci.⁸⁰ Nejsou však nějakou zcela nezbytnou společenskou potřebou, a proto se domnívám, že při poměrování vůči omezení vlastnického práva nemohou obstát.⁸¹

Proto si myslím, že co se vzniku veřejného prostranství týče, je nejhodnější Černínovou metodou varianta první. Navíc v předchozí podkapitole dovozují závěry, kterými kladu důraz na vlastníkovu vůli. Pokud je vlastníková vůle postavena najisto (resp. jistotě se co nejvíce blíží),⁸² ať už jím přímo vyjádřeným souhlasem se vznikem veřejného prostranství, nebo konkludentně dovozeným podle výše uvedených pravidel, kdy vlastník musí (sic!) o veřejném užívání jeho pozemku vědět, domnívám se, že i kdybych připustil existenci nutné sídelní potřeby, tak ji není třeba vůbec dovozovat, a to z důvodu, že pokud je zde vůle vlastníka věnovat svůj pozemek pro vznik veřejného prostranství, je zkoumání nutné potřeby nadbytečné. Nedochozí totiž k žádnému konfliktu práv, který by bylo třeba poměřovat principem proporcionality, jehož projevem je právě dovozování určité sídelní potřeby. U konkludentně uděleného souhlasu by se prvek proporcionality měl projevit při posuzování doby, po kterou dochází k vlastníkem tiše trpěnému užívání jeho pozemku, o kterém musel vědět. V těchto případech bude nutné posoudit otázku, zdali vzhledem k okolnostem již uplynula dostatečně dlouhá doba tiše trpěného užívání, aby bylo možné dovodit konkludentní souhlas. Obdobně jako K. Černín se domnívám, že taková doba by měla být počítána nejhodněji v řádu roků.⁸³

Je třeba dodat, že v souladu s přístupem našich nejvyšších soudních instancí, který zaujímají ohledně pozemních komunikací a který je domnívám se použitelný i u veřejných prostranství, je takový udělený souhlas neodvolatelný a zavazuje (až na výjimku v případě restitucí, viz dále) i další právní nástupce.⁸⁴ Vlastník by si tedy měl svůj souhlas náležitě rozmyslet, jelikož pokud

⁷⁹ Tamtéž.

⁸⁰ Obdobně HUNEŠ, Karel, MÁCHA, Aleš, RANDUSOVÁ, Eva. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 367.

⁸¹ Tamtéž s. 370.

⁸² Tomuto závěru, že vlastníková vůle by měla být postavena najisto, odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu, která tvrdí, že v případě pochybností o existenci vlastníkovu souhlasu je třeba rozhodnout v jeho prospěch, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2011, sp. zn. 2 As 44/2011, odst. [28]; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. června 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016.

⁸³ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 811.

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 5 As 20/2003; Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

jednou svůj pozemek věnuje pro vznik veřejného prostranství, nemůže ho již ze své vůle zrušit. Tento přístup se možná jeví být velmi přísný vůči vlastníkům, avšak pokud by měl vlastník možnost užívání veřejného prostranství omezit za mnou výše dovozených podmínek a v případě dovozování konkludentních souhlasů by byla nutná podmínka jeho vědomosti o veřejném užívání vedoucím ke vzniku veřejného prostranství, jeví se mi tato následná nemožnost souhlas odvolat jako proporcionální k omezením spojených se vznikem veřejného prostranství.

3 Trvání a zánik veřejných prostranství

V této kapitole bych se chtěl zabývat možnostmi trvání a zániku veřejného prostranství. Pod pojem trvání veřejného prostranství zahrnuji otázky spojené s jeho existencí při změnách vlastnického práva ať převodem, nebo přechodem. Nabízí se mi proto otázka, zdali změnou vlastnického práva přechází souhlas původního vlastníka s veřejným užíváním jeho pozemku na jeho nástupce. Dále pak jak řešit případy, kdy vlastník již nadále nesouhlasí s veřejným užíváním svého pozemku, ať už je k tomu veden jakýmkoliv důvody. Z těchto důvodů jsem také sloučil trvání a zánik do jedné kapitoly, jelikož pokud bych vycházel ze závěrů uvedených v předchozí kapitole, tak bez souhlasu vlastníka s veřejným užíváním jeho pozemku, který považuji za nezbytný pro vznik veřejného prostranství, by veřejné prostranství nemohlo existovat.

Výše jsem naznačil, že podmínky vzniku je třeba odlišit od podmínek trvání veřejného prostranství, jelikož ke vzniku veřejného prostranství na pozemku osoby soukromého práva je vždy třeba souhlasu vlastníka, zatímco u trvání, jak dále rozvedu, může veřejné prostranství za určitých podmínek nadále existovat i proti vůli aktuálního vlastníka. Dále je to i zájem na zachování veřejného prostranství, který je zde oproti vzniku navíc a bude zde hrát velmi podstatnou roli, mimo jiné například u tzv. veřejných prostranství existujících od nepaměti. Nutno podotknout, že v judikatuře ani v literatuře jsem se s podobným rozlišením nesetkal a v určitých otázkách budu nucen vycházet pouze ze svých úvah, jelikož na ně v uvedených pramenech odpovědi nenalezneme.

Dalším problémem s trváním veřejného prostranství souvisejícím je, kdo v případě, že se nachází na pozemku osoby soukromého práva, je povinen ho udržovat a co se zániku týče, chtěl bych objasnit, jaké jsou podmínky pro jeho zánik. Všechny tyto otázky si pro přehlednost rozdělím do jednotlivých podkapitol.

3.1 Případy změn vlastnického práva

Pokud bych předpokládal ideální stav, kdy by veškerá veřejná prostranství byla ve vlastnictví obce a zároveň by obec taktéž tyto prostory za veřejné prostranství uznávala, nepřipadala by otázka změny vlastnického práva v úvahu, jelikož by bylo nesmyslné, aby obec převáděla veřejná prostranství na jiné osoby a dávala tak vzniknout možnostem budoucích sporů. Tomu však vzhledem ke způsobu vzniku veřejných prostranství (splněním zákonných znaků za současného souhlasu vlastníka pozemku) a i k tomu, že obec nemusí fakticky vzniklé veřejné prostranství uznávat, resp. mít zájem na existenci takového prostranství a tím ho tedy i vlastnit,⁸⁵

⁸⁵ Ačkoliv to na právní existenci veřejného prostranství nemá žádný vliv, pokud jde o veřejné prostranství užívané od nepaměti.

není. V praxi pak nejsou vzácné případy, kdy různá veřejná prostranství vlastní osoby soukromého práva a ty již se svým majetkem volně disponují.

