

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Ladislava Paštová

Veřejné užívání lesa, krajiny a veřejné zeleně

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 8. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny, a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 148 809 znaků včetně mezer.

.....

Ladislava Paštová

V Praze dne 20. 8. 2021

Poděkování

Ráda bych poděkovala JUDr. Petru Svobodovi, Ph. D. za vstřícnost a podnětné diskuze při vedení diplomové práce. Všem svým blízkým děkuji za výtečnou podporu během celého studia.

Obsah

Obsah	4
Úvod	6
1 Veřejné užívání	8
1. 1 Obecné užívání.....	9
1. 2 Zvláštní užívání.....	11
1. 3 Soukromoprávní instituty, které opravňují k užívání cizí věci.....	12
2 Veřejné užívání jako právní vztah	15
2. 1 Subjekt veřejného užívání	15
2. 2 Předmět veřejného užívání	15
2. 2. 1 Materiální statek	15
2. 2. 2 Veřejný statek.....	16
2. 2. 3 Veřejná věc.....	17
2. 2. 3. 1 Věnovací akty.....	19
2. 2. 3. 2 Veřejná věc a vlastnické právo.....	24
2. 2. 4 Vlastnictví předmětu veřejného užívání	25
3 Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva	26
4 Právní ochrana veřejného užívání veřejnou správou	31
4. 1 Právní ochrana vlastníka předmětu veřejného užívání.....	31
4. 2 Právní ochrana veřejného užívání z pohledu uživatele	31
5 Úprava veřejného užívání lesa, krajiny a veřejné zeleně v českém právním řádu	34
5. 1 Veřejné užívání lesa	34
5. 1. 1 Obecné užívání lesa	35
5. 1. 1. 1 Lesní cesty.....	40
5. 1. 2 Zvláštní užívání lesa	42
5. 1. 2. 1 Obory	42
5. 1. 3 Přestupky.....	43
5. 2 Veřejné užívání krajiny	44
5. 2. 1 Zvláště chráněná území.....	48
5. 2. 1. 1 Klidová území v národních parcích.....	49
5. 2. 1. 2 Právní povaha návštěvního řádu.....	50
5. 2. 2 Zvláštní užívání krajiny	51
5. 2. 3 Ochrana volného průchodu krajinou.....	51
5. 2. 4 Přestupky	52

5. 3 Vodní zákon – právo průchodu podél vodního toku.....	52
5. 4 Veřejná zeleň	53
5. 4. 1 Zvláštní užívání veřejného prostranství	55
5. 4. 2 Veřejná prostranství a bezdůvodné obohacení	55
Závěr	57
Seznam použitých zdrojů	59
1. Seznam použité literatury	59
2. Seznam použitých internetových zdrojů	62
3. Seznam použitých právních předpisů.....	63
4. Seznam použité judikatury	64
Abstrakt	66
Klíčová slova	66
Abstract.....	67
Key words	67

Úvod

Výlet do přírody, výstup na horu, sběr hub a lesních plodů, procházka parkem jsou volnočasové aktivity, kterým se pravidelně či čas od času rád věnuje každý. Všechny tyto aktivity lze zahrnout pod pojem veřejné užívání lesa, krajiny či veřejné zeleně¹, institut správního práva. Z pohledu (ústavního) práva jde o dovolené činnosti, jejichž základem je svoboda pohybu zaručená Listinou základních práv a svobod (čl. 14 odst. 1 LZPS).

Veřejné užívání je institutem veřejného práva², tj. možnost užívání materiálních statků neomezeným okruhem uživatelů vyplývá z veřejnoprávních předpisů, nevyplývá z práva soukromého³. Některé vztahy související s veřejným užíváním jsou vztahy soukromoprávní (vztahy vlastnické a odpovědnosti za vzniklé škody^{4, 5}), proto někteří autoři veřejné užívání označují za hraniční institut veřejného a soukromého práva^{6, 7} nebo smíšený právní institut⁸.

Les, volná krajina a veřejná zeleň patří mezi všeobecně přístupné materiální statky až na výjimky mohou být veřejně užívány. Les, volná krajina či veřejné zeleň jsou z právního hlediska nemovité věci, resp. pozemky⁹. Veřejné užívání opravňuje uživatele (osoby odlišné od vlastníka) užívat věc, tedy právo vstoupit na cizí pozemky bez soukromoprávního ujednání. Jedná se o jeden z projevů sociální funkce vlastnictví zakotvené v Listině základních práv a svobod (čl. 11 odst. 3 LZPS). Z pohledu majetkoprávního lze veřejné užívání označit jako veřejnoprávní omezení vlastnického práva, které však nedosahuje takové míry, za něž by příslušela náhrada (čl. 11 odst. 3 LZPS, čl. 11 odst. 4 LZPS *a contrario*).

¹ Pojem veřejná zeleň v této práci zahrnuje parky, sídelní zeleň a travnatá hřiště.

² Názor sdílený teorií i teorie i judikaturou, např. „*Je veřejnoprávním oprávněním, neopírá se o občanskoprávní předpisy, nejde o institut soukromého práva.*“ KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 63.

³ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 222.

⁴ ČERNÍN, K. Hledání v tichu – o tenké hranici mezi konkludentním věnováním a výprosem. In: HANDRLICA, J. (ed.) Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 162.

⁵ Těmito vztahy se tato diplomová práce nezabývá.

⁶ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

⁷ MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 161.

⁸ Jako jeden z příkladů teorie smíšených institutů. JANOVSKEJ, J. Obecné užívání. In: HÁCHA, Emil, ed. et al. Slovník veřejného práva československého. Svazek II, I až O. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932. vii, s. 996.

⁹ Pozemkem je dle § 2 písm. a) z. č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí: „*část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí soubornou regulačním plánem, územním rozhodnutím, společným povolením, kterým se stavba umísťuje a povoluje, veřejnoprávní smlouvou nahrazující územní rozhodnutí, územním souhlasem nebo hranicí danou schválením navrhovaného záměru stavebním úřadem, hranicí jiného práva podle § 19, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí rozsahu práva stavby, hranicí druhů pozemků, popřípadě rozhraním způsobu využití pozemků,...*“

Právní předpisy stanovují uživatelům právo přístupu do lesa, krajiny a veřejné zeleně a vlastníkům povinnost strpět veřejné užívání.

V souvislosti s veřejným užíváním lesa, volné krajiny a veřejné zeleně vyvstává řada otázek. Jaká jsou práva a povinnosti vyplývající z veřejného užívání lesa, krajiny a veřejné zeleně? Hraje roli, kdo je vlastníkem pozemku? Jaká je právním řádem poskytována ochrana uživatelům a vlastníkům?

1 Veřejné užívání

Veřejné užívání je právní režim některých všeobecně přístupných materiálních statků, které mohou být užívány předem neomezeným okruhem osob¹⁰. V širším smyslu jde i o některé veřejně prospěšné úkony, např. v oblasti veřejného školství nebo knihovnictví¹¹. Jak uvádí J. Staša, smysl veřejného užívání nutno hledat v poskytování užitku, ve schopnosti „být užíván“¹². Veřejné užívání se týká předmětů veřejného užívání, které jsou přístupné veřejnosti neomezeně¹³. Tradičně se veřejné užívání dělí na obecné a zvláštní dle vzniku právní možnosti veřejného užívání (viz dále)¹⁴. Po vzoru německé doktríny^{15, 16} správní věda odlišuje: (1) tzv. institucionální užívání muzeí a galerií (resp. sbírek muzejní povahy podle § 2 odst. 1 z. č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů¹⁷)¹⁸ a (2) užívání veřejných ústavů¹⁹ jejich uživateli (destináři)²⁰. Oprávnění užívat veřejný ústav vzniká (i) správním aktem (např. rozhodnutí ředitele školy o přijetí uchazeče – § 59 odst. 2 z. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) nebo (ii) z jiného právně významného úkonu. Obsah užívání vyplývá ze zákona, prováděcích předpisů, popř. ústavního řádu příslušného veřejného ústavu²¹.

¹⁰ J. Staša definici veřejného užívání doplňuje slovy, že jde o užívání všeobecně přístupných materiálních statků „*kteřé odpovídá jejich účelovému určení*“. STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

¹¹ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTENGLOVÁ, I. a ŠTURMA, P. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1229.

¹² STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

¹³ „*Veřejná přístupnost nečiní ji (cestu) sama o sobě veřejnou*.“ JANOVSKEJ, J. Obecné užívání. In: HÁCHA, E., ed. et al. Slovník veřejného práva československého. Svazek II, I až O. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932. vii, s. 999.

¹⁴ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

¹⁵ DETTERBECK, S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht. 13. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 385 sec. cit. MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

¹⁶ KLUTH, W. In: WOLFF, H. J., BACHOF, O., STOBBER, R., KLUTH, W. Verwaltungsrecht II. Ein Studienbuch, 8. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2021, s. 149 sec. cit. KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 223.

¹⁷ „*Sbírkou muzejní povahy je sbírka, která je ve své celistvosti významná pro prehistorii, historii, umění, literaturu, techniku, přírodní nebo společenské vědy; tvoří ji soubor sbírkových předmětů shromážděných lidskou činností (dále jen "sbírka")*. Má se za to, že sbírka je věcí hromadnou.“ – § 2 odst. 1 z. č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

¹⁸ Odlišnost spočívá v omezené přístupnosti sbírek muzejního typu (tj. jsou přístupné jen vybrané kusy během otevírací doby). MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

¹⁹ Veřejný ústav je souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž nositel disponuje za účelem trvalé služby veřejného významu – např. základní a střední školy, veřejné výzkumné instituce. KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 65.

²⁰ Dle mého názoru se jedná spíše o specifické předměty veřejného užívání.

²¹ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 224, 225.

Z pohledu soukromého práva je veřejné užívání dovoleným užíváním věci osobou odlišnou od vlastníka (až na výjimky se jedná o spoluužívání s vlastníkem).

1. 1 Obecné užívání

Pojem obecného užívání vyložil Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2011, č. j. 22 Cdo 3158/2009 takto, jedná se o: „*nevylučné užívání statku odpovídající jeho určení, pro které je charakteristické, že vzniká předem neurčenému okruhu uživatelů, tedy nejde o soukromá práva konkrétních osob k cizí věci (věcná břemena), a vzniká přímo ze zákona.*“²²

Obecné užívání vzniká přímo ze zákona²³ nebo věnováním²⁴ (udělením souhlasu), pokud s tím zákon spojuje vznik obecného užívání²⁵. Obsah obecného užívání bývá vymezen zákonem výslovně nebo může vyplývat z různých veřejnoprávních omezení sloužících na ochranu zájmů zvláštních ve vztahu k obecnému užívání. Tak například v § 19 odst. 1 z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (ZPK) vymezuje obecné užívání pozemních komunikací takto: „*V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích²⁾ 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 předpis⁹⁾ jinak.*“²⁶. Není nutné, aby obsah obecného užívání stanovovala právní norma. Obsahem je užívání obvyklé dle účelového určení konkrétního materiálního statku – např. ovzduší.

Obecné užívání může být na základě zákona dočasně omezeno nebo vyloučeno opatřením obecné povahy (úkon dle části šesté z. č. 500/2004 Sb., správní řád, SpŘ) nebo správním aktem. Příkladem je věta druhá § 7 odst. 1 ZPK: „*Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.*“ Omezen či vyloučen z obecného užívání může být konkrétní uživatel, skupina uživatelů nebo všichni uživatelé. Omezení obecného užívání se nejčastěji děje z důvodu ochrany

²² Obecným užíváním se rozumí užívání věci odpovídající účelovému určení a nevylučující stejného užívání ostatních. HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTENGLOVÁ, I. a ŠTURMA, P. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 991.

²³ J. Staša uvádí jen tuto možnost. STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

²⁴ Věnováním je myšleno faktické věnování vlastníkem, viz 2.2.3.1 Věnovací akty.

²⁵ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 223.

²⁶ Jízda a stání motorovými vozidly je dle § 20 odst. 1 písm. g) po pozemních komunikacích nacházejících se v lese bez povolení vlastníkem zakázána.

materiálního statku, jeho údržby či opravy, bezpečnosti osob nebo majetku, taktéž z důvodu zvláštního užívání materiálního statku určitým subjektem²⁷.

Konkrétní uživatel je limitován faktickým stavem užívané věci^{28, 29}, přiměřeností jejího užívání a užíváním jinými osobami³⁰. Uživatel při obecném užívání nesmí vyloučit ostatní uživatele z užívání. Užívání omezující ostatní uživatele je užíváním zvláštním, v některých případech dokonce zakázaným jednáním³¹. Paragraf 4 písm. a) z. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (ProvPK) říká: „*Při účasti na provozu na pozemních komunikacích je každý povinen chovat se ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, aby nepoškozoval životní prostředí ani neohrožoval život zvířat...*“ Úkolem veřejné správy je zajistit pokojné užívání materiálních statků v obecném užívání prostřednictvím správního dozoru³².

Obecné užívání je obecně bezplatné (§ 19 odst. 1 ZPK uvádí: „*V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích²⁾ 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 předpis⁹⁾ jinak...“), výjimečně může být užívání některých materiálních statků zpoplatněno. Například zpoplatnění vybraných pozemních komunikací umožňuje § 20 odst. 1 ZPK: „*Užívání pozemní komunikace, kterou určí prováděcí právní předpis a která je označena dopravní značkou označující zpoplatnění^{11a)}, stanoveným druhem motorového vozidla, podléhá zpoplatnění.*“ Zpoplatnění může být stanoveno jako daň, poplatek (časový poplatek) nebo jako platba za konkrétní užití statku. Dle § 20 odst. 2 ZPK je možné stanovit (a) mýtné (tj. zpoplatnění podle typu vozidla a ujeté vzdálenosti po zpoplatněné pozemní komunikaci) nebo (b) časový poplatek (tj. zpoplatnění podle časového období užívání zpoplatněné pozemní komunikace).*

²⁷ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221.

²⁸ Např. dle poslední věty § 19 odst. 1 ZPK: „...*Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.*“

²⁹ M. Kopecký užívá pro označení předmětu veřejného užívání pojem veřejná věc. KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 222 a násl.

³⁰ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 223.

³¹ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220-221.

³² MÁCHA, Aleš. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

1. 2 Zvláštní užívání³³

Zvláštní užívání je nadměrné nebo nepřiměřené zatížení materiálního statku, které v některých případech omezuje jeho užívání jinými osobami (zvláštní užívání v materiálním smyslu). Zákonnou definici zvláštního užívání podává § 25 odst. 1 ZPK, dle kterého se jedná o užívání „...jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které³⁴ jsou určeny...“. Je-li k umožnění zvláštního užívání třeba činnosti veřejné správy, jedná se o zvláštní užívání ve formálním smyslu. Oprávnění k zvláštnímu užívání v takovýchto případech uživatel získává na základě správního aktu, popř. opatření obecné povahy³⁵. Zvláštní užívání materiálního statku je dovoleno konkrétnímu uživateli – adresátovi správního aktu. Správní akt má nejčastěji povahu povolení, stanovuje způsob a dobu zvláštního užívání. Další podmínky (práva a povinnosti) zvláštního užívání jsou stanoveny přímo zákonem nebo prováděcím právním předpisem.

Vydání správního aktu dovolujícího zvláštní užívání materiálního statku je zpravidla zpoplatněno správním poplatkem. V případě některých materiálních statků se platí veřejnoprávní úhrada za jeho spotřebu (poplatek za odebrané množství podzemních vod – § 88 z. č. 254/2001 Sb., o vodách, VodZ) nebo zatížení (poplatek za znečišťování ovzduší emisemi ze stacionárního zdroje – § 15 z. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší).

Zvláštní užívání lze omezit z obdobných důvodů jako obecné užívání³⁶. Např. dle § 109 VodZ může vodoprávní úřad rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy (mimořádným opatřením) ve veřejném zájmu při přechodném nedostatku vody „...bez náhrady upravit na dobu nezbytně nutnou povolená nakládání s vodami, popřípadě tato nakládání omezit nebo i zakázat...“

Oba druhy veřejného užívání jsou v pozitivním právu upraveny pro užívání vod nebo pozemních komunikací³⁷. V případě některých statků není upraveno jejich obecné užívání, ale jen zvláštní (ovzduší).

³³ Je třeba odlišit od zvláštních užívacích práv, která v době socialismu svědčila vybraným subjektům (zemědělská družstva, státní statky, atd.) – např. právo trvalého užívání, právo hospodaření. Šlo o prostředek, který doplňoval v té době obvyklé zestátnění půdy. Vlastníkům pozemků pozůstávalo jen tzv. holé vlastnictví (*nuda proprietas*). FRANKOVÁ, M. Pozemkové vlastnictví. FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 57, 58.

³⁴ V tomto případě se jedná o dálnice, silnice a místní komunikace.

³⁵ Např. výjimku ze zákazů ve zvláště chráněných územích může orgán ochrany přírody podle § 43 odst. 2 ZOPK povolit opatřením obecné povahy: „*Orgán ochrany přírody může výjimku podle odstavce 1, která se týká blíže neurčeného okruhu osob, povolit též opatřením obecné povahy.*“

³⁶ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221.

³⁷ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

1. 3 Soukromoprávní instituty, které opravňují k užívání cizí věci

Soukromé právo zná celou řadu institutů, prostřednictvím nichž může vlastník dovolit užívání věci jiným osobám. Společným znakem těchto institutů a zároveň odlišujícím znakem od obecného užívání je, že užívání věci je dovoleno konkrétní osobě či osobám. Tyto instituty nalezneme, jak v rámci věcných práv (služebnosti), tak v právu závazkovém (výprosa, výpůjčka, nájem, pacht, popř. závazek z inominátních smluv). Na tato soukromoprávní ujednání se lze dívat jako na dobrovolná omezení vlastnického práva (tj. z vůle vlastníka)³⁸. Soukromoprávním ujednáním lze dohodnout možnost nad rámec zákonných ustanovení, ale obsah nesmí překročit veřejnoprávní limity – omezení a zákazy³⁹. Oprávněná osoba dle obsahu smlouvy získává, buď hlavní užívací práva (tj. drží věc a užívá za vlastníka, např. nájem, pacht, osobní služebnosti), nebo vedlejší užívací práva (tj. souběžné užívání s vlastníkem, např. pozemkové služebnosti)⁴⁰.

Soukromoprávním ujednáním může být založeno právo cesty přes cizí pozemek a zřízena tak soukromá cesta⁴¹. Takto projevená vůle však nebrání vlastníku umožnit také veřejné užívání. Nejčastěji vlastník pozemku a uživatel cizího pozemku mezi sebou uzavírají smlouvu o zřízení věcného břemene ve formě služebnosti. Služebnosti, patří mezi věcná práva k věci cizí, pro něž je charakteristické, že vlastník služebné věci trpí výkon práva jinou osobou nebo se zdržuje výkonu vlastního práva (vlastník služebné věci je pasivní)⁴². Rozlišují se osobní a pozemkové služebnosti. V případě pozemkových služebností je oprávněná osoba určena na základě vlastnického práva k věci, které služebnost svědčí, tj. vlastník panujícího pozemku⁴³. Lze zřídit pozemkové služebnosti, které vlastníku panujícího pozemku umožňují právo průchodu (služebnost stezky – § 1274 z. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, OZ), průjezdu (služebnost cesty – § 1276 OZ) či průhonu (služebnost průhonu – § 1275 OZ) přes

³⁸ Dále se rozlišují omezení kvazidobrovolné (tj. dobrovolné s možností vyvlastnění v případě nedohody) a omezení bez ohledu na vůli vlastníka (vnitřní a vnější omezení). ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 83, 84. Vnější omezení bych dle charakteristiky na s. 90 také zařadila mezi kvazidobrovolná omezení.

