

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Vendula Bušková

Veřejné prostranství

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jiří Rajchl, PhD.

Katedra: správního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 10. 4. 2019

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 minimálně 147 000 znaků včetně mezer a poznámek pod čarou.

V Praze dne 14. 4. 2019

Vendula Bušková

Poděkování

Děkuji JUDr. Jiřímu Rajchlovi, Ph.D., za odborné vedení, vstřícný a ochotný přístup a za cenné rady a připomínky, které mi poskytl. Dále děkuji manželovi i celé rodině za podporu po celou dobu mého studia.

OBSAH

ÚVOD	2
1. ČÁST – DEFINICE VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ	6
1.1. PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ V ČESKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU - HISTORICKÝ EXKURZ.....	6
1.2. LEGÁLNÍ DEFINICE VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ	9
1.2.1. <i>Shrnutí nálezu ústavního soudu Pl. ÚS 21/02 v části týkající se legální definice veřejného prostranství v zákoně o obcích</i>	10
1.3. TYPY VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ	14
1.4. PŘÍSTUPNOST A OBECNÉ UŽÍVÁNÍ VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ.....	16
1.5. VLASTNICTVÍ VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ	19
1.6. VZNIK VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ	21
1.7. ZÁNİK VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ	23
2. ČÁST - ZPOPLATNĚNÍ UŽÍVÁNÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ	26
2.1. MÍSTNÍ POPLATEK ZA UŽÍVÁNÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ.....	26
2.1.1. <i>Obecně závazné vyhlášky obcí o místním poplatku za užívání veřejného prostranství</i> ...31	
2.2. NÁJEMNÉ ZA UŽÍVÁNÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ	35
2.3. BEZDŮVODNÉ OBOHACENÍ	36
3. ČÁST - REGULACE ČINNOSTÍ NA VEŘEJNÉM PROSTRANSTVÍ OBCEMI	40
3.1. OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCÍ	40
3.2. ČINNOSTI NA VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍCH A MOŽNOSTI JEJICH REGULACE – KONKRÉTNÍ PŘÍKLADY... 43	
3.3. PÉČE O VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ, PŘEDEVŠÍM O VEŘEJNOU ZELEŇ	54
4. ČÁST – PŘESTUPKY ZABRÁNÍ A ZNEČIŠTĚNÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ	57
4.1. ZABRÁNÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ	57
4.2. ZNEČIŠTĚNÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ	64
ZÁVĚR	68
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	73
ABSTRAKT	79
ABSTRACT	81
NÁZEV PRÁCE V ČESKÉM A ANGLICKÉM JAZYCE	83
KLÍČOVÁ SLOVA V ČESKÉM A ANGLICKÉM JAZYCE	83

ÚVOD

Veřejný prostor

Veřejný prostor zahrnuje místa, kde se setkávají lidé, interagují, formuje se zde bohatý život společnosti. Proto má pro lidskou společnost obrovský význam, společenský život se odehrává právě na nich. Pro stát představují tyto prostory zásadní nástroj ovlivňování společnosti. A to nejen regulací chování na nich, ale i například jejich vzhledem. Veřejná prostranství jsou předmětem zájmu urbanistů¹, architektů, umělců, souvisí s dopravou či turismem, samosprávy věnují velkou pozornost jeho podobě, občané v něm realizují své aktivity.²

V každém oboru se na veřejný prostor nahlíží z jiného pohledu. Sociologové jej zkoumají z hlediska společenských vztahů, které na nich probíhají, podle Pospěcha *„definuje sociologická teorie veřejný prostor zpravidla jako takový prostor, do nějž mají všichni za normálních okolností zákonný přístup. Veřejný přístup také vyžaduje veřejné instituce, které spravují všem přístupný prostor v souladu s „vůli všech“.* Podle Lyn Lofland jde o *‘nesoukromé části městských sídel, kde se setkávají lidé, kteří nejsou jeden druhému osobně známi nebo jsou známi pouze kategoricky’.*³ Urbanisté či architekti se zabývají kvalitou veřejného prostoru po materiální stránce, snaží se navrhnout funkční a kvalitní ulice, náměstí, parky a jiné prvky, které budou spoluvytvářet celkový vzhled obce. Umělci nazírají na veřejný prostor například jako na prostředí pro své umělecké dílo.

Na veřejných prostranstvích tak dochází ke střetu sféry soukromé a sféry veřejné, jedinci vstupují do interakcí s ostatními a vytváří tak společenství. Historicky je možné připodobnit veřejné prostranství řecké agoře či středověkému tržišti, tehdy se také jednalo o místa politické debaty, obchodování, podílení se na veřejných záležitostech.

¹ V urbanistické literatuře je často zmiňován příklad Barcelony v 80. letech, kdy je popisován rozmach zájmu o veřejné prostory při přípravách města na olympijské hry 1992, spojené s promyšlenou strategií modernizace celého města.

² Viz např. ŘÍMANOVÁ, M. SEDLÁK, R. *Kam se poděl život ve veřejném prostoru?* [online] 2014. [cit. 2019-04-06] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/kam-se-podel-zivot-ve-verejnem-prostoru.aspx>

³ POSPĚCH, Pavel. *Městský veřejný prostor: interpretativní přístup.* Sociologický časopis, Praha: Sociologický ústav AV ČR, Praha, 2013, roč. 49, č. 1, s. 75-100. ISSN 0038-0288.

Toto tradiční pojetí aktivit na veřejném prostranství se v průběhu dějin civilizace proměňovalo, zůstalo však stále velmi pestré spektrum: „*od cíleného pohybu, přes volné procházky k posedávání, od nakupování po politická shromáždění. Souhrnně řečeno – bez veřejných prostorů by město nebylo městem a městský život by postrádal jednu z důležitých scén, na nichž se ve střetávání odlišností formuje i jistý pocit soudržnosti.*“⁴ Hlavní složkou veřejných prostranství jsou však lidé a jejich vzájemná komunikace. Zde se již dostáváme k jádru této diplomové práce, která se bude zabývat právní regulací veřejných prostranství právě z pohledu činností osob na nich. Hlavním účelem veřejných prostranství je jejich obecné užívání, právo upravuje jeho obsah a reguluje mantinely různých činností na veřejných prostranstvích. Právo je jedním ze způsobů, jakým stát reguluje společenské vztahy odehrávající se ve veřejném prostoru obecně.⁵

Veřejná prostranství se stávají v posledních letech středem zájmu obcí i občanů, je viditelná snaha o zvelebování veřejného prostoru, města vytvářejí koncepce rozvoje veřejných prostranství. Přesto na poli právníckém souhrnná odborná práce chybí, právní úprava je útržkovitá.

Výběr tématu, cíl práce

Veřejné prostranství je součástí veřejného prostoru, jedná se však o pojem mnohem užší. Úvahy o obecném účelu veřejného prostoru z předchozích odstavců se na ně nicméně také vztahují. Pokud hraje veřejné prostranství tak důležitou roli v životě obce, měla by mu být věnována náležitá pozornost.

Hlavním cílem práce je shrnout právní úpravu veřejných prostranství a regulace činností na nich. Pokud jde o místa s tak zásadním významem pro život obce, měla by být jejich právní úprava jasná a výstižná, aby mohla plně garantovat jejich smysl a účel. Veřejné

⁴ *Veřejný prostor, veřejná prostranství: sborník z konference AUÚP, Znojmo 21. – 22. 11. 2013*. Brno: Ústav územního rozvoje, 2013. ISBN 978-80-87318-27-0. Dostupné online: https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2013/2013-06/30_veřejny%20prostor.pdf

⁵ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.

prostranství je definováno v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, (a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze) a ostatní předpisy se na tuto definici zpravidla odkazují. Ne vždy je však tato definice dostačující a odpovídající řešené problematice. Právní úprava je spíše kusá a roztržitá, stejně tak odborná literatura shrnující toto téma takřka neexistuje. Bude proto nutné využít zejména soudní judikaturu, která stručnou zákonnou úpravu konkretizuje a upřesňuje.

Cílem práce je ověřit, zda je právní úprava dostatečná a pokud ne, identifikovat její nedostatky či nejasnosti.

Členění práce

Práce je rozdělena do úvodu, čtyř částí a závěru. V první části se budu věnovat samotnému pojmu veřejného prostranství. Po krátkém exkurzu do historie české právní úpravy se budu věnovat legální definici veřejného prostranství včetně výkladu vycházejícího z nálezu Ústavního soudu. Jednotlivé části legální definice podrobím detailnímu rozboru, budu se tedy věnovat jednotlivým typům veřejných prostranství, obecnému užívání a vlastnictví těchto pozemků. V závěru první části popíšu, jak se z určitého prostoru může stát veřejné prostranství se všemi důsledky z toho plynoucími a naopak, zda je možné (případně jak), aby veřejné prostranství zaniklo.

Ve druhé části popíšu finanční aspekty užívání veřejného prostranství. Největší prostor bude věnován místnímu poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství, tedy právní úpravě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, a též obecní normotvorbě, protože obce na základě zákonného zmocnění mohou poplatek za užívání veřejného prostranství a podrobnosti jeho vybírání obecně závaznou vyhláškou stanovit. Kromě této veřejnoprávní platby může uživatel nést ještě náklady vyplývající ze soukromoprávního vztahu – nájemné.

Vzhledem k tomu, že veřejná prostranství mají sloužit obecnému užívání, tedy všem občanům obce, je v zájmu obce zajistit k tomu podmínky. K tomu obec využívá především svou pravomoc vydávat podzákonné předpisy. Záležitosti, které jsou v zájmu obce, může upravit obecně závaznými vyhláškami, což obce hojně činí. Mohou se však

dostat tzv. „na tenký led“, když v některých záležitostech je sporné, zda se jedná o záležitost místního významu v rámci samosprávy nebo zda jde o činnost upravenou zákonem a obec již nemá možnost ji regulovat. Proto se ve třetí části zaměřím na činnosti, které jsou na veřejných prostranstvích nejčastěji regulovány, a u každé zhodnotím, jakou má obec možnost ji sama ovlivňovat a usměrňovat prostřednictvím své vyhlášky. Jedná se například o problematiku udržování čistoty a pořádku, hluku a dodržování nočního klidu, požívání alkoholu, regulace chovu a pohybu (především domácích) zvířat a pořádání sportovních či kulturních akcí. S čistotou a pořádkem na veřejných prostranstvích úzce souvisí péče o veřejná prostranství, například o veřejnou zeleň.

Čtvrtá část bude věnována otázce přestupkům zabránění a znečištění veřejného prostranství jakožto prostředkům ochrany těchto prostor.

Na závěr zhodnotím, zda je právní úprava veřejných prostranství dostatečná, případně jaké jsem v ní identifikovala problémy.

1. ČÁST – definice veřejného prostranství

1.1. Právní úprava veřejného prostranství v českém právním řádu - historický exkurz

Po roce 1989 najdeme v českém právním řádu definici veřejného prostranství poprvé v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (dále jen „zákon o místních poplatcích“).⁶ Tento zákon zakotvoval oprávnění obcí vybírat místní poplatky a definoval je (např. poplatek ze vstupného, ze psů, za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst atd.). Podle tohoto zákona byly veřejným prostranstvím „zejména náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace“.⁷

Novelou z roku 1994 (zákon č. 48/1994 Sb.) byl pojem veřejného prostranství rozšířen a zahrnoval „zejména náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejnou zeleň, jakož i další prostory přístupné každému bez omezení“.⁸ Tato širší definice zůstala v zákoně o místních poplatcích až do jejího úplného vypuštění v roce 2003.

Přijetím zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, (dále též jen „zákon o obcích“) se v našem právním řádu objevily definice dvě. Zákon o obcích ve svém § 34 definoval veřejné prostranství takto: „*Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*“. Jak je vidět, definice je opět poněkud širší, nicméně stále staví na totožném půdorysu. To vedlo k tomu, že původní definice ze zákona o místních poplatcích byla v roce 2003 pro nadbytečnost vyjmuta (novelou č. 229/2003 Sb.).⁹

⁶ Dříve také ve vyhlášce č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích.

⁷ § 4 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění do 31. 12. 1997.

⁸ Z důvodové zprávy k zákonu č. 48/1994 Sb.: *Při vybírání poplatku za užívání veřejného prostranství vznikají problémy s definováním pojmu veřejného prostranství. V zájmu jednotného postupu při vymezení téhož termínu v našem právním řádu navazuje navrhovaná novela na zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, a v podstatě přebírá definici z tohoto zákona.*

⁹ Z důvodové zprávy k zákonu č. 229/2003 Sb.: *V souladu s právním vymezením pojmu veřejného prostranství v zákoně o obcích odkazuje návrh, z důvodu potřeby jednotné úpravy, na tuto normu. V důsledku toho je definice veřejného prostranství v zákoně o místních poplatcích nadbytečná.*

Současně s přijetím zákona o obcích byl přijat zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“). V něm původně žádná definice veřejného prostranství nebyla, ale objevila se zde až po deseti letech, když novela¹⁰ (účinná od 1. 7. 2010) vložila do zákona o hlavním městě Praze nový § 14b, který definuje veřejné prostranství stejně jako zákon o obcích.¹¹

Tabulka 1 - přehled definic veřejného prostranství

právní předpis	znění definice veřejného prostranství
vyhláška MF č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích	Veřejným prostranstvím podle této vyhlášky jsou silnice, ulice, náměstí, vnitroblokové spojovací cesty a tržiště.
zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění do 30. 6. 1994	Veřejným prostranstvím podle tohoto zákona jsou zejména náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace.
zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění od 1. 7. 1994 do 31. 12. 2003	Veřejným prostranstvím podle tohoto zákona jsou zejména náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň, jakož i další prostory přístupné každému bez omezení.
zákon č. 128/2000 Sb., o obcích	Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.
zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze	Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

¹⁰ Zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech.