Co se týče převodu vlastnického práva, dává StZ skrze územní nebo regulační plán obci pro případ, že chce získat určité veřejné prostranství do svého vlastnictví nebo plánuje na určitém pozemku v budoucnu vybudovat nové veřejné prostranství, možnost zřízení předkupního práva, které vzniká nabytím účinnosti těchto dokumentů. V takovém případě musí obec v těchto dokumentech označit příslušný pozemek za veřejné prostranství.⁸⁶ Tato možnost se týká pouze úplatného převodu. Za takové situace, pokud obec následně využije své předkupní právo, nemusíme v případě trvání dále řešit otázku souhlasu s existencí veřejného prostranství. Buďto totiž veřejné prostranství nadále existuje, nebo nabytím vlastnického práva obcí dochází k udělení souhlasu se vznikem veřejného prostranství a to následně vzniká splněním zákonných podmínek.

Pokud ale obec své předkupní právo nevyužije, toto zaniká⁸⁷ a vlastník může pozemek volně prodat. Jestliže však na předmětném pozemku veřejné prostranství již existovalo, zánik předkupního práva na tomto faktu nic nemění. Pokud totiž nadále splňuje zákonné znaky, je jeho existence stále dána ze zákona.⁸⁸ Stejně tomu tak bude i v případě bezúplatného převodu vlastnického práva, ale i přechodu dědění.⁸⁹

Problematickou se však může jevit otázka souhlasu nového vlastníka s veřejným užíváním. Domnívám se, že u trvání veřejného prostranství bude oproti vzniku upozaděna, a to s ohledem na zájem na zachování právní jistoty a jakéhosi historického zakonzervování dlouhodobých užívacích vztahů.⁹⁰ Slovy ÚS: „*Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem. Např. by to negativně zasáhlo rozhodování obcí v souvislosti s označováním veřejných prostranství, oprávnění ukládat na základě obecně závazných vyhlášek povinnost k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, k ochraně životního prostředí a udržování čistoty, jakož i oprávnění ukládat pokuty za správní delikty související s udržováním pořádku na veřejných prostranstvích. Řada aspektů této veřejnoprávní regulace ostatně vlastníka nijak nezatěžuje, ale naopak mu jeho právní postavení jako vlastníka takového pozemku zlepšuje ...*“⁹¹

Současný přístup k této otázce tak je v případě veřejných účelových komunikací, že souhlas bývalého vlastníka přechází na nového, a tedy ani tento nemůže svým nesouhlasem zamezit

⁸⁶ Ustanovení § 101 odst. 1 StZ.

⁸⁷ Tamtéž odst. 8.

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2011, sp. zn. 5 As 36/2010.

⁹⁰ HUNEŠ, Karel, MÁCHA, Aleš, RANDUSOVÁ, Eva. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 370 a 372.

⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

existenci veřejné komunikace. Tak například Nejvyšší správní soud tvrdí, že: „*Jestliže vlastník se zřízením veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil, jsou jeho soukromá práva v takovém případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Obecné užívání pozemní komunikace nemůže být vyloučeno pozdějším jednostranným úkonem vlastníka, jenž takový souhlas udělil, ani jeho právního nástupce. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít.*“⁹²

Navíc pokud bych připustil možnost zániku veřejného prostranství při převodu nesouhlasem kupujícího s jeho existencí, zajisté by to vedlo k obcházení zákona a zneužívání takovéto možnosti, jelikož by vlastníci bezúplatně převáděli pozemky na nabyvatele, kteří by s veřejným užíváním pozemku nesouhlasili a po zániku veřejného prostranství by opět bezúplatně převedli pozemek zpět na původního majitele. Toto by následně vedlo k devastaci komplexně plánovaného veřejného prostoru. Domnívám se tak, že pouze tyto uvedené důvody jsou jedinými, pro které je možná existence veřejného prostranství i proti vůli vlastníka a mohl bych je tak zahrnout pod Černínův pojem „nutná sídelní potřeba.“⁹³ Jelikož jsem však výše dovedl, že veřejná prostranství žádnou nutnou sídelní potřebu naplňovat nemohou, jedná se tedy spíše o výjimku a vhodněji bych to nazval zájmem na zachování veřejného prostranství, jehož obsah tvoří právě zmíněné důvody (právní jistota, komplexnost veřejných prostranství).

Argumentem ve prospěch toho, že kupující by měl taktéž vyjádřit souhlas s existencí veřejného prostranství, by mohlo být například to, že o existenci veřejného prostranství nemusel vůbec vědět. Domnívám se však, že na tyto případy je vhodné využít instituty soukromého práva, například náhradu škody, práva z vadného plnění nebo odstoupení od smlouvy. Kupující totiž může určitý pozemek, který je fakticky užíván jako veřejné prostranství, ačkoliv např. v územním plánu není takto označen, kupovat s určitým stavebním záměrem, což mu následně s ohledem na existenci veřejného prostranství nebude umožněno. Kupující by se tak následně mohl bránit vůči prodávajícímu uvedenými prostředky soukromého práva, které v tomto ohledu považuji za dostatečné.

