

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Katarína NOVÁKOVÁ**

**Veřejné užívání přírodních statků**

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 13. 4. 2022

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 184 264 znaků včetně mezer.

.....  
Katarína Nováková

V Praze dne 13. 4. 2022

## Poděkování

Poděkování patří JUDr. Petru Svobodovi, Ph.D. za vstřícnost, odbornou pomoc a rady při vedení diplomové práce. Zvláštní poděkování náleží mé rodině, která mě během celého studia podporovala.

# Obsah

Úvod.....	1
<b>1 Obecná charakteristika veřejného užívání a přírodních statků .....</b>	<b>3</b>
1.1 Veřejné užívání .....	3
1.1.1 Obecné užívání .....	4
1.1.2 Zvláštní užívání .....	5
1.1.3 Předmět veřejného užívání .....	6
1.1.4 Subjekty veřejného užívání .....	8
1.2 Přírodní statky.....	8
1.2.1 Ovzduší.....	8
1.2.2 Voda.....	9
1.2.3 Les .....	10
1.2.4 Krajina.....	11
<b>2 Obecně ke vzniku veřejného užívání a vlastnictví přírodních statků .....</b>	<b>12</b>
2.1 Vlastnické právo vs. veřejné užívání.....	12
2.1.1 Složky životního prostředí jako předmět vlastnictví a jejich ochrana .....	15
2.1.2 Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva .....	17
2.2 Vznik veřejného užívání.....	20
2.2.1 Vznik veřejného užívání ex lege .....	21
2.2.2 Podzákonné nebo vnitřní předpisy .....	22
2.2.3 Rozhodnutí správního orgánu .....	23
2.2.4 Faktické věnování .....	23
<b>3 Veřejné užívání vybraných přírodních statků .....</b>	<b>27</b>
3.1 Veřejné užívání ovzduší.....	27
3.1.1 Obecné užívání ovzduší .....	27
3.1.2 Zvláštní užívání ovzduší.....	29
3.1.3 Opatření k nápravě a přestupky.....	31
3.2 Veřejné užívání vody .....	33
3.2.1 Obecné nakládání s povrchovými vodami .....	34
3.2.2 Zvláštní užívání vod .....	37
3.2.3 Exces z obecného užívání a nakládání s vodami bez povolení .....	41
3.3 Veřejné užívání lesa .....	42
3.3.1 Obecné užívání lesa.....	43
3.3.2 Zvláštní užívání lesa.....	48
3.3.3 Odpovědnost za porušení obecného nebo zvláštního užívání lesa.....	50

3.4	Veřejné užívání krajiny .....	52
3.4.1	Přístup do krajiny .....	52
3.4.2	Zvláště chráněná území a zvláštní užívání .....	57
3.4.3	Přestupky .....	59
<b>4</b>	<b>Vztah vlastník a uživatel přírodních statků .....</b>	<b>61</b>
4.1	Vynutitelnost a právní ochrana veřejného užívání přírodních statků .....	61
4.1.1	Vynutitelnost a právní ochrana veřejného užívání z pohledu uživatele .....	61
4.1.2	Právní ochrana veřejného užívání přírodních statků veřejnou správou .....	64
4.2	Ochrana vlastníka veřejné věci .....	66
	<b>Závěr .....</b>	<b>71</b>
	<b>Seznam zkratk a zkrácených názvů .....</b>	<b>73</b>
	<b>Seznam použitých zdrojů .....</b>	<b>75</b>
	Seznam použitých literárních zdrojů .....	75
	Seznam použitých internetových zdrojů .....	77
	Seznam použitých právních předpisů .....	77
	Seznam použité judikatury .....	79
	<b>Abstrakt .....</b>	<b>81</b>
	<b>Klíčová slova .....</b>	<b>81</b>
	<b>Abstract .....</b>	<b>82</b>
	<b>Key words .....</b>	<b>82</b>

## Úvod

„Jeníčku, Mařenko, vezměte si džbánky, půjdete se mnou do lesa na jahody.“ Takto nějak lákal tatínek děti do lesa v pohádce O perníkové chaloupce. Mnoho jiných pohádkových bytostí chodí do studánky se džbánkem pro vodu nebo chodí cestou necestou napříč krajinou, aby našly štěstí.

Ne, tato diplomová práce se nevěnuje rozboru pohádek. Tento úvod pouze předesílá téma, jehož výkladem se diplomová práce zabývá, a to veřejným užíváním přírodních statků.

Opustíme-li mystično pohádek a vrátíme-li se do reality všedních dnů, tak nelze jinak, než souhlasit s tím, že snad každý někdy zašel do lesa na houby do omáčky, na borůvky do koláče nebo jen tak na procházku. Většina lidí ráda relaxuje procházkami v přírodě nebo využívá krajinu k různým volnočasovým aktivitám. Nikdo se ale nezamýšlí nad tím, zda může v lese bez povolení sbírat lesní plody nebo na louce luční kvítí. Považuje to za samozřejmost.

Z pohledu práva se o samozřejmost ale nejedná. Jedná se o problematiku, která je právem upravena, právo nastavuje mantinely takového chování a také i postih za porušení pravidel takového chování. Právo hovoří o institutu tzv. veřejného užívání, v tomto konkrétním případě přírodních statků.

Veřejné užívání jako „*účelově vázané používání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů*“<sup>1</sup>, je prastarým právním institutem. Ačkoliv se nabízí, že se jedná o užívání věcí, které jsou ve vlastnictví veřejnoprávních korporací, veřejným užíváním mohou být dotčeny také věci, které jsou ve vlastnictví konkrétních soukromých osob. Právě z tohoto důvodu je právní úprava tohoto institutu významná, neboť upravuje vztahy mezi uživateli a vlastníkem věci užívané v mezích veřejného užívání.

Předmětem veřejného užívání může být jakákoliv věc nebo statek, který svou povahou umožňuje své užívání neomezeným okruhem uživatelů. Předmětem tedy mohou být jak věci vytvořené lidskou činností, jako jsou pozemní komunikace, tak přírodní statky, jako je les, voda, vzduch, krajina, nerosty, některé druhy energií. Předmětem veřejného užívání ale jsou i veřejné ústavy jako budovy úřadů, školy, knihovny a jiné.

---

<sup>1</sup> POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999, 246 s. : tab., grafy. ISBN 80-85866-42-0, s. 138.

Na úvod lze tedy institut veřejného užívání přiblížit jako institut, který uživatele opravňuje věc nebo statek užívat bezplatně a bez výslovného individuálního souhlasu vlastníka takové věci či statku.

Diplomová práce je zaměřena na veřejné užívání přírodních statků, které jsou všeobecně přístupné a mohou být veřejně užívány, a to konkrétně na veřejné užívání ovzduší, vody, lesa a krajiny.

Diplomová práce je členěna do čtyř základních částí, kdy první část se věnuje obecné charakteristice samostatně veřejného užívání, jeho formám, předmětu a subjektům veřejného užívání, a samostatně základní charakteristice přírodních statků, které jsou předmětem této diplomové práce. O způsobech vzniku veřejného užívání a kolizi vlastnického práva a veřejného užívání je pojednáváno v části druhé. Část třetí, která je těžištěm diplomové práce, je zaměřena na rozbor veřejného užívání jednotlivých přírodních statků, a to z pohledu obecného užívání, zvláštního užívání a odpovědnosti za jejich porušení. Čtvrtá část se věnuje ochraně veřejného užívání a nastiňuje možnosti ochrany vlastníků veřejné věci, resp. statku.

Cílem předkládané práce je poskytnout ucelené a přehledné pojednání o často neprávem opomíjeném institutu veřejného práva, o veřejném užívání, konkrétně veřejném užívání přírodních statků, a to za využití metody deskriptivní, analytické a komparativní. Cílem není pojmout veřejné užívání v jeho všech aspektech, ale zaměřit se na veřejné užívání konkrétních statků.

# 1 Obecná charakteristika veřejného užívání a přírodních statků

## 1.1 Veřejné užívání

Veřejné užívání je institutem, který byl součástí již římského práva, jenž znalo *res publicae* a *res omnium communes*, tedy věci veřejné a věci všem lidem společné<sup>2</sup>. Takové věci již ve starém Římě mohl každý volně užívat a každý se musel chovat tak, aby neznemožnil jejich užívání druhým.<sup>3</sup> Nejedná se tedy o novodobý moderní institut současného práva, ale o institut, který je historicky uplatňován minimálně již od druhého století našeho letopočtu, kdy Gaius ve svém díle *Učebnice*, ve vstupní pasáži II. knihy zakotvil rubriku „O rozdělení věcí“. V této rubrice Gaius hovoří o věcech veřejných a věcech všem lidem společných jako o *res extra commercium*, tedy věcech, které jsou vyloučeny z právního obchodu. Gaius věcmi veřejnými chápe věci, které jsou určeny k užívání všem lidem. Jako typický příklad věcí veřejných lze uvést veřejné cesty, divadla, náměstí. Věcmi lidem společnými byly chápány věci, které každý mohl volně užívat, jako vzduch, proudící voda, moře, mořský břeh<sup>4</sup>.

Gaiovy myšlenky se odráží i v současném pojetí veřejného užívání, kdy v obecné rovině pod pojmem veřejné užívání rozumíme užívání přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich materiálnímu určení, a to předem neomezeným okruhem uživatelů.<sup>5</sup>

Právní věda rozlišuje veřejné užívání obecné a zvláštní. V obou případech má veřejné užívání veřejnoprávní povahu, neboť na užívání konkrétního materiálního statku nemá vliv projev vůle vlastníka. S explicitním vyjádřením tohoto dualismu se lze setkat i v některých právních předpisech. Příkladem může být zákon o pozemních komunikacích, který § 19 nazývá výslovně obecné užívání a § 25 zákon o pozemních komunikacích nazývá zvláštní užívání. Jiné zákony vymezují veřejné užívání implicitně, a je třeba je dovodit ze smyslu a účelu jednotlivých ustanovení.

Ačkoliv veřejné užívání představuje hraniční oblast mezi oblastí veřejného a soukromého práva, je tradičně pojímáno jako institut práva veřejného, konkrétně práva správního.

---

<sup>2</sup> KINCL, Jaromír a Michal SKŘEJPEK. *Gaius: učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007.

<sup>3</sup> KINCL, Jaromír, Valentin URFUS a Michal SKŘEJPEK. *Římské právo*. 3. dotisk prvního vydání. Praha: Beck, 1995, s. 85.

<sup>4</sup> tamtéž

<sup>5</sup> STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.



Jak již z pojmu veřejné užívání plyne, jedná se v případech veřejného užívání o právní vztah, a to užívací právní vztah, který je založen zákonem, podzákonnými právními předpisy nebo správním aktem. Subjektem takového vztahu je vždy veřejnost, a okruh uživatelů je zpravidla vždy neurčitý. Jedná se o vztahy, které vznikají mezi vlastníkem věci či statku a uživateli takové věci či statku. Pro veřejné užívání je také charakteristický předmět užívání, kterým může být vedle věci i statek, jenž není z pohledu soukromého práva věcí. Veřejně užívanými statky či věcmi mohou být na příklad ovzduší, les, krajina, voda, ale také pozemní komunikace, sportoviště, správní budovy, přičemž účelem veřejného užívání je zajistit k takovýmto statkům relativně rovný přístup.

### 1.1.1 Obecné užívání

Obecné užívání lze považovat za základní typ veřejného užívání. „Právní možnost obecného užívání vzniká přímo ze zákona“<sup>6</sup>. U některých statků, například u ovzduší, lze říci, že obecné užívání vzniká z jejich přirozené povahy. Nelze ovšem ani vyloučit vznik obecného užívání faktickým věnováním statku vlastníkem. Typicky je ale obecné užívání založeno právě zákonem.

Ačkoliv se nabízí učinit závěr o tom, že obecné užívání je jakési „volné“ užívání veřejných statků, není tomu tak. I obecné užívání má své mantinely a pravidla. Obecným užíváním je užívání veřejných statků takovým způsobem, který odpovídá jejich určení, přičemž každý kdo takový statek užívá tak musí činit pouze v takovém rozsahu, aby nevyloučil možnost stejného užívání ostatním<sup>7</sup>. Toto obecné pravidlo se uplatní vždy, jestliže obsah obecného užívání není zákonem přímo specifikován.

Chybné by také bylo domnívat se, že obecné užívání je automaticky bezplatné a nemůže být omezeno nebo dokonce vyloučeno. Obecné užívání může podléhat daňové nebo poplatkové povinnosti. Typicky lze uvést příklad silniční daně upravené zákonem č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, nebo zpoplatnění užívání pozemní komunikace plynoucí ze zákona o pozemních komunikacích. Zpoplatnit lze na základě obecně závazné vyhlášky obcí i jiná veřejná prostranství, a to v souladu se zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>6</sup> STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 220.

<sup>7</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021, str. 219.

Ve vztahu k rozsahu obecného užívání je nutno také uvést, že obecné užívání může být omezeno, a to pouze zákonem předpokládaným postupem (typicky opatřením obecné povahy nebo správním aktem). Není tedy přípustné, aby obecné užívání bylo omezováno svévolným nahodilým postupem kohokoliv.

Důvody pro omezení obecného užívání mohou být různé. Může to být ochrana předmětné věci nebo nezbytnost dlouhodobě nebo dočasně ochránit bezpečnost osob či majetku, nebo důvody jiné, které závisí zejména na povaze věci veřejné. Typickým příkladem omezení obecného užívání je omezení veřejného přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Ačkoliv § 19 zákona o pozemních komunikacích stanoví obsah obecného užívání pozemních komunikací tak, že každý smí za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, a to v mezích zákona o silničním provozu, a pokud zákon o pozemních komunikacích nebo zvláštní předpis<sup>8</sup> nestanoví jinak, § 7 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích stanovuje možnost omezení veřejného přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci z důvodů oprávněných zájmů vlastníka veřejně takovéto pozemní komunikace<sup>9</sup>.

Typické pro obecné užívání je také skutečnost, že k uplatnění obecného užívání nějaké veřejné věci není třeba žádný projev vůle vykonavatele veřejné správy<sup>10</sup>.

### 1.1.2 Zvláštní užívání

Na rozdíl od obecného užívání pro zvláštní užívání je zcela typické, že oprávnění veřejnou věc užívat vzniká až na základě správního aktu, který se vydává ve správním řízení na základě žádosti. Povolení se tedy vydává konkrétnímu uživateli veřejné věci. Povolení ke zvláštnímu užívání vydávají správní orgány, jejichž příslušnost je vymezena jednotlivými zákony, podle kterých je povolení vydáváno.

Povolení má formu správního rozhodnutí, ve kterém je uveden důvod, rozsah a doba zvláštního užívání konkrétně určené veřejné věci, a to v mezích podmínek stanovených

---

<sup>8</sup> Např. zákon o ochraně přírody a krajiny, § 16 odst. 1 písm. d) a f), § 26 odst. 1 písm. c), odst. 3 písm. c), § 29 písm. h).

<sup>9</sup> „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“.

<sup>10</sup> STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

příslušným zákonem nebo prováděcími předpisy. Meze zvláštního užívání v každém konkrétním případě jsou tedy dány jak povolením, tak právním předpisem.

Ačkoliv bylo dříve uvedeno, že veřejnou věc lze v rámci zvláštního užívání užívat na základě povolení správního orgánu, neplatí toto pravidlo vždy. Právní předpis v některých případech přímo, v jiných případech nepřímo umožňuje zvláštní užívání některé věci pouze se souhlasem vlastníkem. Takovým typickým příkladem může být zvláštní užívání účelových komunikací podle zákona o pozemních komunikacích. Tento zákon v § 25 stanoví podmínky zvláštního užívání pouze některých kategorií pozemních komunikací, a to dálnic, silnic a místních komunikací. Ve vztahu k účelovým komunikacím zákon mlčí, a to ačkoliv činnosti, které jinak podléhají povolení na jiných kategoriích pozemních komunikací, mohou být vykonávány také na účelových komunikacích. To, že zákon mlčí, ovšem neznamená, že činnosti dle zákona o pozemních komunikacích lze na účelových komunikacích vykonávat bez dalšího. Naopak, je nutné vycházet z obecné ochrany vlastnického práva a takové činnosti lze na účelových komunikacích vykonávat pouze se souhlasem vlastníka účelové komunikace. V takových případech nelze ale hovořit o zvláštním užívání ve smyslu správního práva.

Jinou situaci nabízí lesní zákon, který například v § 20 odst. 4 přímo stanoví, že k určitým činnostem postačí souhlas vlastníka. Jedná se o činnosti, které jsou jinak s ohledem na ochranu lesa v lese zakázány, ale vlastník lesa z takového zákazu může udělit výjimku<sup>11</sup>. Pokud tedy uživatel věc užívá takto předpokládaným způsobem, jedná se o zvláštní užívání.

### **1.1.3 Předmět veřejného užívání**

Předmětem veřejného užívání jsou materiální statky, kterými mohou být věci vytvořené lidskou činností nebo také přírodní statky<sup>12</sup>. V praxi se lze setkat s pojmy veřejná věc, veřejný statek nebo materiální statek. Ačkoliv se tyto pojmy často užívají jako synonyma, jsou odlišné nejen svým obsahem ale také právní povahou.

Pojem veřejné věci byl užíván počátkem 20. století, jímž byly v širším slova smyslu chápány věci, které sloužily účelům veřejné správy. Za První republiky<sup>13</sup> byly za veřejné věci považovány věci poskytující veřejné správě finanční prostředky, věci sloužící přímo úkolům

---

<sup>11</sup> Jedná se o výjimku ze zákazu rušení klidu a ticha, provádění terénních úprav, těžby stromů, jízdy a stání v lese motorovými vozidly, kouřit a další zakázané činnosti dle § 20 odst. 1 písm. a) až k) lesního zákona.

<sup>12</sup> STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221

<sup>13</sup> Označení Československé republiky v letech 1918 – 1938.

veřejné správy a veřejné věci v obecném užívání<sup>14</sup>. Obdobně je možné veřejné věci klasifikovat i v současné době. Mezi věci poskytující veřejné správě finanční prostředky je možné podřadit lesy ve vlastnictví státu, hotové peníze a jiné věci, které svou kapitálovou hodnotou nebo výnosy poskytují veřejné správě finanční prostředky<sup>15</sup>. Pozemní komunikace<sup>16</sup>, lesy, veřejná prostranství<sup>17</sup> jsou věcmi v obecném užívání, a zejména budovy, které využívá veřejná správa k plnění svěřených úkolů, lze zařadit mezi věci sloužící přímo úkolům veřejné správy. Pro veřejné věci je tedy charakteristický vztah mezi věcí a veřejnou správou<sup>18</sup>. Z předestřených pojmů se jedná o pojem nejširší. Zahrnuje jak věci ve smyslu veřejných statků, tak věci odpovídající vymezení materiálního statku.

Pojem veřejný statek byl zakotven již ve Všeobecném občanském zákoníku z roku 1811, a to jako: „*Ony, kterých se jim dovoluje jen upotřebiti, jako: silnice, veletoky, řeky, přístavy a břehy mořské, slují obecný čili veřejný statek.*“ Současný právní řád zakotvuje po vzoru Všeobecného občanského zákoníku pojem veřejného statku také do normy soukromého práva, a to občanského zákoníku, který veřejný statek definuje v § 490 jako věc určenou k obecnému užívání. Veřejným statkem mohou být jen věci ve smyslu občanského zákoníku. Za veřejný statek tak můžeme považovat například les, pozemní komunikaci nebo veřejné prostranství, ale nelze za něj považovat vzduch nebo radiové spektrum<sup>19</sup>, které lze ale podřadit obecně pod věci sloužící veřejnému užívání.

Správní věda pro označení věcí ve veřejném užívání používá výraz materiální statek. Tento výraz má s pojmem veřejné věci společné to, že jím vymezuje okruh věcí, které jsou určeny k veřejnému užívání a současně předestírá povahu a právní režim veřejných věcí, resp. materiálních statků, který spojuje s právem správním, tedy právem veřejným. Jako materiální statky označujeme nejen věci ve smyslu soukromého práva, ale také statky, které věcmi v právním slova smyslu nejsou. Takovými věcmi jsou typicky některé složky životního prostředí jako voda, vzduch, některé druhy energií<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> JANOVSKEÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví: příspěvek k studiu právního řádu veřejného statku v Československu, Francii a Německu*. Praha: Sborník věd právních a státních, 1927, s. 19.

<sup>15</sup> HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: Beck, 2008, s. 59.

<sup>16</sup> Zákon o pozemních komunikacích, § 2 odst. 1: „*Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnost*“

<sup>17</sup> Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, Pl. ÚS 21/02, „*Veřejná prostranství jsou prostory přístupné každému bez omezení.*“

<sup>18</sup> MÁCHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 582-588

<sup>19</sup> STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 223

<sup>20</sup> Např. sluneční energie

S ohledem na uvedené lze dospět k závěru, že věci ve veřejném užívání jsou věci či statky, jejichž povaha by byla za jiných okolností posuzována podle norem práva soukromého, ale s ohledem na skutečnost, že tyto věci či statky slouží veřejným účelům, jsou posuzovány z hlediska norem práva veřejného.

#### **1.1.4 Subjekty veřejného užívání**

Subjektem veřejného užívání je uživatel veřejné věci. Tento uživatel je oprávněným uživatelem buď přímo z právního předpisu, nebo na základě povolení (správního aktu). Jak již z dříve uvedeného vyplývá, kategorie subjektů veřejného užívání se liší podle toho, zda se jedná o obecné či zvláštní užívání.

V případě obecného užívání může být subjektem obecně kdokoliv. Pokud právní předpis na subjekt klade nějaké hmotněprávní předpoklady, tak každý, kdo takové předpoklady splňuje.

V případě zvláštního užívání může být subjektem pouze ten, kdo je oprávněným uživatelem z povolení, jinými slovy osoba, která obdržela povolení ke zvláštnímu užívání konkrétní veřejné věci.

### **1.2 Přírodní statky**

Statek je pojem ekonomický, kterým jsou vymežovány komodity či zdroje sloužící k uspokojení lidských potřeb. Takovým statkem mohou být také složky životního prostředí, které člověk využívá k uspokojování svých potřeb. Takové statky lze označit za statky přírodní, případně jako přírodní bohatství, neboť příroda je základním předpokladem lidské existence na planetě<sup>21</sup>.

Mezi přírodní statky můžeme typicky řadit vzduch, vodu, prostor, lesy, krajinu a přírodu, půdu, rostlinstvo a živočišstvo nebo nerostné bohatství. Z pohledu veřejného užívání jsou typickými přírodními statky ovzduší, voda, lesy a krajina.

#### **1.2.1 Ovzduší**

Ovzduší je plynný obal Země. Můžeme jej dělit na vnitřní (uvnitř objektů) a vnější vyskytující se všude kolem nás. Toto rozlišení je v našem právním řádu významné pro určení

---

<sup>21</sup> DAMOHORSKÝ, M. Základy ochrany životního prostředí. In: Damohorský, Milan a kol., *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 4, marg. č. 4.

právního odvětví, kterému ochrana ovzduší podléhá. Vnější ovzduší je předmětem práva životního prostředí, naopak vnitřní ovzduší práva zdravotnického případně pracovního.

Ovzduší je typickým volným veřejným statkem, neboť jeho užitky mohou využívat všichni, je nedělitelný a nikdo a nic nemůže být z jeho užívání vyloučen. Ovzduší patří mezi složky životního prostředí, bez kterých by život na planetě Země nemohl vůbec existovat. Ovzduší uspokojuje základní životní potřeba živých organismů včetně člověka.

### 1.2.2 Voda

Voda je společně se vzduchem základní podmínkou existence živých organismů<sup>22</sup>. Je to jedna ze základních složek životního prostředí. Lidstvo využívá téměř všechny dostupné zdroje vody k zajišťování svých základních životních potřeb. Voda je přírodním statkem vzácným, tedy statkem, jehož množství je omezeno, přičemž celospolečensky je nezbytné, aby každý lidský organismus měl přístup k vodě zajištěn, a to k vodě neznečištěné, a proto je právními předpisy regulováno nakládání s vodami jak za účelem zachování volného přístupu k vodě, tak za účelem zajištění její čistoty a tedy nezávadnosti (jakosti).

Voda je využívána nejen k uspokojování základních životních potřeb, ale také ve výrobě, energetice, k rekreaci a sportu, a proto je v zájmu celé společnosti, aby nakládání s vodami, jako s cennou surovinou, bylo regulováno. Český právní řád ochranu vody upravuje zejména vodním zákonem, který vody rozděluje na vody povrchové<sup>23</sup> a podzemní<sup>24</sup>, a možnost obecného užívání spojuje výhradně s vodami povrchovými.