³⁹ PRŮCHOVÁ, I. § 63 [Přístup do krajiny]. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 493.

⁴⁰ FRANKOVÁ, M. Užívací práva k půdě. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 151, 152.

⁴¹ Svědčí-li určité osobě (osobám) soukromé absolutní nebo relativní právo chůze nebo jízdy přes pozemek, a přestože by cesta naplňovala znaky dle § 2 odst. 1 ZPK o pozemní komunikaci se nejedná (i když je v terénu patrná). MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 11.

⁴² ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 102.

⁴³ FRANKOVÁ, M. Užívací práva k půdě. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 154.

cizí pozemek⁴⁴. Smlouvy o zřízení pozemkové služebnosti se vkládají do katastru nemovitostí a jsou dokladem, že se jedná o soukromou cestu⁴⁵.

J. Drobník označuje obecné užívání (lesa) jako věcné břemeno ze zákona⁴⁶, ale dle mého názoru tomu tak není. Také K. Žákovská považuje toto označení za sporné, jelikož obecné užívání nevykazuje všechny znaky typické pro věcná břemena. Obsahem povinnosti vyplývající pro vlastníka se oba instituty shodují (vlastník má povinnost něco strpět). Ale věcná břemena (i tzv. legální) se zřizují ve prospěch určité osoby⁴⁷.

Výprosu se rozumí bezúplatné přenechání věci jinému, tj. konkrétní osobě (výprosník) bez sjednání doby a účelu užívání (§ 2189 OZ). Vlastník (půjčitel) může výprosu kdykoli odvolat: „*Kdo věc výprosníkovi přenechal, může požadovat její vrácení podle libosti.*“ – § 2190 odst. 1 OZ. Pokud je dán souhlas mlčky může být těžké odlišit výprosu od obecného užívání⁴⁸. V případě obecného užívání veřejné účelové komunikace se předpokládá užívání kýmkoli (veřejností), s čímž je vlastník srozuměn. Pokud vlastník trpí užíváním jen omezenému okruhu osob v případě výprosy, jedná se o soukromou cestu: „*Naopak za ukázkovou výprosu by bylo možno označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, čj. 1 As 63/2013-49).*“⁴⁹

Uvedené instituty lze využít pro stanovení nezbytné cesty, tj. v situaci, kdy neexistuje přístup k pozemku po pozemní komunikaci. Nedojde-li k dohodě, může se vlastník nepřístupné nemovité věci obrátit na soud či správní orgán^{50, 51}.

Součástí veřejného užívání nejsou ani oprávnění vlastníků sousedních pozemků souhrnně označované jako sousedská práva § 1012 a násl. OZ, například: „*Vlastník umožní sousedovi vstup na svůj pozemek v době, rozsahu a způsobem, které jsou nezbytné k údržbě*

⁴⁴ FRANKOVÁ, M. Vstup na cizí pozemky. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 136.

⁴⁵ KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 78.

⁴⁶ DROBNÍK, J. Vlastnictví a užívání a ochrana lesních pozemků. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 214.

⁴⁷ ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 108.

⁴⁸ ČERNÍN, K. Hledání v tichu – o tenké hranici mezi konkludentním věnováním a výprosu. In: HANDRLICA, J. (ed.) Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, str. 164.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 213/2015- 14 ze dne 30. 11. 2015.

⁵⁰ ČERNÍN, K. Hledání v tichu – o tenké hranici mezi konkludentním věnováním a výprosu. In: HANDRLICA, J. (ed.) Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 166.

⁵¹ Právo cesty přes cizí pozemek může zřídit orgán veřejné moci (soud nebo stavební úřad) na základě výslovného zákonného zmocnění (jedná se o veřejnoprávní/legální věcné břemeno ve formě služebnosti stezky nebo cesty). KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 81-83.

sousedního pozemku nebo k hospodaření na něm, nelze-li tohoto účelu dosáhnout jinak; ... (§ 1021 OZ).

2 Veřejné užívání jako právní vztah

Veřejné užívání je právním vztahem s charakteristickými prvky – subjekt, předmět a obsah.

2. 1 Subjekt veřejného užívání

Subjekty veřejného užívání se liší dle svého druhu: (a) subjektem obecného užívání může být kdokoli, popřípadě každý, kdo splňuje stanovené podmínky (hmotněprávní předpoklady)⁵², (b) ke zvláštnímu užívání je oprávněna osoba (osoby), která je adresátem správního aktu dovolující zvláštní užívání⁵³.

2. 2 Předmět veřejného užívání

V nauce správního práva a pozitivním právu se vyskytuje několik podobně znějících pojmů pro předmět veřejného užívání. Obecné správní právo předmět veřejného užívání označuje jako materiální statek. Pojem veřejný statek je pojmem práva soukromého a jeho definice je obsažena v § 490 OZ⁵⁴: „*Věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.*“ Historicky i v současnosti po vzoru německé správní vědy jsou předměty veřejného užívání správní naukou řazeny mezi veřejné věci (veřejné věci v nejužším slova smyslu, věc v obecném užívání, viz 2.2.3 Veřejná věc), český právní řád tento pojem neobsahuje. Na první pohled by se mohlo zdát, že jde o synonyma, ale není tomu tak, pojmy liší se svým obsahem a právní povahou. Je zřejmé, že z názvů jejich obsah přímo nevyplývá, a že užívané pojmy bez bližšího vysvětlení mohou být v praxi snadno zaměněny.

Pojmy se vzájemně překrývají a jeden předmět veřejného užívání může být jak materiálním a veřejným statkem, tak veřejnou věcí, který je pojmem nejširším (zahrnuje nejen věci, které jsou v obecném užívání, viz 2.2.3 Veřejná věc).

2. 2. 1 Materiální statek

Správní nauka označuje předmět veřejného užívání souslovím materiální statek. Užitím slova „statek“ je míněno, že ne všechny materiální statky jsou věcmi ve smyslu soukromého práva – např. ovzduší⁵⁵, některé druhy energie – sluneční energie, energie větru, tepelná energie zemské kůry. Důvodem, proč se mezi věci v právním smyslu neřadí je, že jsou

⁵² Není tímto omezením, pokud právní předpisy stanovují pro výkon veřejného užívání určité hmotněprávní předpoklady (způsobilost být uživatelem).

⁵³ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 224.

⁵⁴ Pojem byl zaveden po vzoru Všeobecného občanského zákoníku (§ 287). MÁCHA, A. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2015, 23(10), s. 363-368.

⁵⁵ V pozitivním právu je upraveno jen zvláštní užívání – je vyžadováno povolení k vypouštění látek nad stanovenou míru. STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 223.

nevyčerpatelné⁵⁶. Rádiové spektrum také není věcí v právním smyslu, je však z hlediska radiokomunikačního provozu omezeným materiálním statkem. Povrchové a podzemní vody přestaly být od 1. 1. 2002, tj. nabytím účinnosti zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (VodZ) věcmi v právním smyslu. Dle § 3 odst. 1 VodZ: „*Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují; práva k těmto vodám upravuje tento zákon.*“ Materiální statek je buď přírodního charakteru (voda, les, krajina) nebo se jedná o věc vytvořenou lidskou činností (pozemní komunikace)⁵⁷.

2. 2. 2 Veřejný statek

Pojem veřejný statek obsahoval Všeobecný občanský zákoník z r. 1811^{58, 59}, který na území České republiky platil až do r. 1950. Po jeho vzoru byl začleněn do Občanského zákoníku z r. 2012⁶⁰. Veřejným statkem je dle § 490 OZ: „*Věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.*“⁶¹ Dle důvodové zprávy je tímto vyjádřeno, že pro určení, zdali se jedná o veřejný statek či nikoli není rozhodné, kdo je vlastníkem věci, ale jakému účelu má sloužit⁶² nebo sloužit⁶³. Vlastník se zříká svého výlučného práva věc sám užívat a přenechává užívání věci i neurčitému okruhu osob^{64, 65}.

⁵⁶ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 223.

⁵⁷ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221-222.

⁵⁸ Veřejným statkem § 287 Všeobecného občanského zákoníku označoval věci: „*Ony, kterých se jim dovoluje jen upotřebiti, jako: silnice, veletoky, řeky, přístavy a břehy mořské, slují obecný čili veřejný statek.*“

⁵⁹ Veřejný statek zahrnoval statek státní, zemský a okresní, vedle toho byl odlišován statek obecní. JANOVSKEÝ, J. Obecné užívání. In: HÁCHA, Emil, HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. Slovník veřejného práva československého. Svazek II, I až O. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932. vii, s. 991.

⁶⁰ V mezidobí byl tento institut z pozitivního občanského práva vypuštěn. HAVLAN, P., FOJTÍK, L. § 490 [Veřejný statek]. In: LAVICKÝ, Petr a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1733.

⁶¹ „Veřejný statek“ jako součást pojmosloví ústavního práva má odlišný význam: „*Ústavní úprava postavení jedince ve společnosti obsahuje ochranu individuálních práv a svobod, jakož i ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi nimi spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Příklady veřejných statků jsou národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tudíž určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na jednotlivé části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly.*“ (náleží ÚS ze dne 9. 10. 1996, Pl. ÚS 15/96).

⁶² Rozhodující je stav chtěný, nikoli faktický. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, poslanecký tisk č. 362/0, s. 118.

⁶³ Inspirací pro znění tohoto ustanovení byl vládní návrh občanského zákoníku z r. 1937. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, poslanecký tisk č. 362/0, s. 118.

⁶⁴ MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 158.

⁶⁵ MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

Veřejným statkem jsou výlučně věci ve smyslu soukromého práva, většinou se jedná o věci nemovité, výjimečně jím může být věc movitá (např. muzejní sbírky⁶⁶)⁶⁷. Dle Všeobecného občanského zákoníku jím mohla být jen věci nemovité, které byly správními předpisy (zákonem nebo výrokem úřadu) určeny k veřejnému užívání. Pod pojem veřejný statek nebyly řazeny veřejné školy, lázně, nemocnice, obrazárny, kostely a hřbitovy, i když se jednalo o veřejné užívání⁶⁸. Tyto instituce nebyly řazeny ani mezi veřejné věci, jejichž užívání vyplývalo z povolení nebo smlouvy⁶⁹.

Jen v několika ustanoveních občanského zákoníku jsou stanoveny důsledky vyplývající ze skutečnosti, že věc je veřejným statkem. Např. § 1016 odst. 1 OZ uvádí: „*Plody spadlé ze stromů a keřů na sousední pozemek náleží vlastníkově sousedního pozemku. To neplatí, je-li sousední pozemek veřejným statkem.*“ Plody spadlé na pozemek, který je veřejným statkem patří vlastníkově pozemku, z něhož vzešly (§ 1066 OZ)⁷⁰.

2. 2. 3 Veřejná věc

Veřejná věc je charakterizována veřejným účelem^{71, 72} (určujícím kritériem není subjekt). Pojem veřejná věc je v porovnání s výše uvedenými pojmy pojmem s nejšířším obsahem. Zahrnuje jednak (a) věci užívané veřejnou správou, které slouží veřejné správě pro plnění veřejných úkolů nebo poskytování veřejných služeb (užívání veřejnou správou)^{73, 74} nebo je (b) věci užívané subjekty mimo veřejnou správu, ale užívání je veřejnoprávně regulované (veřejné užívání). Pro obě skupiny veřejných věcí je charakteristické, že existuje právní spojení mezi věcí a veřejnou správou⁷⁵.

⁶⁶ Dle § 2 odst. 2 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy je: „*Sbírka, jejímž vlastníkem je Česká republika nebo územní samosprávný celek, je veřejným statkem podle zvláštního právního předpisu*“⁵⁾. Tímto předpisem je OZ a ustanovení § 490 OZ.

⁶⁷ KÜHN, Z. In: MELZER, F., TĚGL, P. a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Sv. III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, s. 209.

⁶⁸ ROUČEK, F. In: ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J. a kol. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Sv. II. Praha: Nakladatelství V. Linhart, 1935, s. 17.

⁶⁹ JANOVSÝ, J. Obecné užívání. In: HÁCHA, Emil, HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. Slovník veřejného práva československého. Svazek II, I až O. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932. vii, s. 991.

⁷⁰ MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

⁷¹ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 222.

⁷² Veřejný účel může vyplývat z přirozené povahy věci (např. ovzduší), ze zákona (obecné užívání lesa, pozemních komunikací), ze správního aktu, nebo z vůle vlastníka. V českém právním řádu jde o znak primární. MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

⁷³ Jedná se zejména administrativní budovy ve vlastnictví státu, kraje či obcí, jako budovy správních úřadů, radnice či krajské úřady. MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

⁷⁴ A. Mácha navrhuje pro tuto skupinu veřejných věcí charakterizovat nový druh užívání. MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

⁷⁵ MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2016, 24(17), s. 582-588.

Veřejnými věcmi (ve veřejném užívání) jsou jak věci ve smyslu soukromého práva, mohou být předmětem vlastnického práva⁷⁶, tak i předměty veřejného užívání (materiální statky), které nejsou předmětem vlastnického práva⁷⁷. Veřejnými věcmi sloužící veřejnému užívání v současném právním řádu jsou zejména pozemní komunikace, povrchové a podzemní vody, ovzduší, les, volná krajina ve vlastnictví či nájmu právnických osob, obce či státu, veřejný přístav (§ 6 z. č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě), veřejná prostranství a muzea či galerie zřízené státem nebo územně samosprávným celkem. Mezi veřejné věci se dále patří sbírky muzejní povahy ve vlastnictví státu nebo územně samosprávného celku (dle § 2 odst. 2 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy, jsou totiž s odkazem na § 490 OZ veřejným statkem).

Klasifikaci veřejných věcí rozpracoval v době první republiky J. Janovský, rozlišil 3 kategorie veřejných věcí: (i) veřejné věci v širším smyslu slova, kam zařadil věci jakkoli sloužící účelům veřejné správy, (ii) veřejné věci v užším smyslu slova, zahrnují věci ve vlastnictví státu a jiných subjektů veřejné správy, z jejichž kapitálové hodnoty a výnosu získává veřejná správa peněžní prostředky (finanční jmění), věci, které slouží úkolům veřejné správy (správní jmění) a věci ve veřejném užívání, (iii) věci, které slouží úkolům veřejné správy (správní jmění) a věci ve veřejném (obecném) užívání vymezil jako veřejné věci v nejužším smyslu slova.

Teoretický koncept veřejné věci v české správní vědě chybí, pozornost je zaměřena jen na jednu složku, která věci činí veřejnými – jejich užívání. Koncept veřejné věci je podrobně rozpracován v německé právní vědě.⁷⁸ Věc se stává veřejnou splněním tří podmínek (i) věc musí sloužit veřejnému účelu (*Gemeinwohlfunktion*), (ii) věc musí veřejnoprávní status získat konkrétním právním aktem nositele veřejné správy, který jí propůjčuje status veřejné věci (*Widmung*), (iii) věc musí být doslovně uvedena do služby (*Indienststellung*)⁷⁹. Tomuto konceptu v českém právním řádu odpovídá vznik pozemních komunikací (z nich vznik dálnic, silnic a místních 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. Dle § 3 ZPK musí být pozemní komunikace zařazena správním rozhodnutím do příslušné

⁷⁶ § 489 OZ: „Věc v právním smyslu (dále jen „věc“) je vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.“

⁷⁷ Shodně pojímá veřejnou věc i německá doktrína. Veřejné věci, jak v českém, tak německém právním řádu jsou pojmem širším než pojem věc v soukromoprávním smyslu. Dle § 90 BGB věci v právním slova smyslu musí mít hmotnou podstatu. MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2016, 24(17), s. 582-588.

⁷⁸ MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2016, 24(17), s. 582-588.

⁷⁹ ERBGUTH, W. Allgemeines Verwaltungsrecht. 7. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2014, s. 478 sec. cit. MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

kategorie (s výjimkou veřejných účelových komunikací), jde o akt, který věci propůjčuje veřejnoprávní status. Odevzdání věci veřejnému užívání představuje otevření pozemní komunikace veřejnosti^{80, 81}.

2. 2. 3. 1 Věnovací akty

Věc je veřejnou věcí buď ze své podstaty (povrchové vody, mořské břehy⁸²) nebo se jí stává prostřednictvím věnovacího aktu⁸³. Nestačí jen existence veřejného účelu, ale veřejný účel věci musí být propůjčen (faktickým věnováním z vůle vlastníka nebo věnovacím aktem) a nakonec věc musí být uvedena do služby veřejnému účelu (předána do užívání)⁸⁴.

Rozlišují se celkem 4 druhy věnovacích aktů. K věnování může dojít prostřednictvím (i) zákona, (ii), prováděcího či vnitřního předpisu, (iii) správního aktu, (iv) faktickým věnováním vlastníkem. První tři uvedené druhy věnovacích aktů mají veřejnoprávní charakter (i-iii), kdežto věnování vlastníkem má soukromoprávní charakter (iv)⁸⁵. A to i v případě, že vlastníkem je subjekt veřejné správy. Český právní řád většinou nevyžaduje, aby nositel veřejné moci byl vlastníkem věci, dříve než věci propůjčí veřejný účel (na rozdíl od německé úpravy)⁸⁶.

Nejčastějším druhem věnovacího aktu je zákon. V případě veřejných věcí, které jsou veřejnými věcmi ze své podstaty⁸⁷, je věnování zákonem pouze deklaratorní. Zákon dovoluje veřejné užívání, které by bylo možné i bez tohoto výslovného vyjádření⁸⁸. Příkladem je užívání povrchových vod vyjádřené v § 6 VodZ: „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.“ Věci někým vlastněné jako les, volná krajina a veřejná prostranství, se stávají veřejnými věcmi účinností zákona. Takto dle § 19 zákona č. 289/1995, o lesích a o změně některých zákonů má: „Každý právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní

⁸⁰ MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2016, 24(17), s. 582-588.

⁸¹ Jindy uvedení do služby splývá s propůjčením veřejného statusu. V případě lesa se tak stalo nabytím účinnosti lesního zákona. MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

⁸² Mořské břehy byly uváděny jako příklad v době první republiky.

⁸³ V tomto se liší české pojetí od německého, dle kterého lze veřejnoprávní status propůjčit věci jen na základě veřejnoprávního aktu. MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2016, 24(17), s. 582-588.

⁸⁴ MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

⁸⁵ J. Hoetzel považoval i věnování za akt vrchnostenský, šlo však o názor odlišný od soudobé judikatury. MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 27.

⁸⁶ MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

⁸⁷ A nejsou věcmi v soukromoprávním smyslu, nejsou předmětem vlastnického práva.