Jak ale postupovat v případech, kdy již není možné zjistit souhlas původního vlastníka se vznikem veřejného prostranství, které následně přešlo na jiného? V judikatuře se o takových případech hovoří jako o veřejném prostranství/cestě existujícím „od nepaměti.“ ÚS k tomu uvádí, že: „*S ohledem na jistou archaičnost institutu obecného užívání lze konstatovat, že vznikalo zpravidla*

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, odst. [29] a [31]; Obdobně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2006, sp. zn. 1173/2005; náleží Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 38; nebo v usnesení Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 1378/11 „*Pokud komunikace jednou vznikne, nemůže být následně čistě jen na základě vůle současného vlastníka zrušena, ale každý další vlastník je souhlasem předchůdce vázán.*“

⁹³ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 812 - 814.

obyčejným způsobem, tj. dlouhodobým užíváním určitého materiálního statku. V tomto směru se lze do jisté míry spolehnout, pokud jde o veřejná prostranství, na historickou paměť obyvatel obcí, kteří mají zpravidla zafixováno užívání těchto statků "od nepaměti", což se týká i eventuelních soukromých vlastníků těchto statků, kteří svým postojem dávali najevo souhlas s tímto obecným užíváním, tedy že daný prostor jimi vlastněný za veřejné prostranství považují. Pokud jde o postavení vlastníka, starší teorie vycházela z "domněnky věnování", tj. že např. veřejná cesta je věnována vlastníkem obecnému užívání a nemůže mu (tedy obecnému užívání) být odňata soukromoprávní dispozicí vlastníkovou (srov. Slovník veřejného práva, shora, str. 999 a násl.).⁹⁴

Z úryvku nálezu ÚS tak plynou dva závěry: ÚS připouští využití nauky ohledně veřejných cest i na veřejná prostranství a dále, ačkoliv to ÚS nevyjádřil zcela napřímo, tendence k zachování statusu veřejného prostranství i za změny vlastnického práva. Proto i na tuto otázku nalézám odpověď v judikatuře týkající se pozemních komunikací: „Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.“⁹⁵

Podle Nejvyššího soudu lze vycházet z domněnky věnování, která znamená, že u cest užívaných od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby není nutno prokazovat souhlas vlastníka.⁹⁶ Je také třeba poznamenat, že pro posouzení takového (konkludentního) souhlasu je podstatná objektivní skutečnost, kterou je již samotná existence užívané veřejné cesty nebo veřejného prostranství od nepaměti, přičemž subjektivní sdělení předchozích vlastníků jsou irelevantní.⁹⁷ Z toho plyne, že pokud by současný vlastník (nabyvatel při převodu vlastnického práva) tvrdil, že o existenci veřejného prostranství nevěděl, ale veřejné prostranství/cesta stále fakticky existovalo, nemá to na další trvání žádný vliv. To je totiž opět věcí soukromého práva, aby si vlastníci mezi sebou vypořádali případné škodní nároky. Ačkoliv je ale cesta užívána od nepaměti, musí se jednat o cestu nezbytnou.⁹⁸ V předchozím textu ale dovozují, že veřejná prostranství nemohou naplňovat žádnou nutnou komunikační (dle K. Černína sídelní) potřebu. Bude se tak opět jednat o výše uvedenou výjimku, kdy existuje silný veřejný zájem na zachování veřejného prostranství. Oproti výše uvedenému obsahu tohoto pojmu lze u veřejných prostranství existujících „od nepaměti“ navíc mluvit i o tom, že zájem na zachování ústí už ze samotného faktu dlouhodobého užívání.⁹⁹

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, část VII./a.

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2009, sp. zn. 5 As 27/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2009, sp. zn. 5 As 27/2009.

⁹⁸ U veřejných cest je nutno zkoumat podmínku nezbytnosti vždy, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, sp. zn. 5 As 140/2014.

⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 As 32/2012, odst. [30].

Jedinou výjimkou z výše uvedených závěrů tak jsou pouze případy navrácení majetku v restituci. Tento závěr dovozují na základě judikatury Ústavního soudu, který sice akceptoval, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími, zároveň však také vyslovil, že tento závěr je možný tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. V případech vlastníků, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od veřejnoprávní korporace v restituci, kde veřejná cesta/prostranství vzniklo v době před rokem 1989, však tento závěr nelze podle Ústavního soudu použít.¹⁰⁰ Jelikož v případě, že restituent nesouhlasí s další existencí veřejného prostranství, toto zaniká, zmíním k tomuto podrobnější argumentaci v podkapitole o podmínkách zániku veřejného prostranství.

3.2 Změna názoru vlastníka (nesouhlas)

Tuto kapitolu bych rád uvedl příkladem, na kterém se pokusím představit své úvahy ohledně změny vůle vlastníka, který původně svůj pozemek věnoval veřejnému užívání pro vznik veřejného prostranství.

Dejme tomu, že pan Novák vlastní pozemek, na kterém jsou stromy, keře a nachází se v blízkosti nové bytové zástavby. Lidé tak v posledních měsících začali tento pozemek využívat pro trávení volného času, prochází se zde, konají pikniky, což panu Novákovi nevádí. Tento způsob je v té době považován za obvyklé užívání takovýchto prostorů. Navíc i obec projeví zájem považovat tuto plochu za veřejnou zeleň, avšak na odkup nemá dostatečné prostředky a ani pan Novák nemá zájem svůj pozemek prodat. Pan Novák souhlasí s takovýmto užíváním jeho pozemku bez jakýchkoliv omezení veřejností a s obcí se domluví, že mu nebude ani v budoucnu bránit a umožní vznik veřejného prostranství, přičemž na oplátku bude obec tento pozemek udržovat. Tento pokojný stav trvá po dobu zhruba dvaceti let. V průběhu let se však mění užívání tohoto pozemku, kdy počet uživatelů z řad veřejnosti enormně vzrostl, dělají hluk a využívají prostor pro stále širší spektrum činností, které v době věnování nebyly považovány za obvyklé. Tento způsob užívání veřejného prostranství se obvyklým stal až v průběhu let. Lze tedy říci, že míra obvyklosti užívání se v průběhu let změnila. Má tedy pan Novák, pokud s tímto způsobem užívání nyní nesouhlasí, za takovéto podstatné změny okolností právo odvolat svůj souhlas a zrušit tím veřejné prostranství?

Domnívám se, že nikoliv. Tento svůj názor zastávám na základě judikatury, která je v tomto ohledu velmi striktní. Závěry našich nejvyšších soudních instancí jsou zcela jasné, a to

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 38.

tak, že pokud jednou vlastník udělil souhlas se vznikem veřejného prostranství, nemůže později jeho existenci jakýmkoliv svým jednostranným úkonem zamezit.¹⁰¹ Dále zde opět hraje roli zájem na zachování veřejného prostranství, o kterém jsem již pojednal výše. Vlastník by proto měl tento svůj akt věnování dostatečně zvážit, jelikož jednou vzniklé veřejné prostranství nemůže ze své vůle zrušit.