¹¹ Z důvodové zprávy k zákonu č. 227/2009 Sb.: *Nově se definuje veřejné prostranství, a to identickým způsobem s obecním zřízením (vymezení obsažené v obecním zřízení není možné v podmínkách hlavního města Prahy aplikovat - viz § 150 obecního zřízení). Současně se v § 13 odst. 2 zrušuje poznámka pod čarou, odkazující na definici veřejného prostranství v § 4 odst. 2 zákona o správních poplatcích.*

Jak je vidět z tohoto historického přehledu, potřeba definovat veřejné prostranství vyvstala nejdříve v souvislosti se zákonem o místních poplatcích, kdy obce získaly pravomoc k vybírání poplatku za užívání veřejného prostranství a bylo tedy nutné v zájmu právní jistoty termín “veřejné prostranství” vymežit. Postupem času se však ukázalo, že na legální definici v zákoně o místních poplatcích se odkazovalo stále častěji i v rámci jiných agend. To přinášelo problémy, protože účelem definice v zákoně o místních poplatcích byla úprava veřejného prostranství pouze pro účely místního poplatku, tedy pro jednu konkrétní a specifickou oblast. Proto byl následně pojem veřejné prostranství vymezen v zákoně o obcích, čímž se mu dostalo širší působnosti.¹² Následně byla definice pojmu ze zákona o místních poplatcích vyjmuta a tím se učinilo za dost potřebě jednotné úpravy pouhým odkazem na ustanovení zákona o obcích.

¹² Což dokazuje i to, že skupina poslanců, která se obrátila na ÚS s návrhem na zrušení § 34, zmiňuje ve svém podání jako jeden z argumentů také to, že jde o zcela novou zákonnou úpravu.

1.2. Legální definice veřejného prostranství

Legální neboli zákonná definice je definice, která je obsažena přímo v právním předpise a vymezuje určitý pojem, který je pak v textu předpisu dále používán. Slouží k vymezení pojmu, se kterým se pak pracuje v dalším textu.¹³ Legální definice může být použita jen pro účely daného předpisu. Pokud však není určena takto výslovně a jestliže se definice stejného pojmu neobjevuje jinde, je závazná pro celý právní řád. Legální definice vágních, ale závazných pojmů pomáhají právní regulaci. Jako součásti zákonů jsou závazné a působí normativně ve vazbě na právní normy.¹⁴

Jak již bylo zmíněno výše, legální definici veřejného prostranství najdeme dnes v ustanovení § 34 zákona o obcích a § 14b zákona o hlavním městě Praze:

„Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“

Legální definice obsahuje

- (1) výčet konkrétních typů prostor,
- (2) odkaz na ostatní (v bodě 1 výslovně nevyjmenované) prostory se společným znakem týkajícím se jejich obecné přístupnosti,
- (3) dodatek zdůrazňující, že vlastnictví nehraje žádnou roli.

Tyto body jsou obsahem kapitol 1. 3., 1. 4., 1. 5.

Na legální definici veřejného prostranství v zákoně o obcích je odkazováno v mnoha dalších předpisech. Ustanovení § 34 v původním vládním návrhu zákona o obcích poněkud paradoxně vůbec nebylo, ale je výsledkem pozměňovacího návrhu, který padl až v průběhu projednávání návrhu zákona na půdě poslanecké sněmovny. Podobně paradoxní byl i další vývoj, kdy skupina 43 poslanců uvedený paragraf napadla u Ústavního soudu návrhem na jeho zrušení. Tento návrh vyústil v nález Pl. ÚS 21/02, který je základním východiskem v problematice veřejného prostranství. Proto mu věnuji samostatnou podkapitolu.

¹³ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.

¹⁴ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-652-1. S. 34.

1.2.1. Shrnutí nálezu ústavního soudu Pl. ÚS 21/02 v části týkající se legální definice veřejného prostranství v zákoně o obcích

Zákon o obcích byl Parlamentem České republiky schválen na jaře roku 2000. Následně byl publikován ve Sbírce zákonů s účinností ke dni voleb do zastupitelstev krajů v roce 2000 (tj. 12. 11. 2000). Skupina poslanců PSP ČR podala dne 21. 8. 2002 návrh (1) na zrušení § 34 zákona o obcích,¹⁵ a (2) na zrušení § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích.¹⁶

Ústavní soud rozhodl dne 22. 3. 2005 tak, že návrh (1) se zamítá a řízení o návrhu (2) se zastavuje (v době projednávání již bylo ust. § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích zrušeno). Následující text se věnuje již jen té části nálezu týkající se ust. § 34 zákona o obcích.

Stručné shrnutí hlavních bodů návrhu poslanců:

(1) Napadená ustanovení jsou v kolizi s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹⁷ Výrazným způsobem zasahují do vlastnického práva, definice veřejného prostranství je příliš široká, protože připouští, aby byl za veřejné prostranství prohlášen i soukromý pozemek bez souhlasu vlastníka. Ustanovení § 34 zákona o obcích je dle návrhu protiústavní dále proto, že porušuje princip rovnosti vlastnického práva. Obec může vymezit jako veřejné prostranství i tzv. "jiné prostory", čímž je jí dána velká a nepřiměřená diskrece. Obec tak může činit libovolně, není dána žádná záruka, že bude postupovat vždy stejně.

(2) Zákon stanoví povinnost platit poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství, ale místa, z jejichž užívání vzniká poplatková povinnost, určí výhradně samy obce. Poslanci varují před absurdní situací, kdy poplatková povinnost vznikne i samotnému

¹⁵ "Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru."

¹⁶ "Veřejným prostranstvím podle tohoto zákona jsou zejména náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň, jakož i další prostory přístupné každému bez omezení."

¹⁷ „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.“

vlastníkovi, který svůj pozemek využívá způsobem odpovídajícím tzv. zvláštnímu užívání.

(3) Jde o novou zákonnou úpravu obsaženou v obecním právu; v zákoně o místních poplatcích je definováno veřejné prostranství pouze pro účely místního poplatku z tzv. zvláštního užívání veřejného prostranství. Ustanovení § 34 zákona o obcích bylo přijato jako poslanecký pozměňovací návrh, tedy nešlo o úmysl zákonodárce způsobit tak výrazný zásah do vlastnického práva.

Ústavní soud k argumentu ad 1, že definice veřejného prostranství v zákoně o obcích je příliš široká, neboť v rozporu s čl. 11 odst. 2 Listiny připouští, aby byl za veřejné prostranství prohlášen i soukromý pozemek bez souhlasu jeho vlastníka:

Forma vlastnictví je pro prohlášení náměstí, ulice, tržiště, chodníku, veřejné zeleně, parku a dalšího prostoru za veřejné prostranství irelevantní. Základní podmínkou je pouze to, že tyto prostory jsou přístupné každému bez omezení, a tedy slouží obecnému užívání. Z právní teorie i praxe vyplývá, že veřejné užívání se vztahovalo na materiální statky v soukromém vlastnictví i před účinností zákona o obcích.

Podle § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích obec určí obecně závaznou vyhláškou (samostatná působnost obce) místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství. Při tom je vázána nejen definicí veřejného prostranství obsaženou v § 34 zákona o obcích, ale celým systémem územního plánování a stavebního řízení podle zvláštních předpisů. Právo vlastníka bránit se obecnému užívání jeho majetku soukromoprávní cestou (žalobou u obecného soudu) není rovněž nijak omezeno.

Definici veřejného prostranství nelze považovat za příliš širokou. Slova „a další prostory přístupné bez omezení“ obsažená v tomto ustanovení je nutné vykládat tak, že nejde o jakékoliv prostory, tj. „jiné prostory“, ale že jde o prostranství mající obdobný charakter jako „náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň“.

Prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je veřejným prostranstvím ex lege. Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné

znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem. Řada aspektů této veřejnoprávní regulace ostatně vlastníka nijak nezatěžuje, ale naopak mu jeho právní postavení zlepšuje.

Zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství se nemusí týkat, a zpravidla se také netýká, všech veřejných prostranství, ale pouze těch, která jsou pro účely poplatkové povinnosti za zvláštní užívání vymezena obecně závaznou vyhláškou obce. Práva a povinnosti vlastníka takového prostoru nejsou jeho prohlášením za veřejné prostranství přímo nijak dotčena. Označení soukromé nemovitosti za veřejné prostranství obecně závaznou vyhláškou obce nemůže být proto dááno na roveň vyvlastnění nebo nucenému omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, jak činí návrhováteľ.

Vlastnické právo není absolutním a ničím neomezeným právním panstvím nad věcí, nýbrž má plnit, a současně též plní, i jiné funkce. Vlastní-li soukromý vlastník pozemek, který splňuje všechny znaky veřejného prostranství podle legální definice, je nutno též akceptovat možnost, že obec takovýto pozemek prohlásí za veřejné prostranství. Příslušná obecně závazná vyhláška obce tak jen deklaruje již existující stav.

Jednou z funkcí platby poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství je zajistit prostřednictvím ekonomického tlaku obce, aby zvláštní, tj. nezbytně omezené a ostatní uživatele vylučující užívání veřejného prostranství nebylo upřednostňováno nad užíváním obecným.

Není a nemůže být protiústavní, pokud režimu veřejného prostranství podléhají také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva, nýbrž je to naopak důslednou realizací univerzálního pojmu vlastnictví nerozlišujícího vlastníky soukromoprávní a veřejnoprávní povahy.

Neobstojí ani námitka, že obec může při určení veřejného prostranství postupovat libovolně. Obec je vázána zákonnou definicí veřejného prostranství v příslušném ustanovení zákona, povinností dodržovat právní řád České republiky, stejně jako

požadavkem ústavně konformního výkladu obecného (podústavního) práva. Zrušení celého ustanovení § 34 zákona o obcích by navrhovatelem tvrzenou libovůli nemohlo omezit, ale naopak bez přítomnosti jakékoliv zákonné definice by právní úprava dala obci mnohem širší diskreci při určování veřejného prostranství, než jak činí současná, navrhovatelem napadená, právní úprava.

Ústavní soud k argumentu ad 2, že je možnost, že obec stanoví podle § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích povinnost platit poplatek za tzv. zvláštní užívání veřejného prostranství též samotnému vlastníkovu prostoru, který byl za veřejné prostranství prohlášen:

Ústavní soud mnohokrát ve své judikatuře uvedl, že „teoreticky lze samozřejmě každé ustanovení právního předpisu aplikovat nesprávně, tedy v rozporu s ústavními předpisy, což ovšem samo o sobě nemůže být důvodem pro zrušení takto eventuálně nesprávně aplikovatelného předpisu.“ Jinými slovy, lze-li právní předpis vyložit několika způsoby, přičemž jen některý z nich je protiústavní, je nutné zvolit výklad ústavně konformní.

Právní závěr, podle něhož by byl vlastník pozemku povinen platit poplatky za zvláštní užívání svého pozemku, který byl jako veřejné prostranství označen obecně závaznou vyhláškou obce, by mohl být, podle okolností, v rozporu s ústavní ochranou vlastnictví. V takovémto případě by totiž došlo ke zpoplatnění výkonu vlastnického práva veřejnou mocí.

Tímto nálezem Ústavní soud vyložil legální definici veřejného prostranství a svým způsobem nahradil chybějící důvodovou zprávu (definice byla do zákona vložena poslaneckým pozměňovacím návrhem, tedy bez bližšího vysvětlení v důvodové zprávě). Následně byl proto často citován a vychází se z něj při objasňování pojmu veřejného prostranství.

1.3. Typy veřejných prostranství

Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

První část legální definice veřejného prostranství obsahuje výčet konkrétních typů či druhů prostor. Vymezuje z věcného hlediska demonstrativním způsobem příklady veřejných prostranství, tzv. pojmenovatelné druhy.¹⁸ Většina z těchto pojmů nemá žádnou zákonnou definici. Když se však Nejvyšší správní soud v souvislosti s konkrétním řešeným případem zabýval definicí pojmu „chodník“, naznačil, že je dokonce diskutabilní, zda u takovýchto pojmů je vůbec smysluplné legislativně vymezovat jejich obsah, a to především s ohledem na rizika přehnaně kazuistické úpravy na straně jedné nebo přílišné obecnosti na straně druhé.¹⁹ Přesto se pokusím tyto pojmenované druhy veřejných prostranství stručně definovat.

Náměstí jsou volné nezastavěné plochy ve městě, ohraničené domy, ústí do nich ulice. Jsou zpravidla označena a pojmenována. V katastru nemovitostí jsou vedena zpravidla jako ostatní plochy.

Ulice a chodníky jsou zpravidla místní, případně účelové, komunikace (především ve městech) nebo jejich části, určené pro dopravu nebo pro chodce.²⁰ Ulice jsou též zpravidla označeny názvem. Chodníky jsou součástí ulic a náměstí.²¹

¹⁸ Viz rozsudek NSS čj. 5 As 21/2007 ze dne 27. 6. 2007.

¹⁹ Viz rozsudek NSS čj. 2 As 48/2008-58 ze dne 31. 7. 2008.

²⁰ Dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je pozemní komunikací dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Pozemní komunikace se dělí na tyto kategorie:

a) dálnice (Pozemní komunikace určená pro rychlou dálkovou a mezistátní dopravu silničními motorovými vozidly. Dělí se do dvou tříd. Dálnice je přístupná pouze silničním motorovým vozidlům, jejichž nejvyšší povolená rychlost není nižší, než stanoví zvláštní předpis.)

b) silnice (Veřejně přístupná pozemní komunikace určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Silnice se rozděluje do tří tříd.)

c) místní komunikace (Veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce. Dělí se do čtyř tříd.)

d) účelová komunikace (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

Tržiště jsou podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), místa pro prodej zboží a pro poskytování služeb. Obec může vydat tržní řád formou nařízení obce a v něm stanovit místa pro prodej zboží a poskytování služeb a regulovat činnosti na nich.²²

Pojem **veřejná zeleň** je konstantně vykládán jako zeleň nacházející se na veřejném prostranství.²³ Veřejná zeleň je v katastru nemovitostí evidována jako druh pozemku ostatní plocha s využitím zeleň a uvedeným významem “okrasná zahrada, uliční sídlištní zeleň, park a jiná plocha funkční a rekreační zeleně.”

Park je zpravidla nezastavěné území ve městě, na kterém je pravidelně udržovaná zeleň - travní porosty, dřeviny, keře a plní estetickou a odpočinkovou funkci.

Tyto typy veřejných prostranství jsou pouze jakýmsi demonstrativním výčtem; některá prostranství, která jsou velmi podobná výše jmenovaným, veřejnými prostranstvími naopak být nemusí (například dálnice, lesopark, oplocený park s provozním řádem a určitou otevírací dobou apod.). Vždy totiž záleží na naplnění i dalších definičních znaků veřejného prostranství.

může na žádost vlastníka účelové komunikace upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci. 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.)