⁸⁸ MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

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.“

Dalším druhem věnovacího aktu jsou podzákonné či vnitřní předpisy. Z podzákonných předpisů se jedná o obecně závazné vyhlášky územních samospráv, tomuto účelu neslouží prováděcí předpisy vydávané v přenesené působnosti. Typickým příkladem vnitřních předpisů jsou návštěvní či provozní řády. Podzákonný či vnitřní předpis je věnovací akt zároveň je jím věc propůjčena k veřejnému účelu, často upravuje podmínky pro užívání veřejné věci. Veřejnými věcmi se tímto způsobem stávají věci, které veřejná správa potřebuje k výkonu své činnosti nebo naplňování svých cílů (správní užívání). Jedná se zejména o úřední budovy, muzea, galerie, parky.

Věnovacím aktem jsou taktéž vybrané (konstitutivní) správní akty. Jediným případem tohoto správního v českém právním řádu aktu jsou rozhodnutí silničního správního úřadu o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace (§ 3 ZPK). Správní rozhodnutí je vydáváno v přenesené působnosti, vyžaduje se souhlas vlastníka s veřejným užíváním, kterým je v případě těchto pozemních komunikací: stát (dálnice, silnice I. třídy), kraj (silnice II. a III. třídy) či obec (místní komunikace). Správním rozhodnutím se také pozemní komunikace z uvedených kategorií vyřazují. Veřejné účelové komunikace vznikají odlišně (viz 2.2.3.1 Věnovací akty)⁸⁹.

Odlišný charakter mají správní akty, které slouží k určení, zda věc je nebo není ve veřejném užívání. Jedná se o deklaratorní správní akty vydávané v řízení o určení právního vztahu podle § 142 SpŘ. „*Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.*“ Správní orgán autoritativně deklaruje existenci právního vztahu, kdy vznikl či naopak zanikl, v případě veřejného užívání zda věc je věcí veřejnou či nikoli. Tímto rozhodnutím tedy veřejná věc nevzniká.

Toto řízení je určeno pro situace, kdy slovy zvláštních zákonů existují pochybnosti o tom, zda věc je ve veřejném užívání nebo ne. Takto například dle § 3 odst. 3 z. č. 289/1995 Sb., o lesích a změně některých zákonů (LesZ) v pochybnostech rozhoduje orgán státní správy lesů, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa nebo se k tomuto řízení přistupuje při řešení sporů týkajících se existence či neexistence veřejné účelové komunikace⁹⁰.

⁸⁹ MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

⁹⁰ Povinností obce je vést evidenci veřejně přístupných účelových komunikací, stezek a pěšin mimo zastavěné území obce dle § 63 odst. 2 ZOPK nemá na rozhodování vliv, může být pomůckou.

Správní orgán může postupovat dle § 142 odst. 1 SpŘ jen pokud nemůže o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení. Je tak vyjádřena subsidiární povaha řízení o určení právního vztahu⁹¹. Ale uvedené úkony podle části čtvrté nemají takovou právní sílu jako rozhodnutí o určení právního vztahu, které je právně závazné. Vyjádření, osvědčení, sdělení tvoří podpůrný podklad při určení existence právního vztahu a může být prokázán opak⁹².

Spornou otázkou je, zda uvedené řízení je možné zahájit jen na návrh nebo taktéž z moci úřední. Většina autorů se přiklání k názoru, že jde o řízení o žádosti. Jak uvádí A. Mácha, toto rozlišování je relevantní zejména pro dokazování, resp. jaké důkazy lze v řízení použít a kdo nese odpovědnost za získání důkazů. Žadatel musí prokázat, že podání žádosti je nezbytné pro uplatnění jeho práv, prokázat že má právní zájem⁹³. Komentář k lesnímu zákonu uvádí, že řízení dle § 3 odst. 3⁹⁴ lze zahájit jak na žádost, tak z moci úřední (např. na základě zjištění v rámci správního dozoru)⁹⁵.

Tyto dva druhy správních aktů nelze zaměňovat. Správní akt jako věnovací akt je třeba dále odlišit od správního aktu, kterým se povoluje zvláštní užívání veřejné věci (viz 1.2 Zvláštní užívání).

Věnuje-li vlastník věc k veřejnému užívání, jedná se o faktické věnování. Faktické věnování je jednou ze složek panství vlastníka nad věcí. Vlastník se sám zřídá svého výlučného práva věc sám užívat a přenechává její užívání i neurčitému okruhu osob⁹⁶. Faktickým věnováním se věc stává veřejným statkem (§ 490 OZ), ale jen pokud je věnována obecnému užívání. Věc se veřejným statkem nestane, pokud je věnována jinému veřejnému účelu (např. správní užívání)⁹⁷.

Faktické věnování (souhlas vlastníka pozemku s veřejným užíváním) je jednou z podmínek vzniku veřejně přístupné účelové komunikace⁹⁸. Jde o jeden ze znaků

⁹¹ MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

⁹² KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 101.

⁹³ KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 99.

⁹⁴ „V pochybnostech o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů.“

⁹⁵ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-06-26]. ASPI_ID KO289_1995CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁹⁶ MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 158.

⁹⁷ MÁCHA A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

⁹⁸ Splnění zákonných a judikatorních znaků je třeba pro tzv. živelný neboli faktický vznik veřejně přístupných účelových komunikací. Odlišně vzniká veřejná účelová komunikace faktickým zřízením či vybudováním. MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 69, 70.

dovozených judikaturou již v době první republiky⁹⁹, v pozitivním právu (zákoně o pozemních komunikacích) se nevyskytuje¹⁰⁰.

Faktické věnování lze učinit výslovně (ústně či písemně) nebo konkludentně. Konkludentní věnování¹⁰¹ je jinými slovy strpění veřejného užívání vlastníkem pozemku. Tato forma souhlasu je častější, činí však v praxi problémy a je zdrojem bohaté judikatury, na jejímž základě byla vytvořena teorie kvalifikovaného nesouhlasu, to znamená, že nesouhlasí-li vlastník s veřejným užíváním pozemku jako účelové komunikace, musí aktivně vyjádřit nesouhlas¹⁰².

Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (NSS) platí, že: „...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“¹⁰³.

Nevyjádření nesouhlasu (nečinnost) automaticky neznamená, že užíváním pozemku došlo ke vzniku účelové komunikace. Strpění veřejného užívání musí trvat po určitou dobu¹⁰⁴.¹⁰⁵ Nečiní-li vlastník nic, co by veřejnému užívání bránilo, pak se má za to, že se vznikem veřejné cesty souhlasí. O konkludentní souhlas se také jedná, pokud vlastník pozemku cestu sám vybudoval a udržuje ji¹⁰⁶.

Ústavní soud dovodil, že souhlas vlastníka s obecným užíváním věci je východiskem v případech, kdy za omezení vlastnického práva nepřisluší náhrada a je tak podmínkou vzniku veřejné věci (v tomto případě veřejné účelové komunikace): „Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení

⁹⁹ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu Československé republiky ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32).

¹⁰⁰ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 223.

¹⁰¹ Souhlas s obecným užíváním je třeba odlišit od výprosy, která může být taktéž udělena konkludentně.

¹⁰² MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

¹⁰⁴ Tato doba je odvislá od okolností případu, tj. například do jaké míry má vlastník pozemek pod kontrolou - MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50(3), s. 132-153.

¹⁰⁵ Vlastník musí být se situací, že je pozemek obecně užíván obeznámen. Pokud pozemek pronajímá nelze na něj nahlížet, že obecně užívání trpí. KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 41.

¹⁰⁶ ČERNÍN, K. Hledání v tichu – o tenké hranici mezi konkludentním věnováním a výprosou. In: HANDRLICA, J. (ed.) Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 163.

sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto 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.“ (II. ÚS 268/06, [2/2008 USn.]).

Souhlas vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace je nevratný, a dokud cesta nezanikne, je vlastník povinen strpět užívání kýmkoli. „Je-li však účelová komunikace v souladu s vůlí vlastníka zřízena, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání, jak je zřejmé i z ustanovení zákona o pozemních komunikacích, která vážou regulaci provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích (§ 7 odst. 1) na rozhodnutí příslušného orgánu, nikoliv na rozhodnutí vlastníka (§ 7 odst. 1 věta druhá, § 24), i z těch ustanovení, která svémocnou regulaci postihují [§ 42 odst. 2 písm. c)].¹⁰⁷“

Souhlas vlastníka je závazný pro právní nástupce, nelze je z vůle vlastníka změnit či odvolat. To brání účelovým převodům veřejně užívaných pozemků z důvodu odstranění veřejného statusu. To neplatí, pokud stávající vlastník nabyl vlastnické právo k pozemku v restituci od veřejnoprávní korporace. ÚS v nálezu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 uvedl: „Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. ...Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Podle Ústavního soudu je proto porušením vlastnického práva, pokud obecné soudy jejich souhlas bez dalšího presumovaly.“

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000.

2. 2. 3. 2 Veřejná věc a vlastnické právo

Již předválečná správní věda se zabírala vztahem vlastnictví k veřejným věcem), vznikly tři teorie – civilistická, publicistická a teorie veřejného vlastnictví, která je syntézou dvou předešlých^{108, 109}.

Civilistická teorie vnímá veřejnou věc jako předmět (soukromoprávního) vlastnického práva (jako jakoukoli jinou věc v právním smyslu), které je omezené obecným užíváním. Jelikož je obecné užívání institutem veřejnoprávním, pohlíží tato teorie na veřejnou věc jako smíšený právní institut.

Pro publicistickou teorii je obecné užívání výronem výsostného (popř. policejního) práva státu. Obecné užívání má exkluzivní postavení vylučuje jiná práva (mj. vlastnické), pro soukromé právo zde není prostor¹¹⁰.

Teorie veřejného vlastnictví je založena na tzv. veřejném (veřejnoprávním) vlastnictví¹¹¹, které je protipólem soukromého (soukromoprávního) vlastnictví. Stát může být subjektem obou typů vlastnictví. V případě veřejného vlastnictví je vztah veřejnoprávního vlastníka (státu) vůči ostatním subjektům založen principu subordinace. Veřejná věc dle této teorie slouží jednak veřejným účelům a zároveň jejím vlastníkem je subjekt veřejné správy (v době vzniku tomu tak bylo, v současnosti je řada veřejných věcí ve vlastnictví soukromých osob).

Současný právní stav odpovídá teorii tzv. modifikovaného soukromého vlastnictví (neboli veřejnoprávně omezeného vlastnictví)¹¹². Nejde o jiný typ vlastnictví, veřejnoprávní status veřejné věci nenahrazuje soukromoprávní vlastnictví, jen ho omezuje, což znamená, neexistuje-li veřejnoprávní úprava ve vztahu k veřejné věci, aplikuje se právo soukromé. Užití soukromoprávních norem nesmí být v rozporu s veřejným účelem. Toto pojetí je v souladu s teorií zvláštního práva, ze které vychází Nejvyšším správním soudem. Dle této teorie je obecným právem právo soukromé a veřejné právo právem zvláštním.

Vlastník s veřejnou věcí může nakládat do té míry, pokud to nebrání veřejnému účelu. Obecné užívání lesa podle § 19 LesZ mj. zahrnuje sběr lesních plodů pro vlastní potřebu.

¹⁰⁸ HAVLAN, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 64.

¹⁰⁹ Tato různá pojetí jsou odrazem soupeření socializačních a liberačních tendencí, které se projevují publicizací či naopak privatizací práva. Dle převažující tendence je pak různě vnímána i veřejná věc – pomíjení (soukromoprávního) vlastnického práva (v případě publicizace práva) či jako smíšený právní institut (v případě privatizace práva). HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 12.

¹¹⁰ JANOVSÝ, J. s. 996-997, 33-35, 38-41 sec. cit. HAVLAN, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 63-64.

¹¹¹ Je třeba odlišit situace, kdy je věc ve veřejném vlastnictví, tedy kdy je subjektem stát nebo jiný subjekt veřejné správy.

¹¹² Teorie vytvořená v Německu. MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

Vlastník lesa může svůj les zatížit služebností sběru lesních plodů pro komerční prodej. Tato služebnost však neopravňuje k bránění uživatelům ve sběru lesních plodů¹¹³.

2. 2. 4 Vlastnictví předmětu veřejného užívání

Vlastníkem předmětu veřejného užívání může být osoba soukromého i veřejného práva. Subjekt, který předmět veřejného užívání vlastní není kritériem pro určení, zda jde o věc ve veřejném užívání.

O veřejné vlastnictví se jedná, pokud vlastníkem veřejné věci v nejširším slova smyslu (věc určená k veřejným účelům)¹¹⁴ stát či jiný subjekt veřejné správy¹¹⁵. Obsah veřejného vlastnictví se odvíjí od skupiny veřejných věcí, do které je zařazen příslušný předmět vlastnického práva, tj. zdali se jedná o finanční, správní majetek/jmění nebo věc v obecném užívání¹¹⁶. Příkladem věcí v obecném užívání, které jsou ve veřejném vlastnictví, jsou vybrané druhy pozemních komunikací – dálnice, silnice, místní komunikace (§ 9 ZPK)¹¹⁷.

Vodní toky a základní lesní fond byly dle Ústavy z r. 1960 ve výhradním vlastnictví státu, Ústava České republiky (z. č. 1/1993 Sb.) takovéto ustanovení neobsahuje. Veřejná prostranství jsou většinou ve vlastnictví obcí. Lesy, volná krajina, části veřejných prostranství, účelové komunikace jsou předměty veřejného užívání, které často vlastní osoby soukromého práva¹¹⁸.

Většina zákonů nezohledňuje, kdo je subjektem, jemuž věc, která je nebo má být ve veřejném užívání, náleží¹¹⁹. V případě obecného užívání lesa dle LesZ nezávisí na tom, kdo je subjektem vlastnického práva k lesním pozemkům¹²⁰. Výjimkou je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), který § 63 odst. 2 dovoluje každému volný průchod jen přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby.

¹¹³ MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2016, 24(17), s. 582-588.

¹¹⁴ Z nich ty věci, které mohou být předmětem vlastnického práva. HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 11.

¹¹⁵ V souhrnu tyto věci tvoří veřejný majetek. HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 38.

¹¹⁶ HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 13.

¹¹⁷ MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

¹¹⁸ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 223.

¹¹⁹ MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

¹²⁰ STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 223.

3 Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva

„Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit...“ – § 1012 OZ. Veřejné užívání je mezi výkonu vlastnického práva¹²¹ (neboli vnitřním omezením)^{122, 123, 124}, tj. omezením sledujícím obecné zájmy, jak to na ústavní úrovni vyjadřuje čl. 11 odst. 3 LZPS: „Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.“

Meze výkonu vlastnického práva mají obecnou povahu (nevytvářejí nerovnost), jsou stejné pro všechny vlastníky stejného druhu věci, která je předmětem veřejného užívání (např. typ pozemku). Vnitřní omezení neznemožňují užívání věci obvyklým způsobem, takovéto omezení je přiměřené sledovanému cíli¹²⁵. Cílem omezení je dosažení rovnováhy mezi právy vlastníka a zájmy společnosti¹²⁶. Za vnitřní omezení vlastnického práva nepřísluší náhrada, je to omezení právu vlastní (imanentní)¹²⁷.

I omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 musí splňovat podmínky čl. 4 LZPS¹²⁸: tj. meze vlastnického práva musí být stanoveny zákonem, sledovat legitimní cíl a zachovat vztah přiměřenosti mezi omezením pro vlastníka a výhodou pro ostatní. Například jako legitimní a přiměřená je vnímána povinnost vlastníka lesa strpět právo každého do lesa vstupovat, sbírat lesní plody pro vlastní potřebu a suchou klest, pokud uživatelé nebudou les

¹²¹ Ochrana vlastnického práva, je základním právem, má relativní povahu, jeho výkon je možné omezit. KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 961. Omezení vlastnického práva musí být v souladu s požadavky čl. 4 LZPS – splňovat podmínky pro omezení daného práva stanovené Listinou, mít zákonný podklad, šetřit podstaty a smyslu daného práva a ne být zneužíváno a uplatňováno diskriminačním způsobem. ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 88.

¹²² T. Kocourek rozděluje omezení vlastnického práva v návaznosti na LZPS a její čl. 11 do dvou skupin. Odlišuje zmíněné (i) stanovení mezi výkonu vlastnického práva, které limitují obsah práva zevnitř od skupiny (ii) pravých omezení, která představují vnější zásahy do obsahu z důvodu veřejného zájmu. Ústavodárce pro jejich ukládání stanovil přísnější podmínky (č. 11 odst. 4) stejně jako pro vyvlastnění. Zásahy ve veřejném zájmu jsou intenzivnější a přísluší za ně náhrada. Veřejné zájmy představují kvalifikovanou skupinu obecných zájmů. KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, s. 21-26.

¹²³ Tuto klasifikaci užívá také K. Žákovská. ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 88 a násl.

¹²⁴ Pro obě skupiny omezení je společné, že mohou být založeny i proti vůli vlastníka. ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 87.

¹²⁵ ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 89.

¹²⁶ KOCOUREK T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, s. 20.

¹²⁷ ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 89.

¹²⁸ ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 88.

poškozovat a porušovat pokyny vlastníka¹²⁹. Za stanovení mezí výkonu vlastnického práva nepřisluší náhrada¹³⁰. Pokud by omezení dosáhlo takové míry, že pro vlastníka je nepřiměřeným zatížením, přísluší za takovéto omezení náhrada dle čl. 11 odst. 4 LZPS.

K rozlišení omezení dle čl. 11 odst. 3 a 4 Ústavní soud uvedl následující: „Podle čl. 11 odst. 4 Listiny se připouští nucené omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Uvedený článek nelze vykládat jako základní právo na náhradu za jakékoliv omezení vlastnického práva stanovené zákonem. Obsah ústavně garantovaného práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, jakož i práva pokojně užívat majetek podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod totiž není bezbřehý a podléhá řadě omezení, jež lze z hlediska ústavní garance považovat za imanentní jeho ústavnímu a potažmo zákonnému vymezení. To znamená, že zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu. Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení. Aniž by Ústavní soud považoval za nezbytné vymezit znaky takového kvalifikovaného omezení vyčerpávajícím způsobem, lze v obecné rovině dovést, že jedním z těchto znaků je omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti. Nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny totiž představuje omezení vlastnického práva konkrétního vlastníka nad rámec omezení, jež vyplývají obecně pro subjekty vlastnického práva, resp. které dopadají jen na část vlastníků, toto nerovné postavení je však v souladu s principem rovnosti v důsledku existence skutečností tuto nerovnost dostatečným způsobem odůvodňujících. Uvedené lze demonstrovat na příkladu tzv. legálních věcných břemen, kdy povinnost strpět např. stavbu sloupu elektrického vedení na svém pozemku je třeba považovat za omezení nad rámec obecných omezení vlastnického práva plynoucích ze zákona, které se dotýká jen některých vlastníků, kteří své „znevýhodnění“ nemohou svým projevem vůle ovlivnit. Skutečnost, že právě v jejich případě dojde k omezení, přitom není dána z povahy věci, ale v důsledku konkrétního posouzení příslušného orgánu veřejné moci, na jehož základě k takovému omezení dojde.¹³¹“

¹²⁹ ŠIMÁČKOVÁ, K. Ochrana vlastnictví. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I., a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 312.