V předchozích kapitolách jsem však zmínil, že dle mého názoru není nutné znak neomezené přístupnosti chápat zcela striktně, a že ve výjimečných případech jsou určitá omezení přípustná. Na tomto místě bych chtěl podrobněji zdůvodnit, proč se domnívám, že by tomu tak mělo být. Na první pohled se totiž tento přístup jeví, jako že vlastník ze své dobré vůle omezí své výlučné nakládání se svým pozemkem ve prospěch veřejnosti, které umožní svůj pozemek užívat, a v souladu s judikaturou se vlastně i zavazuje tomuto nijak nebránit, přičemž pokud v důsledku veřejného užívání vznikají vlastníkově určité škody, nemá v podstatě sám možnost těmto zamezit, ačkoliv je to stále jeho vlastnictví. Navíc problematická je i otázka, po kom by se vlastník měl domáhat náhrady škody, pokud škoda vzniká v důsledku obecného užívání veřejností.

Takovýto přístup se mi vůči vlastníkově zdá být nespravedlivým. Vlastník by měl fakticky svázané ruce, jelikož ze svých vlastnických práv může vykonávat pouze ta, která neomezuji veřejné užívání, ve kterém je však původ škod, přestože z dobré vůle tento pozemek k veřejnému užívání věnoval. Vhodnou inspirací v této věci může být ZPK, který dává možnost na návrh vlastníka upravit nebo omezit přístup na veřejnou účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.¹⁰² Domnívám se, že by de lege ferenda bylo vhodné podobnou úpravu zakotvit i ohledně veřejných prostranství. V takovém návrhu by vlastník určil způsob, jakým hodlá obecné užívání omezit, v jaké míře bude mít toto omezení dopad na obecné užívání a proč je toto omezení nezbytné k ochraně jeho oprávněných zájmů. Následně by příslušný orgán tuto žádost přezkoumal a rozhodl, zdali navrhané omezení neomezuje obecné užívání v nepřiměřené míře a zdali vůbec je toto omezení nezbytné k ochraně vlastnických oprávněných zájmů. Analogicky jako v ZPK rozhodují o věcech týkajících se pozemních komunikací silniční správní úřady, by o této agendě mohly rozhodovat stavební úřady.

3.3 Údržba veřejného prostranství

Situace ohledně údržby veřejných prostranství se mi zdá být poměrně nejasnou. V textu zákona nikde explicitně nenalezneme, kdo je povinen veřejné prostranství udržovat. Na základě §

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, část VII./a; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

¹⁰² Ustanovení § 7 odst. 1 ZPK.

2 odst. 2 OZř by bylo možné tuto povinnost přisoudit obci, jelikož v souladu s tímto ustanovení má obec pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž zájem na čistotě a estetickém vzhledu obce a s tím spojeným kvalitním prostorem pro život lze jistě pod tuto obecnou povinnost obce podřadit.¹⁰³ Tomu i následně odpovídá znění ustanovení § 35 odst. 2 OZř, které stanoví, že „*Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojení, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*“

Opačný závěr bychom mohli naopak učinit ze znění ustanovení § 66d odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) OZř, podle kterého se fyzická nebo právnická osoba dopustí přestupku, pokud neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, a tím naruší vzhled obce. Z uvedeného tak vyplývá povinnost vlastníků a uživatelů pozemků v obci tyto udržovat. Je třeba dodat, že citované ustanovení míří na všechny vlastníky a uživatele pozemků v obci, nikoliv jen na vlastníky a uživatele veřejných prostranství, přičemž ne každé neudržování čistoty může být posouzeno jako přestupek. Zákonodárce totiž stanovuje, že takové neudržování čistoty a pořádku na pozemku musí vést k narušení vzhledu obce. L. Potěšil k tomu uvádí, že „... *aby došlo k narušení vzhledu obce, obec sama musí mít jistou vyšší kvalitu svého vzhledu. Jinak řečeno, ne každá nečistota a nepořádek na pozemku musí nutně vést k potrestání. Je nutné, aby tím byl narušen vzhled obce.*“¹⁰⁴

Proti sobě zde totiž stojí zájem na ochraně nerušeného výkonu vlastnického práva podle LZPS a veřejný zájem na vzhledu obce, pořádku a čistotě v ní.¹⁰⁵ Aby však veřejný zájem převážil a vlastník nebo uživatel mohl být za neudržování pořádku na jeho pozemku potrestán, muselo by dle mého názoru takové neudržování být opravdu podstatným zásahem do vzhledu obce vymykající se tomu, co je v daném místě běžné. Tak například na vesnicích je poměrně běžné, že lidé často ukládají nejrůznější materiál na svých zahradách, parkují na nich různé stroje atp. Takovéto jednání na vesnicích je častým jevem a samozřejmě s přihlédnutím k podmínkám konkrétní obce se domnívám, že nijak zvlášť nenarušuje vzhled obce. Jiná situace by však byla ve městě ve vilové čtvrti. Zde by již za podobné dlouhodobé skladování materiálu na zahradě tzv. veřejnosti na očích mohl být vlastník sankcionován.

Z ustanovení § 66d odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) sice dovodíme povinnost údržby pozemku, která se vztahuje i na vlastníky veřejných prostranství, ale pouze tak podstatnou, aby nedocházelo k narušení vzhledu obce. Proto si myslím, že se jedná o určitou kvalifikovanou

¹⁰³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 1127/2009; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. května 2014, sp. zn. 28 Cdo 3684/2013.

¹⁰⁴ POTĚŠIL, Lukáš. In POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 347 - 359 (§ 66d).

¹⁰⁵ Tamtéž.

údržbu právě kvůli znaku „narušení vzhledu obce“ zatímco běžnou údržbu (řekněme týdenní nebo i měsíční), jako například zametání drobného odpadu, odklizení sněhu nebo pravidelnou seč travnatých porostů, z tohoto ustanovení nedovodíme. Takovouto údržbu by v souladu s ustanovením § 2 odst. 2 a § 35 odst. 2 pak měla v rámci povinnosti pečovat o blaho svých občanů vykonávat obec.