²¹ Pojmem chodníku se zabýval ve své praxi též NSS a v rozsudku čj. 6 As 333/2017 - 31 ze dne 24. 1. 2018 uvádí, že pojem „chodník“ není v žádném právním předpise definován a nutno tedy vycházet z jeho významu v obecné řeči. (Srov. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 528 s., str. 269). Pro určení, zda se v konkrétním případě jedná o chodník, je rozhodující pouze faktický stav na místě. Pokud tedy jde např. o vozovku z kostkové dlažby s vyznačenými parkovacími místy a vedle ní je zvýšená plocha olemovaná obrubníkem tvořená odlišnou dlažbou, po níž navíc běžně chodí chodci, pak se jedná o chodník. Srov. též rozsudek NSS čj. 2 As 48/2008-58 ze dne 31. 7. 2008.

²² Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění účinném ke dni 30. 5. 2017, v ustanovení § 132 definoval pro účely předmětného zákona tržiště takto: “*d) tržištěm (tržnicí) je neuzavíratelný, uzavíratelný nebo částečně uzavíratelný nezastřešený prostor, kde je prodáváno zboží nebo jsou poskytovány služby a ve kterém je umístěn více než jeden stánek*“. Ve znění účinném před 30. 6. 2005 ještě rozlišoval mezi pojmy tržiště a tržnice.

²³ Viz např. nálezy Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006, Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007.

1.4. Přístupnost a obecné užívání veřejných prostranství

V veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

Druhá část legální definice odkazuje na ostatní (v předchozím bodě výslovně nevyjmenované) prostory se společným znakem týkajícím se jejich obecné přístupnosti, tedy sloužící obecnému užívání.

Konkrétní příklady z první části definice mohou dobře posloužit pro hrubou představu o typických veřejných prostranstvích. Mnohem podstatnější pro určení veřejného prostranství je však konkretizace „přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání“. Znak obecného užívání je znakem, který musí být naplněn u všech – přímo pojmenovaných i nepojmenovaných – prostorů, aby byly považovány za veřejné prostranství v užším (právním) smyslu.

Jak je uvedeno v kapitole popisující nálezy ústavního soudu Pl. ÚS 21/02, formulace „další prostory“ vzbudila po svém přijetí určitou nejistotu, zda měl zákonodárce skutečně v úmyslu takto širokou definici. Jak však z nálezu vyplývá, je nutno toto sousloví vykládat jako další prostory podobného charakteru jako dříve zmíněné náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky.

Velmi podstatnou částí uvedené definice je znak přístupnosti „každému“. Nestačí, aby šlo o například tržiště či park, je nutné, aby prostor byl též přístupný „každému bez omezení“, musí se tedy jednat o prostranství neoplocené, neuzamykatelné, sloužící více osobám. Proto například park, který je oplocený, uzamykatelný a přístup do něj je provozovatelem regulován (například provozním řádem), nesplňuje podmínku přístupnosti „každému bez omezení“ a není tedy veřejným prostranstvím v právním smyslu.

Z judikatury také vyplývá, že není rozhodné, kdo pozemek reálně užívá. Zda je užíván pouze určitým počtem lidí, širokou veřejností, nebo je veřejnosti pouze k dispozici, ale ta jej z různých důvodů aktivně nevyužívá. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku čj. 5 As 21/2007-99 uvedl, že „Skutečnost, že pozemek, který je svým charakterem veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní

zřízení), je reálně užíván pouze jednou osobou, nemá na charakter pozemku žádný vliv. Podstatné pro posouzení charakteru tohoto pozemku je to, zda je bez omezení volně přístupný komukoli.”

Veřejná prostranství jsou jedním z materiálních statků, které jsou předmětem veřejného užívání, stejně jako např. voda, pozemní komunikace, krajina, les apod.²⁴

Jak je uvedeno v legální definici, veřejná prostranství jsou prostory sloužící obecnému užívání. Proto považuji za nutné se alespoň krátce zmínit o pojmu veřejné, tedy obecné a zvláštní užívání. Jde o pojem na pomezí veřejného a soukromého práva ovšem s přesahy do obou oblastí.

Veřejným užíváním rozumíme užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů.²⁵ Podstatou veřejného užívání je tedy určitý užitek z nějakého statku, který je dostupný veřejně. Veřejné užívání rozlišujeme obecné a zvláštní.

Užívání obecné vychází přímo ze zákona, není k němu potřeba žádného povolení či rozhodnutí.²⁶ Spočívá v obvyklém užívání daného statku, v souladu s jeho obvyklým účelem. Obecné užívání je určeno všem, tedy nesmí vyloučit užívání statku ostatními.²⁷ Obecné užívání je zpravidla bezplatné.

Naopak zvláštní užívání je oprávnění užívat veřejný statek na základě správního aktu – povolení správního orgánu. Toto oprávnění tedy náleží konkrétnímu subjektu – uživateli.²⁸ Obsah užívání je stanoven především vydaným správním aktem, ale i zákonem či jiným právním předpisem. Zvláštní užívání oprávněným subjektem zpravidla omezuje obecné užívání ostatních osob a jako určitá kompenzace působí jeho zpoplatnění (např. poplatek za odběr podzemní vody, poplatky za znečišťování ovzduší apod.).

²⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1. Str. 219.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, Str. 219.

²⁷ *Slovník veřejného práva*. Sv. II. Brno, 1932, s. 991.: Obecným užíváním lze rozumět užívání věci odpovídající jejímu určení a nevylučující stejného užívání ostatních.

²⁸ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, Str. 220.

Obecně je tedy upřednostňováno obecné užívání; pokud užívání určitým způsobem překročí stanovené hranice, jedná se o užívání zvláštní, pokud ovšem nejde rovnou o protiprávní činnost. Taková situace může nastat, pokud jde např. o jednání, které odporuje pravidlům obecného užívání a přitom není možné ho považovat za užívání zvláštní. Například z toho důvodu, že uživatel nemá potřebné správní rozhodnutí, přestože ho k uvedené činnosti potřebuje.

1.5. Vlastnictví veřejných prostranství

Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

Závěr legální definice konstatuje, že po naplnění předchozích znaků se jedná o veřejné prostranství a nic na tom nezmění ani subjekt vlastníka. Nezáleží tedy na tom, zda jde o pozemek státu, kraje, obce nebo pozemek soukromého vlastníka.

Nejprve si položíme otázku, proč je vůbec tato poznámka v definici uvedená? Pravděpodobně proto, že úvod definice naznačuje, že se jedná o prostranství, u kterých předpokládáme spíše vlastnictví obce či státu. Prostranství, které obec využívá k prospěšným společným aktivitám, kde se odehrává společenský veřejný život. Nicméně tento předpoklad není v praxi naplněn a mnohdy (ačkoliv jsou tyto případy menšinou) se může jednat o pozemky soukromého vlastníka. Zřejmě proto tedy zákonodárce považoval za nutné zakotvit do definice veřejného prostranství i tento dodatek. Důvodem také může být, že stejná praxe se v českém právní úpravě vyskytovala už dříve.²⁹

To ovšem neznamená, že rozdílnost vlastníků nevzbuzuje v praxi mnohé otazníky. Situace, kdy vlastníkem veřejného prostranství je soukromá osoba, byla často předmětem rozhodování soudů.³⁰

Dnešní právní řád České republiky nerozlišuje více druhů/forem vlastnictví. Taková praxe zde byla v době socialismu, kdy *„Diferenciace různých forem vlastnictví v ústavě i navazující legislativě v podstatě vyprázdnila obsah vlastnictví, neboť každá z forem vlastnictví požívala jiné míry ochrany a měla odlišný režim dispozic, přičemž privilegováno bylo vlastnictví státu.“*³¹

²⁹ Blíže viz nálezy Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005.

³⁰ Např. nálezy Pl. ÚS 14/95 ze dne 25. 10. 1995, Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005, Pl. ÚS 1/05 ze dne 14. 6. 2005, Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008, rozsudek NS čj. 33 Odo 396/2004 ze dne 14. 2. 2006.

³¹ Šimáčková, K. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6. Str. 302.

Veřejné prostranství slouží k tomu, aby bylo užíváno veřejně, a tím pádem může být jeho vlastník určitým způsobem omezen. Některé činnosti jsou na veřejných prostranstvích právními předpisy regulovány a vlastník veřejného prostranství tak může být naopak zvýhodněn – lépe chráněn. Příkladem může být případ obecně závazné vyhlášky obce Kořenov č. 2/2004, o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držením psů na území obce Kořenov. Obec touto vyhláškou zakázala volné pobíhání psů na veřejných prostranstvích, ale pouze na těch, které jsou ve vlastnictví obce. Ústavní soud toto omezení (pouze na obecní pozemky) zrušil s tím argumentem, že tím dochází ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany, protože je tím v důsledku obecním pozemkům poskytována vyšší míra ochrany než pozemkům ve vlastnictví jiných osob.³²

³² Nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008.

1.6. Vznik veřejných prostranství

Jak vyplývá z výše uvedeného, veřejná prostranství jsou definována v zákoně o obcích a některá konkrétní veřejná prostranství nalezneme v obecně závazných vyhláškách obcí upravujících místní poplatky za užívání veřejného prostranství (viz dále kapitola 2. 1.). Zároveň neexistuje žádný veřejný seznam, kde by byla veřejná prostranství evidována.³³ Víme tedy, jak je veřejné prostranství definováno, jakými znaky se vyznačuje. Jak se ovšem z určitého pozemku stane veřejné prostranství?

Zákon o místních poplatcích uvádí v ustanovení § 14 odst. 2, že obec určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství. Z této formulace vyplývá, že je právě na obci, aby stanovila, jaké prostory jsou veřejným prostranstvím. Na stejné úvaze byla založena i poslanecká argumentace v návrhu³⁴ Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 34 zákona o obcích, kdy poslanci namítali, že obcím je dána nepřiměřená diskrece při určování veřejných prostranství a že obce tak mohou činit libovolně a tedy nekontrolovatelně.

Ústavní soud však jasně konstatoval, že obec je při určování pozemků za veřejná prostranství v obecně závazné vyhlášce vázána zákonnou definicí veřejného prostranství v příslušném ustanovení zákona, povinností dodržovat právní řád České republiky, stejně jako požadavkem ústavně konformního výkladu obecného (podústavního) práva.

Samotný vznik veřejného prostranství není nikde upraven, žádný orgán veřejné moci nemá zakotvenu tuto pravomoc, je tedy zřejmé, že nemůže vzniknout na základě správního aktu. Vzhledem k tomu, že jsou definovány jeho obsahové znaky, vzniká tedy naplněním těchto znaků, vzniká ex lege. Úlohou obce při vydání obecně závazné vyhlášky je určit, ze kterých konkrétních veřejných prostranství se bude poplatek platit, nemusí být totiž obcí označena všechna veřejná prostranství na území obce. Pravomoc obce tedy nespočívá v označení pozemku za veřejné prostranství, ale ve výběru těch prostranství, za jejichž užívání se bude poplatek vybírat.

³³ K tomu blíže viz ČERNÍN, K. *Evidence veřejných prostranství v obci*. In: Stavební právo, Bulletin 1/2018.

³⁴ Viz náleží Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005.

Nejčastěji tedy vzniká veřejné prostranství tím, že začne být užíváno veřejností, ve většině případů vznikla tato prostranství obyčejově, tj. dlouhodobým užíváním.

Historicky se vzniku veřejných prostranství věnoval též Ústavní soud ve výše uvedeném nálezu Pl. ÚS 21/02, kde konstatoval, že *„obecné užívání 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.“*

S existencí veřejného prostranství jsou spojena určitá omezení či povinnosti, proto je podstatné vědět, kdy veřejné prostranství vznikne. Z výše uvedeného vyplývá, že veřejným prostranstvím se pozemek stává ex lege, naplněním zákonných znaků. Nezávisí tedy na vůli obce, správního úřadu či zákonodárce, ale podstatné je veřejné užívání, komunikační potřeba a vůle vlastníka, na níž závisí, zda bude veřejné užívání pozemku umožněno.

O veřejné prostranství se jedná, když se určitý prostor (charakteristikami odpovídající definici zákona o obcích) stane z vůle vlastníka bez omezení přístupným všem.³⁵ Toto věnování ze svobodné vůle vlastníka se však děje nejen výslovně, ale i konkludentně, a přechází i na právní nástupce původního vlastníka. Dokud je vlastník s obecným užíváním svého pozemku srozuměn, veřejné prostranství zde trvá.³⁶

³⁵ ČERNÍN, K. *Evidence veřejných prostranství v obci*. In: Stavební právo, Bulletin 1/2018.

³⁶ K tzv. věnování veřejnému užívání blíže viz MÁCHA, Aleš. *Věnovací akty* [Systém ASPI]. SpP. - Správní právo [cit. 2019-3-20]. ASPI_ID LIT233263CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

1.7. Zánik veřejných prostranství

Co se týče zániku veřejných prostranství, najdeme v zákoně o obcích zmínku na dvou místech: v § 28 odst. 3 a v § 31a odst. 5 v dílu 4 zákona (Názvy obcí, jejich částí, ulic a veřejných prostranství, číslování budov, znak a vlajka obcí). Ani jeden z paragrafů není původní, byly do zákona přidány až zákonem č. 424/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění zákona č. 100/2010 Sb., a další související zákony.

Ustanovení § 28 zákona o obcích říká, že k přejmenování nebo zániku ulice nebo jiného veřejného prostranství dochází zápisem do základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí. To by znamenalo, že obec může zápisem (přesněji v tomto případě spíše výmazem) v základním registru územní identifikace v podstatě rozhodnout o zániku veřejného prostranství. Nikde jinde však není otázka zániku veřejného prostranství upravena, žádnému orgánu není svěřena pravomoc o tom rozhodnout, domnívám se proto, že cílený zánik tímto zápisem/výmazem je téměř nemožný.

Pokud veřejné prostranství vzniká obyčejově, dlouhodobým užíváním, o jeho zániku je třeba uvažovat podobným způsobem. Prostranství, které přestane sloužit veřejnému užívání, není přístupné každému, nebude nadále splňovat definiční znaky veřejného prostranství. Pak se pravděpodobně nebude o veřejné prostranství jednat, pokojně (samovolně) vyjde z užívání. Nejasná je ovšem otázka, jak dlouhá doba musí uplynout, aby k zániku došlo.

Zajímavá je také otázka, zda může veřejné prostranství zaniknout tím, že přestane sloužit veřejnému užívání proto, že je dlouhodobě užíváno soukromou osobou na základě povolení, tedy legálně.