¹³⁰ KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, s. 21.

¹³¹ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 (136/2009 Sb.).

Dle T. Kocourka omezení vlastnického práva, která lze podřadit pod čl. 11 odst. 4 mají za následek vyloučení realizace vlastnického práva v některé z jeho složek nebo na jejich základě dochází v nezanedbatelném měřítku k nerovnosti mezi různými vlastníky (typově obdobných pozemků). Kdežto meze výkonu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 takovéto důsledky nemají¹³².

Obecně lze omezení, která LZPS odlišuje, rozlišit podle následujících hledisek jako je intenzita zásahu, okruh osob, které postihuje¹³³ nebo povaha aktu, který omezení stanovuje – meze jsou stanoveny zákonem (abstraktním aktem), omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 jsou ukládány individuálním správním aktem či jiným aktem s konkrétním předmětem¹³⁴, i když to neplatí bezvýjimečně.

Stanovení mezí vlastnického práva jakým je i veřejné užívání neznamená pro vlastníka takové omezení, za které by příslušela náhrada. Pozitivní právo ani nestanoví za omezení vlastnického práva spočívající ve veřejném užívání náhradu¹³⁵. Nejvyšší soud však uznal nároky vlastníků pozemků, na nichž se nachází veřejná prostranství, vznesené vůči obcím jako kompenzaci omezení obecným užíváním, (např. rozsudek ze dne 2. 3. 2016, 28 Cdo 4228/2015, viz 5.4.2 Veřejná prostranství a bezdůvodné obohacení). Nejvyšší soud bezúplatnost obecného užívání veřejného prostranství při absenci soukromoprávního titulu hodnotí jako nerovnost účastníků občanskoprávních vztahů¹³⁶.

Ústavní soud v nálezu I. ÚS 581/14, [134/2014 USn.] vyhodnotil obecné užívání pozemku jako omezení vlastnického práva znemožňující vykonávat většinu oprávnění, která z něj vyplývají, označil to jako důvod pro nevydání pozemků v rámci restitučních nároků¹³⁷: *„Za zjištěných skutkových okolností, při nichž je pozemek v nyní posuzované věci (travnatá plocha porostlá veřejnou zelení) užíván výhradně pro veřejné účely, není možné nalézt jakoukoli rozumnou proporcii mezi restitučním účelem a veřejným zájmem. Pro překážku, která spočívá v realizaci veřejného zájmu, nelze restituci v naturální formě uskutečnit.(...) Realizace vlastnického práva předpokládá možnost výkonu vlastnických oprávnění – práva*

¹³² KOCOUREK T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, s. 29.

¹³³ KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, s. 36.

¹³⁴ KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, s. 52.

¹³⁵ MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 155.

¹³⁶ ELIÁŠ, J., BRIM, L., ADAMOVIČ, H. Bezdůvodné obohacení. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 224.

¹³⁷ I. Janů v odlišném stanovisku poukázala, že v nálezu je nový důvod pro nevydání pozemku restituentům, který zákon o půdě nezná.

věc užívat, požívat její eventuální plody, nepřetržitě ji držet a případně s ní disponovat (*ius utendi et fruendi, possidendi, disponendi*). Konkrétní okolnosti tohoto případu však restituentovi brání ve výkonu jakékoli ze složek vlastnického práva. Individuální užívání veřejně přístupné travnaté plochy s porostem nepřipadá v úvahu. Totéž platí o držbě pozemku – ta by byla vzhledem k veřejné přístupnosti pozemku permanentně rušena. Jako relevantní se může jevit možnost s pozemkem disponovat, což by se dalo extenzivně dovodit ze závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 747/2000. Není však reálné ani právně přípustné, kdyby měl restituent využívat pozemek, který by mu byl vydán ve výše popsaném stavu, k právnímu obchodu. Pak by nezbyvalo než dovodit, že v případě převodu pozemku z restituenta na jinou osobu by šlo o prodej spekulativní, uskutečňovaný s cílem konfrontovat majetkové požadavky vlastníka pozemku s institucí veřejné moci, která řádné užívání pozemku garantuje. Převod pozemku by se ocitl v rozporu s dobrými mravy, což v aktuální podobě zapovídá ustanovení § 2 odst. 3 nového občanského zákoníku.“

Důsledky veřejného užívání pro vlastníka věci

Veřejné užívání je veřejnoprávním omezením výlučného práva vlastníka věc užívat¹³⁸. Vlastník je povinen strpět užívání věci¹³⁹ jinými osobami (neurčitým okruhem osob). Vlastník nesmí činit to, co by bylo v rozporu s veřejným užíváním, tj. veřejným účelem, kterému slouží. Například vlastník nemůže oplotit les, tento zákaz je výslovně uveden v § 32 odst. 8 LesZ: „Je zakázáno oplocovat les z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa (§ 19 odst. 1); to se netýká lesních školek, oplocení zřízeného k ochraně lesních porostů před zvěří a oplocení obor nebo farmových chovů zvěře.“ Vlastník nemůže svévolně uzavřít účelovou komunikaci. Překážkou veřejnému užívání však není zřízení služebnosti ve prospěch třetí osoby, služebnost nesmí bránit ve veřejném užívání věci¹⁴⁰.

Stát nebo jiná veřejnoprávní korporace jako vlastník se prostřednictvím právních předpisů dobrovolně vzdal absolutní dispozice ve prospěch občanů¹⁴¹ a jeho postavení lze vystihnout jako „první mezi rovnými“¹⁴².

¹³⁸ MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 154.

¹³⁹ Tato podkapitola se týká jen těch materiálních statků, které jsou věcmi v právním smyslu.

¹⁴⁰ MÁCHA, A. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2015, 23(10), s. 363-368.

¹⁴¹ MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 155.

¹⁴² HAVLAN, P., SOCHOROVÁ, D. a kol. Majetek státu v teorii a praxi. Praha: Leges, 2021, s. 25.

Vlastník je veřejným užíváním omezen ve volném nakládání se svou věcí dle § 1012 OZ: „Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit...“

Skutečnost, že věc je veřejně užívání neomezuje majetkové dispozice s věcí (převod, přechod, atd.) v případě že vlastníkem je osoba soukromého práva¹⁴³. Jinak je omezen stát nebo jiná veřejnoprávní korporace jako vlastník (veřejné vlastnictví veřejné věci), na tyto subjekty dopadá řada dalších zvláštních (veřejnoprávních) předpisů, jejichž ustanovení omezují i nakládání s věcmi. Například zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který upravuje dispozice s majetkem státu, nedovoluje zřídit předkupní právo, zástavní právo ani výhradu zpětné koupě. Zákon o majetku je zvláštním předpisem vůči občanskému zákoníku a obecným předpisem vůči ostatním zákonům týkající se nakládání s majetkem státu¹⁴⁴.

¹⁴³ MÁCHA, A. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2015, 23(10), s. 363-368.

¹⁴⁴ HAVLAN, P., SOCHOROVÁ, D. a kol. Majetek státu v teorii a praxi. Praha: Leges, 2021, s. 24.

4 Právní ochrana veřejného užívání veřejnou správou

Veřejná správa disponuje různými právními prostředky, které slouží na ochranu veřejného užívání. Pokud někdo (nejčastěji vlastník) brání obecnému užívání pozemní komunikace umístěním pevných překážek je v tomto případě věcně příslušným orgánem silniční správní úřad^{145, 146}. Například Silniční správní úřad má k dispozici podle ZPK a SpŘ následující právní prostředky: výkon státního dozoru, uložení povinnosti rozhodnutím na místě nebo rozhodnutím z moci úřední, omezení nebo zastavení užívání účelové komunikace, uložení pokuty za přestupek, nařízení odstranění nepovolené pevné překážky, nucený výkon nesplněné povinnosti k odstranění nepovolené pevné překážky, řízení o určení právního vztahu, vyjádření, osvědčení či sdělení, zda účelová komunikace existuje či nikoli¹⁴⁷.

4. 1 Právní ochrana vlastníka předmětu veřejného užívání

Vlastník pozemku se může podáním negatorní (zápůrčí) žaloby obrátit na civilní soud, v případě, že je ve vlastnickém právu rušen. Například vlastník pozemku, přes který vede veřejná účelová komunikace, se může obrátit na soud se žalobou, aby se uživatelé zdrželi obecného užívání komunikace, kterým dle jeho názoru neoprávněně zasahují do jeho vlastnického práva. Vlastník pozemku bude muset prokázat, že na jeho pozemku není veřejná účelová komunikace¹⁴⁸.

4. 2 Právní ochrana veřejného užívání z pohledu uživatele

Veřejné užívání je právním vztahem. Obsahem tohoto právního vztahu je právo blíže neurčených osob užívat materiální statek (dovolené užívání cizí věci) a zároveň povinnost vlastníka a třetích osob užívání nerušit (a v případě věcí v právním smyslu užívání umožnit). Právo obecného užívání stanovuje zákonodárce v řadě zákonů, např. ZPK, LesZ, atd. Toto právo je subjektivním právem, jak ho definuje učebnice „Teorie práva“: *„Subjektivní právo (oprávnění) představuje možnost chování zaručenou právním subjektům objektivním právem.“*^{149, 150}

¹⁴⁵ KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 85.

¹⁴⁶ Jak bylo zmíněno, veřejné užívání je institutem veřejného práva. Civilní soudy, rozhodující soukromoprávní spory, nejsou věcně příslušnými orgány veřejné moci, nepřislouší rozhodovat spory týkající se obecného užívání pozemních komunikací. KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 64.

¹⁴⁷ KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 85, 86.

¹⁴⁸ KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 64.

¹⁴⁹ Právní teorie podává různé definice subjektivního práva.

¹⁵⁰ Veřejným subjektivním právem je dle Právníckého slovníku: *„oprávnění, kterým normy veřejného práva umožňují občanu, aby mohl uplatnit jako svůj právní nárok u státu nebo jiného nositele veřejné moci provedení nebo zdržení se nějakého úkonu.“* HENDRYCH D. Právo veřejné subjektivní. In: HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTENGLOVÁ, I. a ŠTURMA, P. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 806.

Poskytuje právní řád ochranu, pokud je uživateli v užívání předmětu veřejného užívání bráněno? Právní řád stanovením povinnosti nerušit užívání chrání zájem blíže neurčených osob užívat materiální statek. To však dle Z. Pulkrábka neznámá, že jednotlivec má subjektivní právo¹⁵¹ bránit se proti rušení užívání. To, zda jedinec má subjektivní právo, závisí na tom, zda jednotlivec může podat žalobu či návrh na zahájení řízení, nebo zda je ochrana poskytnuta prostřednictvím veřejné správy v řízení zahájeném *ex officio*¹⁵².

Uživatelé nemají k dispozici právní prostředek¹⁵³, který by poskytoval ochranu veřejnému užívání, tj. umožnil obrátit se na orgán veřejné moci, v případě že je jim v užívání bráněno¹⁵⁴. V tomto ohledu zákonodárce nechrání práva, která uživatelům dává. Tento stav je v rozporu s článkem 36 odst. 1 LZPS: „Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“

Možnost právní obrany nemusí být výslovně upravena v právním řádu, ale může ji dovodit soud, jak to učinil NSS¹⁵⁵. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128 dovodil subjektivní právo v případě uživatelů veřejně přístupné účelové komunikace, kteří cestu užívají jako přístup ke svým nemovitým věcem: „I kdyby ovšem samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřena 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, 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, zároveň ovšem dle konstantní judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99) není právě pro veřejnoprávní charakter institutu obecného užívání dána pravomoc soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, ochrana těmto uživatelům pozemní komunikace tedy musí být poskytnuta v rámci veřejné správy a posléze ve správním soudnictví. Nástrojem této ochrany se jeví být právě § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny

¹⁵¹Takto chápal subjektivní právo Jhering, toto pojetí však právní teorií nebylo přijato. JHERING, R. Geist des römischen Recht. 3. díl. Lipsko, 1906, s. 327 a násled., zejména s. 353. sec. cit. PULKRÁBEK, Z. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva? Právní rozhledy, 2009, č. 13, s. 457-461.

¹⁵²PULKRÁBEK, Z. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva? Právní rozhledy, 2009, č. 13, s. 457-461.

¹⁵³Výjimkou je návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v případech, kde je omezen vstup do určitých území opatření obecné povahy.

¹⁵⁴Z tohoto stavu pramení názory, že obecné užívání je možností vyplývající z objektivního, a že se nejedná o subjektivní právo. KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 223.

¹⁵⁵PULKRÁBEK, Z. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva? Právní rozhledy, 2009, č. 13, s. 457-461.

základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva nejen u soudu, ale ve stanovených případech i u jiného orgánu. Byť tedy § 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 pevné překážky z pozemní komunikace lze zahájit nejen z moci úřední, ale rovněž na návrh uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním pevné překážky dotčen na svých právech výše popsáním způsobem, což činili i stěžovatelé v předmětné věci.“

Možnost bránit se proti rušení veřejného (obecného) užívání byla dovozena pro uživatele – vlastníky nemovitých věcí (kvalifikovaní uživatelé). Tato možnost dle Z. Pulkrábka nepřísluší ostatním uživatelům (obecným).

Další otázkou je, zda jde o veřejné či soukromé subjektivní právo. Dle Z. Pulkrábka charakter zájmu lze také dovodit podle toho, komu je způsobena újma při porušení normy, která daný zájem chrání. Dovozuje, že veřejné užívání není institutem, který by chránil zájem veřejnosti jako celku, ale přináší užitek jednotlivým osobám, i když blíže neurčeným, jež dohromady tvoří veřejnost. Podle jeho názoru, právo přiznané NSS soukromým subjektivním právem¹⁵⁶. Tento názor lze označit za chybný, jelikož veřejné užívání je institutem veřejného práva a jeho ochrana spadá do kompetence veřejné správy, popř. správního soudnictví.

¹⁵⁶ PULKRÁBEK, Z. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva? Právní rozhledy, 2009, č. 13, s. 457-461.

5 Úprava veřejného užívání lesa, krajiny a veřejné zeleně v českém právním řádu

Smyslem úpravy veřejného užívání lesa, krajiny a veřejné zeleně je stanovení podmínek realizace práva pohybu osob v lese, krajině a veřejné zeleni – tedy stanovení možnosti chovat se určitým způsobem a zároveň stanovení mezí, tj. činnosti povolené se souhlasem, omezení, zakázané činnosti. Ústavním základem je svoboda pohybu (čl. 14 odst. 1 LZPS), jež může být omezena zákonem z důvodů uvedených čl. 14 odst. 3 LZPS: „*jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody*“¹⁵⁷. Společně studovaným předmětům veřejného užívání je, že jsou nemovitými věcmi (pozemky), právní úprava dovoluje vstup na cizí pozemky blíže neurčeným osobám.

5. 1 Veřejné užívání lesa

Lesní společenstva pokrývají 34 % plochy České republiky (jejíž rozloha činí 78 866 km²). Více než polovinu lesů vlastní stát (54 %), 22,5 % soukromé osoby, 17,2 % obce a zbyvajících 6,3 % ostatní subjekty¹⁵⁸.

Lesem jsou podle § 2 písm. a) LesZ lesní porosty a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Z právního hlediska je pro určení rozhodující, zda se jedná o pozemek určený k plnění funkce lesa. Pozitivní vymezení pozemků určených k plnění funkcí lesa podává § 3 LesZ odst. 1, jednak jsou to: „*a) pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů podle § 13 odst. 1 tohoto zákona (dále jen "lesní pozemky")*“¹⁵⁹ a dále *b) zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace (hole), s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací, a lesní pastviny a polička pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu¹⁾ a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství (dále jen "jiné pozemky")*¹⁶⁰ ...

¹⁵⁷ PRŮCHOVÁ, I. § 63 [Přístup do krajiny]. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 493.

¹⁵⁸ Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2019. [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství České republiky, 2020. [cit. 2021-05-16]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/661268/Zprava_o_stavu_lesa_2019_WEB.pdf.

¹⁵⁹ V katastru nemovitostí jsou tyto pozemky označeny jako lesní pozemky – příloha k vyhlášce č. 357/2013 Sb.

¹⁶⁰ V katastru nemovitostí jsou evidované v jiném než zemědělském druhu pozemků. DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 7.

Tzv. „jiné pozemky“ uvedené v § 3 odst. 1 písm. b) LesZ neplní funkci lesa, ale buď lesní biotop doplňují (drobné vodní plochy) nebo jsou nezbytné pro obhospodařování lesa (zpevněné cesty) či jiné funkce lesa¹⁶¹.

Pozemky určenými k plnění funkcí lesa podle § 3 odst. 2 LesZ nejsou: „školky a plantáže lesních dřevin založené na pozemcích, které nejsou určeny k plnění funkcí lesa, pokud orgán státní správy lesů na návrh vlastníka pozemku nerozhodne jinak.“

Orgán státní správy lesů může podle § 3 odst. 4 LesZ: „Pozemky, které nejsou uvedeny v odstavci 1, může orgán státní správy lesů na návrh vlastníka pozemku nebo s jeho souhlasem prohlásit rozhodnutím za pozemky určené k plnění funkcí lesa. Ustanovení zvláštních předpisů¹⁾ nejsou tím dotčena.“

Lesem v právním smyslu nejsou lesní porosty, pokud se nachází na zemědělských pozemcích, které jsou součástí zemědělského půdního fondu podle zákona č. 334/1992, o ochraně zemědělského půdního fondu, samovolně zalesněných náletovými dřevinami. Rozhodující je stav právní, nikoli stav faktický¹⁶². „V pochybnostech o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů.“ (§ 3 odst. 3 LesZ).

Dle § 2 písm. b) LesZ má les funkce produkční (produkce dřeva a plodů) a mimoprodukční (ekologické), které na celkové hodnotě lesa převažují. Lesy příznivě ovlivňují klima a vodní poměry, produkují kyslík, z ovzduší zachycují prach a jiné škodlivé látky, brání půdu před větrnou a vodní erozí, jsou životním prostředím pro mnohé druhy organismů, lidem slouží k rekreaci¹⁶³.

5. 1. 1 Obecné užívání lesa

Obecné užívání lesa neboli užívání lesa veřejností je uzákoněno zákonem č. 289/1995, o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon). Obecné užívání lesa vztahuje se na všechny lesy bez ohledu na vlastnictví vyjma lesů, které jsou nezbytné pro obranu státu¹⁶⁴.

Obecné užívání lesa podle § 19 LesZ zahrnuje právo vstoupit do lesa a pohybovat se tam, sbírat lesní plody a suchou klest pro vlastní potřebu: „Každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící

¹⁶¹ MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 93.

¹⁶² DROBNÍK, J. Vlastnictví a užívání a ochrana lesních pozemků. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 211, 212.

¹⁶³ DROBNÍK, J. Vlastnictví a užívání a ochrana lesních pozemků. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 210.