Z pohledu veřejného užívání, resp. vody jako předmětu veřejného užívání, je podstatné uvést, že voda přestává být veřejným statkem jejím odebráním<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> SOBOTKA, M. Kapitola VII. Ochrana složek životního prostředí, Oddíl 2. Ochrana vody. In: Damohorský, Milan a kol., *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 275, marg. č. 946.

<sup>23</sup> Vodní zákon, §2 odst. 1: „*Povrchovými vodami jsou vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu; tento charakter neztrácejí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních.*“

<sup>24</sup> Vodní zákon, § 2 odst. 2: „*Podzemními vodami jsou vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásnu nasycení v přímém styku s horninami; za podzemní vody se považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních.*“

<sup>25</sup> GREGOROVÁ, Jana a spol. *Vodní zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-10-20]. ASPI\_ID KO254\_p12001CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X

### 1.2.3 Les

Les jsou lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkce lesa, přičemž funkcemi lesa rozumíme přínosy podmíněné existencí lesa a lesními porosty stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkce lesa<sup>26</sup>.

Lesními porosty jsou „stromy a keře lesních dřevin, které v daných podmínkách plní funkce lesa“<sup>27</sup>. Lesní zákon také podává jak pozitivní tak negativní vymezení pozemků určených k plnění funkce lesa, a to v § 3 tohoto zákona. Pozitivní vymezení pozemků určených k plnění funkce lesa nabízí § 3 odst. 1 lesního zákona, podle kterého jimi jsou jednak lesní pozemky, tedy „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“<sup>28</sup>, a jednak jiné pozemky, jako jsou „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 políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství“<sup>29</sup>. Jiné pozemky jsou tedy pozemky, které přímo ze své podstaty neplní funkci lesa, ale jsou natolik nezbytné zejména pro jeho obhospodařování, že na ně zákonodárce vztáhl zvláštní právní režim ochrany lesního zákona.

Negativní vymezení pozemků určených k plnění funkce lesa je zakotveno v § 3 odst. 2 lesního zákona, podle kterého těmito pozemky 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“. S tímto ustanovením úzce souvisí ustanovení § 3 odst. 4 lesního zákona, podle kterého „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 předpisů nejsou tím dotčena“.

Z uvedeného plyne, že ne každý lesní porost je lesem v právním slova smyslu. Ačkoliv některé porosty mohou vizuálně evokovat závěr o existenci lesa, nemusí se o les v právním slova smyslu jednat. Typickým příkladem jsou lesní porosty vzrostlé na neobhospodařovaných

---

<sup>26</sup> Lesní zákon, § 2 písm. a) až c).

<sup>27</sup> Lesní zákon, § 2 písm. c).

<sup>28</sup> Lesní zákon, § 3 odst. 1 písm. a).

<sup>29</sup> Lesní zákon, § 3 odst. 1 písm. b).

zemědělských pozemcích. Takovéto porosty lesem nejsou, ale jsou součástí zemědělského půdního fondu dle zákona ZPF.

Jsou-li pochybnosti o tom, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkce lesa, je rozhodující právní nikoliv faktický stav<sup>30</sup> a o povaze rozhoduje dle § 3 odst. 3 lesního zákona orgán státní správy lesů.

V této souvislosti je také na místě zdůraznit, že ačkoliv lesní zákon umožňuje, aby orgán státní správy lesů rozhodl o tom, že pozemky, které nejsou určeny k plnění funkce lesa, do této kategorie zařadí, je správní orgán povinen takto rozhodnout pouze za splnění podmínek stanovených jinými zákony. Na příklad lze uvést situaci, kdy návrh na zařazení pozemku do pozemku plnicího funkce lesa podá vlastník pozemku, který náleží do zemědělského půdního fondu. V takovém případě nelze rozhodnout o zařazení pozemku do kategorie pozemku plnicího funkce lesa bez souhlasu s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu ve smyslu § 9 zákona o ZPF.

#### 1.2.4 Krajina

Krajina je „část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky, přičemž ekosystém je funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase“<sup>31</sup>.

Krajinu lze také definovat jako „část území, tak jak je vnímána lidmi, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů“<sup>32</sup>.

Krajinu je tedy třeba chápat širěji než pouze jako prostor v přírodě. Krajina může být také městská, industriální, tedy krajina může být chápána v tom nejširším slova smyslu jako společný prostor pro život lidí sloužící k realizaci jejich zájmů.

---

<sup>30</sup> DROBNÍK, J. Vlastnictví a užívání a ochrana lesních pozemků. In: FRANKOVÁ, Martina, DROBNÍK, Jaroslav, ŽÁKOVSKÁ, Karolína, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 211, 212.

<sup>31</sup> zákon o ochraně přírody a krajiny, § 3 písm. n), m).

<sup>32</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 12/2017 Sb. m. s., kterým se mění a doplňuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s., Evropská úmluva o krajině, Florencie, 20. 10. 2000. In mzp.cz [online]. [cit. 2021-10-21]. Dostupné z:

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska\\_umluva\\_o\\_krajine\\_smlouva/\\$FILE/OZV\\_cesky\\_text\\_EoUK\\_20170220.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska_umluva_o_krajine_smlouva/$FILE/OZV_cesky_text_EoUK_20170220.pdf), čl. 1 písm. a).



## 2 Obecně ke vzniku veřejného užívání a vlastnictví přírodních statků

Jak již bylo v předchozí kapitole uvedeno, předmětem veřejného užívání jsou veřejné statky. Se vznikem těchto statků je tedy nedílně spojeno právo tyto statky veřejně užívat. Pro pochopení souvislostí vzniku veřejného užívání je třeba nejprve vyjasnit otázky vlastnictví veřejných statků a vztah vlastnického práva k veřejnému užívání.

### 2.1 Vlastnické právo vs. veřejné užívání

Zakotvení právních institutů je třeba hledat zejména v Ústavě a v LZPS jako součásti ústavního pořádku České republiky, tedy v ústavním právu, které je základem a zdrojem práva v České republice<sup>33</sup>.

Vlastnické právo je ústavně garantovaným základním právem. Nedohtknutelnost vlastnictví byla založena již v roce 1789, a to francouzským Prohlášením práv člověka a občana, které v čl. 17 stanoví, že „*Vlastnictví je nedotknutelné a posvátné právo, nemůže ho být proto nikdo zbaven, leč v případě, že by to nutně a zřejmě vyžadoval v zákoně výslovně uvedený veřejný zájem, a pod podmínkou, že bude předem poskytnuta spravedlivá náhrada*“<sup>34</sup>.

Vlastnické právo je v českém právním řádu zakotveno v LZPS v článku 11, který je inspirován zejména Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a stanoví, že „*Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu*“. Ačkoliv dle citované dikce toto právo požívají všechny osoby, jak fyzické, tak právnické, a to bez ohledu na jejich státní příslušnost, zákonodárce hned v článku 11 odst. 2 LZPS připouští výjimku z této obecné normy, když stanoví, že některý majetek smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob<sup>35</sup>. Tato výhrada vlastnictví se projevuje také ve vztahu k některým složkám životního prostředí, jak bude dále uvedeno.

Bylo by ale nesprávné nabýt dojmu, že vlastnické právo znamená, že vlastník může s předmětem vlastnictví nakládat dle své libovůle, a že má právo na zajištění ochrany erga omnes. LZPS s vlastnickým právem nedílně spojuje odpovědnost, když v čl. 11 odst. 3 stanoví, že vlastnictví zavazuje. Ve vztahu k složkám životního prostředí omezení vlastnického práva

---

<sup>33</sup> PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, ISBN 80-7201-141-3, s. 38.

<sup>34</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky. Část 2*. Praha: Linde, 2004, ISBN 80-7201-472-2, s. 102.

<sup>35</sup> LZPS čl. 11 odst. 2 „*Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice.*“

v zájmu jeho ochrany spočívá v tom, že výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Tyto vnitřní meze vlastnického práva sledující obecný zájem, jehož cílem je dosažení rovnováhy mezi právy vlastníka a zájmy společnosti.<sup>36</sup> Tyto meze pak jsou upřesněny v zákonech upravujících jednotlivé složky životního prostředí. Vnitřními mezemi je lze označit, neboť vyplývají ze samotné podstaty vlastnického práva. Tyto meze mají obecnou a univerzální povahu, tedy nevytvářejí nerovnost mezi jednotlivými vlastníky, a není za ně poskytována náhrada.

Kromě uvedeného ale LZPS upravuje také podmínky pro nucené omezení vlastnického práva, a to v čl. 11 odst. 4, když stanoví, že: „*Vyvláštění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“ Pokud meze upravené čl. 11 odst. 3 LZPS označujeme mezemi vnitřními, lze meze omezení vlastnického práva upravené čl. 11 odst. 4 LZPS označit jako meze vnější, tedy meze působící na vlastnické právo zvnějšku, zpravidla mocenským zásahem, přičemž tyto meze sledují zájem veřejný<sup>37</sup>. Vnější meze vlastnického práva tedy mají zvláštní povahu, neboť působí pouze vůči určitým vlastníkům, mají vyšší intenzitu představující nutnost omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu, a za omezení vlastnického práva z těchto důvodů musí být poskytnuta náhrada<sup>38</sup>.

Rozdíl mezi vnitřními a vnějšími mezemi vlastnického práva spočívá tedy zejména v tom, zda za omezení vlastníkovu náleží náhrada. Obecně lze říci, že otázka náhrady by měla být upravena jednotlivými zákony, a až pouze v případě, kdy příslušný zákon tuto otázku neupravuje, nebo upravuje pouze nedostatečně, lze se náhrady za omezení vlastnického práva domáhat přímo na základě čl. 11 odst. 4 LZPS.

Otázkou může být, v jakých případech nárok na náhradu vzniká. Ve stručnosti lze říci, že nárok na náhradu za omezení vlastnického práva vzniká vždy, když omezení vytváří nerovnost mezi vlastníky stejných věcí. Jinými slovy, pokud omezení dopadá na všechny vlastníky stejných věcí, jedná se o omezení ve vnitřních mezích vlastnického práva, jak bylo uvedeno dříve.

---

<sup>36</sup> ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, Martina, DROBNÍK, Jaroslav, ŽÁKOVSKÁ, Karolína, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 86.

<sup>37</sup> Tamtéž, s. 90.

<sup>38</sup> Např. § 30 odst. 11 vodního zákona: „*Za prokázané omezení užívání pozemků a staveb v ochranných pásmech vodních zdrojů náleží vlastníkům nebo nájemcům nebo pachtýřům těchto pozemků a staveb náhrada, ...*“

Lze tedy shrnout, že omezení vlastnického práva v jeho vnitřních mezích jsou vždy stanovena zákonem a nemohou nikdy vzniknout na základě aktu aplikace práva<sup>39</sup> na rozdíl od omezení vnějších mezí, která řeší vždy individuální případ a jsou nejčastěji stanovena aktem aplikace práva spojeného s přiznáním náhrady za takové omezení.

Nutno dodat, že ačkoliv vlastnické právo lze omezit na základě zákona, je nepřípustné, aby zákon omezoval vlastnické právo svévolně. K takovému omezení musí vždy dojít na základě poměrování zájmů na ochranu vlastnického práva a práva jiného.

V souvislosti s omezováním vlastnického práva ve prospěch veřejného užívání je na místě vyjasnit, jaké je vlastně postavení a zakotvení veřejného užívání.

Institut veřejného užívání ústavní pořádek explicitně neupravuje. Vycházíme-li ale z předmětu veřejného užívání, lze dospět k závěru, že statky podléhající veřejnému užívání jsou zejména pozemní komunikace, lesy, krajina, ovzduší nebo voda. Veřejné užívání těchto statků je spojeno s potřebou uspokojení potřeb jednotlivců, jako je doprava, rekreace, sportovní aktivity a jiných potřeb souvisejících s pohybem v prostoru. Veřejné užívání je tedy vlastně realizací pohybu a lze tento institut podřadit pod svobodu zaručenou článkem 14 LZPS, tedy svobody pohybu.

Článek 14 LZPS zakotvuje kromě svobody pohybu také svobodu pobytu. Svoboda pobytu není svobodou realizovatelnou prostřednictvím institutu veřejného užívání, proto se jí tato práce více nevěnuje.

Svoboda pohybu je článkem 14 LZPS vymezena dvousložkově. Jednu složku tvoří svoboda se volně po území České republiky pohybovat, druhou složku tvoří svoboda území České republiky opustit a vrátit se, přičemž občan České republiky má svobodu návratu garantovanou, nemůže mu být znemožněna.

Svoboda pohybu ovšem není absolutní, může být omezena zákonem, pokud je omezení nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku nebo ochranu zdraví. Omezení této svobody je přípustné také za účelem ochrany práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody<sup>40</sup>.

Veřejným užíváním vod a ovzduší je dále realizováno právo na život zakotvené v čl. 6 LZPS, neboť zejména voda a vzduch jsou základním předpokladem existence nejen lidstva,

---

<sup>39</sup> ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, Martina, DROBNÍK, Jaroslav, ŽÁKOVSKÁ, Karolína, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, str. 89.

<sup>40</sup> LZPS, čl. 14 odst. 3

ale všech živých organismů. S uvedeným také souvisí právo na příznivé životní prostředí zakotvené v čl. 35 LZPS, které do značné míry limituje možnosti veřejného užívání ve formě zvláštního užívání, jak bude uvedeno v dalších kapitolách.

S ohledem na uvedené lze tedy dospět k závěru, že je legitimní zájem společnosti na omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného užívání, pokud jsou k tomu shledány důvody a takové omezení je právním řádem předpokládané. V otázce poměrování omezení vlastnického práva ve prospěch veřejného užívání zbývá ještě vyjasnit, jak je to tedy s vlastnictvím přírodních statků a jejich ochranou.

### 2.1.1 Složky životního prostředí jako předmět vlastnictví a jejich ochrana

V případě složek životního prostředí jako předmětu vlastnictví může dojít k třem situacím. Konkrétní složka životního prostředí je předmětem vlastnictví, je ve výhradním vlastnictví státu nebo předmětem vlastnictví není.

Předmětem vlastnictví je dle § 1011 občanského zákoníku vše, co někomu patří. Jak již ale bylo nastíněno, ne všechny složky životního prostředí, přírodní statky, jsou předmětem vlastnictví. Takovou složkou je typicky ovzduší. Ovzduší již ze své podstaty nemůže být předmětem vlastnictví, je to směs plynů. Právní argumentací lze tento závěr odůvodnit tím, že ovzduší nespĺňuje znaky hmotné věci<sup>41</sup> ani se nejedná o ovladatelnou přírodní sílu<sup>42</sup>. Argumentací a contrario § 1011 občanského zákoníku tedy plyne, že ovzduší není předmětem vlastnictví.

Předmětem vlastnictví není ani přirozeně se vyskytující podzemní a povrchová voda<sup>43</sup>. Ne vždy ale voda nebyla nikoho. Jako příklad lze uvést Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, kterým byly vodní toky prohlášeny za národní majetek. Změnou tohoto ústavního zákona s účinností od dubna 1990 byla voda ve vlastnictví státu, když tento ústavní zákon v čl. 10 určil, že „*přírodní zásoby podzemních vod a vodní toky jsou ve státním vlastnictví*“. Ačkoliv platí, že vody nejsou předmětem vlastnictví, je nutno zdůraznit, že toto neplatí u vod již odebraných, které předmětem vlastnictví jsou (např. voda odebraná do bazénu, kdy takovouto vodu pak může vlastnit kdokoliv). Odebrané

---

<sup>41</sup> § 496 odst. 1 občanského zákoníku: „*Hmotná věc je ovladatelná část vnějšího světa, která má povahu samostatného předmětu.*“

<sup>42</sup> § 497 občanského zákoníku: „*Na ovladatelné přírodní síly, se kterými se obchoduje, se použijí přiměřeně ustanovení o věcech hmotných.*“

<sup>43</sup> Vodní zákon, § 3 odst. 1: „*Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují.*“

vody se stávají vlastnictvím toho, kdo je odebral. Odchylně od občanského zákoníku vodní zákon také odděluje vodu od pozemku, když uvádí, že voda není součástí ani příslušenstvím pozemku. Tímto ve svém důsledku vodní zákon odděluje vlastnictví podzemních a povrchových vod, ačkoliv nejsou předmětem vlastnictví, od pozemku. Smyslem tohoto oddělení je zachování vody jako veřejného statku, tedy statku přístupnému předem neomezenému okruhu uživatelů. Na druhou stranu vodní zákon ale vlastníka takových pozemků zavazuje a ukládá mu povinnosti<sup>44</sup>.

Les. Les je dle jeho definice v lesním zákoně tvořen pozemky a lesními porosty (stromy a keře), které plní funkci lesa<sup>45</sup>. Pozemky jsou podle § 498 občanského zákoníku nemovitou věcí, přičemž podle § 507 občanského zákoníku je součástí pozemku rostlinstvo, tedy také stromy a keře, na něm vzešlé. Lesy jsou tedy předmětem vlastnictví, a neboť z lesního zákona neplyne, že by les byl ve výhradním vlastnictví určitých osob, může být ve vlastnictví kohokoliv.

Ve výhradním vlastnictví státu je typicky nerostné bohatství, tedy ložiska vyhrazených nerostů jako jsou radioaktivní nerosty, kamenná sůl, tuha, granit a další nerosty vymezené § 3 odst. 1 horního zákona.

Ochrana přírodních statků jako složek životního prostředí je obecně zakotvena zejména v zákoně o životním prostředí<sup>46</sup>, dále v jednotlivých složkových předpisech<sup>47</sup>, ale také na příklad v občanském zákoníku<sup>48</sup>. Ochrana životního prostředí a právo na příznivé životní prostředí je ale primárně deklarována a zakotvena jak Ústavou, tak LZPS.

Samotná preambule Ústavy České republiky klade důležitost a význam přírodního bohatství, kdy přímo deklaruje nezbytnost společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní

---

<sup>44</sup> Vodní zákon, zejména § 50 - § 60.

<sup>45</sup> Lesní zákon, § 2 písm. a): „*lesem lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa*“

<sup>46</sup> Zákon o životním prostředí, § 9: „*Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku*“.

<sup>47</sup> Např. Vodní zákon, § 5: „*Každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je povinen dbát o jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání podle podmínek tohoto zákona a dále dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy*.“

<sup>48</sup> Občanský zákoník, § 81:

„(1) *Chráněna je osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv. Každý je povinen ctít svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého.*

(2) *Ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy.*“

bohatství<sup>49</sup>. V čl. 7 zakládá princip odpovědnosti státu za šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Ústava tedy přímo nezakotvuje institut ochrany životního prostředí, ale je zjevné, že prostřednictvím uvedených ustanovení se k ochraně životního prostředí hlásí, a to prostřednictvím ochrany přírody a přírodních zdrojů<sup>50</sup>.

Také LZPS již v preambuli staví životní prostředí a jeho ochranu mezi nejvyšší hodnoty, když deklaruje: „... připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi...“. V čl. 35 LZPS zakotvuje právo na příznivé životní prostředí, přičemž současně zakotvuje požadavek na jeho ochranu<sup>51</sup>.

Otázkou může být, co to vůbec je příznivé životní prostředí a jaká je právní povaha životního prostředí. Pod pojmem příznivé prostředí si každý individuálně představí něco jiného. Co je příznivé životní prostředí pro jednoho, nemusí být pro jiného. Jak z uvedeného plyne, právo na příznivé životní prostředí je základním lidským právem, se kterým bezprostředně souvisí právo na život<sup>52</sup> a právo na ochranu zdraví<sup>53</sup>, neboť příznivé životní prostředí je nezbytným předpokladem pro život na planetě Zemi a pro zajištění ochrany zdraví.

K otázce právní povahy životního prostředí z judikatury<sup>54</sup> plyne, že životní prostředí je veřejným statkem, nejvyšší hodnotou a jeho ochrana je veřejným zájmem. Životní prostředí je tedy veřejným statkem, od něhož se odvíjí právo na příznivé životní prostředí.

### 2.1.2 Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva

Jak bylo uvedeno dříve LZPS nejenom umožňuje, ale přímo předpokládá, omezení vlastnického práva. Pro názornost lze uvést příklad průchodu krajinou. Z katastrálního zákona plyne, že povrch České republiky je rozčleněn na vzájemně navazující pozemky, resp. parcely<sup>55</sup>. Tyto pozemky jsou ve smyslu § 498 občanského zákoníku nemovitými věcmi, tedy se jedná o věci, jež jsou předmětem vlastnictví, přesto zákon o ochraně přírody a krajiny zakotvuje v § 63 odst. 2 právo volného přístupu do krajiny.

<sup>49</sup> Ústava „*odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství...*“

<sup>50</sup> DROBNÍK, J. Právo životního prostředí. Ústavní základy. In: Damohorský, Milan a kol., *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 47, marg. č. 177.

<sup>51</sup> LZPS, čl. 35 odst. 3 „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“

<sup>52</sup> LZPS, čl. 6 odst. 1 „*Každý má právo na život. Lidský život je hoděn ochrany již před narozením.*“

<sup>53</sup> LZPS čl. 31 „*Každý má právo na ochranu zdraví.*“

<sup>54</sup> Např. Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, IV. ÚS 254/02; Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, III. ÚS 70/97; Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, Pl. ÚS 8/08.

<sup>55</sup> Katastrální zákon, § 2 písm. a), b).

Otázkou je, zda omezení vlastnického práva v případě veřejného užívání je omezení představující vnitřní nebo vnější meze vlastnického práva. Podle odborné literatury<sup>56</sup> lze dovodit tři přístupy k této otázce. První přístup absolutně vylučuje veřejné užívání jako nucené omezení vlastnického práva, neboť vlastník s takovým omezením souhlasí. Druhý přístup považuje veřejné užívání za nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3, jako omezení z titulu sociální funkce vlastnictví. Třetí přístup řeší otázku veřejného užívání veřejného prostranství, podle kterého není vlastník pozemku povinen užívání strpět bezplatně.

Typickým příkladem dobrovolného omezení vlastnického práva, tedy situace, kdy vlastník s omezením vlastnického práva souhlasí a bezplatně věc poskytne k veřejnému užívání, je obecné užívání veřejně přístupných účelových komunikace ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací<sup>57</sup> účelové komunikace nevznikají na základě správního rozhodnutí o zařazení do kategorie pozemních komunikací, ale vznikají přímo ze zákona. Ke vzniku účelové komunikace postačí, pokud cesta naplňuje definiční znaky stanovené pro pozemní komunikace § 2 odst. 1 a § 7 zákona o pozemních komunikacích, tedy stálost a patrnost v terénu a zákonný účel<sup>58</sup> a znaky stanovené judikaturou, a to souhlas s obecným užíváním a nutná komunikační potřeba.<sup>59</sup> Definiční znaky založené judikaturou, zejména Nálezem Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, II. ÚS 268/06, byly určeny jako výsledek ústavně konformního omezení

---

<sup>56</sup> Např.: KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 20.

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

ŽÁKOVSKÁ, K. Omezení vlastnického práva k pozemkům. In: FRANKOVÁ, Martina, DROBNÍK, Jaroslav, ŽÁKOVSKÁ, Karolína, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 86, 88-89.

<sup>57</sup> Dálnic, silnic a místních komunikací

<sup>58</sup> „(1) 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 tím není dotčena.

(2) Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.“

<sup>59</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, II ÚS 268/06

vlastnického práva v případě, kdy zákon o pozemních komunikacích nestanoví za omezení vlastnického práva náhradu za veřejné užívání účelových komunikací, tedy tzv. veřejně přístupných účelových komunikací. Jedná se o reakci na specifikum účelových komunikací, kdy na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací, jejich vlastníkem může být jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, která je vlastníkem pozemku, na kterém se účelová komunikace nachází<sup>60</sup>. Zde ovšem dochází ke kolizi ochrany vlastnického práva a veřejného užívání, o to spíše, že veřejně přístupné účelové komunikace často vznikaly či vznikají živelně. Ústavní soud tedy vyloučil přímou aplikaci čl. 11 odst. 4 LZPS a jako podmínku ústavní konformity omezení vlastnického práva v případech, kdy zákon zakotvuje veřejnoprávní institut omezení vlastnického práva, ovšem bez poskytnutí náhrady, stanovil souhlas vyjádřený vlastníkem a podmínku nutné komunikační potřeby v případě pozemních komunikací. Tímto nálezem tedy rozšířil zákonem stanovené definiční znaky, které musí být v případě deklaratorního řízení o určení právního vztahu veřejně přístupných účelových komunikací zkoumány.

Dobrovolné omezení vlastnického práva je tedy podmíněno výslovným nebo konkludentním souhlasem vlastníka dotčené věci, přičemž podstatný je souhlas prvního vlastníka, který mohl souhlas dát, případně, který měl vyjádřit kvalifikovaný nesouhlas. Pokud souhlas byl dán, je jím vázán i právní nástupce. Blíže se otázce souhlasu jako faktickému věnování věci k veřejnému užívání věnuje kapitola 2.2.4.