Případ naznačující odpověď na tuto otázku řešil Krajský soud v Brně.³⁷ V uvedené kauze šlo o situaci, kdy provozovatel reklamního zařízení (billboardu) platil místní poplatky za zvláštní užívání veřejného prostranství. Následně toto reklamní zařízení oplotil (se souhlasem vlastníka) a po čase tvrdil, že oplotením části pozemku, na němž

³⁷ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 30 Af 59/2013-48 ze dne 19. 8. 2015.

bylo reklamní zařízení umístěno, již nebyl pozemek přístupný každému bez omezení, tudíž ztratil povahu veřejného prostranství.

Krajský soud v Brně však s touto argumentací nesouhlasil a rozhodl, že „Pozemek, který je veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nemůže ztratit charakter veřejného prostranství na základě toho, jakým způsobem probíhá jeho zvláštní užívání – zde: umístěním reklamního zařízení, kolem kterého bylo instalováno oplocení. Tento konkrétní způsob zvláštního užívání veřejného prostranství ještě více omezuje, resp. vylučuje jeho obecné užívání veřejností ve prospěch konkrétního subjektu, který stíhá poplatková povinnost v souladu s § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, bez ohledu na to, zda se jedná o užívání dočasné či dlouhodobé (tato skutečnost se promítne pouze ve výši poplatku).“

Na jednu stranu zní argument provozovatele reklamního zařízení pochopitelně v tom, že pokud veřejné prostranství vzniká dlouhodobým obecným užíváním, zaniká pravděpodobně analogicky tím, že přestane být obecně užíváno. Pokud určitý pozemek, který je veřejným prostranstvím, přestane být způsobilý sloužit obecnému užívání, ztratí jeden ze zákonných předpokladů a charakteristik a dále již nesplňuje zákonné požadavky. Přestane tedy být veřejným prostranstvím.

Pokud bychom nicméně tuto argumentaci dovedli do důsledků, znamenalo by to, že jakákoliv činnost spočívající ve zvláštním užívání by po určitém čase měla za následek zánik veřejného prostranství. Tento přístup pak do jisté míry popírá smysl zpoplatnění užívání veřejných prostranství, totiž ten, že zpoplatnění je právě určitá „náhrada/zadostiučinění“ za omezení veřejného užívání pozemku.

Řešením by podle mého názoru bylo například pouze časově omezené povolení ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství. Při zvláštním užívání totiž po určitou časově ohraničenou dobu prostranství užívá sice pouze oprávněná osoba, poté se ale opět pozemek vrátí ke svému původnímu účelu, totiž opět k užívání širokou veřejností, tedy je opět umožněno jeho obecné užívání. Pokud však určité zvláštní užívání trvá v podstatě neomezenou dobu, je otázkou, zda se takový pozemek vůbec někdy vrátí svému původnímu účelu.

Otázka zániku veřejného prostranství se velmi podobá situaci zániku účelové komunikace. Autoři komentáře³⁸ k zákonu č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) se problematice zániku účelové komunikace věnují jen krátce a to s tím závěrem, že lze rozlišovat zánik právní (například přestane být v místě potřebná, protože je nahrazena jinou nově vybudovanou komunikací, a ztratí tedy svůj význam, nicméně stále z vůle vlastníka jako cesta existuje, byť slouží jen jemu) a zánik fyzický (účelová komunikace přestane být užívána a z toho důvodu například zaroste). K zániku právnímu však nemůže dojít aktivním působením vlastníka, který ji zničí či jinak brání jejímu užívání.

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, pro vznik veřejného prostranství je zásadní svobodné rozhodnutí vlastníka o věnování pozemku k obecnému užívání.³⁹ Tím dobrovolně omezuje své vlastnické právo k pozemku. Pokud však vlastník přestane s existencí veřejného prostranství na svém pozemku souhlasit, zkoumá se, zda pozemek stále naplňuje tzv. nutnou komunikační potřebu.⁴⁰ Pokud ano, pak nesouhlas aktuálního vlastníka nemá na trvání veřejného prostranství vliv, vlastník je povinen omezení spojená s povahou veřejného prostranství strpět.⁴¹

³⁸ ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Str. 146.

³⁹ ČERNÍN, K. *Evidence veřejných prostranství v obci*. In: Stavební právo, Bulletin 1/2018.

⁴⁰ Ke konceptu nutné a nenahraditelné komunikační potřeby srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008.

⁴¹ KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009, ISBN 978-80-7201-760-7. Str. 111.

2. ČÁST - zpoplatnění užívání veřejného prostranství

Užívání veřejného prostranství s sebou může nést i finanční náklady, a to buď ve formě veřejnoprávní platby (místní poplatek), nebo platby soukromoprávní (nájemné). Finanční náklady spojené s užíváním veřejného prostranství však nemusí být vždy jen na straně uživatele. Také obec může podléhat povinnosti platit soukromému vlastníkovi veřejného prostranství, a to v případě náhrady za bezdůvodné obohacení. Finančním aspektům užívání veřejného prostranství se budou věnovat následující kapitoly.

2.1. Místní poplatek za užívání veřejného prostranství

Jak bylo popsáno výše, veřejná prostranství slouží k veřejnému užívání. Preferovaným způsobem užívání je užívání obecné, tedy takové, které umožní využívat daný prostor v souladu s jeho účelem neomezenému okruhu osob, a to tak, aniž by omezovalo užívání jinými osobami.

Pokud k omezení užívání jinými osobami dojde, nastane tedy nežádoucí stav a určitou „sankcí“ za něj je místní poplatek. Místní poplatek za užívání veřejného prostranství je ukotven v zákoně o místních poplatcích. Účelem tohoto poplatku je omezit zvláštní užívání (které je prospěšné pouze konkrétnímu subjektu) ve prospěch preferovaného užívání širokou veřejností.

Historicky jsme se s poplatkem za užívání veřejného prostranství mohli v českém prostředí setkávat již od roku 1966, kdy byl zaveden vyhláškou č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích, a od té doby je vybírán v podstatě dodnes.⁴²

Poplatek za užívání veřejného prostranství plní tyto základní funkce:⁴³

- a) regulační a stimulační – obec reguluje činnost na veřejném prostranství. Snaží se prostřednictvím poplatku motivovat uživatele/poplatníka, aby zvláštní užívání trvalo jen nezbytně nutnou dobu a týkalo se jen nezbytně nutné plochy. Jinými

⁴² TĚŽKÝ, V., JANTOŠ, M., SIUDA, K. *Zákon o místních poplatcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. Str. 57.

⁴³ Tamtéž, str. 7.

slovy, obecné užívání je upřednostněno před takovými způsoby užívání, které omezují ostatní uživatele.

b) fiskální/rozpočtovou – poplatky jsou příjmem obecního rozpočtu.

Převažující funkce se u různých poplatků liší; u poplatku ze psů, poplatku za užívání veřejného prostranství nebo u poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst lze hovořit o převážně regulační funkci.⁴⁴ Rovněž ze statistik Ministerstva financí vyplývá, že příjmy z poplatku za užívání veřejného prostranství přispívají do rozpočtů obcí spíše symbolicky - tvoří cca 0,3 % ze všech příjmů obcí (tabulka 2).⁴⁵

Tabulka 2: Příjmy a výdaje územních rozpočtů. Příjmy obcí v mil. Kč.

	2015	2016	2017
příjmy obcí celkem	279 449	278 951	294 243
daňové příjmy obcí	175 394	190 751	206 316
příjmy obcí z poplatku za užívání veřejného prostranství	632 (0,226 % z celkových; 0,360 % z daňových)	620 (0,222 % z celkových; 0,325 % z daňových)	635 (0,215 % z celkových; 0,308 % z daňových)

Zpoplatněny jsou zvláštní způsoby užívání veřejného prostranství, které jsou zákonem⁴⁶ přímo taxativně stanoveny takto:

- provádění výkopových prací,
- umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb,
- umístění stavebních (zařízení stavenišť, lešení, atd.) nebo reklamních zařízení,

⁴⁴ *Doporučení pro obce a města, Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad): Edice dobré správní praxe* [online]. 2. vydání. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí, 2010 [cit. 2019-01-19]. ISBN 978-80-254-6259-1. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Doporuceni_Obecni_dane.pdf

⁴⁵ Ministerstvo financí. Export ze systému monitor.statnipokladna.cz. [online] Ministerstvo financí ČR ©2017 [cit. 14. 10. 2018] Dostupné z <https://monitor.statnipokladna.cz/2018/>

⁴⁶ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích.

- umístění zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí,
- umístění skládek (skladování/odložení movitých věcí na veřejném prostranství),
- vyhrazení trvalého parkovacího místa (vyhrazené parkovací místo dle zákona o pozemních komunikacích),
- užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce,
- užívání prostranství pro potřeby tvorby filmových a televizních děl.

Zákon o místních poplatcích tedy přesně definuje konkrétní způsoby zvláštního užívání. Jiné než výše uvedené způsoby užívání tedy obec zpoplatnit nemůže. Jak ovšem postupovat, když bude někdo chtít užívat veřejné prostranství jiným způsobem omezujícím obecné užívání? Tuto situaci řešila například obec Plchov, když ve své obecně závazné vyhlášce o místních poplatcích zpoplatnila výše uvedené způsoby dle zákona a navíc uvedla, že zpoplatněno je i „jakékoliv užití bránící obecnému užívání“. Dle vyjádření obce v řízení před Ústavním soudem ji *„k přijetí úpravy přivedlo zjištění, že na některých obecních pozemcích, které v minulosti sloužily jako cesty, jsou historickým majetkem obce a obec je hodlá vrátit původnímu účelu, hospodaří bez nájemní smlouvy a v rozporu s právním řádem AGRO P. Podle názoru obce měl zákonodárce ustanovením § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích na mysli poplatek za to, že někdo využívá veřejně přístupná místa ve svůj prospěch a přitom ostatním brání v jeho užívání, takže, je-li stanovena povinnost zaplatit místní poplatek za to, že někdo přiveze a složí na veřejně přístupné místo stavební materiál a postupně jej zpracovává, pak musí být stejným způsobem stíhán i ten, kdo veřejně přístupné místo rozorá, oseje a využívá.“*⁴⁷

Ponechme nyní stranou fakt, že řešení konkrétních sporných situací prostřednictvím obecních vyhlášek není standardní ani žádoucí cestou. Ústavní soud ve svém nálezu v této kauze navíc uvedl, že *“předmětem poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství nemůže být ‘jakékoliv užití bránící obecnému užívání’, neboť tento způsob*

⁴⁷ Nález Pl. ÚS 20/01 ze dne 20. 11. 2001.

v *taxativním výčtu forem zvláštního užívání chybí*.⁴⁸ Nabízí se tedy dvě možné odpovědi na výše položenou otázku:

(1) Existují sice i jiné způsoby zvláštního užívání veřejného prostranství než ty uvedené v zákoně o místních poplatcích, ale není možné je zpoplatnit.

(2) Způsoby zvláštního užívání jsou pouze ty, které jsou taxativně vyjmenované v zákoně o místních poplatcích. Všechny ostatní způsoby užívání je proto možné podřadit pod pojem užívání obecného.

Problémem první varianty je to, že nejen, že nelze jiné způsoby zvláštního užívání zpoplatnit, ale pro občana to též znamená, že nemá možnost veřejné prostranství tímto specifickým způsobem užívat legálně, dovoleným postupem. Správní orgán nemá možnost takové zvláštního užívání 'povolit'⁴⁹, naopak má povinnost zahájit řízení o každém přestupku, který zjistí.⁵⁰

Problémem druhé varianty je, že by se za užívání obecné považovalo i takové užívání, které neslouží všem, ale pouze konkrétnímu subjektu, tedy by nenaplnilo všechny znaky obecného užívání. Podle Staši⁵¹ užívání, které vylučuje ostatní uživatele (i potenciální), je nutno považovat za užívání zvláštní, popřípadě za zakázané.

Osobně bych se ve světle současné právní (ne)úpravy spíše klonila k variantě druhé, protože nelze přičítat k tíži občanů to, že právní úprava je nedokonalá, resp. chybějící. Navíc pokud oprávnění ke zvláštnímu užívání vzniká pouze na základě správního aktu

⁴⁸ Viz nálezný Pl. ÚS 20/01 ze dne 20. 11. 2001: *Účelem veřejného prostranství, jak vyplývá z ustanovení § 4 zákona o místních poplatcích, je obecné a zvláštní užívání. Obecným užíváním se rozumí užívání např. náměstí či místních komunikací chodci a vozidly a je zásadně bezplatné. Na rozdíl od toho tzv. zvláštního užívání veřejného prostranství je definováno taxativním výčtem v § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích a je úplatné (srov. Pl. ÚS 14/95, ÚS, sv. 4, č. 68). Podle tohoto ustanovení se za zvláštního užívání veřejného prostranství pokládá umístění zařízení sloužících k poskytování služeb, umístění stavebních, prodejních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní a sportovní akce a potřeby tvorby filmových a televizních děl. Podle Ústavního soudu tedy předmětem poplatku za zvláštního užívání veřejného prostranství nemůže být "jakékoliv užití bránící obecnému užívání", neboť tento způsob v taxativním výčtu forem zvláštního užívání chybí.*

⁴⁹ Současná právní úprava však ani v případě taxativně uvedených případů neupravuje žádný povolovací proces.

⁵⁰ Ust. § 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

⁵¹ Staša, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599. ISBN 978-80-7400-624-1. Str. 220.

vydaného příslušným správním úřadem, nemůže v těchto (nevyjmenovaných) případech vůbec vzniknout, protože neexistuje žádný příslušný správní úřad k vydání správního aktu.⁵²

Vyjmuty z poplatkové povinnosti jsou akce pořádané na veřejném prostranství, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely a poplatku za užívání veřejného prostranství spočívajícího ve vyhrazení trvalého parkovacího místa nepodléhají osoby zdravotně postižené.⁵³ Přestože se Ústavní soud vyjádřil již v roce 2005 v tom smyslu, že poplatky za zvláštní užívání veřejného prostranství pro vlastní potřebu by neměl platit sám vlastník pozemku, protože by to bylo v rozporu s ústavní ochranou vlastnictví⁵⁴, stále nebyl zákon o místních poplatcích v tomto směru novelizován a platí tedy, že osvobození vlastníka od poplatku je ponecháno na obecních vyhláškách.⁵⁵

⁵² Tamtéž, str. 221.