¹⁶⁴ Vstup do vojenských lesů se řídí zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

*klest...*¹⁶⁵ Obecné užívání se nevztahuje na místa oplocená¹⁶⁶ nebo označená zákazem vstupu¹⁶⁷.

Zákon nespécifikuje, zda mezi lesní plody patří také houby, jaké množství odpovídá vlastní potřebě, ani co je suchá klest. V praxi je tento pojem ztotožňován s pojmem nehroubí. Dle Lesnického slovníku naučného: „*Nehroubí (nehroubie) – nadzemní část stromu s tloušťkou menší než 7 cm v kůře.*“ V žádném případě tedy nesmí dojít ke kácení stromů a to ani těch suchých. Dovoleno je jen sbírat na zemi ležící suchou klest¹⁶⁸.

Možnost sbírat lesní plody pro vlastní potřebu představuje výjimku z ustanovení § 1066 OZ¹⁶⁹: „*Plody, které pozemek vydává sám od sebe, aniž je obděláván, náleží vlastníkovu pozemku. Totéž obdobně platí o přirozených plodech jiných nemovitých věcí.*“ Tímto zákon vylučuje bezdůvodné obohacení sběračů plodů a klestí, pod podmínkou, že tak činí pro vlastní spotřebu. Následný komerční prodej zakládá vlastníkovu nárok na bezdůvodné obohacení, jehož vymáhání je však obtížné¹⁷⁰. Vlastník lesa je veřejnoprávně omezen přivlastněním plodů jinými osobami¹⁷¹. I toto omezení lze subsumovat pod sociální funkci vlastnictví (čl. 11 odst. 3 LZPS). Na celém území národních přírodních rezervací je dle § 29 písm. i) ZOPK zakázáno: „*...sbírat či odchyťovat rostliny a živočichy, nejde-li o případy podle § 30,...*“ Dle J. Knotka se zákaz vztahuje i na sběr lesních plodů¹⁷².

Pro uživatele lesa jsou v § 19 odst. 1 LesZ stanoveny povinnosti, jejichž účelem je zabránit poškození lesa: „*...Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.*“ Pokyny udělené vlastníkem nebo nájemcem nesmí uživatele zbavovat práv, která mu zákon dává (tj. nesmí

¹⁶⁵ Toto právo se dle § 16 odst. 2 ZOPK vztahuje i na území národních parků mimo zastavěná území a zastavitelné plochy obcí.

¹⁶⁶ Dle § 32 odst. 8 LesZ: „*Je zakázáno oplocovat les z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa (§ 19 odst. 1); to se netýká lesních školek, oplocení zřízeného k ochraně lesních porostů před zvěří a oplocení obor⁶⁾ nebo farmových chovů zvěře.^{21a)}*“ Obory jsou druhem honitby podle MyslZ. Vstup do obory může být omezen, zakázán na základě opatření obecné povahy, jinak by oplocení mělo být uzpůsobeno k volnému průchodu dle § 63 odst. 4 ZOPK.

¹⁶⁷ DROBNÍK, J. Vlastnictví a užívání a ochrana lesních pozemků. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 214.

¹⁶⁸ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 53.

¹⁶⁹ ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 96.

¹⁷⁰ MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 156.

¹⁷¹ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 53.

¹⁷² KNOTEK, J. § 29 [Základní ochranné podmínky národních přírodních rezervací]. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 245.

vstup do lesa zakázat). Může mu například zakázat vstup do míst, kde probíhá těžba. Uživatel lesa taktéž musí dbát pokynů lesní strážce¹⁷³.

Vstup do lesa může být omezen. Orgán státní správy lesů může vstup do lesa dočasně omezit nebo zakázat opatřením obecné povahy¹⁷⁴ podle § 19 odst. 4 a to na dobu 3 měsíců, o stejnou dobu je lze (i opakovaně) prodloužit: „*Orgán státní správy lesů může z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví nebo bezpečnosti fyzických osob vydat opatření obecné povahy o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa na dobu nejdéle 3 měsíců... Orgán státní správy lesů může prodloužit platnost opatření obecné povahy, jsou-li splněny podmínky pro jeho vydání, a to i opakovaně, vždy však nejdéle na dobu 3 měsíců.*“ Důvodem pro vydání takového opatření obecné povahy vydávaného je riziko požáru během sucha, k omezení či zákazu vstupu z důvodu ochrany zdraví fyzických osob dochází po větrných kalamitách nebo námraze¹⁷⁵. „...*Hrozí-li bezprostřední ohrožení lesa nebo zdraví nebo bezpečnosti osob, vydá orgán státní správy lesů opatření obecné povahy bez řízení o jeho návrhu a opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem vyvěšení veřejné vyhlášky. O vydání opatření obecné povahy uvědomí orgán státní správy lesů dotčené osoby také způsobem v místě obvyklým.*“ Pravomoc vydávat tato opatření obecné povahy je svěřena obecním úřadům obcí s rozšířenou působností, která nejlépe zhodnotí místní poměry [§ 48 odst. 2 písm. j) LesZ]¹⁷⁶. Vstup do lesa je možné také omezit rozhodnutím vlády dle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky¹⁷⁷.

Paragraf 20 odst. 1 a 2 LesZ obsahuje výčet činností, které jsou v lese zakázány a stanoví tak meze obecného užívání. Smyslem těchto zakázů je předcházet ohrožení a škodám, které by mohly obecným užíváním vzniknout: „*V lesích je zakázáno*

- a) *rušit klid a ticho,*
- b) *provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení¹⁷⁸ a jiné objekty,*
- c) *vyzvedávat semenáčky a sazenice stromů a keřů lesních dřevin,*
- d) *těžít stromy a keře nebo je poškozovat,*

¹⁷³ DROBNÍK, J. DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 53.

¹⁷⁴ Novelou č. 314/2019 Sb. byla zrušena možnost omezit/zakázat vstup do lesa nařízením obce s rozšířenou působností.

¹⁷⁵ DROBNÍK, J. DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 54.

¹⁷⁶ DROBNÍK, J. DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 55.

¹⁷⁷ Vláda tuto možnost využila 24. ledna 2007, kdy zakázala na části území státu vstup, pobyt a pohyb osob v lesích, s výjimkou osob provádějících likvidační práce, orgánů vrchního státního dozoru v lesích a České inspekce životního prostředí. DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. *Lesní zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-06-26]. ASPI_ID KO289_1995CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁷⁸ Pastva dobytka (viz poznámka pod čarou č. 180) se neobejde bez oplocení, vlastník lesa může na žádost (§ 20 odst. 4) z taxativních důvodů uvedených v § 32 odst. 8 LesZ oplocení pozemku dovolit.

- e) sbírat semena lesních dřevin, jmelí a ochmet,
- f) sbírat lesní plody způsobem, který poškozuje les,
- g) jezdit a stát s motorovými vozidly,
- h) vstupovat do míst oplocených nebo označených zákazem vstupu,
- i) vstupovat do porostů, kde se provádí těžba, manipulace nebo doprava dříví,
- j) mimo lesní cesty a vyznačené trasy jezdit na kole, na koni, na lyžích nebo na saních¹⁷⁹,
- k) kouřit, rozdělovat nebo udržovat otevřené ohně a tábořit mimo vyhrazená místa,
- l) odhazovat hořící nebo doutnající předměty,
- m) narušovat vodní režim a hrabat stelivo,
- n) pást dobytek, umožňovat výběh hospodářským zvířatům a průhon dobytka lesními porosty¹⁸⁰,
- o) znečišťovat les odpady a odpadky.

(2) Rozdělovat nebo udržovat otevřené ohně je zakázáno také do vzdálenosti 50 m od okraje lesa.“

Jízda na kole, na koni, lyžích a saních je povolena jen na lesních cestách a vyznačených trasách (§ 20 odst. 1 písm. j) *a contrario*). Zákaz vjezdu motorovými vozidly se vztahuje na zpevněné i nezpevněné cesty, které jsou zahrnuty do pozemků určených k plnění funkcí lesa (§ 3 odst. 1 LesZ). Těmi nejsou příjezdové komunikace k zastavěným pozemkům. Zákaz vjezdu motorových vozidel by představoval nepřiměřených zásah do vlastnických práv soukromých osob k těmto pozemkům¹⁸¹. Z důvodu ochrany lesa je v lese zakázáno kouřit a tábořit mimo vyhrazená místa, do vzdálenosti 50 m od lesa navíc rozdělovat a udržovat otevřené ohně.

Je třeba poznamenat, že dle § 20 odst. 3: „*Zákazy uvedené v odstavcích 1 a 2 se nevztahují na činnosti, které jsou prováděny při hospodaření v lese;..*“ Určité zákazy se vztahují i na vlastníka lesa, nájemce lesa nebo toho, kdo užívá les z jiného právního důvodu, nevykonává-li zároveň činnosti spojené s hospodařením v lese – jedná se o absolutní

¹⁷⁹ Zvláštním ustanovením k tomuto a k § 20 odst. 5 LesZ je § 26 odst. 3 písm. c) ZOPK: „*Na území první a druhé zóny chráněné krajinné oblasti je dále zakázáno...pořádat soutěže na jízdách kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody.*“

¹⁸⁰ V dobách, kdy byl les zdrojem palivového dříví, byla pastva dobytka v tzv. středních lesích obvyklá. ERBER, A. Aleš Erber: Střední les – neobjevené Ferrari českých lesů. Ekolist.cz. [online]. 7. 8. 2019 [cit. 2021-03-31] Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/alesn-erber-stredni-les-neobjevne-ferrari-ceskych-lesu>. V současnosti je pastva managementovým opatřením v chráněných územích – např. NP Podyjí. Pastva je umožněna na základě rozhodnutí MŽP dle § 36 odst. 1 LesZ dovolující opatření odchylná od ustanovení zákona pro hospodaření v lesích ochranných a lesích zvláštního určení, do kterých lesy v národních parcích patří.

¹⁸¹ MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 100.

zákazy¹⁸²: „...zákazy uvedené v odstavci 1 písm. l) až o) se vztahují i na vlastníka lesa, nájemce lesa nebo toho, kdo užívá les z jiného právního důvodu.“

Vlastník lesa může povolit výjimku¹⁸³ ze zákazů uvedených v § 20 odst. 1 písm. a) až k). Stejně tak bez souhlasu není možné v lese včelařit¹⁸⁴. Zpoplatnění povolení vjezdu motorových vozidel není v souladu se zákonem¹⁸⁵. Pro udělování výjimek vlastníkem následuje v ustanovení pojistka: „...Pokud by touto výjimkou byla porušena práva jiných vlastníků lesů, rozhodne na návrh vlastníka lesa orgán státní správy lesů.“ Orgán státní správy lesů rozhoduje o udělení výjimky ve správním řízení¹⁸⁶. Účelem stanovení uvedených zákazů je ochrana lesa, jak funkce produkční, tak především funkce ekologické. Výčet činností, jejichž povolení zákonodárce svěřil vlastníkovi lze označit z pohledu ochrany lesa za neopodstatněný. Je proto otázkou, zdali vlastník má dostatečné znalosti posoudit dopady povolení výjimek ve srovnání s veřejnou správou, která disponuje odborným aparátem¹⁸⁷.

I když se obecné užívání týká každého, organizované a hromadné akce (např. běžecké závody) je třeba dle § 20 odst. 5 LesZ oznámit orgánu státní správy lesů, nezbytný je souhlas vlastníka: „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...“^{188, 189, 190}. Orgán státní správy lesů může rozhodnout o podmínkách konání organizované a hromadné akce ve lhůtě 15 dnů. „...Orgán státní správy lesů může do 15 dnů ode dne doručení oznámení stanovit doplňující podmínky.

¹⁸² DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 59.

¹⁸³ Forma není stanovena. DROBNÍK, J. Vlastnictví a užívání a ochrana lesních pozemků. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 215.

¹⁸⁴ „Chovatelé včel mohou 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 odstavce 1 věty druhé.“ (§ 19 odst. 3 LesZ)

¹⁸⁵ „Vlastník veřejně přístupné účelové komunikace není oprávněn vybírat žádné platby od jejích uživatelů, byť by se zároveň jednalo o pozemek určený k plnění funkcí lesa (§ 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona). Zpoplatňování udělovaných výjimek ze zákonného zákazu vjezdu motorových vozidel do lesa je nelegální, neboť každý smí užívat obvyklým způsobem veškeré pozemní komunikace, pokud zákon nestanoví jinak (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).“ – šetření Veřejného ochránce práv 512/2013/VOP ze dne 17. 5. 2013.

¹⁸⁶ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 59.

¹⁸⁷ Udělování výjimek vlastníkem není vhodným řešením z pohledu ochrany lesa. Tuto pravomoc by měl mít orgán státní správy lesa. DROBNÍK, J. Vlastnictví a užívání a ochrana lesních pozemků. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 215.

¹⁸⁸ V ochranném pásmu národního parku je třeba dle § 37 odst. 3 písm. d) ZOPK pro: „...pořádání hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy a mimo zastavěná území obcí.“ souhlas orgánu ochrany přírody.

¹⁸⁹ Dle § 26 odst. 1 písm. g) ZOPK se na celé území chráněných krajinných oblastí vztahuje úplný zákaz pořádání automobilových a motocyklových soutěží.

¹⁹⁰ Nesplnění některé ze stanovených podmínek představuje skutkovou podstatu přestupku podle § 53 odst. 1 písm. p) LesZ.

Ustanovení odstavce 1 písm. g) a j) a odstavce 4 nejsou dotčena.“ J. Drobník a P. Dvořák označují lhůtu pro konání správního řízení jako nedostatečnou¹⁹¹.

5. 1. 1. 1 Lesní cesty

Lesní cesty jsou specifickým druhem veřejných účelových komunikací¹⁹². Jak zpevněné lesní cesty do šíře 4 m [§ 3 odst. 1 písm. a) LesZ], tak zpevněné [s výjimkou příjezdových komunikací k nemovitým věcem, § 3 odst. 1 písm. b) LesZ,] patří mezi pozemky určené plnění funkcí lesa, jsou ve smyslu § 2 písm. a) LesZ lesem. Lesní zákon se vztahuje jak na lesní cesty, které slouží k obhospodařování lesa, tak cesty zajišťující přístup v rámci mimoprodukčních funkcí – cesty vedoucí k vodojemům, turistické cesty, atd.¹⁹³.

Otázkou, které právní předpisy dopadají na lesní cesty, se zabýval Nejvyšší soud, který v rozsudku ze dne 22. 6. 2006, sp. zn. 33 Odo 449/2005 uvedl¹⁹⁴: *„Zákon o pozemních komunikacích se podle předmětu úpravy, jak je vymezen v § 1, vztahuje na veškeré pozemní komunikace, které naplňují znaky uvedené v dalších ustanoveních tohoto zákona, a neobsahuje žádné ustanovení, které by z této úpravy některé komunikace vylučovalo. Lesní zákon pak vůbec neupravuje problematiku provozu na komunikacích, které se nacházejí na lesních pozemcích*¹⁹⁵. *Je tedy zřejmé, že oba tyto předpisy stojí vedle sebe. To ostatně potvrzuje jak znění § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který výslovně řadí mezi účelové komunikace komunikaci sloužící k obhospodařování lesních pozemků, tak i znění § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, podle něhož mohou být mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa zařazeny i zpevněné lesní cesty. Pokud tedy zpevněná lesní cesta na pozemku určeném k plnění funkcí lesa vykazuje současně znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podléhá stejně jako ostatní účelové komunikace režimu tohoto zákona, včetně § 19 odst. 1 upravujícího tzv. obecné užívání pozemních komunikací.*“ Soud tak dovedl, že na lesní cesty se vztahuje jak ZPK, tak LesZ.

¹⁹¹ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-06-26]. ASPI_ID KO289_1995CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁹² MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 96.

¹⁹³ § 7 odst. 1 ZPK uvádí, že: *„Účelovou komunikací je pozemní komunikace, která slouží...k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků...“* Dle A. Máchy a K. Huneše se uvedené ustanovení vztahuje i na lesní cesty, které neslouží obhospodařování lesních pozemků, jejichž funkcí je zajistit přístup do lesa v rámci jeho mimoprodukční funkce. Lesní cesty související s mimoprodukčními funkcemi jsou dle jejich názoru natolik významné, že uvedené ustanovení je demonstrativní a vztahuje na všechny lesní cesty. MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 93, 96, 97.

¹⁹⁴ Spor se vedl o bezdůvodné obohacení za využívání lesní cesty při hospodaření v lese, která částečně probíhá na žalobcově pozemku. Soudy v tomto sporu řešili, zda se na lesní cesty jako na veřejné přístupné účelové komunikace vztahuje obecné užívání podle ZPK. Dle mého názoru však negace zákazu vjezdu, jak uvádí J. Drobník a P. Dvořák (2010, s. 53) nebyla předmětem sporu. § 20 písm. g) není v rozsudku citován.

¹⁹⁵ Provoz na pozemních komunikacích neupravuje ani ZPK, ale ProvPK. LesZ v § 20 stanovuje zákazy obecného užívání lesa. MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 95.

Lesní cesty jsou dle ZPK účelovými pozemními komunikacemi ve smyslu § 7 odst. 1 a ZPK zakládá právo jejich obecného užívání, jejich užívání se řídí tímto zákonem. Meze obecného užívání stanovují předpisy, které upravují provoz na pozemních komunikacích¹⁹⁶.

Rozsah obecného užívání pozemních komunikací uvedený v § 19 odst. 1 ZPK může být omezen zvláštními předpisy: „*V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích²⁾ 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 předpis⁹⁾ jinak...“*

Specifikum lesních cest spočívá v omezení jejich obecného užívání v porovnání s jinými veřejně přístupnými pozemními komunikacemi, které stanovuje LesZ¹⁹⁷. Paragraf 20 písm. g) LesZ omezuje užívání účelových pozemních komunikací nacházejících se na pozemcích plnicí funkci lesa¹⁹⁸. Je ustanovením speciálním k ZPK, upravuje způsob užívání těchto komunikací veřejností, tak že zakazuje vjezd a stání motorových vozidel¹⁹⁹. „*Obecné soudy úpravu v lesním zákoně speciální vůči normativnímu řešení obsaženému v zákoně o pozemních komunikacích neshledaly (uvažovaly o opaku). Nejvyšší soud pak formuloval (a podrobně odůvodnil) závěr, že "oba tyto předpisy obtoji vedle sebe²⁰⁰...“*

Nejasný vztah ZPK a LesZ vedl k novelizaci § 7 odst. 1 a byl tak potvrzena specialita ustanovení lesního zákona vůči ZPK²⁰¹: „*Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy²¹⁾ tím není dotčena.*“ Poznámka č. 21) vyjmenovává příkladmo tyto zvláštní právní předpisy: „*Například § 20 odst. 1 písm. j) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), § 16 odst. 1 písm. d) a f)²⁰², § 26 odst. 1 písm. c), § 26 odst. 3 písm. c), § 29 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.*“

Nejvyšší soud ve své argumentaci nevyužil ustanovení § 20 odst. 3 LesZ, dle kterého se zákazy § 20 odst. 1 a 2 LesZ nevztahují se na činnosti spojené s hospodařením v lese: „*Zákazy uvedené v odstavcích 1 a 2 se nevztahují na činnosti, které jsou prováděny při*

¹⁹⁶ FRANKOVÁ, M. Vstup na cizí pozemek. In: FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 137.