Omezení vlastnického práva z titulu sociální funkce vlastnictví jsou omezení, za která vlastníkově nenáleží adekvátní náhrada. Tato omezení se budou uplatňovat zejména u věcí, které jsou celospolečensky tak významné, že vlastník omezení některých složek vlastnického práva musí strpět, neboť je to v obecném zájmu. Nejedná se ovšem o absolutní omezení vlastnického práva, ale pouze některých jeho složek. V případě zbavení vlastnického práva ke všem jeho složkám by došlo k vyvlastnění, nikoli pouze k jeho omezení. Jak již bylo dříve uvedeno, omezení vlastnického práva je sice možné z důvodu sociální funkce vlastnictví, ale pouze pokud jej umožňuje zákon, pokud sleduje legitimní cíl a pokud je zachován vztah přiměřenosti mezi omezením pro vlastníka a výhodou pro ostatní<sup>61</sup>. Je tedy na zákonodárci,

---

<sup>60</sup> Vlastnictví pozemních komunikací upravuje § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle kterého „Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.“

<sup>61</sup> WAGNEROVÁ, Eliška, Vojtěch ŠIMÍČEK, Tomáš LANGÁŠEK a Ivo POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 312.



aby našel spravedlivou rovnováhu mezi ochranou vlastnického práva a nárokem na veřejné užívání věci tak, aby se jednalo o omezení, nikoli o vyvlastnění. Typickým příkladem omezení vlastnického práva z titulu sociální funkce je veřejné užívání lesa, kdy lidé mají právo vstupu do lesa, sbírat tam plody a klest pro vlastní potřebu, a pokud nebudou les poškozovat a budou dodržovat pokyny vlastníka, tak vlastník lesa takový vstup do lesa musí respektovat, aniž by mu za toto omezení příslušela náhrada.<sup>62</sup>

Specifickým případem je užívání veřejných prostranství. Veřejné prostranství je dle § 34 zákona o obcích definováno jako „*všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*“. Podle Nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 se veřejně užívané pozemky stávají veřejným prostranstvím ex lege. Citované ustanovení zákona o obcích ovšem nepředstavuje právní titul k veřejnému užívání těchto prostor. Takovým titulem i v případě veřejných prostranství může být pouze zákon, věnování k obecnému užívání nebo přirozená povaha věci. Jinými slovy lze říci, že citované ustanovení o veřejném prostranství toliko vymezuje místa, která jsou obecně přístupná, a to místa, u kterých je již obecné užívání založeno právním titulem. S ohledem na uvedené lze dospět k závěru, že citované ustanovení § 34 zákona o obcích „*nezakládá právo obce, aby vlastník pozemku, který je součástí veřejného prostranství, strpěl jeho bezplatné užívání*“<sup>63</sup>.

Na základě uvedeného lze tedy uzavřít, že prostřednictvím institutu veřejného užívání dochází k omezení vlastnického práva buď bez poskytnutí náhrady, v případech, kdy vlastník poskytne věc k veřejnému užívání, tedy udělí k jejímu veřejnému užívání souhlas, nebo pokud je dán důvod veřejného užívání z důvodu jeho sociální funkce, nebo dochází-li k omezení vlastnického práva s nárokem na náhradu, a to v případech nuceného omezení vlastnického práva podle zákona.

## **2.2 Vznik veřejného užívání**

Jak již z dříve uvedeného plyne, veřejné užívání přímo souvisí s veřejnými věcmi. Vznikne-li věc, která je určena k užití širokou veřejností, vzniká právo takovou věc veřejně

---

<sup>62</sup> Lesní zákon, § 19 odst. 1: „*Každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.*“

<sup>63</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR č. j. 33 Odo 1253/2005 ze dne 31. ledna 2006

užívat, a začne-li taková věc sloužit veřejnému užívání, stává se z ní věc veřejná<sup>64</sup>. Typickým příkladem je stavba pozemní komunikace a právo tuto cestu užívat k dopravním účelům. Bylo již ale také řečeno, že některé věci, zejména přírodní statky, jsou veřejnými věcmi již svou podstatou. Obecné užívání vzduchu není závislé na vzniku, neboť zde existoval, existuje a bude existovat a bude užíván bez ohledu na to, zda nějaká právní norma veřejné užívání tohoto statku bude či nebude upravovat.

Z tezí uvedených k otázkám vlastnictví plyne, že veřejné užívání může vzniknout ze zákona, na základě prováděcího předpisu, individuálního správního aktu nebo faktickým věnováním stran vlastníka. Pouze faktické věnování má soukromoprávní charakter, ostatní druhy věnovacích aktů mají ze své podstaty charakter veřejnoprávní<sup>65</sup>.

### 2.2.1 Vznik veřejného užívání ex lege

Vznik nějaké skutečnosti ex lege, tedy ze zákona, nevyžaduje pro vznik, zánik či změnu práv či povinností projev lidské vůle, neboť takováto změna vztahu nastává automaticky. Postačí, pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky. Typickým vznikem ze zákona je vznik obecného užívání, neboť se vznikem zvláštního užívání je spojena existence správního aktu orgánu veřejné moci.

Pokud je tedy věc určena k užívání neomezenému okruhu subjektů, jejím vznikem vzniká právo takovou věc veřejně užívat. Nastíněnou úvahu lze demonstrovat na příkladu pozemní komunikace. Pozemní komunikace je zpravidla stavbou a také veřejnou infrastrukturou ve smyslu stavebního zákona. Zákon o pozemních komunikacích v § 2 odst. 1 stanoví, že „*pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“ Zákon o pozemních komunikacích tedy přímo stanoví účel, ke kterému je pozemní komunikace, jako veřejná věc, určena. Podle § 5 a § 6 zákona o pozemních komunikacích jsou silnice a místní komunikace veřejně přístupnými pozemními komunikacemi, přičemž podmínky obecného užívání poté specifikuje v § 19 odst. 1 zákon o pozemních komunikacích.

Jiná situace ale nastává u statků, které jsou veřejnými již ze své podstaty, a které nejsou věcmi v soukromoprávním smyslu, jako je vzduch nebo voda. Zákon v těchto případech

---

<sup>64</sup> MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153

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

vymezuje toliko obsah obecného užívání a v obecné rovině pouze deklaruje veřejné užívání, neboť toto by bylo možné i bez zákonné úpravy.

### **2.2.2 Podzákoné nebo vnitřní předpisy**

Podzákonými nebo vnitřními předpisy je veřejné užívání zakládáno zejména u věcí, které ke své činnosti potřebuje veřejná správa.

Vnitřní předpisy slouží k uspořádání vnitřních poměrů organizačních jednotek a vycházejí ze vztahu podřízenosti adresátů k vydavateli takového aktu, přičemž vnitřní předpisy musí být v souladu s právními předpisy. Jedná se o akty, které určují pravidla regulující závazně vnitřní chod organizace tak, aby byly co nejvíce racionálně využity zdroje k dosažení stanovených cílů. Jsou v nich zakotveny zejména závazné pracovní postupy nebo informační toky. Z hlediska veřejného užívání jsou významné vnitřní předpisy označované jako návštěvní nebo provozní řády, které upravují rozsah, podmínky, užívání zařízení užívaná veřejností (příkladem návštěvní řád muzeí, úředních budov, městského parku) a veřejnost se jim dobrovolně podrobuje. Podřízením se těmto vnitřním předpisům současně vzniká odpovědnost za jejich porušení<sup>66</sup>.

Podzákoným předpisem může být také obecně závazná vyhláška obce, kterou obec v rámci samostatné působnosti určí věc k veřejnému účelu a současně stanoví podmínky jejího veřejného užívání<sup>67</sup>. Pro úplnost je dodáváno, že obecně závazné vyhlášky obce vydává zastupitelstvo obce, a to v mezích své působnosti. Tato pravomoc zastupitelstva je ústavně garantována čl. 104 odst. 3 Ústavy a zastupitelstvo k výkonu této pravomoci nepotřebuje zvláštní zákonné zmocnění. Obecně závazné vyhlášky nelze ale považovat za právní předpisy, kterými je prováděn zákon, naopak obecně závazné vyhlášky jsou považovány za originární pramen práva, kterým se pro územní samosprávný celek stanovují nová, vlastní pravidla chování, která nejsou zákonem daná<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> HENDRYCH, D. KOPECKÝ, M. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. Jiné abstraktní akty. In: HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin. Vnitřní předpisy. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 131-132.

<sup>67</sup> MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.

<sup>68</sup> HENDRYCH, D. KOPECKÝ, M. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. Obecně závazné vyhlášky. In: HENDRYCH, Dušan, KOPECKÝ, Martin. Obecně závazné vyhlášky. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 128.

### **2.2.3 Rozhodnutí správního orgánu**

Role správního řízení, které je ukončeno rozhodnutím správního orgánu, tedy správním aktem, má z hlediska institutu veřejného užívání dvě roviny. Jednak může být rozhodováno o vzniku veřejné věci nebo může být posuzováno, zda konkrétní věc je či není věcí veřejnou.

Typickým příkladem, kdy správním aktem je rozhodováno o vzniku veřejné věci, jsou pozemní komunikace, konkrétně rozhodnutí o tom, zda se jedná o dálnici, silnici nebo místní komunikaci, tedy o zařazení pozemní komunikace do konkrétní kategorie<sup>69</sup>. Význam zařazení pozemní komunikace do příslušné kategorie z hlediska veřejného užívání spočívá v tom, že zařazením dojde k aktivaci obecného užívání pozemních komunikací zakotveného v § 19 zákona o pozemních komunikacích a dosud nezařazená dopravní cesta se stává věcí veřejnou, na kterou dopadá institut veřejného užívání. V případě pozemních komunikací ale oprávnění obecného užívání může nastat i dříve, např. faktickým zpřístupněním pozemní komunikace na základě rozhodnutí o zkušebním provozu dle § 124 stavebního zákona.

Jiným typem rozhodnutí je deklaratorní rozhodnutí o existenci pozemní komunikace. Jedná se o rozhodnutí vydávané v rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu. Toto řízení se vede v případech, kdy je spor o to, zda konkrétní dopravní cesta je či není účelovou komunikací, kdy případně tato pozemní komunikace vznikla, zda trvá, nebo zda a kdy tento vztah zanikl. U veřejně přístupných účelových komunikací je třeba uvést, že tyto zpravidla nevznikají správním rozhodnutím, ale vznikají přímo ze zákona, pokud splní definiční znaky pozemní komunikace dle zákona o pozemních komunikacích (znak znatelnosti v terénu a splnění účelu dle § 7 zákona o pozemních komunikacích), a znaky založené judikaturou (souhlas s veřejným užíváním a nutná komunikační potřeba). Specifikum řízení o určení právního vztahu spočívá v tom, že rozhodnutím veřejná věc nevzniká, nejedná se tedy o konstitutivní rozhodnutí, ale řízením je zjišťován faktický stav, který je rozhodnutím pouze deklarován. Analogicky jako u účelových komunikací se v případě pochybností postupuje u lesních cest, resp. o určení, zda se jedná o pozemky určené k plnění funkce lesa ve smyslu § 3 odst. 3 lesního zákona.

### **2.2.4 Faktické věnování**

Faktickým věnováním se má na mysli situace, kdy vlastník věci svým vlastním rozhodnutím věnuje věc pro potřeby veřejného užívání. Takovýmto darovacím aktem se věc

---

<sup>69</sup> Zákon o pozemních komunikacích, § 3.

stává veřejným statkem ve smyslu § 490 občanského zákoníku. Takové věnování přísluší jak subjektu práva soukromého, tak veřejného. Jedná se o projev výkonu vlastnického práva, které je u veřejných osob ale limitováno právními předpisy upravující nakládání s veřejným vlastnictvím<sup>70</sup>.

Takovýto věnovací akt může být učiněn samostatně, nebo může být součástí správního aktu. Bylo by ale chybné se domnívat, že pokud je součástí správního aktu, tak se jedná o nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 LZPS, za který náleží náhrada, jak bylo již uvedeno dříve. Tento akt se musí vždy posuzovat dle svého skutečného obsahu, a pokud vlastník věci projevil vůli dobrovolně věc poskytnout k veřejnému užívání, jedná se o dobrovolné omezení vlastnického práva bez nároku na náhradu.

Jak již bylo předestřeno v kapitole 2.2.3., věnovací akt je typickým definičním znakem veřejně přístupných účelových komunikací. Souhlas s věnováním věci k veřejnému užívání může být dán výslovně nebo konkludentně, přičemž podstatný je souhlas prvního vlastníka, který mohl souhlas dát, případně, který měl vyjádřit kvalifikovaný nesouhlas. Nabízí se ale otázka, zda mlčení lze považovat za udělení souhlasu, případně jakou formu musí mít nesouhlas.

Z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, II. ÚS 268/06 a z navazující judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>71</sup> plyne, 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.*“<sup>72</sup>. Lze tedy učinit závěr, že nesouhlas s veřejným užíváním věci musí mít projev aktivního jednání, v případě konkludentního souhlasu stačí, pokud vlastník veřejné užívání trpí.

Ústavní soud souhlasem vlastníka podmínil obecné užívání v případech, kdy zvláštní zákon s obecným užíváním věci v soukromém vlastnictví nespojuje náhradu, když dospěl k závěru, že „*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 sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam,*

---

<sup>70</sup> MÁCHA, A. Věnovací akty. Správní právo. Praha. Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s.132-153.

<sup>71</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 337/2016-64 ze dne 29. 6. 2017

<sup>72</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 76/2009 ze dne 22. 12. 2009, body 29-30.

*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, a nelze tedy vůbec hovořit o jeho nuceném (resp. vynuceném) omezení, jak má na mysli čl. 11 odst. 4 Listiny. Jinak řečeno, 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.“<sup>73</sup>.*

Dalším důležitým aspektem věnovací aktu je to, že jednou poskytnutý dobrovolný souhlas s veřejným užíváním nelze vzít jednostranně zpět a je jím také vázán právní nástupce vlastníka, který souhlas dal<sup>74</sup>. Tento závěr je nejen deklarací právní jistoty, ale také garantuje ochranu veřejných věcí a jejich obecné užívání před možnými účelovými převody, v rámci kterých by právní nástupce mohl spekulovat o trvání veřejného statutu věci. Sám Ústavní soud ale dospěl k závěru, že tento přístup není absolutní, když z tohoto obecného pravidla vyloučil vlastníky věcí, kteří nabyli věc v rámci restitucí, za předpokladu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace. Ústavní soud v takových případech dospěl k závěru, že: *„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.“<sup>75</sup>*

Tyto situace jsou dnes ale již spíše ojedinělé a lze tedy shrnout, že souhlasem vlastníka věci s obecným užíváním jsou vázáni i jeho právní nástupci, a že ani jednostranně odvolaným souhlasem vlastníka nedochází k odstranění veřejného statutu takové věci.

Mohou ovšem nastat také situace, kdy objektivně nelze prokázat, zda předchozí vlastník v minulosti souhlas s veřejným užíváním dal, neboť věc je veřejně užívaná několik desetiletí

---

<sup>73</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, II ÚS 268/06, body 30, 31.

<sup>74</sup> usnesení Nejvyššího soudu ČR č. j. 22 Cdo 1173/2005-112 ze dne 21. 2. 2006: *„Zřídí-li pozemní komunikaci, která by jinak byla účelovou komunikací, někdo jiný než vlastník pozemku, a vlastník pozemku neprojeví, byť i konkludentně, souhlas s existencí této komunikace, může se domáhat ochrany negatorní žalobou podle § 126 odst. 1 ObčZ. Je-li však účelová komunikace v souladu s vůlí vlastníka pozemku zřízena, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání“.*

<sup>75</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, II ÚS 268/06, bod 38.

a nikdo neví, kdo tehdy souhlas mohl dát a zda a v jaké formě jej dal. V této souvislosti hovoříme o věcech, které jsou užívány tzv. od nepaměti. Jedná se typicky o případy účelových komunikací nebo veřejných prostranství, jejichž obecné užívání vznikalo zpravidla obyčejovým způsobem, tedy dlouhodobým užíváním určitého statku. V takových případech se lze do jisté míry spolehnout, že vlastníci těchto statků dávali svým postojem najevo souhlas s obecným užíváním a takový souhlas se presumuje<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2005, Pl. ÚS 21/02: „S ohledem na jistou archaičnost institutu obecného užívání lze konstatovat, že vznikalo zpravidla obyčejovým způsobem, tj. dlouhodobým užíváním určitého materiálního statku. V tomto směru se lze do jisté míry spolehnout, pokud jde o veřejná prostranství, na historickou paměť obyvatel obcí, kteří mají zpravidla zafixováno užívání těchto statků "od nepaměti", což se týká i eventuálních soukromých vlastníků těchto statků, kteří svým postojem dávali najevo souhlas s tímto obecným užíváním, tedy že daný prostor jimi vlastněný za veřejné prostranství považují. Pokud jde o postavení vlastníka, starší teorie vycházela z "domněnky věnování", tj., že např. veřejná cesta je věnována vlastníkem obecnému užívání a nemůže mu (tedy obecnému užívání) být odňata soukromoprávní dispozicí vlastníkovou (srov. Slovník veřejného práva, shora, str. 999 a násl.).“

### 3 Veřejné užívání vybraných přírodních statků

Již bylo řečeno, co je veřejné užívání, jaké je jeho dělení, u jakých přírodních statků se veřejné užívání typicky aplikuje, kdo je subjektem veřejného užívání a co je jeho předmětem. Nebylo ale dosud vyjasněno, co je samotným obsahem veřejného užívání. Jak se můžeme chovat, abychom nepřekročily meze obecného užívání, a kdy a za jakých podmínek lze přírodní statky užívat pouze na základě povolení, tedy v režimu zvláštního užívání.

Již bylo nastíněno, že meze veřejného užívání jsou upraveny zejména zákony, které upravují jednotlivé oblasti, složky životního prostředí. Cílem těchto zákonů je primárně ochrana složek životního prostředí a vymezení volných, povolených a zakázaných způsobů chování.

Obsah veřejného užívání ale může být vymezen také věnovacím aktem. Obsah zpravidla plyne z povahy a druhu užívaného statku a druhu veřejného užívání.

#### 3.1 Veřejné užívání ovzduší

Ovzduší je z pohledu veřejného užívání specifickým statkem. Je to statek, u kterého nelze jako u vody, lesa nebo krajiny vymezit rozsah a způsob obecného užívání, neboť vzduch je všude kolem nás. Nelze jej „zavřít do krabičky“ a stanovit jaké množství lze užívat bez povolení, a jaké pouze na základě povolení. Jedná se také o statek, který je specifický svým nenahraditelným významem pro život a lidský organismus, a proto obsah veřejného užívání ovzduší vyplývá zejména z vymezení činností, které ovzduší znečišťují nad přípustnou mez. Ochrana ovzduší je předmětem a cílem zákona o ochraně ovzduší, který nevymezuje obecné užívání, nestanoví, jakým způsobem má být ovzduší užíváno v rámci veřejného užívání, ale toliko nastavuje pravidla a rámec veřejného užívání ovzduší<sup>77</sup>.

##### 3.1.1 Obecné užívání ovzduší

Jak již bylo předestřeno, obecné užívání ovzduší ze své přirozené povahy zcela vymezit nelze. V takovém případě je třeba jako obecné užívání chápat činnosti, které odpovídají účelovému určení ovzduší<sup>78</sup>, tedy primárně k dýchání.

---

<sup>77</sup> MÁCHA, A., VÍCHA, O. Ochrana a veřejné užívání ovzduší. Správní právo, číslo 2/2020. Praha. Ministerstvo vnitra ČR, 2020, s. 65-91.

<sup>78</sup> STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.



Dýchání, jako přirozený proces výměny plynů mezi živým organismem a prostředím, lze zcela nesporně považovat za základní formu obecného užívání ovzduší. Tato činnost není právně definována a ze své podstaty jí nelze ani regulovat formou omezení nebo zpoplatněním. Ovzduší je ale od nepaměti využíváno i k jiným účelům, ke kterým nebylo ani není nutné povolení příslušného správního orgánu. Takovými činnostmi jsou zejména činnosti, při kterých dochází k vypouštění znečišťujících látek do ovzduší v přípustné míře. V obecné rovině lze říci, že se jedná o činnosti, které souvisí s uspokojováním potřeb osob. Z historického pohledu to bylo zejména vypouštění spalin z ohniště nebo při přípravě potravin. Postupem času se tyto činnosti rozšířily o činnosti související s výrobou energie až k znečišťování ovzduší v důsledku hospodářské činnosti.

Ve smyslu obecného užívání se ale vždy bude jednat o činnosti, které nepodléhají nějakému povolovacímu režimu, tedy činnosti z tohoto pohledu volné. Zákon o ochraně ovzduší v příloze 2 vymezuje činnosti, provozy, které povolení správního orgánu podléhají. Jedná se o činnosti spočívající ve vypouštění znečišťujících látek ze stacionárních zdrojů. Na základě uvedeného lze dovodit, že činnosti v této příloze neuvedené a vypouštění znečišťujících látek z mobilních zdrojů jsou činnosti povolené a lze je podřadit pod obecné užívání.

Stacionárním zdrojem je třeba rozumět ucelenou technicky dále nedělitelnou stacionární technickou jednotku nebo činnost, která znečišťuje nebo by mohla znečišťovat ovzduší (pokud nejde o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů)<sup>79</sup>. Všem známým příkladem stacionárního zdroje, který lze podřadit pod obecné užívání, je kotel na tuhá paliva.

Rozhodným faktorem pro posouzení obecného užívání je přípustná úroveň znečišťování, která je daná vyšší obecných emisních limitů<sup>80</sup> a emisních stropů<sup>81</sup>, jež stanovují nejvýše přípustné množství znečišťujících látek vypouštěných do ovzduší, dále technické podmínky provozu a přípustná tmavost kouře.

Ačkoliv zákon o ochraně ovzduší přímo nevymezuje obecné užívání, umožňuje omezení některých činností prováděných v rozsahu obecného užívání. Konkrétně stanoví, že „v otevřeném ohništi lze spalovat jen suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými

---

<sup>79</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 2 písm. e).

<sup>80</sup> Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o ochraně ovzduší, § 2 písm. j).

<sup>81</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 2 písm. j).

*látkami*<sup>82</sup>. Také obsahuje zmocňovací ustanovení, kterým umožňuje obci, aby obecně závaznou vyhláškou stanovila podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění nebo možnost jeho spalování zakázat, pokud zajistí jiný způsob pro jeho odstranění podle jiného právního předpisu (zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech)<sup>83</sup>.

Mobilním zdrojem se podle § 2 písm. f) zákona o ochraně ovzduší rozumí „*samohybná a další pohyblivá, případně přenosná technická jednotka vybavená spalovacím motorem, pokud tento slouží k vlastnímu pohonu nebo je zabudován jako nedílná součást technologického vybavení*“. Mezi takové zdroje znečišťování lze zařadit motorová vozidla, plavidla nebo letadla. Jedná se tedy o zdroje, jejichž užívání není podmíněno povolením ze strany orgánu ochrany ovzduší<sup>84</sup>.

Obdobně jako u stacionárních zdrojů, zákon o ochraně ovzduší umožňuje užívání mobilních zdrojů omezit. K omezení typicky dochází v případech vyhlášené smogové situace, tedy za stavu mimořádného znečištění ovzduší, kdy dochází v souladu s regulačními řády<sup>85</sup> obcí k omezení provozu silničních motorových vozidel. Vznik a ukončení smogové situace vyhláší Ministerstvo životního prostředí. Jiným způsobem omezení v této oblasti může být zavedení nízkoemisních zón s omezením provozu některých silničních vozidel, resp. povolení vjezdu pouze emisním kategoriím silničních vozidel<sup>86</sup>.

### 3.1.2 Zvláštní užívání ovzduší

Zvláštní užívání ovzduší spočívá v činnostech, v rámci kterých dochází k znečišťování ovzduší prostřednictvím některých specifických zdrojů. Jedná se o provozování stacionárních zdrojů znečišťování, které jsou uvedeny v příloze č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, konkrétně zdrojů z oblasti energetiky, nakládání s odpady a odpadními vodami, zdrojů tepelného zpracování odpadu, výroba a zpracování kovu a plastu, zpracování nerostných surovin,

---

<sup>82</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 16 odst. 4.

<sup>83</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 16 odst. 5.

<sup>84</sup> Orgánem ochrany ovzduší je Ministerstvo životního prostředí, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo obecní úřad, přičemž příslušnost jednotlivých orgánů ochrany ovzduší je vymezena § 11 Zákon o ochraně ovzduší.