⁵³ Sněmovní tisk ze září 2018 č. 286/0 navrhuje novelu, dle které nepostačí, že výtěžek akce je určen na prospěšné účely, ale osvobození se bude vztahovat pouze na případy, kdy celý výtěžek je na tyto účely skutečně odveden. Též navrhuje nahrazení pojmu “zdravotně postižené osoby” pojmem “osoby, které jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P”. Dostupné online: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=286&CT1=0>

⁵⁴ Nález Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005: *Právní závěr, podle něhož by byl vlastník pozemku povinen platit poplatky za zvláštní užívání svého pozemku, který byl jako veřejné prostranství označen obecně závaznou vyhláškou obce, by mohl být, podle okolností, v rozporu s ústavní ochranou vlastnictví. Ochrana práv vlastníků bude předmětem případného řízení před správními soudy, které vezmou v úvahu všechny relevantní okolnosti individuálního případu a podle toho rozliší výkon vlastnického práva od jeho eventuálního zneužití.*

⁵⁵ Např. obecně závazná vyhláška č. 5/2011 Sb. hl. m. Prahy, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, uvádí v ust. § 6 odst. 1 písm. c), že poplatek se vedle osvobození vyplývajícího ze zákona neplatí v případě užívání veřejného prostranství v případech, kdy toto prostranství použije pro vlastní potřeby jeho vlastníka.

2.1.1. Obecně závazné vyhlášky obcí o místním poplatku za užívání veřejného prostranství

Zákon o místních poplatcích upravuje případy, ve kterých mohou obce vybírat místní poplatky. Je tím naplněn zákonný předpoklad, že „povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou, stanoví-li tak zvláštní zákon“.⁵⁶ Podle ust. § 1 písm. c) zákona o místních poplatcích je jedním z poplatků právě poplatek za užívání veřejného prostranství. Zákon o místních poplatcích dále stanoví, že jde o samostatnou působnost obce a obec poplatek stanoví obecně závaznou vyhláškou.

Obsah potřebné vyhlášky je v ustanovení § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích upřesněn takto: *„Poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. Obec může obecně závaznou vyhláškou upravit další způsob placení a jemu odpovídající den platby poplatku, než je způsob placení a den platby podle daňového řádu. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.“*

Jak vyplývá z prvního paragrafu zákona o místních poplatcích, obce mohou vybírat místní poplatky. Jde o fakultativní činnost obce v rámci samostatné působnosti. Obec není povinna místní poplatky, tedy ani poplatek za užívání veřejného prostranství, stanovit. Je také na rozhodnutí obce, zda přijme jednu společnou vyhlášku upravující více místních poplatků najednou nebo zda přijme pro každý poplatek vyhlášku samostatnou.

Není známo, kolik obcí místní poplatky na základě zákonného zmocnění stanovilo.⁵⁷ Ani Ministerstvo vnitra nevede přehled jednotlivých místních poplatků vybíraných obcemi, nelze tedy zjistit, kolik obcí ne/využilo možnosti zavést v obci místní poplatek za užívání veřejného prostranství podle zákona o místních poplatcích. Údaje o počtu obecně závazných vyhlášek vydaných obcemi a zaslaných Ministerstvu vnitra v

⁵⁶ Ustanovení § 10 písm. d) zákona o obcích.

⁵⁷ Dle sdělení Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, č. j. MV-112516-2/ODK-2018 ze dne 8. 10. 2018 Ministerstvo nevede přehled jednotlivých místních poplatků vybíraných obcemi.

jednotlivých letech (2012 – 2017) jsou zveřejněny ve sborníku Ministerstva vnitra za rok 2017, který je k dispozici na webových stránkách Ministerstva vnitra.⁵⁸ Ze statistických informací v něm vyplývá, že v roce 2017 bylo Ministerstvu vnitra zasláno celkem 5375 obecně závazných vyhlášek obcí, z toho jich 1426 bylo vydáno na základě zmocnění v ust. § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích.

Jaké následky má pro obec a její občany rozhodnutí obce místní poplatek za užívání veřejného prostranství nestanovit? Obec v takovém případě přichází o příjem do rozpočtu a také o možnost regulovat prostřednictvím poplatku zvláštní užívání veřejných prostranství.⁵⁹ Pro občana jsou dle mého názoru následky ještě závažnější. Občanovi takové obce je v podstatě znemožněno jakékoliv legální zvláštní užívání veřejného prostranství, což může v některých případech vést k nucenému překračování zákona. Pokud občan takové obce potřebuje například složit stavební materiál na volném prostranství před domem, což je bezpochyby zvláštní užívání veřejného prostranství, ale nemá možnost takové užívání legalizovat zaplacením místního poplatku, riskuje, že bude pokutován za přestupek neoprávněného zabránění veřejného prostranství.

Do stejné situace se může dostat kdokoli, kdo hodlá zvláštně užívat pozemek, který je veřejným prostranstvím, ale není zahrnut v seznamu veřejných prostranství podléhajících zpoplatnění. V metodice Ministerstva vnitra k problematice obecně závazných vyhlášek o místním poplatku za užívání veřejného prostranství⁶⁰ se poněkud nepřesně uvádí, že místa, která jsou obcí považována za veřejné prostranství, musejí být v obecně závazné vyhlášce vymezena. Tato formulace je zavádějící – obec není tím, kdo vrchnostensky rozhoduje o tom, který pozemek je veřejným prostranstvím. Z čtené

⁵⁸ VRBATA, T. a kol. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2017* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018 [cit. 2019-01-20]. ISBN 978-80-87544-71-6. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/sborniky-odboru-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx>

⁵⁹ Ačkoliv existují i jiné způsoby regulace – zákonem, vyhláškami nebo nařízením (tržní řád).

⁶⁰ *Metodika k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství*. [online] Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 12. 6. 2006 [cit. 2019-01-20] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodika-k-problematice-ozv-o-mistnim-poplatku-za-uzivani-verejneho-prostranstvi.aspx>

judikatury již víme, že o tom, který pozemek je veřejným prostranstvím, nerozhoduje obec jeho uvedením ve vyhlášce, nýbrž se jím pozemek stává ex lege.

Řešením této situace by mohlo být zavedení určitého povolovacího režimu, které by umožňovalo užívat veřejné prostranství zvláštním způsobem v obci, kde není místní poplatek stanoven, nebo na pozemku, který není obecně závaznou vyhláškou obce zahrnut do seznamu prostranství, která poplatkové povinnosti podléhají. Případně by bylo vhodné do přestupku zabrání veřejného prostranství nezahrnovat ta veřejná prostranství, jejichž užívání není dle vyhlášky obce zpoplatněno.

Podstatnou (a v praxi často problematickou) náležitostí obecní vyhlášky je specifikace konkrétních míst (veřejných prostranství), která podléhají místnímu poplatku. V zájmu právní jistoty občanů je nutné, aby toto prostranství bylo ve vyhlášce identifikováno co nejpřesněji a nejurčitěji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti.⁶¹ Ústavní soud dává ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/95 ze dne 25. 10. 1995 obcím tento návod: *“Je proto nutné provést specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa (pokud jej má - náměstí, ulice, průchody apod.) nebo je blíže charakterizovat umístěním v obci natolik, aby nebyla současně narušena právní jistota občanů.“*

Obci nepřisluší, aby ve vyhlášce sama definovala, co je veřejným prostranstvím, je nutné se držet zákonné definice zákona o obcích a ve vyhlášce pouze vyjmenovat ta konkrétní veřejná prostranství, která podléhají poplatku. Jinými slovy, zákon o obcích definuje veřejná prostranství (pozemky se jimi stávají ex lege, naplněním zákonných předpokladů) a obec pak z této skupiny veřejných prostranství určuje ta, která budou podléhat poplatkové povinnosti.⁶² Je tedy zjevné, že zpoplatnění se nemusí týkat všech veřejných prostranství.

⁶¹ Nález Pl. ÚS 50/03 ze dne 21. 9. 2004.

⁶² V judikatuře ÚS nalezneme i případ, kdy obec do obecně závazné vyhlášky zahrnula pozemky, které (dle ministra vnitra i veřejného ochránce práv) fakticky nebyly veřejným prostranstvím. Návrh MV na zrušení této vyhlášky byl zamítnut, ÚS konstatoval, že *“při přezkumu obecně závazné vyhlášky o místních poplatcích Ústavní soud podmínky podřazení ve vyhlášce označených parcel pod pojem veřejné prostranství (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb.) nepřezkoumává. Takový postup by znamenal nalézání práva místo přezkumu ústavnosti a tím nahrazování kompetence orgánů veřejné správy a obecních soudů. Posouzení jedinečných skutkových okolností přísluší orgánům veřejné moci v rámci důkazního řízení v postupu, jehož završením je vydání individuálního právního aktu, jímž se autoritativně rozhoduje o*

Jak bylo uvedeno výše, zákon stanoví dvě výjimky, kdy se místní poplatek za užívání veřejného prostranství neplatí: z akcí pořádaných na veřejném prostranství, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely, a poplatku za užívání veřejného prostranství spočívajícího ve vyhrazení trvalého parkovacího místa nepodléhají osoby zdravotně postižené. V rámci podrobností vybírání poplatků může obec ve své vyhlášce upravit podle svých podmínek a potřeb i jiné úlevy a případná osvobození od poplatků. Při posuzování úpravy výjimek je nutné se vyvarovat ústavně nepřijatelné diskriminace, obec musí respektovat ústavně zakotvený princip rovnosti a zákaz diskriminace.⁶³

Častým případem je osvobození vlastníka od poplatku v případech, kdy užívá svůj vlastní pozemek, který je veřejným prostranstvím, pro vlastní potřebu. Tato úleva zohledňuje možnost výkonu vlastnického práva v souladu s ústavní ochranou vlastnictví. Relativně běžnou praxí je též osvobození od poplatku za užívání veřejných prostranství pro potřeby obce, jelikož v takových případech by obec platila poplatek, který by se následně stal jejím příjmem, což lze považovat za nadbytečnou administrativní zátěž bez jakéhokoliv užítku. S vyšší mírou opatrnosti musí obec postupovat, pokud má v úmyslu ve vyhlášce osvobodit (či poskytnout úlevy) od poplatku např. společnosti, ve kterých má majetkový podíl. V takovém případě by měla vyhodnotit, zda se nejedná o důvody, které by mohly být Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže vyhodnoceny jako narušení hospodářské soutěže nebo neoprávněné poskytnutí veřejné podpory.⁶⁴

právech a povinnostech subjektů práv (srov. i čl. 95 odst. 1 Ústavy). Nutno v této souvislosti odkázat i na závěr Ústavního soudu, vyslovený v nález sp. zn. III. ÚS 274/01, dle něhož soudce obecného soudu při použití „jiného právního předpisu“ je oprávněn dle čl. 95 odst. 1 Ústavy přezkoumat jeho soulad se zákonem, a to s právními účinky inter partes a nikoli erga omnes.... Garanci vůči případné libovůli obce pak není toliko politická odpovědnost zastupitelstva, nýbrž jako ultima ratio i ústavní stížnost podaná fyzickou nebo právnickou osobou, směřující do rozhodnutí orgánů veřejné správy a obecných soudů ve věci autoritativního zjištění naplnění podmínek § 34 zákona o obcích“. Blíže viz náleží Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008.

⁶³ Viz *Metodický materiál odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, K obecně závazné vyhlášce o místním poplatku za užívání veřejného prostranství. Stanovisko k zákonnému zmocnění o místním poplatku za užívání veřejného prostranství.* [cit. 2019-01-20] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicky-material-c-28-stav-od-1-1-2018.aspx>

⁶⁴ Sdělení Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, č.j. MV- 17325-2/ODK-2019 ze dne 4. 2. 2019, (poskytnuto e-mailem).

2.2. Nájemné za užívání veřejného prostranství

Zaplacení místního poplatku obci nemusí být při zvláštním užívání veřejného prostranství jediným finančním výdajem uživatele.

Pokud jakákoliv osoba hodlá používat delší dobu k vlastnímu účelu určitý pozemek, který není v jejím vlastnictví, potřebuje od jeho vlastníka získat souhlas s takovým konáním. U pozemku je velmi pravděpodobné, že spolu obě strany uzavřou smlouvu – o výpůjčce nebo nájemní. Pokud se strany dohodnou na smlouvě nájemní, tedy úplatné, vznikne nájemci povinnost platit pronajímateli smluvené nájemné.

Při zvláštním užívání pozemku, které je veřejným prostranstvím, tedy může dojít k dvěma různým platbám ve prospěch různých subjektů – obce a vlastníka. Pokud je ale veřejné prostranství ve vlastnictví obce, došlo by k dvěma platbám stejnému subjektu (obci) za zdánlivě tutéž činnost.

Zde je však nutné upozornit na rozdílnou povahu místního poplatku a nájemného. Zatímco místní poplatek je veřejnoprávním institutem, nájemní smlouva je institutem práva soukromého. Jde tedy o dva odlišné vztahy a takto je nutné na věc pohlížet, bez ohledu na povahu vlastníka veřejného prostranství.

Uvedenou komplikovanost vzájemných vztahů mezi některými instituty veřejného a soukromého práva dokládá např. rozsudek NSS čj. 9 Afs 86/2008-89, který se uvedené problematice věnoval a uzavřel ji tak, že „*Pronajme-li si nájemce pozemek, který je veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pak jeho povinnost hradit nájemné vyplývající ze soukromoprávního nájemního vztahu nenahrazuje veřejnoprávní povinnost platit místní poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství dle § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.*“

Ten, kdo užívá veřejné prostranství způsobem zpoplatněným dle zákona o místních poplatcích, musí tedy počítat s tím, že „*poplatek za užívání veřejného prostranství není právním titulem k užívání pozemku ve vlastnictví jiného, nenahrazuje dohodu s vlastníkem, ani případnou další soukromoprávní platbu*“.⁶⁵

⁶⁵ KADEČKA, S. *Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2005, s. 49.

2.3. Bezdůvodné obohacení

Nejspornější platbou spojenou s užíváním veřejného prostranství je dle mého názoru náhrada za bezdůvodné obohacení.