¹⁹⁷ MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 98.

¹⁹⁸ MÁCHA, A., HUNEŠ, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 97.

¹⁹⁹ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 57.

²⁰⁰ Citace z odůvodnění odmítnuté ústavní stížnosti – III. ÚS 380/06.

²⁰¹ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-06-26]. ASPI_ID KO289_1995CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁰² Znění těchto dvou ustanovení v účinném ZOPK je odlišné, poznámka č. 21) v LesZ se těchto dvou ustanovení netýká.

hospodaření v lese; zákazy uvedené v odstavci 1 písm. l) až o) se vztahují i na vlastníka lesa, nájemce lesa nebo toho, kdo užívá les z jiného právního důvodu.“

5. 1. 2 Zvláštní užívání lesa

V rámci lesního zákona nalezneme několik případů, které jsou zvláštním užíváním lesa, jak ve formálním smyslu (povolení na základě rozhodnutí správního orgánu), tak v materiálním smyslu (tj. přesahují meze obecného užívání, ale správní orgán nevydává správní akt, který by tuto činnost povoloval).

Pro vybrané činnosti obecně zakázané [§ 20 odst. 1 písm. a) až k)] může konkrétní osobě povolit dle § 20 odst. 4 LesZ výjimku (udělit souhlas). Na takto povolené činnosti lze nahlížet jako zvláštní užívání lesa v materiálním smyslu. O zvláštní užívání ve formálním smyslu se jedná v případech podle poslední věty § 20 odst. 4 LesZ: *„...Pokud by touto výjimkou byla porušena práva jiných vlastníků lesů, rozhodne na návrh vlastníka lesa orgán státní správy lesů.“*

5. 1. 2. 1 Obory

Obory jsou příkladem zvláštního užívání lesa na základě zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (MyslZ). Podle § 2 písm. j) MyslZ je obora druhem *„...honitby s podmínkami pro intenzivní chov zvěře s obvodem trvale a dokonale ohrazeným nebo jinak uzpůsobeným tak, že chovaná zvěř z obory nemůže volně vybíhat...“* Obory se zřizují dle § 18 odst. 1 MyslZ stejně jako v případě jiných honiteb: *„Návrh na uznání honitby podává vlastník honebních pozemků nebo přípravný výbor honebního společenstva (§ 19 odst. 4) orgánu státní správy myslivosti. Splňuje-li návrh podmínky stanovené v § 17 tohoto zákona, musí orgán státní správy myslivosti vydat rozhodnutí o uznání honitby.“*

Obecné užívání lesa podle § 19 LesZ se vztahuje i na obory. Vstup do obory lze omezit jako v případě jakékoli jiné honitby dle § 9 odst. 3 MyslZ na základě žádosti uživatele honitby: *„Na žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídit přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Uvedená opatření se nevztahují na hospodářskou činnost vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků.“*

V posledních letech roste počet obor, do kterých je celoročně omezen vstup veřejnosti, např. Kralická obora²⁰³, Květovská obora²⁰⁴. Před soudy byla projednávána omezení vstupu

²⁰³ JAKUBCOVÁ, H. Poprask kvůli oboře: Volný vstup, nebo omezení? Třebíčský deník [online]. 19. 1. 2019 [cit. 2021-07-06] Dostupné z: https://trebicky.denik.cz/zpravy_region/poprask-kvuli-obore-volny-vstup-nebo-omezeni-20190119.html.

do obor Radějov a Jelenice. V případě obory Radějov bylo důvodem zrušení opatření obecné povahy zakazující vstup veřejnosti skutečnost, že příslušná honitba ani nevznikla²⁰⁵. V případě obory Jelenice Krajský soud v Ostravě v rozsudku č. j. 76 A 4/2020-48 ze dne 12. 11. 2020 uvedl, že omezení vstupu veřejnosti do obory předpokládané zákonem je míněno na omezenou dobu a označil celoroční uzavření obory za „...omezení práv nad rámec předpokládaný zákonem“. Krajský soud v Ostravě opatření obecné povahy o celoročním omezení vstupu označil jako nezákonné a nepřiměřené a zrušil jej²⁰⁶. NSS nepřiznal odkladný účinek kasační stížnosti²⁰⁷, dále ve věci nerozhodl. Veřejný ochránce práv v současné době provádí šetření ve věci veřejné přístupnosti obor^{208, 209}.

5. 1. 3 Přestupky

Lesní zákon nestanoví výslovně skutkové podstaty přestupků za porušení povinností uživatelem lesa (sběr lesních plodů pro komerční prodej) či vlastníkem v souvislosti s obecným užíváním (zakaz oplocení). Tato zakázaná jednání by bylo možné subsumovat pod ustanovení § 54 odst. 1 písm. b) LesZ: „Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...b) provádí činnosti v lese nepovolené nebo zakázané...“.

Paragraf § 53 odst. 1 LesZ obsahuje výčet přestupků, kterých se mohou dopustit fyzické osoby a které odpovídají porušení zákazů stanovených v § 20 LesZ. Sjednocením přestupků a jiných správních deliktů do jedné kategorie přestupku došlo k možnosti aplikace skutkových podstat v § 53 odst. 1 LesZ. Do té doby²¹⁰ byla aplikace skutkových podstat dle § 53 odst. 1 vyloučena kvůli vztahu přestupků a jiných správních deliktů – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2016 sp. zn. 5 As 62/2015-15, [NSS 3017/2016].

²⁰⁴ KOLÁŘOVÁ, L. Kauza uzavřené Schwarzenberské obory trvá. Na severu Moravy soud rozhodl – oboru Jelenice otevřít! JcTEĎ.cz [online]. 19. 2. 2021 [cit. 2021-07-06]. Dostupné z: <https://www.jcted.cz/kauza-uzavrene-schwarzenberske-obory-trva-na-severu-moravy-soud-rozhodl-oboru-jelenice-otevrit/>.

²⁰⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 65 As 2/2015–236 ze dne 8. 3. 2017. Nejvyšší správní soud podanou kasační stížnost č. j. 2 As 112/2017 – 43 ze dne 27. 9. 2018 zamítl jako nedůvodnou.

²⁰⁶ Tento návrh na zrušení opatření obecné povahy podaly obce, v jejichž katastrálních územích se obora Jelenice nachází. Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní představuje právní prostředek, kterým by se proti omezení vstupu mohli bránit také uživatelé.

²⁰⁷ Usnesení NSS č. j. 5 As 412/2020-43 ze dne 5. 2. 2021.

²⁰⁸ Ombudsman Stanislav Křeček zjišťuje, zda jsou myslivecké obory přístupné veřejnosti a jak se v nich návštěvníci mohou pohybovat [online]. 6. 8. 2020 [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman-stanislav-kreckek-zjistuje-zda-jsou-myslivecke-obory-pristupne-verejnosti-a-jak-s/>.

²⁰⁹ Šetření vstupu do mysliveckých obor pokračuje – ombudsman oslovuje uživatele obor. [online]. 8. 1. 2021 [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/setreni-vstupu-do-mysliveckych-obor-pokracuje-ombudsman-oslovuje-uzivatele-obor/>.

²¹⁰ Od účinnosti novely č. 67/2000 Sb. ze dne 25. 2. 2000.

5. 2 Veřejné užívání krajiny

Volnou krajinou se rozumí pozemky mimo zastavěné území obce^{211, 212}. Předpisem upravujícím veřejné užívání krajiny je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, přístupnost krajiny je jedním z předmětů ochrany přírody a krajiny (§ 2 odst. 1 ZOPK). Zákon vychází z teze volné průchodnosti krajiny České republiky, tj. každý má právo volného průchodu přes všechny pozemky, pokud z tohoto práva nejsou vyloučeny²¹³. Právo volného průchodu krajinou vyplývá z ústavně zaručené svobody pohybu (čl. 14 odst. 1 LZPS).

Dle § 63 odst. 2 ZOPK: „Každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby,..“ Z uvedeného vyplývá, že právo volného průchodu krajinou se z hlediska majetkoprávního nevztahuje na pozemky ve vlastnictví fyzických osob. Vyloučení pozemků fyzických osob není opodstatněné z několika hledisek. Především toto ustanovení porušuje princip rovnosti subjektů vlastnického práva. Dle čl. 11 odst. 1 LZPS: „...Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu...“ Dále je problematické z praktického hlediska, jak případný uživatel může zjistit, kde přesně se ve volné krajině nachází²¹⁴, kdo daný pozemek vlastní, resp. kdo ho má v nájmu^{215, 216, 217}.

Paragraf 63 odst. 3 vylučuje druhy pozemků, na které se právo volného průchodu krajinou se nevztahuje: „Práva podle odstavce 2 se nevztahují na zastavěné či stavební pozemky²¹⁸, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat...“ Tento výčet zahrnuje jednak (a) stavební pozemky a (b) pozemky využívané pro různorodé zemědělské činnosti. Na těchto pozemcích je volný průchod vyloučen

²¹¹ FRANKOVÁ, M. Vstup na cizí pozemek. FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 138.

²¹² Zastavěné území je podle § 2 odst. 1 písm. d) z. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (StavZ): „...území vymezené územním plánem nebo postupem podle tohoto zákona; nemá-li obec takto vymezené zastavěné území, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (dále jen "intravilán")...“

²¹³ KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 76.

²¹⁴ STEJSKAL, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-07-07]. ASPI ID KO114_1992CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²¹⁵ FRANKOVÁ, M. Vstup na cizí pozemek. FRANKOVÁ, M. a kol. Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 138.

²¹⁶ JELÍNKOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 316.

²¹⁷ Možnost zjistit vlastníka pozemku by ještě ztížil návrh Českého úřadu katastrálního a zeměměřičského, který chtěl zrušit možnost anonymního nahlížení do Katastru nemovitostí. Nahlížením do katastru má právo každý. Omezení je nezákonné, tvrdí advokát. Idnes.cz [online]. 19. 5. 2021. [cit. 2021-07-21]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/katastr-nemovitosti-nahlizeni-zakon-advokat-otevreny-katastr.A210519_093342_domaci_mkop.

²¹⁸ Oba pojmy lze zařadit pod pojem stavební pozemky. Z práva volného průchodu není vyloučeno celé zastavěné území (tento pojem ZOPK používá např. v § 63 odst. 1).

celoročně. Průchod však může být umožněn, existuje-li na pozemku veřejně přístupná účelová komunikace. “

Průchod po dalších pozemcích patřících zemědělsky obhospodařovaných je dle § 63 odst. 3 ZOPK vyloučen, jen pokud: „...*Orná půda, louky a pastviny*²¹⁹ jsou z oprávnění vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka...“

Tato ustanovení vytyčují rámec volného průchodu osob volnou krajinou (přístupu do krajiny). Oprávnění (popř. omezení), které osoba má v konkrétní situaci mohou vyplývat z dalších ustanovení ZOPK či dalších právních předpisů²²⁰. Poslední věty § 63 odst. 3 stanoví : „...*Zvláštní předpisy nebo tento zákon mohou oprávnění podle odstavce 2 omezit nebo upravit odchylně.*³¹⁾“ Těmito předpisy jsou např. LesZ (obecné užívání lesa bez ohledu na vlastníka umožňující vstup do lesa) a VodZ (omezení vstupu a vjezdu do ochranných pásem zdrojů pitné vody)²²¹. Dále může být vstup na cizí pozemek omezen či zakázán z důvodu ochrany veřejně prospěšných zařízení ochrany zdraví a bezpečnosti osob²²².

Specifický právní režim platí pro území sloužící zájmům obrany státu. V § 90 odst. 3 ZOPK jsou vyjmenována ustanovení, která se v těchto územích neuplatní, je mezi nimi i ustanovení umožňující přístup do krajiny²²³: „*Ustanovení § 4 odst. 2, § 6, 7, 8, 12, 63 a 70 se nevztahují na činnosti konané v přímé souvislosti se zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu*^{43b)}, zejména z důvodu výcviku nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů...“

Právo volného průchodu krajinou je možné realizovat: (i) primárně pěší chůzí, (ii) pomocí prostředků (např. jízdní kolo²²⁴, koloběžka, segway, lyže, brusle nebo sáně), (iii) prostřednictvím zvířete (např. jízda na koni)²²⁵ nebo (iv) kombinace prostředku a zvířete

²¹⁹ V současnosti účinný katastrální zákon užívá pro louky a pastviny souhrnný název trvalé travní porosty (§ 3).

²²⁰ PRŮCHOVÁ, I. § 63 [Přístup do krajiny]. In: VOMÁČKA, V. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 493.

²²¹ STEJSKAL, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-07-07]. ASPI ID KO114_1992CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²²² JELÍNKOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 314, 315.

²²³ PRCHALOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajina a NATURA 2000. Praha: Linde Praha, 2010, s. 284.

²²⁴ Na celém území v národních přírodních rezervacích je zakázána jízda na kolech mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody § 29 písm. f) ZOPK.

²²⁵ Dle názoru I. Pavelky a M Skoumala nelze jízdu na koni pod právo průchodu dle § 63 odst. 2 ZOPK subsumovat. Pavelka I., Skoumal M. Limity oprávnění jízdy na koni v lese podle lesního zákona. Právní rozhledy, 2015, č. 15-16, s. 522

(např. jízda se psím spřežením)²²⁶. Nevztahuje se na jízdu na elektrokole a elektrokoloběžce, které mají charakter motorových vozidel²²⁷.

Předmětem sporů bývá pohyb cyklistů na turistických stezkách, které jsou vnímány, že slouží pěším turistům. Žádný zákon cyklistům jízdu na turistických stezkách nezakazuje. Někteří vlastníci (nájemci, pachtýři) přistupují k vlastním řešením²²⁸. V uvedeném případě dle mého názoru obviněný nebyl oprávněn přes turistickou stezku natáhnout elektrický ohradník: (i) turistické stezky jsou příkladem veřejně přístupné účelové komunikace a nelze je zrušit (§ 7 odst. 1 *a contrario*), (ii) nájemce nesplnil povinnost dle § 63 odst. 4²²⁹.

Pro vlastníka pozemků, na které se vztahuje volný průchod krajinou, je určen příkaz v § 63 odst. 4 ZOPK²³⁰: „Při oplocování či ohrazování pozemků, které nejsou vyloučeny z práva volného průchodu podle odstavce 3, musí vlastník či nájemce zajistit technickými nebo jinými opatřeními možnost jejich volného průchodu na vhodném místě pozemku²³¹.“ Vlastník při oplocení pozemků musí zajistit, aby právo volného průchodu bylo zachováno instalací vrátek, žebříků, přelízek, apod.²³², taktéž v oborách vede-li přes ně turistická trasa Klubu českých turistů²³³.

Paragraf 63 odst. 1 ZOPK stanovuje podmínku pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace – veřejnoprávní souhlas: „Veřejně přístupné účelové komunikace²⁷⁾ stezky a pěšiny²³⁴ mimo zastavěné území není dovoleno zřizovat²³⁵ nebo rušit bez souhlasu příslušného

²²⁶ PRŮCHOVÁ, I. § 63 [Přístup do krajiny]. In: VOMÁČKA, V. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 493.

²²⁷ JELÍNKOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 315.

²²⁸ Vycházím z informací dostupných na internetových stránkách: BISKUP, P. Cyklista narazil do údajně neviditelného ohradníku, zemědělec zůstal bez viny. Právo [online]. 7. 5. 2020 [cit. 2021-07-15]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/krimi/clanek/cyklista-prohral-soud-kvuli-udajne-neviditelnemu-ohradniku-na-turisticke-stezce-40323285>.

²²⁹ Ze stejných důvodů došlo k porušení i v tomto případě: STRNADOVÁ, M. Firma obehkala pastviny betonovými sloupky a ocelovými lany, lidé protestují. Idnes.cz. [online]. 18. 5. 2020. [cit. 2021-07-15]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/usti/zpravy/krusne-hory-petice-ohradnik-oploceni-pastviny-zebrechomutovsko.A200509_546579_usti-zpravy_pakr. Vycházím z informací dostupných na internetových stránkách.

²³⁰ PRCHALOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajina a NATURA 2000. Praha: Linde Praha, 2010, s. 202.

²³¹ Toto ustanovení bych doplnila alternativou umožnění průchodu podél oploceného pozemku, pokud na sebe navazuje několik oplocených pozemků. Tatáž povinnost by se mohla vztahovat také na pastviny během pastvy.

²³² JELÍNKOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 317.

²³³ STEJSKAL, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-07-07]. ASPI_ID KO114_1992CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²³⁴ Veřejné účelové komunikace mají různou podobu – vyjeté koleje, dlážděné či asfaltový povrch. MÁCHA, A., HUNES, K. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, s. 89. Ustanovení směřuje právní a faktické pojmy.

²³⁵ V současnosti probíhá obnova starých cest. HELLER, J. Starostové chtějí obnovit tisíce dávno zaoraných cest. Pomůže to krajině i turistům. Aktuálně.cz [online]. 11. 7. 2019. [cit. 2021-04-27]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/starostove-chteji-obnovit-tisice-davno-zaoranych-cest/r~1eea3738a3bc11e9be22ac1f6b220ee8/>.

orgánu ochrany přírody. *Obce vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti*²³⁶.“ Toto ustanovení je v rozporu s ustanovením § 7 odst. 1 ZPK, které dovoluje: „*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. Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy*²¹⁾ tím není dotčena.“, ale ne zrušit. Jako nezákonné lze označit chování majitele, který zahradil veřejně přístupnou účelovou komunikaci²³⁷.

Ze zákona došlo ke zrušení veřejně přístupných účelových komunikací stanovením ochranných pásem vodního zdroje I. stupně, § 30 odst. 7 VodZ: „*Do ochranného pásma I. stupně je zakázán vstup a vjezd; to neplatí pro osoby, které mají právo vodu z vodního zdroje odebírat, a u vodárenských nádrží pro osoby, které tato vodní díla vlastní. Vodoprávní úřad může stanovit rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy i další výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu.*“

V souvislosti se vznikem veřejných cest může dojít k následujícím situacím: (i) existuje tzv. faktická (černá) cesta, v terénu zřetelná cesta, ale vlastník o cestě neví, (ii) vlastník o existenci ví, veřejnost nechává po cestě chodit, nelze však dovodit souhlas s její existencí, vlastník užívání může kdykoli ukončit, jedná se o situace, kterou by bylo možné popsat jako veřejnoprávní výprosu a pak situace (iii) kdy byly splněny podmínky pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace (viz 2.2.3.1 Věnovací akty). Používání cesty pod body (i) a (ii) může vlastník ukončit.

Omezit vstup na veřejnou účelovou komunikaci nemůže sám vlastník, ale dle § 7 odst. 1 ZPK může: „*...Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České*

²³⁶ „*Účelem vedení přehledu podle § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je mít přehled o soustavě těchto komunikačních spojnic (účelových komunikací, stezek a pěšin) jako celku, aby bylo možné posoudit otázku přístupu do krajiny a otázky průchodnosti krajiny.*“ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 21. 9. 2016, č. j. 65 A 23/2015-53.

