

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

JUDr. Aleš Mácha

Veřejné užívání a vlastnické právo

Disertační práce

Olomouc 2017

„Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma Veřejné užívání a vlastnické právo vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Brušperku dne 1. 4. 2017

Aleš Mácha

Já, níže podepsaný JUDr. Aleš Mácha, autor disertační práce „Veřejné užívání a vlastnické právo“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47,

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje jsou pravdivé.

V Brušperku dne 1. 4. 2017

.....
Aleš Mácha

Poděkování za vstřícnost, odbornou pomoc, rady a připomínky v průběhu mého doktorského studia patří mé školitelce JUDr. Veronice Tomoszkové, Ph.D. Děkuji rovněž JUDr. Martině Kűchlerové za její trpělivost při naslouchání mých úvah a právních názorů k tématu veřejných věcí a veřejného užívání. Zvláštní poděkován náleží mým rodičům a ostatním členům rodiny, kteří mě během studia podporovali.

Seznam použitých zkratk

ESD – Evropský soudní dvůr.

ESLP - Evropský soud pro lidská práva.

KZř – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

LesZ – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích.

Listina – Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

NS – Nejvyšší soud České republiky.

NSS – Nejvyšší správní soud České republiky.

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

OZ 1964 – zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění do 31. 12. 2013.

OZř – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

SŘ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

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

Úmluva – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.

ÚS - Ústavní soud České republiky.

Ústava- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

VodZ - zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

ZMS – zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

ZMístP – zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

Zochovzd - zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

ZOPK - zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

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

Obsah

| | |
|--|-----|
| Seznam použitých zkratek..... | 5 |
| Úvod..... | 8 |
| 1. Obecná charakteristika a ústavní základy veřejného užívání..... | 16 |
| 1.1. Obecná charakteristika..... | 16 |
| 1.2. Ústavní zakotvení..... | 19 |
| 1.3. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva..... | 21 |
| 1.3.1. Veřejné užívání jako sociální funkce vlastnictví..... | 24 |
| 1.3.2. Dobrovolné omezení vlastnického práva..... | 29 |
| 1.3.3. Užívání veřejného prostranství..... | 32 |
| 2. Předmět veřejného užívání..... | 38 |
| 2.1. Veřejné věci..... | 39 |
| 2.2. Veřejný statek..... | 44 |
| 2.2.1. Zvláštní a sporná ustanovení OZ ve vztahu k veřejnému statku..... | 46 |
| 2.2.2. Vydržení služebnosti mající charakter veřejného statku..... | 51 |
| 2.3. Veřejné věci v platném právu..... | 55 |
| 2.4. Právní povaha veřejných věcí..... | 59 |
| 2.5. Vlastnictví veřejných věcí..... | 67 |
| 3. Vznik veřejných věcí a veřejného užívání..... | 73 |
| 3.1. Druhy věnovacích aktů..... | 74 |
| 3.2. Zákon, podzákoný a vnitřní právní předpis..... | 77 |
| 3.2.1. Věnování zákonem..... | 77 |
| 3.2.2. Věnování podzákoným nebo vnitřním předpisem..... | 79 |
| 3.3. Správní akt..... | 82 |
| 3.3.1. Věnování správním aktem..... | 82 |
| 3.3.2. Deklaratorní správní akt..... | 85 |
| 3.4. Faktické věnování..... | 90 |
| 3.4.1. Forma věnování..... | 91 |
| 3.4.2. Obsah věnování..... | 95 |
| 3.5. Veřejná prostranství..... | 96 |
| 3.5.1. Definice veřejného prostranství..... | 97 |
| 3.5.2. Vznik veřejného prostranství..... | 98 |
| 4. Obsah a druhy veřejného užívání..... | 105 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 4.1. | Obsah veřejného užívání | 105 |
| 4.2. | Druhy veřejného užívání | 108 |
| 4.3. | Obecné užívání | 110 |
| 4.3.1. | Obecné užívání pozemních komunikací | 112 |
| 4.3.2. | Obecné užívání vod | 116 |
| 4.3.3. | Přístup do krajiny..... | 117 |
| 4.3.4. | Obecné užívání lesa | 118 |
| 4.4. | Zvláštní užívání | 120 |
| 4.5. | Správní užívání | 123 |
| 4.6. | Institucionální užívání..... | 124 |
| 5. | Vlastník vs. uživatel..... | 128 |
| 5.1. | Veřejné užívání jako subjektivní právo | 128 |
| 5.1.1. | Subjektivní právo..... | 129 |
| 5.1.2. | Vynutitelnost obecného užívání | 131 |
| 5.2. | Ochrana veřejného užívání..... | 136 |
| 5.3. | Soukromoprávní vztahy mezi uživatelem a vlastníkem veřejné věci..... | 138 |
| | Závěr | 143 |
| | Bibliografie..... | 150 |
| | Monografie..... | 150 |
| | Odborné časopisy | 155 |
| | Příspěvky ve sborníku | 156 |
| | Elektronické zdroje..... | 156 |
| | Soudní rozhodnutí | 157 |
| | Vybrané právní předpisy..... | 158 |
| | Shrnutí, klíčová slova..... | 160 |
| | Shrnutí | 160 |
| | Summary..... | 161 |
| | Klíčová slova..... | 162 |
| | Keywords..... | 162 |

Úvod

Uživací právní vztahy lze obdobně jako právo rozdělit do dvou velkých skupin, na uživací vztahy soukromoprávní a uživací vztahy veřejnoprávní. Uživací vztahy soukromoprávní jsou vždy založeny právním jednáním účastníků právního vztahu a jednak vždy mezi konkrétními, resp. individuálně určenými subjekty. Uživací vztahy veřejnoprávní jsou charakterizovány tím, že jsou založeny normami veřejného práva, nejčastěji zákonem, podzákonným právním předpisem anebo správním aktem. Okruh uživatelů je pak – s výjimkou zvláštního užívání – vždy neurčitý, subjektem je vždy veřejnost.

Uživací vztahy úzce souvisí s předmětem užívání, nejčastěji věcí. V soukromoprávních uživacích vztazích bude předmětem užívání vždy věc, neboť vlastnictví věci opravňuje vlastníka naložit s věcí dle jeho uvážení, tedy i přenechat ji třetí osobě do užívání či požívání.

Veřejnoprávní uživací vztahy jsou charakteristické tím, že předmětem užívání může být i statek, který věcí v soukromoprávním slova smyslu není - např. ovzduší. Z tohoto důvodu je v práci pro statky a věci ve veřejném užívání použit zastřešující pojem veřejné věci, neboť statky i věci slouží vždy konkrétnímu veřejnému účelu. Veřejný účel je stěžejním aspektem veřejných věcí. Obsahu pojmu veřejná věc a rozdílům mezi nimi a věcmi v soukromoprávním slova smyslu je věnována samostatná kapitola práce.

Dalším z charakterových rysů veřejnoprávních uživacích vztahů je, že jsou často založeny i proti vůli vlastníka, jako příklad lze uvést užívání lesů dle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen „LesZ“). Velmi často jsou veřejnoprávní uživací vztahy založeny k věcem, které jsou ve vlastnictví veřejnoprávních subjektů - státu či veřejnoprávních korporací. V těchto případech proto vznikají konflikty mezi uživateli a vlastníkem věci ve veřejnoprávním užívání v minimální míře. Lze konstatovat, že tyto subjekty vlastní věci ve veřejnoprávním užívání právě proto, aby byly veřejnoprávně užívány. Konflikty mohou vznikat v situacích, kdy je veřejnoprávní uživací vztah založen k věci v soukromém vlastnictví.

Jedním z druhů veřejnoprávních uživacích vztahů je i veřejné užívání.¹ Veřejné užívání představuje užívání veřejných věcí neurčitým či relativně neurčitým okruhem uživatelů. Veřejné užívání nelze ztotožňovat pouze s obecným či zvláštním užíváním jak bylo

¹ Jako další příklad uživacích vztahů uvádí pražská učebnice obecného správního práva např. užívání veřejných ústavů. V této práci je pojem veřejné užívání pojímán široce a zahrnuje i užívání některých veřejných ústavů jako škol či zařízení poskytující některé sociální služby. Srov. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 71.

a je v současné době zvykem.² V platném právu i praxi totiž existuje celá řada užívacích vztahů, které mají mnoho společných rysů s obecným či zvláštním užíváním, odlišují se však od něj v některých aspektech. Příkladem je možno uvést užívání správních budov občany nebo užívání zařízení zřizovaných obcemi jako veřejné plovárny, sportovní haly.

Současná právní věda bohužel nevěnuje veřejnému užívání takovou pozornost, jakou by si tento institut zasloužil, byť veřejné užívání je součástí každodenního života každého z nás. V současnosti se lze s pracemi zabývajícími se veřejným užíváním setkat pouze okrajově v souvislosti s konkrétním právním předpisem, který určitým způsobem pro oblast své působnosti veřejné užívání upravuje.³ Komplexní práce o veřejném užívání chybí. Veřejnému užívání se věnuje pouze stručně pražská učebnice obecného správního práva.⁴ Články v odborných časopisech jsou velice ojedinělé.⁵

O to cennější jsou poznatky zahraniční, zejména německé vědy správního práva, která prošla kontinuálním vývojem a zejména nebyla v posledních šedesáti letech postižena markantními obraty v pojmání vlastnictví a vlastnického práva jako věda česká. Současné poznatky německé právní vědy jsou o to cennější, neboť česká předválečná právní věda při nazírání na veřejné věci jako předmět veřejného užívání a veřejné užívání vůbec značně čerpala z poznatků tehdejší německé vědy správního práva.⁶ Z uvedeného důvodu jsou v práci reflektovány i některé poznatky německé vědy správního práva s vědomím rozdílnosti úprav a vývoje judikatury v českém prostředí.

Práce si neklade za cíl pojmut všechny jevy související s veřejným užíváním, zaměřuje se pouze na aspekty související s vlastnictvím a vlastnickým právem v souvislosti s veřejným užíváním. Stanovení vztahů mezi vlastníkem veřejné věci a uživateli ve vztahu k veřejné věci je určující pro celou řadu jevů vyplývajících z veřejného užívání. Např. zda se může uživatel domáhat nerušeného užívání po vlastníkově veřejné věci nebo zda výlučně po orgánu veřejné správy. Dále je vůbec povaha veřejné věci určující pro to, jakým způsobem může vlastník

² Srov. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 301 – 303, JANOVSKEÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 19 a STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

³ Srov. např. STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 344-346.

⁴ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219-227.

⁵ také ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 803-817, nebo PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 13, str. 457 a násl.

⁶ Srov. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 301 a násl. a zejména JANOVSKEÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927.126 s.

veřejné věci s veřejnou věcí, i ve vztahu k uživatelům, naložit. Z těchto důvodů se práce zaměřuje na tyto vztahy jako na základ pro určení dalších práv a povinností nejen pro vlastníka veřejné věci, ale především i pro uživatele.

Cílem práce je ověřením stanovených hypotéz, zodpovědět stanovené výzkumné otázky, které vychází především i z praktických otázek souvisejících s vlastnickým právem a veřejným užíváním. Cílem práce je také částečně napravit deficit v poznání právních vztahů souvisejících s veřejným užíváním.

Z výše uvedených důvodů představuje práce ryze doktrinální výzkum⁷ v dané oblasti. Práce se pomocí metod analýzy, indukce abstrakce snaží ověřit stanovené hypotézy. Ve vztahu k právním normám a jejich výkladu jsou užity prostředky interpretace práva, zejména gramatického a systematického výkladu práva, opomenut není ani výklad teleologický.⁸

Metoda komparace je využita ve vztahu k německé právní úpravě a poznatkům německé vědy správního práva zejména v tom smyslu, že v německém i českém prostředí je účel veřejných věcí a veřejného užívání stejný – sloužit určitému veřejnému účelu. I z důvodu již zmíněného historické propojení poznatků o veřejném užívání je německá právní úprava a výklad porovnávána s českou a jsou hledány stejné, podobné či rozdílné znaky a přístupy. Cílem srovnání je nejen nalezení rozdílných a obdobných znaků, ale také inspiračních zdrojů výkladu některých problematických aspektů a otázek v oblasti veřejného užívání v českém prostředí.

Práce se skládá z pěti kapitol a je uceleným a rozšířeným souborem článků a kapitol v monografii vydaných v posledních čtyřech letech v odborných knihách a právních časopisech. Např. část první kapitoly byla v upravené podobě publikována v časopise *Právní rozhledy* pod názvem „*Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva*“ a část tvoří upravená kapitola v monografii „*Veřejné právo a soukromé právo*“.⁹ Druhá kapitola byla publikována taktéž v časopise *Právní rozhledy* pod názvem „*Veřejné věci a jejich právní povaha*“.¹⁰ Konečně pátá kapitola byla publikována v časopise *Správní právo* pod názvem „*Veřejné užívání jako subjektivní právo*“ a „*Věnovací akty*“. V práci je také hojně citováno

⁷ Blíže viz HUTCHINSON, Terry In WATKINS, Dawn, BURTON, Mandy (ed.) *Research methods in law*. London, New York: Routledge, 2013, s. 7 a násl.

⁸ V podrobnostech viz MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2011. 284 s.

⁹ MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, 2015, č. 10, s. 363 -368, MÁCHA, Aleš. In HANDRLICA, JAKUB (Ed) a kol. *Veřejné právo a soukromé právo. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Nakladatelství Eva Roztoková, s. 153 – 161.

¹⁰ MÁCHA, Aleš. Veřejné věci a jejich právní povaha. *Právní rozhledy*, č. 17, 2016, s. 582-588.

z monografie „*Místní a účelové komunikace*“, která se zabývá nejen veřejným užíváním pozemních komunikací, ale také zejména jejich vznikem.¹¹

Veřejné užívání je možno pojímat jako jakousi obdobu věcného břemene. Jedná se proto bezpochyby o omezení vlastnického práva, kdy vlastník není oprávněn s věcí libovolně naložit, je vázán jejím veřejným účelem a zejména není oprávněn jiné osoby z užívání vyloučit. Omezení vlastníka veřejným užíváním je často stanoveno proti vůli vlastníka, resp. je dáno např. zákonem, a vlastník tak byl či je zbaven možnosti se k omezení svého vlastnictví vyjádřit.

Vzhledem ke znění čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), kdy omezení vlastnického práva je možné pouze na základě zákona, pro účel stanovený v zákoně, v nezbytném rozsahu a za náhradu, naskytá se otázka, představuje-li veřejné užívání omezení vlastnického práva, za které by měla vlastníkům veřejných věcí náležet náhrada. Výzkumnou otázkou proto je, zda lze veřejné užívání považovat za omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, tedy takové omezení, za které náleží náhrada. Hypotéza ověřována v první kapitole zní:

Veřejné užívání je omezením vlastnického práva, za něž náleží ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny náhrada.

Předmětem veřejného užívání jsou rozličné věci a statky. Tyto věci a statky zahrnují např. les, volnou krajinu, pozemní komunikace, povrchové a podzemní vody, různá sportovní zařízení, správní budovy, ale také statky, které věci v soukromoprávním slova smyslu nejsou jako například ovzduší.

V předválečné české literatuře jsou věci v obecném užívání nazývány veřejnými věcmi. Přesněji věci v obecném užívání jsou spolu s věcmi, které sloužily jakkoli veřejné správě k plnění jejich úkolů označovány za veřejné věci v užším slova smyslu.¹² Veřejné věci představují zvláštní kategorii věcí, které slouží primárně účelům veřejné správy, což je odlišuje od věcí v soukromoprávním slova smyslu. V současné vědě správního práva se předmět veřejného užívání nazývá materiální statek¹³, a to i s ohledem na to, že v případě materiálního statku se nemusí jednat o věci ve smyslu soukromého práva.

¹¹MÁCHA, Aleš, Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*, 2015, č. 4-5, s. 201- 212. MÁCHA, Aleš. HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016. 128 s.

¹²JANOVSKÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 19.

¹³STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

Je nutno zdůraznit, že většina tzv. materiálních statků věcmi v soukromoprávním slova smyslu jsou. Pojem materiální statek naopak implikuje pravý opak. Vzhledem k tomu, že pojem veřejná věc je v naší vědě správního práva pojmem historicky tradičním, je vhodné jej používat i dnes, a to právě i z toho důvodu, že většina statků ve veřejném užívání věcmi v soukromoprávním slova smyslu jsou. Ostatně dodnes německá věda správního práva považuje veřejné věci (*Öffentliche Sachen*) často za věci ve smyslu soukromého práva.¹⁴ U veřejných věcí dochází k prolínání soukromého a veřejného práva, protože většina veřejných věcí jsou věci v soukromoprávním slova smyslu a jsou předmětem vlastnictví, na druhou stranu se celá řada práv a povinností k nim vázoucích řídí právem veřejným.

Z tohoto důvodu je nutné položit si otázku, jakou právní povahu veřejné věci vlastně mají. Historicky lze nalézt dva protipóly přístupu k této otázce. Od tzv. veřejného vlastnictví, tedy jakési obdoby soukromého vlastnictví, ale podřízeného pouze veřejnoprávním předpisům, přes jakousi syntézu soukromého vlastnictví veřejnoprávně omezeného po čistě civilistický přístup k této otázce.¹⁵

Další výzkumnou otázkou proto je, jakou právní povahu veřejné věci mají. Hypotéza ověřována v druhé kapitole zní:

Protože jsou veřejné věci převážně věcmi v soukromoprávním slova smyslu, řídí se jejich právní povaha primárně soukromým právem.

Vznik veřejného užívání je v současnosti, zejména v souvislosti se vznikem veřejně přístupných účelových komunikací, spojen s tzv. teorií věnování.¹⁶ Věnovací akt byl a je spojován vždy s úkonem vlastníka vyjádřeným výslovně nebo i konkludentně.

Veřejné cesty však nejsou jediným druhem veřejných věcí ve veřejném užívání. Celá řada dalších veřejných věcí je v užívání na základě zákona, jako už zmiňované pozemní komunikace dle § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“), les ve smyslu § 19 LesZ či volná krajina ve smyslu § 63 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). U pozemních komunikací je pak situace složitější proto,

¹⁴ Srov. PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998. 176 s., nebo ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014. 619 s.

¹⁵ Srov. JANOVSKEJ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 19 a násl, HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 56 a násl. nebo PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 5-12.

¹⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. listopadu 2014, sp. zn. 28 Cdo 1911/2014, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2015, č. j. 6 As 213/2015 – 14, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 1932, sp. zn. 10729/32.

že pozemní komunikace nevznikají a nejsou veřejně užívány pouze na základě § 19 ZPK či jejich reálnou výstavbou. Aby se cesta stala pozemní komunikací ve smyslu ZPK, musí být dle § 3 ZPK správním rozhodnutím zařazena do příslušné kategorie pozemních komunikací. K aktivaci § 19 ZPK dochází až po vydání příslušného správního rozhodnutí. Věnovacím aktem, tedy úkonem, kterým je věc věnována veřejnému užívání, je správní rozhodnutí jako vrchnostenský úkon orgánu veřejné správy.

Hoetzel považoval věnovací akt za akt vrchnostenský.¹⁷ S přijetím zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“) se do českého právního řádu vrátil pojem veřejný statek. Dle § 490 OZ je věc určená k obecnému užívání veřejným statkem, což lze vykládat i tak, že je určena vlastníkem k veřejnému užívání.¹⁸

Veřejná věc může vzniknout i na základě podzákoného právního předpisu. Může se jednat o zpřístupnění parku ve vlastnictví obce za podmínek stanovených v obecně závazné vyhlášce obce, kterou lze pojímat jako návštěvní řád parku. I v tomto případě bude mít věnovací akt vrchnostenskou povahu.

Proto další výzkumnou otázkou je, jakou právní povahu má věnovací akt – vrchnostenskou či soukromoprávní. Určení právní povahy má totiž zásadní vliv na přezkum věnovacích aktů soudy. Bez určení právní povahy věnovacích aktů není možné určit, zda tyto akty budou přezkoumávány ve správním či civilním soudnictví. Určení právní povahy věnovacího aktu je významné i z hlediska vzniku právních vztahů mezi uživatelem a vlastníkem veřejné věci. Budou tyto vztahy veřejnoprávní, a tudíž je možno využít primárně ochrany poskytované veřejnoprávními předpisy a veřejnou správou, nebo se jedná o vztahy soukromoprávní a poskytnutí ochrany je v dispoziční rovině uživatele nebo vlastníka veřejné věci? Na výše uvedené otázky se snaží odpovědět třetí kapitola.

Vzhledem k určité výjimečnosti § 490 OZ ve vztahu k ostatním druhům věnovacích aktů je hypotéza ověřovaná v třetí kapitole:

Věnovací akt má veřejnoprávní povahu.

V předválečném období i současnosti je veřejné užívání členěno na dva druhy, na užívání obecné a zvláštní. Obecné užívání představuje užívání všeobecně přístupných statků

¹⁷ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 300.

¹⁸ ELIÁŠ, Karel. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012. s. 225.

či veřejných věcí odpovídajících jejich účelovému určení neomezeným okruhem uživatelů. Zvláštní užívání je každé užívání jiné než obecné.¹⁹

Německé věda správního práva se naproti tomu soustřeďuje více na předmět veřejného užívání, tedy věc veřejnou, které podle způsobu jejich užívání dělí na několik druhů.²⁰ Je proto otázkou, zda i v českém prostředí neprolomit tradiční dualismus veřejného užívání na obecné a zvláštní a nestanovit i další specifické druhy veřejného užívání. Příkladem je užívání některých zařízení, zřizovaných veřejnou správou, přístupných neurčitému okruhu uživatelů, avšak za podmínek stanovených subjektem veřejné správy nebo institucí zřízenou subjektem veřejné správy, např. sportovišť, sportovních hal, ale i veřejných vysokých škol.

Ve čtvrté kapitole je proto snahou analyzovat uživatelské vztahy ve veřejném právu, které se podobají užívání obecnému či zvláštnímu, avšak pod jeden ani z těchto druhů je nelze podřadit. S obecným či zvláštním užíváním mají sice některé společné znaky, např. užívání ve veřejném účelu, avšak v některých se diametrálně liší, např. v okruhu uživatelů nebo stanovení podmínek, za kterých je možno věc užívat, nebo z hlediska omezenosti přístupnosti.

Popis a definice nových druhů veřejného užívání ve čtvrté kapitole jsou v české právní vědě úplně nové. Kapitola je proto zaměřena na obsah jednotlivých tradičních i nových druhů veřejného užívání.

Výzkumnou otázkou řešenou ve čtvrté kapitole proto je, zda lze některé z uživatelských vztahů, které nejsou dnes typicky řazeny pod veřejné užívání, pod tento pojem zahrnout. Ověřovanou hypotézou kapitoly je:

Obecné a zvláštní užívání nejsou jedinými druhy uživatelských vztahů ve veřejné správě, které lze pod pojem veřejného užívání zahrnout.

Většinovým názorem v předválečném období bylo, že jednotlivci nepřísluší subjektivní právo vůči vlastníku věci ve veřejném užívání, jelikož se jedná pouze o součást ústavně zaručené svobody člověka. S tímto názorem se lze setkat i v soudobé německé literatuře.²¹

¹⁹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307- 308. JANOVSKEJ, Jaroslav. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991.

²⁰ Srov. ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 477 a násl.

²¹ „Mimo veškerý spor je dnes, že obecné užívání: 1. Náleží veskrze sféře práva veřejného. 2. Není právem subjektivním.“ JANOVSKEJ, Jaroslav. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 995. Odkázat lze taktéž na dílo Jiřího Pražáka. Srov. PRAŽÁK, Jiří. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl druhý*. Praha: Knihotiskárna Františka Šimáčka, 1886, s. 184. K obdobnému závěru dochází i německá právní věda – srov. PAPIER, Hans-Jürgen. In ERICHSEN, Hans-Uwe, EHLERS, Dirk (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010, s. 917.

U nás byla výše uvedená otázka otevřena Z. Pulkrábkem v časopise *Právní rozhledy* v reakci na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu („dále jen NSS“) v oblasti užívání pozemních komunikací.²² Nutno zdůraznit, jak ostatně uvádí J. Staša, i v současnosti je nepochybné, že nikdo nemá subjektivní právo na to, aby se věc stala předmětem veřejného užívání.²³

Na základě rozboru a polemiky s rozhodnutím NSS ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007 dochází Z. Pulkrábek k názoru, že se o subjektivní právo jedná, a to dokonce o subjektivní právo soukromé.²⁴

Zodpovězení výše uvedené otázky má zásadní dopad do vztahů mezi vlastníkem veřejné věci a uživatelem veřejné věci. Pro stanovení jednoznačných práv a povinností mezi vlastníkem veřejné věci a jejím uživatelem je rozhodující jednak právní povaha veřejné věci a jednak otázka právní povahy veřejného užívání. Jde-li o pouhý výraz přirozené svobody člověka nebo o subjektivní právo, které může být vymáháno prostřednictvím soudů nebo orgánů veřejné moci.

Aby bylo možné určit poměr mezi veřejným užíváním a vlastnickým právem, resp. poměr mezi vlastníkem a uživatelem, je nutné zodpovědět otázku, zdali je veřejné užívání subjektivním právem. Ověřovaná hypotéza páté kapitoly vyznívá s ohledem na závěry Z. Pulkrábka následovně:

Veřejné užívání je subjektivním právem uživatele veřejné věci.

Práce vychází z právního stavu k 31. 1. 2017.

²² Viz. PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*, 2009 roč. 17, č. 13, s. 457.

²³ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 316.

²⁴ PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 13, s. 457.

1. Obecná charakteristika a ústavní základy veřejného užívání

1.1. Obecná charakteristika

Oprávnění veřejnosti užívat určité věci či statky, v obecné rovině veřejné užívání, je tradiční součástí práva. Již římské právo znalo tzv. věci veřejné a věci všem lidem společné neboli *res publicae* a *res omnium communes*, které byl oprávněn užívat každý.²⁵ Veřejné užívání je ve své podstatě univerzálním právním institutem, neboť existuje v určité podobě jak v kontinentálním tak angloamerickém systému práva.

V Anglii je za zákonem stanovených podmínek každý oprávněn užívat tzv. *common land*.²⁶ V 19. století se římské základy veřejného užívání vyvinuly ve Spojených státech skrze anglické právo v tzv. *Public trust doctrine*. Tato doktrína zakotvuje právo veřejnosti užívat různými způsoby zejména splavné vody, půdu pod nimi a také jejich přírodní zdroje.²⁷

V německém právu je pak veřejné užívání neoddělitelně spojeno s veřejnými věcmi a vyčlenilo se do tzv. *Recht des öffentlichen Sachen*, neboli práva veřejných věcí, které je součástí obecného správního práva. Německé pojmání veřejných věcí a veřejného užívání bylo konečně předválečné české právní vědě nejbližší.²⁸

Veřejné užívání je v české právní vědě tradičně pojímáno jako součást obecného správního práva, potažmo práva veřejného. V obecné rovině je definováno jako užívání všeobecně přístupných materiálních statků (veřejných věcí) odpovídající jejich účelovému určení předem neomezeným okruhem uživatelů.²⁹ V předválečném období se rozlišovaly dva druhy veřejného užívání, užívání obecné a zvláštní.³⁰ Obecné užívání je možné na základě příslušné právní normy, zvláštní je potom užívání každé jiné užívání než obecné.

²⁵ Gaius, Učebnice, II, 11., překlad KINCL, Jaromír. *Gaius: Učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: 2007, s. 97. KINCL, Jaromír In KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 85.

²⁶ UBHI, Navjit, DENYER-GREEN, Barry. *Law of commons and of town and village greens*. Bristol: Jordan publishing limited, 2004, s. 3 a násl.

²⁷ BLUMM, Michael C., WOOD, Mary Christina. *The Public Trust Doctrine in Enviromental and Natural Resources Law*. Durham: Carolina Academic Press, 2013, s. 10 -14.

²⁸ Srov. PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998. 176 s. a JANOVSÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927. 126 s.

²⁹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307- 308.

³⁰ Srov. JANOVSÝ, Jaroslav. In *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 301.

K takovému užívání je vždy potřeba příslušného správního aktu.³¹ Uvedené dělení je převzato i současnou správní naukou. Předmětem veřejného užívání je veřejná věc.³²

Výše uvedená definice veřejného užívání je platná pouze za situace, kdy rozlišujeme pouze dva druhy veřejného užívání, tedy za situace, kdy pojmáme veřejné užívání v tradičním a užším smyslu. Veřejné užívání v tradičním a užším slova smyslu představuje dělení veřejného užívání na obecné a zvláštní. Definice veřejného užívání jako užívání všeobecně přístupných materiálních statků odpovídající jejich účelovému určení předem neomezeným okruhem uživatelů totiž odpovídá spíše definici užívání obecného. Zvláštní užívání pod tuto definici podřadit nelze, neboť zvláštní užívání není užíváním předem neomezeným okruhem uživatelů, nýbrž konkrétním uživatelem určeným správním aktem, kterým se zvláštní užívání povoluje. Nicméně lze konstatovat, že ze zvláštního užívání není okruh uživatelů předem vyloučen. Při realizaci samotného užívacího vztahu při zvláštním užívání však okruh uživatelů daný jasně je.

Obsah veřejného užívání je dán normami veřejného práva, jedná se proto o veřejnoprávní užívací vztahy. Od soukromoprávních užívacích vztahů jej odlišuje vznik oprávnění užívat. V případě veřejného užívání totiž oprávnění užívat nevyplývá z právního jednání mezi vlastníkem věci a uživatelem, ale vyplývá z veřejnoprávních norem ze zákona, podzákoného právního předpisu či správního aktu. Řada užívacích vztahů ve veřejné správě jako užívání správních budov občany v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy či užívání některých zařízení zřizovaných subjekty veřejné vykazuje řadu podobných znaků s veřejným užíváním v užším slova smyslu, avšak nelze je přímo pod veřejné užívání v daném slova smyslu podřadit. Zahrneme-li tyto užívací vztahy právě z důvodu jejich podobnosti pod veřejné užívání, lze hovořit o veřejném užívání v širším slova smyslu

Veřejné užívání v širším slova smyslu je tudíž vhodnější definovat jako užívání všeobecně přístupných veřejných věcí neomezeným či relativně neomezeným okruhem uživatelů v rámci norem veřejného práva. V práci je veřejné užívání vždy pojímáno v širším slova smyslu.

Co činí užívání veřejným je účel, za jakým je veřejná věc užívána a dále subjekty, které veřejnou věc užívají. Účelem právního zakotvení veřejného užívání je zajistit relativně rovný přístup k určitým věcem a statkům, jako jsou například pozemní komunikace, lesy, povrchové vody, a umožnit jejich užívání. Subjektem veřejného užívání je potom neurčitý či

³¹ JANOVSKEÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 88.

³² Podrobněji k veřejné věci viz kapitola 2.

relativně neurčitý okruh uživatelů, resp. každý. Těmito dvěma znaky se veřejné užívání odlišuje od užívacích a požívacích práv založených instituty soukromého práva.

V případě soukromoprávních institutů zakládajících užívací či požívací práva jako typicky služebností či nájmu je oprávněným z těchto subjektů vždy konkrétní subjekt či subjekty. Soukromoprávní užívací vztahy jsou typicky zakládány smlouvou, v případě veřejného užívání je to zákonem nebo správním rozhodnutím. Konečně v případě založení soukromoprávních užívacích vztahů je účelem jejich založení často ekonomický zájem, neboť tyto vztahy jsou zpravidla založeny jako úplatné. V případě veřejného užívání se jedná zpravidla o užívání bezplatné.

Veřejné užívání se nicméně svým charakterem věcným břemenům, resp. služebnostem podobá nejvíce a lze je charakterizovat jako jakési zákonné věcné břemeno, které omezuje vlastníka věci s ní libovolně nakládat a vyloučit z jejího užívání třetí subjekty.

Veřejné užívání proto představuje bezesporu omezení vlastnického práva. O omezení vlastnického práva se ale jedná pouze v případě těch veřejných věcí, které jsou předmětem vlastnictví. V závislosti na vzniku možnosti veřejného užívání je možno hovořit o omezení nuceném nebo dobrovolném. V každém případě je vlastník zbaven svého výlučného práva věc užívat nebo zničit či podstatně změnit.³³

Je nutno také zmínit, že veřejné užívání je jedním ze dvou hlavních druhů užívacích vztahů ve veřejném právu. Veřejné užívání je užíváním veřejných věcí subjekty stojícími mimo veřejnou správu. Naproti tomu tzv. *užívání veřejnou správou* představuje užívání veřejných věcí primárně subjekty a vykonavateli veřejné správy a primárně za účelem naplňování cílů a úkolů veřejné správy. Užívání veřejnou správou je nutno odlišit od *správního užívání*, které lze definovat jako užívání správních budov a zařízení veřejné správy adresáty veřejné správy za účelem vyřizování záležitostí spojených s výkonem veřejné správy.

Tradiční členění veřejného užívání na obecné a zvláštní pocházející z předválečného období již dnes také dostatečně nepostihuje všechny užívací vztahy, které se ve veřejné správě vytvořily. S rozvojem sociálního státu začala poskytovat veřejná správa celou řadu služeb, které v některých ohledech naplňují definici veřejného užívání, ale přesto je nelze jednoznačně pod veřejné užívání podřadit. Jedná se například o sociální zařízení, sportovní zařízení, knihovny či muzea. Tyto objekty a služby slouží určitým veřejným účelům, někdy

³³ Srov. § 1012 věta první OZ: „Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit“.

definovaným přímo zákonem³⁴, někdy ze své podstaty, ale nelze je považovat za všeobecně a bez omezení přístupné. Lze najít jistou podobnost s užíváním zvláštním, ke kterému je však potřeba vždy správního aktu, resp. povolení. Obsah a možnost užívání těchto zařízení a institucí jsou dány specifickými předpisy, které lze označit za provozní řády.³⁵ Proto lze hovořit o specifickém a v naší správní vědě relativně novém druhu užívání, o tzv. institucionálním či ústavním užívání.³⁶

1.2. Ústavní zakotvení

Poměrně opomíjenou otázkou jsou ústavní základy veřejného užívání. Přesto každý právní institut musí mít své zakotvení v Ústavě či Listině.

Otázkou je, proč je vůbec institut veřejného užívání v právu zakotven. Je nutné se zamyslet nad tím, které veřejné věci jsou ve veřejném užívání. Typickými věcmi ve veřejném užívání jsou pozemní komunikace, les, povrchové vody, volná krajina, resp. krajina ve vlastnictví či nájmu státu, obcí, či právnických osob.³⁷ Tyto věci jsou veřejně užívány především za účelem dopravy – pozemní komunikace, rekreace a pohybových aktivit – les, krajina či k plavbě – povrchové vody. Z uvedených důvodů veřejné užívání představuje primárně realizaci svobody pohybu zaručenou čl. 14 Listiny a to v podmínkách zaručeného práva vlastnického se všemi jeho atributy.

Svoboda pohybu dle čl. 14 Listiny má dvě složky, svobodu měnit svou přítomnost na území ČR a svobodu území ČR opustit a vrátit se do něj. Jedná se o negativní svobodu, to znamená, že z negativní svobody neplyne žádné právo na pozitivní plnění ze strany státu.³⁸ To odpovídá i tomu, že na veřejné užívání neplyne v obecné rovině žádný právní nárok.³⁹

Jedním z atributů vlastnického práva je i to, že vlastník je oprávněn předmět svého vlastnictví výlučně užívat a ostatní z tohoto užívání vyloučit.⁴⁰ Každá část povrchu České republiky je předmětem vlastnického práva ve formě pozemků, resp. parcel ve smyslu katastrálních předpisů.⁴¹ Existuje přirozeně celá řada subjektů, které tyto pozemky vlastní,

³⁴ Srov. § 2 odst. 4. zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy.

³⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 314 - 315.

³⁶ Konkrétně k druhům veřejného užívání viz kapitola 4.

³⁷ Srov. § 19 ZPK, § 19 LesZ nebo § 63 odst. 2 zákona ZOPK.

³⁸ MOLEK, Pavel In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. Dostupné v systému ASPI.

³⁹ Viz kapitola 5.

⁴⁰ Srov. § 1012 OZ věta první.

⁴¹ Srov. § 2 písm. a) a b) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí. V podrobnostech viz JANKŮ, Petra, ŠUSTOVÁ, Daniela, VRCHA, Pavel. *Nový katastrální zákon – poznámkové vydání s vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2014, s. 42-44.

od státu přes jiné subjekty veřejné správy, po osoby soukromého práva.⁴² Při striktní aplikaci atributu vlastnického práva - možnosti vyloučit z užívání ostatní, na všechny pozemky, by byl jakýkoli volný pohyb osob po území ČR bez souhlasu vlastníka prakticky vyloučen. Veřejné užívání je proto jedním z prostředků, jak tento pohyb po území státu umožnit a zajistit. Zákonodárce zakotvením veřejného užívání v právu deklaroval, že určité veřejné věci jsou ve veřejném užívání a jsou přístupné všem. Právo na volný pohyb realizované veřejným užíváním se proto dostává přirozeně do sporu s ústavně zaručeným vlastnickým právem.

Typickým příkladem omezení vlastnického práva ve prospěch svobody pohybu je § 63 ZOPK, který zakotvuje volný průchod krajinou ve vlastnictví či nájmu státu, obce či právnických osob. Ustanovení § 63 ZOPK představuje určité omezení výkonu vlastnického práva vlastníků pozemků ve volné krajině.⁴³

V případě veřejného užívání lze také hovořit o realizaci ústavně zaručeného práva na samosprávu.⁴⁴ Předmětem veřejného užívání jsou rovněž veřejná prostranství, neboli všechny prostory přístupné v obci bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání.⁴⁵ Právě obec prostřednictvím územního plánu může regulovat, kde veřejná prostranství mohou v obci vzniknout. V případě institucionálního či ústavního užívání je obec v kombinaci s oprávněními vlastníka oprávněna zřídit a otevřít veřejnosti různá zařízení sloužící veřejnému užívání, a tím realizovat své právo na samosprávu, resp. ovlivnit dostupnost služeb, typicky sportovních a kulturních zařízení v obci. Zde se proto jedná o určitou syntézu dvou ústavně zaručených práv. Právo vlastnické primárně nekonkuruje právu na samosprávu, ale jedná se o jeden z nástrojů realizace práva na samosprávu.

Vlastnické právo, resp. právo vlastnit majetek je pak zakotveno v čl. 11 Listiny. Čl. 11 Listiny připouští, aby vlastnické právo bylo omezeno, jedná se tak o právo omezitelné. Tato skutečnost je vyjádřena v čl. 4 odst. 2 Listiny, který stanoví, že zákon může stanovit meze základních práv a svobod za podmínek stanovených listinou. Podmínkou vytyčení těchto mezí základních práv pouze formou zákonů tudíž je, že Listina takovéto omezení ve vztahu ke konkrétnímu základnímu právu připouští.⁴⁶

⁴² Vzhledem k čl. 11 odst. 2 mohou být některé části povrchu České republiky výlučně ve vlastnictví státu, obce či jiné určené právnické osoby. Např. dle § 34 zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky smí být veškerý majetek na území vojenský újezdů pouze ve vlastnictví státu. Někdy zákon zakazuje státu určité věci zcizit, čímž mohou být *de facto* pouze ve vlastnictví státu. Jako příklad lze uvést lesy, lesní půdní fond, vodní toky a vodní plochy na území národních parků, které byly k 1. 6. 1992 ve vlastnictví státu – viz § 23 ZOPK.

⁴³ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 345.

⁴⁴ Viz čl. 100 Ústavy.

⁴⁵ Srov. § 38 OZř.

⁴⁶ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 19.

Zmínit je nutné zakotvení ochrany vlastnického práva v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Obdobně jako Listina i Úmluva, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, připouští, aby stát přijal takové zákony, které považuje za nezbytné k úpravě užívání majetku v souladu s obecným zájmem.

Vzhledem k tomu, že veřejné užívání omezuje vlastníka v tom smyslu, že musí strpět užívání své věci i třetími subjekty, a tudíž je omezeno jeho právo věc užívat výlučně pro sebe, představuje veřejné užívání jedno z omezení vlastnického práva. Jedná se primárně o omezení veřejnoprávní.⁴⁷ V případě nuceného omezení vlastnického práva však Listina v čl. 11 odst. 4 předpokládá poskytnutí náhrady. Stejně tak i čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě stanoví, že nikdo nemůže být zbaven svého majetku (i omezen ve svém vlastnictví)⁴⁸ s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Vystává proto otázka, zda za veřejné užívání veřejných věcí nenáleží vlastníkově náhrada.

1.3. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva

Otázka náhrady a vůbec veřejného užívání ve vztahu k právu vlastnickému je u nás řešena nejen v judikatuře v souvislosti se vznikem veřejně přístupných účelových komunikací, ale také v odborné literatuře v souvislosti s veřejným užíváním lesa.

Jak bylo zmíněno výše, Listina i Úmluva předpokládají a umožňují omezení vlastnického práva. Existují v zásadě dva druhy omezení vlastnického práva přípustné na ústavní úrovni. Lze říci, že se jedná o omezení v obecném zájmu,⁴⁹ jejichž cílem je dosažení rovnováhy mezi právy vlastníka a zájmy společnosti.⁵⁰

První skupinu představují omezení mající oporu v čl. 11 odst. 3 Listiny, neboli ve formulaci, že vlastnictví zavazuje. Vlastnictví nesmí být také zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými zájmy. Výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Čl. 11 odst. 3 Listiny proto představuje ústavní oporu pro zákonné stanovení tzv. vnitřních omezení

⁴⁷ Obdobně dle německé odborné literatury, srov. BAUR, Fritz. BAUR, Jürgen F., STÜRNER, Rolf. *Sachenrecht*. 18. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2009, s. 343.

⁴⁸ Rozsudek ESLP ze dne 24. června 1993, *Papamichalopoulos a další proti Řecku*, č. stížnosti 14556/89, § 42, a rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, č. stížnosti 7151/75 a 7152/1975, § 63.

⁴⁹ ŽÁKOVSKÁ, Karolína In FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Roztoková, 2014, s. 86.

⁵⁰ Rozsudek ESLP ze dne 29. dubna 1999, *Chassagnou a další proti Francii*, č. stížnosti 25088/94, 28331/95 a 28443/95. Srov. také CALLIES, David In ØRREBECH, Peter, BOSSELMAN, Fred, BJARUP, Jes a kol. *The role of customary law in sustainable development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, s. 211- 213, nebo KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 20.

vlastnického práva. Lze hovořit také o jakýchsi „limitech“ či mezích vlastnického práva. Stanovení limitů vlastnického práva prostřednictvím zákonů, neboli úprava užívání majetku v souladu s obecným zájmem je i v souladu s požadavky kladenými Úmluvou.⁵¹ Obecně platí, že za tato omezení, resp. limity výkonu vlastnického práva nenáleží vlastníkovu náhrada.⁵²

Druhou skupinu omezení vlastnického práva pak představuje tzv. pravé, resp. nucené omezení vlastnického práva. Hovoří se o vnějším omezení vlastnického práva, neboť tato omezení představují omezení, která jsou zakládána zvnějšku, mocenským zásahem.⁵³ Listina limity tohoto omezení stanovuje v čl. 11 odst. 4, a to tak, že nucené omezení vlastnického práva je možné pouze na základě zákona, ve veřejném zájmu a za náhradu. Úmluva pak možnost vnějšího zásahu připouští v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

Z uvedeného vyplývá, že prvotní rozdíl mezi vnějším a vnitřním omezením vlastnického práva je v tom, že pouze za omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny náleží vlastníkovu náhrada. Otázku náhrady by měly upravovat samotné zákony, neupravuje-li zákon otázku náhrady výslovně či pouze nedostatečně, lze nárok na náhradu uplatňovat přímo na základě čl. 11 odst. 4 Listiny.⁵⁴

Podstatné pro rozlišení mezi omezením, za něž náhrada náleží či nikoli, lze ve stručnosti shrnout, že rozhodující je vždy, zda omezení vytváří určitou nerovnost mezi vlastníky stejných věcí. Pokud se omezení vztahuje na všechny vlastníky stejné či obdobné věci, lze hovořit o mezích výkonu vlastnického práva neboli vnitřních mezích vlastnického práva.

T. Kocourek rozdíl mezi vnitřním a vnějším omezením vlastnického práva shrnuje následovně. Pokud omezení vlastnického práva má za následek vyloučení realizace vlastnického práva v některé z jeho složek, nebo nastoluje-li v nezanedbatelném rozsahu nerovnost mezi různými skupinami vlastníků typově shodných či obdobných pozemků, potom se jedná o omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny jsou možná pouze ve veřejném zájmu. Naproti tomu meze vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny nevedou k vyloučení či podstatnému omezení některé ze složek vlastnického práva a nevytváří nerovnost mezi vlastníky shodných či obdobných typů pozemků, neboť se vztahují na všechny věci týchž charakteristik.⁵⁵ Za vyvlastnění ve smyslu

⁵¹ Rozsudek ESD ze dne 13. prosince 1979, *Liselotte Hauerová v. Porýní-Falc*, Věc 44/79.

⁵² ŽÁKOVSKÁ, Karolína In FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Roztoková, 2014, s. 88-89.

⁵³ Tamtéž, s. 90.

⁵⁴ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 22.

⁵⁵ Tamtéž s. 29.

čl. 11 odst. 4 Listiny je nutno považovat i vyvlastnění *de facto*, tedy takovou situaci, kdy vlastník ztratí jakoukoli možnost nakládat s věcí.⁵⁶

Lze tak shrnout, že omezení vlastnického práva, na něž bude dopadat čl. 11 odst. 4 Listiny, budou nejčastěji stanovena aktem aplikace práva, tedy aktem řešícím individuální případ konkrétního vlastníka či vlastníků. Je nutno ale uvést nejčastěji, neboť si lze představit i omezení vlastnického práva stanovené právním předpisem, které by postihovalo pouze vybrané skupiny vlastníků, a způsobovalo by tak nerovnost mezi různými skupinami vlastníků. Za toto omezení by však bylo nutno přiznat náhradu.

Naproti tomu tzv. meze vlastnického práva budou vždy stanoveny právním předpisem, a zřejmě tomu nemůže být ani jinak, neboť nelze než právním předpisem stanovit omezení vlastnického práva, aby postihovalo všechny vlastníky typově stejných či obdobných věcí. Vnitřní omezení tak nikdy nemohou vzniknout z aktu aplikace práva.⁵⁷

I v případě veřejného užívání jsme postaveni před otázkou, zda veřejné užívání představuje omezení, které představuje vnitřní meze vlastnického práva, nebo se jedná o omezení, za něž náleží náhrada. Odborná judikatura i literatura si v podstatě pohrává s oběma variantami. Rozhodující pro posouzení výše uvedené otázky je vždy charakter veřejné věci a otázka samotného vzniku veřejného užívání. Lze také předeslat, že judikatura ani odborná literatura si ne vždy vystačí s výše uvedeným dělením omezení vlastnického práva na vnější a vnitřní. Zejména v případě judikatury hovoříme o jakémsi judikатурním dotváření a ústavně konformním výkladu veřejného užívání jako omezení vlastnického práva. V judikatuře a odborné literatuře lze vysledovat v zásadě tři přístupy k dané otázce.

V prvním případě nelze o veřejném užívání vůbec hovořit jako o nuceném omezení vlastnického práva, neboť vlastník s takovýmto omezením souhlasil buď výslovně, nebo konkludentně. V druhém případě se jedná sice o omezení nucené, avšak jedná se o omezení ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny, avšak nikoli z titulu klasického vnitřního omezení vlastnického práva, ale omezení, které je vlastník povinen snést z titulu sociální funkce vlastnictví.

Tomuto rámci se poněkud vymyká veřejné užívání veřejného prostranství. Judikatura Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) i recentní judikatura Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) jsou

⁵⁶ Rozsudek ESLP ze dne 24. června 1993, *Papamichalopoulos a další proti Řecku*, č. stížnosti 14556/89, § 42, a rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, č. stížnosti 7151/75 a 7152/1975, § 63. ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch., LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 313 – 314.

⁵⁷ ŽÁKOVSKÁ, Karolína In FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Roztoková, 2014, s. 89.

totiž toho názoru, že vlastník není povinen užívání svého pozemku, který tvoří veřejné prostranství, a tudíž jsou ve veřejném užívání, strpět bezplatně. Jinak řečeno užívání pozemku tvořícího veřejné prostranství bez soukromoprávního užívacího titulu je bezdůvodným obohacením. V podstatě se jedná a jakousi substituci přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny.

1.3.1. Veřejné užívání jako sociální funkce vlastnictví

Jak již bylo uvedeno výše, ne všechna omezení vlastnického práva je možno a nutno podřadit pod omezení nucené ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, tedy takové, za které náleží náhrada. Některá, byť nucená omezení vlastnického práva mohou, existovat, aniž by byla vlastníku poskytnuta adekvátní náhrada. Tato omezení pak spadají pod čl. 11 odst. 3 Listiny, neboli vlastník je omezen z důvodu tzv. sociální funkce vlastnictví či stanovení vlastních mezí vlastnického práva.⁵⁸Odborná literatura⁵⁹ dovozuje omezení veřejným užíváním z důvodu sociální funkce vlastnictví např. v případě veřejného užívání lesa.

Inspiračním zdrojem pro zakotvení sociální funkce vlastnictví v Listině byl německý Základní zákon z roku 1949 (Grundgesetz), který zase našel svou inspiraci v klauzuli „vlastnictví zavazuje“ Výmarské ústavy z roku 1919.⁶⁰ Formulace vlastnictví zavazuje, a jak bylo zmíněno výše i v souladu s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, dává zákonodárci poměrně široký prostor pro to, aby upravil užívání majetku v souladu s veřejným zájmem⁶¹ nebo s ohledem na požadavky sociální spravedlnosti.⁶²

To ale neznamená, že by zákonodárce mohl upravit užívání majetku do takové míry, že by vlastník byl zbaven prakticky všech složek vlastnictví. V takovém případě by se totiž jednalo o *de facto* vyvlastnění.⁶³ Zákonodárce proto musí vždy nalézt spravedlivou rovnováhu mezi požadavky veřejného zájmu a ochranou vlastnického práva. V opačném případě by se již

⁵⁸ KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 20.

⁵⁹ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch., LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 312, bod 43 a 44.

⁶⁰ Tamtéž, s. 312.

⁶¹ KOMMERS, Donald, P., MILLER, Russel, P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3. vydání. Durham, Londýn: Duke University Press, 2012, s. 637.

⁶² Rozsudek ESD ze dne 13. prosince 1979, *Liselotte Hauerová v. Porýní-Falc*, Věc 44/79.

⁶³ Rozsudek ESLP ze dne 24. června 1993, *Papamichalopoulos a další proti Řecku*, č. stížnosti 14556/89, § 42, a rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, č. stížnosti 7151/75 a 7152/1975, § 63. KOMMERS, Donald, P., MILLER, Russel, P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3. vydání. Durham, Londýn: Duke University Press, 2012, s. 637.

jednalo o vyvlastnění ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.⁶⁴

Podle K. Šimáčkové je omezení vlastníka z důvodu sociální funkce vlastnictví možné, pokud je stanoveno zákonem a sleduje legitimní cíl a zachovává vztah přiměřenosti mezi omezením pro vlastníka a výhodou pro ostatní. V případě, že by omezení pro vlastníka bylo nepřiměřeným břemenem, jedná se o omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, které vyžaduje spravedlivou náhradu. Právě jako legitimní a přiměřená je vnímána povinnost vlastníka lesa respektovat, že lidé mají právo vstupovat do lesa, sbírat tam pro vlastní potřebu plody a klest, pokud nebudou les poškozovat a porušovat pokyny vlastníka.⁶⁵

Omezení vlastnického práva z důvodu sociální funkce vlastnictví shledávám poněkud samostatnou a zvláštní kategorií v rámci tzv. vnitřní meze vlastnického práva, resp. jeho meze výkonu vlastnického práva. Obecně vnitřní meze vlastnického práva představují taková omezení vlastníka, která mají zabránit tomu, aby vlastník výkonem svého práva omezoval nadmíru práva jiných vlastníků. Typickým příkladem mohou být tzv. sousedská práva v OZ.⁶⁶

Naproti tomu omezení vlastnického práva z důvodu sociální funkce vlastnictví vyjadřuje fakt, že některé věci či statky mají takovou celospolečenskou hodnotu, že jejich zachování a jejich funkce jsou natolik celospolečensky významné, že jejich vlastník je povinen v obecném veřejném zájmu strpět omezení některé ze složek svého vlastnického práva.