Dalším argumentem, proč by měla obec běžnou údržbu veřejných prostranství zajišťovat sama, by mohl být i fakt, že institut veřejného užívání se ve své podstatě velmi podobá soukromoprávním institutům, jako jsou například věcná břemena,¹⁰⁶ konkrétně služebnost, nájem nebo výprosa.¹⁰⁷ Vlastník totiž ze své vůle umožňuje užívat svůj pozemek veřejnosti, přičemž fakt, že se nejedná o konkrétní subjekt, je právě znakem veřejného užívání odlišujícího od uvedených soukromoprávních institutů. Pokud potom nahlédnu do zákona, co se běžné údržby užívané věci týče, zjistím, že v těchto soukromoprávních vztazích provádí běžnou údržbu osoba předmět vztahu užívající.¹⁰⁸ Že by bylo možné obec prostřednictvím svých občanů považovat za takového uživatele dovozují skrze bohatou judikaturu ohledně přiznávání bezdůvodného obohacení vlastníkům dotčených pozemků vůči obci.¹⁰⁹

Dle těchto rozhodnutí je obec pasivně legitimovanou vůči nárokům právě z bezdůvodného obohacení vůči vlastníkům pozemků.¹¹⁰ Domnívám se tak, že by v tomto ohledu bylo možné tyto závěry použít analogicky i u veřejných prostranství. Tento závěr se mi jeví být spravedlivý i z toho důvodu, že vlastník dobrovolně (krom případů přechodu souhlasu s veřejným užíváním na právního nástupce a veřejného užívání od nepaměti) omezuje svůj výkon vlastnického práva jako určitou službu veřejnosti, přičemž protihodnotou by mohlo být právě to, že obec bude vykonávat běžnou údržbu tohoto pozemku.

Jako jediná možnost, kdy může být vlastník veřejného prostranství povinen toto plně udržovat, se mi jeví případ, kdy tak stanoví OZV obce podle § 10 písm. c) OZř. Toto ustanovení říká, že obec může v samostatné působnosti ukládat povinnosti OZV mimo jiné k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Aby

¹⁰⁶ STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221 - 223.

¹⁰⁷ MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé. aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s. 154.

¹⁰⁸ Ustanovení § 1263 nebo ustanovení § 2207 odst. 1 OZ.

¹⁰⁹ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. 32 Odo 872/2003, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2006, sp. zn. 33 Odo 1253/2005, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2010, sp. zn. 28 Cdo 3382/2010, nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2012, sp. zn. III. ÚS 3735/11 nebo nález Ústavního soudu ze dne 25. dubna 2012, sp. zn. I. ÚS 1607/11.

¹¹⁰ KOPECKÝ, Martin, In. KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 82.

obec dodržela hranice samostatné působnosti, musí se dle § 35 odst. 1 OZř jednat o záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Při vydávání OZV se dle § 35 odst. 3 OZř obec musí řídit zákonem. Neznamená to však, že pokud je již určitá oblast regulována zákonem, nesmí obec v dané oblasti stanovovat povinnosti OZV. Je totiž třeba identifikovat předmět a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV na straně druhé. V případě, že se nepřekrývají, existuje možnost obce v dané oblasti stanovovat povinnosti.¹¹¹ Judikatura ÚS je totiž poměrně bohatá na případy, ve kterých ÚS posuzoval, zdali obce při vydávání OZV nepřekročily svou pravomoc a nestanovovaly povinnosti v oblastech, ve kterých jim to není umožněno. K tomu ÚS využívá tzv. čtyřstupňový test, dle kterého nejprve přezkoumá pravomoc obce vydávat OZV, dále zdali se při vydávání OZV obec nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, ve třetím kroku pak jestli obec nezneužila jí svěřenou působnost a nakonec přezkoumá OZV z hlediska rozumnosti.¹¹²

Tak např. v nálezů týkajícího se vyhlášky města Jirkov, která stanoví povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně, ÚS posuzoval, zdali tato vyhláška není v rozporu se zákonem o rostlinolékařské péči, jedná se tedy o druhý bod výše popsaného přezkumu, když dovodil: „Naopak předmět a cíl regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích se neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje (primárně) ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jim přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pobodu jejich bydlení.“¹¹³ ÚS připustil, že z důvodu zlepšení estetického vzhledu obce mohou obce stanovovat povinnosti k údržbě veřejného prostranství. Jedná-li se tak o „místní záležitosti,“ mohou obce povinnosti ohledně obvyklé údržby veřejných prostranství pomocí OZV stanovovat bez zákonného zmocnění.¹¹⁴

3.4 Podmínky zániku veřejného prostranství

Pokud se vrátím na začátek mé práce, který se týká definice veřejného prostranství, uvádím, že veřejným prostranstvím je prostor splňující zákonné znaky, které jejich splněním vzniká ze zákona.¹¹⁵ Pokud však veřejné prostranství některý ze zákonných znaků přestane splňovat, a

¹¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 34.

¹¹² Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, část IV.

¹¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 38.

¹¹⁴ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 42/06 a nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

¹¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

contrario zaniká.¹¹⁶ Ze závěrů dovozených v předchozích kapitolách však plyne, že jediným případem (krom výjimky restitucí, viz dále), ve kterém zánik veřejného prostranství připadá v úvahu, je, že samo vyjde z obecného užívání, tedy že ho veřejnost přestane užívat.¹¹⁷ Výše totiž uvádím, že omezit užívání veřejného prostranství takovým způsobem, aby v důsledku toho zaniklo, není možné.¹¹⁸ Připouštím pouze omezení veřejné užívání nevylučující nebo podstatně neomezující. Dále ani u judikatorně dovozeného znaku nezbytnosti souhlasu vlastníka nelze hovořit o možnosti zániku veřejného prostranství, jelikož ho vlastník ani jeho právní nástupce nemůže odvolat.¹¹⁹