²³⁷ LUDVÍK, M. Vlastník zavřel cestu vedoucí přes jeho pozemek, výletníci ji chtějí. Idnes.cz [online]. 23. 5. 2020. [cit. 2021-07-15] https://www.idnes.cz/praha/zpravy/sarecke-udoli-podbaba-nebusice-praha-turisticka-stezka-soukromy-pozemek-spor.A200518_548091_praha-zpravy_tho.

republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka...“

5. 2. 1 Zvláště chráněná území

Ochrana přírody se dělí na obecnou (část druhá ZOPK) a zvláštní ochranu přírody. Zvláštní ochrana přírody se dělí na druhovou (část čtvrtá ZOPK) a územní (část třetí ZOPK)²³⁸. ZOPK rozlišuje 6 kategorií zvláště chráněných území (§ 14 odst. 2): národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace (NPR), národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky. Jedná se o území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná (§ 14 odst. 1 ZOPK).

ZOPK obsahuje několik nástrojů k regulaci návštěvnosti ve zvláště chráněných územích, resp. omezení pohybu jen po vyhrazených (turistických) trasách. Omezení svobody pohybu z důvodu ochrany přírody je v souladu s čl. 14 odst. 3²³⁹. Předně jedná o zákaz vstupu do území dle § 64 ZOPK: *„Hrozí-li poškození území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo poškození jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými obcemi²⁴⁰ opatřením obecné povahy omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí. Zákaz či omezení vstupu musí být řádně vyznačeny na všech přístupových cestách a vhodným způsobem i na jiných místech v terénu.“* Nejvyšší správní soud v rozsudku 7 Ao 6/2010-44, [2464/2012 Sb. NSS] ze dne 15. 12. 2010 zrušil opatření obecné povahy Správy Národního parku Šumava (vydané jako nařízení podle znění ZOPK před 1. 1. 2010) omezující vstup veřejnosti na vybraná území NP Šumava. Zrušení soud mj. odůvodnil takto: *„V důvodové zprávě chybí úvaha, zda je nezbytné zákaz vstupu vztáhnout i na veškeré komunikace v daných územích a zda vedle stávajících nečetných turistických tras protínajících či lemujících dotčená území nelze zpřístupnit i některé komunikace, dle tvrzení navrhovatele využívané při lesnickém obhospodařování daných území.“*

²³⁸ DAMOHORSKÝ, M.. Ochrana přírody. In: HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M.. Právní slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

²³⁹ STEJSKAL, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-07-07]. ASPI_ID KO114_1992CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

²⁴⁰ Nemají postavení dotčeného orgánu dle SpŘ, ZOPK jim toto postavení přiznává jen při projednávání návrhu opatření obecné povahy podle části třetí tohoto zákona (§ 71 odst. 4). JELÍNKOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 320.

Ustanovení § 64 ZOPK je přísnějším opatřením než omezení, které ze zákona platí v národních přírodních rezervacích [§ 29 písm. d) ZOPK]²⁴¹ nebo omezení v klidových územích v národních parcích (§ 17 ZOPK, viz dále), protože vylučuje pohyb i po veřejných účelových komunikacích. Toto ustanovení je ustanovením zvláštním k § 63 odst. 2 ZOPK a k § 19 odst. 1 LesZ.

Podmínkou pro vydání opatření obecné povahy podle § 64 ZOPK je existence možného poškození území, popř. jeskyní např. nadměrnou návštěvností, rizika související se sbíráním lesních plodů²⁴².

Na celém území národních přírodních rezervací je dle § 29 písm. d) zakázáno: „...vstupovat a vjíždět mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vlastníků a nájemců pozemků, osob zajišťujících lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu, při výkonu této činnosti, ...“ Stejného omezení je v národních parcích dosaženo právním režimem klidových území.

5. 2. 1. 1 Klidová území v národních parcích

Klidové území je institutem sloužícím k regulaci pohybu v národních parcích, do ZOPK byl vnesen novelou č. 123/2017 Sb.²⁴³. Legální definici klidových území podává dle § 17 odst. 1 ZOPK: „Klidová území národního parku jsou území s omezeným pohybem osob z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených.“

V klidových územích národního parku je zakázáno pohybovat se mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody, s výjimkou vlastníků a nájemců pozemků při vstupu na jejich pozemky, členů základních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, pracovníků dalších orgánů veřejné moci, pracovníků odborné organizace státní památkové péče, pracovníků veterinární služby, pracovníků správců vodních toků a provozovatelů vodovodů a kanalizací, energetických soustav, ropovodů, produktovodů

²⁴¹ Mezi základní podmínky v národních přírodních rezervacích patří zákaz: „Na celém území národních přírodních rezervací je zakázáno...d) vstupovat a vjíždět mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vlastníků a nájemců pozemků, osob zajišťujících lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu, zdravotní a veterinární službu, při výkonu této činnosti, ...“

²⁴² JELÍNKOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 320.

²⁴³ Před přijetím novely se na celé území prvních zón národních parků vztahoval zákaz vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, vyjma vlastníků a nájemců pozemků. Tento nástroj se ukázal jako nadbytečný. JELÍNKOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 133.

a veřejných komunikačních sítí při plnění jejich úkolů. Při vyhrazení cesty nebo trasy může orgán ochrany přírody stanovit podmínky týkající se rozsahu, způsobu a času pohybu na této cestě nebo trase.

Dle § 17 odst. 3 ZOPK: „*Klidová území národního parku stanoví Ministerstvo životního prostředí opatřením obecné povahy*²⁴⁴. V současnosti je vyhlášeno v 8 klidových území v Krkonošském národním parku, 2 klidová území v Národním parku České Švýcarsko a 1 klidové území Národním parku Podyjí^{245, 246}.

Orgán ochrany přírody může dle § 43 odst. 1 ZOPK udělit výjimku ze zákazu pohybu mimo vyhrazené cesty a trasy v klidovém území (§ 17 odst. 2 ZOPK), pokud jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. V případě, že se výjimka týká blíže neurčeného okruhu osob, může výjimku povolit opatřením obecné povahy (§ 43 odst. 1 a 2).

5. 2. 1. 2 Právní povaha návštěvního řádu

Omezení činností, která na návštěvníky národních parků dopadají (např. § 16 ZOPK), včetně omezení vstupu mimo cesty v klidových územích (§ 17 odst. 2 ZOPK) zveřejňuje orgán ochrany přírody v návštěvním řádu národního parku: „*Podmínky omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou na území národního parku zakázány nebo omezeny právními předpisy, opatřeními obecné povahy nebo rozhodnutími vydanými podle tohoto zákona nebo podle jiných právních předpisů, zveřejňuje orgán ochrany přírody v návštěvním řádu národního parku.*“ (§ 19 odst. 1 ZOPK)

Návštěvní řád je nezávazným informativním dokumentem²⁴⁷, do účinnosti novely č. 123/2017 Sb. byl vydáván ve formě opatření obecné povahy a sloužil ke konkretizaci povinností vyplývajících ze zákona.

²⁴⁴ V § 79 odst. 3 písm. g) je chybně uvedeno, že Ministerstvo životního prostředí vydává vyhlášku, kterou stanoví klidová území. JELÍNKOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 133.

²⁴⁵ Klidová území. Mapy.cz [online]. [cit. 2021-05-01]. Dostupné z: <https://mapy.cz/zakladni?x=12.2276296&y=50.4837654&z=7&q=klidov%C3%A9%20%C3%BAzem%C3%A4D>.

²⁴⁶ V případě Národního parku Šumava je předložen návrh klidových zón. Klidová území NPŠ – Otázky a odpovědi. Národní park Šumava [online]. © 2008 – 2021 [cit. 2021-05-01]. Dostupné z: <https://www.npsumava.cz/sprava-np/nova-zonace-a-navrh-klidovych-uzemi/navrh-klidovych-uzemi-narodniho-parku-sumava/otazky-a-odpovedi/>. Do doby vymezení a označení klidového území podle § 17 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se za klidové území považuje území první zóny národního parku vymezené a označené podle dosavadních právních předpisů. Přejícná ustanovení zavedena zákonem č. 123/2017 Sb. Čl. II, bod 6.

²⁴⁷ JELÍNKOVÁ, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 141.

5. 2. 2 Zvláštní užívání krajiny

Zvláštní užívání krajiny (ve formálním smyslu) se váže jen ke zvláště chráněným územím. Především se jedná o souhrn výjimek ze zákazů, které lze udělit podle dle § 43 odst. 1 (pro činnosti, které jsou mimo zvláště chráněná území obecným užíváním krajiny): „*Výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 16a odst. 1, § 16a odst. 2, § 17 odst. 2, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 může orgán ochrany přírody povolit v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území*²⁴⁸. Udělení výjimky blíže neurčenému okruhu osob může učiněno dle § 43 odst. 2 ZOPK i opatřením obecné povahy: „*Orgán ochrany přírody může výjimku podle odstavce 1, která se týká blíže neurčeného okruhu osob, povolit též opatřením obecné povahy.*“

Při vyhlásování ochranného pásma zvláště chráněného území²⁴⁹ je v rámci bližších ochranných podmínek možné stanovit okruh činností vázaných na předchozí souhlas ochrany přírody²⁵⁰. V závislosti na předmětu ochrany by mezi tyto činnosti mohly být zařazeny aktivity spadající pod pojem veřejného užívání²⁵¹.

Povolení je dle § 30 ZOPK v NPR třeba pro: „*Výkon rybářského a mysliveckého práva v národních přírodních rezervacích je možný jen se souhlasem orgánu ochrany přírody.*“

5. 2. 3 Ochrana volného průchodu krajinou

Péče o přístupnost krajiny je jedním z úkolů veřejné správy na úseku ochrany přírody uvedených v § 2 odst. 1 ZOPK: „*Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a*

²⁴⁸ Pro doplnění § 45g ZOPK: „*Povolení, souhlas, kladné stanovisko nebo výjimku ze zákazu podle tohoto zákona pro evropsky významnou lokalitu nebo ptací oblast může udělit orgán ochrany přírody pouze v případě, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškození přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptací oblast určena, ani nedojde k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů, k jejichž ochraně jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu tohoto zákona, nestanoví-li § 45i jinak.*“

²⁴⁹ Ochranné pásmo je možné vyhlásit pro všechna zvláště chráněná území kromě chráněných krajinných oblastí. Dosavadní ochranná pásma CHKO byla zrušena ke dni nabytí účinnosti novely ZOPK č. 381/2009 Sb. (2. 1. 2010). KNOTEK, J. § 37 [Ochranná pásma zvláště chráněných území]. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 268.

²⁵⁰ KNOTEK, J. § 37 [Ochranná pásma zvláště chráněných území]. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 268.

²⁵¹ Zákonný rozsah podmínek pro ochranné pásmo žádného z národních parků ČR není rozšířen (Příloha č. 2 ZOPK), ani pro ochranné pásmo rozlohou největší NPR Adršpašsko-teplické skály nejsou stanoveny bližší ochranné podmínky (vyhláška 95/2007 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Adršpašsko-teplické skály a stanovení jejích bližších ochranných podmínek).

geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“ Z toho vyplývá, že veřejná správa by tento cíl měla při svém postupu chránit. Dle § 65 ZOPK: „Orgán státní správy vydávající rozhodnutí podle zvláštních předpisů,³²⁾ jimiž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup.“ Stavební úřad je povinen tak činit na základě § 4 odst. 2 StavZ: „Orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů⁴⁾ nebo tohoto zákona...“

Orgán ochrany přírody by měl v závazných stanoviscích zohledňovat průchodnost krajiny. Například závazné stanovisko k územnímu plánu/územnímu rozhodnutí by mohl podmínit návazností veřejně přístupných účelových komunikací mezi volnou krajinou a zastavěným územím, či ponecháním ploch k výstavbě nových veřejně přístupných účelových komunikací či jejich obnově v předmětném území.

5. 2. 4 Přestupky

Za porušení povinností vyplývajících z obecného užívání krajiny (např. pokud uživatel vstupuje na pozemky vyloučené z práva průchodu či vlastník pozemku nenainstaluje technické opatření k překonání oplocení a brání tak volnému průchodu krajinou) nejsou stanoveny skutkové podstaty přestupků.

Fyzická osoba se dopustí přestupku dle § 87 odst. 3 písm. l) ZOPK se, pokud „neplní podmínky výjimky udělené podle § 43 a 56 nebo podmínky souhlasu podle § 44 a 57...“ Stejná skutková podstata je stanovena pro podnikající fyzické a právnické osoby v § 88 odst. 2 písm. p) ZOPK.

5. 3 Vodní zákon – právo průchodu podél vodního toku

Vodní zákon umožňuje právo průchodu podél vodního toku § 50 VodZ: „Vlastníci pozemků, na nichž se nacházejí koryta vodních toků, jsou povinni... g) strpět po nich průchod osob podél vodních toků; výjimku z této povinnosti může povolit vodoprávní úřad po projednání s příslušným správcem vodního toku; to neplatí na pozemcích v zastavěném území a na oplocených pozemcích.“ Podobně § 51 odst. 1 VodZ ukládá: „Vlastníci pozemků sousedících s koryty vodních toků jsou povinni... c) strpět, po předchozím projednání s nimi, po nich průchod osob; to neplatí na pozemcích v zastavěném území a na oplocených pozemcích...“ Způsob projednání není blíže specifikován²⁵². Kritéria pro určení „sousedícího pozemku“ jsou

²⁵² FRANKOVÁ, M. Vstup na cizí pozemek. FRANKOVÁ, M. a kol.: Úvod do pozemkového práva. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, s. 139.

v § 49 odst. 2 a 3 VodZ²⁵³: „(2) Správci vodních toků mohou při výkonu správy vodního toku, pokud je to nezbytně nutné a po předchozím projednání s vlastníky pozemků užívat pozemků sousedících s korytem vodního toku, a to

a) u vodních toků, které jsou vodními cestami dopravně významnými, nejvýše v šířce do 10 m od břehové čáry,

b) u ostatních významných vodních toků jiných než pod písmenem a) nejvýše v šířce do 8 m od břehové čáry,

c) u drobných vodních toků nejvýše v šířce do 6 m od břehové čáry.

(3) Vodoprávní úřad může pro nezbytně nutné potřeby a na nezbytně nutnou dobu stanovit k užívání i větší šířku pozemků při vodním toku, než je uvedeno v odstavci 2.“

5. 4 Veřejná zeleň

Veřejnou zeleň²⁵⁴ v rámci zastavěného území²⁵⁵ obce tvoří: (i) parky, které jsou přístupné bez omezení (park Stromovka – Královská obora v Praze), (ii) parky, jsou přístupné jen po stanovenou dobu (park na Smetanově nábřeží v Praze²⁵⁶),^{257, 258} (iii) sídelní zeleň, (iv) travnatá hřiště²⁵⁹. Podmínky užívání veřejné zeleně včetně sankcí za porušení povinností jsou upraveny v návštěvních a provozních řádech²⁶⁰. Parky a lesní pozemky jsou nezastavitelnými pozemky ze zákona²⁶¹ nebo na základě územního plánu²⁶².

²⁵³ KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012, s. 84.

²⁵⁴ Pojem veřejná zeleň je v této práci chápán jako souhrnný název pro vyjmenované plochy pokryté vegetací. Liší se od typologie dle OZř, který rozlišuje veřejnou zeleň a park jako druhy veřejného prostranství, jejich definice však nepodává.

²⁵⁵ Dle § 59 odst. 2 StavZ: „Do zastavěného území se zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zahradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navracených do orné půdy²²) nebo do lesních pozemků²²), a dále pozemky vně intravilánu, a to: a) zastavěné stavební pozemky, b) stavební proluky, c) pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, d) ostatní veřejná prostranství¹), e) další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zahradnictví.“

²⁵⁶ Parky a zeleň. [online]. © 2021 Úřad městské části Praha 1 [cit. 2021-08-18]. Dostupné z:

<https://www.praha1.cz/cistota-a-zivotni-prostredi/parky-a-zelen/>.

²⁵⁷ Jedná se o veřejné věci ve správním užívání. Věnovacím aktem, kterým je věci propůjčen veřejný účel je podzákoný předpis – např. obecně závaznou vyhláškou obce nebo městské části. MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

²⁵⁸ Zpřístupnění věci veřejnosti po předem stanovenou dobu neznámá věnování obecnému užívání, nejedná se o veřejný statek. MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

²⁵⁹ Dále se v zastavěném území mohou nacházet lesy (Kunratický les v Praze) nebo zvláště chráněná území, která do veřejné zeleně nepatří.

²⁶⁰ MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

²⁶¹ Pokud obec nemá územní plán, jsou pozemky veřejné zeleně sloužící obecnému užívání podle § 2 odst. 1 písm. e) bod 1 StavZ nezastavitelným pozemkem.

²⁶² Pražské stavební předpisy (PSP) zařadily parky hl. m. Praze do zastavitelných ploch. PSP zavedly pojmy stavební a nestavební bloky, ale tyto StavZ nezná. Pokud by došlo k přijetí v navržené podobě znamenalo by to pro většinu parku metropole ohrožení jejich zastavěním. ZAHUMENSKÁ, V. Metropolitní plán a zastavitelné parky - proč je to takový problém? ZmenyPrahy.cz [online]. 18. 4. 2018, aktualizováno 26. 4. 2018 [cit. 2021-

Paragraf 34 z. č. 128/2000 Sb., o obcích (OZř)²⁶³ rozlišuje veřejnou zeleň a parky jako druhy veřejného prostranství: „*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.*“ Z uvedeného vyplývá, že veřejná prostranství vznikají *ex lege*. K tomuto závěru dospěl také Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005: „*Prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je veřejným prostranstvím ex lege.*“ Nová veřejná prostranství obec vymezuje v územním plánu obce.

Pozemek se veřejným prostranstvím nestává, pokud jej obec označí za veřejné prostranství v obecně závazné vyhlášce, kterou provádí zákon o místních poplatcích²⁶⁴. Jedná se jen o výběr veřejných prostranství v rámci obce, kterých se poplatková povinnost může týkat²⁶⁵.

Za veřejné prostranství nelze považovat každý pozemek, který veřejnost užívá. Veřejná přístupnost pozemku není určující, tím je obecné užívání, jak judikoval Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1498/2014: „...*Od těchto situací je nutno odlišit případy, v nichž se jedná o pozemek v obci, jenž sice je přístupný každému, neboť jeho vlastník neusiluje o zamezení vstupu třetích osob na něj, avšak jenž nikterak neslouží k uspokojování obecných potřeb a jehož vlastníku je ponechána na úvaze volba způsobu jeho využití, aniž by bylo trváno na užívání pozemku jako veřejného prostranství. Za takových okolností by bylo jen stěží možno usuzovat, že obec na úkor vlastníka realizuje užívací oprávnění k danému pozemku formou jeho účelového určení jako veřejného prostranství, a nemohl by tudíž obstát ani závěr o vzniku bezdůvodného obohacení na straně obce. V tomto směru je možno říci, že ztotožnění veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb. s pozemkem v obci, jehož přístupnost veřejnosti je dána pouze tím, že jeho vlastník nebrání procházejícím ve vstupu na pozemek, by odporovalo zmiňovanému ustanovení vyjadřujícímu význam určení pozemku pro potřeby občanů obce i logice věci, jež si žádá, aby přístupný každému bez omezení byl pozemek, u něž je to významné z hlediska zajištění života v obci, a nikoliv, aby jakýkoliv volně přístupný pozemek byl pokládán za důležitý pro život v obci, a jako takový bez dalšího zařazen do kategorie veřejného*

07-15]. Dostupné z: <https://www.zmenyprahy.cz/novinky/metropolitni-plan-a-zastavitelne-parky-proc-je-to-takovy-problem>.