Les plní celou řadu funkcí, nejen funkci hospodářskou ale také rekreační a zejména i funkce z hlediska ochrany a stability životního prostředí. LesZ proto obsahuje celou řadu omezení pro zachování těchto funkcí, mezi nimi i takové, za něž náleží náhrada, jako například náhrada za ztížení hospodaření v lesích.⁶⁷ Veřejné užívání lesa představuje omezení relativně malé intenzity, které lze podřadit pod omezení vlastnického práva z důvodu sociální funkce vlastnictví.

Veřejné užívání lesa je upraveno v § 19 odst. 1 LesZ. Zvláštností obecného užívání lesa je, že nejenže je každý oprávněn do lesa vstupovat, ale taktéž zákon dovoluje sbírat lesní plody a suchou, na zemi ležící, klest pro vlastní potřebu. Byť z hlediska minulé i současné občanskoprávní úpravy jsou rostliny součástí pozemku,⁶⁸ a tedy vlastníkovu pozemku,

⁶⁴ ⁶⁴ Rozsudek ESLP ze dne 29. dubna 1999, *Chassagnou a další proti Francii*, č. stížnosti 25088/94, 28331/95 a 28443/95.

⁶⁵ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch., LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 312, bod 43 a 44.

⁶⁶ Viz § 1012 a násl. OZ.

⁶⁷ Viz § 36 LesZ.

⁶⁸ V OZ 1964 pouze pokud zapustily kořeny do pozemku, v úpravě OZ je výslovně v § 507 stanoveno, že součástí pozemku je rostlinstvo na něm vzešlé.

na němž se rostliny nacházejí, náleží plody z těchto rostlin,⁶⁹ je vlastník lesa v případě eventuálního vlastnictví lesních plodů veřejnoprávně omezen. Lze tedy dojít k závěru, že omezení vlastníka lesa vyplývající z § 19 LesZ, jako veřejnoprávního předpisu, vylučuje bezdůvodné obohacení uživatele lesa, resp. sběrače plodů.

Není bez zajímavosti, že obdobné právo svědčí chodcům přes pozemky i s lesními porosty ve Velké Británii, resp. Anglii a Walesu. Resp. toto oprávnění je vymezeno opačným způsobem než úprava česká. *Theft Act 1968* platný pro území Anglie a Walesu stanovuje, že krádeží není, pokud osoba na jakékoli půdě sbírá divoce rostoucí houby, ovoce, květiny pro svou vlastní potřebu, resp. tento sběr neslouží komerčním účelům.⁷⁰ Divoce rostoucí rostlinou jsou myšleny rostliny, které vyrostly přirozenou cestou, neboli volně, bez zásahu člověka. Krádeží by také nebylo odnětí částí rostliny, pokud by rostlina byla sice původně vysazena člověkem, avšak po čase by byla nechána volnému růstu. Ale krádeží by již bylo odnětí rostliny či její části, která sice původně rostla volně, avšak nyní je součástí udržované domácí zahrady.⁷¹

LesZ také nerozlišuje druhy lesů nebo vlastníky lesů, kteří by byli veřejným užíváním omezeni. Veřejně užívány jsou všechny lesy s výjimkou těch, které se nacházejí v prvních zónách národních parků, v nichž není možno pohybovat se mimo vyznačené cesty a pěšiny.⁷² Široké vymezení vlastníků lesů, kteří jsou veřejným užíváním lesa ve svém vlastnickém právu omezeni, je zřejmě dáno skutečností, že 59,80% lesů je ve vlastnictví státu, dalších 17,96 % je ve vlastnictví obcí a jejich lesních družstev. Pouze 22,1 % lesů v ČR je ve vlastnictví soukromých osob.⁷³ Lesy představují národní přírodní bohatství, jehož užívání by mělo být v mezích právního řádu umožněno každému. Tuto skutečnost reflektuje právě § 19 LesZ. Avšak vztah státu a veřejnoprávních korporací k uživatelům je v případě veřejného užívání státního majetku a majetku veřejnoprávních korporací jistě jiný, než v případě veřejného užívání majetku soukromého. Stát i veřejnoprávní korporace vlastní majetek zejména

⁶⁹ § 123 OZ 1964, § 491 OZ.

⁷⁰ „A person who picks mushrooms growing wild on any land, or who picks flower, fruits or foliage from a plant growing wild on any land, does not (although not in possession of the land) steal what picks, unless he does it for reward or for sale or for other commercial purpose. For the purposes of this subsection, „mushroom“ includes any fungus, and „plant“ includes any shrub or tree.“

⁷¹ MYNORS, Charles. *The law of trees, forests and hedges*, 2 vydání. London: Sweet&maxwell, 2011, s. 358.

⁷² Viz § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK.

⁷³ Dle údajů Ministerstva zemědělství ČR [cit. 2. 10. 2016]. Dostupné na: <<http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/lesnictvi/>>. Je ale nutno podotknout, že podíl lesů ve vlastnictví státu klesne v důsledku odčinění majetkových křivd způsobených církvím a náboženským společenstvem celkem o cca 10 %. Ústav pro hospodářskou správu lesů Brandýs nad Labem [cit. 4. 1. 2017] Dostupné na: <<http://www.uhul.cz/rychle-informace/88-nejvyznamnejsim-vlastnikem-lesu-v-cr-je-stat>>.

Srov. také zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společenstvími a o změně některých zákonů.

k uspokojování potřeb společnosti, soukromý vlastník pak k uspokojování potřeb svých. Přestože je dle mého názoru legitimním cílem to, aby i lesy ve vlastnictví soukromých osob byly veřejně užívány, měl by stát za toto omezení poskytnout alespoň nějakou výhodu na oplátku, např. výrazné daňové zvýhodnění při vyměřování daně z pozemků. V opačném případě by měl stát jasně deklarovat, že les je natolik významným národním bohatstvím, že zachování jeho funkcí je povinností každého vlastníka, a to nejen ve vztahu k zachování jeho majetku a hospodářského prospěchu, ale především jeho společenskou odpovědností.

Obdobně jako v případě lesa, lze omezení veřejným užíváním z důvodu sociální funkce vlastnictví spatřovat také v případě volného průchodu krajinou. Volný průchod krajinou je zakotven v § 63 odst. 2 ZOPK.

Jistou nepochopitelnou skutečností neodpovídající ústavnímu požadavku vyjádřenému v čl. 11 odst. 1 Listiny, že „*Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu*“, je, že volný průchod krajinou je možný přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby⁷⁴. Zásadní otázkou je, proč touto formou veřejného užívání jsou omezeny pouze právnické osoby vlastníci pozemky a nikoli osoby fyzické. Proč nejsou veřejným užíváním zatíženy pozemky i ve vlastnictví všech osob soukromého práva?

V tomto ohledu nelze než souhlasit s názorem T. Kocourka, který k této problematice uvádí, že „*tato povinnost (umožnit veřejné užívání, pozn. autor) tíží toliko pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obcí a jiných právnických osob, nikoliv tedy pozemky ve vlastnictví fyzických osob. Vlastnické právo všech vlastníků má totiž stejný obsah a ochranu (čl. 11 odst. 1 Listiny). Zákonná omezení základních práv musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (čl. 4 odst. 3 Listiny). Rozlišování, zda je pozemek ve vlastnictví fyzické osoby, či ve vlastnictví státu nebo právnické osoby, není z hlediska volného přístupu do krajiny jakkoliv racionálně odůvodnitelné. K tomu se váže problém ryze praktický – osoba, která se vyskytuje v krajině a hodlá využít práva volného přístupu do krajiny, nemá informace o vlastnických a nájemních vztazích, čili není schopna učinit si úsudek o této otázce. Sociální realita pak je nutně taková, že se volný přístup do krajiny rozšiřuje i na pozemky ve vlastnictví fyzických osob.*“⁷⁵

Z mého pohledu je proto tento rozdíl neodůvodněný a nelogický. Snad účelem zákonodárce bylo zamezit vstupu na zahrady soukromých osob. Toto nerovnoměrné zatížení

⁷⁴ Je samozřejmě otázkou, zda pod pojem jiné právnické osoby podřadit i kraje. Jsem toho názoru, že byť velmi rozšiřujícím výkladem je tak třeba učinit. Bylo by nelogické, aby obce tato povinnost tížila a kraje nikoli, byť v obou případech jde o samosprávné celky.

⁷⁵ KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In NECKÁŘ, Jan, RADVAN, Michal, SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří (ed.) *Acta Universitatis Brunensis Iuridica No 337*. Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s. 1844.

pouze určitých vlastníků pak implikuje to, že se jedná o omezení vlastnického práva, které, například na rozdíl od veřejného užívání lesa, nepostihuje všechny vlastníky typově stejných či obdobných pozemků a zakládá tím neodůvodněnou nerovnost mezi právníckými a fyzickými osobami. Omezení vlastnického práva veřejným užíváním je dle mého názoru velice na pomezí mezi omezeními ve smyslu čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny. Podle mého soudu se jedná o jeden z příkladů, kdy je nerovnost v omezení vlastnického práva mezi vlastníky těchto věcí založena právním předpisem. Nicméně za současného stavu je nutné toto omezení vykládat ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny jako omezení z důvodu sociální funkce vlastnictví.

Naopak lepším řešením by zřejmě bylo vymezení pozemků, které jsou veřejně užívány, nikoli jejich vlastnictvím, ale jejich typem, resp. druhem, jak to činí úprava ve Velké Británii.

Countryside and rights of way act 2000 platný pro území Anglie a Walesu umožňuje volný průchod přes určité typy, druhy pozemků. Jedná se o hory, vřesoviště, divokou přírodu, planiny a zapsanou „common land“.⁷⁶

Termínem „common land“ je pak třeba rozumět půdu historicky zatíženou jistými právy třetích osob, např. právem pastvy. Tato půda je historickým reliktem z dob normanského záboru Velké Británie a původně náležela místnímu baronovi, resp. šlechtici. Zároveň půda nebyla intenzivně obdělávána, byla ponechána ladem, resp. nebyla intenzivně zemědělsky využívána. Může jít o lesní porosty, pastviny ale i veřejnou zeleň ve městech a vesnicích. Vlastníci této půdy, kterými se v historickém vývoji mohly stát rozličné subjekty, byli povinni tuto půdu přihlásit k registraci na základě *The Commons Registration Act 1965*. Pokud tato půda nebyla do roku 1970 registrována, ztrácela svůj status „common land“.⁷⁷

Co je však z hlediska komparativního zajímavější, ani omezení vlastníků pozemků, které jsou z hlediska *Countryside and rights of way act 2000* přístupné průchodu, není omezením, za něž by náležela náhrada. Jelikož omezení vlastnictví volným průchodem neznehodnocuje pozemky vlastníků, protože volný průchod krajinou je umožněn pouze na pozemcích, které nejsou zemědělsky intenzivně využívány, není toto omezení v rozporu s *Human rights act 1998*, zákonem, který převzal Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a svobod do právního řádu Velké Británie.⁷⁸ Přes odlišnost právních řádů Velké Británie a České republiky, je přístup k náhradě za omezení vlastnického práva spočívajícím ve volném průchodu krajinou v podstatě stejný.

⁷⁶ SYDENHAM, Angela. *Public Rights of way and access to land*. 4. vydání. Bristol: Jordan publishing limited, 2010, s. 249.

⁷⁷ UBHI, Navjit, DENYER-GREEN, Barry. *Law of commons and of town and village greens*. Bristol: Jordan publishing limited, 2004, s. 3-5.

⁷⁸ SYDENHAM, Angela. *Public Rights of way and access to land*. 4. vydání. Bristol: Jordan publishing limited, 2010, s. 264.

Čím se lze však pro českou právní úpravu inspirovat, je stanovení práv a povinností vlastníka a uživatelů volně přístupné krajiny. Pokud česká právní úprava umožňuje volný průchod do krajiny a zároveň za toto omezení nepřiznává náhradu, potom by alespoň minimálním standardem ochrany vlastnického práva měla být úprava práv a povinností vlastníků a uživatelů. Například pokud úprava platná pro Anglii a Wales stanoví, že volný přístup do krajiny se týká pouze chůze, není dovoleno na tyto pozemky vjíždět vozidly, vstupovat s jiným zvířetem než se psem, rušit zvířata či ptáky,⁷⁹ bylo by vhodné takto více specifikovat i volný průchod krajinou v českém právu.

1.3.2. Dobrovolné omezení vlastnického práva

Další přístup v otázce vztahu veřejného užívání a čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny lze nalézt u veřejného užívání pozemních komunikací. V § 19 ZPK je upraveno obecné užívání pozemních komunikací, které se s jedinou výjimkou vztahuje na všechny kategorie pozemních komunikací. Jedná se o veřejné užívání vzniklé na základě zákona. Obecně je pro vznik pozemní komunikace třeba správního rozhodnutí o zařazení⁸⁰ předmětné komunikace do příslušné kategorie pozemních komunikací.⁸¹ Jedinou výjimku představují tzv. účelové komunikace. Ty nevznikají na základě správního rozhodnutí o zařazení příslušné komunikace do jedné z kategorií pozemních komunikací, ale vznikají přímo ze zákona, na základě naplnění znaků stanovených v § 2 odst. 1 a § 7 ZPK. Judikaturou ÚS a NSS byly vymezeny a rozvedeny další dva znaky⁸², jež musí cesta splňovat, aby se mohla stát účelovou komunikací. Na pozemku vlastníka proto může tzv. „živelně“ vzniknout účelová pozemní komunikace zatížená veřejným užíváním. Účelovou komunikací může být i prašná cesta nebo cesta s asfaltovým povrchem, případně cesta s několika konstrukčními vrstvami.

Účelové komunikace mohou být veřejné a neveřejné. U neveřejných účelových komunikací může být jejich veřejné užívání omezeno, případně vyloučeno a představují výše zmíněnou výjimku z veřejného užívání pozemních komunikací. O neveřejných účelových

⁷⁹ SYDENHAM, Angela. *Public Rights of way and access to land*. 4. vydání. Bristol: Jordan publishing limited, 2010, s. 291.

⁸⁰ Viz. § 3 odst. 1 ZPK.

⁸¹ Kategorie pozemních komunikací jsou účelová komunikace, místní komunikace, silnice a dálnice. (§ 2 ZPK).

⁸² Těmito znaky jsou souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním – viz dále a tzv. nutná komunikační potřeba. V podrobnostech viz ČERNÍNOVÁ, Michael, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 44 a násl.

komunikacích hovoříme např. v případě komunikací v uzavřených areálech továren, závodů atp.

Co tedy se situací, kdy na vlastnickově pozemku vznikne živelně veřejně přístupná účelová komunikace a ZPK ani jiný zákon nestanoví za takovéto omezení vlastnického práva na základě zákona a ve veřejném zájmu náhradu? Je tedy toto omezení vlastnického práva bez náhrady konformní s čl. 11 odst. 4 Listiny? ÚS se k této otázce vyslovil ve svém nálezu dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06. Jelikož se pozemek stává účelovou komunikací za předpokladu splnění zákonem předepsaných znaků, a vlastník je proto omezen veřejným užíváním svého pozemku a zároveň ZPK nepředpokládá náhradu, došel ÚS k závěru, že takovéto omezení je nepřijatelným zásahem do vlastnického práva. Jediným ústavně konformním východiskem je, aby vlastník pozemku s tímto omezením sám souhlasil.

Jinak vyjádřeno, existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem.⁸³ Ústavní soud v podstatě připustil, že v tomto případě, kdy ke vzniku veřejného užívání dochází na základě zákona a faktickým stavem, jedná se o omezení nucené ve veřejném zájmu, za něž by měla vlastníkově náležet náhrada. ZPK však se živelně vznikem účelové komunikace na vlastnickově pozemku nepojí žádné přiznání náhrady. ÚS proto před přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny dal přednost výkladu, že pokud vlastník se vznikem účelové komunikace sám výslovně nesouhlasí, nemůže ke vzniku, a tudíž omezení vlastnického práva dojít. Tento souhlas se vznikem účelové komunikace proto fakticky vylučuje aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť se zkrátka nejedná o nucené omezení vlastnického práva.

Jednou z podmínek pro vznik účelové komunikace se z výše uvedeného důvodu vedle zákonných znaků stal i souhlas vlastníka se vznikem účelové komunikace na jeho pozemku, potažmo s veřejným užíváním jeho pozemku jako účelové komunikace.⁸⁴ Tento souhlas pak zavazuje i právní nástupce současného vlastníka.⁸⁵ Není-li souhlas dán, nelze o účelové komunikaci vůbec hovořit.

Je třeba říci, že uvedená koncepce není zdaleka nová, s uvedeným řešením již přišla prvorepubliková právní nauka.⁸⁶ ÚS se proto o ni při svém rozhodování mohl opřít. Forma souhlasu byla taktéž řešena NSS, byť lze s jeho závěry polemizovat, resp. mohou vyvstat další

⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, body 30-33. Obdobně nález Ústavního soudu ze dne 15. března 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10-1.

⁸⁴ K věnování veřejnému užívání podrobněji viz kapitola 3.

⁸⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 As 32/2012.

⁸⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 21. září 1932 (Boh. A 10017/32).

otázky. Souhlas s veřejným užíváním pozemní komunikace může totiž být nejen výslovný, ale dokonce i konkludentní. Přesněji řečeno, nesouhlas s veřejným užíváním musí být aktivní.

K aktivní formě nesouhlasu NSS uvádí: „*Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku... Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním.*“⁸⁷

Míru aktivního, resp. kvalifikovaného nesouhlasu je zřejmě třeba posoudit vždy ve vztahu ke konkrétní situaci. Dle mého názoru musí být ale dostatečným vyjádřením nesouhlasu - např. označení pozemku jako soukromý nebo označení cesty za soukromou.

Kvalifikovaný nesouhlas se musí vztahovat k veřejnému užívání, tj. užíváním širokým okruhem osob. Z tohoto hlediska je nutno souhlasit s názorem, že musí jít o nesouhlas s užíváním faktickým, tj. reálným, již probíhajícím nikoli teoretickým, v budoucnu možným.⁸⁸ Není třeba proto vyjadřovat nesouhlas s užíváním ve chvíli, kdy k žádnému nedochází.

V případech kdy, nelze s jistotou zjistit, zda vůbec souhlas dán byl, je třeba vycházet z toho, zda pozemní komunikace nebyla využívána tzv. „odnepaměti“.⁸⁹

Dle NSS „*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. Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku, na kterém leží účelová komunikace.*“⁹⁰ Závěry NSS lze proto shrnout, že existovala-li nutná komunikační potřeba, pro kterou byla určitá cesta užívána odnepaměti a nelze-li už zjistit, zda byl některým z vlastníků dán souhlas s obecným užíváním, je tato cesta, zejména právě pro dlouhodobost užívání této cesty, veřejně přístupnou účelovou komunikací, a tedy cestou ve veřejném užívání.⁹¹

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, body 29-30.

⁸⁸ Tamtéž.

⁸⁹ O aktuálnosti a problematičnosti této otázky svědčí již dva vydané sborníky stanovisek Veřejného ochránce práv. Viz. MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007. 103 s. a VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 135 s.

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, bod. 30-31.

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 As 32/2012, bod 30.

Lze tedy uzavřít, že v případě věnování veřejnému užívání nelze hovořit o omezením nuceném ve smyslu čl. 11 odst. 4, ale o omezení dobrovolném. Ostatně s určitým dobrovolným věnovacím aktem počítá i § 490 OZ, který označuje věc určenou vlastníkem k veřejnému užívání jako veřejný statek.

1.3.3. Užívání veřejného prostranství

Z výše uvedeného schématu jak posoudit a ústavně konformně vyložit právní realitu, kdy veřejné užívání představuje omezení vlastnického práva, ale zároveň za něj nenáleží náhrada, vybočuje judikatura NS při posuzování užívání veřejného prostranství. Veřejné prostranství je definováno v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „OZř“). Veřejným prostranstvím jsou dle § 34 OZř: *„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“*. Jak zdůraznil i ÚS, pozemek se tak stává veřejným prostranstvím ex lege.⁹² Tedy pokud splňuje zákonný předpoklad, a to že je obecně (veřejně) užíván.

Označení pozemku jako veřejné prostranství proto neznamená, že by § 34 OZř byl právním titulem, který zakládá právo veřejného, resp. obecného užívání. Ty pozemky v obci, které jsou ve veřejném užívání již z nějakého titulu, ať jím již je zákon nebo vůle vlastníka, jsou veřejným prostranstvím. Obec nemůže z prostoru v obci učinit veřejné prostranství ani prostřednictvím obecně závazné vyhlášky obce, kterou jsou v obci vymezena veřejná prostranství, která podléhají místnímu poplatku za užívání veřejného prostranství dle § 4 a 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích. ÚS jasně vymezil i mantinely za které nelze při vydávání obecně závazné vyhlášky o vymezení veřejných prostranství, na které bude místní poplatek dopadat: *„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.“*⁹³

Obec tak může v obecně závazné vyhlášce jako veřejné prostranství vymežit pouze ty prostory, které již jsou z jiného právního titulu veřejně užívány.

NS však trvá konstantně (již téměř deset let) na tom, že: *„Obci vzniká bezdůvodné obohacení plněním bez právního důvodu, pokud není užívání pozemku, který je součástí veřejného prostranství a je ve vlastnictví jiného subjektu, upraveno např. smlouvou*

⁹² Viz náleží Ústavního soudu ze dne ze dne 22. března 2005, Pl.ÚS 21/02.

⁹³ Tamtéž.

*mezi vlastníkem pozemku a obcí. Ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nezakládá právo obce, aby vlastník pozemku, který je součástí veřejného prostranství, strpěl jeho bezplatné užívání.*⁹⁴

V nedávném rozsudku NS také zdůraznil, že z hlediska soukromého práva není důvod, aby bylo poskytováno plnění (rozuměj užívání pozemku občany obce) bezplatně, byť zde existuje právní důvod užívání, a to veřejné užívání.⁹⁵

Lze proto učinit závěr, že NS v podstatě staví na striktní oddělenosti soukromého a veřejného práva, což ostatně může být nyní podpořeno § 1 odst. 1 OZ. Lze se dokonce setkat s názorem, že vzhledem k tomu, že se i v případě užívání veřejného prostranství jedná o omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny, za které však není stanovena náhrada, je dosažení kompenzace prostřednictvím bezdůvodného obohacení jednodušší cestou než domáhání se náhrady přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny.⁹⁶

Řečeno výše, veřejná prostranství vznikají ex lege, a jsou tak dle § 34 OZř označeny prostory, které jsou v obci veřejně přístupné a již ve veřejném užívání jsou.

§ 34 OZř nepředstavuje právní titul užívání veřejných prostranství v obci. Tímto titulem může být zákon, přirozená povaha věci nebo věnování veřejnému užívání. Jak bylo výše popsáno na příkladech veřejného užívání lesa, krajiny a pozemních komunikací, otázka náhrady v případě veřejného užívání veřejných věcí není na místě. Vztah náhrady a veřejného užívání je řešen buď z titulu čl. 11 odst. 3 Listiny, nebo se jedná v případě pozemních komunikací o omezení, s nímž vlastník souhlasil. Vzhledem k formulaci § 490 OZ přichází v úvahu i věnování věci veřejnému užívání z vůle vlastníka, tedy opět dobrovolně. Lze učinit závěr, že pokud vlastník umožní veřejné užívání svého majetku neurčitému okruhu osob a toto užívání je již tzv. „odnepaměti“, kupříkladu pozemek, je užíván jako veřejné prostranství historicky, po značně dlouhou dobu, stala se věc také veřejným statkem, resp. věcí ve veřejném užívání. Lze opět odkázat na ÚS.⁹⁷

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. ledna 2006., sp. zn. 33 Odo 1253/2005. Obdobně Např. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. února 2006, sp. zn. 33 Odo 396/2004 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 1127/2009.

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. dubna 2013 sp. zn. 28 Cdo 2509/2012.

⁹⁶ ADAMOVIČ, Hana. *Bez důvodného obohacení v užívacích vztazích založených normami veřejného práva*. Dostupné v systému ASPI [cit. 10. 2. 2017].

⁹⁷ „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.*).“ Nález ústavního soudu ze dne 22. března 2005, Pl. ÚS 21/02. Srov. také ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, *Terra incognita. Právník*, 2016, č. 10, s. 809-815.

Pokud je vlastníková věc užívání z důvodu sociální funkce vlastnictví nebo proto, že se dobrovolně ve svém vlastnickém právu omezil, není důvod, aby mu byla, byť v soukromoprávní rovině poskytnuta náhrada.

Nedomnívám se však na rozdíl od K. Černína, že by jedním z pojmových znaků vzniku veřejného prostranství na soukromém pozemku musela být tzv. nutná či sídlení potřeba jako jakási analogie znaku účelové komunikace a to nutné komunikační potřeby.⁹⁸ Jsem toho názoru, že ke vzniku veřejného prostranství stačí naplnění znaku uvedených v OZř, tedy prostor přístupný každému bez omezení, který je ve veřejném užívání ze zákona nebo z vůle vlastníka. Není možné přehlédnout, že vlastnictví také zavazuje, a také, že bdělým náleží právo.

Jelikož jsem přesvědčen, že ústavně konformní je pouze výklad, že pokud má dojít k omezení vlastnického práva, musí toto omezení jít „ve prospěch“ vlastníka, a tudíž být omezením co v nejmenším rozsahu, nemůže tato skutečnost být na úkor toho, že vlastník o možném omezení svého vlastnického práva věděl, resp. vědět mohl, ale přesto neučinil žádná opatření k tomu, aby své vlastnictví v plném rozsahu zachoval.⁹⁹

Velmi kontroverzní je i závěr NS o tom, kdo je povinen vydat bezdůvodné obohacení. Dle judikatury NS je povinnou osobou obec. Z této logiky NS pak plyne, že kupříkladu také vlastník lesa či účelové pozemní komunikace by se mohl domáhat vydání bezdůvodného obohacení, zřejmě po obci, neboť jsou to nejčastěji právě občané obce, na jejímž katastrálním území se les či účelová komunikace nachází, kteří danou veřejnou věc užívají. Logičtější by bylo požadovat vydání bezdůvodného obohacení po státu, neboť stát svou legislativou poskytl uživatelům lesa, účelové pozemní komunikace či veřejného prostranství, právní důvod užívání, aniž by nějak předvídal soukromoprávní důsledky.

ÚS se pak k této otázce na okraj vyjádřil při řešení restituční kauzy v *obiter dictum* nálezu I. ÚS 581/14 ze dne 1. července. 2014. V tomto nálezu ÚS konstatoval: „...*Postrádá logiku, aby měl samosprávný subjekt platit individuálnímu vlastníkovi za užívání nemovitosti, kterou jako veřejný statek užívá blíže neurčený počet osob; právní vztah mezi obcí a vlastníkem nemovitosti má za okolností obdobných nyní projednávané věci přinejmenším převažující povahu veřejnoprávní, nikoli soukromoprávní*“¹⁰⁰.

⁹⁸ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 813.

⁹⁹ Podrobněji ke vzniku veřejného prostranství viz kapitola 3.5.

¹⁰⁰ Nález I. ÚS 581/14 ze dne 1. července. 2014, bod 40. Sluší se uvést, že v daném případě, se jednalo o pozemek (veřejné prostranství), které bylo navráceno majitelům v restituci.

Z tohoto *obiter dictum* tak lze cítit určitou výzvu, aby obce dotáhly spory týkající se vydání bezdůvodného obohacení až k ÚS, a zároveň naznačoval, že by ÚS mohl přehodnotit ustálenou judikaturu NS a postavit se na stranu obcí.

Ústavní soud však nakonec závěry NS potvrdil a vzal za své, čímž v celé řadě nálezů a usnesení zdůraznil, že závěry nálezu I. ÚS 581/14 se týkaly zcela odlišné situace a navíc neřešily otázku aktivní či pasivní legitimace k vydání bezdůvodného obohacení, ale otázku, zda pozemek, který se stal veřejným prostranstvím, je možné v restituci vydat či nikoli.

Z poslední doby lze uvést např. nález II ÚS 2520/15 ze dne 26. 4. 2016 týkající se vydání bezdůvodného obohacení za užívání pozemku, na kterém bylo umístěno těleso místní komunikace III. třídy a komunikační zelení. ÚS se v tomto nálezu přidržel některých svých předešlých nálezů a usnesení a trvá obdobně jako NS na tom, že omezení vlastnického práva by mělo být kompenzováno tím subjektem, v jehož prospěch k omezení dochází, tj. společností, resp. v případě veřejného prostranství obcí, neboť to jsou nejčastěji občané obcí, kteří daná veřejná prostranství užívají.¹⁰¹

Avšak za situace, kdy veřejné prostranství tvoří pozemní komunikace, je dle mého názoru případ daleko specifitější než u jiných veřejných prostranství. Je nutné si uvědomit, že pozemní komunikace, které se nacházejí v intravilánu obce a které lze za veřejná prostranství považovat jsou nejčastěji místní a účelové komunikace.¹⁰² Místní komunikace nejsou dle § 9 odst. 1 ZPK součástí pozemku, a tudíž jsou samostatnými věcmi v právním slova smyslu ve vlastnictví obce. Toto ustanovení tak představuje výjimku ze superficiální zásady, přičemž OZ takovouto zákonnou výjimku ze superficiální zásady v § 498 odst. 1 věta druhá předpokládá. Účelové komunikace jsou pak vždy součástí pozemku.¹⁰³

Proto v případě, že na pozemku leží těleso místní komunikace, která je veřejným prostranstvím, se nejedná vlastně o bezdůvodné obohacení z titulu užívání veřejného prostranství, ale o bezdůvodné obohacení z důvodu užívání pozemku pod komunikací bez právního důvodu. V daném případě má totiž obec stavbu na cizím pozemku, a tudíž pokud nemá smluvně či jinak upraveno užívání takovéhoho pozemku, dochází na její straně

¹⁰¹ Viz nález Ústavního soudu ze dne 27. září 2012 sp. zn. III ÚS 3735/11 nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 1. února 2013 a 19. listopadu 2014 sp. zn. IV. ÚS 2127/12 resp. II ÚS 3624/13.

¹⁰² Srov. § 6 a 7 ZPK.

¹⁰³ „Stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.“ Je nutné zdůraznit, že dálnice, silnice i místní komunikace byly i před účinností OZ samostatnými věcmi v právním slova smyslu. Srov. ČERNÍNOVÁ, Michael, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 44 a násl. nebo MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 52 – 53.

k bezdůvodnému obohacení. Na rozlišení těchto situací ostatně poukazuje i již zmíněný nálezn II ÚS 2520/15.¹⁰⁴

Uvedeno výše, ÚS v tomto nálezu souhlasí s ustálenou judikaturou NS v otázce vydání bezdůvodného obohacení za užívání veřejného prostranství bez právního důvodu a v současné době není důvod se domnívat, že by svůj postoj hodlal do budoucna měnit.

Je nutné také zmínit situaci, kdy veřejné prostranství tvoří účelová komunikace v soukromém vlastnictví. V těchto případech by soudy dle mého názoru měly v první řadě posoudit, a v podstatě jako otázku předběžnou, jak účelová komunikace vznikla, a dále zda pro její vznik byly naplněny všechny znaky, které vyžaduje ZPK a judikatura.¹⁰⁵ Pokud by znaky naplněny nebyly, nemohlo by se v daném případě jednat o účelovou komunikaci, a tudíž ani o veřejné prostranství. V takovém případě se tedy nemůže jednat o užívání veřejného prostranství a nemůže zde docházet k bezdůvodnému obohacování obce. V případě, že znaky naplněny byly, potom se vzhledem k poměrně striktní výše uvedené judikatuře NSS ve vztahu k věnování pozemku veřejnému užívání nemůže jednat o bezdůvodné obohacení, neboť vlastník by v takovém případě sám s užíváním svého pozemku jako účelové komunikace souhlasil.

Byť lze v obecné rovině závěry souhlasit se závěry NS a ÚS, tedy ve smyslu, že pokud je omezení vlastnického práva omezeno ve prospěch určitého subjektu, měl by tento subjekt kompenzovat omezení vlastnického práva, je nutné si především uvědomit, jak se pozemek stává veřejným prostranstvím. Vždy je třeba si vymezit, jak se věc stala předmětem veřejného užívání a na základě toho lze učinit závěr, zda je tak činěno proti vůli vlastníka nebo s jeho souhlasem a z tohoto titulu poté uvažovat o náhradě.

Je evidentní, že NS i ÚS cítí jakousi nespravedlnost a nerovnost v právech a povinnostech v situaci, kdy vlastník nemůže se svým majetkem volně nakládat a užívat jej dle své vůle, neboť předmět jeho vlastnictví je veřejným prostranstvím, tedy veřejnou věcí v obecním užívání. Zejména i z toho důvodu, že řada vlastníků s takovýmto užíváním nesouhlasí a děje se tak i proti jejich vůli. NS i ÚS se proto snaží tuto „nerovnováhu“ kompenzovat nikoli přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny, ale prostřednictvím institutu bezdůvodného obohacení.

Několikrát bylo zdůrazněno, že veřejným prostranstvím se věc stává *ex lege*, a jsou jím věci, které jsou ve veřejném, resp. obecném užívání. V těchto situacích si proto musíme položit otázku, jak se věc stala věcí ve veřejném užívání? Stalo se tak proti vůli vlastníka

¹⁰⁴ Viz bod 10 tohoto nálezu. Srov. také ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 815-817.

¹⁰⁵ Ke vzniku účelové komunikace viz kapitola 3.

nebo s tím vlastník souhlasil? Nebo s tím nesouhlasil, ale je nucen toto omezení snést z důvodu sociální funkce vlastnictví? Zodpovězení těchto otázek je dle mého názoru vždy klíčem k posouzení, zda skutečně k bezdůvodnému obohacení dochází či nikoli.

2. Předmět veřejného užívání

V současné odborné literatuře se předmět veřejného užívání označuje jako materiální statek.¹⁰⁶ Lze uvést, že tento pojem je pro označení statků ve veřejném užívání pojmem novým. Předválečná právní věda, pravda byť s určitou opatrností, nazývala předmět veřejného užívání vždy jako veřejnou věc.¹⁰⁷

Pojem veřejných věcí tedy současné české právo ani právní věda prakticky nezná a nepracuje s ním. V předválečné době se problematice veřejného vlastnictví a veřejných věcí věnoval Dr. Jaroslav Janovský, mimo jiné i spoluautor Slovníku veřejného práva Československa. Z novějších prací lze odkázat na práci P. Havlana, který se ale problematice veřejných věcí věnuje spíše okrajově v souvislosti s veřejným vlastnictvím.¹⁰⁸

Pojem veřejných věcí je pak běžně, i když ne zcela bez pochybností, přijímán v právní vědě německé. Tzv. *Recht des öffentlichen Sachen*, neboli volně přeloženo jako *Právo veřejných věcí* je považováno za součást obecné části správního práva¹⁰⁹ a zabývá se právními vztahy k těmto specifickým věcem, které bezpodmínečně slouží veřejným účelům a zároveň získaly svůj veřejnoprávní status prostřednictvím právního aktu a byly ke službě veřejným účelům předány.¹¹⁰

Už v předválečné době byla nejen u nás, ale i v Německu velmi problematickou otázkou právní povahy těchto věcí. Jedná se totiž o věci, nebo také statky, jejichž povahu by za normálních okolností určovaly předpisy soukromého práva. Zároveň ale tyto věci slouží veřejným účelům, resp. jsou výrazně veřejnoprávně zatíženy. Otázkou proto bylo, zda u těchto věcí převažuje veřejnoprávní či soukromoprávní režim. Německá správní i civilistická právní věda si s tímto problémem poradila, a to využitím teorie tzv. modifikovaného vlastnictví. U nás, vzhledem k diskontinuitě vývoje, se na tuto otázku zapomnělo. Nebyla ji a ani nyní se jí nevěnuje větší pozornost.

¹⁰⁶ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

¹⁰⁷ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 296 a násl., JANOVSÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927 a JANOVSÝ, Jaroslav. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991.

¹⁰⁸ HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 56 a násl.

¹⁰⁹ Někteří autoři s tímto zařazením do obecné části správního práva nesouhlasí, a proto právo veřejných věcí v některých učebnicích obecného správního práva nenajdeme. Srov. STELKENS, Ulrich. *Das Recht der öffentlichen Sachen. Allgemeines Verwaltungsrecht, Besonderes Verwaltungsrecht, Trümmerhaufen – oder was? Die Verwaltung*, č. 46, s. 493 a násl.

¹¹⁰ DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 14. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2016, s. 379.

Nesdílím však názor, že s ohledem na současné vývojové tendence v novějších právních úpravách nelze spolehlivě řešit poměr vývoje vztahu veřejného užívání k vlastnictví. Současná právní praxe i právní úprava poskytuje dostatečný prostor, aby bylo možné jejich analýzou popsat či definovat současný vztah vlastnického práva a veřejného užívání. Je totiž chybou tuto problematiku odbýt pouhým konstatováním, že v meziválečném období existovaly tři teorie vztahu veřejného užívání a vlastnického práva.¹¹¹ Vývoj právní úpravy po roce 1989 a zejména i přijetí současného OZ poskytují dostatečný základ pro utvoření platné definice tohoto vztahu v současnosti.

Je nutné si také poznamenat, že i autoři v předválečném období se inspirovali zejména tehdejší vědou německou a některé její platné závěry ověřovali na českém právním řádu.¹¹² Je proto nutný náhled do německé právní vědy, neboť ta na rozdíl od vědy české, prošla po roce 1945 kontinuálním vývojem a i vztah vlastnictví a veřejného užívání prošel poměrně zásadní proměnou a obratem. V následující kapitole bude proto hojně využita i německá odborná literatura, která bude vodítkem či inspirací pro definování poměru vlastnického práva a veřejného užívání v českém prostředí.

Pro účely této kapitoly budou pak veřejné věci v německém pojetí představeny pouze s ohledem na jejich právní povahu.

2.1. Veřejné věci

Rozdělení věcí na věci veřejné a soukromé bylo vlastní již právu římskému.¹¹³ Veřejnými věcmi byly např. veřejné cesty, náměstí nebo divadla. Římské právo navíc rozlišovalo i tzv. věci všem lidem společné neboli *res omnium communes* jako vzduch, proudící voda, moře nebo mořský břeh. Jak *res publicae* tak *res omnium communes* mohl každý volně užívat, přičemž se však nesměl chovat tak, aby v užívání druhým překážel nebo snad bránil.¹¹⁴ Z dnešního pohledu se proto jednalo o věci v obecném užívání.

Na počátku 20. století se začaly rozlišovat veřejné věci v širším a užším slova smyslu. Janovský označuje za veřejné věci v širším slova smyslu věci, které jsou určeny jakkoli sloužit účelům veřejné správy. V užším slova smyslu se jedná o věci ve vlastnictví státu nebo jiných subjektů veřejné správy, které svou kapitálovou hodnotou nebo svým výnosem

¹¹¹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 222.

¹¹² Typicky již několikrát zmiňovaná práva J. Janovského *Teorie veřejného vlastnictví*.

¹¹³ Tzv. *res publicae* a *res privatae*. Viz Gaius, Učebnice, II, 11., překlad KINCL, Jaromír. *Gaius: Učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: 2007, s. 97.

¹¹⁴ KINCL, Jaromír IN KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 85.

poskytují veřejné správě finanční prostředky, nebo se jedná o věci, které slouží přímo konkrétním úkolům veřejné správy nebo obecnému, resp. veřejnému užívání. V nejužším slova smyslu výše jsou pak veřejnými věcmi pouze věci, které slouží úkolům veřejné správy, a věci ve veřejném užívání.¹¹⁵

Výše uvedená klasifikace je dle mého názoru uplatnitelná i v současnosti. Z dnešního pohledu by tak bylo možné mezi veřejné věci, které slouží veřejné správě, řadit zejména budovy sloužící potřebám výkonu veřejné správy a k věcem sloužícím veřejnému užívání např. dálnice, silnice, místní komunikace, lesy nebo veřejná prostranství.¹¹⁶ Mezi věci, které svou kapitálovou hodnotou nebo svým výnosem poskytují veřejné správě finanční prostředky, lze řadit lesy ve vlastnictví státu či veřejnoprávních korporací, hotové peníze, cenné papíry nebo podíly na kapitálových společnostech.¹¹⁷

Přestože o právní povaze veřejných věcí, která sama o sobě je důvodem pro to, aby byla kategorie veřejných věcí konstituována, bude pojednáno níže, je vhodné si položit otázku. Proč konstruovat zvláštní kategorií a název pro určitou skupinu věcí, když správní věda svůj výraz pro věci ve veřejném užívání má a je jím označení materiální statek? Stejně jako u veřejných věcí jsou materiálním statkem, a tedy předmětem veřejného užívání, statky, které věcmi v soukromoprávním slova smyslu nejsou – např. rádiové spektrum, ovzduší, nicméně většina veřejných věcí i materiálních statků věcmi v soukromoprávním slova smyslu jsou. Výraz věc proto sám o sobě lépe odráží povahu veřejných věcí, resp. materiálních statků.

Výše uvedeno, pojem veřejná věc nezahrnuje pouze věci ve veřejném užívání, ale i věci, které slouží účelům a cílům veřejné správy. Jde o pojem vyjadřující právní režim věcí právně spojených se správním právem a veřejnou správou. Proto jsem toho názoru, že pojem veřejná věc více vystihuje právní povahu těchto statků, neboť výraz veřejná věc sám o sobě implikuje to, že na ně mohou dopadat ustanovení OZ, byť tato ustanovení mohou být značně modifikována veřejnoprávními předpisy. Půjde tedy o kategorii věcí se specifickým veřejnoprávním režimem a účelem.

¹¹⁵ JANOVSKEÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 19. Janovský tak rozděluje veřejné věci na Fiskální jmění (věci poskytující veřejné správě finanční prostředky), Správní jmění (věci sloužící přímo úkolům veřejné správy) a Veřejné věci v obecném užívání.

¹¹⁶ Dle § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jsou dálnice a silnice I. třídy ve vlastnictví státu, silnice II. a III. třídy ve vlastnictví kraje a místní komunikace ve vlastnictví obce. Dle § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, mohou být veřejným prostranstvím i prostory ve vlastnictví fyzických nebo právnických osob. Hlavním rysem veřejného prostranství je to, že se jedná o prostory přístupné každému bez omezení, resp. sloužící obecnému užívání. Srov. náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 21/02.

¹¹⁷ HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 59.

Veřejné věci je také nutno odlišovat od veřejného vlastnictví. Veřejné vlastnictví lze totiž charakterizovat jako vlastnictví státu nebo jiného veřejnoprávního subjektu schopného být držitelem vlastnického práva, tedy subjektu s právní osobností ve smyslu soukromého práva. Předmětem veřejného vlastnictví proto budou veřejné věci v tom nejširším slova smyslu.¹¹⁸ Vyjádřeno typologií Janovského, jak věci sloužící veřejné správě, tak veřejnému užívání, ale i majetek, který svým výnosem poskytuje veřejné správě peněžní prostředky.

Veřejnou věcí ale může být i věc, která slouží veřejnému účelu, ale není ve vlastnictví osoby veřejného práva. Jde typicky o věci ve veřejném užívání jako les, účelová komunikace či volná krajina či některá veřejná prostranství. Z tohoto důvodu nelze veřejnou věc ztotožňovat s pojmem veřejného vlastnictví.

Pojem veřejných věcí není také možno z dnešního pohledu zaměňovat s pojmem veřejný statek,¹¹⁹ tak jak jej chápe OZ v § 490. Dle tohoto ustanovení jsou za veřejný statek označeny ty věci, které jsou určeny k obecnému užívání. Tyto dva pojmy se ale mohou překrývat, neboli pouze ty veřejné věci, které slouží obecnému užívání a zároveň budou věcmi ve smyslu soukromého práva jako veřejná prostranství či pozemní komunikace, budou veřejným statkem¹²⁰ a budou na ně dopadat některá speciální ustanovení OZ týkající se veřejného statku. Jedná se například o § 1016 odst. 1 OZ týkající se plodů spadlých na sousední pozemek. Obecně náleží spadlé plody vlastníku sousedního pozemku. V případě, že sousedním pozemkem je veřejný statek, pravidlo neplatí a je třeba vyjít z § 1066 OZ, z pravidla, že plody náleží vlastníkovu pozemku. Dále se veřejných statků týká ustanovení § 1047 a 1049 OS týkající se zvířat bez pána. Veřejného statku se dotýká i ustanovení § 1260 odst. 2 OZ týkající se vydržení služebnosti mající charakter veřejného statku.

Byť tedy OZ nyní pojímá věc v širokém slova smyslu, nelze pojem věc ztotožňovat s pojmem veřejná věc. Veřejnou věcí, tedy i „věcí“, která slouží např. veřejnému užívání, mohou být totiž i statky, které věcmi ve smyslu OZ nejsou, jako například rádiové spektrum, ovzduší nebo dokonce nejsou předmětem vlastnictví jako povrchové či podzemní vody.¹²¹

V německém pojetí se za veřejné věci považují ty věci, které slouží k naplňování úkolů veřejné správy nebo jsou veřejnosti zpřístupněny k užívání.¹²² Odborná literatura veřejné věci (*Öffentliche Sachen*) dělí primárně na dvě skupiny. Na veřejné věci ve veřejném užívání (*Öffentliche Sachen im Zivilgebrauch*) a veřejné věci v užívání veřejnou správou, mohli

¹¹⁸ Srov. § 15 a 1011 OZ. Srov. také HAVLAN. Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 68.

¹¹⁹ K veřejnému statku viz kapitola 2.2.

¹²⁰ HAVLAN. Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 58.

¹²¹ K povaze povrchových a podzemních vod viz kapitola 2.5.

¹²² ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 477.

bychom uvést v jakémisi správním užívání (*Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch*).¹²³ Věci ve veřejném užívání jsou věci, které jsou užívány soukromými osobami, věci ve správním užívání pak slouží a jsou k volně k dispozici veřejné správě k zabezpečování jejích úkolů. Věci ve veřejném užívání lze ještě dělit na věci v obecném užívání (*Sachen im Gemeingebrauch*), typicky pozemní komunikace, dále na věci ve zvláštním užívání (*Sachen im Sondergebrauch*)¹²⁴, kdy tuto skupinu veřejných věcí představují pouze vody ve veřejném užívání, a nakonec na věci v tzv. ústavním či institucionálním užívání (*Sachen im Anstaltgebrauch*¹²⁵), jako příklad lze uvést např. muzea či plavecké stadiony.¹²⁶ Tzv. finanční jmění (*Finanzvermögens*) pak do systému veřejných věcí zahrnuto není, neboť není zahrnuto ani do systému německého správního práva.¹²⁷ Lze konstatovat, že německé pojetí veřejných věcí je pojetí veřejných věcí v nejužším slova smyslu, jak jej chápal Janovský. Sám totiž ve své práci hojně vychází z dobové německé literatury.

Lze tedy říci, že německé pojetí je na rozdíl od současné českého pojetí více zaměřeno na pojem věc a s tím spojená práva a povinnosti, resp. užívání, kdežto česká právní věda pojem veřejných věcí jaksí upozadila a zaměřila se pouze na jednu z příčin veřejného statusu věci, a to její užívání.

Podobnost lze ale vysledovat v tom, že české a německé pojmání veřejných věcí ve vztahu k věcem ve smyslu soukromého práva je v zásadě shodné. Jak české veřejné věci, tak německé veřejné věci jsou pojmem širším než pojem věc ve smyslu soukromého práva. Dle § 90 německého občanského zákoníku (*Bürgerliches Gesetzbuch*, dále je „BGB“) musí totiž věc v právním slova smyslu mít hmotnou podstatu. Proto jsou za veřejné věci v německé odborné literatuře označovány i ovzduší či otevřené moře, které ale ve smyslu výše uvedeného ustanovení BGB věcmi v soukromoprávním slova smyslu nejsou.¹²⁸

Aby věc či statek byly v německém pojetí považovány za veřejnou věc, musí splňovat kumulativně tři podmínky. Musí přímo sloužit veřejnému účelu (*Gemeinwohlfunktion*), musí být skutečně veřejnému účelu předány, resp. musí být doslovně uvedeny do služby

¹²³ PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 37.

¹²⁴ Věci ve zvláštním užívání, resp. v našich podmínkách užívání vod je třeba odlišovat zvláštního užití (*Sondernutzung*), které se týká věci v obecném užívání (*Sachen im Gemeingebrauch*) a lze jej přirovnat k českému zvláštnímu užívání pozemních komunikací. Jinak řečeno *Sondergebrauch* lze považovat za zvláštní užívání, kdežto *Sondernutzung* za zvláštní užití věci v obecném užívání.

¹²⁵ ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 483.

¹²⁶ Tamtéž s. 493.

¹²⁷ PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 4.

¹²⁸ ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 477., PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 2.

(*Indienststellung*) a musí svůj veřejnoprávní status získat skrze konkrétní právní akt, který ji propůjčuje status veřejné věci. Jedná se o akt nositele veřejné správy, kterým je věci propůjčen její veřejnoprávní status. Tento akt se pak nazývá *Widmung*.¹²⁹ Jako příklad *Widmungu* lze uvést zákon či tzv. správní nařízení nebo správní akt.¹³⁰ Tzv. uvedení do služby (*Indienststellung*) pak může splývat se samotným *Widmungem*.¹³¹

Pokud bych chtěl výše uvedené tři podmínky přiblížit na českém prostředí, lze jako příklad naplnění těchto podmínek spatřovat v úpravě pozemních komunikací. Pozemní komunikace slouží dle § 2 a 19 ZPK, veřejným účelům, resp. veřejné dopravě a každý je oprávněn je užívat v souladu s právními předpisy. Tímto je splněna první podmínka. Aby se dalo hovořit o pozemní komunikaci, musí být tato komunikace dle § 3 ZPK zařazena správním rozhodnutím¹³² do příslušné kategorie. Správní rozhodnutí v tomto případě tedy může představovat příslušný *Widmung*, který věci, tedy pozemní komunikaci, propůjčuje její veřejnoprávní status. Poslední znak, tedy jakési odevzdání věci veřejnému užívání pak představuje otevření pozemní komunikace veřejnosti.

Právě z důvodu, že k tomu, aby bylo možno považovat věc za veřejnou, je nutno aby byly kumulativně splněny všechny tři tyto podmínky a zejména, aby zde existoval tzv. *Widmung*, nepatří v Německu mezi veřejné věci ty věci, které sice slouží veřejným účelům, jsou veřejnosti přístupné, resp. byly veřejnosti soukromým vlastníkem zpřístupněny, ale není jim prostřednictvím *Widmungu* veřejnoprávní status propůjčen. Jako příklad lze uvést soukromé galerie, plovárny či soukromé cesty.¹³³

Veřejné věci v německém pojetí tedy mají celou řadu společných znaků se statky či věcmi, které by se daly i v českém prostředí za veřejné věci označit. Základem je to, že německé i české veřejné věci slouží veřejnému účelu, resp. užívání občany či veřejnou správou.