Tato náhrada náleží vlastníkovu pozemku (veřejného prostranství) za to, že je jeho vlastnické právo existencí veřejného prostranství jakožto veřejného statku do jisté míry omezeno. Je totiž povinen jeho obecné užívání strpět. K náhradě bezdůvodného obohacení je dle judikatury Nejvyššího soudu příslušná obec, protože právě jí svědčí právo obecného užívání. Vychází při tom z argumentu, že zahrnutí pozemků osoby odlišné od obce mezi veřejná prostranství usnadňuje obci plnění funkcí souvisejících s uspokojováním potřeb občanů, což je její povinnost stanovená zákonem, které by se jinak musela zhostit jiným způsobem, tzn. např. obdobné pozemky za stejným účelem koupit nebo pronajmout.⁶⁶

Nejvyšší soud v roce 2004 řešil případ, kdy obec začlenila v minulosti pozemek ve vlastnictví žalobkyně bez jejího souhlasu do městského lesoparku, její pozemek byl tedy jako veřejné prostranství užíván pro potřeby všech. NS judikoval⁶⁷, že *„jestliže pozemek žalobkyně nebyl ve veřejném zájmu vyvlastněn, je žalobkyně jako vlastnice pozemku povinna strpět omezení vlastnického práva tím, že její pozemek je užíván pro potřeby všech jako veřejné prostranství – lesopark, ale za náhradu.“* Je vhodné zdůraznit, že v tomto konkrétním případě šlo o aktivní jednání obce (v rámci tzv. akce “Z” provedla parkové úpravy) proti vůli vlastnice pozemku.

Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší soud i v jiné kauze, kde potvrdil, že obci vzniká bezdůvodné obohacení na úkor vlastníka pozemku bez ohledu na to, zda obec pozemek ve vlastnictví této soukromé osoby v obecně závazné vyhlášce o místních poplatcích přímo uvede nebo ho mezi zpoplatněná prostranství nezahrne.⁶⁸

⁶⁶ Rozsudek NS čj. 28 Cdo 1127/2009 ze dne 2. 12. 2009.

⁶⁷ Rozsudek NS sp. zn. 32 Odo 823/2003 ze dne 15. 1. 2004.

⁶⁸ Blíže viz rozsudek NS sp. zn. 33 Odo 1253/2005 ze dne 31. 1. 2006: *Obci vzniká bezdůvodné obohacení plněním bez právního důvodu, pokud není užívání pozemku, který je součástí veřejného prostranství a je ve vlastnictví jiného subjektu, upraveno např. smlouvou mezi vlastníkem pozemku a obcí. Ustanovení § 34 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, nezakládá právo obce, aby vlastník pozemku, který je součástí veřejného prostranství, strpěl jeho bezplatné užívání.* Těž rozsudek NS čj. 33 Odo 396/2004 ze dne 14. 2. 2006:

V uvedených rozsudcích je kladen důraz na ochranu vlastníka. Nelze než souhlasit s tím, že pokud je proti vůli vlastníka výkon jeho vlastnického práva omezen, toto se děje bez jeho vůle a aniž by měl možnost to změnit, jistě mu náleží za toto omezení náhrada. Judikatura NS však zatím řešila převážně případy, v nichž byl obcí na veřejném prostranství ve vlastnictví soukromé osoby umístěn objekt obhospodařovaný a spravovaný obcí – například veřejná zeleň nebo pozemní komunikace. Existují však nepochybně případy, kdy obec nemá zájem o to, aby určitý pozemek byl veřejným prostranstvím, nezahrne ho do vyhlášky o místním poplatku a nemá možnost zabránit vzniku obohacení spočívajícího v obecném užívání, protože vlastníkovvi nemůže bránit v tom, aby pozemek poskytl k obecnému užívání.

Jedním z takových případů se zabýval Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí z října 2014. V něm sice nepochybně dřívejší závěry Nejvyššího i Ústavního soudu, že užíváním cizího pozemku jako veřejného prostranství vzniká bezdůvodné obohacení plněním bez právního důvodu na straně obce, ale podotýká, že tento ustálený názor vychází z případů, kdy pozemek byl obcí skutečně využíván na úkor vlastníka. *„Od těchto situací je nutno odlišit případy, v nichž se jedná o pozemek v obci, jenž sice je přístupný každému, neboť jeho vlastník neusiluje o zamezení vstupu třetích osob na něj, avšak jenž nikterak neslouží k uspokojování obecných potřeb a jehož vlastníku je ponechána na úvaze volba způsobu jeho využití... ztotožnění veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb. s pozemkem v obci, jehož přístupnost veřejnosti je dána pouze tím, že jeho vlastník nebrání procházejícím ve vstupu na pozemek, by odporovalo zmiňovanému ustanovení vyjadřujícímu význam určenosti pozemku pro potřeby občanů obce i logice věci, jež si žádá, aby přístupný každému bez omezení byl pozemek, u něž je to významné z hlediska zajištění života v obci, a nikoliv, aby jakýkoliv volně přístupný pozemek byl pokládán za důležitý pro život v obci, a jako takový bez dalšího zařazen do kategorie veřejného prostranství. Tato úvaha by tedy měla nalézt svůj odraz i při posuzování otázky vzniku bezdůvodného obohacení užíváním cizího pozemku na straně*

Není-li proto v občanskoprávní rovině (např. smlouvou) upraveno obecné užívání veřejného prostranství, zahrnující i jen zčásti pozemky vlastnický náležející třetí osobě, má to za následek vznik bezdůvodného obohacení na straně obce plněním bez právního důvodu, neboť i když existuje právní důvod užívání veřejného prostranství, nejde o titul, podle kterého by obci vzniklo oprávnění, aby takové plnění ze strany třetí osoby (strpění užívání jejího majetku) bylo poskytováno bezplatně.

obce.⁶⁹ Toto dovolací rozhodnutí mělo za následek rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byl potvrzen prvoinstanční rozsudek zamítající návrh na zaplacení finanční náhrady za užívání pozemku z důvodu bezdůvodného obohacení.

Černín ve svém článku⁷⁰ upozorňuje na odlišná východiska soudů v náhledu na omezení vlastníka existencí veřejného prostranství na jeho pozemku. Dle Ústavního soudu vlastník tím, že svůj pozemek věnoval veřejnému užívání, dobrovolně souhlasil s omezením výkonu svého vlastnického práva, a tedy mu nenáleží žádná náhrada.⁷¹ Naopak Nejvyšší soud nevychází z teorie věnování a právo na vydání bezdůvodného obohacení žalobcům přiznává.⁷² Černín tvrdí, že „v budoucnu bude muset jednoznačně převážit jeden nebo druhý přístup. Bud' jde o trvalé věnování za účelem obecného užívání a tím je i do budoucna založen právní důvod pro užívání pozemku kýmkoliv (tudiž náhrada za ně nepřislší, a to ani na začátku, ani v průběhu jeho existence), nebo se fakticky jedná o vyvlastnění a náhrada je od počátku podmínkou jeho legitimacy. Jinými slovy, judikatura nejvyšších soudních instancí ke vzniku účelových komunikací na soukromých pozemcích je podle mě s judikaturou Nejvyššího soudu (a Ústavního soudu) týkající se bezdůvodného obohacení z užívání veřejných prostranství vzájemně neslučitelná.“⁷³

Ústavní soud však ve svém výše uvedeném nálezu řešil případ, ve kterém se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Od úpravy veřejných prostranství obecně se však liší v tom, že zákon o pozemních komunikacích výslovně upravuje veřejné subjektivní právo, totiž stanoví v ust. § 19 odst. 1, že „smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen 'obecné užívání')...“. U veřejných prostranství toto právo výslovně zakotveno není. Na

⁶⁹ Rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 1498/2014 ze dne 7. 10. 2014.

⁷⁰ ČERNÍN, K. *Veřejná prostranství, terra incognita* [Systém ASPI]. Pr - Právník [cit. 2018-10-12]. ASPI_ID LIT213354CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁷¹ Viz např. nález II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008.

⁷² Viz např. rozsudek NS sp. zn. 32 Odo 823/2003 ze dne 15. 1. 2004, 33 Odo 396/2004 ze dne 14. 2. 2006.

⁷³ ČERNÍN, K. *Veřejná prostranství, terra incognita* [Systém ASPI]. Pr - Právník [cit. 2018-10-12]. ASPI_ID LIT213354CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

druhou stranu problematika vzniku účelových komunikací a veřejných prostranství vychází ze stejných principů.

Obce stojí v nesnadné situaci. Nemohou ovlivnit, který pozemek je veřejným prostranstvím, protože ten se jím stane ex lege. Obce se tak automaticky stávají potenciálními plátcí náhrady za bezdůvodné obohacení, pokud o něj vlastník požádá. Obec má sice možnost s vlastníkem upravit vztahy k pozemku, které je veřejným prostranstvím, smlouvou, ale pokud se bude jednat například o smlouvu nájemní, znamená to pro obec opět finanční náklady. Pokud se s vlastníkem nedohodne a ten bude požadovat náhradu, bude obec, dle současné judikatury, muset zaplatit náhradu za bezdůvodné obohacení (zpravidla částka ve výši obvyklého nájemného). A to vše bez ohledu na to, zda obci plynou z užívání tohoto veřejného prostranství jakékoliv příjmy z místních poplatků. Místní poplatek může obec vybírat pouze v případě, že pozemek vymeze ve své vyhlášce. Pokud jej však ve vyhlášce neoznačí, nemá to vliv na vznik bezdůvodného obohacení. Považuji tedy za poněkud zavádějící informaci v komentáři k zákonu o místních poplatcích⁷⁴, kde je uvedeno, že pokud obec označí za veřejné prostranství i pozemky jiného vlastníka než je sama, musí počítat s tím, že bude povinna mu hradit soukromoprávní platbu, pokud to bude vlastník požadovat. Tato povinnost totiž dle mého názoru nesouvisí s tím, zda je pozemek ve vyhlášce označen za veřejné prostranství.

⁷⁴ TĚŽKÝ, V., JANTOŠ, M., SIUDA, K. *Zákon o místních poplatcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016.

3. ČÁST - Regulace činností na veřejném prostranství obcemi

Kromě místního poplatku za užívání veřejného prostranství mohou obce regulovat i mnohé jiné činnosti provozované na veřejném prostranství. V této části se budu věnovat otázce, jaké činnosti mohou obce regulovat a jakými prostředky.

Obce v rámci ústavního zakotvení vydávají dva základní druhy právních předpisů⁷⁵ - obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy) a nařízení (čl. 79 odst. 3 Ústavy). Obecně závazné vyhlášky jsou originálním pramenem práva, oprávnění je vydávat vychází přímo z ústavy. Mohou upravovat jakoukoliv problematiku, která spadá do samostatné působnosti obce. Jejich vydávání je svěřeno výhradně do pravomoci zastupitelstva.⁷⁶ Nařízení obce jsou předpisy vydávané výhradně radou obce (s výjimkou těch obcí, kde se rada obce nevolí). Nařízení obce se vydávají v přenesené působnosti a rada se musí řídit nejen zákony (jak je tomu u obecně závazných vyhlášek), ale i jinými právními předpisy. Obec může nařízení obce vydat pouze na základě zákona, v jeho mezích a pouze je-li k tomu zákonem zmocněna.⁷⁷

3.1. Obecně závazné vyhlášky obcí

Pro problematiku veřejných prostranství jsou zásadní obecně závazné vyhlášky obcí, protože právě prostřednictvím vyhlášek obce regulují činnosti na veřejných prostranstvích.

Obecně závazné vyhlášky obcí musí být v souladu se zákony.⁷⁸ Nelze jimi upravovat takové záležitosti, jejichž úprava je možná pouze zákonem nebo které jsou svěřeny krajům. Obec vydává vyhlášky jakožto projev svého práva na samosprávu, upravuje jimi záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Podle ust. § 35 odst. 2 obec

⁷⁵ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 141.

⁷⁶ Ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

⁷⁷ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o obcích.

⁷⁸ Ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích.

pečuje o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů (především potřeby bydlení, zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku).

Vydávání vyhlášek není prováděním zákona, jako je tomu u nařízení obce, ale obce si pomocí obecně závazných vyhlášek upravují své záležitosti, stanovují vlastní nová pravidla. Není k nim tedy potřeba zvláštní zákonné zmocnění.

Zákon o obcích⁷⁹ výslovně odkazuje v § 10 na níže uvedené oblasti, ve kterých se předpokládá vydávání obecně závazných vyhlášek:

- a) místní záležitosti veřejného pořádku; sem spadá především určení, že některé činnosti mohou být na některých veřejných prostranstvích v obci zakázány nebo jejich provozování na určitých místech či v určitém čase omezeny. A to konkrétně takové činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku.
- b) pořádání různých veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků; aby mohla obec zajistit veřejný pořádek, může stanovit nezbytné podmínky pro jejich pořádání, průběh a ukončení.
- c) zajišťování udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí a veřejné zeleně a užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.
- d) na základě ustanovení zvláštního zákona.

Ústavní soud ve starších nálezech zastával názor, že obec nemůže stanovovat povinnosti, aniž by k tomu byla výslovně zmocněna zákonem. Tento původní názor byl opírán o ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy („*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“). Tento názor byl však překlenut a počínaje nálezem Pl. ÚS 45/06 se považuje už samotný článek 104 odst. 3 Ústavy za takové zmocnění. Podle tohoto výkladu jsou obce zmocněny tvořit

⁷⁹ Stejně tak zákon o hlavním městě Praze v ustanovení § 44 odst. 3.

právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek a žádné další zmocnění již nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny).⁸⁰

Jak vyplývá ze samotné podstaty principu samosprávy, obce nemohou být nuceny obecně závazné vyhlášky vydat, jde pouze o jejich právo, nikoli povinnost. Jedná se tedy o normotvorbu fakultativní. To se týká nejen otázky, zda určitou vyhlášku obec vydá, ale i jejího obsahu – zde je vázána pouze souladem se zákonem. Veselý⁸¹ upozorňuje na to, že obce vydávají nejčastěji obecně závazné vyhlášky nikoliv proto, že by se samy rozhodly měnit dosavadní úpravu, ale proto, že jsou k tomu donuceny vnějším vlivem – změnou zákona, změnou zákonného zmocnění apod. Z porovnání počtu vydaných obecně závazných vyhlášek v letech 2009 – 2014 podle něj například vyplývá, že v roce 2011, kdy nabyla účinnosti významná novela zákona o místních poplatcích, byl obcemi vydán čtyřnásobný počet (celkem 12000) vyhlášek oproti jiným letům.