²⁶³ Shodně znění má také § 14b zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

²⁶⁴ Tento zákon umožňuje za zvláštní užívání veřejného prostranství stanovit poplatek.

²⁶⁵ Stanovení veřejného prostranství obecně závaznou vyhláškou nemá vliv. MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 157.

prostranství...“ Toto materiální kritérium splňují plochy, které jsou v územním plánu vymezeny např. jako veřejná zeleň.

5. 4. 1 Zvláštní užívání veřejného prostranství

Obce mohou vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které vymezení veřejná prostranství, za jejichž zvláštní užívání mohou vybírat poplatek za užívání veřejného prostranství, který je dle § 1 písm. c) z. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích jedním z místních poplatků. § 4 z. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích označuje za zvláštní užívání veřejného prostranství tyto činnosti: *„provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl.“*

5. 4. 2 Veřejná prostranství a bezdůvodné obohacení

S otázkou vzniku veřejného prostranství souvisí spory, ve kterých vlastníci pozemků žádají po municipalitách bezdůvodné obohacení za užívání pozemku, na nichž se nachází veřejná prostranství. Dle úvahy Nejvyššího soudu: *„Ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nezakládá právo obce, aby vlastník pozemku, který je součástí veřejného prostranství, strpěl jeho bezplatné užívání.“* a tak: *„Je-li tedy pozemek vlastněný žalobkyní bez jakéhokoliv soukromoprávního titulu (např. smlouvy) obecně užíván jako veřejné prostranství, získává tím žalovaná obec bezdůvodné obohacení plněním bez právního důvodu, které je žalobkyni povinna vydat.“*²⁶⁶

Tento názor pramení ze striktního oddělení soukromého a veřejného práva²⁶⁷. Nejvyšší soud na tomto výkladu setrval v řadě dalších rozsudků, např. v rozsudku ze dne 2. 3. 2016, 28 Cdo 4228/2015 uvedl: *„...není-li v občanskoprávní rovině (např. smlouvou) upraveno obecné užívání veřejného prostranství, zahrnující i jen z části pozemky vlastnický náležející třetí osobě, má to za následek vznik bezdůvodného obohacení na straně obce plněním bez právního důvodu (§ 451 odst. 2 obč. zák.), neboť i když existuje právní důvod užívání veřejného prostranství, nejde o titul, podle kterého by obci vzniklo oprávnění, aby takové plnění ze strany třetí osoby (strpění užívání jejího majetku) bylo poskytováno bezplatně (srovnej například rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 14. 2. 2006, sp. zn. 33 Odo 396/2004, ze dne 2. 5. 2012, sp. zn. 28 Cdo 561/2012, nebo ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 28 Cdo 2509/2012).“*

²⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 28 Cdo 2509/2012.

²⁶⁷ MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy, 2016, č. 17, s. 582-588.

Tento závěr o bezdůvodném obohacení označuje A. Mácha za nesprávný. Soukromoprávní titul existuje, je jím vůle vlastníka, jeho souhlas s veřejným užíváním pozemku. Je toho názoru, že je třeba situaci posoudit jako při vzniku veřejně přístupných účelových komunikací, které jsou dle § 19 ZPK všechny předmětem veřejného užívání. Tedy pokud veřejnému užívání vlastník nebrání, má se za to, že s užíváním souhlasí. Ani nevnímá veřejné užívání veřejného prostranství jako omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4, za něž by příslušela náhrada (ani ve formě bezdůvodného obohacení)²⁶⁸.

Až v roce 2019 Nejvyšší soud v rozsudku sp. zn. 22 Cdo 2378/2016 ze dne 26. 6. 2019 označil v souladu s právní teorií souhlas vlastníka jako podmínku vzniku veřejného prostranství²⁶⁹.

O bezdůvodné obohacení obce jde v případě, kdy obec vymezí veřejné prostranství obecně závaznou vyhláškou dle zákona o místních poplatcích a na jejím základě vybírá poplatky za zvláštní užívání. Má z užívání pozemku třetí osobou užitek²⁷⁰.

²⁶⁸ MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 157.

²⁶⁹ MÁCHA, A. Souhlas vlastníka se vznikem veřejného prostranství a rozhodování o jeho existenci. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 409-413.

²⁷⁰ MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 157.

Závěr

Česká právní úprava je založena na volné přístupnosti lesa, krajiny a veřejné zeleně, pokud není některý druh pozemku z užívání vyloučen. Ústavním základem je svoboda pohybu (čl. 14 odst. 1 LZPS). Veřejné užívání představuje zákonnou mez vlastnického práva, vlastník musí umožnit vstoupit veřejnosti na své pozemky.

Každý má právo vstoupit do lesa bez ohledu na to, kdo je vlastníkem, pokud vstup není z nějakého důvodu omezen. Obecné užívání lesa zahrnuje také sběr plodů a suché, na zemi ležící klesti (§ 19 odst. 1 LesZ). Orgán státní správy lesů může z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví nebo bezpečnosti fyzických osob dočasně omezit nebo vyloučit vstupu do lesa (§ 19 odst. 4 LesZ). Lesní zákon stanovuje činnosti, které jsou v lese zakázány, vlastník lesa může pro některé z činností udělit výjimku (§ 20 LesZ). Příkladem zvláštního užívání lesa jsou obory dle zákona č. 449/2001, o myslivosti.

V případě volné krajiny se právo volného průchodu vztahuje na pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby. Z práva volného průchodu vyloučeny pozemky ve vlastnictví fyzických osob, dále zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Po dobu pastvy či období, kdy může dojít k poškození porostů či půdy není vstup dovolán na ornou půdu, louky a pastviny (§ 63 odst. 2 a 3 ZOPK). Právo volného průchodu podél vodních toků umožňuje vodní zákon.

Zvýšená ochrana ve zvláště chráněných územích se dotýká i obecného užívání. Orgán ochrany přírody může, hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí (§ 64 ZOPK). Některé činnosti jsou ve zvláště chráněných územích dovoleny jen se souhlasem orgánu ochrany přírody.

Veřejná zeleň patří mezi veřejná prostranství (§ 34 OZř), je přístupná všem bez omezení, popř. po stanovenou dobu. Pravidla užívání veřejné zeleně včetně sankcí za porušení povinností jsou stanovena v návštěvních či provozních řádech.

Veřejná správa disponuje několika prostředky, které slouží k ochraně veřejného užívání. Překročení limitů veřejného užívání uživatelem může naplnit skutkovou podstatu přestupku, stejně tak může být sankcionován vlastník, pokud v užívání předmětu veřejného užívání brání. Vlastník se může obrátit na civilní soud, pokud má za to, že je rušen ve výkonu vlastnického práva.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128 dovedl subjektivní právo uživatelů veřejně přístupné účelové komunikace, kteří cestu užívají jako přístup ke svým pozemkům.

Právní prostředek, kterým by se uživatelé mohli obrátit na orgán veřejné moci, pokud jim vlastník brání ve veřejném užívání, v právním řádu chybí. V současnosti roste počet případů, kdy dochází k omezování průchodu krajinou a možnost chránit veřejné užívání se stává stále více žádoucí.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

ČERNÍN, Karel. Hledání v tichu – o tenké hranici mezi konkludentním věnováním a výprosou. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 161-167.

HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. Právnický slovník. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, 1459 s.

DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. Lesní zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 290 s.

DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-06-26]. ASPI_ID KO289_1995CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

ELIÁŠ, Jan, BRIM, Luboš, ADAMOVIČ, Hana. Bezdůvodné obohacení. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 252 s.

FRANKOVÁ, Martina a kol. Úvod do pozemkového práva. 1. vydání. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240 s.

GERLOCH, Aleš. Teorie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021, 341 s.

HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František, LAŠTOVKA, Karel. Slovník veřejného práva československého. Svazek II, I až O. Brno: Polygrafia - Rudolf M. Rohrer, 1932. vii, 1202 s.

HAVLAN, Petr. Veřejný majetek. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 169 s.

HAVLAN, Petr. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 306 s.

HAVLAN, Petr, SOCHOROVÁ, Dagmar a kol. Majetek státu v teorii a praxi. Praha: Leges, 2021, 352 s.

HENDRYCH, Dušan, MIROSLAV BĚLINA, Josef FIALA, Pavel ŠÁMAL, Ivana ŠTENGLOVÁ a Pavel ŠTURMA. Právní slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. Beckovy odborné slovníky.

JELÍNKOVÁ, Jitka. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, 525 s.

KLÍMA, Karel a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 1441 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, 2015, 144 s.

KOPECKÝ, Martin. Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 573 s.

LAVICKÝ, Petr a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 2380 s.

MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J., ed. Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 153-161.

MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2015, 23(10), s. 363-368.

MÁCHA Aleš. Veřejné věci a jejich právní povaha. Právní rozhledy. Praha: C. H. Beck, 2016, 24(17), s. 582-588.

MÁCHA, Aleš. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50(3), s. 132-153.

MÁCHA, Aleš. Souhlas vlastníka se vznikem veřejného prostranství a rozhodování o jeho existenci. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 409-413.

MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. Místní a účelové komunikace. Praha: Leges, 2016, 126 s.

MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. Občanský zákoník – velký komentář. Sv. III. § 419–654. Praha: Leges, 2014, 1234 s.

PAVELKA, Ivan, SKOUMAL, Michal. Limity oprávnění jízdy na koni v lese podle lesního zákona. Právní rozhledy, 2015, č. 15-16, s. 521-526.

PRCHALOVÁ, Jana. Zákon o ochraně přírody a krajina a NATURA 2000. Praha: Linde Praha, 2010, 431 s.

PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva? Právní rozhledy, 2009, č. 13, s. 457-461.

ROUČEK, František, SEDLÁČEK, Jaromír a kol. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Sv. II. Praha: Nakladatelství V. Linhart, 1935, 1192 s.

STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

STEJSKAL, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-07-07]. ASPI_ID KO114_1992CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. Zákon o ochraně přírody a krajiny. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 676 s.

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 906 s.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

BISKUP, Patrik. Cyklista narazil do údajně neviditelného ohradníku, zemědělec zůstal bez viny. Právo [online]. 7. 5. 2020 [cit. 2021-07-15]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/krimi/clanek/cyklista-prohral-soud-kvuli-udajne-neviditelnemu-ohradniku-na-turisticke-stezce-40323285>.

ERBER, Aleš. Aleš Erber: Střední les – neobjevené Ferrari českých lesů. Ekolist.cz. [online]. 7. 8. 2019 [cit. 2021-03-31] Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/alesn-erber-stredni-les-neobjevene-ferrari-ceskych-lesu>.

HELLER, Jakub. Starostové chtějí obnovit tisíce dávno zaoraných cest. Pomůže to krajině i turistům. Aktuálně.cz [online]. 11. 7. 2019. [cit. 2021-05-20]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/starostove-chteji-obnovit-tisice-davno-zaoranych-cest/r~1eea3738a3bc11e9be22ac1f6b220ee8/>.

JAKUBCOVÁ, Hana. Poprask kvůli oboře: Volný vstup, nebo omezení? Třebíčský deník [online]. 19. 1. 2019 [cit. 2021-07-06]. Dostupné z: https://trebicky.denik.cz/zpravy_region/poprask-kvuli-obore-volny-vstup-nebo-omezeni-20190119.html.

Klidová území. Mapy.cz [online]. [cit. 2021-05-01]. Dostupné z: <https://mapy.cz/zakladni?x=12.2276296&y=50.4837654&z=7&q=klidov%C3%A9%20%C3%B4zem%C3%AD>.

Klidová území NPŠ – Otázky a odpovědi. Národní park Šumava [online]. © 2008 – 2021 [cit. 2021-05-01]. Dostupné z: <https://www.npsumava.cz/sprava-np/nova-zonace-a-navrh-klidovych-uzemi/navrh-klidovych-uzemi-narodniho-parku-sumava/otazky-a-odpovedi/>.

KOLÁŘOVÁ, Libuše. Kauza uzavřené Schwarzenberské obory trvá. Na severu Moravy soud rozhodl – oboru Jelenice otevřít! JcTEĎ.cz [online]. 19. 2. 2021 [cit. 2021-07-06]. Dostupné z: <https://www.jcted.cz/kauza-uzavrene-schwarzenberske-obory-trva-na-severu-moravy-soud-rozhodl-oboru-jelenice-otevrit/>.

LUDVÍK, Matěj. Vlastník zavřel cestu vedoucí přes jeho pozemek, výletníci ji chtějí. Idnes.cz [online]. 23. 5. 2020. [cit. 2021-07-15]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/praha/zpravy/sarecke-udoli-podbaba-nebusice-praha-turisticka-stezka-soukromy-pozemek-spor.A200518_548091_praha-zpravy_tho.

Nahlízet do katastru má právo každý. Omezení je nezákonné, tvrdí advokát. Idnes.cz [online]. 19. 5. 2021. [cit. 2021-07-21]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/katastr-nemovitosti-nahlizeni-zakon-advokat-otevreny-katastr.A210519_093342_domaci_mkop.

Ombudsman Stanislav Křeček zjišťuje, zda jsou myslivecké obory přístupné veřejnosti a jak se v nich návštěvníci mohou pohybovat [online]. 6. 8. 2020 [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman-stanislav-kreckek-zjistuje-zda-jsou-myslivecke-obory-pristupne-verejnosti-a-jak-s/>.

Parky a zeleň. [online]. © 2021 Úřad městské části Praha 1 [cit. 2021-08-18]. Dostupné z: <https://www.praha1.cz/cistota-a-zivotni-prostredi/parky-a-zelen/>.

STRNADOVÁ, M. Firma obehnila pastviny betonovými sloupky a ocelovými lany, lidé protestují. Idnes.cz. [online]. 18. 5. 2020. [cit. 2021-07-15]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/usti/zpravy/krusne-hory-petice-ohradnik-oploceni-pastviny-zebrechomutovsko.A200509_546579_usti-zpravy_pakr.

Šetření vstupu do mysliveckých obor pokračuje – ombudsman oslovuje uživatele obor. [online]. 8. 1. 2021 [cit. 2021-07-04]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/setreni-vstupu-do-mysliveckych-obor-pokracuje-ombudsman-oslovuje-uzivatele-obor/>.

ZAHUMENSKÁ, Vendula. Metropolitní plán a zastavitelné parky - proč je to takový problém? ZmenyPrahy.cz [online]. 18. 4. 2018, aktualizováno 26. 4. 2018 [cit. 2021-07-15]. Dostupné z: <https://www.zmenyprahy.cz/novinky/metropolitni-plan-a-zastavitelne-parky-proc-je-to-takovy-problem>.

Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2019. [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství České republiky, 2020. [cit. 2021-05-16]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/661268/Zprava_o_stavu_lesa_2019_WEB.pdf.

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích,

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky,

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky (LZPS),

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK),

Zákon č. 334/1992, o ochraně zemědělského půdního fondu,

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě,

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

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (ZPK),

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky,

Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky,

Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů,

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

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,

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

Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích (ProvPK),

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon, VodZ),

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti (MyslZ),

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (SpŘ),

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon),

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (OZ),

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší,

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon),

Vyhláška 95/2007 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Adršpašsko-teplické skály a stanovení jejích bližších ochranných podmínek,

Vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška).

Další zdroje

Pražské stavební předpisy

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, poslanecký tisk č. 362/0, 598 s.

4. Seznam použité judikatury

Rozhodnutí obecných soudů

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc ze dne 21. 9. 2016, č. j. 65 A 23/2015-53,

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 3. 2017, č. j. 65 As 2/2015-236,

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 11. 2020, č. j. 76 A 4/2020.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2006, sp. zn. 33 Odo 449/2005,

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000,
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2011, č. j. 22 Cdo 3158/2009,
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 28 Cdo 2509/2012,
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1498/2014,
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 3. 2016, 28 Cdo 4228/2015,
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 2019, sp. zn. 22 Cdo 2378/2016.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu Československé republiky ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32),
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 1 As 76/2009,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010-44, [2464/2012 Sb. NSS],
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2016, sp. zn. 5 As 62/2015-15, [NSS 3017/2016],
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14,
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2018, č.j. 2 As 112/2017-43,
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021, č. j. 5 As 412/2020-43.

Rozhodnutí a stanoviska Ústavního soudu

Nález ÚS ze dne 9. 10. 1996, Pl. ÚS 15/96,
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, Pl. ÚS 21/02,
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 [2/2008 USn.],
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, I. ÚS 581/14 [134/2014 USn.],
Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS – st. 27/09 (136/2009 Sb.).

Veřejné užívání lesa, krajiny a veřejné zeleně

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá právní úpravou veřejného užívání lesa, krajiny a veřejné zeleně v České republice. Každý má právo vstupovat do lesa a procházet krajinou a veřejnou zelení, pokud příslušný pozemek není z veřejného užívání vyloučen. Z pohledu vlastníků je veřejné užívání zákonnou mezí vlastnického práva. Povinností vlastníků pozemků je veřejné užívání strpět, tj. umožnit vstup na své pozemky.

Vlastník lesa může povolit činnosti v lese, které jsou zákonem zakázané. Obory jsou příkladem zvláštního užívání lesa. Vztahuje se na ně obecné užívání lesa, ale vstup do nich může být omezen. Odlišný právní režim platí ve zvláště chráněných územích. Z důvodu ochrany přírody může být omezen vstup do vybraného území jen po turistických trasách nebo úplně vyloučen. Některé činnosti jsou dovoleny jen souhlasem orgánu ochrany přírody nebo na základě opatření obecné povahy. Český právní řád neposkytuje právní prostředek, pokud vlastník uživateli brání v užívání studovaných materiálních statků.

Klíčová slova

obecné užívání, park, právo volného průchodu krajinou, právo vstoupit do lesa, zvláštní užívání

Public use of forest, landscape and public greenery

Abstract

The diploma thesis is focused on Czech legislative of public use of forest, landscape and public greenery. Everyone has right to enter the forest and to pass the landscape and public greenery except estates that are excluded from public use. The public use is legal limit of property law. The owner's of estates duty is to tolerate public use, i. e. to allow enter his estates.

The owner of forest can allow some activities in forest which are prohibited by law. Forest enclosures are examples of specific use of forest. The entrance in forest enclosure can be restricted. Different legal regime is in protected areas. The entrance in given area can be restricted to tourist trails or completely excluded due to nature conservation. Some activities are allowed only with permission of nature conservation body or based on general measure. The Czech legislative does not have the legal tool in cases of owner hampers users in use of studied subjects of public use.

Key words

general use, park, right of entrance in forest, right of free pass of landscape, specific use