¹²⁹ ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 478. Podstatné jméno *die Widmung* lze do češtiny přeložit jako věnování či darování.

¹³⁰ DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 374.

¹³¹ Tamtéž s. 375.

¹³² S výjimkou účelové komunikace. Srov. ČERNÍNOVÁ, Michaela., ČERNÍN, Karel., TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 44 a násl. nebo MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 15.

¹³³ PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 3. DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 374, ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 478.

2.2. Veřejný statek

Jako veřejný statek jsou dle § 490 OZ označeny věci sloužící obecnému užívání. Toto vymezení vychází z Všeobecného zákoníku občanského¹³⁴ a obdobného vymezení veřejného statku ve vládním návrhu občanského zákoníku z roku 1937.¹³⁵ Pojmy veřejný statek a veřejná věc se budou v praxi ve většině případů překrývat, avšak pojem veřejná věc je pojmem širším, protože veřejným statkem jsou dle § 490 OZ pouze věci. Naproti tomu veřejnou věcí ve veřejném užívání, jak již bylo ostatně řečeno, je i ovzduší nebo rádiové spektrum.¹³⁶ Nicméně i díky tomuto ustanovení je možno říci, že sám OZ předpokládá aplikaci jeho ustanovení, byť i některých zvláštních, na věci ve veřejném užívání a předjímá tak i jejich soukromoprávní charakter. Vzhledem k definici veřejného statku, je možno za veřejný statek označit les, veřejná prostranství, či pozemní komunikace.

Veřejný statek je také pojmem, který se vrací do našeho právního řádu po více než 60 letech.¹³⁷ Historicky však veřejný statek nemusel být vůbec předmětem vlastnictví, jednalo se o tzv. veřejné vlastnictví. Veřejné statky se zapisovaly do samostatného seznamu pozemkových knih a předmětem vlastnictví se staly, resp. znárodněny byly až § 147 a 149 Ústavy 9. května.¹³⁸ Nejtypičtějším veřejným statkem byly veřejné cesty a pozemky tvořící koryta vodních toků.¹³⁹

Všeobecný občanský zákoník ve svém § 287 větě druhé stanovil, že věci, „*kterých se jim dovoluje jen upotřebiti, jako silnice, veletoky, řeky, přístavy a břehy mořské, slují obecný čili veřejný statek*“. Komentář k Všeobecnému občanskému zákoníku pak hovoří o tom, že veřejným statkem jsou ty nemovité věci, které jsou správními předpisy určeny k veřejnému užívání.¹⁴⁰ Na druhou stranu je ale upozorněno, že ač jde o veřejné užívání, nejde o veřejné statky u veřejných škol, lázní, nemocnic, obrazáren, kostelů a hřbitovů.¹⁴¹ Z těchto závěru čerpají i P. Havlan a L. Fojtík, kdy v komentáři C. H. Beck k § 490 OZ uvádějí, že funkci

¹³⁴ Srov. § 287 Všeobecného zákoníku občanského.

¹³⁵ ELIÁŠ, Karel. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 225.

¹³⁶ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 311.

¹³⁷ Všeobecný občanský zákoník, který veřejný statek upravoval, byl zrušen tzv. středním občanským zákoníkem, neboli zákonem č. 141/1950 Sb., občanský zákoník s účinností od 1. 1. 1951.

¹³⁸ Ústavní zákon z 9. 5. 1948 č. 150/1948.

¹³⁹ Z hlediska historického vývoje veřejného statku je zajímavá bakalářská práce L. Fotíka. *Veřejný statek pozemkové práva. Poučení z minulosti do budoucnosti*. Práce je přínosná zejména rozsáhlostí použitých dobových zdrojů.

¹⁴⁰ ROUČEK, František. In ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír a kol. *Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Svazek II. Praha: Nakladatelství V. Linhart, 1935, str. 17.

¹⁴¹ Tamtéž.

veřejného statku může zásadně plnit pouze věc nemovitá.¹⁴² Z. Kühn pak je pak toho názoru, že veřejným statkem mohou být jak věci nemovité či movité. Movité věci pak dle něj budou veřejným statkem spíše výjimečně.¹⁴³

Současná pozitivní právní úprava svědčí pro závěr Z. Kühna. Dle § 2 odst. 1 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy, je totiž sbírka muzejní povahy, jejímž vlastníkem je Česká republika nebo územní samosprávný, celek veřejným statkem podle zvláštního právního předpisu, čímž je myšlen právě § 490 OZ. Veřejným statkem jsou tak věci movité i nemovité. Otázkou je, jak vymezit obsah u veřejného užívání u movitých věcí, například u již zmíněných sbírek muzejní povahy. S trochou „nadsázky“ usuzuji, že zákonodárce užívání ztotožňuje dokonce s pohledy či pozorováním.

Zásadní otázkou je, jak se věc může stát veřejným statkem? Věc se může stát bezpochyby předmětem veřejného užívání nejen na základě zákona (les, krajina), z přirozené povahy věci (ovzduší či rádiové spektrum), ale jistě taktéž z vůle jejího vlastníka.¹⁴⁴ Současná právní úprava dle mého názoru umožňuje, aby se věc stala veřejným statkem rozhodnutím orgánu veřejné moci pouze v jednom případě, a to při vzniku pozemní komunikace rozhodnutím silničního správního úřadu o zařazení cesty do příslušné kategorie pozemních komunikací.

V současnosti orgány veřejné moci také rozhodují postupem dle § 142 SŘ deklaratorně o tom, zda je daná věc veřejně užívána, resp. zda je či není veřejným statkem.¹⁴⁵ Jelikož se jedná o řízení, jehož výsledkem je vydání deklaratorního správního rozhodnutí, není možné, aby se tímto postupem věc stala veřejným statkem. Snad lze v této souvislosti odkázat i na závěry Pražákovy:

„Zásady tyto...bývají však namnoze zneužity praxí, která indikuje úřadům správním moc, rozhodovati o tom, sluší-li tu kterou věc pokládati ta statek veřejný. Takto provádí se nový způsob expropriace, který tím nebezpečnější jest pro práva soukromá, poněvadž se provádí, aniž by šetřeno bylo řízení expropriačního a aniž by se expropriačovi poskytla i jen ta nejmenší náhrada...“¹⁴⁶

Výše uvedený dobový a stále aktuální Pražákův závěr v podstatě ospravedlňuje a jen podtrhuje přístup ÚS a NSS, který byl uveden výše v souvislosti s dobrovolným

¹⁴² HAVLAN, Petr. FOJTÍK, Lumír. In LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1736.

¹⁴³ KÜHN, Zdeněk. In MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014, s. 209.

¹⁴⁴ Srov. KÜHN, Zdeněk. In MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014, s. 210

¹⁴⁵ Srov. § 3 odst. 4 a § 19 LesZ

¹⁴⁶ PRAŽÁK, Jiří. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl druhý*. Praha: Knihtiskárna Františka Šimáčka, 1886, s. 183.

omezením vlastnického práva, resp. aby bylo možné hovořit o vzniku účelové komunikace a potažmo veřejného statku, musí s tím vlastník souhlasit.

Důvodová zpráva k § 490 OZ uvádí, že v případě veřejného statku je lhostejno, komu věc, která je veřejným statkem, náleží. Kritériem určení co je veřejným statkem a co nikoli, je, jakému účelu věc slouží, resp. zda je v obecném, resp. veřejném užívání.¹⁴⁷

Kritérium účelu, jakému věc slouží, je tak určující nejen pro určení, zda lze věc považovat za věc veřejnou, ale také proto, aby bylo možné označit věc za veřejný statek. V tomto ohledu jsou si veřejný statek a veřejná věc podobné.

Výše uvedeno, ne všechny veřejné věci budou veřejným statkem, ale veřejný statek bude vždy veřejnou věcí. Hlavní rozdíl lze spatřovat v tom, že veřejný statek bude vždy věcí v soukromoprávním smyslu, kdežto veřejná věc věcí v soukromoprávním slova smyslu být nemusí. Dále lze uvést, že pouze veřejné věci v obecném užívání, které je druhem veřejného užívání, budou veřejným statkem. Věci v jiném druhu veřejného užívání veřejným statkem nebudou. Veřejné věci, které budou veřejným statkem, se budou od ostatních veřejných věcí odlišovat v aplikování některých speciálních ustanovení OZ.

2.2.1. Zvláštní a sporná ustanovení OZ ve vztahu k veřejnému statku

Jedním z těchto ustanovení je § 1016 odst. 1 OZ, který stanoví, že „*plody spadlé ze stromů a keřů na sousední pozemek náleží vlastníkově sousedního pozemku. To neplatí, je-li sousední pozemek veřejným statkem*“.

Toto ustanovení proto představuje výjimku z uvedeného pravidla. Spadne-li plod na sousedův pozemek, náleží vlastníkově pozemku, spadne-li však na pozemek, který je veřejným statkem, náleží vlastníkově stromu či keře.¹⁴⁸ Zdánlivě prosté ustanovení může způsobit praktické potíže.

Zmíněno výše, volný průchod krajinou je dle § 63 ZOPK umožněn přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce a právnických osob. Znamená to, že v souladu s § 490 OZ lze za veřejný statek považovat vždy pozemky ve vlastnictví státu, obec či právnických osob, neboť jsou za podmínek § 63 ZOPK ve veřejném, resp. obecném užívání.

¹⁴⁷ ELIÁŠ, Karel. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 225.

¹⁴⁸ KÜHN, Zdeněk. In MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419-654*. Praha: Leges, 2014, s. 213. Lze se však setkat i s názorem, že takovýto plod si může na veřejném statku přivlastnit kdokoli, a to dle § 1045 odst. 1 OZ. Srov. DVOŘÁK, Jan, SRBOVÁ, Alena In ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, komentář k § 1016. Dostupné v systému ASPI [cit. 10. 2. 2017]. Jsem ale toho názoru, že namísto je spíše aplikovat zákonné obecné pravidlo § 1066 OZ, tedy že plody, které pozemek vydává sám od sebe, náleží vlastníkově pozemku.

Teoreticky si lze představit např. situaci, kdy fyzická osoba bude vlastnit sad vedle zemědělského pozemku vlastněného zemědělským družstvem. Pokud by tedy obligátní jablko ze sadařova stromu spadlo na pozemek družstva, je stále ve vlastnictví vlastníka sadu. Pokud by však jablko spadlo na ten samý pozemek o týden později, avšak mezitím by došlo k převodu vlastnického práva na fyzickou osobu, jablko by již bylo vlastnictvím nového majitele zemědělského pozemku. Je tento rozdíl odůvodněný? Otázka se však více váže k vymezení pozemků zatížených volným přístupem do krajiny. Soukromé právo pouze stanovuje důsledky takového vymezení.

Zákonodárce původně zamýšlel, že je-li věc veřejným statkem, bude to zohledněno také v katastru nemovitostí, čímž by se i výše uvedený problém odstranil.¹⁴⁹ Nicméně nové katastrální předpisy se záznamem této skutečnosti nepočítají.

Další ustanovení hovořící o veřejném statku je ustanovení § 1047 OZ. Dle tohoto ustanovení „*zkrocené zvíře, které vlastník nestihá a které ani samo k vlastníkovi v přiměřené době nevrátí, ač mu v tom nikdo nebrání, se stává zvířetem bez pána a smí si je přivlastnit nasoukromém pozemku jeho vlastník, na veřejném statku pak kdokoli. Platí, že přiměřenou dobou pro návrat zvířete k vlastníkovi je doba šesti týdnů*“. Výše uvedené se neuplatní v případě, kdy je zvíře označeno takovým způsobem, že lze jeho vlastníka zjistit. Movitá věc může být totiž považována za opuštěnou pouze v případě, kdy je ze všech okolností zjevné, že ji vlastník opustil, neboť ji nechce jako svou držet.¹⁵⁰ Označí-li proto vlastník své zvíře. Dává tím jasně najevo, že chce být za všech okolností jejím vlastníkem.

Zaběhne-li se nám neoznačené domácí zvíře do lesa, který je také veřejným statkem, neboť je veřejně, resp. obecně užíván, může si takové zvíře v lese přivlastnit kdokoli. V případě krajiny bude situace stejně nesmyslná jako u spadlého jablka. Budou-li dva zemědělské pozemky vedle sebe, ale jeden bude ve vlastnictví soukromé osoby a druhý ve vlastnictví zemědělského družstva, může si zaběhlé zvíře po šesti týdnech (což bude samo o sobě složité v praxi zkoumat) přivlastnit na pozemku ve vlastnictví fyzické osoby tato fyzická osoba. Pozemek zemědělského družstva je nejen zatížen veřejným užíváním, resp. volným průchodem, ale na tomto pozemku si může zaběhnuté zvíře, které se stalo zvířetem bez pána, přivlastnit kdokoli.

Nahlédneme-li do § 1049 OZ, zjistíme, že „*zvíře chované v zoologické zahradě a ryba v rybníku nebo podobném zařízení, které není veřejným statkem, bez pána není*“.

¹⁴⁹ ELIÁŠ, Karel. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 225.

¹⁵⁰ Viz § 1045 odst. 1 věta druhá OZ.

Toto ustanovení může opět přinášet výkladové problémy. Kupříkladu drobné vodní plochy jsou dle § 3 odst. 1 písm. b) LesZ pozemky určenými k plnění funkcí lesa. Jsou tedy součástí lesa, vztahuje se na ně veřejné užívání lesa, a tudíž jsou jako součást lesa veřejným statkem. Jsou proto ryby v této vodní ploše zvířaty bez pána a může si je proto přivlastnit kdokoli? Z hlediska OZ zřejmě ano. Avšak v případě, že by se již jednalo o rybník ve smyslu zákona 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů, byly by ryby již ve vlastnictví majitele rybníka.

Aplikací některých ustanovení OZ může ve spojitosti s veřejnoprávními předpisy upravujícími užívání veřejných věcí, potažmo veřejných statků, dojít k některým absurdním závěrům. Někdy však bude nutné některá právní jednání považovat za absolutně neplatné. Patrné je to zejména u některých služebností.

Dle § 1261, věty první OZ lze pozemek určený k plnění funkci lesa zatížit pozemkovou služebností, služebností pastvy nebo služebností braní lesních plodů jen smlouvou, pořízením pro případ smrti nebo rozhodnutím orgánu veřejné moci.

Neboli jinak řečeno OZ připouští zřízení služebnosti na pozemku sloužícího k plnění funkcí lesa, která spočívá v braní lesních plodů. Jak si vyložit poměr této služebnosti k veřejnému užívání lesa, kdy obsahem veřejného užívání lesa je dle § 19 LesZ i sběr lesních plodů pro vlastní potřebu, a to bez jakéhokoli svolení vlastníka nebo orgánu veřejné moci? Je vlastník oprávněn takovouto zřídit takovouto služebnost? V úvahu přichází několik variant výkladu vztahu těchto ustanovení.

Předně nové soukromé právo je postaveno na zásadě, že uplatňování práva soukromého je nezávislé na uplatňování práva veřejného.¹⁵¹ Z tohoto hlediska nic nebrání tomu, aby vlastník uzavřel smlouvu o zřízení služebnosti spočívající ve sběru lesních plodů. Avšak za toho předpokladu, že zřízením této služebnosti nebudou třetí osoby omezeny ve svém právu sbírat lesní plody pro vlastní potřebu.

Obsah této služebnosti je proto nutno vykládat tak, že na rozdíl od § 19 LesZ, který dovoluje sbírat lesní plody pouze pro vlastní spotřebu, je třeba dovodit, že obsahem této služebnosti by neměl být sběr lesních plodů ve smyslu § 19 LesZ, ale obsahem by měl být sběr lesních plodů pro komerční využití, resp. pro možnost budoucího prodeje třetím osobám oprávněným ze služebnosti.¹⁵²

¹⁵¹ Viz § 1 odst. 1, věta druhá OZ.

¹⁵² Srov. LASÁK, Jan. In SPÁČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 938.

Vztah mezi oprávněným ze služebnosti a povinnostmi stanovenými v § 19 a 20 LesZ není pro platnost a účinnost smlouvy o zřízení této služebnosti nijak důležitý. Porušením těchto povinností potom vzniká nový veřejnoprávní odpovědnostní vztah mezi sběračem/uživatelem lesa a veřejnou správou.¹⁵³

Na smlouvu, kterou by se zřizovala služebnost sbírání lesních plodů, je možno také v určitém případě hledět jako na neplatnou. Předně dle § 580 OZ je „*neplatné právní jednání, které si přičí dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to účel a smysl zákona vyžaduje*“. S ohledem na ustanovení § 588 OZ lze jako další důvod neplatnosti právních jednání považovat rozpor s veřejným pořádkem.¹⁵⁴ Tato jednání jsou pak ve smyslu posledně citovaného ustanovení absolutně neplatná.

Jednání je neplatné pro rozpor se zákonem nejen v případě, kdy se jedná o rozpor s normou soukromého práva, ale i v případě kdy se jedná o rozpor s veřejným právem, resp. normou veřejného práva.¹⁵⁵ Je nutné také rozlišovat neplatnost právního jednání relativní a absolutní. Kritériem pro určení, zda se jedná o neplatnost relativní nebo absolutní je dle komentářové literatury především smysl a účel zákona, což ostatně určuje i § 580 OZ. Pokud je smyslem a účelem zákona nevyvolat právní následky v soukromoprávní oblasti, jedná se o neplatnost absolutní.¹⁵⁶

Smyslem § 19 LesZ je umožnit veřejné užívání lesa každému. Pokud definujeme obsah veřejného užívání, resp. obecného užívání jako užívání, které nevyklučuje z užívání ostatní uživatele, je třeba říci, že služebnost, která by opravňovala osobu ke sběru lesních plodů s tím, že ostatní jsou ze sbírání lesních plodů vyloučeni, by byla ve své podstatě užíváním zvláštním, kdy i samotnou podstatou zvláštního užívání je vyloučení užívání ostatními osobami. Ke zvláštnímu užívání je však potřeba vždy příslušného správního aktu, kdy oprávnění ke zvláštnímu užívání vzniká vždy jmenovitě určenému adresátovi.¹⁵⁷

LesZ však udělení oprávnění ke zvláštnímu užívání lesa nezná. Ani uzavření smlouvy o zřízení této služebnosti nemůže v žádném případě nahrazovat rozhodnutí orgánu veřejné

¹⁵³ PRÁŠKOVÁ, Helena. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 424.

¹⁵⁴ HANDLAR, Jiří. IN LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2136.

¹⁵⁵ MELZER, Filip, TĚGL, Petr. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117*. Praha: Leges, 2013, s. 42.

¹⁵⁶ HANDLAR, Jiří. IN LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2136. Srov. také MELZER, Filip, TĚGL, Petr. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117*. Praha: Leges, 2013, s. 43.

¹⁵⁷ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 310. Srov. také JANOVSKEJ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 88.

moci. Na toto právní jednání je proto možné nahlížet tak, že právní jednání bude nejen absolutně neplatné, protože odporuje smyslu a účelu zákona, ale bude neplatné zřejmě i pro rozpor s veřejným pořádkem.

Další možností, která má však stejné důsledky jako možnost předchozí, tedy absolutní neplatnost této smlouvy a která je dle mého názoru řešením jednodušším, je využití teorie organické, resp. její upravené verze, teorie zvláštního práva. Ta pojímá právo soukromé jako právo obecné a právo veřejné jako právo zvláštní, neboli právo soukromé se pro veřejnoprávní vztahy užije subsidiárně.¹⁵⁸

Při aplikaci této teorie lze pak dojít k závěru, že byť OZ dovoluje uzavření této služebnosti v § 1261, je ustanovení § 19 a 20 LesZ v poměru speciality k tomuto ustanovení a tudíž nelze takovou služebnost zřídit.

Nicméně výklad prvý bude výkladem, který je konformní jak s účelem této služebnosti dle OZ tak ustanoveními LesZ. Služebnost sběru lesních plodů je proto možno uzavřít, ale pouze jako dovolení sběru lesních plodů za účelem jejich dalšího prodeje, resp. komerčního využití.

Ustanovení § 1261 OZ také zmiňuje umožnění zřízení služebnosti pastvy zatěžující pozemek určený k plnění funkci lesa. Ustanovení § 1279 odst. 2 OZ zakazuje pouze zřídit právo pastvy dobytka na pozemcích s lesními porosty. Tudíž na ostatních pozemcích určených k plnění funkcí lesa je možno právo pastvy zřídit. Avšak ustanovení § 20 odst. 1 písm. n) LesZ zakazuje v lesích pást dobytek, umožňovat výběh hospodářským zvířatům a průhon dobytka lesními porosty. Zákaz se dokonce vztahuje dle § 20 odst. 3 LesZ i na vlastníka lesa, nájemce lesa i toho, kdo užívá les z jiného právního důvodu. Lesem je však nutno dle § 2 písm. a) LesZ rozumět nejenom lesní porosty, ale i pozemky určené k plnění funkcí lesa. OZ tak umožňuje zřízení pastvy dobytka na pozemcích, na kterých je pastva dle LesZ zakázána.

Naproti tomu zřídit služebnost průhonu dobytka pozemkem určeným k plnění funkcí lesa se zakazuje i v § 1275 odst. 2 OZ.

Vztah těchto zákazů a § 1261 OZ lze řešit výkladem obdobně jako v případě zřízení služebnosti sběru lesních plodů vylučující z veřejného užívání třetí osoby. Ale jsem toho názoru, že v tomto případě je, vzhledem k výslovnému zakazu pastvy dobytka v lesích, rozpor se zákonem natolik zjevný, že služebnost pastvy na pozemcích určených k plnění funkcí lesa nelze v žádném případě zřídit. Smlouva o zřízení této služebnosti by byla dle mého názoru

¹⁵⁸ HENDRYCH, Dušan In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 24. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 32.

absolutně neplatná pro zjevný rozpor s veřejným pořádkem ve smyslu § 588 OZ. Nehledě na zjevný rozpor se zákonem, kdy se v případě LesZ bezesporu jedná dokonce o kogentní normu. Soukromoprávní norma je v tomto případě v rozporu s kogentní normou práva veřejného.

J. Lasák a D. Hrabánek zřízení takovéto služebnosti připouštějí, avšak vzhledem k výše uvedenému zákazu nevidí ve zřízení takovéto služebnosti smysl.¹⁵⁹

2.2.2. Vydržení služebnosti mající charakter veřejného statku

Služebnost mající charakter veřejného statku je nejproblematictější ustanovením vztahujícím se k veřejnému statku. Z. Kühn § 1260 odst. 2 OZ tuto služebnost upravující eufemisticky označuje jako institut „poněkud problematický“.¹⁶⁰ Dle mého názoru je ustanovení § 1260 odst. 2 OZ daleko více než problematické a také neaplikovatelné a to s i vědomím toho, že dle premisy racionálního zákonodárce by zákonodárce takovéto ustanovení do zákona nevložil, pokud by nechtěl, aby bylo aplikovatelné. Mám však za to, že toto ustanovení bylo možná až poněkud bezhlavě přejato z Všeobecného zákoníku občanského či vládního návrhu OZ z roku 1937.

Dle ustanovení § 1260 odst. 2 OZ je možno vydržet služebnost odpovídající veřejnému statku, v takovém případě je vydržitelkou obec, na jejímž území se věc nalézá. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí, že i služebnost může mít charakter veřejného statku. Důvodová zpráva pouze ustanovení uvádí, že z důvodů odstranění pochybností se tak navrhuje stanovit to, co již bylo judikováno před rokem 1948, a to že vydržitelkou je v takovém případě obec, v jejímž obvodu se zatížená věc nalézá.¹⁶¹ Komentář od J. Spáčila a kolektivu k tomuto ustanovení uvádí, že z tohoto ustanovení nejen vyplývá, že služebnost tedy může mít charakter veřejného statku, ale že uvedené ustanovení má řešit ty situace, kdy se na území obce „od nepaměti“ přes určitý pozemek chodí a všichni občané obce jsou v domnění, že se jedná o veřejnou cestu.¹⁶²

¹⁵⁹HRABÁNEK, Dušan, LASÁK, Jan. In SPAČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 993.

¹⁶⁰KÜHN, Zdeněk. In MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014, s. 213.

¹⁶¹ELIÁŠ, Karel. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 542.

¹⁶²HRABÁNEK, Dušan, LASÁK, Jan. In SPAČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 933-934.

Je nutné připomenout, že veřejný statek je věcí ve veřejném, resp. obecném užívání, tedy, že subjektem užívání je kdokoli, na druhé straně pojmovým znakem služebnosti je, že je vždy konkrétně určen subjekt či subjekty, které jsou ze služebnosti oprávněny.

Z výše uvedeného se pak může zdát, že může v podstatě dojít k vydržení veřejného užívání. Respektive k vydržení služebnosti, jejímž obsahem bude možnost neurčitého okruhu osob užívat služebnou věc. Jsem však toho názoru, že tomu tak není, a to především z důvodu, že veřejné užívání je tradičně pojímáno jako institut veřejného práva, institut zakotvený v normách veřejného práva. Lze uvést Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému, kde F. Rouček uvádí, že obec, jakožto orgán veřejné správy nemůže vydržet služebnost veřejné cesty, jelikož v tomto případě nejde o právo soukromé, které se vydrží, ale o právo veřejné, o němž neplatí vydržení dle občanského zákoníku.¹⁶³

Nehledě k rozdílu mezi služebností jako institutu soukromého práva a veřejným užíváním jako veřejnoprávním institutem, je navíc vydržitelkou v uvedeném případě obec. Bude také jistě dost obtížné prokazovat poctivou držbu obce ve smyslu § 992 OZ. D. Hrabánek a J. Lasák uvádí, že lze uvažovat o tom, že obec může vydržet služebnost k věci tím, že bude obecně využívána, tedy využívána občany obce jako veřejný statek v domnění, že obci tato služebnost ke služebné věci náleží s tím, že obec tuto služebnou věc určila k obecnému užívání.¹⁶⁴ K tomuto závěru jsem skeptický. Nedomnívám se, že občané obce budou užívat např. cestu s vědomím, že obec danou věc určila k obecnému užívání. Spíše se domnívám, že v tomto případě budou občané věc užívat v domnění, že věc obci náleží a z tohoto důvodu ji mohou jako občané obce užívat. Vzhledem k výše uvedené domněnce, lze spíše hovořit o vydržení vlastnického práva, než služebnosti mající charakter veřejného statku. Nehledě na to, že budou-li občané užívat určitou cestu v domnění, že tato cesta náleží obci, potom spíše dojde ke vzniku účelové komunikace než k vydržení služebnosti mající charakter veřejného statku.

Pominu-li možné komplikace s prokazováním poctivé držby obce a budu-li se striktně držet textu zákona, zdá se, že dle platné a účinné právní úpravy existují dvě situace užívání věci neurčitým okruhem osob. Jednak užívání na základě veřejného užívání jako institutu veřejnoprávního a užívání neurčitým okruhem osob na základě služebnosti mající charakter veřejného statku jako institutu soukromoprávního. V případě veřejného užívání tak bude možno k jeho nerušenému výkonu využít ochrany dle veřejnoprávních předpisů a např. tomu,

¹⁶³ ROUČEK, František In ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k Československému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. II. Díl.* Praha: Linhart, 1935, s. 18.

¹⁶⁴ HRABÁNEK, Dušan, LASÁK, Jan. In SPÁČIL, Jirí a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 934.

kdo takové užívání znemožňuje, ukládat pokuty za spáchání správního deliktu. V případě služebnosti mající charakter veřejného statku bude mít uživatel možnost domoci se ochrany pouze prostřednictvím soukromoprávních prostředků.

Na druhou stranu je vznik takové služebnosti výhodnější pro vlastníka, protože tato služebnost může zaniknout z jiných důvodů než je obecně zánik veřejného užívání. Služebnost může totiž zaniknout i dohodou.¹⁶⁵ V případě služebnosti by se tak vlastník mohl domoci zániku „veřejného užívání“ svého pozemku jako např. dopravní cesty dohodou s obcí.

Domnívám se však, že při přípravě těchto ustanovení došlo ke smísení dvou pojmů, které Všeobecný občanský zákoník obsahoval. A to jednak „veřejný statek“, který je obecně užíván a pojmu „obecní statek“. „Obecním statkem“ byly dle § 288 Všeobecného zákoníku občanského věci, které dle zemského zřízení sloužily k užívání každého člena obce.

Dle mého názoru by § 1260 odst. 2 OZ měl znít, že je možno vydržet služebnost odpovídající „obecnímu statku“, v takovém případě je vydržitelkou obec, na jejímž území se věc nalézá. Pojem „obecního statku“ ani jeho definici však OZ nezná. Je také nutno poznamenat, že již F. Rouček poukazuje na to, že v době vydání Všeobecného zákoníku občanského byla obec universitas lidí, nikoliv tedy územní samosprávou, a obecní statek byl k dispozici těmto členům universitatis.¹⁶⁶ Vzhledem k tomu, že i dnes je obec pojímána jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu¹⁶⁷, byl by i dnes pojem „obecního statku“, jak jej znal Všeobecný občanský zákoník, problémem.

Je pravdou, že i Všeobecný občanský zákoník a judikatura připouštěly, aby obec vydržela služebnost cesty, a to prostřednictvím svých občanů,¹⁶⁸ na což ostatně poukazuje i důvodová zpráva k OZ. Nicméně již v tomto období panovaly o tomto vydržení značné pochybnosti, a to s odůvodněním, že se v takovémto případě podivně směšují soukromoprávní a veřejnoprávní poměry veřejné cesty.¹⁶⁹ Konstatování je vzhledem k výše uvedenému platné i dnes.

I přes tyto skutečnosti je možné tuto služebnost vykládat v tomto smyslu, že jde o služebnost, ze které je oprávněna obec, resp. pouze její občané. K tomu ostatně dospěla

¹⁶⁵ Viz § 1266 a násl. OZ.

¹⁶⁶ ROUČEK, František In ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k Československému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. II. Díl.* Praha: Linhart, 1935, s. 17.

¹⁶⁷ Čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy.

¹⁶⁸ ROUČEK, František In ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k Československému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. VI. Díl.* Praha: Linhart, 1935, s. 450.

¹⁶⁹ JANOVSKEJ, Jaroslav. In *Slovník veřejného práva československého. Svazek II.* Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 998.

i prvorepubliková judikatura NS.¹⁷⁰ OZř však přiznává řadu práv náležitých občanům obce i vlastníkům nemovitostí ležících v obci.¹⁷¹ Je proto k úvaze, zda nepřiznat oprávnění ze služebnosti mající charakter veřejného statku i těmto osobám. I vlastníci nemovitostí v obci totiž mohou řadu věcí v obci užívat stejně jako občané obce.

Tímto by se pak tato služebnost odlišovala od veřejného užívání, neboť by byla osoba a vlastně osoby z této služebnosti oprávněné dostatečně určeny. Ostatně § 1260 odst. 2 OZ nehovoří výslovně o služebnosti veřejného statku, ale pouze o služebnosti mající charakter veřejného statku. Zákon sám hovoří o jakési obdobě.

Je zde také jeden ryze praktický problém, a to vůbec prokázání řádného vydržení dle § 1089 OZ, jak bude obec prokazovat právní důvod, který by postačil ke zřízení služebnosti?¹⁷² Jakým způsobem vůbec prokáže *animus possidendi* držbu práva prostřednictvím svých občanů? Kolik občanů obce bude muset pozemek užívat, aby bylo možno hovořit o vydržení služebnosti? Tuto služebnost tak není možné prakticky vydržet.

Byť z hlediska vlastnického práva vlastníka pozemku, který je obecně/veřejně užíván, je situace vydržené služebnosti odpovídající „veřejnému/obecnímu statku“ výhodnější, než v případě zatížení věci veřejným užíváním, jsem názoru, že uvedené ustanovení přinese pouze zmatek a komplikace. Je nutno upozornit, že k vydržení služebnosti je třeba výkonu práva v dobré víře po dobu 10 let.¹⁷³ Je tedy možné, že před uplynutím této doby by v řadě případů došlo namísto vzniku jakési obecní cesty k živelnému vzniku veřejně přístupné účelové komunikace.

Z důvodu určité nekonceptnosti a praktické nevyužitelnosti by bylo dle mého názoru nejvhodnější § 1260 odst. 2 z OZ vypustit, případně upravit tak, že sousloví „veřejný statek“ bude nahrazeno souslovím „obecní statek“. Za současné situace, resp. pokud zůstane toto ustanovení v nezměněné podobě, je třeba toto ustanovení vykládat tak, že se jedná o služebnost odpovídající „obecnímu statku“, tedy, že oprávněnými z této služebnosti by byli pouze občané obce, resp. obec. V případě pěšin a cest, jsem názoru, že o vydržení služebnosti odpovídající „obecnímu statku“ nelze hovořit, ale bude vhodnější rovnou hovořit o služebnosti cesty, jak jí upravuje OZ v § 1276. Jednalo by se tak skutečně o služebnost cesty ve prospěch obce, resp. pouze občanů konkrétní obce.

¹⁷⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. září 1926, sp. zn. Rv I 995/26 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. ledna 1930, sp. zn. Rv II 229/29, dostupné v systému ASPI.

¹⁷¹ Srov. § 16 OZř. Vlastníci nemovitostí v obci mají např. právo vystoupit na zasedání zastupitelstva obce, vyjadřovat se k rozpočtu obce nebo podávat orgánům obce návrhy a připomínky.

¹⁷² Viz §1260 odst. 1 ve spojení s §1090 odst. 1. OZ.

¹⁷³ Viz § 1260 odst. 1 ve spojení s § 1091 odst. 2 OZ.

Uvedený výklad ale značně komplikuje případné posuzování vzniku veřejně přístupných účelových komunikací v obci. Vyjdeme-li totiž z premisy, že vlastnické právo vlastníka pozemku by se mělo omezovat v co nejmenším rozsahu a brání-li soukromoprávní užívání vztah vzniku veřejnoprávnímu,¹⁷⁴ mohl by do posuzování vzniku veřejně přístupných účelových komunikací proniknout zásadní prvek.

Silniční správní úřady by proto při posuzování vzniku účelové komunikace musely posoudit,¹⁷⁵ zda nedošlo k vydržení služebnosti cesty ve prospěch obce, resp. vlastník pozemku by tuto argumentaci mohl využít jako skutečnost zabraňující vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. Mohl by totiž tvrdit, že jeho úmyslem nebylo umožnit užívání veřejností, tedy neurčitým okruhem osob, ale pouze občanům určité či jeho obce. V případě, že by došlo k vydržení služebnosti pro obec, musel by silniční správní úřad buď vydat deklaratorní rozhodnutí, že se na pozemku veřejně přístupná účelová komunikace nenachází, anebo posoudit, zda vlastník pozemku neumožnil užívání i širšímu okruhu osob, než jsou občané obce, a tím věnoval pozemek veřejnému užívání.

Lze proto uzavřít, že ustanovení § 1260 odst. 2 OZ bude a je v praxi velice těžko uplatnitelné a to zejména z důvodu obtížné prokazatelnosti dodržení podmínek pro řádné vydržení. Jedná se i o složitý problém právní, neboť zde dochází ke smísení veřejnoprávních a soukromoprávních norem a podmínek, a proto je velmi těžko odlišitelné, které normy veřejného či soukromého práva jsou uplatnitelné a které nikoli.

2.3. Veřejné věci v platném právu

Z úvodu této kapitoly vyplynulo, že německá právní věda stanovila jasná kritéria, která jsou rozhodující proto, aby bylo možno věc považovat za veřejnou. Závěry německé vědy správního práva nelze automaticky přenést do českého platného práva, ale lze je mít jako inspiraci pro hledání případných společných znaků věcí, které by mohly být označeny za věci veřejné.

Dle mého názoru je nesporné, že základním určujícím znakem veřejných věcí může a měl by být jejich veřejný účel, resp. služba veřejným účelům.¹⁷⁶ Tj. buď jejich užití pro potřeby veřejné správy, můžeme říci užívání veřejnou správou a služba veřejné správě, anebo jejich

¹⁷⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, nebo viz ČERNÍNOVÁ, Michael, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 50.

¹⁷⁵ Postupem dle § 142 SŘ.

¹⁷⁶ HOETZEL, Jirí. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 297.

užívání subjekty mimo veřejnou správu, tj. veřejností, ale užívání veřejnoprávně, resp. veřejnou správou regulované. Tento znak by dle mého názoru měl být i v českém prostředí primární pro to, aby bylo možno věc označit za veřejnou.

Tento veřejný účel pak může v našich podmínkách vyplývat buď z přirozené povahy věci, např. ovzduší,¹⁷⁷ ze zákona, např. obecné užívání lesa, krajiny, ze správního aktu,¹⁷⁸ nebo z vůle vlastníka¹⁷⁹.

Nezbytnou podmínkou pro to, aby se věc stala veřejnou v německém pojetí je, že je jí prostřednictvím tzv. *Widmungu*, resp. vrchnostenského aktu, propůjčen veřejnoprávní status. Ve většině případů se pak jedná o věc ve vlastnictví nositele veřejné moci, ale není vyloučeno, aby veřejná věc byla ve vlastnictví soukromé osoby. Jako typický příklad se uvádí veřejná cesta, která vede přes pozemek soukromého vlastníka.¹⁸⁰ Veřejný účel je věci propůjčen výhradně na základě veřejnoprávního aktu. Věci, které jsou fakticky či reálně veřejně užívány, ale chybí zde příslušný vrchnostenský akt, který by věci propůjčoval veřejnoprávní status, nejsou v německé vědě za veřejné věci považovány. Jako příklad lze uvést soukromé nemocnice či galerie.¹⁸¹

V tomto se tedy německé pojetí odlišuje od českého, neboť jak je uvedeno výše, věc může být dle českého právního řádu veřejnému účelu svěřena i na základě rozhodnutí resp. vůle vlastníka. To má svůj odraz i v platném právu a to v již zmíněném § 490 OZ, který umožňuje výslovně vlastníkově určit, že jeho věc bude sloužit obecnému užívání. Z tohoto hlediska se nejedná o vrchnostenský akt vlastníka, ale o projev autonomie vůle vlastníka naložit s věcí dle jeho uvážení a to tak, že její další osud a právní status dobrovolně podřídí veřejnoprávním předpisům a veřejnému účelu. Ostatně poměrně podrobně je tzv. teorie věnování obecnému

¹⁷⁷ Ovzduší je ze své podstaty předmětem veřejného užívání, obsahem tohoto užívání je pak vypouštění látek do ovzduší. Obecné užívání ovzduší tedy vyplývá z přirozené povahy věci, resp. je přípustné do výše imisních hodnot uvedených v příloze č. 1 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Tyto imisní limity však nepředstavují hranici znečištění pro jednotlivé provozovatele stacionárních či mobilních zdrojů znečištění ovzduší, ale slouží jako hodnoty závazné pro orgány ochrany ovzduší a k jejichž dodržování by měly orgány ochrany ovzduší přijímat příslušná opatření. Srov. MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, a kol. *Zákon o ochraně ovzduší, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 27. Z hlediska veřejného užívání ovzduší se tak jedná o jakousi maximální hranici obecného užívání ovzduší, která má za cíl eliminovat negativní vliv znečištění ovzduší na životní prostředí. V případě veřejného užívání ovzduší lze hovořit i o zvláštním užívání ovzduší a to na základě § 11 zákona č. 201/2012 Sb., kdy je k provozu stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu potřeba povolení Krajského úřadu jako orgánu ochrany ovzduší.

¹⁷⁸ Viz § 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích ve spojení s § 19 tohoto zákona.

¹⁷⁹ Viz § 490 OZ.

¹⁸⁰ DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 14. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2016, s. 380. PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 3.

¹⁸¹ ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 478.

užívání rozpracována v souvislosti s tzv. živelným vznikem veřejně přístupných účelových komunikací.¹⁸²

Naopak je nutné toto ustanovení vykládat ve prospěch vlastníka, tedy ve smyslu, že se vlastník chtěl omezit méně než více. Proto pokud vlastník ve smyslu § 490 OZ např. zpřístupní svůj park veřejnosti, ale ten je na noc uzavřen, nelze hovořit v tomto smyslu o věnování veřejnému užívání vlastníkem, resp. užívání obecnému, tedy každému bez omezení, ale o pouhé zpřístupnění jeho věci širší veřejnosti po předem stanovenou dobu.

Za veřejné věci lze dle současné právní úpravy považovat zejména pozemní komunikace, povrchové a podzemní vody, ovzduší, les, volnou krajinu ve vlastnictví či nájmu právnických osob, obce či státu,¹⁸³ veřejný přístav¹⁸⁴, veřejná prostranství a muzea či galerie zřízená státem nebo územně samosprávným celkem. Veřejné věci lze tak dělit na veřejné věci, které jsou věcmi i ve smyslu soukromého práva a veřejné věci, které ve smyslu soukromého práva věcmi nejsou. Prvá skupina veřejných věcí bude přirozeně větší, a to i díky širokému vymezení věci v § 489 OZ. Do druhé skupiny bude patřit především ovzduší, rádiové spektrum a snad povrchové či podzemní vody.

Veřejnou věcí jsou i koryta vodních toků. K veřejným věcem je lze řadit zprostředkovaně, neboť jejich veřejné užívání je odvozeno od veřejného resp. obecného nakládání s vodami.¹⁸⁵ Dle § 50 písm. a) zákona č. 254/2000 Sb., o vodách (dále jen „VodZ“) jsou totiž vlastníci vodních toků povinni strpět na svém pozemku břehové porosty, jakož i obecné nakládání s vodami ve vodním toku.

Veřejnou věcí je i jedna věc movitá hromadná, a to sbírka muzejní povahy. Dle § 2 odst. 2 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy, jsou totiž s odkazem na § 490 OZ sbírky muzejní povahy ve vlastnictví státu nebo územně samosprávného celku veřejným statkem neboli věcí určenou k obecnému užívání.

Veřejná prostranství lze také považovat za veřejné věci, neboť dle § 34 OZř, se jedná o prostory v obci přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému, potažmo veřejnému užívání.

¹⁸² Aby mohla být účelová komunikace veřejně užívána ve smyslu § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, musí být veřejnému užívání vlastníkem věnována, resp. vlastník musí s veřejným užíváním svého pozemku jako pozemní komunikace souhlasit. Srov. ČERNÍNOVÁ, Michael, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 46 – 53, nebo MÁCHA, Aleš., HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 73 – 81.

¹⁸³ Viz § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁴ Veřejný přístav je za podmínek uvedených v § 6 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, oprávněn užívat každý provozovatel plavidla.

¹⁸⁵ Srov. § 6 a 7 VodZ.

Za veřejné věci, které veřejná správa potřebuje k plnění svých úkolů, je pak možno považovat zejména administrativní budovy ve vlastnictví státu, kraje či obcí jako budovy správních úřadů, radnice či krajské úřady.

Je otázkou, zda obdobně jako v Německu považovat za veřejné věci i věci ve vlastnictví státu či veřejnoprávních korporací, které explicitně neslouží veřejné správě, ani výslovně veřejnému zejména obecnému užívání, ale jsou zpřístupněny k užívání občany jako koupaliště, bazény či divadla.¹⁸⁶ Hlavním kritériem pro určení, zda věc je či není veřejnou, je její veřejný účel, služba veřejným účelům tj. buď být užíván ve smyslu veřejného užívání, nebo veřejnou správou v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy či poskytování veřejných služeb. Účelem těchto zařízení je pouze poskytnout určitou, a často cenově zvýhodněnou, službu pro občany, která nemá s výkonem veřejné správy nic společného, pouze to, že jí, avšak nikoli výlučně, že je veřejnou správou poskytována. Veřejná správa nemá, na rozdíl od zachování a ochrany veřejného užívání,¹⁸⁷ povinnost tuto službu poskytovat nebo zachovat.

Galerie či muzea mají na první pohled obdobné postavení jako veřejné bazény, koupaliště či divadla. Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy však mimo jiné v § 2 odst. 4 definuje muzeum, potažmo galerii jako instituci *..., která umožňuje způsobem zaručujícím rovný přístup všem bez rozdílu jejich využívání a zpřístupňování (rozuměj sbírek muzejní povahy) poskytováním vybraných veřejných služeb...*. Vybranou veřejnou službou pak tento zákon v § 2 odst. 4 rozumí i zpřístupňování sbírek muzejní povahy, např. prostřednictvím výstav či publikací. Muzea a galerie proto slouží veřejnému účelu a plní veřejné úkoly v oblasti kultury a vzdělávání, a to zpřístupňováním sbírek muzejní povahy, které jsou samy o sobě veřejnou věcí, resp. ze zákona veřejným statkem.

Přestože na rozdíl od galerií či muzeí není veřejný účel u sportovišť či koupališť zřizovaných obcemi stanoven výslovně zákonem, lze jejich veřejný účel dovodit zprostředkovaně, a to např. skrze zákon o obcích, kdy obce dle § 2 OZř pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Zřizováním sportovních či kulturních zařízení tak obec naplňuje svůj veřejný účel, a to pečování o potřeby svých občanů. Lze proto konstatovat, že i tato zařízení plní určitý veřejný účel.

Veřejnému účelu slouží také veřejná pohřebiště, dokonce je provozování veřejného pohřebiště je služnou ve veřejném zájmu. Veřejná pohřebiště jsou pak přístupná každému buď

¹⁸⁶ ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 493.

¹⁸⁷ Srov. MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*, 2015 č. 4-5, s. 201 a násl.

bez omezení, nebo po dobu stanovenou v řádu veřejného pohřebiště.¹⁸⁸ Z tohoto důvodu jsou i veřejná pohřebiště veřejnou věcí.¹⁸⁹

Jelikož jsou veřejné věci velmi často věcmi v soukromoprávním slova smyslu, je otázkou, jaká je právní povaha těchto věcí, neboť mají nejen veřejnoprávní účel, ale normy veřejného práva často určují i jejich právní status a život. Jakou právní povahu tyto věci mají – soukromoprávní či veřejnoprávní?

2.4. Právní povaha veřejných věcí

Právní povaha veřejných věcí byla v právní teorii v 19. a na počátku 20. století velmi diskutovanou otázkou. Proto dříve než uvedu současný německý pohled na právní povahu veřejných věcí a jeho případnou aplikaci na české právní prostředí, je vhodné uvést stručný historický exkurz na náhled právní povahy veřejných věcí. V podrobnostech lze odkázat na práci J. Janovského nebo P. Havlana.¹⁹⁰

V římském právu byly veřejné věci považovány za věci ničí, *res nullius*, neboť tyto věci byly ve vlastnictví pospolitosti, tedy veřejnosti jako celku.¹⁹¹ Na přelomu 19. a 20. století pak byly postupně formulovány tři teorie právní povahy veřejných věcí. Jednak to byla teorie publicistická (tzv. *domaine public*) vycházející z práva francouzského, přičemž samotný obsah této teorie pojímala tehdejší francouzská věda různě. Někteří autoři chápali veřejné věci jako věci bez pána, jiní jako soukromé vlastnictví s vrchnostenskými práva, jiní o veřejném vlastnictví.¹⁹²

Z této teorie vychází teorie veřejného vlastnictví. Teorie publicistická a zejména teorie veřejného vlastnictví vycházely primárně z norem veřejného práva, soukromé právo je u těchto teorií a zvláště u teorie veřejného vlastnictví téměř absolutně potlačeno. Veřejné vlastnictví věci tímto vytlačuje vlastnictví soukromé. První podmínkou veřejného vlastnictví je tak, aby věc náležela subjektu veřejné správy, a druhou je příslušnost k veřejné službě.¹⁹³ Veřejné vlastnictví proto mělo být alternativou vlastnictví soukromého. Lze proto dovodit, že

¹⁸⁸ Viz § 16 odst. 1 a § 19 odst. 2 písm. f) zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví.

¹⁸⁹ Srov. STELKENS, Ulrich. Gemeingebrauch, Sondernutzung und „Hausrecht“ auf Friedhöfen. Gewerbearchiv, 2015, č. 1, s. 45-54.

¹⁹⁰ JANOVSKEJ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927. HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 63 – 68.

¹⁹¹ KINCL, Jaromír. *Gaius: Učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: 2007, s. 97.

¹⁹² HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 297.

¹⁹³ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 298.

dle teorie veřejného vlastnictví měly existovat dvě formy vlastnictví – soukromé a veřejné. Německé a tehdejší platné československé právo tíhlo spíše směrem publicistickým.

V Německu byl tento směr spojen se jménem O. Mayera, v Československu lze za „jakéhosi průkopníka“ této teorie považovat J. Janovského. J. Janovský analýzou tehdejšího platného československého práva došel totiž k závěru, že československé právo odpovídá teorii veřejného vlastnictví možná více, než tehdejší právo německé.¹⁹⁴ Nicméně je nutno upozornit, že výše uvedený Janovského závěr neodpovídal částečně tehdejší judikatuře, neboť ještě v druhé polovině 20. let zastával NS názor, že i věci určené veřejnému užívání (můžeme říci veřejné věci v širším slova smyslu) jsou předmětem soukromého vlastnictví a nejsou vyňaty z právního obchodu.¹⁹⁵

Už ve své době existovala k teorii veřejného vlastnictví O. Mayera poměrně rozsáhlá kritika. Vlastnictví, resp. vlastnické právo, se vyznačuje svou univerzálností. Vlastnictví zůstává zachováno i v případě, kdy se jedná i tzv. *nuda proprietas*, tedy holé vlastnictví, to značí, že všechny složky vlastnického práva jsou potlačeny s výjimkou samotného vlastnického práva. S odkazem Friedrichse přirovnává Hoetzel vlastnické právo přiléhavě ke stromu, který zůstává stromem i v případě, kdy se mu odstraní všechno listí a z jehož kmene pučí listy nové. Veřejné vlastnictví je naproti tomu dle Mayera kusem veřejné správy. Proto místo aby veřejné vlastnictví sloužilo jako prostředek veřejné správy, jak to činí soukromé vlastnictví, je veřejné vlastnictví součástí veřejné správy, neboli je samo veřejnou správou. Veřejné vlastnictví by proto znamenalo pouze právo nad veřejnou mocí. Zásadní problém této teorie proto je, že něco co je zdrojem činnosti či stavu by mělo zároveň znamenat právní moc nad touto činností.¹⁹⁶

Zřejmě nepřiléhavější argumenty proti teorii veřejného vlastnictví měly svůj odraz nejen v platném právu, ale zejména v samotné právní realitě. Teorie veřejného vlastnictví především nedokázala vysvětlit tyto otázky: Proč v případě, kdy má vzniknout veřejná věc, stát nebo obec získá nejdříve soukromé vlastnictví k pozemku? Jak lze vysvětlit, že zánikem veřejného určení či účelu věci vzniká subjektu veřejné správy automaticky opět soukromé vlastnictví, které dle teorie veřejného vlastnictví veřejným určením prakticky k věci zmizelo? A konečně

¹⁹⁴ JANOVSKEJ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 108. PAPIER. Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 5-9.

¹⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. září 1926, sp. zn. R II 240/26.