<sup>85</sup> Regulační řád obsahuje opatření k omezení provozu silničních motorových vozidel a má formu nařízení

<sup>86</sup> Zákon o ochraně ovzduší, §14 odst. 1 – „*silniční motorová vozidla označená emisní plaketou s uvedením příslušné emisní kategorie podle prováděcího právního předpisu, silniční motorová vozidla uvedená v příloze č. 8 k tomuto zákonu a silniční motorová vozidla označená emisní plaketou vydanou v jiném státě, pokud podmínky pro označení silničních motorových vozidel emisní plaketou a podmínky provozu v nízkoemisní zóně v tomto státě jsou obdobné jako podmínky stanovené tímto zákonem.*“

chemického průmyslu, potravinářského, dřevozpracujícího a ostatního průmyslu, chovu hospodářských zvířat. Dále znečišťujících zdrojů v oblasti použití organických rozpouštědel, nakládání s benzínem a ostatní stacionární zdroje, jejichž roční emise přesahují stanovené limity.

Zvláštní užívání ovzduší je stejně jako zvláštní užívání jiných statků realizováno na základě aktu aplikace práva vydaného vždy jmenovitě uvedenému subjektu, kterým může být jak fyzická, tak právnická osoba.

Povolení provozu stacionárního zdroje vydává orgán ochrany ovzduší, kterým v případě tohoto povolení je vždy krajský úřad<sup>87</sup>. Krajský úřad povolením stanoví obsah a podmínky provozování konkrétního stacionárního zdroje. Podmínky stanovené v povolení jsou závazné a jsou jimi vždy stanoveny emisní limity<sup>88</sup>; způsob, podmínky a četnost zjišťování úrovně znečišťování; emisní stropy; povinnost u některých typů stacionárních zdrojů vydat provozní řád; dále jsou to technické a zvláštní podmínky provozu; kompenzační opatření, pokud byla uložena; podmínky pro umístění stacionárního zdroje; podmínky pro zkušební provoz podle stavebního zákona; v případě tepelného zpracování odpadu stanovení množství odpadu a určení kategorií odpadu, které lze spalovat a specifikaci minimálních a maximálních hmotnostních limitů<sup>89</sup>.

Podle § 12 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší může krajský úřad povolení provozu stacionárního zdroje vydat na dobu časově omezenou. Při rozhodování o době, na kterou povolení vydá, vychází z obvyklé doby životnosti posuzovaného stacionárního zdroje. V případě, že ve stacionárním zdroji má být tepelně zpracováván odpad, tak lze povolení vydat nejdéle na dobu 25 let.

Kromě podmínek stanovených povolením je provozovatel<sup>90</sup> stacionárního zdroje dále povinen dodržovat povinnosti vymezené v § 17 zákona o ochraně ovzduší. Jednou ze základních povinností provozovatele je provozovat stacionární zdroj pouze na základě a v souladu s povolením provozu. Jako další povinnosti lze na příklad uvést povinnost dodržovat emisní limity, emisní stropy, technické podmínky a přípustnou tmavost kouře,

---

<sup>87</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 11 odst. 2 písm. d).

<sup>88</sup> Emisní limity se stanovují povolením nebo jsou jako specifické emisní limity stanoveny vyhláškou č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>89</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 12 odst. 4.

<sup>90</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 2 písm. h): Provozovatelem se rozumí „právnická nebo fyzická osoba, která stacionární zdroj skutečně provozuje; není-li taková osoba známa nebo neexistuje, považuje se za provozovatele vlastník stacionárního zdroje“.

ve stacionárním zdroji spalovat pouze paliva, která splňují požadavky na kvalitu paliv, umožnit oprávněným osobám přístup ke stacionárnímu zdroji, používaným palivům za účelem kontroly dodržování povinností, zjišťovat úroveň znečišťování a další. Specifické povinnosti jsou pak stanoveny pro osoby nakládající s vybranými výrobky pro opravy nátěru silničních vozidel, barvami a laky a pro dodavatele motorového benzínu nebo motorové nafty.

Na rozdíl od obecného užívání je zvláštní užívání ovzduší spojeno, až na výjimky, s poplatkovou povinností, kdy provozovatel stacionárního zdroje za znečišťování ovzduší je zatížen poplatkem za znečišťování, a to v souladu s principem „poplatník platí“<sup>91</sup>. Znečišťující látky, které podléhají zpoplatnění, sazby poplatků a koeficient úrovně emisí, jako vstupní parametry, ze kterých se poplatek vypočítává, jsou upraveny v příloze č. 9 k zákonu o ochraně ovzduší.

### **3.1.3 Opatření k nápravě a přestupky**

Mají-li být opatření k regulaci znečišťování ovzduší efektivní a dodržována, je nezbytné také upravit postihy za jejich nedodržování a v případě ovzduší také nápravná opatření. V případě obou nástrojů se jedná o nástroje represivní. Jedná se o sekundární povinnost, která vzniká v důsledku porušení stanovených podmínek či povinností, tedy povinností primárních. Rozdíl mezi přestupky a nápravnými opatřeními ale spočívá v tom, že pokuty za přestupky mají mít primárně preventivní, odstrašující charakter, tedy předcházet protiprávnímu chování. Cílem nápravných opatření je odstranění, náprava závadného stavu.

Zákon o ochraně ovzduší v § 22 upravuje opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu stacionárního zdroje. V § 23 upravuje skutkové podstaty přestupku, kterých se mohou dopustit fyzické osoby, a v § 25 přestupky právnických osob a fyzických podnikajících osob.

Nápravné opatření spočívá v uložení povinnosti provozovateli, aby v přiměřené lhůtě provedl opatření ke zjednání nápravy s tím, že pokud tak provozovatel neučiní, tak příslušný orgán ochrany ovzduší je oprávněn vydat rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje<sup>92</sup>. Orgán ochrany ovzduší je tedy v takovém případě oprávněn vydat rozhodnutí o uložení nápravného opatření, kterým může být na příklad povinnost provést opravu, výměnu nebo seřízení stacionárního zdroje, a pokud provozovatel uložené opatření nesplní, tak může

---

<sup>91</sup> Jeden ze základních právních principů ochrany životního prostředí.

<sup>92</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 22 odst. 1.

dojít k nařízení zastavení provozu stacionárního zdroje. S ohledem na účel a smysl nápravných opatření, by lhůta k provedení opatření měla být, s ohledem na proveditelnost opatření, co nejkratší.

Pro úplnost je nutné uvést, že nařízení nápravného opatření nevyklučuje souběžné sankční řízení.

Přestupkem je protiprávní jednání, které je společensky škodlivé, které je v zákoně za přestupek výslovně označeno, a které vykazuje znaky zákonem stanovené, nejde-li o trestný čin<sup>93</sup>. Pro potřeby této diplomové práce jsou rozhodné přestupky, v jejichž skutkových podstatách je vyjádřeno jednání v rozporu s obecným a zvláštním užíváním ovzduší.

V případě obecného užívání lze na příklad uvést skutkovou podstatu přestupku dle § 23 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, podle které se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v otevřeném ohništi pálí i jiné materiály než suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami, nebo pokud fyzická osoba spaluje ve stacionárním zdroji paliva neurčená výrobcem stacionárního zdroje<sup>94</sup>.

Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba jedná nad rámec rozsahu obecného užívání, zejména pokud v otevřeném ohništi spálí jiné materiály než suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami<sup>95</sup>, pokud tepelně zpracuje odpad ve stacionárním zdroji, ve kterém takové zpracování není povoleno<sup>96</sup>. Jako jednání v rozporu se zvláštním užíváním lze uvést na příklad přestupek dle § 25 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně ovzduší, podle kterého se právnícká osoba nebo fyzická podnikající osoba dopustí přestupku tím, že jako provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č 2 k zákonu o ochraně ovzduší tento zdroj neprovozuje v souladu s podmínkami pro provoz stanovených zákonem o ochraně ovzduší<sup>97</sup>, nebo pokud takovýto provozovatel nedodržuje emisní limity, emisní stropy nebo technické podmínky provozu<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, § 5: „Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.“

<sup>94</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 23 odst. 1 písm. c).

<sup>95</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 25 odst. 1 písm. d).

<sup>96</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 25 odst. 1 písm. e).

<sup>97</sup> „Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako provozovatel stacionárního zdroje v rozporu s § 17 odst. 1 písm. a) neuvede do provozu nebo neprovozuje stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k tomuto zákonu nebo technologie související s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, které mají vliv na úroveň znečištění, v souladu s podmínkami pro provoz tohoto stacionárního zdroje stanovenými tímto zákonem nebo jeho prováděcími právními předpisy, výrobcem nebo dodavatelem“.

<sup>98</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 25 odst. 1 písm. h).

Príslušným orgánem ochrany ovzduší k řízení o nápravných opatřeních a o přestupcích je obecní úřad s rozšířenou působností, a to vždy pokud je pachatelem fyzická osoba<sup>99</sup>. Pokud je pachatelem právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, pak je příslušným správním orgánem Inspekce životního prostředí, pokud byly porušeny povinnosti při provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze 2 k zákonu o ochraně ovzduší, v ostatních případech obecní úřad obce s rozšířenou působností.<sup>100</sup>

### 3.2 Veřejné užívání vody

Otázka veřejného užívání a ochrany vod je v současné době předmětem široké jak společenské, tak zejména politické diskuze. Tato problematika je tak zásadní zejména s ohledem na ubývání zdrojů podzemních vod a ve svém důsledku tedy i vod povrchových. Je snahou ústavně zakotvit ochranu vod. Jedno z navrhovaných řešení je deklarovat LZPS, že vodní zdroje jsou ve veřejném užívání a spravuje je stát. Jiným zvažovaným přístupem je zakotvit v Ústavě potřebu šetrného využívání vodních zdrojů. Jiný návrh předpokládá, že voda by měla být ústavně zakotvena předmětem vlastnictví, a to ve vlastnictví České republiky<sup>101</sup>.

Účinný vodní zákon v § 2 odst. 9 obecně definuje nakládání s vodami, a to jak povrchovými, tak podzemními. Za nakládání s vodami v obecné rovině považuje jejich vzdouvání pomocí vodních děl, využívání jejich energetického potenciálu, jejich využívání k plavbě nebo k plavení dřeva, k chovu ryb nebo vodní drůbeže, jejich odběr, vypouštění odpadních vod do nich a další způsoby, jimiž lze využívat jejich vlastnosti nebo ovlivňovat jejich množství, průtok, výskyt nebo jakost.

Toto vymezení v sobě obsahuje jak činnosti podřaditelné pod obecné užívání, tak i činnosti podléhající povolení, tedy činnosti v režimu zvláštního užívání. Toto obecné vymezení veřejného užívání vod je tedy východiskem pro navazující ustanovení vodního zákona, kterými je úžeji vymezeno obecné a zvláštní užívání vod. Společné pro obě formy užívání jsou také obecné povinnosti uživatele k nakládání s vodami vyplývající z § 5 vodního zákona, jejichž „*smyslem je ve veřejném zájmu zabránit narušování životního prostředí*“<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 22 odst. 1, § 24.

<sup>100</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 22 odst. 1, § 26 odst. 1.

<sup>101</sup> Sněmovna dala šanci ústavnímu zakotvení ochrany vody. In [pravniprostor.cz](http://www.pravniprostor.cz) [online]. [cit. 2021-10-21]. Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/aktuality/snemovna-dala-sanci-ustavnimu-zakotveni-ochrany-vody>

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR č. j. 25 Cdo 10/2013 ze dne 28. 1. 2015.

Mezi tyto povinnosti patří povinnost dbát o ochranu povrchových nebo podzemních vod, zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání, nebo dbát na jejich nezneškodnocování a neporušovat jiné zvláštními předpisy chráněné veřejné zájmy.<sup>103</sup> Speciální povinnost je ukládána tomu, kdo vody využívá k výrobním účelům. Takový subjekt je povinen přijímat „účinné úpravy vedoucí k hospodárnému využívání vodních zdrojů a zohledňující nejlepší dostupné technologie“<sup>104</sup> Zvláštní povinnosti jsou pak stanoveny pro provádění staveb.<sup>105</sup>

### 3.2.1 Obecné nakládání s povrchovými vodami

Vodní zákon vymezuje obecné užívání vod v § 6 a § 7. Vodní zákon v souvislosti s obecným užíváním hovoří o obecném nakládání s povrchovými vodami a stanoví, že „každý může na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení.“, přičemž povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu není třeba ani „k zachycování povrchových vod jednoduchými zařízeními na jednotlivých pozemcích a stavbách nebo ke změně přirozeného odtoku vod za účelem jejich ochrany před škodlivými účinky těchto vod“ a „k užívání povrchových vod k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel“.

Pod obsah obecného užívání vod lze tedy podřadit jakoukoliv činnost, která není zakázána, a při které uživatel odběrem či užíváním vod uspokojuje své vlastní potřeby. Současně ale stanovuje základní mantinel odběru a nakládání s povrchovou vodou tak, že k odběru není třeba zvláštního technického užívání. Jinými slovy, pokud k odběru povrchové vody je nezbytné zvláštní technické zařízení, nejedná se o obecné nakládání s povrchovými vodami. Znakem charakterizující obecné nakládání s vodami je také bezúplatnost. Obecné nakládání není spojeno s nějakou náhradou vlastníkově vody nebo pozemku, ze kterého je prováděn odběr nebo jiné obecné užívání povrchové vody, neboť voda není ve vlastnictví nikoho.

Činnostmi v rámci obecného užívání vod mohou být na příklad využití vod pro chov ryb či vodních živočichů pro vlastní potřebu, pro rekreaci, pro sportovní aktivity. Může to ale být také vytváření jednoduchých přehrad, retenčních nádrží, žlabů a jezů, pokud

---

<sup>103</sup> Vodní zákon, § 5 odst. 1.

<sup>104</sup> Vodní zákon, § 5 odst. 2.

<sup>105</sup> Vodní zákon, § 5 odst. 3.

je to nezbytné pro ochranu před škodlivými účinky vod, aby se na příklad předešlo podmáčení stavby.

Oprávnění bez povolení vytvářet jednoduché stavby, ale nelze zaměňovat s realizací vodních děl ve smyslu § 55 vodního zákona. Podle tohoto ustanovení je za vodní dílo považována stavba, která „slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem“. Vodním dílem v tomto smyslu může být například přehrada, hráze, vodní nádrže, jezy, studny, stavby na ochranu před povodněmi a další. Na rozdíl od jednoduchých vodních staveb, které jsou obsahem obecného užívání, realizace těchto vodních děl podléhá povolení vodoprávního úřadu. Z uvedeného je zřejmé, že hranice určující vodní dílo a jednoduchou vodní stavbu může být velmi tenká a nejasná. Zákonodárce vznik možných sporů předpokládal, proto stanovil, že v případě pochybností o charakteru stavby rozhodne místně příslušný vodoprávní úřad.<sup>106</sup>

Také by bylo chybné nesprávně se domnívat, že pod pojem obecné užívání lze podřadit činnosti, které by bez omezení zasahovali do přirozeného koryta vodního toku. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší soud rozsudkem č. j. 22 Cdo 1696/2016 ze dne 27. 6. 2018, jenž se zabýval případem žalobkyně, která se domáhala ochrany vlastnických práv k pozemkům s tím, že žalovaní vstupují na její pozemky a neodbornými zásahy prohlubují strouhy pro svádění vyvěrající užitkové vody. Nejvyšší soud tímto rozsudkem dospěl výkladem § 2 odst. 9, § 6, § 46 odst. 1, § 50 písm. a), b) vodního zákona k závěru, že zásahy do vodního koryta, které vodní koryto rozšiřují, prohlubují a následně dochází k zanášení pozemku žalobkyně naplaveninami, nelze považovat za obecné nakládání s povrchovými vodami ve smyslu § 6 vodního zákona, a protože žalovaní neprokázali existenci povolení vodoprávního úřadu k takovému nakládání, nesvědčilo jim právo zásahu do koryta vodního toku nacházející se na pozemcích žalobkyně.

Bližší vysvětlení si také zaslouží obsah obecného užívání povrchových vod k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel je třeba vykládat ve spojení se zákonem o vnitrozemské plavbě, který vymezuje vodní cesty a jejich správu, podmínky provozování plavidel a vodní dopravy na vnitrozemských vodních tocích a pravidla plavebního provozu. Zákon o vnitrozemské plavbě také vymezuje, co je plavbou a plavidlem. Za plavbu

---

<sup>106</sup> Vodní zákon, § 55 odst. 4.



se považuje pohyb nebo stání plavidla na vodní cestě<sup>107</sup>, přičemž vodní cestu je třeba chápat jako vodní tok nebo jiný útvar povrchové vody, na kterém lze provozovat plavidla<sup>108</sup>. Plavidlem je dle § 2 písm. d) zákona o vnitrostátní plavbě ovladatelné těleso určené k pohybu nebo stání na vodě, zejména za účelem přepravy osob a nákladu nebo nesení strojů a zařízení.

Obsah obecného užívání vod je vodním zákonem vymezen nejen rozsahem povolených činností, ale také povinnostmi uživatelů. „*Při obecném nakládání s povrchovými vodami se nesmí ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných*“<sup>109</sup>. Provozovatelům plavidel a přístavů vodní zákon stanovuje podmínky pro obecné užívání povrchových vod k plavbě v § 7 odst. 2 až 7, kterým také stanoví omezení některých činností (např. je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory na nádržích určených pro chov ryb).

Obecné užívání vod je tedy přípustné pouze u vod povrchových. Vodní zákon vymezuje činnosti, které lze považovat za užívání bez povolení nebo souhlasu a s těmito činnostmi spojuje požadavek na splnění zákonem stanovených povinností uživatelem. Dochází-li ale k porušování stanovených povinností nebo k ohrožení bezpečnosti osob, může být i jinak obecně povolené obecné užívání upraveno, omezeno nebo i zakázáno. Takové omezení pak má formu rozhodnutí nebo opatření obecné povahy<sup>110</sup>. Příkladem takového omezení může být Návštěvní řád Národního parku Šumava<sup>111</sup>. Tento umožňuje provozovat vodní sporty (např. splouvat řeky) na úsecích vodních toků Vydry, Otavy a Vltavy s omezením období roku, denní doby, stavem vody, druhem a počtem plavidel a v úseku Soumarský Most – most u Pěkné vodních toků Teplá Vltava, na kterém je provozování sportů podmíněno placenou registrací. Takovým vyhrazeným úsekem je na příklad úsek Modrava – Antýgl na vodním toku Vydry, na kterém je povoleno splouvání pouze o sobotách, nedělích, svátcích, a to v období březen až květen, v čase 8:00 – 18.00 hod, a to pouze kajaky a na kanoích. Regulace splouvání Teplé

---

<sup>107</sup> Zákon o vnitrozemské plavbě, § 5 písm. b).

<sup>108</sup> Zákon o vnitrozemské plavbě, § 5 písm. a).

<sup>109</sup> Vodní zákon, § 6 odst. 3.

<sup>110</sup> Vodní zákon, § 6 odst. 4 „*Vodoprávní úřad může obecné nakládání s povrchovými vodami rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy bez náhrady upravit, omezit, popřípadě zakázat, vyžaduje-li to veřejný zájem, zejména dochází-li při něm k porušování povinností podle odstavce 3 nebo z důvodu bezpečnosti osob.*“

<sup>111</sup> Opatření obecné povahy ze dne 15. 6. 2020 vydané Správou Národního parku Šumava pod značkou SZ NPS 03176/2020/10-NPS 05881/2020. In [npsumava.cz](http://npsumava.cz)[online]. [cit. 2021-10-21]. Dostupné z: [http://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2020/07/oop\\_finalni1.pdf](http://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2020/07/oop_finalni1.pdf)

Vltavy podmíněného registrací je odůvodněna zejména tím, že tento předmětný úsek Teplé Vltavy je Evropsky významnou lokalitou Šumavy a spadá tedy do sítě NATURA 2000.

### **3.2.2 Zvláštní užívání vod**

Výkon některých činností spojených s nakládáním s vodami vodní zákon váže na povolení, souhlas nebo vyjádření. Tyto administrativněprávní nástroje vodního práva jsou zakotveny v § 8 až § 18 vodního zákona. Souhlas a vyjádření jsou nástroje, které se zaměřují na činnosti, jež přímo nejsou nakládáním s vodami ve smyslu vodního zákona, ale mohou ovlivnit nebo ovlivňují vodní prostředí. Souhlas slouží jako podklad pro správní řízení o povolení činnosti nebo o záměru stavby na pozemku, na kterém se nachází koryto vodního toku, zřizování dálkových potrubí, k těžbě nerostů a další činnosti taxativně vymezené § 17 odst. 1 vodního zákona. Vyjádření vydávané vodoprávním úřadem dle § 18 vodního zákona je svou podstatou předběžnou informací o tom, zda plánovaný záměr, který souvisí s vodami, je z hlediska ochrany vod možný. Vzhledem k povaze a účelu souhlasu a vyjádření se těmito nástroji vodního práva tato práce nebude více věnovat, neboť se na rozdíl od povolení, nejedná primárně o nástroje, jimiž dochází ke vzniku zvláštního užívání vod.

Povolení. Obecně lze říci, že činnosti podléhající nějakému povolovacímu režimu, jsou činnosti, které svou povahou mohou být obecným užíváním, ale intenzita užívání je vyšší, nebo jinak významnější z hlediska zachování zejména kvality a množství vod. Jinými slovy k nakládání s vodami je povolení potřeba vždy, pokud se nejedná o nakládání v režimu obecného užívání. Výjimku z tohoto pravidla tvoří situace, kdy vodní zákon přímo předpokládá nahrazení povolení jiným správním aktem, na příklad integrovaným povolením podle zákona o integrované prevenci.

Povolení je nejvýznamnějším administrativně právním nástrojem. Vodní zákon v § 8 až § 16 upravuje povolení k nakládání s vodami, povolení k vybraným činnostem, které mohou ovlivnit vodní poměry, nebo řešící problematiku vodních děl a povolení k vypouštění odpadních vod obsahující zvláště nebezpečné látky do kanalizace.

Na rozdíl od obecného užívání lze na základě povolení umožnit nakládání také s vodami podzemními. Vodní zákon v § 8 nabízí demonstrativní výčet činností, které jsou nejčastějšími typy nakládání s vodami a k nimž je potřeba povolení. Mezi takovéto činnosti lze tedy podřadit v případě povrchových i podzemních vod jejich odběr (např. čerpání vody motorovým čerpadlem) a akumulaci (povolení je potřeba pro vodní díla jako jsou vodní přehrady, nádrže,

a jiné). V případě povrchových vod to je dále také vzdouvání vod, využití energetického potenciálu vod (vodní elektrárny) nebo užívání vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, a to jak za účelem podnikání, tak účelem jiným. Podzemní vody lze na základě povolení dále užívat také k jejich čerpání za účelem snižování jejich hladiny, k umělému obohacování podzemních zdrojů vod povrchovou vodou. U povrchových i podzemních vod vodní zákon dále připouští jiné blíže nespecifikované činnosti, vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních a další činnosti upravené § 8 vodního zákona.

Vodní zákon dále taxativně vymezuje druhy nakládání s vodami, které byť nejsou svou povahou obecným užíváním, tak nepodléhají povolení. Jedná se o hydrologické průzkumy, odběry vod pro zjišťování a hodnocení jejich stavu, jednorázové odběry vod v případech záchranných prací (požáry, jiné živelné pohromy), nakládání s povrchovými vodami při cvičení a zásahu bezpečnostních a ozbrojených sil. Dále povolení podléhají případy, kdy dochází k využívání energetického potenciálu podzemních vod, přičemž nedochází k odběru nebo čerpání podzemní vody, když dochází k užívání důlních vod organizací při hornické činnosti pro její vlastní potřebu nebo k vypouštění důlních vod organizací nebo při vypouštění odpadních vod z odlehčovacích komor do vod povrchových<sup>112</sup>. Podmínky pro tyto činnosti jsou pak upraveny právními předpisy upravující jednotlivé oblasti, na příklad zákon o geologických pracích, zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, nebo horní zákon. Zjišťování a hodnocení stavu povrchových a podzemních vod je dále upraveno § 21 vodního zákona.

Specifika jednotlivých způsobů nakládání s vodami se nutně odráží v obsahu povolení k nakládání s vodami, které má formu rozhodnutí. Obecně lze říci, že povolení musí obligatorně stanovit účel a rozsah nakládání s vodami a současně stanovit povinnosti a případně podmínky, za kterých se povolení vydává. Účelem odběru podzemní vody může být na příklad výroba pramenité vody. Rozsahem může být údaj o povoleném množství odebrané vody za měsíc nebo rok. Konkrétní náležitosti povolení k nakládání s vodami upravuje vyhláška č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Vodní zákon v § 9 také vymezuje podmínky pro povolení u některých specificky vykonávaných činností (např. odběr podzemní vody za účelem výroby kojenecké nebo pramenité vody) a stanoví nejzazší možnou platnost, na kterou může být povolení vydáno,

---

<sup>112</sup> Vodní zákon, § 8 odst. 3.

a to 4 roky v případě, kdy je povolováno vypouštění odpadních vod se zvláště nebezpečnými závadnými látkami nebo nebezpečnými závadnými látkami podle přílohy č. 1 vodního zákona (např. látky s karcinogenními vlastnostmi, rtuť). V případě nakládání s vodami pro jejich energetický potenciál je povolení vydáváno na dobu minimálně 30 let. V ostatních případech je doba platnosti povolení nejvýše na dobu 10 let.