Za nesprávné tak považují některé závěry Nejvyššího správního soudu, podle kterých je pro posouzení charakteru pozemku jako veřejného prostranství podstatné pouze to, zda je bez omezení volně přístupný komukoli. Skutečnost, že ostatními osobami není pozemek, který je svým charakterem veřejným prostranstvím, reálně užíván, přičemž je užíván například pouze jedinou osobou, nemá dle tohoto názoru na charakter pozemku žádný vliv.¹²⁰ Za nesprávný tento přístup považují už jen z toho důvodu, že nezbytnost fakticity obecného užívání (tedy neurčitým počtem osob) vyplývá už ze samotné definice veřejného prostranství v § 34 OZř.¹²¹ Dále pak také, pokud veřejné prostranství přestala veřejnost fakticky užívat, nemůže zde existovat veřejný zájem na obecném užívání takového prostoru a zájem na dalším trvání veřejného prostranství, který je například, jak zmiňuji výše, nezbytným předpokladem pro dovození souhlasu nového vlastníka při změně vlastnického práva. Stručně řečeno veřejnost nemá zájem takový prostor jako veřejné prostranství využívat. Je tedy dle mého názoru zbytečné setrvávat na existenci veřejného prostranství, když ho veřejnost neužívá.

Nutno dodat, že podobně jako u konkludentně dovozeného souhlasu vlastníka se vznikem veřejného prostranství by se i v tomto případě mělo jednat o dlouhodobé neužívání veřejností taktéž v řádu roků, aby bylo postaveno najisto, že toto prostranství opravdu vyšlo z veřejného užívání. Zcela se tak ztotožňuji s novějším názorem Nejvyššího správního soudu ohledně účelových komunikací, který je však dle mého názoru zcela použitelný (krom znaku nutné

¹¹⁶ Obdobně avšak ohledně veřejné účelové komunikace rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, sp. zn. 2 As 337/2016, odst. [77] in fine.

¹¹⁷ Obdobně ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 809; VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. rozšířené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 15, [2019-12-6]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Verejne_cesty-II.pdf>.

¹¹⁸ Resp. je vlastník povinen strpět užívání kýmkoliv a nijak tomu nebránit viz MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 10, s. 363.

¹¹⁹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, odst. [29] a [31] nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 As 32/2012, odst. [28].

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2005, sp. zn. 5 As 49/2004; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, sp. zn. 5 As 21/2007.

¹²¹ Použití slovního spojení „sloužící obecnému užívání.“

komunikační/sídelní potřeby, když uvádím, že u veřejných prostranství není třeba zkoumat) i v případě veřejných prostranství: „... tak jako účelová komunikace za určitých okolností přirozeně vzniká, stejně tak přirozeně může dojít i k jejímu zániku, přestože samotný způsob zániku účelové komunikace ze zákonné úpravy účelových komunikací výslovně nevyplývá. ... K zániku účelové komunikace dochází především tak, že zanikne účel, pro nějž vznikla.... V těchto případech nelze vycházet z judikatury, dle které jednou udělený souhlas přechází na právní nástupce vlastníků pozemků, na nichž vedla účelová komunikace, protože došlo k zániku její existence. Faktem je, že souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace je skutečně neodvolatelný, avšak pouze do doby, dokud jsou naplněny další definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Když však účelová komunikace zanikne, například když (bez protiprávního zásahu) vyjde z užívání, tj. dlouhodobě zanikne v terénu, nebo jestliže vznikne jiná, reálně bez významných obtíží použitelná alternativa (byť ne nezbytně srovnatelně kvalitní) a vlastník doposud věnovaných pozemků již dále s jejich užíváním nesouhlasí, (nová) účelová komunikace nevznikne (obdobně srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015 - 140, publ. pod č. 3440/2016 Sb. NSS).¹²² Co se týče účelu, o kterém zde Nejvyšší správní soud hovoří, u veřejných prostranství bude spojen se samotným obecným užíváním. Veřejnost totiž z nějakého důvodu a určitým způsobem daný pozemek začala užívat, například jako park pro rekreaci. Přičemž v důsledku neužívání veřejného prostranství zanikne i tento účel a s ním tedy i celé veřejné prostranství.

Nakonec je ještě třeba zmínit, že v judikatuře Ústavního soudu se objevuje ještě jeden možný důvod zániku veřejné komunikace/prostranství, kterým je navrácení majetku vlastníkovu v restituci.¹²³ V takovém případě důvodem zániku veřejného prostranství pak je nedostatek souhlasu vlastníka (restituenta) s veřejným užíváním jeho pozemku. Ústavní soud sice akceptuje, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími v případech, kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Avšak tento závěr nelze učinit v případech, kdy restituent nabyl vlastnické právo od veřejnoprávní korporace. Její přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Ústavní soud tak uzavřel, že za takové situace nemohou restituenti vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku.¹²⁴

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, sp. zn. 2 As 337/2016, odst. [89].

¹²³ Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

¹²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06; obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2008, sp. zn. 6 As 80/2006; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2011, sp. zn. 2 As 84/2010; nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2011, sp. zn. 2 As 44/2011.

Účelem restituce je totiž snaha státu o napravení v minulosti nastalých majetkových křivd.¹²⁵ Nelze tedy po restituentovi požadovat, aby proti své vůli a bez jakékoli náhrady snášel omezení svého vlastnického práva dané obecným užíváním jeho pozemku jako veřejného prostranství, k němuž byl udělen souhlas (ať již kýmkoli) v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat tomuto vlastníkovvi či jeho právním předchůdcům.¹²⁶ Pokud tak i po navrácení majetku v restituci má veřejné prostranství nadále existovat, je nezbytné, aby zde byl i souhlas (ať už výslovný nebo konkludentní) vlastníka.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. února 2014, sp. zn. 28 Cdo 2030/2013.

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2011, sp. zn. 5 As 36/2010.

4 Závěr

Cílem této práce bylo primárně na základě rozhodovací činnosti našich nejvyšších soudních instancí poukázat na to, za jakých podmínek veřejná prostranství zejména na pozemcích osob soukromého práva vznikají, nadále existují a zanikají, aby zároveň nedocházelo k nepřiměřenému omezování vlastnických práv.