Zásadním limitem při tvorbě obecně závazných vyhlášek jsou meze samostatné působnosti. Obec nesmí tyto meze překročit, může upravovat pouze záležitosti místního významu, nikoli takové, jejichž regulace je svěřena zákonu. Velmi podstatným prvkem posuzování je předmět a cíl regulace. Některá činnost může být upravena zákonem s určitým cílem, přitom však taková činnost může být upravena i vyhláškou obce, protože v konkrétním případě sleduje jiný cíl. Příkladem je v kauze Jirkov⁸² řešené sečení trávy. Jednak je upraveno zákonem č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, (dále jen „zákon o rostlinolékařské péči“) jehož cílem a účelem je zamezení šíření škodlivých organismů, plevelů, plísní apod. Ústavní soud však potvrdil, že obec může mít zájem na zachování veřejného pořádku spočívajícím v pravidelné údržbě zeleně z důvodu zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně, která je důležitou součástí životního prostředí člověka žijícího v městské aglomeraci, a proto může problematiku upravit vyhláškou.

⁸⁰ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, str. 146.

⁸¹ VESELÝ, M. *Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby* [Systém ASPI]. SpP. - Správní právo [cit. 2017-11-15]. ASPI_ID LIT205458CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁸² Nález ÚS Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007.

3.2. Činnosti na veřejných prostranstvích a možnosti jejich regulace – konkrétní příklady

Veřejná prostranství jsou dějištěm různých činností, především místního a obecního významu. Záležitostem veřejného pořádku se věnuje následující kapitola, ve které zmíním příklady konkrétních činností a možnosti, jaké má obec k jejich regulaci. Cílem této regulace je udržet v obci veřejný pořádek, tedy stav, kdy chování občanů je v souladu s očekáváními ostatních.⁸³

Jak ukážou následující konkrétní příklady, nemusí jít jen o činnosti přímo na veřejných prostranstvích. Ústavní soud ve své judikatuře dospěl k závěru, že lze připustit regulaci i tzv. předpolí – tedy nejen samotné činnosti, která způsobuje narušení veřejného pořádku, ale i činnosti, která tomuto rušení předchází.⁸⁴

Tabulka 3⁸⁵ ukazuje činnosti, které jsou obcemi upravovány vyhláškami dle § 10 písm. a) - c) zákona o obcích, konkrétně z ní lze vyčíst jejich poměrnou četnost.

	2015	2016	2017
zákaz (omezení) prostituce	4	8	9
zákaz (omezení) požívání alkoholu	124	105	73
zákaz (omezení) žebrání	10	22	11
zákaz (omezení) zábavní pyrotechniky	29	51	46
regulace sportovních a kulturních akcí	62	75	100
regulace chovu a pohybu zvířat	74	65	62
regulace čistoty obce a ochrany život. prostředí	105	110	98

⁸³ Srov. pojem Veřejný pořádek v HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

⁸⁴ Viz např. nálezy ÚS Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008, Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010.

⁸⁵ VRBATA, T. a kol. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2017* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018 [cit. 2019-01-20]. ISBN 978-80-87544-71-6. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/sborniky-odboru-verejne-spravy-doзору-a-kontroly.aspx>

regulace akcí typu technoparty	8	14	4
regulace hlučných činností (noční klid)	120	470	186
regulace provozní doby hostinských zařízení	23	20	12
regulace reklamy a vzhledu provozovny (loterie)	7	4	21

Vidíme tedy, že nejčastěji přistupují obce k regulaci hlučných činností, požívání alkoholu, čistoty obce a ochrany životního prostředí a roste počet vyhlášek regulujících sportovní a kulturní akce.

Zbytek této kapitoly se věnuje vybraným činnostem, které se obce snaží na svém území regulovat. Přehled ukáže v krátkých anotacích, zda je možné nebo vhodné tyto činnosti regulovat obecními vyhláškami nebo zda jsou regulovány jinak. V následující části práce (přehled činností) často čerpám z informací Ministerstva vnitra, které na svých webových stránkách poskytuje vcelku podrobnou metodickou podporu obcím v otázkách obecně závazných vyhlášek.⁸⁶

Kouření na veřejných prostranstvích

Problematiku kouření a používání elektronických cigaret řeší zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, (dále jen „zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek“) jehož účelem je ochrana společnosti před škodami na zdraví působenými užíváním návykových látek. Jedním z opatření chránících před škodami na zdraví je i zákaz kouření a používání elektronických cigaret na místech taxativně vymezených v ustanovení § 8 tohoto zákona.

Uvedený zákon svěřuje do samostatné působnosti obcí možnost zakázat kouření a používání elektronických cigaret na veřejném prostranství, které se nachází v blízkosti⁸⁷ školy, školského zařízení nebo jiného prostoru vyhrazeného pro aktivity osob mladších

⁸⁶ VESELÝ, M. FIALOVÁ, B. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Úprava místních záležitostí veřejného pořádku*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2016. ISBN 978-80-87544-27-3.

⁸⁷ Přičemž ovšem pojem „blízkost“ není blíže definován.

18 let (viz ustanovení § 17 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek).

Podle metodického doporučení Ministerstva vnitra kouření na veřejných prostranstvích v současné společnosti nelze bez dalšího označit za činnost, která by narušovala veřejný pořádek v obci nebo byla v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti či majetku, a proto není možné ji regulovat obecně závaznou vyhláškou nad rámec zmocnění ustanovení § 17 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek. Tento názor je však dle mého názoru relativizován judikaturou Ústavního soudu⁸⁸ týkající se problematiky konzumace alkoholu.

Konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích

Ministerstvo vnitra v citované metodice uvádí, že přestože je tato oblast též předmětem úpravy zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, Ústavní soud posoudil problematiku regulace konzumace alkoholu odlišně od zákazu kouření.

V (do jisté míry přelomovém⁸⁹) nálezu Pl. ÚS 33/05 připustil, že lze konzumaci alkoholu na některých veřejných prostranstvích zakázat, pokud se jedná podle místních podmínek o činnost takové intenzity, že by ji bylo možno považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku. Pokud je tedy předmět a účel právní úpravy ve

⁸⁸ Viz např. nález Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008, Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010.

⁸⁹ Tento nález reviduje předchozí názor ÚS ze starších nálezů Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. 2. 2007 a nálezu Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007, v nichž ÚS zrušil ustanovení týkající se zákazu konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích s odůvodněním, že „*Problematiku konzumace alkoholických nápojů, kouření a požívání jiných návykových látek řeší zákon č. 379/2005 Sb., o ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o návykových látkách")*. Zákon mimo jiné stanoví opatření, která mají omezit dostupnost tabákových výrobků, a vymezuje místa, kde se kouření zakazuje (§ 8 odst. 1)... V případě alkoholu vedle opatření, která sám stanoví, zákon o návykových látkách opravňuje obec, aby obecně závaznou vyhláškou omezila nebo zakázala prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů. Může tak ale učinit pouze v souvislosti s konáním kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problému a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu, a to jen v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech. Zákaz konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích bez splnění uvedených kritérií však z žádné právní normy dovodit nelze. Čl. 3 odst. 6 písm. l) vyhlášky je zde se zákonem o návykových látkách v kolizi.“

vyhláše jiný než v zákoně, lze tuto činnost na veřejných prostranstvích regulovat obecně závaznou vyhláškou.

Stejně jako v případě kouření, umožňuje zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek obci v samostatné působnosti (viz ust. § 17 odst. 2) zakázat konzumaci alkoholických nápojů na veřejně přístupném místě nebo veřejnosti přístupné akci, pokud je toto místo nebo akce přístupná osobám mladším 18 let, a omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitém místě prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti.

Úprava konzumace alkoholu obcemi je tak možná dvojím způsobem v závislosti na tom, zda chce obec zamezit negativnímu příkladu konzumace alkoholických nápojů pro osoby mladší 18 let (vyhláškou podle zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek) nebo chce upravit jev způsobilý narušit veřejný pořádek, dobré mravy či bezpečnost, zdraví a majetek v obci (vyhláškou podle zákona o obcích).

Dle mého názoru by ÚS vyslovil stejný názor, pokud by mu byla předložena obdobná vyhláška obce zakazující kouření, což se zatím nestalo. Opírám svůj názor o fakt, že právní úprava obou činností je obdobná, zákon sleduje stejný cíl a pokud by obec vyhodnotila kouření za jev způsobilý narušit veřejný pořádek (a v tomto duchu by přijetí vyhlášky zdůvodnila) stejně jako požívání alkoholu, měl by i názor ÚS být stejný.

Hluk a rušení nočního klidu

Rušení hlasitou hudbou, nedodržování nočního klidu nebo provozování hlasitých činností jsou typické problémy společného soužití, které mohou občané obce považovat za zásah do veřejného pořádku.

Doba nočního klidu je v současné době upravena zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, (dále jen „zákon o některých přestupcích“) jako doba od dvacáté druhé do šesté hodiny. Zároveň je obci umožněno vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba

nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována. Tyto výjimky je nutné ve vyhlášce stanovit taxativně a konkrétně datem, datovatelným obdobím nebo událostí, jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné.⁹⁰ Jejich omezený počet by také měl vycházet z faktu, že má jít pouze o výjimečné případy a že existuje veřejný zájem na ochraně nočního klidu.

Kromě nočního klidu však obce hledají i možnosti jak regulovat hluk (typicky provádění hlučných činností nebo používání hlučných zařízení) přes den.

Problematika hluku obecně je upravena především v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, včetně prováděcího nařízení vlády. Cílem této zákonné úpravy je však ochrana lidského zdraví před škodlivými vlivy hluku a tudíž není vyloučena možnost obcí upravit provádění hlučných činností v případech, kdy účelem úpravy bude ochrana veřejného pořádku. To vyplývá též z judikatury Ústavního soudu, který již několikrát přezkoumával zákonnost obecních vyhlášek upravujících hlučné činnosti či užívání hlučných zařízení a judikoval, že určité přiměřené omezení hlučných činností po určitý čas je možné.⁹¹ V této souvislosti pak Ústavní soud poznamenal, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství, jak by snad mohlo vyplývat z ustanovení věty za středníkem v § 10 písm. a) zákona o obcích, neboť jde jen o demonstrativní výčet. Obec tedy svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích, nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit,⁹² opět s přihlédnutím k požadavku přiměřenosti takového omezení.

⁹⁰ Nález Pl. ÚS 4/16 ze dne 7. 6. 2016.

⁹¹ Viz např. nálezy Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (Kořenov), Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008 (Mariánské lázně), Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 (Těrlicko).

⁹² Viz např. nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (Kořenov).

Používání zábavní pyrotechniky

Obce často mají zájem upravit používání zábavní pyrotechniky na svém území, především s ohledem na hluk, který tato činnost přináší. V současné době je výchozím právním předpisem zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice). Jsou v něm definovány základní pojmy, např. ohňostroj. Podstatný je též předmět zákona, kterým je mimo jiné bezpečnost takových výrobků, zajištění ochrany lidského života, zdraví, majetku, veřejné bezpečnosti, a to s přihlédnutím k zájmu na ochraně životního prostředí. Pokud tedy obec sleduje jiný cíl, může vydat obecně závaznou vyhlášku, která tuto činnost bude regulovat, a to nikoliv jen na veřejných prostranstvích, ale i na jiných místech, neboť následky se mohou projevit narušením veřejného pořádku v obci.⁹³

Pohyb psů a jiných zvířat na veřejném prostranství

Především ve velkých městech⁹⁴ je vcelku velká poptávka po regulaci pohybu psů po veřejných prostranstvích. Existují zde dvě možnosti regulace – dle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání,“) a dle zákona o obcích.

Na základě zákona na ochranu zvířat proti týrání (ust. § 24 odst. 2), obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro jejich volné pobíhání. Předmětem a cílem výše uvedeného zákona je nicméně chránit zvířata, jež jsou živými tvory schopnými pociťovat bolest a utrpení, před týráním, poškozováním jejich zdraví a jejich usmrcením bez důvodu, pokud byly způsobeny, byť i z nedbalosti, člověkem. Toto však není zpravidla cíl, který by obce regulací pohybu psů na veřejných prostranstvích chtěly sledovat.

Mnohem častěji řeší obce pohyb psů v souvislosti právě s veřejným pořádkem, čistotou nebo bezpečností. Pokud chce obec upravit pohyb psů či jiných zvířat z důvodu

⁹³ Viz např. náleží Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010.

⁹⁴ Například v Praze, na Odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města, kde pracuji, se dotazy na toto téma opakují relativně často, nejen od občanů, ale též od každé nově zvolené politické reprezentace.

narušování veřejného pořádku, může tak učinit vyhláškou na základě § 10 písm. a) nebo c) zákona o obcích. Je však při tom třeba dbát na to, aby zákaz pohybu psů byl adekvátní vytčenému účelu, zákaz by se měl vztahovat na konkrétně vymezená místa, případně doby, podle způsobilosti narušit významně veřejný pořádek (tedy je třeba jednat v souladu s principem proporcionality). Obce tímto způsobem upravují především způsob pohybu po veřejných prostranstvích – na vodítku, s náhubkem apod. Co se týče psích exkrementů, povinnost jejich úklidu je možné uložit vyhláškou podle § 10 písm. c) zákona o obcích.⁹⁵ Vyhláškou dle § 10 písm. a) a c) zákona o obcích může obec též zakázat vstup se zvířaty na určitá místa.

Dále je pohyb domácích zvířat zakázán na pozemních komunikacích zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), (dále jen „zákon o silničním provozu“) nelze jej tedy upravovat vyhláškou obce. Zvláštní režim platí také na veřejných pohřebištích (hřbitovech); na nich platí povinnosti stanovené provozovatelem pohřebiště v řádu veřejného pohřebiště podle zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů.

Prostituce

Přestože u většiny činností způsobilých narušit veřejný pořádek Ústavní soud zdůrazňuje zásadu proporcionality, tedy zásadu, že je možno určité činnosti zakázat pouze na některých místech v obci (nikoliv plošně), tedy pouze v takové míře, v jaké je to nezbytně nutné, u nabízení sexuálních služeb na veřejném prostranství dospěl k závěru, že jde o činnost významně ohrožující dobré mravy a mravní výchovu dětí a mládeže. Tento sociálně patologický jev významně narušuje etické hodnoty obce a znamená extrémní zásah do záležitostí veřejného pořádku a „ochrana nabízení této aktivity na očích veřejnosti nemůže ve sporu s ochranou mravní výchovy dětí a mládeže obstát“.⁹⁶

⁹⁵ Viz nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (bod 35) a nález Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008 (bod 31).