Obligatořním podkladem pro povolení ke zvláštnímu užívání vod je stanovisko správce dotčeného povodí. Správce povodí<sup>113</sup> posuzuje soulad zamýšlené činnosti se zájmy, které chrání vodní zákon. Posuzuje zejména to, jak záměr může ovlivnit vodní poměry, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod. Správce povodí ovšem není v řízení dotčeným orgánem, proto jeho stanovisko není dle § 54 vodního zákona závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu a není tedy pro vodoprávní úřad závazné.

Obligatořním podkladem pro vydání povolení k nakládání s podzemními vodami je potom vyjádření osoby s odbornou způsobilostí. Takovou osobou je hydrogeolog. Bližší požadavky na tuto oprávněnou osobu upravuje zákon o geologických pracích.

Povolení se vydává v rámci vodoprávního řízení před správním orgánem. Řízení o povolení nakládání s vodami je řízením o žádosti. Vodoprávní úřad nemůže takové řízení zahájit z moci úřední, neboť předpokladem zahájení řízení je potřeba konkrétní osoby nakládat s vodami způsobem, který k takové činnosti vyžaduje povolení. Vodní zákon má v § 115 speciální procesní úpravu vodoprávního řízení, která stanovuje odchylky od obecné úpravy správního řízení obsažené ve správním řádu. Význam stanovení specifických pravidel pro vodoprávní řízení shrnul v rozsudku č. j. 8 As 72/2012-46 ze dne 6. 8. 2013 Nejvyšší správní soud, když uzavřel, že: *„Účelem § 115 vodního zákona je stanovit specifická pravidla pro průběh vodoprávního řízení. Tyto odlišnosti vyplývají ze specifického předmětu vodoprávního řízení.(-) Voda je komoditou, která se vyskytuje v omezeném množství a má zásadní význam pro území, ve kterém se nachází. Rozhodnutí podle vodního zákona jsou specifická tím, že mohou mít dopady na relativně velkém území a rovněž tím, že rozhodnutím ve vodoprávním řízení může být kapacita využití vodního zdroje v území vyčerpána i pro případné další budoucí zájemce. Právě proto obsahuje vodní zákon v § 115 zvláštní úpravu účastenství ve vodoprávních řízeních, pravidla pro uveřejňování termínů ústních jednání, lhůty, ve kterých musí být účastníci seznámeni s termínem jednání, požadavek součinnosti více místně*

---

<sup>113</sup> Vodní zákon, § 54 odst. 3: „Správci povodí poskytují pro činnost vodoprávních úřadů a pro činnost České inspekce životního prostředí podle § 112, na jejich žádost, technické, ekonomické a jiné údaje, pokud je mají k dispozici.“

*příslušných vodoprávních úřadů, pokud se záležitost týká více obvodů místní příslušnosti, či pravidla o účastenství subjektů, jejichž cílem je ochrana životního prostředí. Účelem těchto pravidel však není vytvořit zcela samostatný typ vodoprávního řízení, ale zajistit, aby byly chráněny zvláštní zájmy, vyplývající právě z předmětu úpravy vymezeného vodním zákonem“.* Vydání povolení, které je svou povahou správním rozhodnutím, se tedy řídí vodním zákonem a subsidiárně správním řádem. Subsidiarita správního řádu plyne z § 2 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Tímto zvláštním zákonem je vodní zákon.

Pro úplnost je vhodné uvést, kdo jsou vodoprávní úřady. Vodoprávními úřady jsou podle § 104 vodního zákona obecní úřady, újezdní úřady na území vojenských újezdů, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ministerstva<sup>114</sup> jako ústřední vodoprávní úřad. Působnost jednotlivých vodoprávních úřadů je blíže vymezena § 105 až § 108 vodního zákona. Působnost obecních úřadů je omezena pouze na rozhodování o úpravě, omezení, případně zákazu obecného užívání dle § 6 odst. 4 vodního zákona. Obecní úřady obce s rozšířenou působností vykonávají působnost vodoprávního úřadu o žádosti o povolení nakládání s povrchovými a podzemními vodami, kromě povolování nakládání s vodami, které jsou v působnosti krajského úřadu. V působnosti krajského úřadu je povolování nakládání s vodami k využívání energetického potenciálu na významných vodních tocích v případech, kdy si to vyhradí, povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových ze zdrojů znečištění o velikosti 10 000 ekvivalentních obyvatel nebo více. Krajský úřad dále rozhoduje o vypouštění odpadních vod z těžby a zpracování uranových rud a jaderných elektráren a odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečných závadných nebo nebezpečných závadných látek podle přílohy č. 1 do vod povrchových a vypouštění odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečné závadné látky nebo prioritní nebezpečné látky do kanalizace a o dalších činnostech dle § 107 vodního zákona.

Specificky je působnost vodoprávního úřadu vymezena v případě vojenských újezdů. Vojenské újezdy jsou vojenské prostory určené k výcviku a působení ozbrojených sil, především armády. Vojenský újezd je územní správní jednotkou státu a je spravován újezdním úřadem<sup>115</sup>. V současné době jsou na území České republiky čtyři vojenské újezdy, a to Březina, Boletice, Libavá a Hradiště. Působnost vojenských újezdů je podle § 105 odst. 2

---

<sup>114</sup> Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo obrany

<sup>115</sup> Zákon o zajišťování obrany ČR.

vodního zákona vymezena rozsahem působnosti svěřené obecním úřadům, obecním úřadům, obcí s rozšířenou působností a krajským úřadům.

### **3.2.3 Exces z obecného užívání a nakládání s vodami bez povolení**

S jednáním spočívajícím v neoprávněném nakládání s vodami vodní zákon spojuje sankce. Jako nepovolené nakládání s vodami je třeba chápat nejen nakládání absolutně bez povolení, ale také nakládání nad rámec vydaného povolení. Může dojít také k excesu z obecného užívání, a to v případech, kdy je s vodami nakládáno nad rámec obecného užívání vymezeného vodním zákonem.

Skutkové podstaty přestupků dle vodního zákona můžeme rozdělit na přestupky, jejichž pachatelem může být běžná, nepodnikající, fyzická osoba, a na přestupky, jejichž pachatelem může být právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba. V rámci těchto skupin lze skutkové podstaty přestupků dále vnitřně dělit podle postavení a vztahu k nakládání s vodami, vodním dílům, nebo činnostem<sup>116</sup>.

Vodní zákon v § 116 až § 125 vymezuje přestupky fyzických osob, které dále člení na porušení obecných povinností; porušení povinnosti při užívání povrchových vod k plavbě; porušení jiných povinností při nakládání s vodami; porušení povinností vlastníků a staveb vodních děl; porušení povinností vlastníků pozemků, staveb a zařízení; porušení povinností vlastníků pozemků, staveb a zařízení a vlastníků movitého majetku v ochraně před povodněmi; porušení povinností při zacházení se závadnými látkami; porušení povinností při havárii; porušení povinnosti správce drobného vodního toku a porušení povinnosti poplatníka.

Z hlediska nakládání s vodami bez povolení nebo v rozporu s povolením stran fyzických osob je významné ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona a § 118 odst. 1 písm. a) vodního zákona.

Podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona se přestupku dopustí fyzická osoba tím, že „*nakládá s povrchovými vodami podle § 8 odst. 1 vodního zákona bez povolení k nakládání s vodami*“, za což může být uložena pokuta do výše 100 000,- Kč, přičemž současně stanoví

---

<sup>116</sup> Gregorová, Jana; Kašpárková, Hana; Kliková, Alena; Poláčková, Marie; Studnička, Martin; Večeřová, Jitka  
Vodní zákon: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-10-20]. ASPI\_ID KO254\_p12001CZ.  
Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

výměru pokuty a vyšší sazbu (do 500 000,- Kč) v případě neoprávněného odběru povrchových a podzemních vod<sup>117</sup>.

Podle § 118 odst. 1 písm. a) vodního zákona se přestupku dopustí fyzická osoba jako oprávněný tím, že „*nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 v rozporu s povolením k nakládání s vodami*“, za což může být postihnut pokutou do výše 500 000,- Kč.

Rozdíl mezi uvedenými přestupky spočívá v tom, že skutkovou podstatu přestupku dle § 116 vodního zákona může naplnit jakákoliv fyzická osoba, kdežto pachatelem přestupku dle § 118 je osoba oprávněná k nakládání s vodami, tedy osoba, které bylo vydáno povolení k nakládání s vodami. Lze tedy zobecnit, že překročí-li fyzická osoba rozsah obecného užívání vod, její jednání bude pravděpodobně kvalifikováno podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona, ale poruší-li fyzická osoba podmínky rozhodnutí vydané vodoprávním úřadem, bude se jednat o přestupek dle § 118 odst. 1 písm. a) vodního zákona.

Skutkové podstaty přestupků právnických osob a podnikajících fyzických osob jsou upraveny § 125a až § 125k vodního zákona a jsou dále vnitřně děleny obdobně jako přestupky fyzických osob. Tato skupina přestupků je na rozdíl od přestupků fyzických osob rozšířena o přestupky, kterých se může dopustit obec porušením povinností dle vodního zákona.

Z hlediska veřejného užívání vod jsou významné skutkové podstaty přestupku dle § 125a odst. 1 písm. b) vodního zákona a dle § 125 odst. 1 písm. c) vodního zákona, které jsou koncipovány shodně jako dříve uvedené přestupky fyzických osob v této oblasti.

Nad rámec uvedeného je nutno uvést, že ačkoliv vodní zákon definuje jednání, které je společensky škodlivé z hlediska zájmu na ochranu kvality a množství vod, neupravuje možnosti ochrany uživatelů vod před omezením či znemožněním obecného užívání vod.

### **3.3 Veřejné užívání lesa**

Les je významný přírodní statek. Jednak plní funkce produkční, neboli hospodářské (především tvorba dřeva), rekreační, ale zejména příznivě působí na klimatické a vodní poměry. Lesy také produkují kyslík, chrání půdu před erozí nebo zachycují prach a jiné nečistoty z ovzduší<sup>118</sup>, a proto vyžadují specifickou ochranu a nastavení pravidel pro jejich užívání.

---

<sup>117</sup> Vodní zákon, § 116 odst. 2-5.

<sup>118</sup> DROBNÍK, J. Ochrana složek životního prostředí. Ochrana lesa. In: Damohorský, Milan a kol., *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 319, marg. č. 1131.

### 3.3.1 Obecné užívání lesa

Základní rozsah obecného užívání lesa je zakotven v § 19 odst. 1 lesního zákona, podle kterého má každý „*právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.*“

Toto právo má charakter veřejnoprávního omezení vlastnického práva a vztahuje se ke všem lesům, kromě lesů nezbytných pro obranu státu, které se řídí zákonem o zajišťování obrany ČR, nebo lesů v národních parcích, do kterých je vstup upraven zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Právo vstupu do lesa je ovšem třeba vykládat restriktivně, striktně dle jazykového významu. Vstupem je myšlen pouze vstup, nikoliv vjezd, a to bez ohledu na dopravní prostředek. Možnosti vjezdu dopravních prostředků potom upravuje § 20 lesního zákona, který stanoví, mimo činnosti hospodaření v lese a výjimky vlastníka lesa, zákaz vjezdu a státní motorových vozidel, jízdu na kole, na koni, na lyžích nebo na saních mimo lesní cesty a vyznačené trasy<sup>119</sup>.

Charakteristickým znakem obecného užívání lesa je neodpovědnost vlastníka lesa za škody na majetku a zdraví uživatelů lesa vyjádřené v konstatování o vstupu do lesa na vlastní nebezpečí. Tento znak je třeba vykládat ve spojení s § 19 odst. 2 lesního zákona, který stanoví, že „*při vstupu do lesa podle odstavce 1 je každý povinen přizpůsobit své jednání stavu přírodního prostředí v lese a zvýšenému nebezpečí, které je se vstupem do lesa spojeno, a dbát své osobní bezpečnosti nebo bezpečnosti osob svěřených. Uvedená povinnost platí i při pohybu na účelových komunikacích v lese, vyznačených stezkách, pěšinách a trasách, odpočinkových místech a tábořištích. Vlastník lesa neodpovídá za škody na majetku, zdraví nebo životě vzniklé při využití práva podle odstavce 1, ledaže by škodu způsobil úmyslně.*“

Z uvedeného plyne, že vlastník veřejné věci odpovídá za škodu pouze v případě, že škoda vznikla jeho úmyslným jednáním.

Obsahem obecného užívání je také oprávnění ke sběru lesních plodů a suchého klestí pro vlastní potřebu, který ale není zákonem blíže upřesněn, a to jak do množství, tak rozsahu. Mohou tak vznikat výkladové problémy, zda je lesními plody myšleno pouze lesní ovoce, nebo také houby, zda je množstvím pro vlastní potřebu myšleno potřeba pro sběrače nebo třeba

---

<sup>119</sup> Lesní zákon, § 19 odst. 2 písm. g), j), odst. 3, 4.



pro rodinu a jak objektivně toto množství určit. S ohledem na uvedené se jeví případné překročení tohoto oprávnění jako nepostižitelné. Na tyto otázky nenabízí odpověď ani judikatura, což nasvědčuje tomu, že řešení těchto otázek není ani pro uživatele ani pro vlastníka lesa tak zásadní, aby případný spor musel být řešen soudní cestou.

Meze obecného užívání lesa nalezneme ve větě poslední § 19 odst. 1 lesního zákona a § 20 odst. 1,2 lesního zákona. Z věty poslední § 19 odst. 1 lesního zákona plyne, že do lesa může každý svobodně a bezplatně vstupovat a sbírat lesní plody a klestí pouze za předpokladu, že les nebude poškozovat, nebude narušovat lesní prostředí a bude dbát pokynů oprávněné osoby. Ačkoliv lesní zákon v § 19 odst. 1 stanoví, že pokyny může dát vlastník, nájemce lesa a jeho zaměstnanci, nelze opominout, že pro uživatele jsou závazné také pokyny lesní strážě, která zajišťuje ochrannou službu v lesích při obecném užívání lesů občany<sup>120</sup>, a která má status úřední osoby ve smyslu § 127 odst. 1 písm. i) trestního zákoníku.<sup>121</sup> Pokyny k užívání lesa ovšem musí být v mezích právních předpisů, nesmí být jimi nepřiměřeně omezováno právo obecného užívání, nebo jeho zbavení. Jinými slovy vlastník sám od sebe svým pokynem nemůže volný vstup do lesa zcela zakázat.

Dočasně omezit nebo vyloučit vstup do lesa ale může dle § 19 odst. 4 lesního zákona orgán státní správy lesů<sup>122</sup>, a to „z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví nebo bezpečnosti fyzických osob“. Omezení nebo vyloučení vstupu do lesa může být nejdéle na dobu 3 měsíců a má formu opatření obecné povahy, přičemž platnost opatření obecné povahy může být prodloužena i opakovaně, nejdéle vždy na dobu 3 měsíců.

Situací, za které je na příklad možné dočasně omezit nebo zakázat vstup do lesa, je nebezpečí pádu větví po větrné kalamitě nebo v době zvýšeného nebezpečí vzniku požárů<sup>123</sup>.

Ustanovení § 20 odst. 1, 2 lesního zákona dále stanovuje meze obecného užívání lesa rozsahem činností, které jsou v lese zakázány. V lese je tedy zakázáno:

„a) rušit klid a ticho,

---

<sup>120</sup> Lesní zákon, § 38.

<sup>121</sup> „Úřední osobou je fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží.“

<sup>122</sup> Orgánem státní správy lesů příslušným k vydání opatření obecné povahy o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa je dle § 48 odst. 2 písm. j) lesního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností, a v případě, že opatření přesahuje správní obvod obce s rozšířenou působností, tak je příslušným správním orgánem krajský úřad dle § 48a odst. 2 písm. j) lesního zákona.

<sup>123</sup> DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. §19 Užívání lesů. In: DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. *Lesní zákon: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-2-15]. ASPI\_ID KO289\_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

- b) provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty,
- c) vyzvedávat semenáčky a sazenice stromů a keřů lesních dřevin,
- d) těžit stromy a keře nebo je poškozovat,
- 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 saních,
- 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 porosty,
- o) znečišťovat les odpady a odpadky.

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

Ačkoliv jsou vymezené zakázané činnosti formulovány jasně, je vhodné některé více upřesnit. Málokdo zřejmě ví, co je ochmet. Ochmet je stejně jako jmelí poloparazitická dřevina, která na rozdíl od jmelí opadává a způsobuje uschnutí hostitelského stromu. „Roste nejčastěji na dubech, je vysoká až 100 cm, kulovitého tvaru, bohatě větvená s opadavými listy, plodem jsou hruškovité až kulovité žluté bobule“<sup>124</sup>.

Problematicky se může jevit aplikace zákazu jízdy a stání motorových vozidel v lese. Tento zákaz, stejně jako ostatní zakázané činnosti, se vztahuje jak k lesním, tak jiným pozemkům, jak jsou vymezeny dříve v kapitole 1.2.3., přičemž podle § 20 odst. 3 lesního zákona se tyto zákazy obecně „nevztahují na činnosti, které jsou prováděny při hospodaření v lese“<sup>125</sup>. Podle § 20 odst. 6 lesního zákona pak „zákaz jezdit a stát v lese s motorovými vozidly neplatí pro zaměstnance orgánu státní správy lesů v obvodu jejich působnosti při výkonu

<sup>124</sup> DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. § 20 Zákaz některých činností v lesích. In: DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. *Lesní zákon: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-2-15]. ASPI\_ID KO289\_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

<sup>125</sup> Hospodařením v lese se dle § 2 písm. d) lesního zákona rozumí „obnova, ochrana, výchova a těžba lesních porostů a ostatní činnosti zabezpečující plnění funkcí lesa“.

*činnosti podle tohoto zákona a pro osoby, které vykonávají činnosti povolené zvláštními předpisy<sup>126</sup>“*

Lesní zákon tedy dopadá jak na lesní cesty nezpevněné, které jsou lesními pozemky, tak lesní cesty zpevněné, které jsou jinými pozemky určené k plnění funkce lesa. Lesní cesty svou povahou slouží primárně k obhospodařování lesních pozemků, čímž naplňují definiční znak účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Z uvedeného tedy plyne, že lesní cesty, zpevněné i nezpevněné, jsou účelovými komunikacemi<sup>127</sup>. V této souvislosti může vyvstat otázka, jaký je tedy vztah mezi zákonem o pozemních komunikacích a lesním zákonem ve vztahu k lesním cestám, konkrétně k rozsahu jejich obecného užívání a úpravě provozu na těchto pozemních komunikacích.

Vztahu zákona o pozemních komunikacích a lesního zákona se zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 10 As 148/2018-38 ze dne 8. 8. 2018, a to konkrétně ve věci, ve které bylo napadeno opatření obecné povahy ve věci stanovení místní úpravy provozu na účelové komunikaci spočívající v umístění dopravního značení „č. B 11 – Zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ s dodatkovou tabulkou „č. E 13- Text nebo symbol“ s textem „MIMO DOPRAVNÍ OBSLUHU“, a to na každém z obou vjezdů na lesní cestu. Stěžovatelka v této věci přímo napadla vztah zákona o pozemních komunikacích a lesního zákona, kdy byla názoru, že mezi těmito zákony neexistuje vztah speciality vždy a za všech okolností, jak dovodil krajský soud, ale že je nezbytné tento vztah hodnotit vždy individuálně, přičemž argumentovala rozsudkem Nejvyššího soudu č. j. 33 Odo 449/2005 ze dne 22. 2. 2006, ze kterého plyne, že zákon o pozemních komunikacích a lesní zákon obstojí vedle sebe. Nejvyšší správní soud v této věci dospěl k závěru, *„že pokud dle rozsudku NS oba zmíněné předpisy „obstojí vedle sebe“ jako celky, neznamená to automaticky, že žádná z norem některého z obou zákonů nemůže být ve vztahu speciality k normě druhého předpisu. Zásada, dle níž má přednost úprava zvláštní před úpravou obecnou (lex specialis derogat legi generali), se týká vztahu jednotlivých norem, nikoliv zákona jako celku. Vztah speciality lesního zákona vůči zákonu o pozemních komunikacích byl již dříve předmětem výkladových sporů. To vedlo zákonodárce k novelizaci zákona o pozemních komunikacích, a to zákonem č. 152/2011 Sb., s účinností od 1. 7. 2011. Uvedený zákon mimo jiné doplnil ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o tuto větu: Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové*

---

<sup>126</sup> Např. zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>127</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 148/2018-38 ze dne 8. 8. 2018, bod 12.

*komunikace stanovené zvláštními právními předpisy<sup>21)</sup> tím není dotčena. Poznámka č. 21) vyjmenovává příkladmo tyto zvláštní právní předpisy: 21) 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), § 26 odst. 1 písm. c), § 26 odst. 3 písm. c), § 29 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Záměr zákonodárce, jak plyne z právě citované poznámky pod čarou č. 21, je tedy jasný: zákony chránící životní prostředí, včetně prostředí lesa, mohou obsahovat řadu zvláštních norem ohledně přístupu na účelové komunikace oproti normám zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona je zvláštní normou oproti normě obsažené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje ani s názorem stěžovatelky, že v daném případě je s ohledem na zvláštní okolnosti nynějšího případu namíste uvažovat o výjimce z tohoto vztahu speciality. Pouhý fakt, že účelová komunikace je v relativně dobrém stavu a „svádí“ tím řidiče k užívání, byť v rozporu se zákonem, nemá žádný dopad na právě podané úvahy. Vztah speciality zvláštní a obecné úpravy platí pro všechny případy spadající pod danou skutkovou podstatu bez rozdílu. Jinak řečeno nelze dospět k závěru, že „někdy“ zvláštní norma vlastně není zvláštní normou.“*

Z uvedeného plyne specifický charakter lesních cest, jejichž obecné užívání včetně jeho omezení, se primárně řídí normami lesního zákona.

Další zakázanou činností, která si zaslouží vyjasnění, byť stručné, je zákaz jízdy na kole, na koni, na lyžích nebo na saních mimo lesní cesty a vyznačené trasy. Prostřednictvím tohoto zákazu je vlastně a contrario negativně vymezeno právo jízdy na předmětných dopravních prostředcích, a to tak, že na lesních cestách a vyznačených trasách je taková jízda povolena.

Významnými zákazy jsou zákazy související s nakládáním s ohněm v lese a v jeho ochranném pásmu [§ 20 odst. 1 písm. k), l), odst. 2 lesního zákona], jejichž smyslem je ochrana lesa před mnohdy nenávratným zničením. Ne všechny tyto činnosti jsou ale zakázány absolutně. Zákaz kouřit, rozdělovat nebo udržovat oheň může být prolomen souhlasem vlastníka lesa a také se nevztahuje na činnosti, které jsou prováděny při hospodaření v lese, např. pálení kletí. Ostatní zakázané činnosti, tedy odhazování hořících nebo doutnajících předmětů a rozdělování nebo udržování ohně v ochranném pásmu lesa, jsou zakázány absolutně.

Pro úplnost je třeba uvést, že některé zakázané činnosti se nevztahují na výkon práva myslivosti<sup>128</sup>.

V souvislosti s rozsahem užívání lesa se nabízí otázka, zda lze za obecné užívání lesa také považovat opakované užívání cizího pozemku, který bezprostředně obklopuje rekreační objekt umístěný v lese. Touto otázkou se zabývaly obecné soudy ve věci požadovaného nájemného za užívání lesního pozemku obklopujícího rekreační objekt, kdy žalovaná argumentovala nezákonností postupu spočívající v tom, že lesní pozemek je užíván v souladu se zásadou svobodného a bezplatného vstupu do lesa a průchodu k rybníku. Věcí se zabýval také Ústavní soud, který ačkoliv usnesením II. ÚS 621/11 ze dne 10. 3. 2011, odmítl ústavní stížnost, dospěl k závěru, že *„Za ústavně souladný považuje Ústavní soud i výklad ust. § 19 zák. č. 289/1995 Sb., o lesích, dle něž nelze v tomto ustanovení zakotvené právo vstupovat do lesa s možností sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest, vykládat natolik extenzivně, že by zahrnovalo i pravidelné a nevyhnutelné užívání cizího lesního pozemku, bezprostředně obklopujícího rekreační objekt stěžovatelů.“*

### 3.3.2 Zvláštní užívání lesa

Jak již bylo nastíněno v souvislosti s obecným užíváním lesa, některé činnosti lze v lese provádět pouze na základě povolení. Primárně se jedná o prolomení některých zákazů vymezených v § 20 odst. 1 lesního zákona, kdy dle § 20 odst. 4 lesního zákona může vlastník lesa *„povolit výjimku ze zákazů uvedených v odstavci 1 písm. a) až k)“*. Povolení neboli souhlas vlastníka lesa nemá ze své podstaty povahu správního aktu, ani na něj lesní zákon neklade žádné formální požadavky. S ohledem na skutečnost, že se jedná o vztah zpravidla mezi dvěma soukromými subjekty, jedná se formálně o občanskoprávní dohodu. Z praktického hlediska, zejména pro potřebu kontroly, je doporučováno, aby povolení vydané vlastníkem lesa mělo písemnou formu. Nutno zdůraznit, že žadatel o výjimku ze zákazu nemá právní nárok a je vždy pouze na posouzení vlastníka, zda takové žádosti vyhoví a v jakém rozsahu.