Pro objasnění podmínek vzniku, trvání a zániku veřejných prostranství je nejprve nutné si uvědomit, že jsou předmětem veřejného užívání, především pak jeho složky – obecného užívání. Jak plyne z přístupu zákonodárce ve zvláštních předpisech, ale i z nauky, obecné užívání není neomezeným institutem. S obecným užíváním operuje i definice veřejného prostranství v § 34 OZř, ze kterého vyplývá, že veřejným prostranstvím jsou tam demonstrativně uvedené prostory „a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“ Definice veřejného prostranství tak prakticky ztotožňuje neomezenou přístupnost s obecným užíváním. Domnívám se však, že mohou nastat situace, ve kterých je možné ze strany vlastníka veřejného prostranství na něj přístup omezit. Dle mého názoru tak podmínku neomezené přístupnosti nelze chápat absolutně a připouštím výjimku omezenosti přístupu, kdy omezení nesmí být takového rozsahu, které vylučuje nebo podstatně omezuje obecné užívání.

ÚS ve svém nálezu ze dne 22. března 2005 sp. zn. 21/02 dospívá k závěru, že „*Prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je veřejným prostranstvím ex lege.*“ Jelikož vlastník následně nesmí bránit obecnému užívání veřejného prostranství, je nutné zkoumat podmínky jeho vzniku, aby nedošlo k porušení vlastnických práv v rozporu s článkem 11 LZPS. Jak dovozují naše nejvyšší soudní instance, ale i nauka, pouze zákonné znaky uvedené v § 34 OZř však pro vznik veřejných prostranství nestačí. Analýzou těchto rozhodnutí a odborných textů dospívám k závěru, že pro vznik veřejného prostranství jsou nezbytné další dva znaky.

Prvním z nich je souhlas vlastníka (ať už veřejnoprávní korporace nebo soukromé osoby) s veřejným užíváním. V něm musí vlastník souhlasit s užíváním jeho pozemku neomezeným počtem uživatelů, se samotným veřejným užíváním, což je vhodné nazvat souhlasem se vznikem veřejného prostranství, jelikož je vznik veřejného prostranství třeba odlišit od obecného užívání jiných veřejně přístupných prostorů, které však veřejným prostranstvím nejsou. Souhlas může být projeven výslovně (písemně, ústně), ale také konkludentně, pokud po dostatečně dlouhou dobu (domnívám se v řádu roků s ohledem na to, od kdy musel o veřejném užívání vědět) vlastník umožňuje veřejné užívání, aniž by projevil nějakým způsobem nesouhlas. V literatuře se pak lze setkat i s názorem, že podobně jako u veřejných účelových cest, které musí naplňovat nezbytnou

komunikační potřebu, by se i v případě veřejných prostranství měla uplatnit určitá „nutná sídelní potřeba“ jako podmínka proporcionality. Domnívám se však, že u vzniku veřejných prostranství není tuto třeba zkoumat, jelikož pokud je zde najisto postaven souhlas vlastníka, nedochází k žádnému konfliktu práv, které by bylo třeba poměřovat principem proporcionality, jehož vyjádřením je právě tato „nutná sídelní potřeba“. Navíc se domnívám, že veřejná prostranství ani žádnou „nutnou sídelní potřebu“ naplňovat nemohou, když jejich funkcí je zlepšovat životní podmínky obyvatel, tedy jakási sociální funkce.

Druhým znakem, který taktéž považuji za zcela nepostradatelný je, že prostor, který se má stát veřejným prostranstvím musí být reálně (fakticky) veřejně užíván, a to veřejností, ne pouze určitým okruhem osob. Nestačí tak pouhá teoretická možnost, že veřejné užívání někdy v budoucnu vznikne, tedy že například prostor je veřejnosti volně přístupný, ale ta ho neužívá. Tento znak i zároveň slouží jako ochrana proti možným zneužitím při dovozování konkludentního souhlasu.

Pro vznik veřejného prostranství je tedy vždy nutný souhlas vlastníka. Jak je tomu ale v případech dalšího trvání veřejného prostranství? Je souhlas taktéž nepostradatelnou podmínkou jeho existence? V případech změn vlastnického práva za současného nesouhlasu nabyvatele s další existencí veřejného prostranství se na jeho trvání nic nemění, jelikož souhlas původního vlastníka přechází na vlastníka nového, a to z důvodu veřejného zájmu na zachování veřejného prostranství, za jehož obsah můžeme považovat princip právní jistoty, či jakýsi zájem na zachování dlouhodobých užívacích vztahů. Obdobně je tomu tak i v případě, že se změni okolnosti, za kterých vlastník původně svůj pozemek pro vznik veřejného prostranství věnoval, a ten již nadále s existencí nesouhlasí. Na dalším trvání veřejného prostranství to nic nemění, avšak připouštím, že za této situace může vlastník stanovit určitá omezení. Domnívám se, že tyto dvě situace jsou tak jedinými, kdy může veřejné prostranství existovat proti vůli vlastníka.

Co se týče údržby, dovozují, že obecnou povinnost udržovat veřejná prostranství má obec, a to vzhledem ke znění § 2 odst. 2 OZř, podle kterého má obec pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a k § 35 odst. OZř, který obci dává mimo jiné povinnost v samostatné působnosti pečovat o veřejný pořádek. Skrze ustanovení § 66d odst. 1 písm. b) sice dovodíme povinnost všech vlastníků a uživatelů pozemků v obci udržovat na nich čistotu a pořádek. Aby ale tuto svou povinnost porušili, museli by neudržovat pozemek tak, aby došlo k narušení vzhledu obce. Tím rozumím podstatný zásah do vzhledu obce vymykající se tomu, co je v daném místě běžné. Domnívám se, že právě kvůli tomuto znaku se jedná o určitou kvalifikovanou údržbu, a proto běžnou údržbu přisuzují obci. Obec však tuto povinnost může

delegovat vlastníkům skrze OZV, která může stanovit povinnosti k údržbě veřejného prostranství.