¹⁹⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 299.

jak je možné vysvětlit, že stát či obec užívá a získává plodů, jako dřevo, ovoce ze silničních stromů atd., z pozemků, které jsou veřejným vlastnictvím?¹⁹⁷

Zastánci třetí teorie, teorie civilistické, kteří chápali veřejné věci jako jakékoli jiné věci v právním slova smyslu a zejména tedy předmět soukromého vlastnictví, byli toho názoru, že soukromé vlastnictví na veřejné věci dokáže právě tyto otázky uspokojivě vysvětlit. Dle této teorie je proto soukromé vlastnictví na věci pouze omezeno veřejným užíváním či jiným veřejným účelem, a proto se v případě veřejných věcí jedná o soukromé vlastnictví veřejnoprávně omezené.¹⁹⁸ Z tohoto hlediska se tak jedná o smíšený právní institut.¹⁹⁹ Konečně i NS k věcem ve veřejném užívání takto přistupoval a dovedl, že věci ve veřejném užívání nejsou vyňaty z právního obchodu a že soukromá práva k nim jsou potud vyloučena, pokud slouží veřejnému užívání.²⁰⁰

Janovský ve své knize k závěru o teorii smíšeného institutu uvádí, že: „*Z koncepce soukromého vlastnictví, veřejnoprávně omezeného, plynou důsledky pro vymezení příslušnosti soudů a úřadů správních: Správní úřady rozhodují o veřejnosti věci (cesty) a hájí zájmy veřejného určení věci (zabezpečení a úprava obecného užívání atd.). Soudy rozhodují o otázce, komu náleží vlastnictví (vlastnictví silničního pozemku), také, brání-li se vlastník proti konkrétnímu způsobu užívání věci (popíraje, že by bylo zahrnuto v obecném užívání)*“.²⁰¹ Z uvedeného vyplývá, že výše citované ve své podstatě plně odpovídá současné pozitivně právní úpravě a koneckonců i soudní judikatuře na úseku veřejného užívání pozemních komunikací, především pak u účelových pozemních komunikací.²⁰²

Avšak uvést jednoznačné a obecně přijímané stanovisko, která z teorií vlastnictví veřejných věcí je v současném českém právu převažující, je velice problematické. Stále je totiž aktuální konstatování Dr. Janovského, že ke kritickému zhodnocení teorií vlastnictví veřejných věcí je nejprve důležité zaujmout stanovisko k celé řadě otázek. Např. k otázce právní osobnosti státu, dualismu či monismu práva, rozdílu mezi subjektivním právem

¹⁹⁷ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 299-300.

¹⁹⁸ JANOVSÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 33 – 34.

¹⁹⁹ HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 64.

²⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. září 1926, sp. zn. R II 240/26.

²⁰¹ JANOVSÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 37.

²⁰² O tom, zda se jedná o pozemní komunikaci, rozhoduje příslušný silniční správní úřad dle § 142 SŘ. Předmětem sporu civilních soudů pak často za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník bylo, zda účelová pozemní komunikace může být samostatnou věcí v právním slova smyslu a tudíž předmětem majetkové dispozice. Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. dubna 2013, sp. zn. 22 Cdo 2493/2011 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. října 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011.

soukromým a veřejným nebo i samotné podstatě věcných práv vůbec.²⁰³ Nicméně se o to v následující podkapitole pokusím.

Už v předválečné době se česká právní věda v této otázce výrazně inspirovala vědou německou. Z mého pohledu je vhodné zkoumat, jak s těmito třemi teoriemi vyrovnala německá právní věda a tyto poznatky je proto možno užít i jako inspirační zdroj pro určení právní povahy v českém prostředí.

Je nutné uvést, že v průběhu 20. století se přístup k veřejným věcem výrazně změnil, nejen v Německu, ale zejména v Československu. Lze konstatovat, že v Československu v období od přijetí občanského zákoníku č. 141/1950 Sb. s jeho druhy vlastnictví, kdy jasně převažovalo vlastnictví socialistické, zvítězila teorie veřejného vlastnictví. Tedy jakéhosi speciálního druhu vlastnictví oproti vlastnictví soukromému. Je samozřejmě ale nutno poznamenat, že vytvoření této kategorie nebylo myšleno jako řešení určitých výkladových problému souvisejících s věcmi sloužícími veřejným účelům, ale jako naplnění ideologických cílů, zejména odstranění soukromého vlastnictví.

Právní myšlení v České republice a také v Německu doznalo značných změn. Problematika veřejných věcí, ať už v širším či užším slova smyslu, je bohužel v současnosti poněkud v pozadí, i přesto, že tyto věci veřejná správa a každý z nás denně užívá. Dnes asi nebude sporným, že otázka vlastnictví a vlastnického práva je výsostnou otázkou práva soukromého. Je tomu tak samozřejmě i v Německu. Avšak v německém prostředí se ve vztahu vlastnického práva k veřejným věcem vytvořila teorie, která může nalézt své uplatnění i v našem právním řádu (ostatně jako teorie veřejného vlastnictví v období první republiky). Paradoxně také této teorii, i když zřejmě ne záměrně, české právo v podstatě odpovídá. Jedná se o teorii tzv. modifikovaného soukromého vlastnictví (*Theorie des Modifiziertes Privateneigentum, dualistische Rechtskonstruktion*).

Podstatou uvedené teorie je, že veřejnoprávní status věci nevytlačuje vlastnictví ve smyslu soukromého práva, ale pouze jej omezuje.²⁰⁴ Soukromé vlastnictví na veřejné věci tak stále trvá. Jedná se o jakousi syntézu soukromého vlastnictví a veřejnoprávního režimu, resp. služby veřejnému účelu. V tomto lze spatřovat výhodu oproti teorii veřejného vlastnictví jako zvláštní kategorie vlastnictví, neboť neupravují-li předpisy veřejného práva právní život, užívání či nakládání s veřejnou věcí, řídí se tyto poměry právem soukromým resp. občanským zákoníkem. Je třeba dodat, že ustanovení soukromého práva jsou použitelná do té míry, dokud

²⁰³JANOVSKEÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 52.

²⁰⁴DETERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 376.

nejsou v rozporu s veřejným účelem, kterému má veřejná věc sloužit. Přestane-li proto veřejná věc sloužit veřejnému účelu, obnoví se v důsledku elasticity vlastnického práva vlastnické právo v plném rozsahu a vlastník tak nadále již může s věcí naložit dle svého uvážení.

V tomto ohledu je teorie modifikovaného soukromého vlastnictví, nebo mohli bychom říci veřejnoprávně omezeného vlastnictví, podobná teorii, resp. principu omezené subjektivity či osobnosti u veřejnoprávních korporací. Dle principu omezené osobnosti má veřejnoprávní korporace osobnost v tom rozsahu v jakém je nutná pro pokrytí sledovaných účelů.²⁰⁵ Lze proto konstatovat, že právní osobnost veřejnoprávních korporací a rovněž užití norem soukromého práva ve vztahu k veřejným věcem jsou omezeny sledovaným veřejným účelem.

Tato konstrukce právní povahy veřejných věcí také koresponduje s teorií zvláštního práva užívanou v některých rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Tedy teorii, že za obecné je třeba považovat právo soukromé a právo veřejné je pak k němu právem zvláštním.²⁰⁶

Vlastník je tímto oprávněn s věcí nakládat a zatěžovat ji v takovém rozsahu, ve kterém toto nakládání či zatěžování nebrání veřejnému účelu věci. Kupříkladu vlastník lesa je povinen umožnit dle § 19 LesZ, v rámci obecného užívání lesa každému sběr lesních plodů pro vlastní potřebu. Zároveň je ale vlastník lesa dle § 1261 OZ oprávněn zatížit svůj les služebností braní lesních plodů. Tuto služebnost je pak nutno vykládat tak, jak již bylo výše uvedeno, že se jedná o sběr pro komerční prodej.²⁰⁷ Vzhledem k veřejnému účelu je však nutno tuto služebnost skutečně vykládat pouze jako oprávnění využívat lesní plody ke komerčnímu prodeji, nikoli však tím způsobem, že oprávněný ze služebnosti je oprávněn ostatním uživatelům lesa zabraňovat ve sběru lesních plodů.

Vztah veřejného účelu a soukromého vlastnictví lze přirovnat k situaci věci v přidatném či akcesorickém spoluvlastnictví. Dle § 1223 OZ je věc, která náleží několika vlastníkům samostatných věcí určených k takovému užívání, že tyto věci vytvářejí místně i účelem vymezený celek, a která slouží společnému účelu tak, že bez ní není užívání samostatných věcí dobře možné v přidatném spoluvlastnictví těchto vlastníků. Zjednodušeně řečeno, přidatné spoluvlastnictví má řešit situace, kdy užívání určité věci, resp. skupin věcí není dost

²⁰⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 102.

²⁰⁶ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 24, nebo také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2015 č. j. 8 Afs 63/2014 – 68, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2015, č. j. 7 As 160/2015 – 32 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2009, č. j. 2 Afs 153/2005 – 72.

²⁰⁷ LASÁK, Jan. In SPAČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 938.

dobře možné bez užívání věci v přidatném spoluvlastnictví.²⁰⁸ Jako příklad lze uvést cestu vedoucí přes zahrádkářskou či chatovou kolonii, kdy k pozemkům v této kolonii není možný přístup jinak než prostřednictvím této cesty. Společným účelem této cesty je tak zajistit přístup k jednotlivým pozemkům v kolonii.

Podstatné je, že OZ výslovně v § 1224 odst. 2 stanoví, že zatížit věc v přidatném spoluvlastnictví lze jen způsobem, který nebrání jejímu využití společnému účelu. Účel věci proto nelze zmařit nejen účelovou změnou věci, ale ani zatížením věci narušujícím tento účel.²⁰⁹ Účel, kterému věc slouží v případě věci v přidatném spoluvlastnictví, je stejně jako u veřejné věci korektivem pro jakékoli nakládání s touto věcí. Nakládání či zatěžování musí být vždy v souladu s veřejným účelem a nesmí jej nijak omezovat či měnit.

Vlastník veřejné věci ji proto může např. zatížit zástavním právem, neboť právní status veřejné věci je závazný pro všechny právní nástupce vlastníka. Závaznost statusu lze opět demonstrovat např. na lesích či pozemních komunikacích. Bez ohledu na jejich vlastníka stále trvá jejich status veřejné věci, a to do té doby, dokud je jim status veřejné věci vrchnostensky propůjčen. U věcí které jsou veřejnými z vůle vlastníka, resp. nevvrchnostensky, může být sporné, zda se vlastník může sám rozhodnout, že již nechce, aby věc veřejnou nebyla, resp. přestala sloužit veřejnému účelu. Dle mého názoru tomu tak není. Pokud vlastník jednou určí věc pro určitý veřejný účel, podřídí ji předpisům veřejného práva, nemůže ji již sám o své vůli tento status změnit, tímto statutem je pak vázán nejen vlastník, ale i každý další vlastník veřejné věci.²¹⁰ Judikatura tento přístup aplikuje zejména u vzniku a statusu veřejně přístupných účelových komunikací a dle mého názoru ji lze užít i pro jiné případy věnování věci veřejnému užívání.²¹¹ Status veřejné věci by věc mohla ztratit pouze v případě, pokud by přestala být užívána v mezích věnovacího aktu, jinak řečeno vyšla by z veřejného užívání.

Veřejnou věc, pokud je samozřejmě věcí i ve smyslu soukromého práva, lze také zatížit věcným břemenem, resp. služebností či reálným břemenem, v takovém rozsahu, který bude slučitelný s jejím veřejným účelem. U některých veřejných věcí dokonce zákon stanoví, že k těmto zásahům je třeba výslovného svolení veřejné správy, resp. takovéto užívání veřejné věci představuje zvláštní užívání veřejné věci.²¹²

²⁰⁸ ELIÁŠ, Karel. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 531.

²⁰⁹ Tamtéž, s. 532.

²¹⁰ Srov. DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 377.

²¹¹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. Prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, body 30-31.

²¹² Srov. § 25 odst. 4 písm. d) ZPK.

Řadu veřejných věcí bude také možné propachtovat či pronajmout, pokud bude přirozeně zachován veřejný účel. Kupříkladu volná krajina, resp. pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce či právnických osob jsou dle § 63 ZOPK předmětem veřejného užívání, resp. volného průchodu. Není tak vyloučeno pronajmutí pozemku ve vlastnictví státu či obce, avšak jako jakási zákonná vada předmětu smlouvy bude zatížení pozemku veřejným užíváním. Ostatně sám § 63 odst. 2 ZOPK tuto situaci upravuje tak, že osoba, která využívá svého práva volného průchodu krajinou je povinna respektovat oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku.

S veřejnou věcí lze tudíž v mezích vlastnického práva nakládat do té míry, do jaké je to slučitelné s jejím statutem veřejné věci. Veřejná věc, pokud je věcí ve smyslu soukromého práva, je stále předmětem vlastnického práva a z toho vyplývajících oprávnění a povinností dle OZ, soukromé vlastnictví na věci je tím stále zachováno, ale zároveň omezeno veřejným statutem věci, potažmo veřejným právem.²¹³ Jedině takto lze uspokojivě vykládat vztah soukromého vlastnictví a veřejnoprávního omezení statutem veřejné věci. Ostatně právní praxe i běžný život tímto způsobem s veřejnými věcmi zacházejí a uvedený výklad práva je tak ve své podstatě pouze odrazem životní reality do právní teorie.

Může nastat také situace, kdy se veřejnoprávní režim vztahuje pouze na část vlastníkovy věci. Jde například typicky o veřejně přístupné účelové komunikace. Vlastník je v tomto případě v té části pozemku, přes který vede nebo tvoří účelovou komunikaci, omezen v nakládání zákonem o pozemních komunikacích. Účelové pozemní komunikace jsou totiž vždy součástí pozemku, na němž se nachází²¹⁴, přičemž trasa účelové komunikace nemusí nutně korespondovat s půdorysem pozemku.

Je nutné zdůraznit, že hlediska pozemních komunikací je výše uvedené platné zřejmě pouze u komunikací účelových. Stavby ostatní kategorie pozemních komunikací nejsou dle § 9 ZPK odst. 1 součástí pozemku a jsou samostatnou věcí. Proto jsem toho názoru, že veřejnou věcí, tvořící pouze část pozemku může být i místní komunikace vedoucí přes obecní pozemek, pokud by se nejednalo o stavbu v občanskoprávním smyslu, ale o pouhou úpravu povrchu pozemku, např. zaježděný šterkový povrh.²¹⁵

Veřejnoprávně zatížen a veřejnou věcí tak bude pouze část pozemku. Veřejná věc není tedy součástí pozemku, na němž se nachází. Vlastník s částí pozemku, která je veřejnou věcí, nemůže zcela libovolně nakládat. Nemůže v této části pozemku vykonávat činnosti, které by

²¹³ ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 479.

²¹⁴ MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 45-52., ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 88 a násl.

²¹⁵ K místní komunikaci jako samostatné věci viz MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 38 a násl.

byly v rozporu s § 19 ZPK, neboť v takovém případě by se mohl dopouštět některého ze správních deliktů, uvedených v § 42a tohoto zákona.²¹⁶ Stejně i dle německé právní vědy neplatí pro veřejné věci ustanovení BGB (§ 93-95) o součásti a příslušenství věci. Veřejná věc proto není v německém pojetí součástí pozemku, jako příklad se také uvádí pozemní komunikace vedoucí přes část pozemku nebo např. veřejné osvětlení.²¹⁷

Konečně lze uvést příklad omezení vlastnického práva v případě majetku užívaného veřejnou správou ke své činnosti, typicky administrativních budov. V tomto případě je nutno uplatnit princip rovného přístupu k veřejným věcem a rovnosti uživatelů veřejných služeb.²¹⁸ Veřejná správa musí umožnit přístup do budov, kde je vykonávána veřejná správa, při níž je nutný styk s občany a není oprávněna bezdůvodně z přístupu nikoho vyloučit. Není oprávněna si vybrat, kdo z občanů má přístup do budovy, a tedy k administrativním službám a kdo nikoli. To ale neznamená, že by veřejná správa nebyla oprávněna v případě nevhodného chování uživatele budovy takovouto osobu z budovy vykázat. Může sice takovouto osobu na čas vykázat, ale není oprávněna ji zamezit v dalším přístupu, pokud takováto osoba nebude narušovat řádný výkon veřejné správy.

V případě užívání výše zmíněných sbírek muzejní povahy resp. v případě užívání muzeí a galerií nelze hovořit o obecném užívání v klasickém slova smyslu. Takové veřejné užívání je nutno pojímat jako zvláštní druh, neboť podstatou obecného užívání je, že veřejná věc je přístupná stále a každému bez omezení. V případě muzeí či galerií tomu tak není, přestože tyto instituce plní veřejné úkoly a mají povinnost své sbírky zpřístupňovat za podmínek jimi stanovenými. Muzea a galerie mohou totiž stanovit jednak otevírací dobu a jednak i určit jednotlivé kusy ze sbírek, které budou k prezentaci vybrány. Nejedná se proto o užívání, které je možné v každém okamžiku a ke kterékoli části sbírky. Obdobně jak činí německá právní věda, lze tento způsob užívání označit za zvláštní druh veřejného užívání. Lze jej označit jako *užívání ústavní či institucionální*.²¹⁹

V případě veřejných věcí v tzv. správním užívání a věcí v institucionálním užívání jsou oprávnění vlastníka poněkud silnější než v případě vlastníka věci ve veřejném užívání. V prvních dvou případech může totiž vlastník více regulovat užívání těchto věcí vlastní vůli – například vydáním návštěvního či provozního řádu. V provozním řádu může zvolit takové

²¹⁶ Dle § 42 a odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., je správním deliktem činnost, kterou fyzická osoba v rozporu s § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., omezí obecné užívání pozemních komunikací.

²¹⁷ DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 374.

²¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 56.

²¹⁹ DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 385, podrobněji viz kapitola 4.

podmínky užívání, jaké sám považuje za vhodné, zejména např. určením provozní doby. Tyto provozní či návštěvní řády mohou být vydávány formou vnitřního předpisu nebo i jako předpisu statutárního. Veřejnost se podmínkám v provozním či návštěvním řádu dobrovolně podřizuje a konkludentně akceptuje podmínky vzniku odpovědnosti z porušení řádu, např. za poškození věcí nebo za překročení zákazu vstupu.²²⁰

2.5. Vlastnictví veřejných věcí

Určení právní povahy veřejných věcí je jen jednou z podmínek pro zodpovězení otázky, jaká jsou práva a povinnosti vlastníka a uživatele veřejných věcí, resp. věcí ve veřejném užívání. Bylo zmíněno, že veřejné věci lze dělit v zásadě do dvou kategorií. Veřejné věci, které jsou věcmi ve smyslu soukromého práva, a veřejné věci které věcmi ve smyslu soukromého práva věcmi nejsou, rozlišujeme tedy veřejné věci, které jsou předmětem vlastnického práva a veřejné věci, které vlastnit nelze.

Mezi veřejné věci, které nejsou předmětem vlastnického práva, řadíme ovzduší, rádiové spektrum či některé druhy energií.²²¹ Spornou povahu mají povrchové a podzemní vody. Podle § 3 odst. 1 VodZ nejsou povrchové a podzemní vody předmětem vlastnictví, součástí ani příslušenstvím pozemku. Dle § 497 OZ jsou ovladatelné přírodní síly, se kterými se obchoduje, věcmi a přiměřeně se na ně užijí ustanovení o věcech hmotných. Jako příklad lze uvést vodní energii, sluneční energii apod.²²²

Mohlo by se proto zdát, že i povrchové a podzemní vody jsou věcí hmotnou ve smyslu OZ. Někteří autoři proto hovoří o *res nullius* či *res extra commercium*.²²³ Osobně jsem ale toho názoru, že povrchové a podzemní vody věcí ve smyslu OZ nejsou, protože to nebylo ani vůlí zákonodárce. Z důvodu oběhu vody v přírodě, její neuchopitelnosti a relativní, neovladatelnosti bylo ustanovení § 3 odst. 1 VodZ takto formulováno.²²⁴ Podle mého názoru lze povrchové a podzemní vody proto zařadit do skupiny veřejných věcí, které nejsou věcmi ve smyslu soukromého práva a které nelze vlastnit.

Pro veřejné věci, které vlastnit lze potom obecně platí, že český právní řád nerozlišuje a neurčuje subjekty, které mohou veřejné věci vlastnit. Výjimku tvoří pouze některé kategorie

²²⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 131-132.

²²¹ ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 477. PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 2., HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 222.

²²² KINDL, Tomáš. In ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, komentář k § 497 OZ. Dostupné v systému ASPI [cit. 10. 2. 2017].

²²³ Srov. STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo*. 1. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, fakulta rybářství a ochrany vod, 2013, s. 38.

²²⁴ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 254/2001 Sb.

pozemních komunikací, které jsou dle § 9 odst. 1 ZPK ve vlastnictví přesně vyjmenovaných subjektů. Dálnice a silnice I. třídy jsou ve vlastnictví státu, silnice II. a III. třídy ve vlastnictví kraje a místní komunikace ve vlastnictví obce. Účelové komunikace pak může vlastnit kdokoli.

Druhou výjimku představuje volná krajina, kdy dle § 63 odst. 2 ZOPK jsou zatíženy obecným užíváním, resp. volným průchodem pouze pozemky ve vlastnictví nebo nájmu státu, obce či právnických osob. Mezi právnické osoby je nutné zřejmě zařadit i kraje neboť dle § 1 odst. 2 KZř je kraj veřejnoprávní korporací a zároveň ve smyslu § 20 odst. 2 OZ je nutné jej považovat za právnickou osobu ve smyslu soukromého práva. Kraj lze podřadit pod obecný pojem právnická osoba, avšak tato skutečnost nic nemění na tom, že kraj potažmo veřejnoprávní korporace mají pouze omezenou soukromoprávní subjektivitu.²²⁵

Okruh subjektů, které mohou ostatní veřejné věci vlastnit, není zákonem nijak limitován. Les může být ve vlastnictví jakéhokoli subjektu práva, stejně tak veřejný přístav či veřejná prostranství.

U některých veřejných věcí zákon neurčuje, kdo může být jejich vlastníkem, historicky ale jsou často ve vlastnictví subjektů veřejného práva. Kupříkladu stát je největším vlastníkem lesních porostů, celkový objem lesů ve vlastnictví státu poměrně výrazně poklesl v důsledku církevních restitucí.²²⁶

Drtivá většina koryt vodních toků je ve vlastnictví státu či obcí, neboť státní podniky - Povodí²²⁷, vykonávají ve smyslu § 47 až 49 VodZ správu významných vodních toků a obce nejčastěji správu drobných vodních toků. Tento stav je dán mimo jiné historicky, neboť s účinností zákona č. 138/1973 Sb., o vodách došlo ve spojení s čl. 8 odst. 2 Ústavy československé socialistické republiky k vyvlastnění všech pozemků tvořících koryta vodních toků.²²⁸ S novým VodZ pak došlo částečně k zpětnému přechodu některých pozemků tvořících koryta vodních toků zpět do vlastnictví původních vlastníků, avšak za splnění dvou

²²⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 102.

²²⁶ Neznámý autor. *Nejvýznamnějším vlastníkem lesů v ČR je stát*. [online]. uhul.cz, 30. Zář. 2016 [cit. 20. Listopadu 2016]. Dostupné na <<http://www.uhul.cz/rychle-informace/88-nejvyznamnejsim-vlastnikem-lesu-v-cr-je-stat>>.

²²⁷ Srov. zákona č. 305/2000 Sb., o povodích. Dle § 4 odst. 1 tohoto zákona je hlavním předmětem činnosti Povodí správa vodohospodářsky významných vodních toků, vodních toků tvořících státní hranici, jakož i provoz a údržba vodohospodářských děl ve vlastnictví státu. Povodí mohou být stanovena i správcem drobných vodních toků ve smyslu § 48 odst. 2. VodZ. Správci drobných vodních toků jsou také často určeny obce nebo i Lesy ČR.

²²⁸ Dle Čl. 8 odst. 2 Ústavy československé socialistické republiky jsou národním majetkem zejména: nerostné bohatství a základní zdroje energie; základní lesní fond, *vodní toky* a přírodní léčivé zdroje; prostředky průmyslové výroby, hromadné dopravy a spojů; peněžní a pojišťovací ústavy; rozhlas, televize a film, dále též nejdůležitější společenská zařízení, jako zařízení zdravotnická, školy a vědecké ústavy. Dle § 31 odst. 3 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách se za pozemky tvořících dle § 31 odst. 1 a 2 tohoto zákona koryta vodních toků neposkytuje náhrada.

podmínek. Jednak tyto pozemky tvořící koryta vodních toků nesměly být dosud v katastru nemovitostí vedeny jako parcely s druhem pozemku vodní plocha a zároveň vlastník tohoto pozemku do 6 měsíců od účinnosti VodZ neoznámil příslušnému vodoprávnímu úřadu, že s přechodem nesouhlasí.²²⁹ Z tohoto důvodu zůstala většina pozemků tvořících koryta vodních toků ve vlastnictví státu, který je následně převedl či převádí do příslušnosti hospodařit správcům vodních toků, případně do vlastnictví obcí, které vykonávají správu drobných vodních toků

Je nutné zdůraznit, že subjekt, který veřejnou věc vlastní, je sám o sobě určující pro způsob, jakým je možné s veřejnou věcí nakládat. Rozlišujeme proto mezi omezením spočívajícím ve veřejnoprávním statusu věci a veřejným vlastnictvím věci. V prvním případě, kdy je veřejná věc ve vlastnictví osoby soukromého práva, je vlastník omezen v nakládání pouze veřejnoprávním statutem věc. V druhém případě, kdy je veřejná věc ve veřejném vlastnictví, tedy ve vlastnictví státu nebo veřejnoprávní korporace, vyplývají pro nakládání s veřejnou věcí další omezení spočívající v omezení, vyloučení či schválení převodu, přechodu, zatížení nebo přenechání věci do užívání.

Nakládání s veřejným vlastnictvím je upraveno řadou předpisů veřejnoprávní povahy, jejichž některá ustanovení mají soukromoprávní povahu a dle mého názoru je považují za speciální vůči ustanovením OZ. Předně je to zákon č. 219/2000 Sb., o majetku státu (dále jen „ZMS“), který upravuje dispozice s majetkem státu, tj. jak veřejnými věcmi, tak v podstatě s tzv. fiskálním majetkem. Pro stát z toho vyplývají jako pro vlastníka veřejné věci další omezení s jejím nakládáním. Např. obecně nelze vyloučit, aby vlastník veřejnou věc zastavil, neboť i případným převodem či přechodem vlastnictví při zpeněžení zástavy věc neztrácí veřejnoprávní status a nový nabyvatel je nucen její veřejnoprávní status strpět.

Avšak dle § 25 ZMS nelze ke hmotné věci ve vlastnictví státu zřídit předkupní právo, zástavní právo ani výhradu zpětné koupě. Dále dle § 26 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., nelze nemovitou věc zapsanou v katastru smluvně zatížit reálným břemenem.

Další z předpisů, omezujících dispozici s majetkem státu, je zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu, nebo zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, či § 4 odst. 2 LesZ, který stanoví, že k nakládání²³⁰ s lesy ve vlastnictví státu je potřeba předchozího souhlasu Ministerstva zemědělství.

²²⁹ Srov. § 127 odst. 2 VodZ, VodZ nabyl účinnosti 1. 1. 2002.

²³⁰ Zákon výslovně vyjmenovává smlouvy o převodu práva hospodaření smlouvy o převodu vlastnictví a smlouvy o nájmu nebo výpůjčce, s výjimkou smluv, jejichž předmětem je nájem nebo výpůjčka pozemků určených k plnění funkcí lesa, o jejichž omezení pro plnění funkcí lesa nebo o dočasném odnětí plnění funkcí

Ve vztahu k majetku veřejnoprávních korporací, zejména obcí a krajů lze uvést OZř a KZř.

Obecně lze konstatovat, že základními podmínkami pro nakládání s veřejným vlastnictvím, resp. majetkem jsou hospodárnost a účelnost.²³¹ Z toho důvodu může stát nabývat pouze majetek, který je určen pro plnění jeho úkolů a funkcí či k zajišťování veřejně prospěšných činností a bude příslušné organizační složce státu²³² sloužit pro zabezpečení výkonu její působnosti anebo její činnosti, pokud nejde o nabytí ve veřejném zájmu, anebo majetek, který je nabýván k zajištění jeho účelného a efektivního využívání pro potřeby ostatních organizačních složek podle.²³³ Veřejné vlastnictví, které představuje majetek státu, tak plní zákonem výslovně stanovený účel, primárně uspokojování a naplňování funkcí státu či jiných veřejných zájmů. Z tohoto hlediska lze včetně finančního jmění považovat veškerý majetek státu za veřejné věci.

Z pohledu obcí a krajů je zákon poměrně benevolentnější, OZř ani KZř nestanoví, jaký majetek mohou obce nabývat. To ostatně souvisí i s ústavně zaručeným právem na samosprávu a právem územních samosprávných celků vlastnit majetek.²³⁴ Zákon pouze v nezbytné míře stanoví podmínky, za jakých musí obce a kraje se svým majetkem hospodařit a za jakých podmínek může obec či kraj majetek nabývat nebo zcizit.

Nedodržení zákonných podmínek při nakládání s veřejným vlastnictvím má typicky za následek absolutní neplatnost dispozičních právních jednání. Dle § 58a odst. 3²³⁵ ZMS se nepřihlíží k právním jednáním, která neobsahují ujednání, která musí podle ZMS obsahovat.²³⁶ Odporují-li právní jednání jiným podmínkám stanoveným ZMS pro taková právní jednání, jsou neplatná, nestanoví-li tento zákon jinak. Zákon tak rozlišuje

lesa rozhodl orgán státní správy lesů (§ 13 odst. 1), vyžadují ke své platnosti předběžný souhlas Ministerstva zemědělství.

²³¹ Srov. § 14 odst. 1 ZMS, § 38 OZř nebo § 17 KZř.

²³² Viz § 9 ZMS.

²³³ Viz § 12 odst. 3 ve spojení s § 8 odst. 1 ZMS.

²³⁴ Viz čl. 100 a 101 Ústavy.

²³⁵ Toto ustanovení bylo do ZMS vloženo významnou novelou zákonem č. 51/2016 Sb., účinnou od 1. 3. 2016.

²³⁶ Např. dle § 27 odst. 3 ZMS lze přenechat hmotnou věc nebo její část, kterou organizační složka dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, do užívání právnické nebo fyzické osoby. Takovéto užívání, nejčastěji ve formě nájmu nebo pachtu, lze sjednat pouze na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let pro jednoho uživatele. Smlouva musí také vylučovat pokračování užívacího vztahu tím, že by užívání pokračovalo i po dni, kdy měl užívací vztah skončit. Jedná se tak o nutnost vyloučit ve smlouvě výslovně § 2230 odst. 1 OZ. Nevylučuje-li to zvláštní právní předpis anebo v případě věci v zahraničí rozhodné právo, musí smlouva obsahovat ujednání umožňující organizační složce ukončit užívací vztah výpovědí a rovněž ujednání umožňující okamžité ukončení užívacího vztahu, pokud přestanou být plněny podmínky podle § 27 odst. 1 ZMS.

mezi zdánlivými právními jednání, takovými, která vůbec nevznikla a nemohla působit následky a právními jednáními neplatnými.²³⁷

Otázkou však zůstává, zda tuto neplatnost pojímat jako relativní či absolutní. Nedodržení výslovného ustanovení zákona není totiž obecně důvodem neplatnosti. Dle § 580 OZ je neplatné (relativně²³⁸) právní jednání odporující zákonu, pokud to účel a smysl zákona vyžaduje. Proto ne každé právní jednání odporující zákonu je neplatné.²³⁹ Absolutně neplatné je pak jednání, které odporuje zákonu a zároveň narušuje veřejný pořádek.²⁴⁰

Neplatnost právních jednání dle ZMS lze proto pojímat jako relativní i absolutní. Avšak dle § 579 odst. 1 OZ neplatnost právního jednání nemůže namítat ten, kdo neplatnost právního jednání způsobil a zároveň dle § 586 OZ je-li neplatnost právního jednání stanovena na ochranu zájmů určité osoby, může vznést námitku neplatnosti pouze tato osoba. Při aplikaci výše uvedených ustanovení OZ na právní jednání mezi státem a třetí osobou musíme dospět k závěru, že ani stát ani třetí osoba by nemohly namítnout neplatnost právního jednání.

Neplatnost právních jednání dle §58a odst. 3 ZMS je totiž stanovena na ochranu zájmu státu na řádném a hospodárném nakládání s veřejným vlastnictvím, resp. majetkem státu. V tomto smyslu se tedy aplikuje ustanovení § 586 OZ. Zároveň ale je třeba aplikovat § 579 odst. 1 OZ, neboť při nakládání s majetkem státu, musí příslušná organizační složka postupovat v souladu se ZMS, její povinností je zajistit, aby právní jednání obsahovalo ty práva a povinnosti, které ZMS k platnosti právních jednání vyžaduje. Tudíž neplatnost takového právního jednání by šla i na vrub příslušné organizační složky, která by za stát jednala.²⁴¹

Uvedený výklad by ale znamenal, že zákonodárce vložil do ZMS ustanovení, které je již od své účinnosti obsoletní. Takový záměr jistě zákonodárce neměl, a proto je nutné pojímat neplatnost ve smyslu § 58a odst. 3 ZMS jako neplatnost absolutní.

V případě obcí a krajů je situace po provedených novelách přijatých v souvislosti s rekodifikací soukromého práva jednoznačnější. Pokud nejsou dodrženy formální a obsahové

²³⁷ Srov. § 551 -554 a 574-588 OZ.

²³⁸ Viz § 586 a 587 OZ.

²³⁹ ELIÁŠ, Karel. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 260.

²⁴⁰ §588 OZ.

²⁴¹ Srov. § 3 – 7 ZMS. Stát vystupuje v soukromoprávních vztazích jako právnická osoba, za stát vždy jedná příslušná organizační složka, resp. organizační složka státu, která je příslušná hospodařit se státním majetkem. Organizační složky pak nemají právní subjektivitu.

náležitosti, které OZř a KZř vyžadují pro platnost právních jednání,²⁴² kterými se nakládá s majetkem obce či kraje, jsou tato jednání absolutně neplatná. Resp. jak OZř tak KZř stanoví, že tato jednání jsou neplatná, avšak soud k této neplatnosti přihlédne i bez návrhu, čímž je explicitně vyjádřeno, že se jedná o neplatnost absolutní.²⁴³

U některých veřejných věcí je dispozice s nimi absolutně vyloučena, neboť ze zákona mohou být ve vlastnictví pouze určitého subjektu veřejné správy. Jako typický příklad lze uvést již zmíněné dálnice, silnice a místní komunikace, které mohou být dle § 9 ZPK pouze ve vlastnictví státu, kraje, potažmo obce. V tomto případě se tak jedná o provedení čl. 11 odst. 2 Listiny věty první. V této souvislosti je nutno uvést, že zákonodárce této možnosti využil a v podstatě využívá velice skromně. Všechna právní jednání, kterými se disponuje s takovýmto majetkem, jsou proto také absolutně neplatná pro rozpor se zákonem a zjevným narušením veřejného pořádku.

Konečně chci poukázat na situaci, kdy veřejná věc bude ve vlastnictví osoby soukromého práva, ale tento soukromý vlastník přenechá svou věc subjektu veřejné správy pro zajištění výkonu veřejné správy. Věc bude veřejnou věcí pouze po dobu trvání smluvního vztahu, resp. využívání k veřejnoprávnímu účelu subjektem veřejné správy, například pronájem administrativní budovy subjektu veřejné správy, který ji bude využívat k zajištění správní agendy v jeho působnosti. Po skončení nájmu pak přestane být předmět nájmu veřejnou věcí, neboť přestane sloužit veřejnému účelu. Existence veřejné věci bude proto spojena s existencí a trváním soukromoprávního užívacího vztahu. Skutečnost, že existence veřejné věci může být závislá na soukromoprávním užívacím vztahu, podtrhuje fakt, že veřejnou věcí může být i věc, kterou nevlastní subjekt věnující ji veřejnému účelu. Věnování veřejnému účelu se však neděje proti vůli vlastníka věci, neboť ten uzavřením nájemní smlouvy dává souhlas s využitím jeho věci pro veřejný účel a zejména tak nečiní bezúplatně. Nelze ale vyloučit, aby svou věc pro veřejný účel propůjčil bezúplatně a to na základě výpůjčky.²⁴⁴ Avšak ani v tomto případě by nebyla jeho věc propůjčena veřejnému účelu proti jeho vůli

²⁴² Viz § 39 – 41 OZř a § 18 a 23 KZř. Mezi povinné formální a obsahové náležitosti patří např. při prodeji obecního majetku sjednání ceny zpravidla ve výši, která je v místě a čase obvyklá. Mezi formální náležitosti pak patří zveřejnění záměru obce prodat, směnit, darovat nemovitý majetek a to nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce, a to vyvěšením na úřední desce obce. Dále musí být příslušné právní jednání obce schváleno příslušným orgánem, kterým je buď zastupitelstvo či rada a v některých případech i starosta či obecní úřad (například schválení nájmu obecních pozemků).

²⁴³ KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 103.

²⁴⁴ Viz § 2193 a násl. OZ.

3. Vznik veřejných věcí a veřejného užívání

Otázka vzniku veřejných věcí úzce souvisí se samotným vznikem veřejného užívání. Stane-li se věc skutečně věcí ve veřejném užívání, vznikne veřejná věc, neboť od okamžiku, kdy věc začne reálně sloužit veřejnému účelu – veřejnému užívání, stane se veřejnou věcí. Ostatně v německém pojetí veřejných věcí se nehovoří o vzniku veřejného užívání, ale o vzniku veřejných věcí, resp. o formách a druzích propůjčení či udělení veřejného statusu věci.²⁴⁵ Proto bude-li v kapitole jednáno o věci ve veřejném užívání, platí totéž i pro veřejnou věc.

V první kapitole bylo pojednáno o veřejném užívání jako omezení vlastnického práva a jeho ústavní konformitě. Určení způsobu, jakým se věc stane veřejnou věcí, resp. věcí ve veřejném užívání, je totiž podstatné pro konstatování, zda se jedná o omezení vlastnického práva, za něž by měla náležet náhrada či nikoli.

Obdobně jako v německém prostředí lze v českém právu považovat věc za veřejnou za splnění několika předpokladů. Stejně jako v německém právu je třeba ke vzniku veřejné věci třech znaků²⁴⁶ 1) Věc **musí sloužit** nebo **být určena** ke službě **veřejnému účelu**, 2) tento veřejný účel jí **musí být propůjčen** ať už z vůle vlastníka **věnováním** věci veřejnému účelu anebo vrchnostenským **věnovacím aktem** a 3) musí být skutečně uvedena do služby veřejnému účelu, musí být tedy **reálně předána do užívání**. Tzv. uvedení do služby (*Indienststellung*), může splývat se samotným propůjčením nebo té věnováním veřejnému účelu (*Widmung*)²⁴⁷ anebo být samostatným úkonem.

Existují ale veřejné věci, které jsou veřejnými již ze své podstaty, k jejich vzniku není a nebylo třeba výše uvedených znaků. Byly veřejnými již dříve, než jim bylo možno prostřednictvím práva propůjčit jejich veřejné poslání. Jako příklad uvádí Janovský s odkazem na O. Mayera mořské břehy nebo povrchové vody.²⁴⁸ Např. § 6 a 7 VodZ pouze konstatuje již faktický a existující stav. Typickou veřejnou věcí ze své přirozené povahy, kdy chybí i zákonná konstatace pro určité činnosti, které je možno považovat za veřejné užívání, je ovzduší.

²⁴⁵ Srov. PAPIER, Hans-Jürgen. IN ERICHSEN, Hans-Uwe, EHLERS, Dirk (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010, s. 881 a násl. nebo DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 14. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2016, s. 380 – 382.

²⁴⁶ Viz podkapitola 2.1 a 2.3. V německém prostředí musí věc 1) sloužit veřejnému účelu, 2) tento účel jí je propůjčen skrze vrchnostenský akt, 3) Je skutečně uvedena do služby veřejnému účelu. Srov. ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 478

²⁴⁷ DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 375.

²⁴⁸ JANOVSKEJ, Jaroslav. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 998.

Veřejný účel je dán tím, čemu má věc sloužit, tím může být veřejné užívání, resp. služba subjektům stojícím mimo veřejnou správu, anebo se jedná o službu veřejné správě k plnění jejích funkcí. Může se proto jednat buď o věc sloužící veřejnému užívání, nebo užívání veřejnou správou.

Uvedení do služby, výše uvedeno, může splývat s věnovacím aktem, například propůjčení veřejného účelu zákonem. V takovém případě není třeba věc skutečně uvádět do služby, ale účinností právního předpisu se věc stane veřejnou. Příkladem může být veřejné užívání lesa dle § 19 LZ. Uvedení do služby může být ale i samostatným úkonem. Kupříkladu pozemní komunikace jsou dle § 19 ZPK ve veřejném užívání a zároveň, aby bylo možno cestu považovat za pozemní komunikaci, musí být dopravní cesta zařazena ve smyslu § 3 ZPK do příslušné kategorie. Reálně však zařazená pozemní komunikace zařazená do příslušné kategorie začne sloužit veřejnému účelu jejím skutečným zpřístupněním neboli otevřením komunikace veřejnosti

Uvedení do služby veřejnému účelu může mít podle českého práva jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní povahu. Soukromoprávní uvedení do služby nastává v případě vzniku veřejné věci určené vlastníkem k veřejnému užívání ve smyslu § 490 OZ, tedy v případě vzniku veřejného statku. Vlastník poté sám určí, kdy zpřístupní věc jím určenou k veřejnému užívání reálně veřejnosti. Veřejnoprávní povahu má pak zpřístupnění veřejné věci veřejnosti vykonavatelem veřejné správy, jako v případě pozemních komunikací.²⁴⁹ Z hlediska forem činnosti veřejné správy by se pak zřejmě jednalo o jakýsi druh faktického zásahu, resp. úkonu.

Druhý znak, a to věnování veřejnému účelu, se může uskutečnit několika způsoby a z toho důvodu je možné tyto tzv. věnovací akty dělit v zásadě do čtyř druhů.

3.1. Druhy věnovacích aktů

Věnovací akt může mít obdobně jako uvedení do služby jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní povahu. Hoetzel, který vycházel z konstatování Janovského, že naše předválečné právo tíhlo spíše k teorii veřejného vlastnictví, byl přesvědčen, že věnovací akt má zásadně veřejnoprávní povahu.²⁵⁰ Obdobně i německá doktrína považuje věnovací akt, neboli *Widmung* za zásadně akt nositele veřejné moci.²⁵¹ Ostatně i dnešní právní úprava

²⁴⁹ Obdobně se v německém prostředí jedná o tzv. *Realakt*, resp. úkon veřejné správy. Srov. ERBGUTH, Wilfried. *Recht der öffentlichen Sachen. Juristische Ausbildung*, 2008 roč. 30, č. 3, s. 196

²⁵⁰ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání.* Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 300.

²⁵¹ PAPIER, Hans-Jürgen. IN ERICHSEN, Hans-Uwe, EHLERS, Dirk (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010, s. 881.

nasvědčuje tomu, že stále platí Hoetzlovo konstatování. Avšak výše uvedený § 490 OZ a souhlas vlastníka s užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace dávají dnes věnovacím aktům i soukromoprávní rozměr. Věnovací akty lze tedy dělit do čtyř druhů, a to na věnování prostřednictvím:

1. Zákona
2. Podzákoného či vnitřního předpisu
3. Správního aktu
4. Faktického věnování vlastníkem

Prvé tři druhy věnovacích aktů jsou vždy vrchnostenské povahy, faktické věnování vlastníkem bude vždy výrazem panství vlastníka nad věcí, tedy soukromoprávním úkonem, neboť i subjekty veřejné správy se při nakládání s majetkem řídí v obecné rovině soukromým právem. Jak bylo v předešlé kapitole uvedeno, základem právních poměrů k veřejné věci je vždy právo soukromé, které je veřejnoprávně omezeno. Proto i když je vlastníkem subjekt veřejné správy a ten věnuje svou věc veřejnému užívání, nejedná se o vrchnostenský akt v ryzí podobě, nýbrž o výraz práv vlastníka nakládat s věcí v mezích právního řádu, resp. v případě subjektů veřejné správy v mezích právních předpisů, které upravují nakládání s veřejným vlastnictvím.

Německá doktrína i praxe vyžadují, aby nositel veřejné moci, který vrchnostenským věnovacím aktem resp. Widmungem propůjčí věci veřejný status, měl věc v soukromoprávní rovině ve své moci, tedy nejčastěji, aby k ní získal vlastnictví.²⁵² Z těchto důvodů může docházet ke kombinaci věnovacích aktů, resp. ke kombinaci faktického věnování s věnováním podzákoným či vnitřním předpisem a správním rozhodnutím. Tato kombinace věnovacích aktů se v českém právu projevuje nejvýrazněji v úpravě pozemních komunikací.

Dopravní cesta musí být dle § 3 odst. 1 ZPK zařazena správním rozhodnutím do příslušné kategorie, aby bylo možné hovořit o pozemní komunikaci ve smyslu § 2 ZPK. Zároveň však dle § 3 odst. 3 ZPK může být vydáno rozhodnutí o zařazení či změně kategorie nebo třídy pozemní komunikace v případě, kdy tato změna vyžaduje změnu vlastnických vztahů k pozemní komunikaci, pouze na základě smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci uzavřené mezi stávajícím vlastníkem a budoucím vlastníkem. Ustanovení § 9 odst. 1 ZPK pak výslovně uvádí, které subjekty vlastní určené kategorie a třídy pozemních komunikací.

²⁵² ERBGUTH, Wilfried. Recht der öffentlichen Sachen. *Juristische Ausbildung*, 2008 roč. 30, č. 3, s. 195.

Proto například v případě změny dopravního významu může být místní komunikace ve vlastnictví obce přeřazena do kategorie silnic pouze na základě smlouvy o smlouvě budoucí o převodu vlastnického práva, další variantou je vyřazení cesty z kategorie místních komunikací, její převod do vlastnictví kraje, který je ze zákona vlastníkem silnic, a následné zařazení takovéto cesty do kategorie silnic.

Nebo kupříkladu nově zbudovaná cesta, byla-li třeba kolaudována jako místní komunikace, není místní komunikací, stane se jí až příslušným správním rozhodnutím o zařazení, podmínkou takového rozhodnutí pak je, aby vlastníkem této nově zbudované cesty byla obec, na jejímž území se cesta nachází.

Zákon jako podmínku vydání správního aktu, kterým bude veřejná věc vytvořena, vyžaduje narovnání či získání vlastnického k věci, která se má stát veřejnou. V tomto případě lze považovat i faktický věnovací akt za vrchnostenský, neboť bude v takovémto případě splývat se správním rozhodnutím.

Rozhoduje-li totiž o zařazení cesty nebo již zařazení pozemní komunikace do jiné kategorie její vlastník, lze ve správním rozhodnutí spatřovat i vůli vlastníka k tomu, aby byla cesta veřejně užívána, resp. je vrchnostenským aktem veřejnému užívání věnována. Proto, je-li vlastníkem místních komunikací obec, na jejímž území se tato komunikace nachází a zároveň o zařazení dopravní cesty do kategorie místní komunikace rozhoduje dle § 40 odst. 5 ZPK obecní úřad, rozhoduje prakticky sám vlastník – obec – vrchnostensky o zřízení místní komunikace jako veřejné cesty.²⁵³

Je třeba nutně vzít v úvahu, že rozhodování o zařazení pozemní komunikace či dopravní cesty obecním či krajským úřadem je dle § 40 odst. 1 ZPK výkonem přenesené působnosti. Přenesená působnost pak představuje výkon nepřímé státní správy.²⁵⁴ Výkon nepřímé státní správy v případě obcí a krajů by měl být oddělen od výkonu územní samosprávy. Avšak v případě, kdy o vrchnostenském aktu, který vyžaduje i souhlas, resp. jistou součinnost vlastníka, rozhoduje *de facto* sám vlastník, je třeba tento ve své podstatě soukromoprávní úkon týkající se vlastnického práva považovat za obsažený v samotném vrchnostenském aktu. Je tomu tak dle mého názoru i proto, že tento souhlas by byl stejně vyjádřen v režimu vnitřní součinnosti obecního/ krajského úřadu.²⁵⁵

Na druhou stranu pokud by např. o zařazení dopravních cest do kategorie místních komunikací měly rozhodovat obecní úřady obcí s rozšířenou působností, jsem toho názoru,

²⁵³ MÁCHA, Aleš, HUNEŠ. Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 12-13.

²⁵⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 154. nebo SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 20 a 254.

²⁵⁵ MÁCHA, Aleš, HUNEŠ. Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 12-13.

že by si měly vyžádat předchozí souhlas obce, na jejímž území by měla místní komunikace existovat, případně řízení by mělo být zahájeno výlučně na žádost obce, která chce novou místní komunikaci na svém území zřídit.²⁵⁶

Nicméně i vzhledem k § 490 OZ a právní povaze veřejných věcí je nutné konstatovat, že věnovací akty mají převážně veřejnoprávní povahu, resp. jsou to akty nositele veřejné moci, nicméně mohou a mají i soukromoprávní povahu a jsou výrazem panství vlastníka nad věcí.

Vzhledem k výše uvedeným důvodům nečiní v praxi problém první tři druhy věnovacích aktů, a to ani vzhledem k vlastnickému právu, neboť omezení vlastnického práva vzniklá na základě těchto věnovacích aktů nejčastěji podřazuje pod omezení vlastnického práva, která vyplývají ze sociální funkce vlastnictví. Platí to bezvýhradně pro veřejné věci a veřejné užívání vzniklé na základě zákona. V případě správních rozhodnutí či podzákoných a vnitřních předpisů veřejná správa buď sama drží vlastnické právo k veřejné věci – např. již zmíněné pozemní komunikace nebo správní budovy, anebo reguluje užívání věcí, které nejsou věcmi nebo předmětem vlastnictví – např. vypouštění škodlivých látek do ovzduší. Problémem je věnování užívání z vůle či někdy i nevůle vlastníka. Konkrétním i problémovým aspektem věnovacích aktů jsou věnovány následující podkapitoly.

3.2. Zákon, podzákoný a vnitřní právní předpis

3.2.1. Věnování zákonem

Zákon jako druh věnovacího aktu je nejčastějším důvodem pro vznik veřejné věci. Na ústavní úrovni nelze nalézt normu, která by určitým věcem propůjčovala veřejný účel, případně přímo stanovila, že určité věci či statky jsou ve veřejném užívání. Listina pouze v čl. 11 odst. 2 větě druhé stanoví, že zákon může určit, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.

Jak bylo uvedeno v první kapitole, účelem samotného veřejného užívání je mimo jiné zajištění svobod pohybu v rámci zaručených vlastnických vztahů, proto mají zákonná ustanovení vztahující se k veřejnému užívání svůj původ také ve svobodě pohybu garantované čl. 14 Listiny.

Veřejné užívání vzniklé na základě zákona má také často i pouze deklaratorní povahu. Zákon pouze výslovně upravuje a dovoluje užívání, které probíhalo i v minulosti, dříve než

²⁵⁶ MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 13.

zákon sám výslovně uvedl, že veřejně je věc či statek možné užívat. Například již zmíněné užívání povrchových dle § 6 a 7 VodZ. Podle těchto ustanovení může každý na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení a také užívat povrchové vody k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel bez povolení vodoprávního úřadu.

Dalším příkladem vzniku veřejného užívání na základě zákona může být § 19 ZPK, který dovoluje každému v mezích stanovených ZPK a zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.

Je nutné připomenout, že veřejnou věcí se cesta stane až příslušným správním rozhodnutím o zařazení do příslušné kategorie. Od právní moci tohoto rozhodnutí dochází právě v kombinaci s § 19 ZPK ke vzniku veřejné věci a aktivaci veřejného užívání. To ale neplatí pro účelové pozemní komunikace, kdy se § 19 ZPK aktivuje až v kombinaci s faktickým věnováním veřejnému užívání.²⁵⁷

Každému umožňuje § 19 LesZ právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat 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.