Ačkoliv by měl vlastník lesa, který uděluje výjimku ze zákazu, postupovat tak, aby udělením výjimky nedošlo k porušení práv jiných vlastníků lesů, mohou nastat případy, kdy k takovému nežádoucímu důsledku dojde nebo objektivně může dojít. Typicky by k takové situaci mohlo dojít udělením výjimky ze zákazu dle § 20 odst. 1 písm. a) lesního

---

<sup>128</sup> Lesní zákon, § 20 odst. 7: *„Zákazy uvedené v odstavci 1 pod písmeny a), h) a j) a se souhlasem vlastníka lesa také pod písmeny b) a g) se nevztahují na výkon práva myslivosti podle zvláštních předpisů.“*

zákona (rušit klid a ticho), v jehož důsledku by ale byl rušen klid a ticho vlastníka sousedního lesa. V takových situacích lesní zákon dává na základě návrhu dotčeného vlastníka lesa orgánu státní správy lesa oprávnění zásahu do udělené výjimky<sup>129</sup>.

Souhlas vlastníka lesa je dále třeba také v k výkonu včelařství. Podle § 19 odst. 3 lesního zákona mohou chovatelé včel pouze „*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.*“ Lesní zákon tímto ustanovením umožňuje výkon včelařství jako veřejně prospěšné činnosti v lesích, ale pouze za podmínek, že budou respektovány pokyny vlastníka lesa (případně jeho nájemce a jeho zaměstnanců) a nebude les poškozován. Ani v tomto případě lesní zákon nestanoví formu, jakou má být výjimka, formou souhlasu, udělena.

Činnostmi přesahující meze obecného užívání jsou nepochybně také organizované nebo hromadné sportovní akce konané v lese. Jsou to činnosti, jejichž realizace není sice podmíněna rozhodnutím orgánu státní správy lesů, ale nemůže být prováděna bez oznámení.

Oznámení o záměru v lese uskutečnit organizovanou nebo sportovní akci musí být orgánu státní správy lesů předloženo dle § 20 odst. 5 lesního zákona „*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.*“, přičemž „*Orgán státní správy lesů může do 15 dnů ode dne doručení oznámení stanovit doplňující podmínky.*“

Na rozdíl od povolení vlastníka, na které lesní zákon neklade žádné formální a obsahové požadavky z citovaného ustanovení plyne, že oznámení o záměru realizovat organizovanou nebo sportovní akci v lese musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti.

Z věty poslední citovaného § 20 odst. 5 lesního zákona<sup>130</sup> dále plyne, že bez souhlasu, povolení, vlastníka lesa se i na organizované a sportovní akce v lese vztahuje zákaz vjezdu a stání motorových vozidel v lese [19 odst. 1 písm. g) lesního zákona], a dále zákaz jezdit na kole, na koni, na lyžích nebo na saních mimo lesní cesty a vyznačené trasy [19 odst. 1 písm. g) lesního zákona]. Jinými slovy lze uzavřít, že k vjezdu a stání motorových vozidel, případně k jízdě mimo lesní cesty a vyznačené trasy v rámci organizovaných nebo sportovních akcí v lese je třeba souhlas vlastníka lesa dle § 20 odst. 4 lesního zákona, který ovšem nenahrazuje

<sup>129</sup> Lesní zákon, § 20 odst. 4, věta poslední: „*Pokud by touto výjimkou byla porušena práva jiných vlastníků lesů, rozhodne na návrh vlastníka lesa orgán státní správy lesů.*“

<sup>130</sup> „*Ustanovení odstavce 1 písm. g) a j) a odstavce 4 nejsou dotčena.*“

povolení ke konání samotné akce, neboť povolení samotné akce upravuje speciální ustanovení § 20 odst. 5 lesního zákona<sup>131</sup>.

V souvislosti se zvláštním užíváním lesa nelze opominout obory. Obory jsou druhem honitby<sup>132</sup> „s podmínkami pro intenzivní chov zvěře s obvodem trvale a dokonale ohrazeným nebo jinak uzpůsobeným tak, že chovaná zvěř z obory nemůže volně vybíhat“<sup>133</sup>. Obory jsou zpravidla ze své povahy situovány v lesích a jejich zřízení je podmíněno rozhodnutím orgánu státní správy o uznání honitby. Obory lze tedy považovat za specifický druh zvláštního užívání, který je upraven jiným než lesním zákonem, a to zákonem o myslivosti.

### 3.3.3 Odpovědnost za porušení obecného nebo zvláštního užívání lesa

Porušení povinností stanovených lesním zákonem je považováno za společensky škodlivé protiprávní jednání, a jako takové je lesním zákonem označeno za přestupky. Skutkové podstaty přestupků proti lesnímu zákonu jsou vymezeny v § 53 a § 54 lesního zákona, přičemž fyzická osoba se může dopustit jak přestupků vymezených § 53 a § 54 lesního zákona. Právnícká osoba a podnikající fyzická osoba se může dopustit pouze přestupků dle § 54 lesního zákona.

Zjednodušeně lze zobecnit, že skutkové podstaty přestupků dle v § 53 lesního zákona reflektují na porušení činností v lese zakázaných dle § 20 lesního zákona. Přestupky vymezené § 54 lesního zákona postihují protiprávní jednání, v důsledku kterého vznikla škoda na lese, jsou ohroženy funkce lesa, postihují neplnění administrativních povinností, neplnění opatření k ochraně lesa a další jednání, která přímo nesouvisí s tématem této práce. V § 54 lesního zákona je ale vymezena jedna skutková podstata přestupku pro tuto práci zcela významná, a to v § 54 odst. 1 písm. b) lesního zákona, která stanoví, že „Fyzická, právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provádí činnosti v lese nepovolené nebo zakázané“.

Význam této skutkové podstaty přestupku spočívá v tom, že lesní zákon ve svém výčtu skutkových podstat přímo nestanovuje skutkovou podstatu přestupku, kterého by se mohla dopustit osoba v souvislosti s porušením obecného užívání. Na první pohled

---

<sup>131</sup> DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. § 20 Zákaz některých činností v lesích. In: DROBNÍK, Jaroslav a Petr DVOŘÁK. *Lesní zákon: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-2-15]. ASPI\_ID KO289\_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

<sup>132</sup> Zákon o myslivosti, § 2 písm. j): „soubor souvislých honebních pozemků jednoho nebo více vlastníků vymezený v rozhodnutí orgánu státní správy myslivosti, v němž lze provádět právo myslivosti podle tohoto zákona“.

<sup>133</sup> Zákon o myslivosti, § 2 písm. j).

by se tedy mohlo zdát, že např. sběr lesních plodů v rozsahu větším než pro vlastní potřebu je nepostižitelný. Opak je pravdou, takové jednání není povolené a lze jej tedy subsumovat právě pod skutkovou podstatu přestupku dle § 54 odst. 1 písm. b) lesního zákona.

Problém také může nastat při hodnocení jednání spočívající v zákazu jezdit a stát motorovými vozidly dle § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona, které lze subsumovat pod skutkovou podstatu přestupku dle § 54 odst. 1 písm. b) lesního zákona<sup>134</sup>, neboť může nastat spor o to, zda se jedná o provoz na veřejně přístupné účelové komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, nebo zda se jedná o pozemek určený k plnění funkce lesa, kterým jsou dle § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona také zpevněné lesní cesty, a to za předpokladu, že s lesem souvisí nebo slouží lesnímu hospodářství. Předestřeným dilematem se zabýval opakovaně Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku č. j. 7 As 27/2018-19 ze dne 8. 3. 2018 předestřel, že konstatování závěru o tom, zda se jedná o pozemek určený k plnění funkce lesa či nikoliv, pouze na základě zápisu v příslušné evidenci jako je katastr nemovitostí, je nedostačující a je vždy třeba posuzovat faktickou povahu sporného pozemku. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku shrnuje rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 94/2008-44 ze dne 18. 12. 2009, z něhož plyne, že *„při úvaze, zda konkrétní pozemek je či není pozemkem určeným k plnění funkcí lesa, nemůže správní orgán vycházet pouze z formálního údaje zaznamenaného v katastru nemovitostí, naopak se musí zabývat faktickou povahou předmětného pozemku, zejm., zda takový pozemek skutečně k rozhodnému datu s lesem souvisel či sloužil lesnímu hospodářství. Závěrem krajský soud podotkl, že [p]o materiální stránce se správní orgány faktickou povahou předmětné cesty nijak v napadených rozhodnutích nezabývaly – vycházely (podle obsahu rozhodnutí) jen z údajů katastru nemovitostí“*.<sup>134</sup> Dále odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 246/2016-46, ze dne 22. 6. 2017, který uvádí: *„Relevantní pochybnosti vznikají typicky tehdy, kdy se charakter pozemku fakticky jeví určitým způsobem, v příslušných evidencích je však veden odlišně. V těchto situacích nemůže být určující formální evidence, protože lesní zákon vymezuje pozemky určené k plnění funkcí lesa materiálně (viz § 3). Je proto třeba zjistit, jaká je jejich skutečná povaha.“*, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 24/2016-6 ze dne 13. 7. 2017, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl: *„Na výše uvedeném nic nemění ani závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu*

---

<sup>134</sup> *„Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provádí činnosti v lese nepovolené nebo zakázané“*



ze dne 18. 12. 2009, čj. 5 As 94/2008 - 44, č. 2032/2010 Sb. NSS. Ani tam vyslovený závěr, že orgán ochrany lesa nemůže při rozhodování podle § 3 odst. 3 lesního zákona vycházet jen z administrativního stavu (konkrétně z evidence v katastru nemovitostí), neznamená a priori právní bezvýznamnost dosavadního zařazení předmětných pozemků do kategorie pozemků určených k plnění funkce lesa.“

Pro úplnost je třeba uvést, že přestupky podle lesního zákona projednává a pokuty vybírá orgán státní správy lesů, kterým je obecní úřad obce s rozšířenou působností, a pokuty jsou výlučným příjmem Státního fondu životního prostředí<sup>135</sup>, jehož posláním je „prostřednictvím investic do životního prostředí chránit zdraví, majetky obyvatel a přírodní bohatství České republiky, přispívat k jejímu udržitelnému rozvoji a uchování pro budoucí generace“<sup>136</sup>.

### 3.4 Veřejné užívání krajiny

Jak již bylo předestřeno v kapitole 1.2.4, krajinu je třeba chápat nejen jako prostor v přírodě, ale jako prostor, který lidem slouží k realizaci jejich zájmů. Cílem této diplomové práce není věnovat se krajině ve smyslu krajiny industriální nebo městské, ale krajině v užším slova smyslu, krajině mimo zastavěné území, tedy krajině volné<sup>137</sup>.

#### 3.4.1 Přístup do krajiny

Předně je třeba připomenout, že svoboda pohybu, tedy právo každého, pokud není omezeno, se pohybovat libovolným způsobem a na jakémkoliv místě, je ústavně garantované základní právo<sup>138</sup>. Na tomto právu je postavena koncepce veřejného užívání krajiny, která je zakotvena v zákoně o ochraně přírody a krajiny, podle kterého má každý právo na „volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu

---

<sup>135</sup> Zřízení zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>136</sup> Státní fond životního prostředí České republiky [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/o-sfzp-cr/o-nas/>

<sup>137</sup> ŽÁKOVSKÁ, K. Vyvlastnění pozemků. In: FRANKOVÁ, Martina, DROBNÍK, Jaroslav, ŽÁKOVSKÁ, Karolína, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5, s. 124.

<sup>138</sup> LZPS, čl. 14 odst. 1.

*osobnosti či sousedských práv. Je přitom povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy.* <sup>139</sup>.

Z uvedeného plyne, že přístup do krajiny není neomezený. Zákon o ochraně přírody a krajiny nastavuje mantinely svobody pohybu v případě veřejného užívání krajiny. Volný přístup do krajiny je omezen předně vlastnictvím pozemků. Omezení vlastnického práva k pozemkům veřejnoprávním omezením dopadá toliko na pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obcí nebo jiných právnických osob. Analogicky tedy nedopadá na pozemky ve vlastnictví fyzických osob. Uvedené může ovšem činit značné problémy, neboť reálně není možné při pohybu krajinou rozpoznat, zda se konkrétní místo, kudy člověk prochází, nachází na pozemku ve vlastnictví, resp. nájmu, fyzické nebo jiné osoby, která je povinna volný průchod krajinou strpět. Vyloučení pozemků ve vlastnictví, resp. nájmu, fyzických osob také vyvolává pochybnosti o respektování principu rovnosti založeného čl. 11 odst. 1 LZPS, podle kterého má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah. Řešením by mohla být legislativní změna, která by předestřený nesoulad odstranila tím, že by právo volného přístupu do krajiny nebylo omezeno parametrem vlastnického nebo užívacího práva.

Podmínkou limitující veřejné užívání krajiny je dle citovaného ustanovení § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny také povinnost zdržet se jednání, kterým by mohla být způsobena vlastníku (nájemci) škoda ať na majetku nebo na zdraví a kterým by byly dotčeny oprávněné zájmy vlastníka (nájemce).

U některých pozemků, ačkoliv by dle vlastnického práva u nich mělo být umožněno realizovat právo volného přístupu do krajiny, je toto právo zcela nebo částečně zákonem omezeno s ohledem na způsob využití takového pozemku. Takovými pozemky jsou dle § 63 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny „*zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat*“, na které se právo volného průchodu absolutně nevztahuje, a orná půda, louky a pastviny, které jsou z práva volného průchodu krajinou vyloučeny „*v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka*“.

Zákon o ochraně přírody a krajiny také připouští možnost oprávnění volného přístupu do krajiny upravit zvláštními předpisy nebo zákonem o ochraně přírody a krajiny odlišně. Příkladem lze uvést lesní zákon, který odlišně upravuje obecné užívání lesa, čemuž se blíže věnuje kapitola 3.3. V této souvislosti je vhodné vyjasnit vztah zákona o ochraně přírody

---

<sup>139</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 63 odst. 2.

a krajiny a lesního zákona. Les je v širším slova smyslu fakticky součástí krajiny. Pokud by veřejné užívání lesa nebylo upraveno lesním zákonem, dopadala by na něj úprava zákona o ochraně přírody a krajiny. S ohledem na skutečnost, že zákon o ochraně přírody a krajiny ale umožňuje zvláštním zákonům upravit veřejné užívání jednotlivých přírodních statků odlišně a lesní zákon takovou právní úpravu obsahuje, jedná se o speciální úpravu lesního zákona oproti obecné úpravě zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jiným příkladem je také odlišné upravení vstupu a pohybu v prostoru vojenských újezdů, který je regulován zákonem o zajišťování obrany ČR. Podle § 37 tohoto zákona je „*vstup na území újezdu bez povolení zakázán*“, přičemž vydané povolení může být újezdním úřadem kdykoliv odejmuto, a to i bez udání důvodu. Specifikum povolení vstupu na území újezdu je dána specifickou činností vykonávanou v prostoru újezdu, proto je povinnou součástí povolení „*seznámení osob, kterým takové povolení bylo vydáno, s platnými režimovými a bezpečnostními opatřeními. Osoby, kterým byl povolen vstup na území újezdu, jsou povinny se před vstupem na území vojenského újezdu seznámit s aktuálními režimovými a bezpečnostními opatřeními a dodržovat je*“<sup>140</sup>.

Ačkoliv zákon o ochraně přírody a krajiny garantuje právo volného přístupu do krajiny, neznamená to automaticky, že vlastník pozemku, na který se toto právo vztahuje, musí ponechat volně přístupný celý pozemek, resp. nesmí svůj pozemek oplotit nebo ohradit. Jestli-že se ale vlastník pozemku rozhodne takovýmto způsobem svůj pozemek vymezit nebo je-li to nezbytné např. v případě lesních obor, je jeho povinností volný průchod zajistit a ve vhodném místě umožnit průchod<sup>141</sup>.

Výjimku z omezení práva volného přístupu do krajiny požívají činnosti, které souvisí s přímým zajištěním obrany nebo bezpečnosti státu. Tato výjimka plyne z § 90 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který stanoví, že „*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, zejména z důvodu výcviku nebo cvičení ozbrojených sil anebo bezpečnostních sborů....*“

Obecné užívání krajiny neboli právo volného přístupu do krajiny je dále zákonem o ochraně přírody a krajiny omezeno z důvodu ochrany přírody<sup>142</sup> a rozsah obecného užívání

---

<sup>140</sup> zákon o zajišťování obrany ČR, § 38 odst. 1.

<sup>141</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 63 odst. 4: „*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 pozemku.*“

<sup>142</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 64: „*Hrozí-li poškozování území v národních parcích, národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách a v první zóně chráněných krajinných oblastí nebo*

je také vymezen omezeními a zákazy výkonu některých činností, které by mohly „způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody“<sup>143</sup>. Výkon takovýchto činností může být pak povolením omezen podmínkami pro výkon takové činnosti.

Omezení a zákazy některých činností, kterými jsou provádění ohňostrojů nebo používání zábavní techniky, se pak váží na některá zvláště chráněná území<sup>144</sup>.

Z uvedeného plyne, že právo volného přístupu do krajiny lze omezit, ale nelze jej absolutně zakázat. Touto otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 412/2020-64 ze dne 7. 1. 2022, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, kterým bylo zrušeno opatření obecné povahy, jímž byl zakázán vstup do obory Jelenice. Opatření obecné povahy bylo vydáno dle zákona o myslivosti. Opatřením obecné povahy byl zakázán vstup do honitby, obory Jelenice, a to plošně a na dobu neurčitou. Stěžejní otázkou věci byl výklad § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, který zní: „*Na žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídít 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.*“ Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že toto ustanovení nelze vykládat tak, že orgán státní správy myslivosti absolutně honitbu uzavře. Nejvyšší správní soud také zdůraznil nepřiměřenost takového zákazu a dotčenost jiných norem veřejného práva. Nejvyšší správní soud konkrétně konstatuje, že „*Rozhodně však není možné dojít k závěru, že § 9 odst. 3 zákona o myslivosti dává možnost orgánu státní správy myslivosti plošně a na dobu neurčitou (tj. absolutně) uzavírat honitby na žádost jejich uživatelů, aniž by zohlednil další zájmy, jak zcela správně uvedl krajský soud. Takový závěr je neudržitelný, neboť zcela vylučuje realizaci jiných zájmů, kterými jsou v tomto případě především právo každého na volný průchod krajinou (§ 63 ZOPK), příp. institut obecného*

---

*poškození jeskyně, zejména nadměrnou návštěvností, může orgán ochrany přírody po projednání s dotčenými obcemi opatřením obecné povahy omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do těchto území nebo jejich částí. Zákaz či omezení vstupu musí být rádně vyznačeny na všech přístupových cestách a vhodným způsobem i na jiných místech v terénu.*“

<sup>143</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 66 odst. 1.

<sup>144</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 66 odst. 3: „*Orgán ochrany přírody může ve zvláště chráněném území, s výjimkou národních parků, v ochranném pásmu zvláště chráněného území, evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti nebo v jejich částech rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy omezit nebo zakázat provádění ohňostrojů nebo používání zábavní pyrotechniky z důvodů umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek anebo biotopů, které jsou citlivé a zranitelné působením rušivých vlivů spojených s těmito činnostmi.*“

užívání lesa [§ 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)]. Oprávnění orgánu státní správy myslivosti na žádost vydat opatření obecné povahy, ve kterém nařídí přiměřená omezení, příp. zákaz vstupu do honitby musí být z povahy věci realizováno tak, že nevyloučí právo každého volně procházet krajinou a užívat les, jak garantují veřejnoprávní předpisy (výše citovaný ZOPK a lesní zákon). Tyto předpisy totiž omezují práva vlastníka pozemků (resp. uživatele honitby, kterým je v nyní posuzovaném případě stěžovatelka II) v tom smyslu, že umožňují užívat tyto pozemky širšímu okruhu jednotlivě nedefinovaných osob (proměnlivému okruhu osob). Jinými slovy, normy veřejného práva zakotvují oprávnění veřejnosti zákonem vymezené pozemky konkrétním způsobem užívat jako veřejný statek [srov. také § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle něhož je věc určena k obecnému užívání veřejným statkem]. Obsah tohoto veřejného statku je v případě jeho zřízení veřejnoprávními předpisy definován jeho zákonným vymezením, které nesmí být vydáním opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti popřeno. V opačném případě by v evropském kontextu tradiční instituty volného průchodu krajinou (přístupu do krajiny) a obecného užívání lesa zcela pozbyly smyslu. Vlastník, resp. uživatel honitby je proto povinen užívat pozemky nacházející se v honitbě tak, aby jeho konání (či opomenutí) nevedlo k trvalému omezení možnosti obecného (veřejného) užívání způsobem, který odpovídá zákonnému vymezení veřejného statku. Takovéto omezení vlastníka (uživatele honitby) předpokládá samotná Listina základních práv a svobod v čl. 11 odst. 3, podle kterého „vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.“ V daném případě je tímto zákonem chráněným zájmem právě volný průchod krajinou a obecné užívání lesa. Možnost užívat pozemky nacházející se v oboře Jelenice na základě práva volného průchodu krajinou a obecného užívání lesa je jednou z mezí vlastnického práva, kterou musí respektovat nejen vlastník daných pozemků a uživatel honitby, ale také orgán státní správy myslivosti rozhodující dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti.“

Je-li tedy nezbytné z důvodů ochrany zájmů chráněných zákonem o myslivosti omezit právo volného přístupu do krajiny a obecného užívání lesa, jak garantují veřejnoprávní předpisy, je nutné takové omezení provést tak, aby vydáním opatření obecné povahy dle zákona o myslivosti nebyl popřen obsah veřejného užívání v obsahu, jakým je veřejným právem garantováno, neboť právo volného přístupu do krajiny a obecného užívání lesa je jednou z mezí vlastnického práva, která musí být respektována.

### 3.4.2 Zvláště chráněná území a zvláštní užívání

Zvláště chráněná území jsou území, která požívají z důvodu svého přírodovědeckého nebo estetického významu přísnější ochranu. Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 14 odst. 2 vymezuje kategorie zvláště chráněných území, mezi které řadí národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.

Z hlediska veřejného užívání přírody jsou ustanovení § 14 až § 36 zákona o ochraně přírody a krajiny, které charakterizují kategorie zvláště chráněných území, významná v tom, že odlišně upravují podmínky volného pohybu tím, že v těchto územích výslovně některé činnosti zakazují.

Činnosti zakázané na území národních parků zákon o ochraně přírody a krajiny rozděluje na základní (§ 16), obecné pro všechny národní parky, a zvláštní, pro jednotlivé národní parky, tedy pro Národní park České Švýcarsko, Krkonošský národní park, Národní park Podyjí a Národní park Šumava (§ 16a až § 16d). Zvláštní zakázané činnosti se vztahují ke klidovým územím národních parků, tedy na „*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*“<sup>145</sup>. Činnosti zakázané v chráněné krajinné oblasti jsou zakotveny v § 26 zákona o ochraně přírody a krajiny a zakázané v národní přírodní rezervaci v § 29 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Smyslem zákazu některých činností na zvláště chráněných územích je ochrana přírodních hodnot, ekosystému, vzácných živočichů a rostlin, které se na těchto územích vyskytují.

Tyto hodnoty jsou chráněny i nad rámec samotného zvláště chráněného území, a to v rozsahu jejich ochranných pásem, které mohou být za účelem zabezpečení zvláště chráněných území (mimo chráněné krajinné oblasti) před rušivými vlivy z okolí, vyhlášena<sup>146</sup>. V takovýchto ochranných pásmech lze poté některé činnosti provádět pouze se souhlasem orgánu ochrany přírody.

Zákazy jsou svou povahou, obdobně jako u zákazů upravených lesním zákonem, pouze relativní, neboť zákon o ochraně přírody a krajiny připouští udělení výjimek z některých zákazů.

---

<sup>145</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 17 odst. 1, 2.

<sup>146</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 37 odst. 1.

Výjimky ze zákazů může dle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny povolit orgán ochrany přírody „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“, a to pokud se jedná o činnosti zakázané dle „§ 16, § 16a odst. 1, § 16a odst. 2, § 17 odst. 2, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2 a § 36 odst. 2“ zákona o ochraně přírody a krajiny.