Zánik veřejného prostranství pak dovozují a contrario k základní podmínce vzniku, tedy splnění zákonných znaků. Znamená to tedy, že pokud některý ze zákonných znaků není naplněn, veřejné prostranství zaniká. Dospívám však k závěru, že jediným znakem, při jehož nedostatku veřejné prostranství zaniká, je, že vyjde z obecného užívání. Co se totiž týče znaku neomezené přístupnosti, nelze omezit užívání veřejného prostranství takovým způsobem, aby v důsledku toho zaniklo, a ani při nedostatku souhlasu již vzniklého veřejného prostranství toto nemůže zaniknout. Avšak i zde existuje výjimka, která je dovozena Ústavním soudem, a to, že v případě navrácení majetku v restituci, kdy souhlas ke vzniku veřejného prostranství byl dán v době neoprávněného odnětí vlastnického práva, nepřechází souhlas s existencí veřejného prostranství na restituenta, a pokud ten nesouhlasí s existencí veřejného prostranství, toto zaniká.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 1459 s.
- JANOVSKÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, 126 s.
- HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, 454 s.
- HÁCHA, Emil a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek 2. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, 1202 s.
- TILSCH, Emanuel. *Občanské právo: část všeobecná*. Editor Jiří SPÁČIL. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 205 s.
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. rozšířené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 135 s.

Komentáře

- VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 876 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, 862 s.
- KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 376 s.
- ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 528 s.

Sborníky

- MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In HANDRLICA, Jakub (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právníká fakulta, 2014, s. 153 – 161.

Odborné články

- MÁCHA, Aleš. Bezdůvodné obohacení za užívání účelové komunikace. *Právní rozhledy*, 2017, č. 21, s. 741 - 751.
- ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra incognita. *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 803 – 817.

HUNEŠ, Karel, MÁCHA, Aleš, RANDUSOVÁ, Eva. Veřejné prostranství a jeho platný vznik. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 25, č. 10, s. 367 – 371.

MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 23, č. 10, s. 363 - 368.

Kvalifikační práce

MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a vlastnické právo*. Disertační práce. Univerzita Palackého, Právnická fakulta, 2017, 162 s.

Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2012, sp. zn. III. ÚS 3735/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. dubna 2012, sp. zn. I. ÚS 1607/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. září 2009, sp. zn. Pl. ÚS 42/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. ledna 2012, sp. zn. I. ÚS 1378/11.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2009, sp. zn. 5 As 27/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2017, sp. zn. 2 As 337/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. října 2005, sp. zn. 5 As 49/2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2010, sp. zn. 2 As 49/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2008 sp. zn. 6 As 80/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 As 32/2012.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 5 As 20/2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2011, sp. zn. 5 As 36/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, sp. zn. 5 As 21/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. dubna 2011, sp. zn. 2 As 84/2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2011, sp. zn. 2 As 44/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2013, sp. zn. 7 As 94/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, sp. zn. 5 As 140/2014.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2011, sp. zn. 22 Cdo 4109/2009.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2006, sp. zn. 22 Cdo 1173/2005.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 1127/2009.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. června 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. května 2014, sp. zn. 28 Cdo 3684/2013.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2006, sp. zn. 33 Odo 1253/2005.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. 32 Odo 872/2003.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. října 2010, sp. zn. 28 Cdo 3382/2010.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. února 2014, sp. zn. 28 Cdo 2030/2013.

Internetové zdroje

CRISPI, Gianluca. *The Law of Public Spaces* [online]. Future of Places, 19. června 2015 [cit. 15. června 2019]. Dostupné na: <<http://futureofplaces.com/wp-content/uploads/2016/03/Crispi.pdf>>.

Česká televize. *Z metropole: Tajemství pražských dvorků* [online]. Dostupné na <<http://www.ceskatelevize.cz/porady/10116288835-z-metropole/7083-tajemstvi-prazskych-dvorku/>>.

MAZÁNEK, Ondřej. *Účelové pozemní komunikace – střet práva veřejného a soukromého* [online]. epravo.cz, 2. srpna 2012 [cit. 8. Srpna 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/ucelove-pozemni-komunikace-stret-prava-verejneho-a-soukromeho-84182.html>>.

Právní předpisy

Zákon č. 71/1870 čes. z. z., o tom, kterak lze vody užívat, jí svozovat a jí se brániti.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. Prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku české republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Abstrakt

Diplomová práce se zaměřuje na institut správního práva – veřejného prostranství. Cílem diplomové práce je na konkrétních případech analyzovat, jak právní režim veřejného prostranství vzniká, jaké jsou podmínky jeho trvání a jeho zániku se zaměřením na veřejná prostranství na pozemcích v soukromém vlastnictví. K naplnění cíle práce autor zpočátku definuje veřejné užívání a jeho dvě složky, obecné a zvláštní užívání. Následně jako předmět veřejného užívání rozebírá definiční znaky veřejného prostranství. Analýzou soudních rozhodnutí a právní nauky nalézá další znaky ze zákonné definice nevyplývající a za jejich pomoci následně nastiňuje možné varianty vzniku, trvání a zániku veřejných prostranství na pozemcích osob soukromého práva s ohledem na to, aby nedocházelo k porušování jejich vlastnických práv. Na mnohé situace v práci nastíněné však právní praxe ani nauka nenabízí odpovědi, proto se autor snaží prezentovat i svůj pohled na věc. V závěru práce se pak zabývá i otázkou údržby veřejných prostranství.

Abstract

The thesis focuses on the institute of administrative law - public space. The aim of the thesis is to analyse in specific cases how the legal regime of public space arises, what are the conditions of its duration and its termination with a focus on public spaces on private property. To fulfil the aim of the thesis, the author initially defines public use and its two components, common and special use. Subsequently, as an object of public use, author analyses the definition features of public space. By analysing court decisions and legal doctrine, finds other features not legally defined by law and on the basis of these outlines possible variants of the formation, duration and termination of public spaces on the land of private law persons with respect to their property rights. However, the legal practice and doctrine do not submit answers to all situations outlined in the thesis, so the author also tries to present his point of view. At the end of the thesis author also deals with the issue of maintenance of public spaces.

Klíčová slova

Veřejné prostranství, veřejné užívání, obecné užívání, zvláštní užívání, souhlas vlastníka, omezení vlastnického práva.

Key words

Public space, public use, common use, special use, owner's consent, restrictions on property rights.