Veřejná prostranství lze také považovat za veřejné věci, nicméně vzhledem ke znění § 34 OZř²⁵⁸ je nutné zdůraznit, že veřejné prostranství je pouze název pro ty pozemky a věci, které již fakticky ve veřejném užívání a veřejnými věcmi jsou a zároveň se nacházejí v intravilánu obce.²⁵⁹ Z tohoto důvodu nelze § 34 OZř považovat za ustanovení, na základě kterého by bylo možné věc užívat. Nicméně toto legislativní vymezení veřejného prostranství je pak závazné pro aplikaci dalších zákonů užívajících tento pojem.²⁶⁰ Jedná se například

²⁵⁷ Podrobněji viz podkapitola 3.4.

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ Srov. MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, 2015, č. 10, s. 367-368, nebo ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 807-808.

²⁶⁰ KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 79.

o § 47 odst. 1 písm. e) a h) PřestZ²⁶¹ nebo § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích či § 5 odst. 3 písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

Rovněž § 44 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, který stanoví, že vzdušný prostor České republiky je přístupný k létání za podmínek stanovených tímto zákonem, mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána, a při dodržení pravidel létání, která stanovují postupy při létání ve vzdušném prostoru.

Užívání ovzduší ve vztahu k vypouštění spalin není nijak v obecné rovině regulováno. Veřejné užívání ovzduší tedy vyplývá z přirozené povahy věci, resp. je přípustné do výše imisních hodnot uvedených v příloze č. 1 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „ZochOvzd“). Tyto imisní limity však nepředstavují hranici znečištění pro jednotlivé provozovatele stacionárních či mobilních zdrojů znečištění ovzduší, ale slouží jako hodnoty závazné pro orgány ochrany ovzduší a k jejichž dodržování by měly orgány ochrany ovzduší přijímat příslušná opatření.²⁶²

Z hlediska veřejného užívání ovzduší se jedná o pomyslnou maximální hranici obecného užívání ovzduší, která má za cíl eliminovat negativní vliv znečištění ovzduší na životní prostředí.

Předmětem veřejného užívání jsou také veřejné přístavy. Dle § 6 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, je veřejný přístav oprávněn užívat každý provozovatel plavidla.

Veřejné užívání umožněné na základě zákona, z vůle zákonodárce, je pak omezením vlastnického práva, za které náhrada nenáleží. To platí v případě kdy, je veřejná věc předmětem vlastnictví jako v případě pozemních komunikací lesa, volné krajiny či částečně veřejných prostranství. U veřejných vod a ovzduší se však nejedná o předměty vlastnického práva, ale „o jakési“ přirozené veřejné věci. S výjimkou veřejných prostranství nečiní v praxi užívání těchto věcí z hlediska vlastnických práv problém. Problém nečiní posouzení jejich vzniku či vzniku možnosti je užívat.

3.2.2. Věnování podzákoným nebo vnitřním předpisem

Věnování podzákoným nebo vnitřním předpisem přichází v úvahu zejména v případě užívání věcí, které veřejná správa potřebuje ke své činnosti a k naplnění jejích cílů. Věnování podzákoným či statutárním předpisem je možné v zásadě také na úrovni samosprávy.

²⁶¹Srov. § 5 odst. 1 písm. f) a g), odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích, který nabude účinnosti 1. 7. 2017 a nahradí spolu se zákonem 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁶² MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, a kol. *Zákon o ochraně ovzduší, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 27.

V případě předpisů samosprávy splývá faktické věnování s tímto předpisem, neboť subjekt veřejné správy musí mít buď vlastnické, nebo dispoziční právo k věci, nejčastěji budově.

Předpisem dochází nejen k propůjčení veřejného účelů, ale zároveň i stanovení podmínek pro užívání veřejné věci. Jedná se o nejrůznější provozní či návštěvní řády úředních budov, ale může se jednat i o návštěvní řády muzeí, galerií či veřejného pohřebiště. Například provozní řád veřejného přístavu nebo návštěvní řád úřední budovy obecního úřadu stanovující podmínky vstupu do budovy a úřední hodiny²⁶³ či návštěvní řád městského parku. Předpisy mohou, ale nemusí mít formu právního předpisu. Pak se jedná o předpisy interní.²⁶⁴

Věnování podzákoným či vnitřním předpisem se týká jak věcí ve veřejném užívání a věcí v tzv. správním užívání jako v případě správních budov, tak i věcí v tzv. ústavním či institucionálním užívání jako muzeí a galerií.

V případě věnování věci užívání podzákoným předpisem se na úrovni samosprávy bude jednat především o obecně závazné vyhlášky vydávané zastupitelstvy obcí v samostatné působnosti.²⁶⁵ Obecně závaznou vyhláškou bude nejen věc určena veřejnému účelu, ale zároveň se stanoví i podmínky, za jakých je možno veřejnou věc užívat.²⁶⁶

V případě muzeí, galerií či správních budov nebudou a často ani nemohou mít předpisy povahu předpisů právních. V případě správních budov je jejich věnování správnímu užívání vyloučeno formou podzákoného předpisu, neboť ministerstva a jiné správní úřady mohou podzákoné právní předpisy vydávat pouze na základě a v mezích zákona a pouze pokud jsou k jejich vydání zákonem přímo zmocněny.²⁶⁷ Zákon by musel vydání návštěvního řádu správního úřadu výslovně umožnit. Žádný právní předpis zatím toto zmocnění neobsahuje. V tomto případě se může jednat pouze o interní předpis. Veřejnost se těmto předpisům dobrovolně podřizuje, aniž by byla mimo veřejnou věc omezována na svých právech a svobodách.²⁶⁸

Jako další příklad vzniku veřejné věci věnováním vnitřním předpisem lze uvést i vznik veřejného pohřebiště. Jak bylo uvedeno v předešlé kapitole i veřejné pohřebiště je veřejnou věcí, neboť jeho provozování a v podstatě i zřízení se děje ve veřejném zájmu. Tento veřejný

²⁶³ Srov. například návštěvní řád Úřadu městské části Praha 10. Dostupné na <<http://praha10.cz/Portals/0/docs/navstevni-rad.pdf>>.

²⁶⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 131-132.

²⁶⁵ Srov. Čl. 104 Ústavy a § 85 OZř. Viz také SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška, SUCHÁNEK, Radovan. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1226.

²⁶⁶ Srov. například Obecně závaznou vyhlášku Statutárního města Přerova č.1/2016, kterou se stanovuje řád městského parku Michalov. Dostupné na: <<http://www.prerov.eu/cs/magistrat/pravni-predpisy-mesta/obecne-zavazne-vyhlascky-ozv/platne-obecne-zavazne-vyhlascky.html>>.

²⁶⁷ Viz Čl. 79 odst. 3 Ústavy.

²⁶⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 131-132.

zájem je navíc umocněn subjektem, který je oprávněn veřejné pohřebiště zřídit. Veřejné pohřebiště může být dle § 16 odst. 1 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, zřízeno pouze obcí v samostatné působnosti nebo registrovanou církví či náboženskou společností.

Veřejné pohřebiště je možno fakticky zřídit pouze na základě územního rozhodnutí a stavebního povolení, pokud je zvláštní předpisy vyžadují.²⁶⁹ Dle § 80 odst. 2 písm. d) StZ je vyžadováno pro zřízení hřbitova územní rozhodnutí o změně využití území, následně bude třeba i stavebního povolení, neboť zřízení pohřebiště nelze podřadit pod stavby uvedené v § 103 a § 104 StZ, tedy stavby nevyžadující stavební povolení ani ohlášení, nebo stavby vyžadující pouze ohlášení.

Nicméně je nutno dodat, že těmito správními akty nevzniká samo veřejné pohřebiště, tyto správní akty jsou pouze nezbytnou podmínkou pro zřízení veřejného pohřebiště. To, že je vydáno územní rozhodnutí nebo stavební povolení neznamená, že ke zřízení pohřebiště skutečně dojde. Veřejnou věcí se veřejné pohřebiště stane až jeho skutečným zřízením a faktickým otevřením veřejnosti za podmínek stanovených řádem pohřebiště.²⁷⁰

Vzhledem ke znění § 19 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, a také k tomu, že zřizování veřejného pohřebiště obcí se děje v samostatné působnosti, by se mohlo zdát, že řád veřejného pohřebiště může obec vydat i jako obecně závaznou vyhlášku. Tímto by obec docílila toho, že dodržování řádu veřejného pohřebiště by mohlo být vynucováno prostřednictvím sankcí za správní delikt, resp. za porušování povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou.

Podle § 18 odst. 3 zákona č. 256/2001 Sb., je však k provozování veřejného pohřebiště a změnám řádu veřejného pohřebiště nutný předchozí souhlas územně příslušného krajského úřadu. Toto ustanovení proto vylučuje vydání řádu veřejného pohřebiště ve formě obecně závazné vyhlášky, neboť zákon nemůže omezit Ústavou zaručenou pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek. Předchozí souhlas orgánu kraje v přenesené působnosti, tedy úkon činěný jménem státu, by totiž byl v přímém rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy.²⁷¹ Řád veřejného pohřebiště proto může obec vydat pouze formou jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti.²⁷²

Zajímavou otázkou pak je, jakou právní povahu má akt, kterým je určitá osoba, která nedodrжуje pravidla v provozním či návštěvním řádu, z užívání vyloučena.

²⁶⁹ Viz § 16 odst. 1 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví.

²⁷⁰ Viz § 19 odst. 2 písm. f) zákona č. 256/2001 Sb. o pohřebnictví.

²⁷¹ KADEČKA, Stanislav. Řád veřejného pohřebiště. *Moderní obec: měsíčník pro komunální politiku a regionální rozvoj*, 2002, roč. 8, č. 2, s. 32-33.

²⁷² VETEŠNÍK, Pavel, STRÁNKSA, Eva, ŠEJVL, Jaroslav. *Zákon o pohřebnictví, Zákon o válečných hrobech. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentář k § 19, dostupné v systému ASPI.

Např. je vyzvána k opuštění budovy nebo je z ní vyvedena. Je-li vykazání vykonáno na základě návštěvního či provozního řádu, který byl vydán ve formě právního resp. statutárního předpisu, jedná se o správní rozhodnutí. Jedná-li se pouze o vnitřní předpis je nutné zákaz pojímat jako výraz oprávnění vlastníka vyloučit z užívání jeho věci třetí osoby.²⁷³

V případě, že správní budova je užívána za účelem účasti na ústním správním řízení, může být osoba, která svým nepřístojným chováním ruší ústní jednání, po předchozím upozornění vykazána z místa, kde se ústní jednání koná.²⁷⁴ V tomto případě je vykazání učiněno výlučně ve formě správního rozhodnutí.

Je-li status a obsah užívání veřejné věci upraven obecně závaznou vyhláškou obce je nedodržení či porušování podmínek v těchto obecně závazných vyhláškách stanovených správním deliktem, resp. přestupkem.²⁷⁵ Obec je pak oprávněna ukládat za porušení povinností a podmínek stanovených v obecně závazné vyhlášce sankce v přestupkovém řízení. Obecně se bude ochrana veřejné věci a dodržování podmínek jejího užívání v případě věnovacího aktu ve formě podzákoného předpisu poskytovat primárně v rovině veřejného práva vrchnostenskými akty.

3.3. Správní akt

Věc se může stát veřejnou věcí ve veřejném užívání také správním aktem. Správní akty však mají svou nezastupitelnou roli také při posuzování, zda věc je či není veřejnou věcí ve veřejném užívání a při povolování zvláštního (tedy jiného než obecného, nad míru obecného) užívání veřejné věci ve veřejném užívání.

Proto je nutné rozlišovat, zda příslušný správní akt má konstitutivní či deklaratorní povahu, neboli zda s jeho právní mocí vzniká veřejná věc, nebo se pouze posuzuje, jestli se určitá věc veřejnou věcí v minulosti stala, resp. je stále veřejnou věcí ve veřejném užívání.

3.3.1. Věnování správním aktem

Jak je uvedeno výše, typickým příkladem vzniku veřejné věci správním rozhodnutím je vznik pozemních komunikací. Pozemní komunikace vznikají zásadně zařazením cesty do příslušné kategorie pozemních komunikací.²⁷⁶ Zařazením se „aktivuje“ § 19 ZPK, který upravuje obecné užívání pozemních komunikací a dopravní cesta se tak stává veřejnou věcí

²⁷³K právní povaze tzv. *Hausverbotu* srov. např. PAPIER, Hans-Jürgen. IN ERICHSEN, Hans-Uwe, EHLERS, Dirk (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010, s. 878 – 879.

²⁷⁴Viz § 63 SR.

²⁷⁵Srov. § 46 PřesZ a § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

²⁷⁶Viz § 3 ZPK.

ve veřejném užívání. Správním rozhodnutí může následovat i skutečné uvedení věci do služby veřejnému účelu, neboli skutečné otevření pozemní komunikace veřejnosti. Uvedení do služby ale může splývat se samotným správním rozhodnutím.

Vnik pozemních komunikací správním rozhodnutím se však vztahuje pouze na některé kategorie pozemních komunikací. Dle § 2 ZPK jsou kategoriemi pozemních komunikací dálnice, silnice, místní komunikace a účelová komunikace. Rozhodnutím o zařazení dle § 3 ZPK vznikají pouze dálnice, silnice a místní komunikace. Účelové komunikace pak vznikají naplněním zákonných znaků a znaků dovozených judikaturou.²⁷⁷ Jedním z těchto znaků je právě věnování pozemku veřejnému užívání, neboli účelová komunikace může vzniknout vybudováním nebo živelně, faktickým věnováním veřejnému užívání.

Pozemní komunikace proto vznikají dvěma způsoby, jednak správním aktem a jednak faktickým věnováním. Změna kategorie se v tomto případě ale vždy uskutečňuje správním rozhodnutím. S výjimkou účelové komunikace musí být místní komunikace, silnice či dálnice vždy vyřazena ze své kategorie a následně zařazena správním rozhodnutím silničním správním úřadem do nové kategorie.

Věnování správním aktem proto probíhá ve správním řízení postupem dle správního řádu a speciálních právních předpisů. Jedná se tak o vrchnostenský akt práva přičemž je nutné říci, že má i svou soukromoprávní povahu, neboť jak bylo již zmíněno výše, o zařazení cesty do příslušné kategorie rozhoduje ve většině případů subjekt, který má dle § 9 ZPK příslušnou kategorii pozemní komunikace vlastnit. Kupříkladu o zařazení cesty do kategorie místní komunikace rozhoduje dle § 40 odst. 5 obec, v jejímž územním obvodu se komunikace nachází. Obec tak rozhoduje o zařazení svého majetku do příslušné kategorie pozemních komunikací. Obdobně o zařazení cesty či pozemní komunikace do kategorie silnice II. a III. třídy rozhoduje dle § 40 odst. 3 ZPK krajský úřad, přičemž kraj je vlastníkem těchto tříd silnic.

Orgán vlastníka, byť v přenesené působnosti²⁷⁸ proto rozhoduje o veřejném statusu věci v jeho vlastnictví. Je nemyslitelné, aby toto zařazení probíhalo bez souhlasu vlastníka, resp. obec či kraj by měla být v samostatné působnosti účastníkem správního řízení o zařazení pozemní komunikace do příslušné kategorie. Ostatně toto správní řízení se zahajuje buď na žádost, nebo z moci úřední a např. obce často samy figurují v těchto řízeních

²⁷⁷ Podrobněji ke vzniku účelové komunikace srov. ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 44 a násl. nebo MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 67.

²⁷⁸ Srov. § 44a ZPK a také viz MÁCHA, Aleš. *Obec jako silniční správní úřad a její postavení v řízení dle § 142 SŘ*. Právní rozhledy, 2016, č. 7, s. 257 a násl.

jako navrhovatel. V těchto správních aktech je obsažen i souhlas vlastníka s věnováním veřejnému užívání, proto i v případě, kdy dochází ke vzniku veřejné věci správním rozhodnutím, je v takovémto aktu obsaženo i faktické věnování či souhlas vlastníka s určením věci jako veřejné. Jedná se tak o vrchnostenský akt, který zároveň vyjadřuje i v soukromoprávní rovině vůli vlastníka s naložením věci ve prospěch veřejného účelu.

Podmínkou zařazení je proto také dle § 3 odst. 3 ZPK i vypořádání vlastnických vztahů tak, aby vlastníkem zařazované pozemní komunikace byl subjekt určený § 9 ZPK. Má-li být dopravní cesta zařazena do kategorie místních komunikací, musí zařazovanou cestu již v době zařazení buď obec vlastnit, nebo mít s vlastníkem uzavřenu smlouvu o smlouvě budoucí o převodu vlastnického práva.

Problém může ale v praxi způsobovat, co vlastně musí subjekt vlastnit. Pozemek nebo těleso pozemní komunikace nebo obojí?

Otázka, zda je pozemní komunikace samostatnou věcí či součástí pozemku byla dlouhodobě sporná zejména za účinnosti OZ 1964 s jeho zásadou *superficies non solo cedit*.²⁷⁹ Soudní praxe postupně došla k závěru, že dálnice, silnice, a ve většině případů i místní komunikace, nejsou součástí pozemku, a tudíž jsou samostatným předmětem občanskoprávních vztahů.²⁸⁰ Účelové komunikace pak NS vždy považoval za součást pozemku.²⁸¹

S účinností OZ a znovuzavedením superficiální zásady se opět otevřela otázka, zda je pozemní komunikace součástí pozemku.²⁸² Byť § 498 odst. 1 OZ umožňuje z této zásady stanovit zákonem výjimky, nebylo možno vzhledem k tehdy platnému a účinnému znění ZPK učinit závěr, že ZPK takovou výjimku stanovil. Nově zbudované pozemní komunikace proto bylo nutné považovat za součást pozemku. Nicméně novelou ZPK provedenou zákonem č. 268/2015 Sb., s účinností k 13. 11. 2015 byl upraven § 9 ZPK a to tak, že nyní je výslovně stanoveno, že stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku. Účelové komunikace jsou i nadále součástí pozemku.²⁸³

Z hlediska vlastnického práva proto musí vždy subjekt určený § 9 ZPK v případě přeřazování již existujících dálnic, silnic a místních komunikací získat do vlastnictví stavbu, resp. těleso pozemní komunikace. V případě přeřazení účelové komunikace do jiné kategorie

²⁷⁹ Srov. § 120 odst. 2 OZ 1964 ve znění platném a účinném do 31. 12. 2013.

²⁸⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. října 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005.

²⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. října 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011.

²⁸² Srov. MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace a superficies solo cedit, *Acta Iuridica Olomucensia*, 2014, č. 4, Supplementum 1.

²⁸³ Podrobněji k vlastnictví pozemních komunikací, jejich povaze jako samostatných věcí a k vývoji judikatury viz MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 35 a násl.

musí příslušný subjekt vždy získat vlastnictví k pozemku. Obdobně musí zřejmě postupovat subjekt i v případě, kdy má být zařazena nově zbudovaná dopravní cesta, která ještě není vůbec správním rozhodnutím zařazena do příslušné kategorie.

Ustanovení § 9 ZPK totiž pojednává o stavbě dálnice, silnice a místní komunikace, avšak dálnic, silnic či místní komunikací se dopravní cesta stane až právní mocí rozhodnutí o zařazení do příslušné kategorie. Tudíž nové znění § 9 ZPK vyřešilo celý problém jen částečně. Aplikací ustanovení OZ a ZPK je tak nutno dojít k závěru, že správním rozhodnutím o zařazení nově zbudované cesty, která je součástí pozemku, dojde k oddělení vlastnického práva tělesa pozemní komunikace od pozemku. I když je toto řešení „poměrně absurdní“, nelze jazykovým výkladem dojít k jinému závěru.²⁸⁴

Celý problém snad bude vyřešen novelou OZ, která byla s pozměňovacími návrhy schválena dne 26. 10. 2016.²⁸⁵ Tímto vládním návrhem je doplněn § 509 OZ, který stanoví sám výjimky ze superficiální zásady. Nově nebudou vedle inženýrských sítí součástí pozemku ani lineární stavby, tj. stavby hrází a zejména pozemních komunikací, které jsou typickými lineárními stavbami. Novým znění ustanovení § 509 OZ bude vyřešen jednou provždy výše uvedený letitý problém. I nově budované dopravní cesty, které se mají stát pozemními komunikacemi ve smyslu ZPK, nebudou součástí pozemku. Je nutné ale zdůraznit, že účelové komunikace i tak budou moci být součástí pozemku, neboť se často v praxi jedná např. o cestu s uježděným šterkovým povrchem, ale zejména se může jednat i o pouze vyježděné koleje v terénu.

3.3.2. Deklaratorní správní akt

V praxi mohou vznikat a vznikají pochybnosti, zda určitá věc je či není veřejnou věcí ve veřejném (zejména obecném) užívání. V takovém případě je možné obrátit se na orgán veřejné správy s žádostí o vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 SŘ, neboli domáhat se zahájení řízení o určení právního vztahu. Dle tohoto ustanovení se může každý, kdo prokáže, že je určení právního vztahu nezbytné pro uplatnění jeho práv, domáhat, aby správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodl, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.

²⁸⁴ MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 59.

²⁸⁵ Sněmovní tisk č. 642, Senátní tisk č. 2. Senátní tisk dostupný na: http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s3990>. Ve sbírce zákonů byl tento zákon vyhlášen pod č. 460/2016 Sb. Účinnost nového znění § 509 OZ je k 28. 2. 2017.

Zvláštní právní předpisy někdy pojednávají o tzv. rozhodnutí v pochybnostech, přičemž v takovém případě je nutné rozumět řízení o určení právního vztahu dle § 142 SŘ nebo řízení jemu obdobnému.²⁸⁶ Toto řízení nalezlo uplatnění zejména v případech, kdy existují pochybnosti, jestli určitá věc slouží veřejnému užívání či nikoli. Jedná se například o to, zda určitý pozemek je lesním pozemkem, nebo jestli se v daném případě jedná o povrchové či podzemní vody. Své uplatnění si toto řízení našlo zejména v oblasti pozemních komunikací. Zejména spory týkající se existence či neexistence účelové komunikace zatížené veřejným užíváním jsou typickým a častým příkladem řízení o určení právního vztahu.²⁸⁷

Výsledkem řízení je tudíž vydání deklaratorního správního rozhodnutí, kterým se pouze autoritativně rozhoduje o právním vztahu, zda existuje, odkdy vznikl a kdy zanikl. Proto účinky deklaratorního rozhodnutí nenastávají od jeho právní moci, nýbrž zpětně ode dne vzniku právního vztahu, který zde od určité doby buď byl anebo nebyl.²⁸⁸ Výsledkem řízení o určení právního vztahu je proto například, jestli určitý pozemek je či není pozemkem určeným k plnění funkcí lesa nebo zda se na pozemku nachází pozemní komunikace. Výsledkem je tak autoritativní konstatování, zda předmět řízení je či není veřejnou věcí ve veřejném, resp. obecném užívání. Z tohoto důvodu vydáním deklaratorního rozhodnutí nemůže veřejná věc vzniknout, toto rozhodnutí může pouze potvrdit, že něco již jako veřejná věc slouží.

Problém rozlišit konstitutivní rozhodnutí, kterým vzniká veřejná věc od deklaratorního, je problémem poměrně dlouhodobým. Již zde citovaný J. Pražák k tomuto v souvislosti s problematikou veřejného statku uvedl že: *„Zásady tyto...bývají však namnoze zneužnány praxí, která indikuje úřadům správním moc, rozhodovati o tom, sluší-li tu kterou věc pokládati ta statek veřejný. Takto provádí se nový způsob expropriace, který tím nebezpečnější jest pro práva soukromá, poněvadž se provádí, aniž by šetřeno bylo řízení expropriačního a aniž by se expropriátovi poskytla i jen ta nejmenší náhrada. Jakou pak cenu mají ty nejlepší zákony expropriační, proč chrání se jimi všemi možnými kautelami majetek soukromý, když řízení expropriačního ani třeba není k tomu konci, by se věc jednotlivci náležející obrácena byla ve prospěch veřejný“*²⁸⁹

²⁸⁶ Srov. např. § 3 odst. 3 LesZ nebo § 3 odst. 3 VodZ. VEDRAL, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1101, nebo také JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád, Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 521.

²⁸⁷ Srov. ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 12 a násl.

²⁸⁸ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád, Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 521.

²⁸⁹ PRAŽÁK, Jiří. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl druhý*. Praha: Knihtiskárna Františka Šimáčka, 1886, s. 183.

Příkladem tohoto směřování deklaratorního rozhodnutí s konstitutivním, kdy v konečném důsledku dochází i k obcházení a vyloučení vyvlastňovacího řízení, je i naštěstí ojedinělý judikát NSS ze dne 16. května 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99. Nicméně toto rozhodnutí bylo uveřejněno i ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 9/2011. NSS se v rozhodnutí dotkl i otázky ústavní konformity vzniku účelové komunikace na pozemku vlastníka a to konkrétně s čl. 11 odst. 4 Listiny. NSS došel k závěru, že deklarace existence účelové komunikace na pozemku správním rozhodnutím je možná v zásadě ve dvou variantách:

1) veřejně přístupná účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku nebo s jejím vznikem vlastníkem souhlasil a,

2) veřejně přístupná účelová komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastníkem souhlasil.

V druhé uvedené variantě NSS dospěl k závěru, že deklarace silničního správního úřadu o tom, že se na pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace za situace, kdy vlastníkem o její existenci neví nebo s ním přímo nesouhlasí, je zásahem do vlastnického práva. Bez souhlasu vlastníka lze existenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace deklarovat pouze za současné přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. V takovém případě je tedy nutné poskytnout vlastníkovu náhradu za nucené omezení vlastnického práva.²⁹⁰

Rozhodnutí nedlouho po svém vydání vzbudilo kritické ohlasy, přičemž někteří autoři poukazovali nejen na vnitřní rozpornost tohoto rozhodnutí, ale dokonce i na jeho rozpornost se samotným čl. 11 odst. 4 Listiny.²⁹¹ S tímto názorem je nutné souhlasit, neboť deklaratorní rozhodnutí samo o sobě nemůže založit práva a povinnosti a obcházet tak např. vyvlastňovací řízení. Na druhou stranu je možné vyložit tento rozsudek NSS v tom smyslu, že NSS stanovil jako jednu z podmínek deklarace účelové komunikace poskytnutí náhrady vlastníku pozemku, který se vznikem účelové komunikace nesouhlasil. Pokud tedy vlastníkem nesouhlasil, a přesto

²⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2011, sp. zn. 2 As 44/2011, body 27-30. Viz také právní věta č. II tohoto rozhodnutí: „*Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva.*“

²⁹¹ Např. D. Mazánek upozorňuje nejen na vnitřní rozpornost rozhodnutí, ale označuje jej spíše za výjimku ze závěru akceptovaných judikaturou i odbornými publikacemi. Viz MAZÁNEK, David. Účelové pozemní komunikace – střet práva veřejného a soukromého.[online] epravo.cz, 2. srpna 2012 [cit. 10. února 2017]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/ucelove-pozemni-komunikace-stret-prava-verejneho-a-soukromeho-84182.html>>. D. Slováček zmiňuje teoretickou možnost rozporu rozhodnutí s čl. 11 odst. 4 Listiny. Zdůrazňuje také, že výklad NSS nemá oporu v zákoně. Viz SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 462.

úcelová komunikace vznikla, může být deklaratorní rozhodnutí vydáno, pouze pokud bylo v řízení prokázáno, že vlastníkovu byla vyplacena náhrada.

Nicméně toto rozhodnutí mělo ve své době opodstatnění, neboť pomohlo také nastolit otázku ústavní konformity vzniku účelové komunikace a tedy veřejné věci ve veřejném užívání s čl. 11 odst. 4 Listiny. I jako odpověď na toto rozhodnutí se v souvislosti s veřejně přístupnými účelovými komunikacemi vytvořila poměrně komplexní teorie věnování veřejnému užívání, která, jak bylo popsáno v první kapitole, je ústavně konformní s čl. 11 odst. 4 Listiny.

Řízení dle § 142 SŘ lze zahájit pouze v případě, kdy o dané věci nelze vydat osvědčení o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu, nebo spornou otázku není možno řešit v rámci jiného správního řízení. Řízení o určení právního vztahu má tedy subsidiární povahu, a proto bude nastupovat pouze tehdy, kdy sledovaného cíle nebude možné dosáhnout vydáním osvědčení dle části čtvrté SŘ.²⁹²

Je proto na správním orgánu, aby posoudil, zda pochybnosti jsou takové míry, že je nutno zahájit správní řízení a provést dokazování. Pokud správní orgán nemá o stavu pochybnosti, je povinen osvědčení vydat. Problém samozřejmě nastává v okamžiku, kdy žadatel o vydání deklaratorního rozhodnutí nesouhlasí s postupem správního orgánu dle § 142 SŘ, tedy s vydáním osvědčení. Jako jedna z možností se nabízí podat podnět k zahájení přezkumného řízení dle § 156 odst. 2 SŘ. Problém tohoto postupu ovšem spočívá jednak v tom, že přezkumné řízení se zahajuje *ex officio*, tudíž na jeho zahájení není právní nárok a jednak také v tom, že v přezkumném řízení by měl rozhodnout správní orgán, který vadné osvědčení vydal. Správní orgán, který má za to, že nejsou pochybnosti o stavu věci, má přezkoumat své rozhodnutí. V úvahu tak potom přichází pouze žaloba ke správnímu soudu proti nezákonnému zásahu nebo donucení dle § 82 SŘS.

Dle mého názoru je možné toto řízení zahájit jednak z moci úřední a rovněž na žádost. Většina autorů má však za to, že toto řízení je možné zahájit pouze na žádost.²⁹³ V případě, kdy je řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí zahájeno z moci úřední, je J. Vedral toho názoru, že se jedná o jiné správní řízení, než předpokládá § 142 SŘ. Nicméně zároveň nevyklučuje, aby obdobná řízení, která jsou zahajována z moci úřední, jako například řízení

²⁹² PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 366.

²⁹³ Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1099, nebo PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 366.

dle § 3 odst. 3 VodZ ve spojení s § 125 odst. 8 VodZ²⁹⁴ byla zahájena i postupem dle § 142 SŘ.²⁹⁵

Odpovědnost za zjištění skutkového stavu se ve svém důsledku projeví i v odvolacím řízení. Dle § 142 odst. 3 SŘ se pro dokazování v řízení o určení právního vztahu použije ustanovení § 141 odst. 4 SŘ, tedy ustanovení o dokazování ve sporném řízení. Ve sporném řízení dle tohoto ustanovení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění skutečného stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Hlavní důkazní břemeno však nese žadatel. Pokud by však předložené důkazy nepostačovaly, může správní orgán provést i důkazy jiné. V obdobném řízení zahajovaném z moci úřední je odpovědnost za zjištění skutkového stavu čistě odpovědností správního orgánu.²⁹⁶

To má poté svůj dopad i do odvolacího řízení. Vzhledem na obdobné užití ustanovení o dokazování ve sporném řízení, je v odvolacím řízení proti deklaratornímu rozhodnutí nutno aplikovat i § 141 odst. 9 SŘ a neaplikovat § 89 odst. 2 SŘ, tedy že odvolací správní orgán bude přezkoumávat napadané rozhodnutí pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání.²⁹⁷ V případě tzv. obdobných řízení jak je nazývá J. Vedral, by odvolací správní orgán vždy aplikoval § 89 odst. 2 SŘ a napadané rozhodnutí přezkoumal z hlediska zákonnosti.

Nicméně, jak bylo uvedeno výše, dle mého názoru lze řízení dle § 142 SŘ zahájit jak z moci úřední, tak na žádost. Přesněji řízení o určení právního vztahu je zpravidla zahajováno na žádost a výjimečně, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, zahajuje se i z moci úřední.

Pro tento závěr svědčí, v praxi velmi často využívaná, subsidiární povaha řízení o určení právního vztahu, tedy to, že v případě, kdy jsou okolnosti a skutkový stav naprosto zřejmé, vydá správní orgán namísto rozhodnutí osvědčení dle části IV. SŘ. Pokud by se totiž, jak píše J. Vedral, v případě řízení, kde je vydáno deklaratorní rozhodnutí z moci úřední, jednalo pouze o jakousi obdobu řízení o určení právního vztahu, nebylo by možné, aby správní orgán vydal osvědčení namísto vydání správního rozhodnutí. SŘ totiž s výjimkou řízení o určení právního vztahu neumožňuje správnímu orgánu, aby namísto rozhodnutí dle části II. a III. SŘ vydal osvědčení. Pokud by pak obdobné řízení mělo znamenat pouze úkon podle části IV. SŘ, bylo by to v rozporu s jazykovým výkladem jednotlivých zákonů, neboť ty výslovně stanoví,

²⁹⁴ „V řízeních podle § 3 odst. 3, ... rozhoduje vodoprávní úřad z moci úřední.“

²⁹⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1100.

²⁹⁶ Viz § 3 a § 50 odst. 3 SŘ.

²⁹⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 366.

že věcně a místně příslušný správní orgán rozhodne, jestli něco je či není, zda právní vztah vznikl či nikoli.

Nemůže se jednat ani o obdobné řízení s použitím ustanovení § 142 odst. 2 SŘ, neboť by to znamenalo, že v řízení dle části II. by bylo možno *analogii iuris* užit ustanovení § 142 odst. 2. SŘ. Analogie je pak obecně ve správním právu vyloučena, přičemž se ovšem připouští pouze užití analogie toliko ve správním procesu a to pouze ku prospěchu účastníka řízení.²⁹⁸ V tomto případě se ale nejedná o použití analogie ve prospěch účastníků řízení, neboť v případě vydání pouhého osvědčení namísto rozhodnutí zásadně oslabuje možnosti účastníka řízení, jak docílit zrušení či změny nezákonného či jinak vadného osvědčení. Vydané osvědčení může totiž zásadně zasáhnout právní sféru účastníka řízení nebo obecně osob, které jsou např. vlastníky dotčených pozemků či věcí, které mají být ve veřejném užívání.

Z tohoto důvodu vyplývá závěr, že řízení o určení právního vztahu může být vždy zahájeno jak na žádost, a v tom případě leží důkazní břemeno na žadateli, tak z moci úřední, a to tehdy, pokud to zvláštní zákon umožňuje. V takovém případě pak leží odpovědnost za zjištění skutkového stavu na správním orgánu.

3.4. Faktické věnování

Věnování věci veřejnému účelu tedy i veřejnému užívání může učinit také vlastník svým rozhodnutím neboli faktickým věnováním věci veřejnému užívání. Věnování má od účinnosti OZ svůj odraz v platném právu, a to konkrétně v již zmíněném § 490 OZ. Tímto věnováním se věc stává veřejným statkem a je nutno aplikovat i speciální ustanovení OZ vztahující se k veřejnému statku. Veřejným statkem se ale nestane každá veřejná věc, tedy věc věnovaná jakémukoli veřejnému účelu. Veřejná věc se stává zároveň veřejným statkem pouze v případě, pokud je věnována obecnému užívání. Proto pokud by věc vlastníka byla věnována jinému veřejnému účelu, například budova ve vlastnictví státu by byla věnována do užívání pro organizační složku státu pro výkon státní správy, nestala by se veřejným statkem, ale pouze veřejnou věcí v tzv. v užívání veřejnou správou.

Faktické věnování proto není vrchnostenským aktem práva, neboť toto věnování veřejnému účelu může učinit osoba soukromého i veřejného práva. Jedná se o výraz práva vlastníka naložit s věcí dle svého uvážení, v případě státu a ostatních subjektů veřejného práva naložení v mezích zvláštních právních předpisů upravujících nakládání s veřejným

²⁹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 163-167. Srov. také MATES, Pavel. Analogie ve správním právu. *Správní právo*, 2014, č. 6, s. 342 a násl.

vlastnictvím. Toto věnování však může být, jak bylo již uvedeno v souvislosti s věnováním prostřednictvím správního aktu, obsaženo ve vrchnostenském aktu.

Faktické věnování vlastníkem nebo také v naší judikatuře tzv. „teorie věnování“ má svůj dopad i do otázky náhrady za omezení vlastnického práva. Jak bylo uvedeno v první kapitole, veřejné užívání je omezením vlastnického práva, za které by v zásadě měla náležet náhrada, nejde-li o omezení z důvodu sociální funkce vlastnictví, anebo protože vlastník s takovým omezením sám souhlasil. V takovém případě se nejedná o nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, ale o dobrovolné omezení vlastnického práva, za které náhrada nenáleží.

Zásadní otázky spojené s teorií věnování jsou v zásadě dvě. Jakou formou lze faktické věnování věci veřejnému účelu učinit, tedy, zda je nutno je učinit výslovně, nebo je možné je učinit konkludentně? A za druhé, v případě, že dochází k věnování konkludentnímu, z jakých okolností tento konkludentní souhlas dovodit?

3.4.1. Forma věnování

Teorie věnování a výše uvedené otázky jsou dnes již poměrně bohatě rozvedeny v judikatuře NSS a ÚS v souvislosti se vznikem veřejně přístupných účelových komunikací. Jak již bylo několikrát zmíněno, veřejně přístupné účelové komunikace totiž na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací nevznikají zařazením cesty do příslušné kategorie²⁹⁹, ale naplněním znaků uvedených v ZPK a následně judikaturou dovozených znaků. Těmito znaky jsou zřetelnost dopravní cesty v terénu³⁰⁰, zákonný účel, kterému má účelová komunikace sloužit³⁰¹ a dále nutná komunikační potřeba a souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním.³⁰² Poslední dva znaky byly dotvořeny judikaturou právě v souvislosti s otázkou vzniku účelové komunikace a omezení vlastnického práva. Může-li totiž účelová komunikace vzniknout i živelně, pouhým užíváním něčího pozemku, je možné tak učinit pouze se souhlasem vlastníka s obecným užíváním, neboť v opačném případě by se jednalo o nepřijatelný zásah do vlastnického práva.

²⁹⁹ Viz § 3 ZPK.

³⁰⁰ Viz § 2 ZPK.

³⁰¹ Viz § 7 ZPK: „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“.

³⁰² ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 45 a násl.

Teorie věnování je již poměrně starou teorií, se kterou bylo možné se setkat již v prvorepublikové judikatuře i literatuře.³⁰³ Jako příklad dobové judikatury lze uvést rozhodnutí NS ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32), které je citováno i v celé řadě rozhodnutí NSS a ÚS.³⁰⁴ Toto rozhodnutí se zabývá vznikem veřejné cesty a stanoví pro její vznik dva nutné předpoklady a zároveň se zabývá i formou věnování veřejnému, resp. obecnému užívání: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.(...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou.*“

Již tento prvorepublikový judikát připouští věnování veřejnému, resp. obecnému užívání, jak výslovně tak konkludentně. Obdobně i dnes již konstantní judikatura NS a NSS staví na tom, že věnování cesty veřejnému, resp. obecnému užívání je možno učinit i konkludentně, resp. strpěním užívání pozemku jako veřejně přístupné komunikace.³⁰⁵

Konkludentní věnování veřejnému užívání je v praxi nejproblematictější případem aspektů vzniku účelových komunikací a postupně se k němu vytvořila poměrně bohatá judikatura. Jedná se o případy jakéhosi strpění veřejného užívání vlastníka pozemku. Problém samozřejmě nastává v posouzení tohoto strpění, resp. časového horizontu, co vlastně vlastník strpěl, co již nikoli atd. To značně komplikovalo správní³⁰⁶ a soudní řízení týkající se existence účelových komunikací. Jak uvádí někteří autoři, z ryze praktických důvodů se vytvořila teorii tzv. kvalifikovaného nesouhlasu.³⁰⁷

Pokud vlastník s veřejným užíváním svého pozemku jako účelové komunikace nesouhlasil, měl a musí tak učinit kvalifikovaným nesouhlasem. Tento kvalifikovaný nesouhlas proto spočívá v aktivním vyjádření nesouhlasu vlastníka s užíváním jeho pozemku jako účelové komunikace.

³⁰³ Srvo. např. JANOVSKEÝ, Jaroslav. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 301.

³⁰⁴ Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2011, sp. zn. 2 As 44/2011 nebo nálezu Ústavního soudu ze dne ze dne 9. ledna 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06.

³⁰⁵ Srov. nap. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2011, sp. zn. 5 As 36/2010, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2011, sp. zn. 22 Cdo 4109/2009.

³⁰⁶ Typicky deklaratorní řízení o určení právního vztahu dle § 142 SŘ.

³⁰⁷ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 47.

Dle judikatury NSS tak platí, že: „...pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyjádřil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku... Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním.³⁰⁸

To že vlastník nevyjadřuje od počátku užívání aktivní nesouhlas s veřejným užíváním, neznamená, že by zde od prvního okamžiku veřejného užívání vznikla účelová komunikace a došlo tak k věnování pozemku veřejnému užívání. K tichému, resp. neaktivnímu strpění veřejného užívání, musí docházet po určitou dobu, přičemž judikatura nám nedává a v podstatě ani nemůže odpovědět na otázku, jak dlouho musí nečinné strpění veřejného užívání trvat. Je nutné vždy přihlídnout k okolnostem daného případu. Jiná doba bude nutná, pokud vlastník má předmětný pozemek často pod odhledem či kontrolou a jiná v případě, že vlastník má velmi omezenou možnost kontroly a aktivního vyjadřování nesouhlasu, např. pokud je jeho bydliště ve značné vzdálenosti od dotčeného pozemku.

Je nutné zdůraznit, že každý další vlastník pozemku, resp. věci, je vázán aktivním i konkludentním souhlasem s veřejným užíváním svého právního předchůdce. Souhlas je tak závazný a nelze jej pouze z vůle vlastníka dovolat či změnit.³⁰⁹ To má svůj význam nejen z hlediska právní jistoty, ale také zejména z toho důvodu, že pokud by souhlas nebyl závazný pro všechny další vlastníky, mohlo by docházet k účelovým převodům pozemků zatížených veřejným užíváním, a tudíž k účelovému zbavování se veřejného statusu věci, resp. veřejného užívání věci.³¹⁰

Obdobně i německá právní věda dovozuje přechod veřejnoprávního statusu věci při změně vlastnictví. Dokonce je vyloučeno i nabytí věci v dobré víře, že veřejnou věcí není.³¹¹ Obdobně je nutné postupovat i v českém prostředí. Nabyvatel pozemku se nemůže například bránit tomu, že přes jeho pozemek nevede účelová komunikace, neboť při prodeji byl v dobré víře, že pozemek je bez „závad“, protože existenci účelové komunikace na pozemku je nutno brát jako právní vadu, která má nesporně vliv na hodnotu a další ekonomické využití

³⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, body 29-30.

³⁰⁹ Srov. Nález ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/02 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 5 As 36/2010.

³¹⁰ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 48.

³¹¹ DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 377.

pozemku. Neupozornění v kupní smlouvě je nutno řešit buď v rámci ustanovení kupní smlouvy o odstoupení či o odpovědnosti za vady věci nebo dle ustanovení OZ o právech z vadného plnění nebo o náhradě škody.

Specifickým případem věnování věci veřejnému účelu je pak její veřejné užívání tzv. „od nepaměti“. V tomto případě často nelze doložit výslovné či jinak vyjádřené faktické věnování veřejnému užívání vlastníkem věci, proto se opět z důvodu právní jistoty a i historické kontinuity tento souhlas dovozuje dlouhodobým a soustavným veřejným užíváním věci. Lze konstatovat, že s tzv. nepamětným užíváním je možné se nejčastěji setkat v případě užívání veřejných cest, resp. účelových komunikací³¹², ale také nesporně v případě veřejných prostranství.³¹³ V těchto případech se souhlas s veřejným užíváním právě z důvodu dlouhodobosti užívání presumuje.³¹⁴ Užívání od nepaměti proto představuje určitou specifickou situaci konkludentního souhlasu vlastníka s veřejným užíváním. Nepamětné užívání věci je namístě zejména tam, kde věc skutečně již dlouhou dobu, zejména několik desetiletí, slouží veřejnému užívání a již není nikdo, kdo by fakticky mohl doložit či dosvědčit, odkdy je věc veřejně užívána a zejména, zda vlastník s veřejným užíváním své věci souhlasil.

Konečně ve vztahu k formě věnování je nutné zmínit, zda faktické věnování musí mít písemnou formu. Faktické věnování je výrazem panství vlastníka nad věcí. Jedná se tedy o právní jednání, proto se v tomto případě uplatní ustanovení OZ a zvláštních předpisů – např. ZMS nebo OZř, KZř, upravující formu právního jednání. Jelikož OZ ani zvláštní právní předpisy nestanoví zvláštní formu pro právní jednání, kterým se věc stane veřejnou věcí, resp. bude věnována veřejnému užívání, může mít faktické věnování písemnou i ústní formu. Příkladem písemné formy bude například věnování vlastníkovy věci veřejnému užívání např.

³¹² „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.“ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, bod. 30-31. Viz také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 As 32/2012, bod 30.

³¹³ Sorv. Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/02. V tomto nálezu vycházel ÚS i z prvorepublikové literatury, resp. prvorepublikové doktríny „domněnky věnování“ a víceméně odkazuje na použitelnost některých podmínek vzniku veřejné cesty i pro veřejná prostranství. „S ohledem na jistou archaičnost institutu obecného užívání lze konstatovat, že vznikalo zpravidla obyčejovým 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 eventuálních 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.)“.

³¹⁴ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 48.

v závěti, příkladem neformálního věnování bude například faktické otevření vlastníkovu parku veřejnosti, resp. i jeho otevření veřejnosti jako veřejného prostranství.

3.4.2. Obsah věnování

Ve vztahu k obsahu věnovacího aktu je nutné položit si otázku, čeho se vlastně věnovací akt má týkat, čemu má být přesně věc věnována. V případě omisivního věnování je tato otázka o to složitější, neboť je nutné se ptát, co musí vlastník nečinně strpět, aby bylo možno hovořit o konkludentním věnování veřejnému užívání, potažmo veřejnému účelu.

Obecně musí vlastník souhlasit s veřejným užíváním své věci, je samozřejmě na vůli vlastníka, kterému druhu veřejného užívání³¹⁵ svěří svou věc. V závislosti na druhu veřejného užívání by měla vlastníkovu vůle zahrnovat příslušný způsob, resp. obsah druhu veřejného užívání. Kupříkladu pokud stát jako vlastník svěří budovu správnímu užívání, znamená to, že budovu mohou užívat nejen zaměstnanci státu k výkonu funkcí státu, ale v případě, že je tento výkon spojen se stykem s veřejností, i veřejnost v rámci mezí stanovených samotným vlastníkem – např. návštěvním řádem.

Obsahem věnovacího aktu se naše judikatura i odborná literatura opět zabývá nejvíce v souvislosti se vznikem veřejně přístupných účelových komunikací.³¹⁶ K. Černín některé z těchto závěrů aplikuje na vznik veřejných prostranství.³¹⁷ Obsah věnovacího aktu je v těchto případech spojen pouze s obecným užíváním jako druhem veřejného užívání.

V případě veřejných cest a potažmo veřejného prostranství ve smyslu § 34 OZř je nutné, aby vlastník souhlasil ať už výslovně nebo konkludentně s obecným užíváním, tedy užíváním neurčitým okruhem osob, odpovídajícimu účelovému určení.³¹⁸ Souhlas s užíváním se musí týkat neurčitého okruhu osob neboli veřejnosti. Lze totiž konstatovat, že umožní-li vlastník užívání věci přesně určenému okruhu osob, nelze hovořit o věnování veřejnému užívání, zejména tak nelze dovozovat v případě, kdy je navíc užívání těchto konkrétních osob upraveno soukromoprávním jednáním, například věcným břemenem či výprosou. Tyto soukromoprávní instituty prakticky brání věnování neurčitému okruhu osob, neboť

³¹⁵ K druhům veřejného užívání viz kapitola 4.

³¹⁶ SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 462 a násl., ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 50 – 53.

³¹⁷ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 809-812.

³¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307- 308.

vyjadřují vůli vlastníka, jak má být jeho věc užívána. Nicméně nic nebrání vlastníkovu později věc nad rámec svých soukromoprávních závazků věnovat veřejnému užívání.³¹⁹

Právě věnování užívání neurčitému okruhu osob čili veřejnosti je rozhodujícím znakem, který odlišuje věnování veřejnému užívání od jiných forem užívání věci, zejména tedy nájmu, výpůjčky či výprosy.³²⁰ Vlastník tak musí být srozuměn, případně musí být jeho úmyslem, aby jeho věc mohl užívat kdokoliv.³²¹

D. Slováček v souvislosti se vznikem účelové komunikace k této otázce uvádí: „*Pokud vlastník strpí pocházení a/nebo pojiždění po svém pozemku konkrétním osobám za účelem obsluhy jejich rodinného domu, jedná se o výprosu (kdykoliv odvolatelnou). Pokud však strpí pocházení a/nebo pojiždění po svém pozemku neurčitým okruhem osob, dal tímto konkludentní souhlas s jeho veřejným užíváním (a se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace), který nelze odvolat.*“³²² Pokud proto vlastník umožní užívání své věci pouze několika osobám, přičemž má v úmyslu pouze těmto osobám umožnit její užívání, nelze dovozovat věnování veřejnému užívání. Pokud by však vlastník byl srozuměn s tím, že věc užívá a může užívat kdokoli, je třeba dovodit, že věc byla věnována veřejnému užívání.

V případě, že by vlastník věnoval věc veřejnému užívání výslovně, je třeba, aby tak činil vůči neurčitému okruhu osob, nebo pokud by činil věnování písemně, např. v závěti, aby výslovně uvedl, že chce věc věnovat veřejnému užívání nebo že má věc sloužit veřejnosti a být jí neomezeně přístupná.

3.5. Veřejná prostranství

V první kapitole byla veřejná prostranství zmíněna v souvislosti s omezením vlastnického práva v důsledku veřejného užívání vlastníkovy věci. Z této kapitoly vyplynulo, že dle již ustálené judikatury NS několikrát potvrzené nálezy ÚS náleží soukromému vlastníkovu veřejného prostranství náhrada ve formě vydání bezdůvodného obohacení za užívání jeho pozemku jako veřejného prostranství. Pasivně věcně legitimovanou je v případě vydání bezdůvodného obohacení obec, na jejímž území se veřejné prostranství

³¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, č. j. 1 As 76/2009-60. Srov. také ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 50.

³²⁰ Srov. § 2189 – 2234 OZ.

³²¹ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 812.

³²² Tamtéž, s. 812.

nachází, neboť jsou to právě nejčastěji občané obce, kteří veřejné prostranství užívají.³²³ Což se samozřejmě nelíbí obcím, které nechtějí platit za užívání prostor, které jsou nebo vždy byly užívány veřejností. Užívání veřejného prostranství je proto v současné době nejproblematictější a nejkontroverznější otázkou veřejného užívání.

V případě veřejných prostranství se totiž jedná o celou řadu prostor v obci. Od veřejných komunikací, náměstí, podloubí, po veřejné parky či tržiště. Jak správně poukazuje K. Černín, samy obce navíc často tápou, jak nová veřejná prostranství vytvářet a také do jaké míry k tomuto využívat nástroje územního plánování.³²⁴ Pro obce je také problémem, jak vymezit veřejná prostranství, za která by se měl vybírat poplatek za užívání veřejného prostranství, neboť sama obec si musí před vydáním obecně závazné vyhlášky o místních poplatcích,³²⁵ resp. před zavedením poplatku za užívání veřejného prostranství, posoudit, jestli jí takto označený pozemek veřejným prostranstvím skutečně je, neboť pouhé vymezení pozemku jako veřejné prostranství v obecně závazné vyhlášce obce z pozemku veřejné prostranství nedělá.³²⁶

Otázkou proto je, které prostory v obci lze skutečně považovat za veřejná prostranství? Způsob, jakým veřejné prostranství vzniká, je pak zásadní otázkou ve vztahu ke vzniku bezdůvodného obohacení za užívání veřejného prostranství. Určíme-li způsob vzniku veřejného prostranství, odpovíme zároveň na otázku, jestli veřejné prostranství skutečně vzniklo proti vůli vlastníka a zda mu tedy skutečně náleží náhrada z titulu vydání bezdůvodného obohacení.