Z uvedeného plyne, že výjimky ze stanovených zákazů by měly být udělovány výjimečně, v odůvodněných případech a vždy by mělo být poměřováno, z pohledu veřejného užívání, zda veřejný zájem převyšuje nad zájmem ochrany přírody.

Z hlediska veřejného užívání lze na příklad uvést některé činnosti, které jsou na zvláště chráněných územích zakázané provádět bez povolení. Jedná se zejména (kromě výjimek) o sběr a těžbu nerostů, rostlin nebo odchyťování živočichů<sup>147</sup>; výsev nebo výsadba rostlin mimo zahrady<sup>148</sup>; úprava přirozených koryt vodních toků<sup>149</sup>; vyloučení vjezdu a parkování motorových vozidel a jízdních kol<sup>150</sup>; provozování horolezeckých sportů<sup>151</sup>; táboření nebo rozdělování ohně mimo vyhrazená místa<sup>152</sup> nebo nocování v přírodě<sup>153</sup>. V klidových územích národního parku je také zakázáno se pohybovat mimo cesty a vyznačené trasy<sup>154</sup>.

Kromě uvedeného je souhlas orgánu ochrany přírody nezbytný také pro výkon práva myslivosti a rybářství v národních přírodních rezervacích<sup>155</sup>.

Výjimku ze zákazů může orgán ochrany přírody udělit nejen formou souhlasu, ale také formou opatření obecné povahy, a to v případě, že povolovanou činnost může vykonávat blíže neurčitý okruh osob<sup>156</sup> nebo v případě, kdy mají být vyhrazena místa k nocování, táboření, pořádání sportovních, turistických nebo jiných veřejných akcí, k pohybu (pěšky i dopravními prostředky) mimo cesty a trasy a místa k jiným činnostem<sup>157</sup>.

---

<sup>147</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 16 odst. 2 písm. e), § 26 odst. 2 písm. e), § 29 odst. 1 písm. c), i), § 34 odst. 1 písm. e).

<sup>148</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 16 odst. 2 písm. g).

<sup>149</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 16 odst. 2 písm. k).

<sup>150</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 16 odst. 2 písm. l), m), § 29 odst. 1 písm. d), h).

<sup>151</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 16 odst. 2 písm. n), § 29 odst. 1 písm. f).

<sup>152</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 16 odst. 2 písm. o), p), § 26 odst. 1 písm. b), § 29 odst. 1 písm. j).

<sup>153</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 16a odst. 1 písm. c).

<sup>154</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 17 odst. 2.

<sup>155</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 30.

<sup>156</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 43 odst. 2.

<sup>157</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 43 odst. 3.

Rozsah omezení nebo zakázaných činností pro národní parky je potom definován návštěvním řádem vydávaným orgánem ochrany a přírody pro jednotlivé národní parky, který má formu opatření obecné povahy<sup>158</sup>.

Na rozdíl od lesního zákona, podle kterého výjimky ze zákazů činností prováděných v lese uděluje vlastník lesa, případně k povolení některých činností je nezbytný jeho souhlas, zákon o ochraně přírody a krajiny k povolení takové výjimky souhlas vlastníka nevyžaduje. Je tak otázkou, zda povolení výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích dle zákona o ochraně přírody a krajiny lze považovat za zvláštní užívání.

Formálně vzato se jedná o výjimky, ke kterým je potřeba povolení, tak jak předpokládá teorie o zvláštním užívání. Podstatou a smyslem těchto výjimek ale není veřejnoprávní omezení vlastnického práva k dotčeným pozemkům, ale nastavení zákonného rámce pro povolení činností jinak zakázaných, pokud je na výkonu takových činností tak významný veřejný zájem, jenž převažuje nad zájmem ochrany přírody nebo je v zájmu ochrany přírody anebo pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území<sup>159</sup>. Také většina zakázaných činností, které je možné povolit, nelze svou povahou podřadit pod režim veřejného užívání.

Přes uvedené jsem ale názoru, že povolení výjimky z některých zakázaných činností za zvláštní užívání považovat lze. Některé zákazy se vztahují pouze na činnosti mimo vyhrazená místa či trasy, na příklad jízda na kole, na koni, vjezd a stání motorových vozidel, turistické akce. Jedná se tedy o činnosti, které jsou na vyhrazených místech nebo trasách povoleny v rámci obecného užívání a povolení výjimky ze zákazu takové činnosti mimo silnice, místní komunikace a vyhrazená místa jsou činnostmi, které lze považovat za činnosti nad rámec obecného užívání, tedy za zvláštní užívání.

### 3.4.3 Přestupky

Obdobně jako jiné složkové zákony, také zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje skutkové podstaty přestupků, kterých se mohou dopustit jak osoby fyzické (§ 87 zákona o ochraně přírody a krajiny), tak osoby právnické a podnikající fyzické osoby (§ 88 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ve výčtu přestupků ovšem není výslovně upravena skutková podstata jednání v rozporu s obecným užíváním krajiny, tedy volným přístupem do krajiny tak,

---

<sup>158</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 19, § 21 odst. 3.

<sup>159</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 43.



jak je vymezeno v § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, v mezích dalších ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny. Budeme-li ale vycházet z § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého je volný přístup do krajiny podmíněn tím, že jím nebude způsobena škoda na majetku nebo zdraví osob, lze dospět k závěru, že přestupkem proti obecnému užívání může být jednání, kterým fyzická osoba zničí součást přírody, zničí zvláště chráněné rostliny, poškodí nebo bez povolení pokácí dřevinu rostoucí mimo les nebo poškodí nebo zničí jeskyni či její součást. Tyto skutkové podstaty přestupku jsou vymezeny § 87 odst. 2 písm. a), b), e), g) zákona o ochraně přírody a krajiny. Dále by se mohlo jednat o jednání kvalifikované podle § 87 odst. 3 písm. a) až d) zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterých se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že „*poškodí nebo zničí památný strom*“, „*usmrtí zvláště chráněného živočicha kriticky nebo silně ohroženého druhu*“, „*zničí zvláště chráněnou rostlinu kriticky nebo silně ohroženého druhu*“ nebo „*pokácí bez povolení nebo závažně poškodí skupinu dřevin rostoucích mimo les*“.

Předestřené skutkové podstaty přestupku míří proti jednání, kterým by mohlo v rámci výkonu práva na volný přístup do krajiny dojít ke vzniku škody na majetku nebo zdraví, tedy na jednání v rozporu s rozsahem obecného užívání krajiny.

Fyzická osoba se dále může také dopustit přestupků, pokud „*neplní podmínky výjimky udělené podle § 43...<sup>160</sup> zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy podmínky stanovené souhlasem nebo opatřením obecné povahy pro zvláštní užívání krajiny.*

Analogicky vymezených přestupků se může dopustit také osoba právnická nebo podnikající fyzická osoba, kdy příslušné skutkové podstaty jsou vymezeny zejména § 88 odst. 1 písm. a), b), k), l), odst. 2 písm. c), d), e), p) zákona o ochraně přírody a krajiny.

---

<sup>160</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 87 odst. 3 písm. l).

## 4 Vztah vlastník a uživatel přírodních statků

Jak z dosud uvedeného plyne, věc, která je předmětem veřejného užívání, je věc užívána neomezeným okruhem uživatelů, kteří logicky zasahují do práv vlastníka věci. Nelze připustit, aby vztahy mezi vlastníky a uživateli byly řešeny nahodile, nepředvídatelně a nejednotně, naopak je žádoucí, aby tyto vztahy, zejména k povaze veřejného užívání, byly nastaveny konformně tak, aby byly zřejmé nároky jednotlivých stran na rozsah a způsob užívání veřejné věci. Ačkoliv jednotlivé zákony na ochranu přírodních statků vymezují více či méně rozsah veřejného užívání přírodních statků, může docházet ke sporům co do rozsahu a způsobu uplatňování veřejného užívání mezi uživateli a vlastníky přírodních statků.

Spory mohou vznikat jednak z pohledu vynutitelnosti a ochrany veřejného užívání a jednak z pohledu právní ochrany vlastníka předmětu veřejného užívání.

### 4.1 Vynutitelnost a právní ochrana veřejného užívání přírodních statků

Na právní ochranu a vynutitelnost veřejného užívání je třeba pohlížet jak z pohledu možnosti veřejné užívání vynutit uživatelem, tak z pohledu ochrany veřejného užívání veřejnou správou.

#### 4.1.1 Vynutitelnost a právní ochrana veřejného užívání z pohledu uživatele

Právní ochrana a vynutitelnost práva je jednou ze složek subjektivního práva jednotlivce.

Subjektivní právo je dle právní teorie oprávnění, možnost, chovat se určitým způsobem, a to způsobem, který není zakázaný objektivním právem. Dále je to právo subjektu požadovat odpovídající chování subjektů jiných a možnost ochrany práv<sup>161</sup>. Tato práva lze označit jako složky tvořící subjektivní právo.

Subjektivní práva tedy mohou uplatňovat pouze subjekty, které jsou nositeli práv a mohou být uplatňována pouze způsobem možným a dovoleným, který stanoví objektivní právo, tedy právní řád<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1, s. 151 „Subjektivní právo představuje míru možného a dovoleného chování subjektu práva chovat se způsobem objektivním právem nezakázaným. Této možnosti chování odpovídají právní povinnosti jiných právních subjektů.“

<sup>162</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020, 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8, s. 490.

Pro posouzení otázky, zda se uživatel může či nemůže přímo domáhat veřejného užívání, je tedy třeba posoudit, zda veřejné užívání je či není subjektivním právem jednotlivce.

K učinění takového závěru o tom, zda veřejné užívání je či není subjektivním právem, je nutné posoudit, zda veřejné užívání obsahuje všechny složky subjektivního práva.

Podle prvorepublikového Nejvyššího správního soudu veřejné užívání veřejných statků není subjektivním právem. Tento soud dovodil, že osoby užívající veřejné statky, nemohou „z titulu jeho v řízení nesoucím se k zrušení veřejnosti věci reklamovati pro sebe postavení strany procesní, nejsou proto také oprávněni z důvodu, že veřejného statku jako takového užívali, ani rekusem v pořadí správním, ani stížností na nejvyšší správní soud domáhati se zachování veřejnosti jeho, ani vytykáti, že řízení o zrušení veřejnosti je vadno“<sup>163</sup>.

Současná právní teorie se přiklání k názoru, že veřejné užívání není subjektivním právem. Podle Kopeckého je „obecné užívání důsledkem stavu podle objektivního práva“ a právo na obecné užívání tedy není subjektivním právem.<sup>164</sup> Podle Pomahače obecné užívání nelze považovat za subjektivní právo proto, „aby uskutečněním tohoto práva nebyla specificky omezena svoboda ostatních rovněž předmětný statek nebo věc užívat“.<sup>165</sup>

Tento závěr lze opřít o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 2/2007-128 ze dne 15. 11. 2007 vydaný v rámci řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, ve věci odstranění překážky z veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. V rámci řízení se Nejvyšší správní soud zabýval mimo jiné také otázkou, zda je možné oprávnění k obecnému užívání považovat za veřejné subjektivní právo, přičemž konstatoval, že: „Právní nauka ani rozhodovací praxe není jednotná v názoru, zda lze oprávnění k obecnému užívání veřejné komunikace považovat za veřejné subjektivní právo, jež by samo o sobě požívalo ochrany v rámci veřejné správy a subsidiárně rovněž ve správním soudnictví, nebo zda je obecné užívání komunikace chráněno silničním správním úřadem pouze z moci úřední na základě existence veřejného zájmu na jeho zachování. 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

---

<sup>163</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 1923, č. j. 18705/22.

<sup>164</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021, str. 223.

<sup>165</sup> POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999, 246 s.: tab., grafy. ISBN 80-85866-42-0, s. 138.

*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, ... .“*

Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem tedy rozděluje uživatele veřejné věci na obecné a kvalifikované, když skupině uživatelů, kteří mají právo za účelem ochrany vlastnického práva k nemovitosti, kterou pozemní komunikace obsluhuje, přiznává veřejné subjektivní právo, když uzavírá, že: *„Nástrojem této ochrany se jeví být právě ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny 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 ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích výslovně nestanoví, že by řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace bylo možné zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, lze za ústavně konformní považovat pouze takový výklad tohoto ustanovení, podle něhož řízení o odstranění 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 popsaným způsobem,.....“*

Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku zabýval zejména možnostmi domáhat se právní ochrany obecného užívání jako složkou subjektivního práva. V této souvislosti nelze opomenout, že obecné užívání není právem konkrétní osoby, ale předem neurčeného okruhu osob. Ochrana obecného užívání je tedy ochranou veřejného zájmu nikoliv práva jednotlivce a takovou formu žaloby současný civilní proces nezná. Domáhat se ochrany tohoto práva přímo soudní cestou neumožňuje ani soudní řád správní.

Kromě soudu se, ve stanovených případech, dále každý může domáhat svých práv i u jiného orgánu<sup>166</sup>. Takovým orgánem může být orgán veřejné správy, u kterého se může každá domáhat ochrany svého veřejného subjektivního práva, tedy práva, *„která mají osoby ve vztazích vůči státu jiným subjektům veřejné správy, přičemž jsou založena v normách kogentního charakteru, které umožňují a současně chrání určité chování spravovaného a určují příslušné povinnosti na straně spravujících“*<sup>167</sup>.

Ochrana jednotlivce z pohledu obecného užívání by tedy mohla být dána v případě, kdyby jednotlivci zákon přiznával právo domáhat se takové ochrany a umožňoval uložení

---

<sup>166</sup> LZPS, čl. 36 odst. 1.

<sup>167</sup> VOPÁLKA, V., STAŠA, J. Veřejná práva a veřejné povinnosti. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

povinnosti rušiteli takového práva. Jednoduše se dá zobecnit, že by se mohlo jednat o situace, kdy se jednotlivec může svého práva domáhat na základě žádosti a současně zákon výslovně umožňuje uložení povinnosti jinému účastníkovi řízení.

Z pohledu konkrétních zákonů upravujících obecné užívání přírodních statků takové ustanovení, které by umožňovalo jednotlivci domáhat se ochrany obecného užívání na základě žádosti, nenajdeme. V těchto zákonech ani nenajdeme skutkovou podstatu přestupku, kterého by se jednotlivec dopustil tím, že omezí obecné užívání přírodních statků<sup>168</sup>. Jediný případ, kdyby se mohlo jednat o uplatnění veřejného subjektivního práva, lze dovodit z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, který by bylo možné aplikovat v případě lesních cest nebo veřejně přístupných účelových komunikací ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny. I na těchto cestách může dojít k tomu, že je na nich umístěna pevná překážka nebo že jsou pochybnosti o jejich právním vztahu, a pak je na místě vést řízení o žádosti, a to o odstranění pevné překážky, které často bývá spojeno s řízením o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu.

Ani adresát povolení ke zvláštnímu užívání nedisponuje možností se domáhat ochrany zvláštního užívání.

S ohledem na uvedené je možné dospět k závěru, že veřejné užívání není subjektivním právem, neboť při hodnocení složek subjektivního práva není, až na výjimku založenou citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu, naplněna složka vymahatelnosti, resp. možnosti domáhat se jako uživatel ochrany veřejného užívání.

Pro úplnost je třeba doplnit, že nejenže veřejné užívání není subjektivním právem, ale nikdo ani nemá subjektivní právo požadovat, aby se konkrétní věc či statek staly předmětem veřejného užívání.<sup>169</sup>

#### **4.1.2 Právní ochrana veřejného užívání přírodních statků veřejnou správou**

Ačkoliv bylo v předchozí kapitole uvedeno, že veřejné užívání není subjektivním právem, neznamená to nemožnost ochrany veřejného užívání. Ochranu poskytují instituty veřejného práva.

---

<sup>168</sup> Na rozdíl od jiného veřejného statku, kterým jsou pozemní komunikace. Zákon o pozemních komunikacích v § 42a odst. 1 písm. a), jímž definuje skutkovou podstatu přestupku, kterého se dopustí fyzická osoba [v případě právnické osoby se jedná o přestupek dle § 42b odst. 1 písm. a) zákona o pozemních komunikacích] tím, že omezí obecné užívání pozemní komunikace.

<sup>169</sup> STAŠA, J. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 225

Formami ochrany jsou dle typu přírodního statku zejména zákazy, omezení, správní dozor. Také to je stanovení skutkových podstat přestupků nebo nápravná opatření, kterým se již částečně věnovala část třetí této diplomové práce, a to v jednotlivých oblastech přírodních statků.

Prostředkem ochrany jsou ale také ochranná pásma, která se stanovují v různém rozsahu v bezprostřední blízkosti přírodních statků. Jsou to pásma, ve kterých je omezena určitá činnost za účelem ochrany konkrétního přírodního statku. Ochranná pásma vodních zdrojů jsou stanovována zejména k „ochraně vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních nebo povrchových vod“<sup>170</sup>. Účelem ochranných pásem zvláště chráněných území je ochrana před rušivými vlivy okolí<sup>171</sup>, přičemž už samotné stanovení území jako zvláště chráněné území lze považovat za prostředek ochrany.

Přes uvedené nelze opomenout další významná ustanovení zákonů, která ochranu veřejného užívání, prostřednictvím kontroly dodržování zákonů a zájmu na ochraně jednotlivých přírodních statků, zakotvují.

Jak již bylo uvedeno v kapitole 3.1.1 obecné užívání ovzduší ze své přirozené povahy zcela vymezit nelze, proto je výkon kontrolních orgánů, kterými jsou „inspektoři a pověření zaměstnanci ministerstva a obecních úřadů“<sup>172</sup> zaměřen na kontrolu činnosti podléhající povolení.

Dodržování ustanovení vodního zákona kontrolují vodoprávní úřady, kterými jsou v rozsahu své příslušnosti obecní úřady, újezdní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ministerstva jako ústřední vodoprávní úřady<sup>173</sup>. Vedle vodoprávních úřadů vodoprávní dozor vykonává také Česká inspekce životního prostředí.

Lesní zákon výkon dozoru svěřuje orgánům státní správy lesů, kterými jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, kraje a ministerstvo<sup>174 175</sup>. Státní správu vojenských lesů vykonává Vojenský lesní úřad<sup>176</sup>. Ochranou službu ve vztahu přímo k obecnému užívání lesa zajišťuje lesní stráž<sup>177</sup> a působnost v ochraně lesa je svěřena také České inspekci životního prostředí, která dle § 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí, ve znění

---

<sup>170</sup> Vodní zákon, § 30 odst. 1.

<sup>171</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 37 odst. 1.

<sup>172</sup> Zákon o ochraně ovzduší, § 28 ve spojení s § 27.

<sup>173</sup> Vodní zákon, § 104 odst. 2, § 110.

<sup>174</sup> Ministerstvo zemědělství.

<sup>175</sup> Lesní zákon, § 47-49.

<sup>176</sup> Lesní zákon, § 47 odst. 2.

<sup>177</sup> Lesní zákon, § 38 odst. 1.

pozdějších předpisů, a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů „*dozírá na dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, právníckými a fyzickými osobami*“.

Dohled nad dodržováním práva volného přístupu do krajiny plyne z § 85 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který stanoví, že „*Krajské úřady, Agentura a správy národních parků kontrolují, zda v obvodu jejich působnosti nedochází k ohrožování zájmů ochrany přírody a krajiny, kontrolují dodržování tohoto zákona a prováděcích předpisů a v rozsahu své působnosti ukládají opatření k odstranění zjištěných závad. Tyto orgány zejména kontrolují, jak jsou dodržována vydaná rozhodnutí a závazná stanoviska na úseku ochrany přírody a krajiny, plněny povinnosti fyzických a právníckých osob vyplývající z předpisů na ochranu přírody a krajiny, zajišťovány ochranné podmínky zvláště chráněných částí přírody a dodržována ochrana významných krajinných prvků, připravovány a naplňovány plány, projekty a opatření k obnově systému ekologické stability*“. Pro úplnost je třeba doplnit, že kontrola dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny je posláním také stráže přírody<sup>178</sup>.

Veřejná správa má tedy dostatek nástrojů, aby v mezích své působnosti uplatňovala opatření na ochranu veřejného užívání.

## **4.2 Ochrana vlastníka veřejné věci**

V rámci veřejného užívání vznikají vztahy mezi uživateli a vlastníky veřejné věci. Obsahem těchto vztahů jsou vzájemná práva a povinnosti. Lze zobecnit, že právem uživatele je v zákonných mezích přírodní statek užívat a současně povinnost zdržet se jednání, které by nad přípustnou míru zasahovalo do vlastnického práva vlastníka přírodního statku. Naopak vlastník je povinen v rozsahu veřejnoprávního omezení jeho vlastnického práva užívání přírodního statku strpět, přičemž v případě excesivního užívání má právo na ochranu svého vlastnictví.

S ohledem na veřejnoprávní omezení má vlastník možnost domáhat se ochrany svých práv jednak v mezích veřejnoprávních předpisů, ale také prostřednictvím norem soukromého práva.

Poškození lesů, vodních toků a jejich koryt, či krajinných prvků a dřevin je přestupkem dle příslušných složkových zákonů (lesní zákon, vodní zákon, zákona o ochraně

---

<sup>178</sup> Zákon o ochraně přírody a krajiny, § 81 odst. 1.

přírody a krajiny), které umožňují domáhat se veřejnoprávní ochrany stran vlastníka prostřednictvím správního řízení o jednání mající znaky přestupku.

Může ale dojít k situaci, kdy kolizi vzájemných práv a povinností nelze vyřešit veřejnoprávní ochranou. Pak nezbyvá než se svého práva domáhat soudní cestou, a to prostřednictvím norem soukromého práva. Nejpravděpodobněji se bude jednat o žalobu negatorní neboli zápůrčí, kterou vlastník přírodních statků bude požadovat, aby se jiný zdržel zasahování do jeho vlastnického práva<sup>179</sup>.

Otázkou vztahu veřejnoprávní a soukromoprávní ochrany v případě veřejného užívání se zabýval usnesením č. j. 22 Cdo 3152/2012 ze dne 21. 11. 2013 Nejvyšší soud. Žalobce se v tomto řízení domáhal po žalovaných, aby se zdrželi vstupu na pozemek, vodní plochu, který dle názoru žalobce neoprávněně užívali ke koupání a bruslení. Žalovaní argumentovali tím, že rybník využívají na základě práva obecného nakládání s povrchovými vodami. Okresní soud řízení zastavil a postoupil k projednání a rozhodnutí vodoprávnímu úřadu. Odvolací soud dospěl k závěru, že se jedná o návrh k regulaci práva obecného nakládání s povrchovými vodami, o kterém je příslušný rozhodnout vodoprávní úřad ve správním řízení. Nejvyšší soud se s postupem a závěry soudů nižších instancí neztotožnil a usnesením č. j. 22 Cdo 3152/2012 ze dne 21. 11. 2013 a k otázce, zda je v pravomoci soudu řešit spor o ochranu vlastnického práva k pozemku, na kterém je rybník dospěl k závěru, že: *„V souladu s uplatněním dispoziční zásady je vymezení předmětu řízení věci žalobce; žádá-li ochranu vlastnického práva, pak – jestliže zákon výslovně nesvěřuje ochranu vlastnického práva v konkrétním případě jinému orgánu – je soud povinen o žalobě věcně rozhodnout, i když výsledku sledovaného žalobcem by bylo možno dosáhnout i ve správním řízení.“* Podle Nejvyššího soudu *„je tedy nutno rozlišovat případ, kdy soud by měl podle žaloby ve výroku rozhodnout o ochraně práva osobního užívání pozemní komunikace, od případu, kdy soud rozhoduje o právu vlastníka na ochranu podle § 126 odst. 1 obč. zák.“*

Ačkoliv Nejvyšší soud rozhodoval podle občanského soudního řádu účinného do 31. 12. 2012, nebyl uvedený závěr překonán, a lze jej tedy využít při interpretaci i v současné době. Důležité je také potvrzení, že soukromoprávní ochrana má v případě veřejného užívání subsidiární povahu. K této otázce Nejvyšší soud uvádí, že: *„Vlastnická žaloba podle § 126 odst. 1 obč. zák. však nemůže být úspěšná proti tomu, kdo do práva vlastníka*

---

<sup>179</sup> Občanský zákoník, § 1042: *„Vlastník se může domáhat ochrany proti každému, kdo neprávem do jeho vlastnického práva zasahuje nebo je ruší jinak než tím, že mu věc zadržuje.“*



zasahuje na základě svého práva, které může být právem věcným (věcné břemeno, právo zástavní a zadržovací), právem obligačním (například právo nájemní) anebo může vyplývat ze zákona (například právo obecného užívání, tzv. legální věcná břemena) nebo úředního rozhodnutí. V této souvislosti se hovoří o tzv. námitkách proti vlastnickým žalobám. Jde-li o námitku proti vlastnické žalobě vyplývající z veřejnoprávních vztahů, posoudí ji soud jako předběžnou otázku (§ 135 odst. 2 o. s. ř.). Tak je tomu i v případě, že v řízení o negatorní žalobě, kterou se žalobce brání proti přecházení přes jeho pozemek, žalovaný vznese námitku, že přes pozemek přechází na základě práva obecného užívání pozemní komunikace“.