3.5.1. Definice veřejného prostranství

Legální definici veřejného prostranství obsahuje pouze OZř v § 34. Z definice uvedené v § 34 OZř je nutno vycházet jako s legální definicí i pro jiné právní předpisy, neboť řada předpisů s pojmem veřejné prostranství operuje, ale nijak jej pro účely zvláštního zákona nevymezuje, neupravuje či nijak nerozšiřuje či nezužuje.³²⁷

³²³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. dubna 2013 sp. zn. 28 Cdo 2509/2012, náleží Ústavního soudu ze dne 27. září 2012 sp. zn. III ÚS 3735/11 nebo náleží Ústavního soudu ze dne 1. února 2013 a 19. listopadu 2014 sp. zn. IV. ÚS 2127/12 resp. II ÚS 3624/13.

³²⁴ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 812, a také VACEK, Lukáš. Veřejná prostranství a jejich plánování. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2013, č. 5, s. 66.

³²⁵ Viz § 4 a 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích.

³²⁶ 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.“

³²⁷ Srov. § 47 odst. 1 písm. d) a h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, resp. § 5 odst. 1 písm. f) a g) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, nebo § 5 odst. 3 zákona č. 89/1990 Sb., o právu shromažďovacím, či § 2 odst. 1 písm. k) bod 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Ustanovení § 34 OZř definuje veřejná prostranství velmi široce jako... „*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*“. ÚS k této zákonné definici uvedl, že pozemek se tak stává veřejným prostranstvím ex lege, jinak řečeno pokud splňuje zákonný předpoklad, a to že je obecně resp. veřejně užíván.³²⁸ Lze také doplnit, že vzhledem k výše uvedené definici veřejného prostranství se jedná o výčet demonstrativní. Kromě výslovně uvedených prostor v obci je nutno za veřejné prostranství nutno považovat každý prostor v obci, který je veřejně přístupný bez jakéhokoli omezení, tj. slouží obecnému užívání.

Abychom mohli považovat určitý prostor za veřejné prostranství, musí splňovat následující zákonné znaky: 1) Jedná se buď o výslovně uvedené prostory - náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejnou zeleň či parky, nebo o další prostory v obci, a to za té podmínky, že 2) slouží obecnému užívání.

Prostory se stávají veřejným prostranstvím ex lege, a to bez ohledu, zda je pozemek, resp. prostor ve vlastnictví osoby soukromého práva nebo osob veřejného práva. Podle § 34 OZř nehraje totiž vlastnictví pozemku při posouzení pozemku jako veřejné prostranství žádnou roli. Veřejným prostranstvím jsou tak pozemky, resp. prostory v soukromém i veřejném vlastnictví.

To, zda je pozemek ve veřejném, resp. obecném užívání je tak zásadním předpokladem pro to, aby bylo možno považovat prostor či pozemek za veřejné prostranství. Veřejné prostranství tak nemůže existovat bez veřejného užívání. Proto vznik veřejného prostranství je neoddělitelně vázán na vznik veřejného užívání, neboť stane-li se pozemek či prostor v obci věcí ve veřejném užívání přesněji veřejnou věcí v obecném užívání, stává se zároveň veřejným prostranstvím.

3.5.2. Vznik veřejného prostranství

Pro vznik veřejného prostranství, vzhledem ke značné různorodosti prostorů v obci, platí všechny způsoby vzniku veřejné věci, které byly popsány v této kapitole. Způsoby vzniku platí jak pro věci ve vlastnictví osob soukromého práva, tak osob práva veřejného. K. Černín je totiž např. toho názoru, že je nutno rozlišovat mezi vznikem veřejného prostranství na pozemku soukromé osoby a vznikem veřejného prostranství ve vlastnictví osob veřejného práva.

³²⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne ze dne 22. března 2005, Pl. ÚS 21/02.

V případě vlastnictví osob veřejného práva je toho názoru, že postačí pouhé naplnění definičních znaků uvedených v § 34 OZř. V případě osob soukromého práva vyžaduje naplnění dalších znaků obdobně jako je tomu při vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku. V případě vzniku veřejných prostranství na pozemku soukromé osoby, se podle něj jedná o jakousi dobu vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku. Tento rozdíl ve vzniku veřejného prostranství pak odůvodňuje zejména tím, že účel vlastnictví u veřejnoprávních korporací je zcela jiný než u osoby soukromého práva, zvláště tehdy, když veřejnoprávní korporace vlastní majetek k uspokojování veřejných potřeb a naplňování obecného blaha.³²⁹

Lze přisvědčit tomu, že veřejnoprávní korporace jednoznačně vlastní majetek za tím účelem, aby naplňovaly veřejné potřeby a uspokojovaly veřejné blaho, koneckonců za tímto účelem veřejnoprávní korporace disponují pouze tzv. omezenou právní subjektivitou či osobností.³³⁰ Nicméně vlastnictví veřejnoprávních korporací, stát nevyjímaje, tedy veřejné vlastnictví, neznamena jiný druh vlastnictví než je vlastnictví soukromé. Veřejné vlastnictví slouží většinou přímo zákonem danému účelu,³³¹ což ale znamená pouze jakési omezení státu a veřejnoprávních korporací s nakládáním a využíváním jejich majetku. Nikoli to, že by k vlastnickému právu státu a veřejnoprávních korporací mělo být přístupováno jinak, než k vlastnictví soukromému.

Rozlišování mezi vznikem veřejného prostranství na pozemku soukromého vlastníka a státu a veřejnoprávních korporací nejen že by bylo v rozporu se samotným zněním § 34 OZř, který říká, že veřejným prostranstvím jsou prostory v obci, bez ohledu na jejich vlastnictví, ale rovněž by bylo v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny, dle kterého má vlastnické právo všech vlastníků má stejný obsah a ochranu.

Samozřejmě lze namítat, že čl. 11 Listiny, resp. Listina jako celek, stanoví především závazky státu vůči jednotlivcům, a tudíž, že prostřednictvím čl. 11 Listiny se stát zavazuje aktivně zaručit vlastnické právo všech osob,³³² nicméně samotný ústavodárce ani zákonodárce nikde nestanoví, že k vlastnictví a zejména ochraně vlastnického práva státu či veřejnoprávních korporací by se mělo přístupovat jinak než ke každému jinému vlastníkovi.

³²⁹ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 808-814, a také ČERNÍN, Karel, SLOVÁČEK, David. Obrana proti nesouhlasnému stanovisku obce jako vlastníka dopravní infrastruktury. *Bulletin advokacie*, 2010, č. 6, s. 44.

³³⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 102.

³³¹ Srov. např. § 8 ZMS, § 38 odst. 1 věta první OZř, §17 odst. 1 věta první KZř, § 4 odst. 3 zákona č. 305/2000 Sb., o povodích, nebo § 16 a násl. zejména § 17 b zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

³³² Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. IV. ÚS 1735/07, bod 31, srov. také ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch., LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 311.

Argumentace K. Černína se opírá primárně o praxi správních orgánů a zejména správních soudů v posuzování vzniku veřejně přístupných účelových komunikací na pozemcích soukromého vlastníka. Jejich vznik totiž vykazuje některé paralely se vznikem veřejného prostranství na pozemku soukromé osoby. Veřejně přístupné účelové komunikace, jak již bylo v této práci zmíněno, mohou vznikat dvěma způsoby, a to jednak vybudováním na základě správních aktů dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „StZ“), anebo tzv. živelně, tj. naplněním zákonných znaků v ZPK³³³ a znaků, které postupem času dovodila judikatura. Těmito znaky jsou jednak souhlas vlastníka s veřejným užíváním a jednak tzv. nutná komunikační potřeba.³³⁴

Pouze za splnění těchto znaků lze pozemek soukromého vlastníka prohlásit za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, resp. deklaratorním správním rozhodnutím či osvědčením³³⁵ potvrdit, že na pozemku vznikla veřejně přístupná účelová komunikace.

Právě znak nutné komunikační potřeby, neboli ve zkratce to, že daná cesta představuje jedinou možnou alternativu k uspokojení komunikační nebo spojovací funkce v krajině či mezi jednotlivými pozemky pro potřeby veřejnosti, je znakem, který K. Černín analogicky využívá jako korektiv pro vznik veřejného prostranství na soukromém pozemku.

Jestliže při vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku není naplněna nutná komunikační potřeba, není v tomto případě dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva vlastníka. K. Černín se pak ptá, zda je nutno obdobný znak, jakousi nutnou „sídlní“ potřebu naplňovat i při vzniku veřejného prostranství na soukromých pozemcích. S ohledem na tuto otázku nabízí tři výkladové varianty vzniku veřejného prostranství na soukromém pozemku.³³⁶

Jednak variantu, kdy ke vzniku veřejného prostranství postačí pouhé naplnění znaků uvedených v § 34 OZř. Ke vzniku postačí pouhé věnování obecnému užívání. V takovém případě pak vlastník nemůže zrušit jednou vzniklé veřejné prostranství, ledaže by samo veřejné prostranství vyšlo z užívání. S ohledem na vznik a zánik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku považuje K. Černín tento model za nepřijatelný.³³⁷

³³³ Jedná se jednak o obecné znaky pozemních komunikací dle § 2 ZPK a dále § 7 ZPK, který definuje samotnou účelovou pozemní komunikaci.

³³⁴ Podrobněji viz MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, 128 s., a viz výše.

³³⁵ Postupem dle § 142, případně části IV. SŘ.

³³⁶ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 813.

³³⁷ Tamtéž.

Druhý model spočívá v tom, že veřejná prostranství mohou na soukromém pozemku vzniknout, aniž by naplňovala jakousi nutnou „sídelní“ potřebu. Jejich vznik a zánik je zcela na vůli vlastníka. Vznik veřejného prostranství, jeho existence a zánik by proto čistě náležely na vůli vlastníka. Což by ale v podstatě v budoucnu vedlo k určitému zúžení veřejného prostoru pouze na pozemky ve vlastnictví státu, obcí a krajů. Tento přístup K. Černín zcela nevyklučuje, ale domnívá se, že by ve své podstatě fakticky vedl k deformaci veřejných prostranství, resp. veřejného prostoru v obci.³³⁸

Jako nejvhodnější považuje K. Černín variantu třetí, a to variantu s využitím dalšího znaku nutného pro vznik veřejného prostranství, a to již zmíněnou nutnou „sídelní, urbánní či společenskou“ potřebu. Proto *„pokud by chtěla veřejná moc zachovat veřejné prostranství na soukromém pozemku i proti vůli 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.“*³³⁹

Jako veřejná prostranství lze v obci označit zejména prostory, které jsou výslovně uvedeny v § 34 OZř, to jsou náměstí, ulice, tržiště a chodníky, parky, veřejná zeleň, a pak dále prostory, které jsou přístupné každému bez omezení a sloužící veřejnému užívání. V případě náměstí, ulic a chodníků je situace „jednodušší“ v tom smyslu, že tyto prostory jsou ve veřejném užívání přímo ze zákona, a to z toho důvodu, že se na ně v drtivé většině případů vztahuje § 19 ZPK, tedy ustanovení zaručující a umožňující veřejné, resp. obecné užívání pozemních komunikací. Chodníky, ulice, často i celá, či značné části náměstí tvoří pozemní komunikace. Tyto prostory se stávají veřejným prostranstvím přímo ze zákona, a to v okamžiku, kdy se stávají pozemní komunikací. Chodníky jsou v drtivé většině případů místními komunikacemi, taktéž ulice, přičemž i některé ulice mohou být v kategorii silnic. Obdobně i části náměstí budou tvořit místní komunikace zařazené správním rozhodnutím do sítě místních komunikací. Jinak řečeno, tyto prostory jsou veřejným prostranstvím v okamžiku vzniku pozemní komunikace, neboť jsou nejen vyjmenovány výslovně v § 34 OZř, ale také zároveň jsou ve smyslu § 19 ZPK v obecném užívání, a slouží tedy každému bez omezení.

Veřejným prostranstvím jsou historicky i podloubí domů v soukromém vlastnictví. Podloubí se stala součástí veřejného prostoru historicky, dlouhodobým užíváním a lze je také považovat za součást veřejného prostoru, resp. veřejných prostranství.

³³⁸ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 813-814.

³³⁹ Tamtéž, s. 814.

V případě parků, hřišť a jiné zeleně může být a je situace složitější. U těchto prostor je nutné zkoumat, jedná-li se o prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání. V těchto případech je nutné dle mého názoru zkoumat, zda tyto prostory nesloužily veřejnému užívání historicky či zda vlastník nedal k užívání těchto prostor konkludentní souhlas.

Vrátím-li se proto k třem nastíněným variantám K. Černína, domnívám se, že je možno částečně s jeho tzv. sídelní potřebou operovat, ale v omezené míře. Z mého pohledu je nutné pro vznik veřejného prostranství užít jakousi kombinovanou cestu Černínových variant.

Judikatura NS a ÚS ke vzniku bezdůvodného obohacení za užívání pozemku, který je veřejným prostranstvím bez právního důvodu, je totiž poměrně striktní. Judikatura³⁴⁰ se nezabývá podrobněji tím, jak se pozemek veřejným prostranstvím stal, ve většině případů to bere jako fakt, neboť se v posuzovaných případech často jednalo o pozemky přístupné každému bez omezení – části parků, veřejné zeleně, ulic – a užívané veřejností. Dle názoru soudů bylo nesporné, že se jednalo o veřejná prostranství. Jednalo se o nucené omezení vlastnického práva, za něž nebyla stanovena náhrada. Soudy proto před přímou aplikací čl. 11 odst. 4 Listiny daly přednost úpravě prostřednictvím tzv. „jednoduchého“ práva a náhradu za toto obohacení má představovat bezdůvodné obohacení.³⁴¹

Z tohoto hlediska lze konstatovat, že soudní judikatura, zejména NS, přistupuje ke vzniku veřejného prostranství, jak jej nabídl K. Černín ve své první variantě, tedy v případě, že postačí naplnění znaků dle § 34 OZř.

Jsem ale toho názoru, že určitá sídelní potřeba je také pro vznik veřejného prostranství nutná. Nicméně mám za to, že tato sídelní potřeba je v případě veřejného prostranství dána již explicitně sama o sobě.

Každá část území Republiky je dle § 18 odst. 1 OZř součástí území nějaké obce. Je proto otázkou, zda se § 34 OZř vztahuje na celé území obce nebo jen na zastavěné území obce, resp. tzv. intravilán. Jsem toho názoru, že je nutné dovodit, že veřejným prostranstvím jsou pouze pozemky či prostory v tzv. intravilánu obce. Mimo tento intravilán nejde o veřejná prostranství, což by v opačném případě vedlo k absurdním závěrům. Veřejným prostranstvím by tak musely být i např. části krajiny ve vlastnictví či nájmu obce, kraje, státu či právnických osob, neboť dle § 63 ZOPK jsou tyto prostory předmětem obecného užívání a jsou tedy přístupny každému bez omezení.

³⁴⁰ Viz kapitola 1.

³⁴¹ Srov. ADAMOVIČ, Hana. *Bezodůvodné obohacení v užívacích vztazích založených normami veřejného práva*. Dostupné v systému ASPI [cit. 10. 2. 2017].

Zákonodárce jistě nechtěl takto veřejná prostranství vymezit. Za veřejná prostranství je proto nutno považovat pouze ty prostory v obci ve veřejném užívání, které jsou v zastavěném či zastavitelném území obce. Právě vymezení zastavěné či zastavitelné plochy v územním plánu pak dle mého názoru představuje onu Černínovu sídelní potřebu, která je nutná ke vzniku veřejného prostranství. Sídelní potřeba je dle mého názoru dána automaticky a to historickým či současným rozvojem obce, proto není nutno při vzniku veřejného prostranství v intravilánu obce nutné sídlení potřebu zkoumat.

S K. Černínem lze jednoznačně souhlasit, že v případě vzniku veřejného prostranství je nutné vždy zkoumat, zda s jeho vznikem vlastník souhlasil.³⁴² Je nutné jednak zkoumat, zda vlastník nebo jeho právní předchůdce prostor veřejnému užívání nevěnoval výslovně, rovněž jak byl vlastníkův prostor vždy užíván, jestli byl např. vždy historicky užíván jako veřejné prostranství, a až poté je možné konstatovat, že se v tomto případě historicky vyvinul institut veřejného užívání, a to ve své podstatě konkludentním souhlasem vlastníka. V případě, že dlouhodobé či historické užívání nelze dovodit, je nutné aplikovat ustanovení o bezdůvodném obohacení a přiznat vlastníkovu náhradu za užívání jeho pozemku jako veřejného prostranství. Dle mého názoru je také nutné zkoumat, zda si byl vlastník vědom užívání svého pozemku jako veřejného prostranství, zda se tomu snažil zabránit, případně po jakou dobu byl nečinný.

V případě dlouhodobé nečinnosti vlastníka je nutné také vyjít ze zásady upravené v čl. 11 odst. 3, že vlastnictví zavazuje. I vlastník má své povinnosti a je nucen se o své vlastnictví starat. Proto pokud vlastník o užívání jeho pozemku jako veřejného prostranství věděl, avšak neučinil v přiměřené době opatření, aby takto jeho pozemek užíván nebyl, je dle mého názoru možné dovodit konkludentní souhlas s veřejným užíváním. Do úvahy také přichází praktická možnost vlastníka učinit dostatečná opatření, aby jeho pozemek nebyl užíván jako veřejné prostranství. Jiné bude postavení vlastníka žijícího v obci, který má svůj majetek „tak říkajíc pod nosem“, a vlastníka z druhého koutu Republiky, který je schopen své vlastnictví reálně kontrolovat třeba jen jednou ročně.

V těchto případech je proto na obcích, aby docílily narovnání s vlastníkem pozemku uzavřením nájemní smlouvy či jeho odkoupením a předešly tak případným sporům o vydání bezdůvodného obohacení. Na druhou stranu jsem si vzhledem k současnému vývoji judikatury vědom nevýhodného postavení obcí v otázce vzniku veřejných prostranství na pozemcích soukromých vlastníků, avšak je namístě chránit vlastnické právo vlastníků

³⁴² ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 816.

těchto pozemků. Nicméně je nutné najít kompromis mezi zájmy obce na užívání, a vůbec životu ve veřejném prostoru, a zájmy vlastníků, kteří tento veřejný prostor vlastní.

Dle mého názoru je tak vždy nutné zkoumat právě vůli vlastníka a jeho postoj k užívání jeho pozemku jako veřejného prostranství. Je-li užívání tohoto pozemku jako veřejné prostranství historické nebo je-li vlastník dlouhodobě nečinný, ač ví, že jeho pozemek je takto užíván, je nutné dovést jeho konkludentní souhlas s veřejným užíváním a v takovém případě dovést dobrovolné omezení vlastnického práva, za něž náhrada nenáleží. V opačném případě je nutné k tomuto omezení přistupovat jako k omezení nucenému, jehož náhradu představuje vydání bezdůvodného obohacení.

4. Obsah a druhy veřejného užívání

4.1. Obsah veřejného užívání

Již J. Janovský došel k závěru, že kromě výslovně legislativně zakotveného obsahu veřejného užívání u veřejných vod, je určení obsahu veřejného užívání v konkrétních případech velmi obtížné.³⁴³ J. Staša pak dospívá k závěru, že vzhledem k tomu, že obsah veřejného užívání nemusí být právní normou vůbec specifikován, je nutné v takovém případě dovodit, že se musí jednat o užívání obvyklé vzhledem k účelovému určení daného povahou toho kterého materiální statku.³⁴⁴ Zároveň musí být toto užívání přiměřené faktickému stavu užívaného materiálního statku. V neposlední řadě musí jít také o užívání, které nevyklučuje užívání ostatními i potenciálními uživateli.³⁴⁵

Obsah veřejného užívání je však spojen úzce s formou věnovacího aktu. Ve věnovacím aktu je často, resp. může být, vyjádřen i obsah veřejného užívání.³⁴⁶ Obsah veřejného užívání je také sekundárně určen a neoddělitelně spojen i s druhem veřejného užívání. Jiný obsah veřejného užívání je nutno dovodit u užívání obecného a jiný u užívání zvláštního. Každý druh veřejného užívání proto vykazuje určitá specifika obsahu veřejného užívání, čímž jej prakticky odlišuje od ostatních druhů veřejného užívání. Není-li obsah veřejného užívání takto určen, je namístě aplikovat Stašovy závěry.

Zákon, resp. věnovací akt ve formě zákona, často určuje obsah veřejného užívání. Obsah veřejného užívání vod je např. určen § 6 a 7 VodZ tak, že „*každý může na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení.*“ Totéž platí pro „*zachycování povrchových vod jednoduchými zařízeními na jednotlivých pozemcích a stavbách nebo ke změně přirozeného odtoku vod za účelem jejich ochrany před škodlivými účinky těchto vod*“. Každý je taktéž oprávněn užívat povrchové vody k plavbě a odebírání vody potřebné k provozu plavidel.

³⁴³ JANOVSKEÝ, Jaroslav. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991-2. Janovský měl na mysli zejména veřejné cesty a mořské břehy.

³⁴⁴ Jak bylo řečeno v kapitole druhé, J. Staša předmět veřejného užívání označuje jako materiální statky. V této práci je používán pojem veřejné věci.

³⁴⁵ STAŠA, Josef. IN HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

³⁴⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 301.

Obecné užívání lesa je pak definováno § 19 LesZ tak, že „každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest“.

Obdobně vymezuje i § 19 ZPK obecné užívání pozemních komunikací, a to tak, 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 k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak“.

Obsah veřejného užívání je obdobně vymezen i v dalších případech věnování veřejnému užívání formou zákona.³⁴⁷

V případě zvláštního užívání může být obsah veřejného užívání vymezen zákonem, a také správním aktem, kterým je tzv. zvláštní užívání povoleno. Opět lze jako typické příklady uvést zvláštní užívání vod a pozemních komunikací. V § 25 ZPK jsou stanoveny případy, kdy nelze toto užívání zahrnout pod užívání obecné a je nutno je považovat za užívání zvláštní. Bližší podmínky zvláštního užívání pak vyplývají ze správního rozhodnutí (povolení), kterým je zvláštní užívání dovoleno. Obdobně i § 8 VodZ stanoví činnosti, které nejsou užíváním obecným, ale zvláštním. Podmínky, rozsah, účel a povinnosti při zvláštním užívání vod se opět stanoví ve správním rozhodnutí (povolení), kterým je zvláštní užívání dovoleno.³⁴⁸

Obsah veřejného užívání v případě věnování podzákoným předpisem bude vždy vyjádřen v podzákoném právním předpise, neboť tímto předpisem se věc stane nejen veřejnou věcí, resp. bude umožněno její veřejné užívání, ale stanoví i konkrétní podmínky tohoto užívání. Jedná se totiž často o různé návštěvní či provozní řády, obsahující rozsah užívání včetně práv a povinností uživatelů.³⁴⁹

V případě faktického věnování je nutno dovodit, že obsah veřejného užívání bude často dán samotným věnovacím aktem. Přesněji může být dán tímto věnovacím aktem. Pokud dán není, je nutno dovodit, že musí jít o užívání obvyklé vzhledem k účelovému určení daného povahou veřejné věci, a zároveň takové, které nevyklučuje užívání ostatními i potencionálními uživateli.

³⁴⁷ Srov. např. § 63 ZOPK.

³⁴⁸ Viz § 9 odst. 1 věta první VodZ: „Povolení k nakládání s vodami se vydává na časově omezenou dobu. V povolení k nakládání s vodami se stanoví účel, rozsah, povinnosti a popřípadě podmínky, za kterých se toto povolení vydává...“

³⁴⁹ Srov. např. § 19 ZOPK opravující vydávání návštěvních řádů národních parků formou opatření obecné povahy orgánem ochrany přírody.

Příkladem jsou účelové pozemní komunikace. Věnuje-li vlastník svůj pozemek veřejnému užívání jako veřejnou cestu – veřejně přístupnou účelovou komunikaci, znamená to sice, že je povinen umožnit užívání účelové komunikace ve smyslu § 19 ZPK, ale je oprávněn určit, že tato cesta bude sloužit např. pouze pro pěší.³⁵⁰ Není tak pravdou, že na konkrétní obsah užívání věci, která je předmětem veřejného užívání, nemá vliv projev vůle vlastníka.³⁵¹

Obdobně v případě zvláštního užívání veřejně přístupných účelových komunikací je nutno dovodit, že jejich zvláštní užívání a vůbec obsah tohoto užívání záleží výlučně na vůli vlastníka. Ustanovení § 25 ZPK upravující zvláštní užívání pozemních komunikací se totiž vztahuje pouze na kategorie vyjmenované tímto ustanovením, tedy dálnice, silnice a místní komunikace. Účelové komunikace nejsou v tomto ustanovení uvedeny záměrně. Nevylučuje to však zvláštní užívání účelových pozemních komunikací. Vzhledem k jejich značnému soukromoprávnímu charakteru je nutno učinit závěr, že zvláštní užívání a jeho obsah určuje sám vlastník.³⁵²

Vedle obsahu veřejného užívání existují i určité meze veřejného užívání. Meze mohou vyplývat ze zákona nebo mohou být určeny i jiným způsobem.³⁵³ Kupříkladu pozemní komunikace může užívat každý ve smyslu § 19 ZPK pouze v mezích právních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích.³⁵⁴ Veřejné užívání lesa je omezeno tak, že každý uživatel je: „*povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců*“.³⁵⁵

Obdobně se při obecném užívání vod „*nesmí ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných*“.³⁵⁶

Konečně např. při obecném užívání krajiny je povinen si každý počínat tak, aby nepůsobil škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahoval do práv na ochranu osobnosti nebo sousedských práv. Je přitom povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy.³⁵⁷

³⁵⁰ JANOVSKÝ, Jaroslav. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 992.

³⁵¹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

³⁵² MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016 s. 32.

³⁵³ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

³⁵⁴ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

³⁵⁵ Viz § 19 odst. 1, věta druhá LesZ.

³⁵⁶ Viz § 6 odst. 3 VodZ.

³⁵⁷ Viz § 63 odst. 1 a 2 ZOPK.

Vzhledem k tomu, že veřejné a především obecné užívání představuje realizaci svobody pohybu, může být veřejné užívání omezeno v souvislosti s omezeními svobody pohybu vyplývajícími ze zvláštních zákonů. Může se jednat o omezení či zákaz vstupu do určitých území či ochranných pásem.

Například dle § 16 odst. 2 písm. b) ZOPK je v první zóně národního parku zakázáno vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, s výjimkou vlastníků a nájemců pozemků. Vstup a vjezd je také zakázán do ochranného pásma I. stupně dle § 30 odst. 7 VodZ. Zákaz se ale nevztahuje na osoby, které mají právo vodu z vodního zdroje odebírat – tedy osoby mající povolení ke zvláštnímu užívání dle § 8 VodZ, a dále osoby, které vlastní vodní díla vodárenských nádrží.

Veřejné užívání může být omezeno i dočasně, a to na základě zákona, opatření obecné povahy nebo správního aktu.³⁵⁸ Příkladem je dočasné omezení obecného užívání vod dle § 6 odst. 4³⁵⁹ či § 109 odst. 1 VodZ³⁶⁰ nebo omezení obecného užívání pozemních komunikací uzavírkami či objížděkami dle § 24 ZPK.

4.2. Druhy veřejného užívání

Dlouhodobě u nás převažuje dělení veřejného užívání na dva druhy, jedná se o dualismus veřejného užívání, užívání obecné a zvláštní.³⁶¹ S tímto vymezením se lze setkat ostatně i v některých samotných zákonech upravujících veřejné užívání veřejných věcí. Příkladem je § 19 ZPK nazvaný obecné užívání a § 25 ZPK, nazvaný zvláštním užíváním.

Rezervovaně se staví odborná literatura k vymezení dalších druhů veřejného užívání.³⁶² Nicméně veřejné užívání nelze zúžit na pouhé užívání obecné ve smyslu užívání veřejných věcí neurčitým okruhem uživatelů přístupných bez omezení a zvláštní, jako každé užívání jiné než obecné. Uvedený přístup lze označit „za jakési úzké vymezení veřejného užívání“. Základem úzkého vymezení veřejného užívání je užívání obecné, přičemž zvláštní je každé

³⁵⁸ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

³⁵⁹ „Vodoprávní úřad může obecné nakládání s povrchovými vodami rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm k porušování povinností podle odstavce 3 nebo z důvodu bezpečnosti osob.“

³⁶⁰ „Vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména je-li přechodný nedostatek vody nebo je-li ohroženo zásobování obyvatelstva vodou nebo došlo-li k jednorázovému odběru pitné vody z vodovodní sítě ... může vodoprávní úřad rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit na dobu nezbytně nutnou povolená nakládání s vodami, popřípadě tato nakládání omezit nebo i zakázat...“

³⁶¹ JANOVSKEJ, Jaroslav. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991., STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

³⁶² STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 224.

jiné než obecné. Přičemž z logiky věci plyne, že množina obecného užívání by měla být širší než množina zvláštního užívání. V opačném případě by množina obecného užívání byla ve své podstatě množinou „zvláštní“ k de facto „obecné“ množině užívání zvláštního.

Je tomu tak proto, že věci, které jsou užívány veřejností, tedy neurčitým okruhem uživatelů, určitým způsobem, ať už upraveným právními norami či z vůle vlastníka, je celá řada. Tyto způsoby, podmínky a vznik užívání se od sebe značně odlišují. Může proto vyvstat problém, jak vlastně rozlišit od sebe obecné a zvláštní užívání.

Klasický znak, který odlišuje obecné a zvláštní užívání, se projevuje v tom, že právní možnost obecně užívat vyplývá přímo ze zákona, kdežto ke zvláštnímu užívání je nutné správní rozhodnutí, resp. povolení či souhlas. V předešlé kapitole bylo popsáno, že vznik veřejného užívání může vyplývat nejen ze zákona či správního aktu, ale také z vůle vlastníka či podzákonným nebo vnitřním předpisem. Veřejné věci takto vzniklé, resp. jejich užívání proto nelze podřadit pod klasické druhy veřejného užívání, ani obecné ani zvláštní. Je i proto logické, že například německá právní věda se nezabývá samotnými druhy veřejného užívání, ale druhy tzv. veřejných věcí, na něž se váže již samotné užívání.

Německá správní věda proto rozlišuje obecně veřejné věci a veřejné věci ve veřejném užívání (*Öffentliche Sachen im Zivilgebrauch*) a veřejné věci v užívání veřejnou správou v jakémsi správním užívání (*Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch*).³⁶³ Věci ve veřejném užívání jsou pak věci, které jsou užívány soukromými osobami, věci ve správním užívání slouží veřejné správě k zabezpečování jejích úkolů a funkcí, a proto mohou být také i z těchto důvodů využívány veřejností. Věci ve veřejném užívání se pak dále ještě dělí na věci v obecném užívání (*Sachen im Gemeingebrauch*), na věci ve zvláštním užití (*Sachen im Sondergebrauch*)³⁶⁴, a nakonec na věci v tzv. ústavním či institucionálním užívání (*Sachen im Anstaltgebrauch*)³⁶⁵.

Pokud bychom pominuli možnosti vzniku určitých zvláštních užívacích vztahů ve veřejném právu, bylo by možné tyto specifické užívací vztahy ve veřejné správě podřadit pod obecné či zvláštní užívání. Tímto by ale vznikly dvě zcela nesourodé skupiny užívacích vztahů, kde by mohlo být sporné, pod kterou skupinu, ten který užívací vztah podřadit.

Osobně mám za to, že není třeba soustředit se vždy na předmět veřejného užívání, tedy veřejnou věc, neboť její právní povaha je vždy víceméně stejná. Rozdílné jsou však podmínky

³⁶³ PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 37.

³⁶⁴ Věci ve *zvláštním užití*, resp. v našich podmínkách užívání vod je třeba odlišovat od věcí ve *zvláštním užívání* (*Sondernutzung*), které se týká věcí v obecném užívání (*Sachen im Gemeingebrauch*) a lze jej přirovnat k českému zvláštnímu užívání pozemních komunikací.

³⁶⁵ ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 483.

a možnosti jejího užívání, což souvisí spíše se samotným druhem užívání než s věcí samotnou. Z tohoto důvodu mám za to, že by se mělo rozlišovat mezi jednotlivými druhy veřejného užívání, které poté budou určující pro podmínky a limity samotného užívání. Aniž bych zavrhoval zcela tradiční dělení na obecné a zvláštní užívání, lze veřejné užívání pojímat i v širším slova smyslu, zahrnujícím i jiné druhy užívacích vztahů ve veřejné správě, které je možno považovat za užívání veřejné.

Pojem veřejné užívání je tak zastřešujícím pojmem pro jakékoli užívání věci s veřejným účelem. I z toho důvodu mám za to, že není třeba vytvářet dvě velké skupiny užívacích vztahů ve veřejném právu, kterak to činí německá právní věda ve vztahu k veřejným věcem. Jelikož jsou totiž věci užívané správními úřady užívány pro potřeby výkonu veřejné správy i občany, tedy veřejností, je nutno i tzv. správní užívání pojímat jako součást veřejného užívání. Užívání věci čistě veřejnou správou proto nelze podřadit pod veřejné užívání, neboť v tomto případě je veřejnost z užívání vždy vyloučena.

V závislosti na podmínkách a vzniku veřejného užívání lze proto rozlišovat tyto druhy veřejného užívání:

1. Obecné užívání
2. Zvláštní užívání
3. Správní užívání
4. Institucionální či ústavní užívání

Uvedené skupiny se odlišují od sebe nejen vznikem, ale také okruhem uživatelů, zejména ale také způsobem, rozsahem a podmínkami užívání veřejné věci.

4.3. Obecné užívání

Obecné užívání představuje základní a zřejmě nejstarší druh veřejného užívání.³⁶⁶ Právní možnost obecného užívání vyplývá buď z přirozené povahy veřejné věci, jako v případě ovzduší, nebo ze zákona, jako je tomu například u pozemních komunikací, lesa, krajiny či říčních přístavů.³⁶⁷ Obecné užívání může vzniknout i faktickým věnováním, například u některých druhů veřejných prostranství (parky či veřejná zeleň). Se vznikem právní možnosti tak není spojen žádný úkon vykonavatele veřejné správy.³⁶⁸

³⁶⁶ Obdobně i v německé literatuře je obecné užívání považováno za klíčový pojem práva veřejných věcí. Srov. MAGER, Ute, SOKOL, Ljuba. Gemeingebrauch im Recht der öffentlichen Sachen. *Juristische Ausbildung*, 2012, roč. 34, č. 12, s. 913.

³⁶⁷ Viz § 19 ZPK, § 19 LesZ či § 63 ZOPK.

³⁶⁸ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

Obecné užívání také představuje nejtypičtější druh veřejného užívání. Jedná se o užívání veřejných věcí přístupných každému bez omezení, neurčitým okruhem uživatelů, za podmínek stanovených zákonem či jiným věnovacím aktem.

Subjektem obecného užívání může proto být prakticky každý bez jakýchkoli omezujících podmínek (ovzduší³⁶⁹), nebo jsou podmínky stanoveny samotným zákonem či věnovacím aktem, jako v případě užívání pozemních komunikací, lesa, krajiny nebo veřejného prostranství.

Za prostory v obecném užívání lze považovat i vlaková či autobusová nádraží. Ty jsou totiž přístupny každému bez omezení, přičemž způsob jejich užívání může, ale nemusí být upraven různými řády vydávanými provozovatelem. Autobusová či vlaková nádraží lze dle mého názoru zahrnout i pod pojem veřejná prostranství ve smyslu § 34 OZř, neboť nádraží či nástupiště často součást veřejných prostranství tvoří.

Obecné užívání může být také dočasně omezeno.³⁷⁰ Může se jednat také o užívání bezplatné nebo může být spojeno s daňovou či poplatkovou povinností.

Příkladem je zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací, které je upraveno v § 20 – 23 ZPK. V daňové sféře pak zpoplatnění obecného užívání představuje silniční daň upravená v zákoně č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

Další z možností zpoplatnění obecného užívání představuje § 23 ZPK. V tomto případě jde o zpoplatnění určitých způsobů užití místních komunikací ve městech a obcích, zejména pro účely parkování. Zpoplatnění je pak realizováno formou zakoupení parkovacího lístku nebo vydáním tzv. parkovacích karet.³⁷¹

Ze strany obcí lze zpoplatnit obecné užívání také na základě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (dále jen ZMístP). Obec tak může učinit předně poplatkem za užívání veřejného prostranství a poplatkem za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst.³⁷²

³⁶⁹ Myšleno obecně neboť jak již bylo v této práci zmíněno, v případě ovzduší lze hovořit i o zvláštním užívání, neboť k vypouštění určitých látek v definovaném množství stacionárními zdroji je potřeba povolení či souhlasu orgánu ochrany ovzduší. Viz § 11 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

³⁷⁰ Srov. dočasné omezení obecného užívání vod dle § 6 odst. 4 VodZ nebo omezení obecného užívání pozemních komunikací uzavírkami či objízďkami dle § 24 ZPK.

³⁷¹ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 129.

³⁷² Viz. § 1 písm. c), f). ZMístP.

V předválečné literatuře bylo za nejtypičtější příklad obecného užívání uváděno užívání pozemních komunikací a vod. Dalšími příklady obecného užívání jsou obecné užívání lesa a přístup do krajiny.³⁷³ Na těchto příkladech lze nejlépe ukázat vznik i obsah obecného užívání.

4.3.1. Obecné užívání pozemních komunikací

Pozemní komunikace představují širokou škálu cest a stezek od dálnic až po vyšlapané či vyježděné koleje v krajině. O pozemních komunikacích lze také označit jako veřejné cesty. Veřejnost je dána právě možností je veřejně užívat, tj. tím že jsou každému přístupné bez omezení. Veřejné cesty se proto obecným užíváním zásadně odlišují od cest soukromých, nikoli tedy jejich stavebnětechnickým provedením. Asfaltová cesta proto může existovat jako cesta veřejná, ale i jako cesta soukromá. U ní záleží ryze na vlastníkově, komu umožní její užívání.

Veřejné cesty a jejich užívání je upraveno v již zmiňovaném ZPK. Tento právní předpis však není jediným právním předpisem, ve kterém by bylo možno nalézt podmínky užívání pozemních komunikací. Dle § 19 ZPK je možno obecně užívat pozemní komunikace v mezích zvláštních právních předpisů. Je jím myšlen primárně zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Tímto se také veřejné cesty odlišují od cest soukromých, neboť na soukromé cesty se zákon o provozu na pozemních komunikacích nevztahuje.³⁷⁴

Pod obecné užívání pozemních komunikací je nutno zahrnout i některá užívání, která nejsou výslovně uvedena v § 19 ZPK a ani je nelze zahrnout pod zvláštní užívání ve smyslu § 25 ZPK. Jedná se například o umístování popelnic na komunikace nebo na okraje pozemních komunikací za účelem vyvezení odpadu popelářským vozem. Užívání komunikací se vyvinulo historicky a je bráno jako samozřejmost. Správci či vlastníci pozemních komunikací nepojímají takovéto užívání pozemních komunikací jako jejich nájem, ale jako součást služeb poskytovaných občanům, resp. součást obecného užívání pozemních komunikací. Lze snad konstatovat, že zpoplatnění takovéhoto užívání je provedeno nepřimo

³⁷³ Srov. JANOVSKEJ, Jaroslav. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 992 – 993, a JANOVSKEJ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 79 a násl.

³⁷⁴ Viz § 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích: „*Tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje: a) práva a povinnosti účastníků provozu na pozemních komunikacích b) pravidla provozu na pozemních komunikacích, c) úpravu a řízení provozu na pozemních komunikacích...*“

prostřednictvím poplatků za svoz komunálního odpadu.³⁷⁵ Pozemní komunikace jsou proto obecně užívány i umístováním odpadových nádob.

V první kapitole bylo uvedeno, že veřejné užívání obecně představuje realizaci svobody pohybu zaručené Listinou, přičemž tato svoboda je konkrétně zakotvena legislativně státem, kdy stát určuje, jak a za jakých podmínek jsou určití vlastníci povinni strpět omezení svého vlastnického práva z důvodu veřejného užívání jejich vlastnictví.

V případě obecného užívání cest je tato situace jednodušší v tom smyslu, že ZPK v § 9 přesně určuje, které subjekty mohou pozemní komunikace vlastnit. Jedná se v případě dálnic a silnic první třídy o stát, v případě silnic druhé a třetí třídy o kraje, v případě místních komunikací o obce a v případě účelových komunikací může být vlastníkem kdokoli. Znamená to, že značná většina pozemních komunikací je ve vlastnictví veřejnoprávních subjektů. Tímto je z hlediska vlastnického zajištěno nejen zabezpečení řádné a pravidelné údržby pozemních komunikací, ale přinejmenším také minimalizování počtu sporů o užívání pozemních komunikací. Veřejnoprávní subjekty jsou proto garantem obecného užívání pozemních komunikací.

V případě účelových komunikací je situace složitější. Účelová komunikace může vzniknout i na pozemku osoby soukromého práva. Mohou proto vzniknout „třecí plochy“ při užívání této kategorie pozemních komunikací. V předcházejících kapitolách bylo uvedeno, že zejména díky těmto sporům, byly nejvyšší soudní instance nuceny zabývat se charakterem veřejného užívání, ale zejména podmínkami jeho vzniku a jeho ústavní konformity s čl. 11 Listiny, zaručujícího vlastnické právo.

Ustanovení § 19 odst. 2 ZPK stanovuje také povinnosti uživatelů ve vztahu k předmětu obecného užívání, tedy veřejné věci, resp. samotné pozemní komunikaci. Dálnice, silnice, místní komunikace, jejich součásti a příslušenství je zakázáno znečišťovat nebo poškozovat.

Nejnižší kategorie pozemních komunikací, tedy komunikace účelové vyžadují trochu specifictější ochranu. Dálnice, silnice i místní komunikace vždy splňují určité technické parametry, minimálně ve smyslu § 9 ZPK se téměř vždy musí jednat o stavbu nejen ve smyslu občanskoprávním, ale i stavebnětechnickém. V případě účelové komunikace se může jednat o cestu s vozovkou, např. s asfaltovým povrchem či jiným stavebnětechnickým provedením, ale může se jednat i o vyježděné koleje, nebo prašnou cestu. Veřejně přístupné účelové komunikace bez vozovky je proto zakázáno poškozovat takovým

³⁷⁵ Poplatek může být obcí stanoven buď na základě § 10b ZMístP nebo dle § 17 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Obec takovouto povinnost ale stanovovat nemusí, poplatky za svoz komunálního odpadu jsou tedy fakultativně stanovovány obcí.

způsobem, kterým se znemožní jejich obecné užívání. Veřejně přístupné účelové komunikace s vozovkou je stejně jako u ostatních kategorií pozemních komunikací zakázáno znečišťovat nebo poškozovat.³⁷⁶

V souvislosti s účelovými pozemními komunikacemi je nutné zmínit, že ZPK rozlišuje ve smyslu § 7 dva druhy účelových komunikací, a to veřejně přístupné účelové komunikace, a neveřejně přístupné účelové komunikace. Neveřejně přístupné účelové komunikace jsou typicky komunikace v uzavřených areálech, např. továren či podniků, a to uzavřených fakticky či právně. Na tyto komunikace se pak nevztahuje obecné užívání pozemních komunikací, jejich užívání je dle § 7 odst. 2 ZPK dovoleno v rozsahu a způsobem jaký stanoví vlastník.

Jelikož účelové komunikace v těchto areálech téměř vždy budou ve vlastnictví vlastníka areálu a jejich vlastník stanoví i způsob a rozsah jejich užívání, je ochrana prostřednictvím ZPK poskytnuta pouze veřejně přístupným účelovým komunikacím. Ochrana neveřejně přístupných účelových komunikací je věcí a odpovědností vlastníka této komunikace.

Ustanovení § 19 odst. 2 a 3 ZPK pak stanoví zákaz některých dalších činností na pozemních komunikacích, jako např. zákaz na pozemní komunikace vypouštět vodu, splašky a jiné tekuté odpady, nebo zákaz neoprávněně odstraňovat, zakrývat, přemísťovat, osazovat nebo pozměňovat dopravní značky a dopravní zařízení, anebo na těchto věcech cokoliv umísťovat. Porušení těchto povinností je trestáno jako správní delikt.³⁷⁷

Obecné užívání některých pozemních komunikací je zpoplatněno formou časového poplatku a mýtného.³⁷⁸ Časový poplatek představuje klasická dálniční známka, jedná se tedy o možnost obecného užívání určitých pozemních komunikací po dobu vyznačenou na kupónu. Mýtné představuje zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací podle skutečně ujeté vzdálenosti.

Další možností zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací představuje § 23 ZPK. Tímto ustanovením je obcím dána možnost zřízení parkovacích zón v obci, a to za účelem účely organizování dopravy na území obce, nebude-li takovýmto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích či jiný veřejný zájem. Tyto oblasti obec vymezuje nařízením rady obce v přenesené působnosti dle § 11 a § 102 odst. 2 písm. d) OZř. V nařízení může obec např. vymezit oblasti obce k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin, nebo k

³⁷⁶ Viz § 19 odst. 2 a 3 ZPK.

³⁷⁷ Viz § 42a až 43 ZPK.

³⁷⁸ Viz § 20 – 23 ZPK.

odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy v obci na dobu potřebnou k provedení celního řízení. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení. Způsob placení je nejčastěji realizován formou zakoupení parkovacího lístku nebo vydáním tzv. parkovací karty.³⁷⁹

Obecné užívání veřejných cest, resp. vůbec existence veřejných cest, je často korektivem pro úpravu některých sporných právních vztahů. Jedním z účelů vyvlastnění je dle § 170 odst. 2 StZ i vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě, přičemž tímto nezbytným přístupem se rozumí přístup od veřejné cesty ke stavbě vlastníka.

Obdobně se lze napojení na veřejnou cestu domáhat dle § 1029 OZ. Podle tohoto ustanovení se může vlastník nemovité věci, na níž nelze řádně hospodařit či jinak ji řádně užívat proto, že není dostatečně spojena s veřejnou cestou, domáhat, aby mu soused za náhradu povolil nezbytnou cestu přes svůj pozemek. Nezbytnou cestu pak může zřídit i soud.³⁸⁰

Lze proto konstatovat, že v obecné rovině existuje právní nárok na napojení vlastnickovy nemovitosti na veřejnou cestu. Obecné užívání pozemních komunikací proto představuje jednu z nezbytných podmínek realizace vlastnického práva vlastníků, zejména tedy vlastníků pozemků a staveb, které nejsou součástí pozemku.

Obecné užívání pozemních komunikací lze dočasně částečně či úplně omezit, a to prostřednictvím uzavírek či objízdek ve smyslu § 24 ZPK. Omezení obecného užívání se uskutečňuje na základě správního rozhodnutí silničního správního úřadu, a to na žádost osoby, v jejímž zájmu má k uzavírce dojit.

Ve výjimečných případech, zejména hrozí-li nebezpečí z prodlení v případě živelní pohromy, dopravní nehody, zřícení nebo poškození objektů, musí příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a označit alespoň provizorním způsobem její vlastník nebo správce, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce. V případě havárie inženýrské sítě nebo jiného vedení je povinen příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít, a alespoň provizorně označit vlastník této inženýrské sítě nebo tohoto vedení, a věc neprodleně oznámit vlastníkovi pozemní komunikace nebo správci, je-li výkon správy pozemní komunikace zajišťován prostřednictvím správce.³⁸¹

³⁷⁹ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 129.

³⁸⁰ Viz § 1029 – 1036 OZ.

³⁸¹ Viz § 24 odst. 8 ZPK.

4.3.2. Obecné užívání vod

Obecné užívání vod neboli terminologií VodZ obecné nakládá s vodami, představuje další typický příklad obecného užívání. Obecné nakládání s vodami upravuje § 6 a 7 VodZ. Podle těchto ustanovení může každý na vlastní nebezpečí a bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení. Povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu není rovněž třeba k zachycování povrchových vod jednoduchými zařízeními na jednotlivých pozemcích a stavbách nebo ke změně přirozeného odtoku vod za účelem jejich ochrany před škodlivými účinky těchto vod. Každý je taktéž oprávněn užívat povrchové vody k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel bez povolení vodoprávního úřadu.

Podstatné u obecného užívání vod je především to, že se jedná o užívání pro vlastní potřeby. Zákon dovoluje nejen odebírání, ale také zadržování povrchových vod jednoduchými zařízeními, ale taktéž změny přirozeného odtoku vod za účelem ochrany před jejich škodlivými účinky. Zákon nemá na mysli změny koryt vodních toků nebo drobných vodních toků, nýbrž zakotvuje možnost stavby jednoduchých retenčních nádrží pro zadržování povrchových vod či různých žlabů či odtokových kanálů tak, aby nedocházelo např. k podmáčení staveb.

K realizaci vodních děl ve smyslu § 55 VodZ však povolení vodoprávního úřadu nutno je. S ohledem na § 6 VodZ § 55 odst. 2 VodZ negativně vymezuje ty stavby související s vodami, které se za vodní díla nepovažují, a tudíž k jejich realizaci povolení vodoprávního úřadu není třeba. Za vodní díla se proto nepovažují zejména jednoduchá zařízení mimo koryta vodních toků na pozemcích nebo stavbách k zachycení vody a k jejich ochraně před škodlivými účinky povrchových nebo podzemních vod, vodohospodářské úpravy, bezodtokové jímky včetně přítokového potrubí, vnitřní vodovody a vnitřní kanalizace, vodovodní a kanalizační přípojky a další stavby. Výčet je proti demonstrativní.

Obsah obecného užívání vod je také dán povinnostmi uživatelů. Uživatelé nesmí při obecném nakládání s vodami ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných. Podmínky provozovatelů plavidel podrobněji upravuje § 7 odst. 2 – 8 VodZ. Zejména je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a na nádržích určených povolením nebo rozhodnutím

vodoprávního úřadu podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 VodZ nebo podle dřívějších předpisů pro chov ryb.

Stejně jako u obecného užívání pozemních komunikací, může být i obecné nakládání s vodami upraveno, omezeno či zakázáno, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm např. k ohrožování jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vod nebo z důvodu bezpečnosti osob. Toto omezení provádí vodoprávní úřad rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy.³⁸²

4.3.3. Přístup do krajiny

Přístup do krajiny představuje obecné užívání krajiny, spočívající ve volném průchodu přes pozemky v krajině ve vlastnictví zákonem daných subjektů. Každý má proto dle § 63 odst. ZOPK právo na průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce a právnických osob. Jak bylo uvedeno v první kapitole, volný průchod krajinou je nutno dovodit i přes pozemky ve vlastnictví kraje. V opačném případě by vznikala neodůvodněná nerovnováha v omezení vlastnického práva mezi obcemi a kraji, přičemž v obou případech se jedná o samosprávné veřejnoprávní korporace. Obce by tak byly omezeny ve svém vlastnickém právu více než kraje.

Pozemky, na které se vztahuje volný průchod krajinou, jsou vymezeny jednak pozitivně a jednak negativně. Z volného průchodu krajinou jsou vyloučeny dle § 63 odst. 3 ZOPK zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou pak z přístupu do krajiny vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka. Z volného průchodu krajinou jsou tak vyloučeny pozemky, které jsou užívány buď pro pěstování specifických plodin, nebo u kterých je preferováno právo na soukromí jejich vlastníků před právem na volný průchod.

Právě rozlišení pozemků v krajině, na které se volný průchod vztahuje nebo nevztahuje, je z těchto důvodů značně obtížné. Osoba využívající práva na volný průchod krajinou totiž není schopna reálně rozpoznat, na jakém pozemku se nachází (z hlediska jeho druhu) a v čím vlastnictví.³⁸³ Tento problém by bylo vhodné v budoucnu legislativně ošetřit, a to např. tak,

³⁸² Viz § 6 odst. 4 VodZ.

³⁸³ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 346, nebo KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In NECKÁŘ, Jan, RADVAN, Michal, SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří (ed.) *Acta Universitatis Brunensis Iuridica No 337*. Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s. 1844.

že volný průchod krajinou se bude vztahovat na pozemky v jakémkoli vlastnictví s výjimkou určitých druhů pozemků, jak je to ostatně obdobně nyní.

Přístup do krajiny je umožněn za podmínky, že jím nebude způsobena škoda na majetku či zdraví jiné osoby a nezasáhne do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Každý je při volném průchodu krajinou povinen respektovat také oprávněné jiné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy.³⁸⁴

Vlastníci pozemků, na které se vztahuje volný průchod krajinou, pak mají povinnost v případě oplocení těchto pozemků zajistit technickými nebo jinými opatřeními možnost jejich volného průchodu na vhodném místě pozemku. Prakticky se bude jednat „o jakési“ průchody nebo branky, např. průchody skrz obory pro lesní zvěř.³⁸⁵

Podmínky pro volný průchod krajinou jsou stanoveny velmi obecně, praxe či soudní judikatura zatím ale nenasvědčuje tomu, že by vznikaly podstatné rozpory mezi vlastníky pozemků a uživateli. Je to dáno zřejmě i tím, že volný průchod krajinou se vztahuje především na pozemky ve vlastnictví veřejnoprávních subjektů.

Dle § 63 odst. 3 ZOPK může být volný průchod krajinou upraven či omezen odlišně, což upravuje např. LesZ.

4.3.4. Obecné užívání lesa

V případě úpravy obecného užívání lesa se tedy jedná o speciální úpravu oproti obecné úpravě přístupu do krajiny dle ZOPK. Les je taktéž součástí krajiny, tudíž by na něj bez této speciální úpravy dopadal přístup do krajiny ve smyslu § 63 ZOPK. ZOPK ale předpokládá, že pro určité části krajiny je možno obecné užívání omezit či upravit odchylně. Tuto odchylnou úpravu obecného užívání obsahuje § 19 a 20 LesZ.

Obecné užívání lesa³⁸⁶ spočívá v možnosti každého vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat v lese pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest.

Obsah obecného užívání lesa je specifikován řadou podmínek a zákazů. Obecné užívání lesa je pak možno pouze za podmínky, že uživatel nebude les poškozovat, narušovat lesní prostředí a bude dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.³⁸⁷

³⁸⁴ Viz § 63 odst. 2 ZOPK.

³⁸⁵ STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 346.

³⁸⁶ Co se rozumí lesem je definováno v § 2 LesZ. Z definice lesa dle tohoto ustanovení je nutno dovodit, že obecné užívání lesa se nevztahuje pouze na les ve smyslu lesních porostů, ale i na další pozemky určené k plnění funkcí lesa ve smyslu § 3 LesZ jako např. pozemky, na nichž byly z důvodu těžby lesní porosty odstraněny.

³⁸⁷ Viz § 19 odst. 1 LesZ.

Ustanovení § 20 LesZ ukládá uživatelům, ale i vlastníkům lesa celou řadu zákazů určitých činností z důvodu ochrany lesa a jeho funkcí. Jednou z těchto funkcí je dnes zřejmě převažující funkce mimoprodukční,³⁸⁸ tedy funkce lesa zejména pro účely rekreační a životního prostředí. Obecné užívání pak úzce s mimoprodukční funkcí lesa souvisí. Cílem těchto zákazů je proto mimo jiné zachovat i možnost obecného užívání lesa pro ostatní uživatele a v širším časovém horizontu i budoucí generace.

V lesích je dle § 20 LesZ zakázáno např. rušit klid a ticho, provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty, vyzvedávat semenáčky a sazenice stromů a keřů lesních dřevin, sbírat semena lesních dřevin, jmelí a ochmet, sbírat lesní plody způsobem, který poškozuje les, jezdit a stát s motorovými vozidly, nebo pást dobytek, umožňovat výběh hospodářským zvířatům a průhon dobytka lesními porosty, a taktéž znečišťovat les odpady a odpadky. Je taktéž zakázáno rozdělovat nebo udržovat otevřené ohně, a to i do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.

Některé z těchto zákazů se však nevztahují na výkon práva myslivosti, a z některých může vlastník udělit výjimku. Příkladem je výjimka ze zákazu nerušit v lese ticho a klid, nejezdit na kole, koni, lyžích nebo saních mimo vyznačené cesty, nebo například jezdit a stát v lese s motorovými vozidly.

Je vhodné zmínit také rovněž organizované nebo hromadné sportovní akce, které lze v lese konat pouze na základě oznámení orgánu státní správy lesů. V oznámení, které musí být předloženo nejméně 30 dnů před dnem konání této akce, pořadatel uvede místo a termín konání této akce, předpokládaný počet účastníků, způsob zajištění a souhlas vlastníka lesa. Orgán státní správy lesů může do 15 dnů ode dne doručení oznámení stanovit doplňující podmínky.³⁸⁹

Stejně jako u veřejných cest či vod lze obecné užívání lesa dočasně omezit. Lze tak učinit na návrh vlastníka lesa nebo podnětu orgánu státní správy lesů, a to z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů. Orgán státní správy lesů tak činí rozhodnutím o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, nejvýše však na dobu tří měsíců. Totéž lze stanovit také nařízením obce s rozšířenou působností. Stanovenou dobu lze stejným způsobem prodloužit nejvýše o tři měsíce.³⁹⁰

³⁸⁸ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon, komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 4.

³⁸⁹ Viz § 20 odst. 5 LesZ.

³⁹⁰ Viz § 19 odst. 3 LesZ.

4.4. Zvláštní užívání

Oprávnění ke zvláštnímu užívání v drtivé většině případů vyplývá z konkrétního aktu aplikace práva, typicky správního rozhodnutí. Oprávnění ke zvláštnímu užívání vždy vzniká jmenovitě určenému adresátovi. Obsah zvláštního užívání tak vyplývá z tohoto aktu.³⁹¹ Za zvláštní užívání můžeme ale považovat i užívání některých veřejných věcí se souhlasem vlastníka. Pak je ale sporné, zda se jedná pouze o výraz oprávnění vlastníka nakládat se svou věcí, nebo o povolení zvláštního užívání.

Rozdíl bude zřejmě nutno spatřovat v tom, zda zákon toto zvláštní užívání povoluje pouze se souhlasem vlastníka. V takovém případě můžeme hovořit taktéž o zvláštním užívání, nepovolovaném správním rozhodnutím, ale na základě zákona souhlasem vlastníka. V případě, že zákon takovou možnost neupravuje, je nutno takovéto oprávnění podřadit pod výsostné právo vlastníka nakládat se svou věcí, avšak takovým způsobem, aby nedocházelo k omezování či narušování účelu, kterému veřejná věc slouží.

Příkladem je zvláštní užívání pozemních komunikací³⁹² a lesa. Zvláštní užívání pozemních komunikací je upraveno v § 25 ZPK³⁹³, avšak toto ustanovení hovoří pouze o zvláštním užívání dálnic, silnic a místních komunikací. Účelových pozemních komunikací se toto ustanovení netýká. Nicméně činnosti uvedené v tomto ustanovení považované za zvláštní užívání nelze z tohoto důvodu vyloučit u účelových komunikací.

³⁹¹ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221.

³⁹² Ke zvláštnímu užívání (*Sondernutzung*) pozemních komunikací v německém právu srov. STUHLIK, Holger. *Straßenrechtliche Sondernutzungen*. Gewerbearchiv 2004, 2004, s. 143 -152.

³⁹³ Zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace je

- a) přeprava zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů a užívání vozidel, jejichž rozměry nebo hmotnost přesahují míru stanovenou zvláštními předpisy,
- b) užití dálnice nebo silnice pro motorová vozidla silničními motorovými vozidly, jejichž nejvyšší povolená rychlost je nižší, než stanoví zvláštní právní předpis,
- c) užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro
 1. zřizování a provozování zařízení pro písemnou, obrazovou, světelnou nebo jiným způsobem prováděnou reklamu nebo propagaci (dále jen „reklamní zařízení“),
 2. umístění, skládání a nakládání věcí nebo materiálů nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny (zařízení stavenišť, skládka stavebních hmot nebo paliva apod.),
 3. provádění stavebních prací,
 4. zřizování vyhrazeného parkování,
 5. zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejních a jiných podobných zařízení,
 6. audiovizuální tvorbu,
- d) umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení všeho druhu v silničním pozemku, na něm nebo na mostních objektech,
- e) pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu,
- f) výjimečné užití silnice nebo místní komunikace pásovými vozidly Armády České republiky nebo historickými vozidly, jejichž kola nejsou opatřena pneumatikami nebo gumovými obručemi.
- g) výjimečné užití místní komunikace a silnice samojízdnými pracovními stroji a přípojnými vozidly traktorů, které nemají schválenou technickou způsobilost podle zvláštního právního předpisu.

Tyto činnosti je proto možno na účelových komunikacích provádět pouze se souhlasem vlastníka. Nicméně zákon výslovně tuto možnost nezakotvuje. Je proto nutno dovodit, že činnosti, které jsou jinak zvláštním užíváním na ostatních kategoriích pozemních komunikací, nejsou zvláštním užíváním účelových komunikací, ale jsou dovoleny pouze se souhlasem vlastníka účelové komunikace.

Naproti tomu dle § 19 odst. 2 LesZ mohou chovatelé včel se souhlasem vlastníka lesa a v zájmu podpory ekologické rovnováhy, opylování rostlin, využití medovice a zlepšení produkce semen lesních dřevin, umisťovat svá včelstva na lesních pozemcích za předpokladu dodržování povinností vyplývajících z § 19 odst. 1 věty druhé LesZ, tedy za předpokladu nepoškozování, nenarušování lesního prostředí a dbaní pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.

Toto užívání lze považovat za jiné užívání než obecné, tedy užívání zvláštní, nicméně zákon rozhodování o tom, zda takto les užívat lze přenechává výhradně na vlastníkovu lesa. V tomto případě se proto může jednat o zvláštním užívání lesa.

Za zvláštní užívání je také nutno považovat užívání ovzduší za účelem vypouštění látek ze stacionárních zdrojů znečištění ovzduší ve smyslu ZochOvzd. Dle § 11 tohoto zákona vydává krajský úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností povolení k provozu stacionárního zdroje³⁹⁴, který znečišťuje či by mohl znečišťovat ovzduší.³⁹⁵ Z tohoto důvodu lze provozování stacionárních zdrojů považovat za zvláštní užívání ovzduší.

Zvláštní užívání se rovněž týká užívání povrchových a podzemních vod. Dle § 8 VodZ je k určitým činnostem třeba povolení vodoprávního úřadu.³⁹⁶

³⁹⁴ Stacionárním zdrojem se dle § 2 písm. e) ZochOvzd, rozumí: „...*ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů.*“

³⁹⁵ V závislosti na tom, zda je stacionární zdroj uveden v příloze č. 2 ZochOvzd.

³⁹⁶ Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (dále jen "povolení k nakládání s vodami") je třeba:

a) jde-li o povrchové vody a nejde-li při tom o obecné nakládání s nimi

1. k jejich odběru,

2. k jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci,

3. k využívání jejich energetického potenciálu,

4. k užívání těchto vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popřípadě jiných vodních živočichů, za účelem podnikání,

5. k jinému nakládání s nimi,

b) jde-li o podzemní vody

1. k jejich odběru,

2. k jejich akumulaci,

3. k jejich čerpání za účelem snižování jejich hladiny,

4. k umělému obohacování podzemních zdrojů vod povrchovou vodou,

5. k jinému nakládání s nimi,

c) k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních,

S výjimkou specifických případů, například lesa, povolení ke zvláštnímu užívání má formu správního rozhodnutí. Povolení musí obsahovat přesně druh zvláštního užívání, který je povolován, jeho podmínky a účel.³⁹⁷ Povolení může být vydáno i na určitou dobu.

V některých zákonem uvedených případech mohou práva a povinnosti vyplývající z povolení přecházet na další osoby. To platí např. pro povolení k nakládání s vodami, které bylo vydáno pro účel spojený s vlastnictvím k pozemkům nebo stavbám. Povolení přecházejí na jejich nabyvatele, pokud tyto pozemky nebo stavby budou i nadále sloužit účelu uvedenému v povolení. To platí i pro jejich uživatele po dobu užívání těchto pozemků nebo staveb v rozsahu, který odpovídá rozsahu práv uživatele k nim, vyplývajícího ze vzájemného vztahu mezi vlastníkem a tímto uživatelem. Nabyvatelé těchto pozemků nebo staveb, případně jejich uživatelé, jsou povinni oznámit vodoprávnímu úřadu, že došlo k převodu nebo přechodu pozemku nebo stavby, s nimiž je povolení k nakládání s vodami spojeno, a to do 2 měsíců ode dne jejich převodu nebo přechodu, případně vzniku práv k jejich užívání.³⁹⁸

V případě zvláštního užívání vod může oprávněný ze zvláštního užívání umožnit výkon svého práva i třetí osobě, pokud nestanoví vodoprávní úřad jinak.³⁹⁹

Zvláštní užívání může být také odejmuto nebo modifikováno novým rozhodnutím, a to i z moci úřední za zákonem stanovených podmínek.⁴⁰⁰

Obdobně jako užívání obecné může být i zvláštní užívání omezeno. Kupříkladu podle § 109 VodZ může vodoprávní úřad rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit na dobu nezbytně nutnou povolená nakládání s vodami, popřípadě tato nakládání omezit nebo i zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména je-li přechodný nedostatek vody nebo je-li ohroženo zásobování obyvatelstva vodou nebo došlo-li k jednorázovému odběru pitné vody z vodovodní sítě v případech záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách, zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany nebo ozbrojených sil České republiky.

d) k čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následnému vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie,

e) k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění do těchto vod, popřípadě do vod povrchových, pokud nejde o činnost prováděnou na základě povolení podle zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě,

f) k užívání důlní vody jako náhradního zdroje podle zvláštního zákona.

³⁹⁷ Srov. § 9 odst. 1 VodZ, § 25 odst. 13 ZPK a § 40 vyhlášky Ministerstva dopravy č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

³⁹⁸ Viz § 11 odst. 1 VodZ.

³⁹⁹ Viz § 11 odst. 3 VodZ.

⁴⁰⁰ STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221, srov. také § 12 VodZ.

Zvláštní užívání je obvykle spojeno s určitým poplatkem za užití nebo spotřebovávání veřejné věci. Může jít například o poplatek za odebrané množství podzemní vody nebo platbu k úhradě správy vodních toků nebo poplatků za znečišťování ovzduší.⁴⁰¹

4.5. Správní užívání

Správní užívání představuje užívání veřejných věcí potřebných pro výkon veřejné správy občany v souvislosti s výkonem veřejné správy. Z hlediska veřejných věcí, které jsou určeny k užití veřejné správě pro plnění jejích úkolů, je možno za veřejné věci ve správním užívání považovat i movité věci, např. služební automobily.⁴⁰² V tomto ohledu nemá veřejnost možnost ani nárok tyto veřejné věci užívat, jedná se tak o veřejné věci v užívání veřejnou správou.

Z hlediska veřejných věcí ve správním užívání je možno za tyto věci považovat pouze věci nemovité, resp. budovy a zařízení veřejné správy. Nejčastěji proto půjde o budovy úřadů, ale může jít o radnice, resp. obecní úřady. V obecné rovině můžeme hovořit obdobně jako u veřejných cest o veřejných budovách. Oprávnění k tomuto užívání pak vyplývá z vůle samotného orgánu veřejné správy. Ten určí obsah užívání, tedy jak, kdy a za jakých podmínek, např. návštěvním řádem, je možno správní budovu či úřad užívat.

Právní možnost občanů užívat věci ve správním užívání je tím odvozena od užívacího práva orgánu veřejné správy a vyplývá také z potřeby plnění úkolů veřejné správy.⁴⁰³ Plnit úkoly nebo činit některé úkony může totiž veřejná správa pouze přímo v kontaktu s občany. Typicky při vyřizování dokladů, například občanských průkazů či pasů, anebo např. při nařízeném ústním jednání ve správním řízení.

Markantní je to v případě budov či zařízení, které má veřejná správa pouze pronajaty. V takovém případě je oprávnění užívat tyto budovy veřejností odvozeno od užívacího práva orgánu veřejné správy.

Stejně jako určuje orgán veřejné správy podmínky užívání věcí ve správním užívání, může také rozhodnout o vyloučení osob z tohoto užívání, nebudou-li zejména dodržovat jím stanovené závazné podmínky. Osoby, které dobrovolně vstupují do správních budov, se pravidlům užívání stanovených orgánem veřejné správy podrobují na základě

⁴⁰¹ Viz § 88, § 101 VodZ a § 15 ZochOvzd.

⁴⁰² DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 14. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2016, s. 393.

⁴⁰³ DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 14. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2016, s. 388 nebo také PAPIER. Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 878 - 879.

dobrovolnosti.⁴⁰⁴ Jak bylo uvedeno v kapitole třetí, tato pravidla mohou mít formu interního nebo podzákoného předpisu.

Právě těmito znaky se správní užívání zásadně odlišuje od obecného či zvláštního užívání. V případě obecného či zvláštního užívání vyplývá oprávnění užívat vždy z právního předpisu či správního aktu. V případě správního užívání je právní možnost užívat vždy odvozena od užívacího práva orgánu veřejné správy.

4.6. Institucionální užívání

Institucionální užívání⁴⁰⁵ představuje specifickou skupinu užívacích vztahů, které mají některé společné znaky se správním i obecným užíváním. Společným znakem se správním užíváním je to, že se jedná o věc či zařízení ve vlastnictví subjektu veřejné správy a ten určuje podmínky užívání věci. Vztah mezi uživatelem a subjektem veřejné správy pak bude obdobně jako u správního užívání upraven formou různých návštěvních či provozních řádů.

S obecným užíváním má společné to, že věc v institucionálním užívání je přístupna každému, nicméně je možné, aby byl okruh uživatelů relativně omezen. Relativně v tom smyslu, že okruh uživatelů nebude určen jmenovitě, ale veřejnost může být v tomto případě představována určitou relativně neurčitou skupinou, jako např. občany obce nebo studenty vysoké školy.

Institucionální užívání proto představuje užívání veřejných věcí neurčitým nebo relativně neurčitým okruhem uživatelů za podmínek stanovených subjektem veřejné správy. Nejedná se proto o užívání nijak neomezené.

Vzhledem k tomu, že subjektem veřejné správy, který stanoví podmínky užívání, bude nejčastěji veřejný ústav,⁴⁰⁶ můžeme tento druh užívání nazvat i užíváním ústavním, avšak vzhledem k tomu, že tímto subjektem může být i samosprávná veřejnoprávní korporace, je vhodnější užít pojem institucionální. Zařízení takto užívaná budou totiž představovat někdy i v obecném slova smyslu určitou instituci – muzeum, galerii, školu, nemocnici.

⁴⁰⁴ Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 131-132.

⁴⁰⁵ K institucionálnímu, resp. ústavnímu užívání v německém právu srov. DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 385-387, nebo PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 872-877.

⁴⁰⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 258-259, HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 70-71.

Současná česká správní věda tento druh užívání nepovažuje za užívání veřejné. V souvislosti s užíváním veřejných ústavů hovoří pouze o možnosti užívat je soukromoprávně a veřejnoprávně.⁴⁰⁷ Dle mého názoru však tzv. veřejnoprávní užívání veřejných ústavů lze zahrnout pod veřejné užívání, neboť s ním vykazuje řadu podobných znaků a jedná se proto o užívání institucionální.

Příkladem institucionálního užívání může být užívání muzeí, galerií, veřejných pohřebišť nebo i zařízení a budov škol a veřejných vysokých škol. V případě muzeí a galerií je situace specifictější i tím, že sbírky muzejní povahy jsou dle § 2 odst. 2 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy, veřejným statkem, tudíž věcí v obecném užívání. Subjektem užívání muzeí a galerií je proto každý, okruh subjektů tedy nijak omezen. Nicméně toto obecné užívání je prakticky možné pouze skrze užívání institucionální, neboť samotné muzeum nebo galerie, zřízené nejčastěji ve formě veřejného ústavu, samo stanoví podmínky za jakých je možno sbírky muzejní povahy užívat. Stanoví tak např. otevírací dobu muzea, které části sbírky budou přístupné, stanoví zákazy v prostorách budovy, případně poplatky za užívání ve formě vstupného.

V případě veřejných vysokých škol či vůbec školských zařízení jsou předmětem užívání budovy a zařízení ve vlastnictví veřejné vysoké školy či školy, zřízené opět ve formě veřejného ústavu či jakéhosi smíšeného subjektu veřejné správy s prvky samosprávné veřejnoprávní korporace.⁴⁰⁸ Tato zařízení mohou za stanovených podmínek vydaných vnitřními předpisy užívat primárně studenti škol. Skupina uživatelů je tedy relativně neurčitá, neboť se bude jednat o konkrétně vymežitelnou skupinu, ovšem nikoli o uživatele jmenovitě určené jako v případě zvláštního užívání. Obsah užívání bude vyplývat z vnitřních předpisů školy.

Může se jednat také i o různé tělocvičny, sportovní zařízení, sportoviště škol, která mohou být opět přístupná v určitých časových dobách k užívání veřejnosti, opět za podmínek stanovených vnitřním předpisem školy. I v tomto případě může být užívání zpoplatněno.

Institucionální užívání lze ztotožnit i s tzv. užíváním komunálním. Komunální užívání je pak výrazem práva územně samosprávných celků na samosprávu ve smyslu správy místních záležitostí a zajištění všestranného rozvoje obce.

Samosprávný celek má za tímto účelem možnost zřídit celou řadu zařízení, jako tělocvičny, sportovní haly, hřiště, kulturní domy, plovárny, ale také veřejné pohřebiště,

⁴⁰⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 71 a 224.

⁴⁰⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 259.

kteřé mohou být a jsou otevřeny veřejnosti.⁴⁰⁹ Tato zařízení mohou být otevřena široké veřejnosti, avšak jejich primárním účelem je sloužit občanům konkrétní obce. Lze si představit i situaci, kdy bude určité zařízení přístupno pouze občanům obce, která zařízení zřídila. V tomto případě se může jednat o relativně neurčitý okruh uživatelů.

V případě komunálního užívání je tak účel umocněn jednak subjektem, který zařízení zřídil či provozuje – obec či kraj, a jeho účelem, tedy sloužit relativně úzce vymezené veřejnosti, občanům obce. Tato zařízení jsou na místní úrovni zřizována především za tím účelem, aby sloužila občanům obce.

Obsah užívání bude dán jednak charakterem zařízení, ale také vnitřním předpisem, který může být vydán i ve formě předpisu právního, resp. ve formě obecně závazné vyhlášky. Úprava užívacího vztahu ve formě podzákoného právního předpisu částečně vyděluje komunální užívání od obecného institucionálního užívání. Nicméně vzhledem k tomu, že samosprávné celky mohou zřizovat i např. školy, prolíná se institucionální užívání s užíváním komunálním. Školy zřizované obcí opět slouží primárně dětem občanů konkrétní obce, avšak za určitých podmínek mohou sloužit i dětem z jiných obcí.⁴¹⁰

V některých případech je zřízení veřejné věci v komunálním užívání dokonce povinností obce, jako je tomu v případě veřejného pohřebiště. Veřejná pohřebiště zřizují obce ve veřejném zájmu v samostatné působnosti a obce jsou jejich provozovateli.⁴¹¹ Obsah veřejného užívání veřejného pohřebiště je pak dán nejen zákonem, ale i řádem pohřebiště. Veřejné pohřebiště je totiž užíváno dvěma způsoby, prvním je užívání pohřebiště pro uložení ostatků, přičemž dle § 19 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, musí řád veřejného pohřebiště umožňovat sjednání stejných podmínek pro nájem hrobového místa pro všechny občany. Dále je možno veřejné pohřebiště užívat za podmínek stanovených řádem pohřebiště k uctění památky zesnulých a návštěvy hrobových míst.⁴¹²

Podle mého názoru veřejná prostranství slouží i vzhledem k jejich zákonné definici v § 34 OZř obecnému užívání, judikatura NS jakoby naznačovala, že veřejná prostranství jsou de facto v užívání komunálním. Neboť jak vyplývá z judikatury citované

⁴⁰⁹ Srov. DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 386.

⁴¹⁰ To samozřejmě souvisí s povinností obce zajistit plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území ve smyslu § 178 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

⁴¹¹ Viz § 16 odst. 1 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví: „Provozování veřejného pohřebiště je službou ve veřejném zájmu zajišťovanou obcí v samostatné působnosti nebo registrovanou církví nebo náboženskou společností... Nemůže-li obec zajistit provozování veřejného pohřebiště v územním obvodu své působnosti, je povinna zajistit provozování veřejného pohřebiště v jiné obci v okolí na základě dohody s provozovatelem pohřebiště.“

⁴¹² Viz § 19 odst. 2 písm. f) zákona č. 256/2001 Sb. o pohřebnictví.

v první kapitole, obec je pasivně věcně legitimovanou ve sporu o vydání bezdůvodného obohacení za užívání veřejného prostranství, neboť jsou to právě občané obce, kteří nejčastěji veřejná prostranství užívají. Tímto jakoby NS naznačoval, že veřejná prostranství nejsou v obecném užívání, ale v užívání komunálním, tedy pouze či převážně určitou skupinou uživatelů, občany obce. Veřejná prostranství je však nutno pojímat jako veřejné věci v obecném užívání, neboť jsou to skutečně prostory přístupné každému bez omezení.

Za veřejné věci v komunálním užívání však lze považovat i tržnice zřizované a provozované obcemi, neboť u těch se předpokládá opět jejich převážné využití občany obce. Tržní řády obce mohou vydat v přenesené působnosti formou nařízení, tedy podzákoného právního předpisu. Tímto tržním řádem obec např. vymezí místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště, jejich rozdělení např. podle druhu prodávaného zboží nebo poskytované služby, dobu prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti, pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti, nebo pravidla, která musí dodržet provozovatel tržiště k zajištění jeho řádného provozu.⁴¹³

Tržnice jsou proto veřejně přístupné, ale za podmínek stanovených v nařízení obce,⁴¹⁴ přičemž mezi tyto podmínky patří i provozní doba tržnice. Z tohoto důvodu nelze tržnice považovat za veřejné věci v obecném užívání, ale za věci v komunálním užívání, neboť se nejedná o prostory přístupné každému bez omezení. Nicméně vzhledem k jejich výslovnému uvedení v § 34 OZř je nutno je považovat za veřejná prostranství.

⁴¹³ Viz § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání.

⁴¹⁴ Srov. např. Čl. 2 Nařízení Statutárního města Brna č. 1/2002. Dostupné na: http://www.brno.cz/fileadmin/user_upload/sprava_mesta/magistrat_mesta_brna/ZU/trzni_rad/tr251116.pdf.

5. Vlastník vs. uživatel

Vztah mezi vlastníkem veřejné věci a uživateli se odvíjí zejména od dvou skutečností. První je právní povaha veřejné věci. V druhé kapitole bylo uvedeno, že v případě veřejných věcí se právní poměry veřejné věci řídí právem soukromým veřejnoprávně modifikovaným. Jinak řečeno soukromé vlastnictví váznoucí na veřejné věci je omezeno veřejnoprávním účelem věci. Nelze-li proto některé vztahy mezi uživateli a vlastníky řešit v rámci norem veřejného práva, nebo neurčuje-li tento vztah právo veřejné, je nutno vztahy upravit podle norem soukromého práva. V určitých případech se mohou veřejnoprávní i soukromoprávní vztahy prolínat. Pro úpravu v soukromoprávní rovině tak může být určující nebo podmiňující rovina veřejnoprávní.⁴¹⁵

Druhým určujícím kritériem pro určení vztahů mezi uživatelem a vlastníkem veřejné věci je, zda lze veřejné užívání považovat za subjektivní právo. Od zodpovězení těchto otázek se pak odvíjí konkrétní právní nároky mezi uživatelem a vlastníkem veřejné věci ve veřejném užívání.

5.1. Veřejné užívání jako subjektivní právo

Většinový názor v předválečném období byl, že jednotlivci nepřísluší subjektivní právo vůči vlastníku věci ve veřejném užívání, jelikož se jedná pouze o součást ústavně zaručené svobody člověka. S tímto názorem se lze setkat i v soudobé německé odborné literatuře.⁴¹⁶

Otázka, jestli veřejné užívání může být subjektivním právem jednotlivce, byla částečně znovuotevřena v nedávně době Z. Pulkrábkem v časopise *Právní rozhledy*

⁴¹⁵ Např. zvláštní užívání pozemní komunikace dle § 25 odst. 6 písm. d) spočívající v umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení všeho druhu v silničním pozemku, na něm nebo na mostních objektech. Správním rozhodnutím bude umožněno toto zvláštní užívání pozemní komunikace, přičemž ale oprávnění ke zvláštnímu užívání nezakládá právo umístit inženýrskou síť v silničním pozemku. To je umožněno až smlouvou o zřízení věcného břemene (ve smyslu zákonného věcného břemene dle zvl. právních předpisů, např. dle § 24 odst. 4 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), nebo zřízení služebnosti inženýrské sítě ve smyslu OZ. Lze říci, že zvláštní užívání v tomto případě spočívá v povolení uzavřít smlouvu v soukromoprávní rovině upravující uživatelský vztah k pozemku.

⁴¹⁶ „Mimo veškerý spor je dnes, že obecné užívání: 1. Náleží veskrze sféře práva veřejného. 2. Není právem subjektivním.“ JANOVSKEJ, Jaroslav. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 995. Viz také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. ledna 1923 sp. zn. 18705/22. Odkázat lze taktéž na v této oblasti stále velmi inspirativní dílo J. Pražáka. Srov. PRAŽÁK, Jiří. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními*. Díl druhý. Praha: Knihovna Františka Šimáčka, 1886, s. 184. K obdobnému závěru dochází i německá právní věda – srov. PAPIER, Hans-Jürgen. IN ERICHSEN, Hans- Uwe., EHLERS, Dirk. (eds.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010, s. 917 nebo MAGER, Ute, SOKOL, Ljuba. *Gemeingebrauch im Recht der öffentlichen Sachen*. *Juristische Ausbildung*, 2012, roč. 34, č. 12, s. 916.

v reakci na rozhodnutí NSS v oblasti užívání pozemních komunikací.⁴¹⁷ Avšak jak uvádí J. Staša, i dnes je nepochybné, že nikdo nemá subjektivní právo, aby se věc stala předmětem veřejného užívání.⁴¹⁸

Z. Pulkrábek, na základě rozboru a polemiky s rozhodnutím NSS ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007 týkajícího se užívání pozemních komunikací, dochází k názoru, že se o subjektivní právo jedná, dokonce o subjektivní právo soukromé.⁴¹⁹ NSS totiž připouští, že pro určité skupiny osob je veřejné užívání pozemních komunikací subjektivním právem. Ale vzhledem k tomu, že veřejně užívány nejsou u nás pouze pozemní komunikace, je otázkou, zda Pulkrábkův závěr je možno vztáhnout i na užívání veřejných věcí ve veřejném užívání. Zejména je nutné zodpovědět si otázku, jestli lze zobecnit závěr na všechny druhy veřejného užívání.

5.1.1. Subjektivní právo

Abychom mohli odpovědět na výše položenou otázku, je nutno si nejprve vymežit, co je subjektivní právo, resp. jaké jsou jeho složky či roviny. Teprve poté můžeme konstatovat, jestli z právní úpravy veřejného užívání v právním řádu vyplývá, že se jedná o subjektivní právo.

Dle teorie práva je subjektivní právo realizací objektivního práva, tvoří obsah konkrétního právního vztahu. Subjektivním právem je třeba rozumět možnost určité fyzické nebo právnické osoby chovat se určitým způsobem. Je tedy na fyzické či právnické osobě, zda se způsobem předvídaným objektivním právem chovat bude či nikoli. Subjektivní právo proto také bývá ztotožňováno s pojmem oprávnění.⁴²⁰

Jak bylo zmíněno výše, subjektivní právo má určité složky či roviny. Obvykle se uvádějí tyto tři složky subjektivního práva:

1. Právo (někdy označováno jako možnost) chovat se určitým způsobem v mezích zákona.
2. Právo (možnost) požadovat odpovídající chování od jiného.

⁴¹⁷ Viz. PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 13, str. 457.

⁴¹⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 316.

⁴¹⁹ PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 13, str. 457.

⁴²⁰ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 193, BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 115. Srov. také GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 22-23, a OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Leges, 2013, s. 12.

3. Právo (možnost) požadovat právní ochranu.⁴²¹

U prvních dvou bodů je jejich interpretace poměrně stálá, z hlediska bodu třetího je širší výkladu pojmu právní ochrana poměrně různá. V. Knapp pod tímto pojmem chápe ochranu poskytovanou státem, resp. chápe toto právo jako právo požadovat od státu ochranu v případě, že je subjektivní právo rušeno nebo by mu bylo bráněno. Nárok na tuto ochranu je dle něj dán přímo již čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle kterého se „každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“.⁴²² V. Knapp proto bude za subjektivní právo ve výše uvedeném slova smyslu považovat právo, kterému bude poskytnuta ochrana pouze soudně nebo jiným orgánem veřejné moci. Jiným orgánem veřejné moci je třeba rozumět kterýkoli orgán veřejné moci, kterému je zákonem svěřena pravomoc rozhodovat o právech jednotlivců⁴²³. Je možné k nim přiřadit jak orgány moci zákonodárné, tak i moci výkonné, a to jak orgány státu, tak i orgány veřejnoprávních korporací či fyzickou nebo právnickou osobu vykonávající státní správu.⁴²⁴

Na druhou stranu např. A. Gerloch spojuje ochranu subjektivních práv s jejich vymahatelností, a proto jako možný způsob ochrany subjektivních práv připouští i svémoc.⁴²⁵ Výklad pojmu subjektivního práva je proto u něj širší než v případě V. Knappa.

Lze se setkat i s názorem, že pouze ochrana poskytovaná soudem, resp. donucení soudní, může univerzálně postihovat každé porušení právní povinnosti. Pouze donucení poskytované soudem by tak dle Z. Pulkrábka mělo být pojmovým znakem práva.⁴²⁶ Má-li být soudní donucení znakem práva jako takového, musí být i znakem práva subjektivního. Subjektivní právo v tomto smyslu tak bude pojmem ještě užším než v případě V. Knappa.

Je dle mého názoru nepochybné, že veřejné užívání splňuje prvou rovnu subjektivního práva. Vždy se jedná o zákonem výslovně umožněnou formu chování.⁴²⁷ V případě obecného užívání je splněna i druhá rovina, protože je zde právo či možnost požadovat odpovídající chování od ostatních, neboť jak bylo uvedeno výše, obsahem obecného užívání je i to, že musí jít o užívání, které neomezuje v užívání ostatní, a proto toto chování lze od ostatních

⁴²¹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 194, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 151.

⁴²² KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 194.

⁴²³ WAGNEROVÁ, Eliška., ŠIMÍČEK, Vojtěch., LANGÁŠEK, Tomáš., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, s. 741, bod. 45.

⁴²⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 20 – 21.

⁴²⁵ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 151, 153-154.

⁴²⁶ PUKLRÁBEK, Zdeněk. *Zákaz zneužití práva v rozporu s jeho účelem*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, s. 24-25.

⁴²⁷ Srov. např. § 19 ZPK a LesZ, § 6 a7 VodZ nebo § 63 ZOPK.

požadovat. V případě zvláštního užívání již toto chování požadovat nelze, neboť samotné zvláštní užívání je činností zakázanou, neboť je k této činnosti vždy potřeba správního rozhodnutí, resp. povolení, a proto zvláštní užívání bez příslušného povolení je vždy správním deliktem.⁴²⁸ Ochrana zvláštního užívání proto není v dispozici adresáta povolení ke zvláštnímu užívání, ale ochrana má nastoupit automaticky prostřednictvím veřejné správy. Navíc se jedná v případě zvláštního užívání vždy o užívání, které ze své podstaty nějakým způsobem omezuje ostatní uživatele v jejich obecném užívání. Zvláštní užívání proto nelze již pro nesplnění druhé roviny subjektivního práva považovat za subjektivní právo.

V rovině správního užívání lze opět subjektivní právo vyloučit, neboť užívání správních budov veřejností je odvozeno od užívacího práva orgánu veřejné správy. Je čistě na orgánu veřejné správy, zda a v jakém rozsahu umožní veřejnosti přístup do svých budov za účelem výkonu veřejné správy.

Institucionální užívání rovněž nelze považovat za subjektivní právo, neboť se jedná o subjekty veřejné správy, které určují rozsah a podmínky užívání věcí v institucionálním užívání. Uživatelé nemají také nárok na zachování těchto zařízení, je tedy čistě na subjektu veřejné správy, zda zařízení otevře, zpřístupní či uzavře.

Zbývá se proto zaměřit na obecné užívání a odpovědět na otázku, zda v případě obecného užívání může uživatel toto užívání v případě rušení či znemožnění právně vymáhat, neboli požadovat právní ochranu svého užívání. Pouze v takovém případě bude naplněna i třetí rovina subjektivního práva a obecné užívání bude možno označit za subjektivní právo.

5.1.2. Vynutitelnost obecného užívání

Dříve než přistoupím k zodpovězení otázky, zda lze obecné užívání dle platného práva nějakým způsobem vynutit, lépe řečeno vymoci jeho ochranu, je nutné stanovit si nejdříve, v jakém rozsahu budeme vynucení chápat. Jak bylo uvedeno výše, lze pojem právní ochrany vykládat velice široce – od ochrany zahrnující svémoc až po ochranu poskytovanou efektivně pouze soudy. Jsem toho názoru, že nejvíce vhodnou se jeví cesta střední, resp. to, jak ochranu vnímá V. Knapp. Ochrana práva by měla být poskytována soudy, případně stanoví-li tak zákon, jinými orgány. Jak ostatně V. Knapp poukazuje, tato složka subjektivního práva je dána přímo výše citovaným čl. 36 odst. 1 Listiny⁴²⁹

⁴²⁸ Viz § 25, 42a odst. 1, písm. b), 42b odst. 1 písm. b) ZPK; § 20, 53 a 54 LesZ; § 8, 116 odst. 1 písm. b), 118 odst. 1 písm. b) VodZ.

⁴²⁹KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 194.

Vyvstává otázka, zda platné právo umožňuje uživateli domáhat se nerušeného užívání u soudu či jiného orgánu. Zaměřím-li se nejprve na ochranu poskytovanou soudy, lze vyloučit soudy rozhodující ve správním soudnictví. I kdybychom připustili, že obecné užívání je veřejným subjektivním právem ve smyslu § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“), nebude vzhledem k § 4 SŘS dána pravomoc správního soudu o ochraně proti rušení či bránění veřejného užívání dána. Pokud by uživatel veřejné věci bránil dalšímu uživateli v užívání, není rušenému uživateli dán ve správním soudnictví návrh, kterým by se mohl přímo domáhat ochrany před správními soudy.

Co se týče možnosti domáhat se nerušeného užívání prostřednictvím žaloby u civilních soudů, jsem toho názoru, že se takto ochrany také domáhat nelze, neboť opět není dána pravomoc civilních soudů. V daném případě by se totiž uživatel domáhal ochrany práva nikoli pouze pro svou osobu, ale *de facto* i ochrany práv všech potencionálních uživatelů, tedy neurčitého počtu osob. Jednalo by se tak o jakousi žalobu ve veřejném zájmu neboli *actio popularis*, kterou ale český civilní proces neumožňuje.

Zbývá se zaměřit na jiné orgány veřejné moci, zejména pak na veřejnou správu, která disponuje nejširší mírou nástrojů, kterými by mohla poklidné veřejné užívání vynutit. Přestože by ochrana pokojného veřejného užívání byla zákonem garantována, můžeme o veřejném užívání jako o subjektivním právu ve výše uvedeném slova smyslu hovořit pouze za situace, kdy bude tato ochrana poskytována na žádost uživatele materiálního statku.

O takovéto žádosti by se bezpochyby vedlo správní řízení, ve kterém by se uživatel materiálního statku domáhal pokojného užívání za situace, kdy by kupříkladu vlastník materiálního statku tomuto užívání nějak bránil. V tomto řízení by se tak ve smyslu § 9 a 67 SŘ rozhodovalo o povinnosti vlastníka učinit určitý úkon – například odstranit nějakou překážku bránící ve veřejném užívání- nebo od jednání upustit. Předpokladem tohoto postupu ale je, že kromě možnosti podat samotnou žádost, zákon uložením takovýchto povinností výslovně umožňuje. A to právě vzhledem k tomu, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon*“⁴³⁰, nástroje ochrany, kterými by disponoval správní orgán, resp. pravomoc a působnost, musejí být stanoveny zákonem.

Podíváme-li se do konkrétních zákonů, které veřejné užívání dovolují jako ZPK či ZOPK, žádné takovéto oprávnění uživatelů veřejných věcí nenalezneme. Nenalezneme ani možnost správního orgánu, rozhodovat na žádost o ochraně proti rušení veřejného užívání.

⁴³⁰ Viz. Čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

Jedinou výjimku, kdy správní orgán rozhoduje o veřejné věci na žádost, a to na žádost nejčastěji uživatele či vlastníka je řízení o určení právního vztahu dle § 142 SŘ, často i ve spojení s odkazem ve zvláštním právním předpisu⁴³¹, kdy správní orgány prakticky rozhodují, zda daná věc je či není předmětem veřejného užívání. Aby řízení mohlo být zahájeno, je nutno, aby žadatel dle § 142 odst. 1 ve své žádosti osvědčil, že je to nezbytné k uplatnění jeho práv.

Převážně se dokonce při obecném užívání v rozporu s normou, která užívání dovoluje ani nejedná o správní delikt.⁴³² Omezování obecného užívání je správním deliktem v současné době pouze dle úpravy v ZPK. Dle § 42a odst. 1 písm. a) a § 42a písm. b) ZPK je přestupkem, resp. správním deliktem to, že osoba v rozporu s § 19 odst. 1 ZPK omezí obecné užívání dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace nebo bez povolení podle § 24ZPK nebo v rozporu s tímto povolením neoprávněně zřídí objížďku nebo neoznačí uzavírku nebo objížďku. Omezování obecného užívání pozemních komunikací v rozporu se ZPK je tak zakázáno. Přičemž je nutno uvést, že se opět nejedná o právo jednotlivce domáhat se ochrany svého pokojného veřejného užívání.

Výjimku z nemožnosti domáhat se ochrany pokojného obecného užívání v současné době představuje řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, přesněji veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, které dle rozhodnutí NSS ze dne z 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128 je možno zahájit i na žádost. Jak bylo zmíněno v úvodu kapitoly, k této problematice se vyjádřil v *Právních rozhledech Z. Pulkrábek*, v podrobnostech tedy odkazují na jeho článek.⁴³³

Rozhodnutí NSS se týkalo situace, kdy vlastník účelové komunikace se umístěním překážky snažil zabránit jejímu obecnému veřejnému užívání dle § 19 ZPK.

NSS konstatoval, že *„i kdyby samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřená každému potenciálnímu uživateli, subjektivním právem nebyla, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby, tedy z toho důvodu,*

⁴³¹ Silniční správní úřady tak rozhodují o tom, zda na daném pozemku vznikla účelová pozemní komunikace. Dle § 3 odst. 3 LesZ rozhodují v pochybnostech orgány státní správy lesů o tom, zda daný pozemek slouží k plnění funkcí lesa, kdy na tyto pozemky se vztahuje dle § 19 téhož zákona veřejné užívání. Dále v pochybnostech o tom, zda se jedná o povrchové či podzemní vody, přičemž na povrchové vody se vztahuje dle § 6 a 7 VodZ.

⁴³² Pokud uživatel užívání veřejnou věc způsobem, který lze podřadit pod zvláštní užívání, pak se již o správní delikt jedná, neboť jak bylo již zmíněno, zvláštní užívání je obecně rovině činností zakázanou, která vyžaduje povolení příslušného orgánu státní správy.

⁴³³ PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*, 2009, roč. 17, č. 13, str. 457.

že daná komunikace zajišťuje přístup k jejich nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto nemovitostí. V těchto případech totiž ochrana obecného užívání komunikace úzce souvisí s ochranou vlastnických a jiných soukromých práv těchto uživatelů. Nástrojem této ochrany se jeví být právě ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Byť tedy ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích výslovně nestanoví, že by řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace bylo možné zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, lze za ústavně konformní považovat pouze takový výklad tohoto ustanovení, podle něhož řízení o odstranění překážky z pozemní komunikace lze zahájit nejen z moci úřední, ale rovněž na návrh uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním překážky dotčen na svých právech výše popsaným způsobem.⁴³⁴

Pro úplnost lze uvést, že Veřejný ochránce práv původně ve svém prvním sborníku Veřejné cesty soudil, že by v případě umístění pevné překážky na veřejně přístupnou účelovou komunikaci měl být vykonán státní dozor dle zákona č. 551/1991 Sb. o státní kontrole.⁴³⁵ Vzhledem k tomuto rozhodnutí NSS Veřejný ochránce práv své stanovisko přehodnotil a ve druhém vydání Sborníku stanovisek Veřejného ochránce práv týkajícího se veřejných cest je již výše citovaný judikát zmiňován a reflektován.⁴³⁶

Z. Pulkrábek je toho názoru, že pokud je fyzické či právnické osobě přiznáno právo domáhat se ochrany, resp. podat návrh na zahájení řízení, jedná se o subjektivní právo. Dokonce zastává názor, že se jedná o subjektivní právo soukromé. Spočívá-li totiž právní postavení určitého subjektu v možnosti vynutit povinnost jiného a jsou-li povinnost i vynucení právním řádem stanoveny bez ohledu na to, zda jejich subjekty jsou či nejsou nositeli veřejné moci, je právní postavení soukromým subjektivním právem. Nic na tom nemění, má-li právo svůj původ ve veřejnoprávním předpisu nebo rozhoduje-li o něm správní úřad.⁴³⁷

Vzhledem k tomu, že NSS ve výše citovaném rozhodnutí sám připouští, že obecné užívání subjektivním právem není a že projednávaný případ se týká velice specifické skupiny uživatelů, tedy vlastníků nemovitostí napojených na dotčenou pozemní komunikaci, nelze se Z. Pulkrábkem souhlasit.

⁴³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne z 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128.

⁴³⁵ MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007. s. 23. Dostupné také na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>>.

⁴³⁶ VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 21. Dostupné také na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>>.

⁴³⁷ PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*, 2009 roč. 17, č. 13, str. 458.

Podle NSS je možno za ústavně konformní považovat jedině výklad, kdy řízení o odstranění pevné překážky může být zahájeno jak z moci úřední, tak i na žádost osoby, která využívá dotčenou komunikaci z naléhavé komunikační potřeby, resp. pro přístup ke své nemovitosti. Proto dle mého názoru v tomto případě nejde o ochranu samotného veřejného, resp. obecného užívání, ale o ochranu vlastnického práva garantovaného čl. 11 Listiny. Neboli jedná se o ochranu práv vlastníka užívat a pečovat o své vlastnictví. Nejedná proto o subjektivní právo na veřejné užívání, ale spíše hovořit o právo na možnost řádně hospodařit na svém vlastnictví. V tomto případě se totiž jedná o subjektivní právo na napojení nemovitosti na veřejnou cestu, což je ostatně garantováno a chráněno i jinými předpisy.⁴³⁸

V období první republiky bylo právo tzv. adjacentů, tj. majitelů domů při veřejné cestě, na přístup na veřejnou cestu z domu, předmětem úvah, zda se jedná o subjektivní právo veřejné či soukromé.⁴³⁹ Tento způsob užívání se v současné německé právní vědě nazývá *Anliegergebrauch* a jeho obsah je v podstatě shodný s právy prvorepublikových adjacentů. Jedná se nejen o právo na přístup, ale např. i umístění popelnic před tyto domy. Pod tento způsob užívání spadá i užití veřejné cesty či části ulice v souvislosti s výkonem podnikání, které se uskutečňuje v přilehlé budově, typicky se pak jedná o umístění stolů a židlí před restauracemi, tedy zřizování tzv. předzahrádek. Toto právo však ani v německém pojetí nepředstavuje subjektivní právo na veřejné užívání, nýbrž je tímto chráněno vlastnické právo vlastníků přilehlých domů, zaručené čl. 14 odst. 1 Základního zákona Spolkové republiky Německo.⁴⁴⁰

V podstatě se jedná o rozšířené obecné užívání, z tohoto důvodu je tento způsob užívání označován i jako stupňovité či rozšířené obecné užívání (*gesteigerten Gemeingebrauch*).⁴⁴¹

To, že obecné užívání není, a nemá být považováno za subjektivní právo, podtrhuje ostatně i znění novelizovaného § 42a odst. 1 písm. a) ZPK zákonem č. 169/2012 Sb., který říká, že: „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 19 odst. 5 nebo § 24 omezí obecné užívání dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace, neoprávněně zřídí objížďku, neoznačí uzavírku nebo objížďku podle rozhodnutí o omezení obecného užívání nebo nedodrží podmínky stanovené tímto rozhodnutím“. Zákonodárce tak svěřil ochranu veřejného užívání pouze veřejné správě, nikoli jednotlivcům,

⁴³⁸ Srov. § 170 odst. 2 StZ a § 1029 OZ.

⁴³⁹ JANOVSKEJ, Jaroslav. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 995-996.

⁴⁴⁰ DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 382.

⁴⁴¹ Tamtéž.

kteří by se mohli svého užívání domáhat. Je posláním silničních správních orgánů, aby zajistily právními prostředky, které jim zákon přiznává, aby dohlížely na pokojné užívání všemi uživateli.

Vzhledem k tomu, že platné právo ani judikatura nepřiznávají jednotlivci možnost domáhat se na základě žádosti, ať už u soudu či jiného orgánu veřejné moci, ochrany obecného užívání, je nutno konstatovat, že není naplněna třetí rovina subjektivního práva, a proto ani obecné užívání nelze považovat za subjektivní právo.

5.2. Ochrana veřejného užívání

Přestože veřejné užívání nelze dle mého názoru považovat za subjektivní právo, neznamená to, že by nebylo nijak právně chráněno. Lze konstatovat, že ochranu pokojnému výkonu práva veřejně užívat poskytuje veřejná správa prostřednictvím správního dozoru, a to jak ve vztahu k uživateli tak ve vztahu k vlastníkovi materiálního statku. Jak bylo již uvedeno výše, uživatel nedisponuje žádným procesním úkonem, který by mu umožňoval iniciovat autoritativní ochranu jeho pokojného užívání u soudu nebo orgánu veřejné moci. Jediným možným prostředkem, jak lze docílit ochrany veřejného užívání je podnět ke správnímu orgánu příslušnému k výkonu správního dozoru.