Z citovaného usnesení Nejvyššího soudu tedy plyne, že návrh na regulaci obecného užívání nelze ztotožňovat s návrhem na ochranu vlastnického práva k pozemku a vždy je třeba rozlišovat, zda se jedná o návrh, o kterém by soud měl podle žaloby výrokem rozhodnout o ochraně práva užívání veřejné věci, od případu, kdy soud rozhoduje o právu vlastníka na ochranu vlastnického práva.

Mohou také vzniknout spory v otázce umožnění přístupu na pozemek a umožnění odběru vody. V této souvislosti se nabízí udělat malý exkurz do občanského zákoníku, který upravuje právo na vodu. Zakotvuje, že „kdo má právo na vodu na cizím pozemku, má také přístup“<sup>180</sup> a „kdo má právo svádět vodu z cizího pozemku na svůj nebo ze svého pozemku na cizí, může na svůj náklad zřídit a udržovat zařízení k tomu potřebná“<sup>181</sup>. Právo na vodu podle občanského zákoníku není obecným užíváním vod. Právo na vodu je služebností, která zakládá právo odběru vody konkrétní osobě, na rozdíl od vodního zákona, který v rozsahu obecného užívání umožňuje brát vodu pro vlastní potřebu komukoliv. Jak tedy přistoupit k nastolené otázce oprávněnosti vstupu na cizí pozemek za účelem odběru povrchové vody, když vodní zákon právo vstupu na cizí pozemek za tímto účelem nezakládá.

Právo vstupu se v takovýchto případech dovozuje ze zákona o ochraně přírody a krajiny, který v § 63 odst. 2 stanoví, že každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu nejen státu a obce, ale také ve vlastnictví jiných právnických osob. Zákon o ochraně přírody a krajiny dále stanovuje podmínky, za kterých je na volný průchod nárok a případy, na které tento nárok nedopadá. Právo průchodu se nevztahuje pouze k vodám, ale také k průchodu lesem a obecně krajinou.

---

<sup>180</sup> Občanský zákoník, § 1272 odst. 1.

<sup>181</sup> Občanský zákoník, § 1272 odst. 2.

Na uvedených příkladech je zřetelný význam § 1 odst. 1 občanského zákoníku, který stanoví, že „*Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného*“. Nastíněné příklady jsou demonstrací toho, jak je důležité nezaměňovat soukromoprávní vztahy založené např. služebností, a veřejnoprávní vztahy plynoucí z institutu obecného užívání.

Ačkoliv bylo řečeno, že soukromoprávní ochrana v případě veřejného užívání má subsidiární charakter, nároky vyplývající z náhrady škody je třeba vždy uplatňovat v rámci ustanovení o náhradě škody dle občanského zákoníku. Povinnost užívat veřejnou věc tak, aby nedošlo k jejímu poškození, a tedy vzniku škody plyne nejen z obecné prevenční povinnosti upravené § 2900 občanského zákoníku, podle které „*Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného*.“, ale také konkrétně z jednotlivých zákonů upravujících veřejné užívání přírodních statků. Lesní zákon v § 19 odst. 1 ukládá povinnost les při obecném užívání „*nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců*“. Vodní zákon v § 6 odst. 3 upravuje povinnost uživatelům v rámci obecného nakládání s povrchovými vodami tyto vody neohrožovat, co do jakosti nebo zdravotní nezávadnosti, uživatel nesmí „*narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných*“. Právo volného přístupu do krajiny ve smyslu § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny lze realizovat pouze „*pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti, ...*“.

Škoda ale může být způsobena nejen vlastníkově veřejné věci, ale také jejímu uživateli, a to z důvodu jejího stavu nebo vady. Typicky se může jednat o škodu způsobenou pádem stromu v lese. Této otázce se věnoval Nejvyšší soud v rozsudku č. j. 25 Cdo 3354/2011 ze dne 28. 2. 2013. Škoda byla způsobena pádem části stromu na cyklostezku v přírodní rezervaci, při které došlo k usmrcení nezletilé cyklistky. K pádu části stromu došlo v důsledku jeho špatného stavu (napaden hnilobou a dřevokaznou houbou). Nejvyšší soud dospěl k závěru, že: „*Je-li způsobena škoda samovolným pádem stromu na cyklostezku, tak za ni nese odpovědnost vlastník či správce lesa, pokud porušil povinnost předcházet škodám tím, že nereagoval na závažné poškození porostu dřevokaznou houbou v přilehlých místech, ač bylo zjištěné i bez složitějších technických postupů, a že nepřijal opatření k zabránění pádu narušeného stromu na turisticky frekventovanou cestu*“.

Nejvyšší soud se v rozsudku také zabýval možností liberace vlastníka lesa a otázky prevenční povinnosti podniku Lesy České republiky, s. p., jako správce lesa. Nejvyšší soud k této otázce konstatuje, že správce lesa „v období předcházejícím této události nikterak nekontroloval stav lesního porostu podél cyklotrasy, o jejímž zřízení byl informován, a neprovedl ani žádná opatření k tomu, aby zabránil ohrožení bezpečnosti osob pohybujících se na cyklotrase pádem stromu. Neučinil-li žalovaný žádná opatření, která by zamezila nebo snížila možnost vzniku škody, nepočínal si vzhledem ke konkrétním okolnostem dostatečně obezřetně. Za této situace odvolací soud opodstatněně dovodil zanedbání (nevykonávání) náležité péče a dohledu žalovaného nad majetkem, který spravoval“, přičemž ale připustil, že „vlastník lesa nemůže odpovídat za každou škodu na zdraví a majetku osob, které do lesa vstupují, neboť je vyloučeno, aby měl pod plnou kontrolou stav veškerého porostu v lese (podle odst. 1 věty první tohoto ustanovení každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest).“

Nejvyšší soud tímto tedy také vyložil § 19 odst. 2 lesního zákona, podle kterého uživatelé lesa v rámci obecného užívání vstupují do lesa tzv. na vlastní nebezpečí s výjimkou případů, kdy škodu úmyslně způsobí vlastník. Nejvyšší soud dospěl k závěru, že „tam, kde s přihlédnutím ke konkrétním poměrům a okolnostem lze vyžadovat jistou intenzitu péče o lesní porost a předvídatost vlastníka vzhledem ke hrozícím rizikům“, není odpovědnost vlastníka vyloučena, neboť k újmě došlo na vyznačené cyklotrase, kde je pohyb osob obvyklý, vlastník o existenci cyklotrasy věděl a možného ohrožení si měl být vědom.

Ačkoliv v citovaném rozsudku Nejvyšší soud posuzoval odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku účinného do 1. 4. 2014, lze tyto závěry převzít i v současné době, neboť také občanský zákoník zakotvuje odpovědnost za škodu způsobenou věcí, a to v § 2937<sup>182</sup>.

Závěrem této části lze shrnout, že judikatura věnující se ochraně veřejného užívání a dotčení vlastnického práva k přírodním statkům není příliš bohatá a pokud spory vznikají, tak jsou pravděpodobně řešeny mimosoudní cestou.

---

<sup>182</sup> „Způsobí-li škodu věc sama od sebe, nahradí škodu ten, kdo nad věcí měl mít dohled; nelze-li takovou osobu jinak určit, platí, že jí je vlastník věci. Kdo prokáže, že náležitý dohled nezanedbal, zproští se povinnosti k náhradě.“

## Závěr

Les, voda, ovzduší nebo krajina. Přírodní statky, které slouží k veřejným účelům. Složky přírodního prostředí, které kolem nás byly, jsou a budou. Jedná se o statky, které mohou být věcmi ve smyslu soukromého práva jako les, nebo statky, které pojem věci dle občanského zákoníku nenaplnuje jako ovzduší. Přírodní statky mohou i nemusí být předmětem vlastnictví, což se následně projevuje ve vymezení rozsahu veřejného užívání. U res nullius, jako jsou podzemní a povrchové vody, potom funkce, které by jinak vykonával vlastník, v podstatě přebírá stát, a to prostřednictvím jejich správy.

Veřejné užívání přírodních statků je institut veřejného práva, pro nějž je typické dělení na obecné a zvláštní užívání. Obecné užívání je právní teorií považováno za základní typ veřejného užívání a na užívání, které je nad rámec obecného, se pohlíží jako na užívání zvláštní.

Obecné užívání může vzniknout různými způsoby. Zpravidla je založeno zákonem. U některých statků, například u ovzduší, vzniká z jejich přirozené povahy a nelze ani vyloučit vznik obecného užívání faktickým věnováním statku vlastníkem. Porovnáním právní úpravy obecného užívání upravené lesním zákonem, vodním zákonem, zákonem o ochraně ovzduší a zákonem o ochraně přírody a krajiny je zřejmé, že obecné užívání každého přírodního statku je upraveno specificky s ohledem na povahu jednotlivých přírodních statků. Obecné užívání ovzduší zákonem o ochraně ovzduší ani jiným zákonem není implicitně upraveno, neboť takové vymezení s ohledem na přirozenou povahu ovzduší vymezit nelze. Obsah obecného užívání ovzduší je třeba tedy odvozovat z činností, které ovzduší znečišťují nad zákonem přípustnou mez. U ostatních přírodních statků příslušné zákony obecné užívání definují a prostřednictvím podmínek nebo zákazů stanovují i jeho limity. Vymezení obsahu obecného užívání se v některých případech ale jeví jako neurčité, např. oprávnění ke sběru lesních plodů nebo odběru povrchové vody pro vlastní potřebu. V praxi ale tato neurčitá vymezení zjevně problém nečiní, proto ani není na místě zabývat se úvahami de lege ferenda.

Jistý diskomfort lze ale spatřovat ve vymezení obecného užívání krajiny. Omezení vlastnického práva veřejnoprávním omezením v rámci veřejného užívání se vztahuje pouze k pozemkům ve vlastnictví či nájmu státu, obci nebo jiných právnických osob. Nedopadá tedy na pozemky ve vlastnictví fyzických osob. Uvedené vyvolává pochybnosti o respektování čl. 11 odst. 1 LZPS, podle kterého má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah. Také může při pohybu krajinou činit problémy nemožnost reálně rozpoznat, zda se konkrétní místo, kudy člověk prochází, nachází na pozemku ve vlastnictví,

resp. nájmu, fyzické nebo jiné osoby, která je povinna volný průchod krajinou strpět. Ačkoliv ze soudní judikatury neplyne, že by v důsledku dikce § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny docházelo k soudním sporům, nabízí se zvážit legislativní změnu, která by předešlý nesoulad odstranila tím, že by právo volného přístupu do krajiny nebylo omezeno parametrem vlastnického nebo užívacího práva.

Zvláštní užívání je realizováno na základě aktu aplikace práva vydaného vždy jmenovitě konkrétnímu subjektu, kterým může být jak fyzická, tak právnická osoba. Povolení ke zvláštnímu užívání pak vydávají správní orgány, jejichž příslušnost je vymezena jednotlivými zákony, podle kterých je povolení vydáváno. Na vydání povolení ke zvláštnímu užívání není právní nárok a lze jej vydat pouze za podmínek příslušného zákona. Lze zobecnit, že povolení se vydává k činnostem, které jsou nad rámec obecného užívání, k činnostem výslovně uvedeným nebo k činnostem (pokud to zákon připouští), které jsou zakázány. Povolení se zpravidla vydává na určitou dobu a kromě povolované činnosti také vymezuje podmínky, za kterých může být činnost prováděna.

Veřejné užívání tedy představuje veřejnoprávní omezení vlastnického práva. Toto omezení může být dobrovolné, na základě věnovacího aktu, nucené nebo vyplývající z jeho sociální funkce (užívání lesa). Se způsobem omezení vlastnického práva pak přímo souvisí otázka náhrady za takové omezení, kdy lze říci, že za omezení vlastnického práva veřejným užíváním náhrada vlastníkovu přírodního statků nenáleží.

Veřejným užíváním přírodních statků vznikají veřejnoprávní vztahy mezi uživateli a vlastníky přírodních statků, v rámci kterých může docházet ke kolizi vzájemných práv. Veřejné užívání není považováno za subjektivní právo. Právní řád tedy nedává uživateli veřejně přístupného přírodního statku právo se přímo domáhat jeho pokojného užívání. Uvedené ale neznamená absolutní nemožnost zajištění ochrany veřejného užívání. Ochranu poskytují instituty veřejného práva, jako jsou zákazy, omezení, správní dozor, nebo stanovení skutkových podstat přestupků či ochranných pásem přírodních statků.

Vlastníci přírodních statků se mohou ochrany svých práv domáhat jednak v mezích veřejnoprávních předpisů, ale také prostřednictvím norem soukromého práva.

Diplomová práce stanovený cíl, a to poskytnout ucelené a přehledné pojednání o veřejném užívání přírodních statků jako institutu veřejného práva, splnila.

## Seznam zkratk a zkrácených názvů

<b>Ústava</b>	Ústavní zákona č. 1/1992 Sb., Ústava České republiky
<b>LZPS</b>	Listina základních práv a svobod
<b>občanský zákoník</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
<b>zákon o silničním provozu</b>	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)
<b>zákon o životním prostředí</b>	zákon č. 17/1991 Sb., o životním prostředí
<b>lesní zákon</b>	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
<b>vodní zákon</b>	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
<b>zákon o ochraně ovzduší</b>	zákon č. 69/2012 Sb., o ochraně ovzduší
<b>zákon o ZPF</b>	zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
<b>zákon o myslivosti</b>	zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti
<b>katastrální zákon</b>	zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon)
<b>zákon o obcích</b>	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
<b>stavební zákon</b>	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
<b>správní řád</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
<b>soudní řád správní</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
<b>trestní zákoník</b>	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
<b>zákon o vnitrozemské plavbě</b>	zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě
<b>horní zákon</b>	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

<b>zákon o integrované prevenci</b>	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)
<b>zákon o geologických pracích</b>	zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích
<b>zákon o hornické činnosti</b>	zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě
<b>zákon o zajišťování obrany ČR</b>	zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky
<b>zákon o pozemních komunikacích</b>	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
<b>zákon o ochraně přírody a krajiny</b>	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

## Seznam použitých zdrojů

### Seznam použitých literárních zdrojů

- BEJČKOVÁ, Pavla. *Zákon o ochraně ovzduší: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-10-20]. ASPI\_ID KO201\_2012CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- DAMOHORSKÝ, Milan, DROBNÍK, Jaroslav, SMOLEK, Martin, SOBOTKA, Michal, STEJSKAL, Vojtěch. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7.
- DROBNÍK, Jaroslav, DVORÁK, Petr. *Lesní zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-2-15]. ASPI\_ID KO289\_1995CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- FRANKOVÁ, Martina, DROBNÍK, Jaroslav, ŽÁKOVSKÁ, Karolína, HUMLÍČKOVÁ, Petra. *Úvod do pozemkového práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2014, 240 s. ISBN 978-80-87488-19-5.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021, 341 s. ISBN 978-80-7380-838-9.
- GREGOROVÁ, Jana, KAŠPÁRKOVÁ, Hana, KLIKOVÁ, Alena, POLÁČKOVÁ, Marie, STUDNIČKA, Martin, VEČEŘOVÁ, Jitka. *Vodní zákon: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-10-20]. ASPI\_ID KO254\_p12001CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- HAVLAN, Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. Praha: Beck, 2008, XII, 306 s. ISBN 978-80-7179-617-6.
- HENDRYCH, Dušan, ČEBIŠOVÁ, Taisia, KOPECKÝ, Martin, MIKULE, Vladimír, POMAHAČ, Richard, PRÁŠKOVÁ, Helena, STAŠA, Josef, VOPÁLKA, Vladimír. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání 2016. Praha: C. H. Beck, 2016, xxix, 570. ISBN 978-80-7400-624-1.
- JANOVSKEÝ, Jaroslav. *Teorie veřejného vlastnictví: příspěvek k studiu právního řádu veřejného statku v Československu, Francii a Německu*. Praha: Sborník věd právních a státních, 1927, 124 s.



- KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin, SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. 3. dotisk prvního vydání. Praha: Beck, 1995, XXII, 386 s. ISBN 80-7179-031-1.
- KINCL, Jaromír, SKŘEJPEK, Michal. *Gaius: učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, 326 s. ISBN 978-80-7380-054-3.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021, xxxiv, 539 stran ; 23 cm. ISBN 978-80-7400-820-7.
- MÁCHA, Aleš. Věnovací akty. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2017, 50 (3), s. 132-153.
- 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.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky*. 3. vydání. Praha: Leges, 2020, 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. Díl 1, Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, 369 s., ISBN 80-7201-141-3.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl, Ústavní právo České republiky. Část 2*. Praha: Linde, 2004, 241 s., ISBN 80-7201-472-2.
- POMAHAČ, Richard. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV, 1999, 246 s.: tab., grafy. ISBN 80-85866-42-0
- STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-10-20]. ASPI\_ID KO114\_1992CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.
- WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, xxv, 906 s.; 24 cm. ISBN 978-80-7357-750-6

- WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo, aj. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2021-10-20]. ASPI\_ID KO2\_1993CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

### **Seznam použitých internetových zdrojů**

- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 12/2017 Sb. m. s., kterým se mění a doplňuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s., Evropská úmluva o krajině, Florencie, 20. 10. 2000. In mzp.cz [online]. [cit. 2021-10-21]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska\\_umluva\\_o\\_krajine\\_smlouva/\\$FILE/OZV\\_cesky\\_text\\_EoUK\\_20170220.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska_umluva_o_krajine_smlouva/$FILE/OZV_cesky_text_EoUK_20170220.pdf)
- Sněmovna dala šanci ústavnímu zakotvení ochrany vody. In pravni prostor.cz [online]. [cit. 2021-10-21]. Dostupné z: <https://www.pravni prostor.cz/aktuality/snemovna-dala-sanci-ustavnimu-zakotveni-ochrany-vody>
- Opatření obecné povahy ze dne 15. 6. 2020 vydané Správou Národního parku Šumava pod značkou SZ NPS 03176/2020/10-NPS 05881/2020. In npsumava.cz [online]. [cit. 2021-10-21]. Dostupné z: [https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2020/07/oop\\_finalni1.pdf](https://www.npsumava.cz/wp-content/uploads/2020/07/oop_finalni1.pdf)
- Státní fond životního prostředí České republiky [online]. [cit. 2022-02-18]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/o-sfzp-cr/o-nas/>
- MÁCHA, A, VÍCHA, O. Ochrana a veřejné užívání ovzduší. In www.mvcr.cz [online]. [cit. 2021-10-21]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/spravni-pravo-cislo-2-2020.aspx>
- MÁCHA, A. Veřejné užívání jako subjektivní právo. In www.mvcr.cz [online]. [cit. 2022-3-21]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/webpm/clanek/verejne-uzivani-jako-subjektivni-pravo.aspx>

### **Seznam použitých právních předpisů**

- Ústavní zákon č. 1/1992 Sb., Ústava České republiky
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1992 Sb, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Ústavní zákon č. 100/1960 sb., Ústava československé socialistické republiky

- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 17/1991 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 361/2000 sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 44/1988 sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 541/2020 sb., o odpadech

- zákon č. 62/1988 sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 61/1988 sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 44/1988 sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 250/2016 sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 133/1985 sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 62/1988 sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 449/2001 sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 334/1992 sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 76/2002 sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 40/2009 sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 282/1991 sb., o České inspekci životního prostředí
- vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatření vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu, ve znění pozdějších předpisů

### **Seznam použité judikatury**

- Ústavní soud  
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, Pl. ÚS 21/02  
Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, II ÚS 268/06  
Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2003, IV. ÚS 254/02;  
Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, III. ÚS 70/97;  
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, Pl. ÚS 8/08
- Nejvyšší soud  
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR č. j. 33 Odo 1253/2005 ze dne 31. 1. 2006

usnesení Nejvyššího soudu ČR č. j. 22 Cdo 1173/2005-112 ze dne 21. 2. 2006

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR č. j. 25 Cdo 10/2013 ze dne 28. 1. 2015

Rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 3354/2011 ze dne 28. 2. 2013

- Nejvyšší správní soud

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 76/2009 ze dne 22. 12. 2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 72/2012-46 ze dne 6. 8. 2013

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 18705/22, ze dne 29. 1. 1923

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 148/2018-38 ze dne 8. 8. 2018

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 337/2016-64 ze dne 29. 6. 2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. J. 5 As 94/2008-44 ze dne 18. 12. 2009

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. J. 9 As 246/2016-46, ze dne 22. 6. 2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. J. 1 As 24/2016-6 ze dne 13. 7. 2017

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. J. 10 As 148/2018-38 ze dne 8. 8. 2018

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. J. 7 As 27/2018-19 ze dne 8. 3. 2018

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. J. 5 As 412/2020-64 ze dne 7. 1. 2022

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 2/2007-128 ze dne 15. 11. 2007

## **Veřejné užívání přírodních statků**

### **Abstrakt**

Diplomová práce se věnuje právní úpravě veřejného užívání jako práva volného užívání veřejné věci neomezeným okruhem subjektů, a to přírodních statků, konkrétně ovzduší, vody, lesa a krajiny, jako složek životního prostředí.

Právní věda rozlišuje veřejné užívání obecné a zvláštní. Obecné užívání lze považovat za základní typ veřejného užívání, které je založeno zpravidla zákonem. U některých statků, například u ovzduší, vzniká z jejich přirozené povahy a nelze ani vyloučit vznik obecného užívání faktickým věnováním statku vlastníkem. Zvláštní užívání je realizováno na základě aktu aplikace práva vydaného vždy jmenovitě konkrétnímu subjektu, kterým může být jak fyzická, tak právnická osoba. Povolení ke zvláštnímu užívání vydávají správní orgány, jejichž příslušnost je vymezena jednotlivými zákony, podle kterých je povolení vydáváno.

Vlastnické právo k veřejné věci je veřejnoprávně omezeno, není ale zcela odňato. V rámci veřejného užívání pak vznikají vztahy mezi uživateli a vlastníky veřejné věci. Obsahem těchto vztahů jsou vzájemná práva a povinnosti. Právem uživatele je ve stanovených mezích přírodní statek užívat a současně povinnost zdržet se jednání, které by nad přípustnou míru zasahovalo do vlastnického práva vlastníka přírodního statku. Naopak vlastník přírodního statku je povinen v rozsahu veřejnoprávního omezení užívání strpět.

Český právní řád nedává uživateli veřejně přístupného přírodního statku právo se přímo domáhat ochrany veřejného užívání proti vlastníkovi, který takové užívání znemožňuje. Ochranu veřejného užívání poskytují instituty veřejného práva, jako jsou zákazy, omezení, správní dozor, nebo stanovení skutkových podstat přestupků či ochranných pásem přírodních statků.

Vlastníci těchto statků se mohou ochrany svých práv domáhat jednak v mezích veřejnoprávních předpisů, ale také prostřednictvím norem soukromého práva.

### **Klíčová slova:**

ovzduší, nakládání s vodami, právo volného přístupu do krajiny, právo vstupu do lesa

## **Public use of natural goods**

### **Abstract**

The diploma thesis deals with the legal regulation of public use, as the right to free use of public affairs by an unlimited range of subjects, namely natural goods, namely air, water, forest, and landscape, as components of the environment.

Jurisprudence distinguishes between general and special public use. General use can be considered a basic type of public use, which is usually established by law. For some farms, such the atmosphere arises from their natural nature and the emergence of general use by the owner's de facto dedication to the farm cannot be ruled out. The special use is realized based on the act of application of the law always issued by name to a specific entity, which can be both a natural and a legal person. Permits for special uses are issued by administrative authorities, whose jurisdiction is defined by the individual laws under which the permit is issued.

Ownership of a public matter is limited by public law but is not completely withdrawn. Within the framework of public use, relations arise between users and owners of public affairs. The content of these relationships is mutual rights and obligations. It is the user's right to use the natural property within the set limits and at the same time, it is the user's duty to refrain from actions that would exceed the property right of the owner of the natural property beyond the permissible level. On the contrary, the owner of natural property is obliged to tolerate the use of public law within the scope of public law.

The Czech legal system does not give the user of a publicly accessible natural property the right to directly claim the protection of public use against the owner, who prevents such use. Protection of public use is provided by institutes of public law, such as prohibitions, restrictions, administrative supervision, or the determination of the facts of offenses or protection zones of natural goods.

The owners of these goods can claim the protection of their rights both within the limits of public law and also through the rules of private law.

### **Key words:**

air, water management, the right of free access to the landscape, the right to enter the forest