Uvedené platí pro veřejné užívání obecně, tedy pro všechny jeho druhy. V případě některých druhů veřejného užívání není ochrana poskytována prostřednictvím správního dozoru, ale výkonem práv vlastníka, typicky věci ve správním užívání a i v některých případech institucionálního užívání.

V případě, že jsou podmínky správního užívání upraveny vnitřním předpisem ve formě obecně závazné vyhlášky či nařízení obce, je ochrana poskytována orgány územně samosprávného celku jednak prostřednictvím výkonu práv vlastníka a jednak prostřednictvím projednávání správních deliktů. Porušení povinností stanovených v obecně závazné vyhlášce či nařízení obce jsou totiž správním deliktem.⁴⁴²

V rovině obecného užívání je ochrana veřejnou správou opět poskytována nejčastěji prostřednictvím postihování jednání omezujících obecné užívání či poškozování veřejné věci jako správní delikt.

Dle § 85 odst. 1 ZOPK *„krajské úřady a správy kontrolují, zda v obvodu jejich působnosti nedochází k ohrožování zájmů ochrany přírody a krajiny, kontrolují dodržování tohoto zákona a prováděcích předpisů a v rozsahu své působnosti ukládají opatření*

⁴⁴² Viz § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

k odstranění zjištěných závad“. Neboli krajským úřadům a správám přísluší i dohled nad dodržováním § 63 tohoto zákona, tedy umožnění volného přístupu do krajiny. Dohled je možný také ze strany stráže přírody dle § 81 ZOPK, jejímž posláním je obdobně jako u krajských úřadů a správ kontrola dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny.

Obdobně dle § 110 VodZ kontrolují vodoprávní úřady dodržování vodního zákona a prováděcích předpisů a v rozsahu své působnosti ukládají opatření k odstranění zjištěných závad. Opět je nutno konstatovat, že i veřejné užívání vod, či slovy Zákona o vodách obecné nakládání s vodami⁴⁴³, je podřízeno dozoru veřejné správy. Dokonce v případě užívání povrchových vod k plavbě⁴⁴⁴, kdy obecně k plavbě na povrchových vodách není třeba žádného povolení, vykonává dozor nad dodržováním podmínek volné plavby na povrchových vodách Policie České republiky spolu se státní plavební správou.

V oblasti lesa je výkon dozoru v případě veřejného užívání nutno rozdělit do dvou rovin. Jednak je dozor svěřen České inspekci životního prostředí, která dohlíží na „*dodržování právních předpisů... týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, právníckými a fyzickými osobami.*“⁴⁴⁵ Česká inspekce životního prostředí však vykonává dozor v případě veřejného užívání vůči vlastníkovi lesa, právě z toho důvodu, že České inspekci životního prostředí přísluší dozor nad dodržováním právních předpisů, týkajících se funkcí lesů, jako složky životního prostředí. Protože jednou z mimoprodukčních funkcí lesů je i rekreace lidí, je v případě vlastníka lesa a jeho bránění veřejnému užívání dána pravomoc České inspekce životního prostředí. V případě obecného užívání lesů občany je pak dozor svěřen výslovně lesní strážci dle § 38 – 39a LesZ. Lesní stráž proto vykonává dozor nad veřejným užíváním pouze ve vztahu k občanům, resp. uživatelům.

Konečně i ZPK upravuje výkon správního dozoru v § 41, jak již bylo zmíněno výše, právní úprava na úseku pozemních komunikací se posunula tím směrem, že svévolné omezení obecného užívání je sankcionováno jako správní delikt.

Obdobným směrem šla i právní úprava v případě užívání veřejného prostranství, které je definováno v § 34 OZř. V případě nedovoleného zabránění veřejného prostranství, ať už ze strany vlastníka tohoto veřejného prostranství nebo uživatele, dochází ke spáchání správního deliktu, resp. přestupku dle § 47 odst. 1 písm. h) zákona či 200/1990 Sb., o přestupcích, resp. § 5 odst. 1 písm. g) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

⁴⁴³ Srov. § 6 VodZ.

⁴⁴⁴ Srov. § 7 VodZ.

⁴⁴⁵ Srov. § 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

Neoprávněným zábořem veřejného prostranství bude ve své podstatě užívání zvláštní, individuální, tedy takové, které omezuje nebo vylučuje z obecného užívání ostatní.⁴⁴⁶

5.3. Soukromoprávní vztahy mezi uživatelem a vlastníkem veřejné věci

V druhé kapitole bylo uvedeno, že právní povaha veřejné věci se řídí právem soukromým, které je veřejnoprávně omezeno, a to zejména účelem věci. Vlastník veřejné věci je tak nejen veřejnoprávně omezen, ale na druhou stranu je i jeho vlastnictví částečně veřejnoprávně chráněno, a to např. tím, že poškozování veřejné věci může být klasifikováno jako správní delikt.

Jako příklad lze uvést úpravu v ZPK. Dle § 19 odst. 2 ZPK je pozemní komunikace zakázáno poškozovat, mimo jiné takovým způsobem, že je tím znemožněno jejich obecné užívání. Poškození pozemní komunikace je proto správním deliktem, resp. přestupkem.⁴⁴⁷

Pokud ale zásah do veřejné věci jde nad rámec ochrany veřejnoprávních předpisů, není vyloučena negatorní žaloba dle soukromého práva. Z tohoto hlediska má proto ochrana v rámci soukromoprávních předpisů subsidiární povahu. Nicméně, vzhledem k tomu, že ochrana poskytovaná veřejnému užívání z hlediska uživatelů není subjektivním právem, je nutno také dovodit, že vlastník veřejné věci nemá subjektivní nárok na ochranu svého vlastnictví za situace, kdy má nastoupit ochrana veřejnoprávní, prostřednictvím správního trestání. Je totiž v kompetenci veřejné správy zajišťovat ochranu uživatelům i ochranu předmětu veřejného užívání.

Nicméně podle mého názoru nelze vyloučit, že v případě, kdy by byla veřejná správa nečinná, se může vlastník pomoci negatorní žalobou domáhat zabránění negativního působení na jeho veřejnou věc.

Zcela nelze vyloučit nároky vyplývající z náhrady škody způsobené na veřejné věci. Nároky plynoucí z titulu náhrady škody pak budou vždy čistě v režimu soukromého práva. V opačné rovině nelze vyloučit ani nároky z titulu odpovědnosti za škodu způsobenou uživatelům stavem veřejné věci.

Úprava odpovědnosti za škodu způsobenou stavem či vadou veřejné věci může být zakotvena i v předpisech veřejného práva, přičemž ale půjde o soukromoprávní normy v předpisu veřejného práva, které budou speciální vůči úpravě odpovědnosti za škodu

⁴⁴⁶ JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 271.

⁴⁴⁷ Viz § 42a odst. 1 písm. g) a h) a § 42b odst. 1 písm. g) a h) ZPK.

dle OZ.⁴⁴⁸ Jako typický a v praxi poměrně hojný příklad lze uvést úpravu odpovědnosti vlastníků dálnic, silnic a místních komunikací za škodu a sjízdnost a schůdnost těchto typů pozemních komunikací dle § 27 ZPK.

Dle tohoto ustanovení odpovídá vlastník dálnice, silnice a místní komunikace za škody vzniklé uživatelům těchto pozemních komunikací za situace, kdy příčinou škod byly závady ve sjízdnosti. Jedná se o odpovědnost objektivní, přičemž vlastníci těchto kategorií pozemních komunikací se mohou odpovědnosti zprostit, pokud prokážou, že nebylo v jejich mezích a možnostech tuto závadu odstranit, v případě závady způsobené povětrnostními podmínkami tuto závadu zmírnit či na ni způsobem předepsaným ZPK upozornit. Obdobně je odpovědnost za škodu koncipována ve vztahu k chodníkům, a to ve vztahu k závadám ve schůdnosti.⁴⁴⁹

Vlastník dálnice, silnice či místní komunikace odpovídá podle obecných právních předpisů i vlastníkům sousedních nemovitostí za škody, které jim vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací. Za účinnosti OZ 1964 bylo nutno tyto škody řešit v rámci obecných ustanovení OZ 1964 o náhradě škody.⁴⁵⁰ Autoři komentáře k ZPK od nakladatelství Wolters Kluwer jsou toho názoru, že v případě škody způsobené na sousedním pozemku pozemní komunikací, např. podmočením sousedního pozemku způsobeném špatným technickým stavem pozemní komunikace, se jedná o odpovědnost subjektivní. Vlastník totiž dle jejich názoru odpovídá dle obecných ustanovení o náhradě škody, neboť dle jejich názoru žádný z typů objektivní odpovědnosti na případě pozemních komunikací nedopadá.⁴⁵¹ Dle mého názoru se však jedná o odpovědnost objektivní.

Dálnice, silnice, a místní komunikace nejsou dle § 9 ZPK součástí pozemku, jsou tedy samostatnou věcí ve smyslu soukromého práva. Z tohoto důvodu je nutno na ně aplikovat § 2937 odst. 1 OZ upravující odpovědnost za škodu způsobenou věcí.⁴⁵² V tomto případě se jedná o odpovědnost objektivní.⁴⁵³ V případě pozemní komunikace je nutno aplikovat toto v podstatě obecné ustanovení o odpovědnosti za škodu způsobenou věcí a nikoli § 2938 OZ

⁴⁴⁸ Viz § 2894 – 2971 OZ.

⁴⁴⁹ V podrobnostech viz ČERNÍNOVÁ, Michael, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 266 a násl.

⁴⁵⁰ Viz § 420 a násl. OZ 1964.

⁴⁵¹ ČERNÍNOVÁ, Michael, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 279.

⁴⁵² „Způsobí-li škodu věc sama od sebe, nahradí škodu ten, kdo nad věcí měl mít dohled; nelze-li takovou osobu jinak určit, platí, že jí je vlastník věci. Kdo prokáže, že náležitý dohled nezanedbal, zproští se povinnosti k náhradě“.

⁴⁵³ VOJTEK, Petr. IN ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, komentář k § 2937. Dostupné v systému ASPI [cit. 10. 2. 2017].

týkající se pouze škody způsobené budovou. Pozemní komunikace nelze totiž přirozeně považovat za budovu.

Odpovědnost za škodu ve vztahu k vlastníkům sousedních nemovitostí je však vyloučena ve vztahu ke škodám, které jsou způsobeny provozem na těchto komunikacích. V těchto případech neodpovídá vlastník pozemní komunikace, ale provozovatel dopravního prostředku dle § 2927 OZ a to objektivně.

Specifická je situace u vlastníků účelových komunikací. Jejich odpovědnost se vždy posoudí v intencích OZ, neboť § 27 ZPK na účelové komunikace nedopadá, týká se výslovně pouze dálnic, silnic a místních komunikací.⁴⁵⁴

V otázce náhrady škody způsobené veřejnou věcí nelze opomenout rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2013, sp. zn. 25 Cdo 3354/2011, týkající se škody způsobené pádem stromu v lese.

Předmětem sporu byla náhrada škody způsobená pádem větve na cyklostezku vedoucí lesem. Větev spadla v důsledku špatného stavu celého stromu, který byl způsoben jednak hnilobou stromu a jednak přítomností dřevokazné houby. Místo nebylo nijak výstražně označeno. Les byl ve vlastnictví státu s příslušností hospodařit pro státní podnik Lesy ČR.

Nejvyšší soud dovodil, že v tomto případě byla porušena prevenční povinnost vlastníka, neboť, ten vědom si toho, že jeho vlastnictvím prochází cyklostezka, tedy místo se zvýšeným pohybem lidí, neprovedl dostatečná opatření, aby nedocházelo ke škodám na životě a majetku.⁴⁵⁵

Nejzajímavější je však závěr tohoto rozsudku, neboť se zabývá vztahem prevenční odpovědnosti k povaze vlastníka či správce lesa. NS uvedl, že nemohl přehlédnout, že vlastníkem lesa, resp. státní organizací příslušnou s majetkem hospodařit, byl státní podnik Lesy ČR. Lesy ČR disponují dostatečně kvalifikovaným personálem, aby v rámci své specializované činnosti jednak vyhodnotil rizika, která hrozí osobám vstupujícím na frekventovaných místech do lesa, a jednak aby byl informován o stavu porostu v těchto místech, obzvláště v případě, kdy závažné postižení stromu hnilobou a dřevokaznou houbou bylo zjistitelné i bez složitějších technických prostředků.

⁴⁵⁴ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2011, s. 37- 39, ČERNÍNOVÁ, Michael, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 273. Srov. také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. února 2006, sp. zn. 25 Cdo 65/2005 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. prosince 2012, sp. zn. 25 Cdo 1812/2012.

⁴⁵⁵ Srov. právní větu z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2013, sp. zn. 25 Cdo 3354/2011: „*Je-li způsobena škoda samovolným pádem stromu na cyklostezku, tak za ni nese odpovědnost vlastník či správce lesa, pokud porušil povinnost předcházet škodám tím, že nereagoval na závažné postižení porostu dřevokaznou houbou v přilehlých místech, ač bylo zjistitelné i bez složitějších technických postupů, a že nepřijal opatření k zabránění pádu narušeného stromu na turisticky frekventovanou cestu.*“

Souhrn těchto skutečností měl být také důvodem ke zvýšené obezřetnosti a důkladnější kontrole stavu porostů v blízkosti turisticky využívané cesty.⁴⁵⁶ Zejména tyto důvody vedly NS ke konstatování, že vlastník lesa, resp. veřejné věci, zanedbal svou prevenční povinnost a odpovídá tak za škodu způsobenou pádem stromu v lese.

Je nutno ale doplnit, že tyto závěry byly platné za úpravy účinné dle OZ 1964. Dle této úpravy se totiž jednalo o subjektivní odpovědnost, a tudíž bylo nutno zkoumat, zda vlastník lesa nezanedbal svou prevenční povinnost stanovenou § 415 OZ 1964. Dnes je nutné tuto odpovědnost pojímat jako odpovědnost objektivní, a to opět vzhledem k ustanovení OZ o odpovědnosti za škodu způsobenou věcí dle § 2937 OZ. Vlastník se však může liberovat z této odpovědnosti, pokud prokáže, že vykonával vlastnická práva řádně, avšak že s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem nemohl pád stromu předvídat a ani mu zabránit.⁴⁵⁷

Je proto nutno zdůraznit, že značná část veřejných věcí je ve vlastnictví veřejnoprávních subjektů – tři ze čtyř kategorií pozemních komunikací, velká část veřejných prostranství v obci, nadpoloviční většina lesů atp. Možná i z tohoto důvodu nejsou soukromoprávní vztahy mezi vlastníkem veřejné věci a uživateli podrobněji upraveny. Jak v užívacích vztazích, tak ve vlastnických převažuje jasně veřejnoprávní prvek, a veřejná správa pak disponuje prostřednictvím správního trestání a správního dozoru.

Vztah uživatelů k vlastníkovi veřejné věci je samozřejmě určován taktéž primárně právem veřejným a teprve když nelze aplikovat právo veřejné, nastupuje právo soukromé. Opět lze poukázat na příklad z oblasti pozemních komunikací. Brání-li např. vlastník veřejně přístupné účelové komunikace jejímu užívání uživatelům, kteří komunikací užívají z důvodu nutné komunikační potřeby, umístěním závory, je namísto nejprve využít prostředků daných ZPK a nikoli domáhat se vzniku věcného břemene či služebnosti cesty, resp. nezbytné cesty.⁴⁵⁸

Soukromoprávní vztahy mezi vlastníkem veřejné věci a uživateli pak mohou spočívat v úpravě těch užívacích práv, která jdou nad rámec veřejného užívání, vždy však v souladu s veřejným účelem, kterému veřejná věc slouží.

Může jít tak např. o celou řadu užívacích vztahů jako je nájem či pacht, jako typicky v případě volné krajiny, kdy sám § 63 ZOPK stanoví, že právo volného průchodu krajinou se vztahuje i na pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce či právnické osoby.

⁴⁵⁶ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2013, sp. zn. 25 Cdo 3354/2011.

⁴⁵⁷ VOJTEK, Petr. IN ŠVESTKA, Jirí a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, komentář k § 2937. Dostupné v systému ASPI [cit. 10. 2. 2017].

⁴⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2016, sp. zn. 22 Cdo 4242/2015, který odkazuje na zde již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne z 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128.

Z uvedeného vyplývá, že je-li pozemek státu či obce pronajat či propachtován, vztahuje se na něj volný posoch krajinou, samozřejmě za podmínek daných samotným § 63 ZOPK. V úvahu přichází

i pronájem celých či částí veřejných věcí. To platí zejména pro správní a institucionální užívání, avšak opět za předpokladu, že nebude omezen či vyloučen veřejný účel, kterému věc slouží.

Může se jednat také o zřizování věcných břemen na veřejných věcech, opět může být některým uživatelům veřejné věci umožněno užívání nad rámec veřejného užívání. Příkladem lze uvést služebnost sbírání lesních plodů dle § 1261 OZ, a to za účelem sbírání lesních plodů pro komerční využití. Dochází tak smluvně v soukromoprávní rovině k užívání nad rámec obecného užívání. Z tohoto hlediska lze říci, že se jedná o obdobu zvláštního užívání. Zároveň ale pro oprávněného z této služebnosti platí všechna omezení a zákazy vyplývající z § 20 LesZ.

Závěr

Veřejné užívání jako jeden z druhů veřejnoprávních užívacích vztahů má tři roviny. První rovinu představuje obsah veřejného užívání, druhou předmět užívání a třetí je okruh uživatelů. Všechny tři roviny jsou neoddělitelně spojeny s vlastnictvím k předmětu veřejného užívání, neboť to může být i vlastník, který určuje obsah veřejného užívání a vztah uživatelů k němu, resp. k veřejné věci. Specifikem veřejného užívání je, že jeho předmětem jsou rozličné statky s různou právní povahou. Může se jednat o věci ve smyslu soukromého práva, ale také o statky, které věcmi v soukromoprávním slova smyslu nejsou. Věci a statky lze s odkazem na předválečnou tradici i současnou německou doktrínu nazvat veřejnými věcmi, tedy věcmi se specifickým veřejnoprávním režimem, sloužícími primárně konkrétnímu veřejnému účelu.

U veřejných věcí, které nejsou věcmi, pak přirozeně nehraje vlastnictví takovou roli, jako v případě veřejných věcí, které jsou věcmi v soukromoprávním slova smyslu. U těchto statků je poté na státu, zda jejich užívání upraví či nikoli. Příkladem takové úpravy je ovzduší, pro něž zákonodárce stanovil určité maximální limity veřejného užívání u stacionárních zdrojů.

V případě podzemních a povrchových vod je zákonodárce vyloučil z právního obchodu zcela tím, že je prohlásil za *res nullius*. Avšak prostřednictvím správního dozoru a správy vodních toků fakticky převzal funkce, které by za jiných okolností vykonával vlastník. Některé veřejné věci, jako např. určité kategorie pozemních komunikací zákonodárce v souladu s čl. 11 odst. 2 Listiny vyhradil výlučně do vlastnictví veřejnoprávních subjektů - státu, krajů, obcí.

Řada veřejných věcí je však ve vlastnictví soukromých subjektů, jako les, či účelové pozemní komunikace, kdy se výrazně do konfliktu dostávají vlastnické právo vlastníka zaručené Listinou a práva uživatelů. Jak bylo prezentováno v této práci, veřejné užívání totiž jednoznačně představuje omezení vlastnického práva. V řadě případů se jedná o omezení nucené, které je však dle čl. 11 odst. 4 Listiny možné pouze na základě zákona, pro účel stanovený zákonem, v nezbytném rozsahu a za náhradu.

Výzkumná otázka řešená v první kapitole proto zněla, zda lze veřejné užívání považovat za omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, tedy omezení, za které náleží náhrada. Ověřovanou hypotézou bylo, že veřejné užívání je omezením vlastnického práva, za které ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny náleží náhrada.

V první kapitole bylo ověřeno, že judikatura ani právní věda nejsou jednotné, jak pojímat veřejné užívání, resp. jak je ústavně konformně vyložit ve vztahu k vlastnickému právu,

zda je považovat za omezení dobrovolné, nucené, nebo za omezení, které vyplývá ze samotné podstaty vlastnictví, z jeho sociální funkce. *De facto* záleží na konkrétní veřejné věci, jak bude veřejné užívání pojímáno. Z uvedeného vyplývá závěr, že obecně za omezení vlastnického práva spočívajícím ve veřejném užívání věci náhrada vlastníku nenáleží. V současné judikатурní praxi jistou výjimku představuje užívání veřejného prostranství. Podle mého názoru však Nejvyšší soud nevystihnul dostatečně podstatu institutu veřejného užívání, resp. vzniku veřejné věci vůbec, protože veřejná věc v zásadě nemůže bez souhlasu vlastníka vzniknout. Užívání lesa a volný průchod krajinou jsou sice omezení nucenými na základě zákona, avšak nejedná se o omezení, které by snižovalo hodnotu vlastníkovu majetku, resp. omezovalo jeho hospodářskou činnost a dotýká se všech vlastníků vlastnicích stanovené druhy pozemků. Vlastník je proto takové omezení nucen strpět z důvodu sociální funkce vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny – „*vlastnictví zavazuje*“.

Hypotéza, že veřejné užívání je omezením vlastnického práva, za které ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny náleží náhrada, **byla tímto vyvrácena**. Veřejné užívání proto není omezením, za něž náleží vlastníkovu náhrada.

Věci, které slouží veřejným účelům v českém právu historicky, byly, jsou a budou. Je víceméně nerozhodné, jak je budeme nazývat, zda veřejnými věcmi, materiálními statky nebo veřejnými statky. I když má každý z těchto pojmů jinou obsahovou kvalitu, je realitou právního života, že s věcmi, které slouží veřejným účelům, se denně setkáváme, je s nimi nakládáno v rovině soukromého práva, jsou však užívány také v rovině práva veřejného. Netvrdím, že je nutné, abychom do teorie či praxe zaváděli opět nový pojem „veřejných věcí“, ale dle mého názoru je tento pojem vhodnějším a zastřešujícím poměrně širokou skupinu věcí, která má jedno společné – slouží veřejným účelům. Slouží buď veřejnému užívání, nebo veřejné správě při plnění jejich úkolů, proto byl v práci vybrán a upřednostněn pojem „veřejné věci“.

Vlastníci těchto věcí jsou, jak bylo v této práci ukázáno v souvislosti s určením obsahu veřejného užívání, výrazně omezeni ve výkonu vlastnických práv normami práva veřejného. Jistě lze argumentovat § 1 odst. 1 OZ o nezávislosti uplatňování práva soukromého na právu veřejném, avšak ani sami autoři OZ netvrdí, a dle mého tak ani činit nelze, že by OZ byl postaven na odtrženosti od norem veřejného práva. Proto je třeba v případě veřejných věcí, které nesporně soukromoprávní i veřejnoprávní rozměr mají, najít syntézu těchto dvou základních právních větví.

Nalezení poměru mezi veřejným a soukromým právem u veřejných věcí není a nebude vždy jednoduché. Druhá kapitola pojednávala o právní povaze veřejných věcí, která byla vždy

poměrně složitou otázkou. Vyžadovala mimo jiné rovněž zaujetí stanoviska k celé řadě dalších sporných právních otázek, např. vztahu veřejného a soukromého práva. Přístup k právní povaze veřejných věcí je možno stručně charakterizovat jako přístup od jednoho extrémního výkladu k druhému. Od jejich čistě soukromoprávní povahy po konstrukci veřejných věcí jako předmětu veřejného vlastnictví, které existuje jako protipól soukromého vlastnictví.

V německé doktríně se vyvinula a je dnes poměrně široce akceptována cesta třetí. Jedná se o teorii tzv. „modifikovaného vlastnictví“. Základem právních poměrů veřejné věci je právo soukromé, které je veřejnoprávně omezeno. Jsem toho názoru, že německá teorie je plně uplatnitelná i v českém prostředí, neboť jedině teorie modifikovaného soukromého vlastnictví dokáže poměrně pružně vysvětlit a reagovat na právní jevy a situace, které v reálném světě existují. Teorie modifikovaného vlastnictví je nejen plně uplatnitelná, ale i běžné nakládání s veřejnými věcmi v praxi této teorií odpovídá. Právní úprava přidatného spoluvlastnictví v OZ může sloužit jako model pro aplikaci teorie modifikovaného vlastnictví na veřejné věci.

Výzkumnou otázkou v kapitole druhé bylo, jakou právní povahu mají veřejné věci. Hypotéza ověřovaná v této kapitole proto zněla: „Jelikož jsou veřejné věci převážně věcmi v soukromoprávním slova smyslu, řídí se jejich právní povaha primárně soukromým právem.“ **Hypotéza byla potvrzena**, neboť, základem právních poměrů k veřejným věcem je soukromé vlastnictví, které je „pouze“ veřejnoprávně omezeno.

Již v naší předválečné odborné literatuře i judikatuře převládal názor, že veřejné užívání veřejné věci vzniká jejím věnováním veřejnému užívání. Výzkumná otázka třetí kapitoly byla: „Jakou právní povahu má věnovací akt?“

Vzhledem k tehdejší úpravě veřejných cest byl Hotzel toho názoru, že věnovací akt má vždy vrchnostenskou povahu.⁴⁵⁹ Rovněž dle dnešní německé odborné literatury má věnovací akt, neboli tzv. *Widmung*, vždy veřejnoprávní povahu.⁴⁶⁰

Vznik veřejného užívání a veřejných věcí je i v českém prostředí spojen s věnovacím aktem, jímž je věcí propůjčen její veřejný účel a status. Jedním z těchto veřejných účelů je i veřejné užívání. Na základě analýzy a výkladu judikatury a právní úpravy lze věnovací akty rozdělit do čtyř druhů. Jedná se o věnovací akty ve formě zákona, podzákoného právního

⁴⁵⁹ HOETZEL, Jiří. Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937, s. 300.

⁴⁶⁰ ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, s. 478. PAPIER, Hans-Jürgen. In ERICHSEN, Hans-Uwe, EHLERS, Dirk (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010, s. 881.

předpisu, správního aktu a faktického věnování. První tři akty mají vždy vrchnostenskou povahu, neboť to jsou vždy akty nositele veřejné moci. Faktické věnování může představovat jednak akt nositele veřejné moci, stejně jako akt subjektu soukromého práva. V případě, že faktické věnování je aktem nositele veřejné moci, může být buď samostatným aktem, nebo může být obsaženo ve vrchnostenském aktu. Jako příklad byl uveden vznik pozemních komunikací, resp. veřejného užívání na pozemních komunikacích. Určitou výjimku představují veřejně přístupné účelové komunikace.

Ustálená judikatura NSS a ÚS již dlouhodobě zastává názor, že veřejně přístupné účelové komunikace, tedy jedna z kategorií veřejných cest, které jsou dle ZPK veřejně užívány, mohou vznikat na pozemku soukromého vlastníka pouze v případě, kdy s tím vlastník výslovně nebo konkludentně souhlasí. Judikatura pojednává o věnování veřejnému užívání. Jedině tento výklad je potom ústavně konformní a umožňuje vznik veřejně přístupné účelové komunikace, která představuje bezesporu omezení vlastnického práva na vlastníkově pozemku. Souhlasí-li vlastník s veřejným užíváním, nebo dokonce věnuje část svého pozemku veřejnému užívání, nelze v tom případě tvrdit, že se jedná o akt nositele veřejné moci, ale jedná se pouze o výraz panství vlastníka nad věcí. Z tohoto hlediska nelze říci, že věnování veřejnému užívání za účelem existence veřejně přístupné účelové komunikace je vrchnostenským aktem vlastníka.

Kromě toho s účinností OZ se do našeho právního řádu vrátil soukromoprávní pojem veřejného statku. OZ v § 490 zakotvuje možnost vlastníka věnovat věc veřejnému, resp. obecnému užívání. Vlastník sám tak může určit, že jeho věc bude sloužit veřejnému užívání. Musí nicméně tak činit s vědomím, že tímto aktem podřídí svou věc veřejnoprávní regulaci. Věnovací akt je díky tomuto svému ustanovení zakotven i v základním předpisu soukromého práva. Určení právní povahy věnovacích aktů má zásadní dopad do případného soudního přezkumu těchto aktů – zda přezkum proběhne ve správním či civilním soudnictví.

Závěrem, provede-li věnovací subjekt veřejné správy, je vždy aktem vrchnostenským. Provádí-li věnovací akt osoba soukromého práva, je třeba dovodit jeho soukromoprávní povahu jako výraz obsahu vlastnického práva naložit s věcí v mezích právního řádu dle uvážení vlastníka.⁴⁶¹

Hypotéza, že věnovací akt má vždy veřejnoprávní povahu, byla ověřena v kapitole třetí. **Hypotéza byla vyvrácena.** V závislosti na tom, který subjekt věnovací akt činí, může mít věnovací akt jak veřejnoprávní tak soukromoprávní povahu.

⁴⁶¹ Viz § 1012 OZ.

Od této skutečnosti se odvíjí i způsob, jakým je věnovací akt uskutečněn. Vrchnostenské věnovací akty budou potom vždy více formální a budou muset být přijímány v rámci zákonem stanovených procesních postupů. Soukromoprávní věnovací akty naproti tomu budou typické i svou bezformálností či fakticitou.

V předválečné i současné odborné literatuře převládal dualismus veřejného užívání, jeho dělení na užívání obecné a zvláštní. V tomto pojetí je obecné užívání základním druhem veřejného užívání a každé jiné než obecné užívání je užívání zvláštní. Lze také říci, že zvláštní užívání je užívání nad míru užívání obecného. Takovéto pojetí je možno považovat za veřejné užívání v užším slova smyslu.

Německé pojetí veřejných věcí a veřejného užívání naproti tomu zná daleko více druhů veřejného užívání. Kromě užívání obecného a zvláštního německá odborná literatura zmiňuje i užívání správní, užívání institucionální a specifickém druhu užívání vztahujícího se pouze na veřejné vody.⁴⁶²

Obdobně lze v českém prostředí nalézt celou řadu uživatelských vztahů, které mají podobné znaky jako užívání obecné či zvláštní, ale odborná literatura je pojímá jako zvláštní druh veřejnoprávních uživatelských vztahů. Obdobnými znaky mohou být okruh subjektů, které mohou veřejnou věc užívat, obsah užívání nebo předmět užívání. Právě předmět užívání těchto „nových“ druhů veřejného užívání je především významným společným prvkem. Předmětem všech druhů užívání, které lze pod veřejné užívání zahrnout je veřejná věc, tedy věc sloužící konkrétnímu veřejnému účelu. Je třeba uvést, že veřejnou věc činí i právě samotné veřejné užívání věci. Naproti tomu obsah i okruh subjektů se u všech druhů veřejného užívání odlišují.

Jedná se například o užívání veřejných budov občany, resp. veřejností nebo o užívání zařízení zřizovaných subjekty veřejné správy pro určitý účel, buď v souvislosti s plněním úkolů veřejné správy, nebo s uspokojováním potřeb veřejnosti. Další druhy veřejného užívání je proto možno označit za užívání správní a užívání institucionální. Toto pojetí veřejného užívání s jeho více druhy lze označit za pojímání veřejného užívání v širším slova smyslu a představuje zcela novou koncepci druhů veřejného užívání v české právní vědě.

Pojímání veřejného užívání v širším slova smyslu dle mého názoru dokáže vysvětlit řadu jevů, které se ve veřejné správě vyskytují, ale věda správního práva jako by je nedokázala vysvětlit. Jako příklad lze uvést následující otázky. Na kterém základě má veřejnost přístup do budov veřejné správy? Lze adresáta veřejné správy v užívání těchto budov omezit? Lze jej z

⁴⁶² DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 378 a násl.

užívání vyloučit? Může se adresát proti tomuto vyloučení bránit? Z jakého důvodu je užívání některých veřejných prostranství nebo budov je upraveno podzákonným resp. statutárním předpisem?

Vycházíme-li z toho, že také tyto uživatelské vztahy lze pojímat jako veřejné užívání a aplikujeme-li na tyto vztahy i okolnosti vzniku veřejné věci, především obsah veřejného užívání, dostaneme odpověď na celou řadu otázek.

Veřejnost má přístup do veřejných budov, neboť subjekt veřejné správy je věnoval užívání veřejnosti za účelem plnění úkolů veřejné správy. Z titulu vlastnického práva, případně na základě zmocnění zákonem, může subjekt veřejné správy upravit i užívání veřejných věcí a v závislosti na právní povaze aktu, který užívání upravuje, je možno i vrchnostensky uživatele z užívání vyloučit. Užívání parků či tržnic lze upravit obecně závaznou vyhláškou nebo nařízením, a tudíž jejich dodržování, resp. dodržování podmínek řádného veřejného užívání, lze vynucovat i ukládáním trestů za správní delikt.

Je nutné si uvědomit, že veřejné věci jsou užívány rozličnými způsoby a nelze si vždy vystačit s klasickým pojmáním a dělením veřejného užívání na užívání obecné a zvláštní. Výzkumnou otázkou řešenou ve čtvrté kapitole proto, zda lze některé z uživatelských vztahů, které nejsou dnes typicky řazeny pod veřejné užívání, pod tento pojem zahrnout.

Ověřovanou hypotézou této kapitoly bylo, že obecné a zvláštní užívání **nejsou jedinými druhy** uživatelských vztahů ve veřejné správě, které lze pod pojem veřejného užívání zahrnout. Vzhledem k již zmíněné podobnosti některých uživatelských vztahů ve veřejné správě s veřejným užíváním, a vzhledem k tomu, že nelze tyto vztahy čistě pod obecné a zvláštní užívání zařadit, byla tato **hypotéza potvrzena**.

Výzkumnou otázkou páté kapitoly bylo, lze-li veřejné užívání považovat za subjektivní právo. To má svůj zásadní dopad do vztahů mezi vlastníky veřejných věcí a uživateli. Vzhledem k tomu, jak je subjektivní právo definováno v odborné literatuře, bylo konstatováno, že se o subjektivní právo nejedná, a to především z důvodu, že české právo uživateli veřejné věci neposkytuje právní nástroj, kterým by bylo možné se přímo na vlastníkovu veřejné věci domáhat pokojného užívání.

Bez významu je i dělení veřejného užívání na jednotlivé druhy, jelikož např. zvláštní užívání je bez příslušného povolení správního orgánu činností zakázanou, proto by veřejné věci měla ochranu automaticky poskytnout veřejná správa ve formě postihu za správní delikt.

Ochrana veřejnému užívání je poskytována pouze prostřednictvím veřejné správy, buď formou správního dozoru, nebo prostřednictvím ukládání sankcí za správní delikt, jako v případě pozemních komunikací či veřejného prostranství. Nabízí se proto otázka, zda je

uvedená úprava vhodná či nikoli. Postavit uživatele do pozice subjektu, jenž má oprávnění činit určitý procesní úkon, kterým by se domáhal svého užívání, má svá pro i proti. Argumentem pro tuto úpravu může být například skutečnost, že tato úprava by mohla poskytnout efektivnější a rychlejší nápravu vadných stavů. Nebylo by nutností čekat na reakci a opatření veřejné správy, ale nápravu by inicioval sám uživatel, např. by podával návrhy, předkládal důkazy. Proti by mohlo například být, že tato změna se v současnosti nejeví jako nutná. Soudní praxe se s omezováním veřejného užívání přílišně neseťkává, výjimku snad tvoří pouze užívání veřejně přístupných účelových komunikací a veřejného prostranství. U ostatních veřejných věcí tyto případy v praxi nenastávají, nebo je veřejná správa schopna tyto situace sama efektivně řešit.

Bylo-li by uznáno, že uživateli je vhodné svěřit procesní nástroj k ochraně jeho veřejného užívání, je vhodné se zamyslet, zda rozlišit situace, kdy je vlastníkem veřejné věci stát či veřejnoprávní korporace, a kdy osoba soukromá. Pokud je veřejná věc ve vlastnictví státu či veřejnoprávních korporací, jedná se o majetek, který svou podstatou slouží veřejným účelům, a můžeme konstatovat, že je často vlastněn těmito subjekty za účelem řádného veřejného, jako tomu v případě veřejných cest, resp. pozemních komunikací. Jsem toho názoru, že není důvod odmítnout možnost uživatele domáhat se klidného a nerušeného veřejného užívání vůči státu či veřejnoprávní korporaci, jelikož pak je přímo povinností těchto subjektů nerušený výkon veřejného užívání zajistit.

V opačném případě, kdy je vlastníkem veřejné věci osoba soukromého práva, je dle mého názoru nutno být opatrnější. Soukromý vlastník je na svém výlučném právu užívat věc již tak omezen a zároveň je nucen toto omezení strpět. Z mého pohledu, pokud bychom připustili, že by se uživatel mohl domáhat na vlastníkovu nerušeného veřejného užívání, došlo by tím ke zvýšení intenzity zásahu do vlastnického práva. V tomto případě se jednoznačně přikláním k názoru Z. Pulkrábka, že se jedná o subjektivní právo soukromé, i když je veřejné užívání tradičně institutem veřejnoprávním. Dle mého názoru, pokud je vlastníkem osoba soukromého práva, je vhodné ponechat současnou právní úpravu a nerušenost veřejného užívání zajišťovat prostřednictvím správního dozoru.

V páté kapitole bylo hypotézou, že veřejné užívání je subjektivním právem uživatele veřejné věci a tato **hypotéza byla vyvrácena**.

Práce proto splnila svůj hlavní cíl a to zodpovězení a potvrzení či vyvrácení stanovených výzkumných otázek a hypotéz.

Bibliografie

Monografie

BAUR, Fritz. BAUR, Jürgen F., STÜRNER, Rolf. *Sachenrecht*. 18. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2009. 1086 s.

BLUMM, Michael C., WOOD, Mary Christina. *The Public Trust Doctrine in Enviromental and Natural Resources Law*. Durham: Carolina Academic Press, 2013. 415 s.

BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004. 324 s.

ČERNÍNOVÁ, Michale, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 528 s.

DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozesrecht*. 13. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015. 712 s.

DETTERBECK, Steffen. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozesrecht*. 14. Vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2016. 726 s.

DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon, komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 304 s.

ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012. 1020 s.

ERBGUTH, Wilfried. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 7. Vydání. Baden – Baden: Nomos, 2014, 619 s.

ERICHSEN, Hans-Uwe, EHLERS, Dirk (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010. 1066 s.

FRANKOVÁ, Martina a kol. *Úvod do pozemkového práva*. 1. Vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Roztoková. 2014. 240 s.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s.

HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2008. 318 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 600 s.

HOETZEL, J., WEYR, F., POŠVÁŘ, J., ŠTAFL, A. (eds.): *Slovník veřejného práva československého, Sv. II*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 1202 s.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich a.s., 1937. 506 s.

JANKŮ, Petra, ŠUSTOVÁ, Daniela, VRCHA, Pavel. *Nový katastrální zákon – poznámkové vydání s vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2014. 335 s.

JANOVSKÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927. 124 s.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 716 s.

JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 640 s.

KINCL, Jaromír. *Gaius: Učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: 2007. 326 s.

KINCL, Jaromír IN KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. Římské právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. 386 s.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 264 s.

KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. 280 s.

KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2011. 136 s.

KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 3. vydání. Praha: Leges, 2010. 416 s.

KOMMERS, Donald, P., MILLER, Russel, P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3. vydání. Durham, Londýn: Duke University Press, 2012. 874 s.

KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 344 s.

KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007. 336 s.

LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2400 s.

MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016. 128 s.

MELZER, Filip, TÉGL, Petr. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1 – 117*. Praha: Leges, 2013. 720 s.

MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419 - 654*. Praha: Leges, 2014. 1264 s.

MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007. 103 s.

MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, a kol. *Zákon o ochraně ovzduší, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. 500 s.

MYNORS, Charles. *The law of trees, forests and hedges*, 2 vydání. London: Sweet&maxwell, 2011. 961 s.

OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Leges, 2013. 240 s.

ØRREBECH, Peter, BOSSELMAN, Fred, BJARUP, Jes a kol. *The role of customary law in sustainable development*. Cambridge: Cambridge University Press. 502 s.

PAPIER, Hans-Jürgen. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998. 176 s.

PRAŽÁK, Jiří. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl druhý*. Praha: Knihkárna Františka Šimáčka, 1886. 383 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 464 s.

ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír. *Komentář k Československému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi. II., VI. Díl*. Praha: Linhart, 1935.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška, SUCHÁNEK, Radovan. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016. 1320 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 2. vydání*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 3. vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s.

SPAČIL, Jiří a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1276 s.

STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 532 s.

STRNAD, Zdeněk a kol. *Vodní právo*. 1. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, fakulta rybářství a ochrany vod, 2013. 226 s.

SYDENHAM, Angela. *Public Rights of way and access to land*. 4. vydání. Bristol: Jordan publishing limited, 2010. 727 s.

ŠVESTKA, Jiří, ŠKÁROVÁ, Marta, HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 2471 s.

UBHI, Navjit, DENYER-GREEN, Barry. *Law of commons and of town and village greens*. Bristol: Jordan publishing limited, 2004. 316 s.

VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 135 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád, komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. 1448 s.

VETEŠNÍK, Pavel, STRÁNKSA, Eva, ŠEJVL, Jaroslav. *Zákon o pohřebnictví, Zákon o válečných hrobech. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 216 s.

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 906 s.

WATKINS, Dawn, BURTON, Mandy (ed.) *Research methods in law*. London, New York: Routledge, 2013. 168 s.

Odborné časopisy

ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 803-817.

ERBGUTH, Wilfried. Recht der öffentlichen Sachen. *Juristische Ausbildung*, 2008, roč. 30, č. 3, s. 196 a násl.

KADEČKA, Stanislav. Řád veřejného pohřebiště. *Moderní obec: měsíčník pro komunální politiku a regionální rozvoj*, 2002, roč. 8, č. 2, s. 32-33.

MAGER, Ute, SOKOL, Ljuba. Gemeingebrauch im Recht der öffentlichen Sachen. *Juristische Ausbildung*, 2012, roč. 34, č. 12, s. 913 a násl.

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

MÁCHA, Aleš. Veřejné věci a jejich právní povaha. *Právní rozhledy*, 2016, č. 17, s. 582-588.

MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*, 2015, č. 4-5, s. 201-212.

MÁCHA, Aleš. Obec jako silniční správní úřad a její postavení v řízení dle § 142 SŘ. *Právní rozhledy*, 2016, č. 7, s. 257 a násl.

MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace a superficies solo cedit, *Acta Iuridica Olomucensia*, 2014, č. 4, Supplementum 1, s. 63 -70.

MATES, Pavel. Analogie ve správním právu. *Správní právo*, 2014, č. 6, s. 342 a násl.

PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*, 2009, č. 13, s. 457 a násl.

STELKENS, Ulrich. Das Recht der öffentlichen Sachen. Allgemeines Verwaltungsrecht, Besonderes Verwaltungsrecht, Trümmerhaufen – oder was? Die Verwaltung, č. 46, s. 493 a násl.

STELKENS, Ulrich. Gemeingebrauch, Sondernutzung und „Hausrecht“ auf Friedhöfen. Gewerbearchiv, 2015, č. 1, s. 45-54.

STUCHLIK, Holger. Straßenrechtliche Sondernutzungen. Gewerbearchiv 2004, 2004, s. 143-152.

SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 462 a násl.

VACEK, Lukáš. Veřejná prostranství a jejich plánování. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2013, č. 5, s. 66 a násl.

Příspěvky ve sborníku

KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem. In NECKÁŘ, Jan, RADVAN, Michal, SEHNÁLEK, David, VALDHANS, Jiří (ed.) *Acta Universitatis Brunensis Iuridica No 337*. Brno: Masarykova Univerzita, 2008, s. 1844 a násl.

Elektronické zdroje

ADAMOVIČ, Hana. *Bezodůvodné obohacení v uživatelských vztazích založených normami veřejného práva*. Dostupné v systému ASPI.

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

Návštěvní řád Úřadu městské části Praha 10. Dostupné na <http://praha10.cz/Portals/0/docs/navstevni-rad.pdf>.

Obecně závazná vyhláška Statutárního města Přerova č.1/2016, kterou se stanovuje řád městského parku Michalov. Dostupné na: <<http://www.prerov.eu/cs/magistrat/pravni-predpisy-mesta/obecne-zavazne-vyhlascky-ozv/platne-obecne-zavazne-vyhlascky.html>>.

Nařízení Statutárního města Brna č. 1/2002. Dostupné na: <http://www.brno.cz/fileadmin/user_upload/sprava_mesta/magistrat_mesta_brna/ZU/trzni_ra_d/tr251116.pdf>.

Soudní rozhodnutí

Rozsudek ESLP ze dne 24. června 1993, *Papamichalopoulos a další proti Řecku*, č. stížnosti 14556/89.

Rozsudek ESLP ze dne 23. září 1982, *Sporrong a Lönnroth proti Švédsku*, č. stížnosti 7151/75 a 7152/1975.

Rozsudek ESLP ze dne 29. dubna 1999, *Chassagnou a další proti Francii*, č. stížnosti 25088/94, 28331/95 a 28443/95.

Rozsudek ESD ze dne 13. prosince 1979, *Liselotte Hauerová v. Porýní-Falc*, Věc 44/79.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 15. března 2011, sp. zn. III ÚS 2942/10-1.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 1. července. 2014, sp. zn I ÚS 581/14.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 1. února 2013, sp. zn. IV. ÚS 2127/12.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu, sp. zn. II ÚS 3624/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. IV. ÚS 1735/07.

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 21. září 1932 (Boh. A 10017/32).

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2015 č. j. 8 Afs 63/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2015, č. j. 7 As 160/2015 – 32.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2009, č. j. 2 Afs 153/2005 – 72.

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

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne z 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. září 1926, sp. zn. Rv I 995/26.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. ledna 1930, sp. zn. Rv II 229/29.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2006., sp. zn. 33 Odo 1253/2005.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. února 2006, sp. zn. 33 Odo 396/2004.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. prosince 2009, sp. zn. 28 Cdo 1127/2009.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. dubna 2013 sp. zn. 28 Cdo 2509/2012.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. dubna 2013, sp. zn. 22 Cdo 2493/2011.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. října 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. října 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2011, sp. zn. 22 Cdo 4109/2009.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. února 2006, sp. zn. 25 Cdo 65/2005.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. prosince 2012, sp. zn. 25 Cdo 1812/2012.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. února 2013, sp. zn. 25 Cdo 3354/2011.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. ledna 2016, sp. zn. 22 Cdo 4242/2015.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. ledna 1923, sp. zn. 18705/22.
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. září 1926, sp. zn. R II 240/26.

Vybrané právní předpisy

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění platném a účinném do 31. 12. 2013.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

Zákon č. č. 289/1995 Sb., o lesích.

Zákon č. 254/20001 Sb., o vodách.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví.

Není-li v textu uvedeno jinak, jsou všechny zákony ve znění pozdějších předpisů.

Shrnutí, klíčová slova

Shrnutí

Práce se věnuje vztahu veřejného užívání a vlastnického práva. Veřejné užívání je v práci pojímáno v širším slova smyslu, to znamená, že v práci se rozlišují další druhy veřejného užívání než pouze obecné a zvláštní. Práce vychází z teze, že veřejné užívání představuje omezení vlastnického práva.

V práci je předmět veřejného užívání označován jako veřejná věc. Veřejnou věcí mohou být jak věci ve smyslu soukromého práva, tak statky, které věcmi ve smyslu soukromého práva nejsou. Veřejná věc proto může i nemusí být předmětem vlastnického práva. Veřejné věci také mohou být ve vlastnictví subjektů veřejnoprávních i soukromoprávních. Práce se proto věnuje podrobně vlivu veřejného užívání na obsah vlastnického práva.

První kapitola se věnuje otázce, zda veřejné užívání představuje omezení vlastnického práva, za které náleží náhrada. Dále se první kapitola věnuje podrobněji otázce vydání bezdůvodného obohacení obcí za užívání veřejného prostranství.

Druhá kapitola se věnuje předmětu veřejného užívání, a to veřejným věcem. S odkazem na německou doktrínu jsou stanoveny charakteristické znaky veřejné věci a zejména je řešena otázka jejich právní povahy.

Třetí kapitola se věnuje vzniku veřejného užívání a veřejných věcí. Největší pozornost je proto věnována tzv. věnovacím aktům, jejich druhům a povaze. Tato kapitola se také zabývá subjekty, které mohou veřejné věci vlastnit. Zabývá se také vlivem subjektu, který veřejnou věc vlastní na samotnou právní povahu veřejné věci. Opomenuta proto není ani otázka veřejného vlastnictví neboli vlastnictví subjektů veřejného práva.

Čtvrtá kapitola pojednává o obsahu a druzích veřejného užívání. Vzhledem k širokému pojetí veřejného užívání definuje práce nové druhy veřejného užívání, zabývá se jejich shodnými a odlišnými znaky od veřejného užívání.

Hlavním předmětem zájmu páté kapitoly je otázka, zda lze veřejné užívání pojímat jako subjektivní právo. V návaznosti na zodpovězení této otázky se pátá kapitola věnuje podrobně vztahu uživatele a vlastníka veřejné věci. Opomenuty proto nejsou jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní vztahy mezi nimi. Závěr této kapitoly je proto věnován soukromoprávním nárokům se zaměřením na náhradu škody způsobené na veřejné věci, ale zejména na náhradu škody způsobenou uživateli veřejnou věcí.

Summary

The thesis focuses on the relationship between the public use and the property rights. Public use is in the thesis conceived in a broader sense, which means that in the thesis also other kinds of public use, not only the general and specific, are distinguished. The work is based on the thesis that the public use constitutes a restriction of the property rights.

In the thesis the subject of the public use is referred to as the public thing. A public thing can be both a thing in terms of private law as well as goods that are not things in terms of private law. Therefore, the public thing may or may not be subject to the property rights. Public things may also be owned by both public and private entities. The thesis is therefore devoted in detail to the impact of public use on the content of the property rights.

The first chapter of the thesis deals with the question of whether the public use constitutes a restriction of the property right which would constitute the right to the substitute to the owner of the public thing. Furthermore, the first chapter focuses more closely on the issue of unjust enrichment to the municipalities for the use of the public spaces.

The second chapter is devoted to the subject of public use, the public things. Referring to the German doctrine the characteristic signs of the public things are established and in particular the question of their legal nature is analyzed.

The third chapter is focused on the issue of the creation of the public use and the public things. The greatest attention is therefore paid to the so called gifting acts, their specifics and nature. This chapter also covers the entities that can own the public things. It also discusses the influence of the subject that owns the public thing to the very legal nature of the public thing. Thus the question of public ownership or the ownership of the subjects of public law is not omitted.

The fourth chapter discusses the contents and the types of public use. Given the broad concept of the public use, the thesis defines new kinds of public use and deals with their identical and different characteristics from the public use.

The main focus of the fifth chapter is the question whether it is possible to conceive the public use as a subjective right. Following the answer to this question the fifth chapter deals in detail with the relationship of the user and the owner of the public thing. Not neglected are therefore both private and public relationships between them. The conclusion of this chapter is dedicated to private law demands focusing on the damages caused to public thing, especially the damages caused to users of public things.

Klíčová slova

Veřejné užívání, veřejná věc, vlastnické právo, veřejné vlastnictví, obecné užívání, zvláštní užívání, správní užívání, institucionální užívání, subjektivní právo, les, krajina, pozemní komunikace, povrchové vody, podzemní vody, ovzduší.

Keywords

Public use, public thing, ownership, public property, common use, special use, administrative use, institutional use, subjective right, forest, landscape, land communications, surface water, underground water, atmosphere.