⁹⁶ Viz nález Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007.

Prostituci tedy Ústavní soud hodnotí jako činnost způsobilou narušit veřejný pořádek a mravnost takovým způsobem, že ji lze zakázat plošně na celém území obce.⁹⁷

Žebrání

Žebrání je činnost, která sice není definována žádným zákonem, nicméně může být vnímána jako obtěžující.⁹⁸ Obce ji tedy mohou jakožto způsobilou narušit veřejný pořádek regulovat obecně závaznou vyhláškou dle ust. § 10 písm. a) zákona o obcích.

Podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí

Při pořádání různých veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků (týká se i akcí konaných na soukromých pozemcích, pokud je akce veřejně přístupná, nikoli však akcí soukromých) umožňuje zákon o obcích v ustanovení § 10 písm. b) obcím prostřednictvím vyhlášek stanovit nezbytné podmínky a ukládat organizátorům povinnosti tak, aby mohla obec zajistit veřejný pořádek (obvykle oznamovací povinnost pořadatele, zajištění pořadatelské služby, doba ukončení akce apod.). Toto ustanovení dává tedy obcím poměrně široké pole působnosti. Stále je však nutné dbát mezi samostatné působnosti. Při stanovování podmínek/povinností musí obec postupovat v souladu s principy potřebnosti, nezbytnosti, účelnosti a nediskriminace.⁹⁹ Této problematiky se navíc týká i výše uvedená otázka zákazu konzumace alkoholu či hluku.

Znečišťování ulic a jiných veřejných prostranství

Se znečišťováním veřejných prostranství se potýkají všechny obce, často se objevuje požadavek obcí na zákaz odhazování odpadků a nedopalků mimo odpadkové koše nebo

⁹⁷ Viz dále též nálezy Pl. ÚS 10/06 ze dne 13. 3. 2007 (Plzeň).

⁹⁸ Přestože může jít o zástupný problém; obce se mohou takto snažit bojovat např. proti jiným projevům bezdomovectví.

⁹⁹ Viz např. nálezy Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (Jirkov), Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (Kořenov), Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010 (České Velenice).

na udržování čistoty při venčení psů a jiných zvířat.¹⁰⁰ Na základě ust. § 10 písm. c) zákona o obcích mohou vyhláškou obce stanovit povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství. Vzhledem k tomu, že čistota veřejných prostranství i veřejné zeleně je předmětem úpravy několika zákonných předpisů, je nutné se při stanovování povinností vyhnout kolizi s povinnostmi dle jiných zákonů [např. zákon o rostlinolékařské péči,¹⁰¹ zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech,¹⁰² (dále jen „zákon o odpadech“) zákon o některých přestupcích apod.]. Platí tedy obecná zásada, že nelze obecní vyhláškou upravovat povinnosti, které jsou upraveny zákonem, je třeba rozlišovat cíl regulace zákona a cíl regulace vyhlášky, tyto se nemohou překrývat, jinak by obec vydáním vyhlášky překročila rámec samostatné působnosti.

Ochrana životního prostředí a veřejné zeleně

Ochrana veřejné zeleně je jednou z výslovně zmiňovaných oblastí, v rámci které může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou na základě ust. § 10 písm. c) zákona o obcích. Zároveň je však tato oblast upravena i mnohými zákony¹⁰³ a při vydávání vyhlášky musí obec dbát na to, aby se nepřekrýval předmět a cíl regulace vyhlášky s cílem regulace zákona.

Například nález Ústavního soudu ve věci Jirkov¹⁰⁴, který se stal přelomovým při posuzování otázky ukládání povinností obcí v její samostatné působnosti, se týkal právě

¹⁰⁰ Např. nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 (Kořenov) a Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008 (Mariánské lázně).

¹⁰¹ K překryvu se zákonem o rostlinolékařské péči viz nález Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007: „*Může-li obec vyhláškou stanovit podmínky za účelem čistoty veřejného prostranství [§ 10 písm. c)], přičemž čistota není jen kategorií hygienickou, nýbrž nepochybně i estetickou, není rozumného důvodu, proč v případě ochrany veřejné zeleně legitimní cíl regulace omezovat jen na hledisko hygienické.*“

¹⁰² K překryvu se zákonem o odpadech se vyjádřil ÚS v nálezu Pl. ÚS 36/06 ze dne 14. 11. 2006 takto: „*Materie obsažená v zákoně o odpadech je zpracována v natolik komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při stanovení systému nakládání s komunálním odpadem vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy.*“

¹⁰³ Např. zákony č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči apod.

¹⁰⁴ Nález Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007.

problematiky údržby veřejné zeleně. Obec Jirkov v tomto případě stanovila vyhláškou vlastníkům a uživatelům veřejné zeleně povinnost ji udržovat formou pravidelných sečí a stanovila k tomu bližší časové podmínky. Ústavní soud judikoval, že pokud cílem regulace je nikoli pouze ochrana rostlin jakožto živých organismů, ale například ochrana veřejné zeleně jakožto snaha o ovlivnění podoby a kvality životního prostoru obyvatel dané obce, je tento cíl možné dosáhnout úpravou v obecně závazné vyhlášce, protože nedochází k překryvu se zákonnou úpravou. Obce tak mohou vyhláškami například zakazovat poškozování či znečišťování zeleně, vstupování na květinové záhony či vjíždění autem, na motorkách či na kolech do zeleně.

Provoz tzv. segway

V posledních letech se objevil především v centrech velkých měst problém s provozem tzv. vozítek segway neboli osobních přepravníků.¹⁰⁵ Zpočátku spočíval problém úpravy jejich provozu především v jejich nejasné definici, podle některých názorů se jednalo o vozidla a podle jiných se na ně vztahovala úprava pohybu chodců. Teprve novelou zákona o silničním provozu¹⁰⁶ byl v únoru 2016 definován tzv. osobní přepravník a stanovena pravidla jeho používání. Obci byla stanovena možnost nařízením vymežit na svém území místa, kde je provozování osobního přepravníku (chodníku, stezce pro chodce, stezce pro chodce a cyklisty, na odděleném pruhu pro chodce na stezce pro chodce a cyklisty, na pěších a obytných zónách nebo vozovce) zakázáno. Toto se však týká pouze pozemních komunikací. Definice by se však dala využít i v jiných předpisech.

Teoreticky by tedy obec mohla, pokud shledá, že jde o záležitost způsobitou narušováním veřejného pořádku, upravit vyhláškou provoz přepravníků segway na jiných místech než pozemních komunikacích, například ve veřejné zeleni.

¹⁰⁵ Po problémech s přepravníky segway se objevují další prostředky, např. koloběžky, u kterých se opět ukazuje nedostatečnost a určitá těžkopádnost právní úpravy oproti dynamice místních poměrů.

¹⁰⁶ Zákon č. 48/2016 Sb., kterým se mění 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. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Shrnutí

V odstavcích výše, popisujících regulaci některých činností, jsem stručně shrnula metodiku Ministerstva vnitra ohledně tvorby obecně závazných vyhlášek při úpravě místních záležitostí veřejného pořádku.¹⁰⁷ Bylo ukázáno, že na jednotlivé činnosti dopadají zpravidla též různé zákonné úpravy, které je třeba zohlednit při tvorbě obecních vyhlášek. Je třeba zvažovat předmět a cíl zákonné úpravy a oproti tomu předmět a cíl připravované vyhlášky s tím, že tyto se nemohou překrývat.

¹⁰⁷ VESELÝ, M. FIALOVÁ, B. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Úprava místních záležitostí veřejného pořádku*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2016. ISBN 978-80-87544-27-3

3.3. Péče o veřejná prostranství, především o veřejnou zeleň

Veřejné prostranství plní důležité funkce společenského života obce, má sloužit všem občanům obce, aby jej mohli využívat. Má-li sloužit veřejnému užívání, být každému přístupné, existují i určité nároky na jeho kvalitu, vzhled či celkový stav.

Vzhledem k tomu, že vlastníkem veřejného prostranství nemusí být vždy obec, ale může jím být i osoba soukromého práva, vyvstává otázka, kdo by měl péči o veřejné prostranství zajistit, případně na čí náklady.

V úvahu přichází dvě možnosti - buď je zodpovědný za péči a údržbu vlastník pozemku nebo právě obec. Řešení této záležitosti se dotýká otázky omezení vlastnického práva, resp. zásahů do něj. Je možné vlastníka k péči o veřejné prostranství nutit? Je možné naopak vlastníka nějak motivovat?

Argumenty, proč by měla péči zajistit obec, bych shrnula takto: obec je jakýmsi garantem veřejného zájmu, zastupuje své občany a jedná v jejich zájmu. Má tedy hlavní zájem na udržení veřejného prostranství v takovém stavu, aby mohlo plnit svou funkci. Obec má zájem na tom, jak budou veřejná prostranství vypadat, chce tedy jejich vzhled ovlivňovat. Obec též stanovuje místní poplatky za užívání veřejného prostranství a tyto jsou jejím příjmem, mohla by prostředky opět investovat do jejich údržby. Kromě vyhlášky o místním poplatku může obec vyhláškou stanovovat též pravidla pro udržování čistoty veřejných prostranství, a tím nařizovat vlastníkům, jak se mají o pozemky starat, což může být vnímáno jako zásah do výkonu jejich vlastnického práva. Obec tím však jedná v zájmu obyvatel dané obce, jak judikoval Ústavní soud.¹⁰⁸

Naopak důvody, proč by měl péči o veřejná prostranství zajistit sám vlastník, shledávám tyto: jedná se o pozemek jako každý jiný a není důvod, aby se o něj staral někdo jiný než právě vlastník. Stejně tak podle článku 11 Listiny „*vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu*“ a „*vlastnictví zavazuje*“. Kdyby se o pozemek staral někdo jiný než vlastník, šlo by o nerovnost mezi různými vlastníky. Obec není

¹⁰⁸ Srov. nález Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007. Ústavní soud v něm uvedl, že se jedná o ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení.

tím, kdo by určil pozemek za veřejné prostranství, neměla by tedy být ani povinna takový pozemek udržovat. Jak vyplývá z judikatury¹⁰⁹, je obec zpravidla povinna k náhradě bezdůvodného obohacení vůči vlastníkovi pozemku, který je veřejným prostranstvím. Nevnímám proto adekvátně, aby byla obec zároveň ještě povinna k péči o takový pozemek.

Svůj závěr, že pečovat o veřejné prostranství je povinen výhradně vlastník, opírám též o názor Ústavního soudu vyjádřený v nálezu II. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016. V této kauze dospěl silniční správní úřad k závěru, že o „*silniční vegetaci v průjezdním úseku silnice je povinna pečovat obec, neboť se jedná o veřejnou zeleň, která je součástí veřejného prostranství (ve smyslu § 34 zákona o obcích), a to bez ohledu na to, kdo tyto pozemky vlastní.*“ Jednalo se o pokácení dvou dřevin v těsné blízkosti silnice z důvodu ohrožení bezpečnosti silničního provozu, tyto stromy rostly na pozemku, který nebyl ve vlastnictví obce. Silniční správní úřad přesto nařídil pokácení stromů obci. Nejvyšší správní soud¹¹⁰ tento názor též potvrdil, především s argumentací, že dle ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. A z toho dále dovedl, že pokud je obci do samostatné působnosti svěřeno oprávnění regulovat určité místní záležitosti právě proto, že je zde veřejný zájem, resp. zájem jejích obyvatel na jejich řešení, musí tomu odpovídat i odpovědnost obce za správu těchto záležitostí. Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že obec byla povinna pečovat o veřejnou zeleň v průjezdním úseku silnice na svém území.

Obec však s těmito závěry nesouhlasila a obrátila se tzv. komunální ústavní stížností na Ústavní soud. Sice hlavním důvodem zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo porušení práva obce na samosprávu zaručené ústavou, ale Ústavní soud poskytl i

¹⁰⁹ Viz kapitola 2. 3.

¹¹⁰ Viz rozsudek NSS čj. 3 As 164/2014 – 28 ze dne 17. 6. 2015.

argumentaci k otázce povinnosti pečovat o veřejnou zeleň v průjezdním úseku silnice.¹¹¹ Ústavní soud dává za pravdu tomu, že ochrana veřejné zeleně na veřejném prostranství je obecní (místní) záležitostí ve smyslu ustanovení § 35 zákona o obcích. Z toho titulu je sice obec oprávněna v samostatné působnosti při ochraně veřejné zeleně na veřejném prostranství obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „k zajištění udržování čistoty ... zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně“ [viz § 10 písm. c) zákona o obcích], ale není tím automaticky oprávněna tyto činnosti přímo sama provádět, resp. za ně nést odpovědnost.¹¹² Jinými slovy, obec může ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou, ale odpovědný je pak za nesplnění těchto povinností výlučně vlastník, příp. uživatel daného pozemku, a to i v případě, že jde o veřejné prostranství.

Shrňme tedy, že skutečnost, že dle definice zákona o obcích je některý pozemek veřejným prostranstvím, nezbavuje vlastníka pozemku povinnosti o tento svůj pozemek pečovat. Konkrétní pravidla může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou.

¹¹¹ K tomu blíže viz MAZÁNEK, D. *K problematice péče o vegetaci v průjezdním úseku silnice či dálnice a odpovědnosti za škodu způsobenou touto vegetací*. Právní rozhledy. 2014, č. 22, s. 785-790.

¹¹² Viz především bod 21 citovaného nálezu II. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016.

4. ČÁST – Přestupky zabrání a znečištění veřejného prostranství

V této kapitole se budu věnovat přestupkům, které se přímo týkají veřejných prostranství. V zásadě tedy některým přestupkům proti veřejnému pořádku, jak je najdeme v zákoně o některých přestupcích konkrétně přestupku zabrání veřejného prostranství a přestupku znečištění veřejného prostranství. Tyto dva přestupky jsou upraveny v § 5 zákona o některých přestupcích, stejně byly definovány i v předchozím zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, konkrétně v § 47.

4.1. Zabrání veřejného prostranství

Podle § 5 zákona o některých přestupcích se dopustí přestupku ten (fyzická, právnická i podnikající fyzická osoba), kdo neoprávněně zabere veřejné prostranství, jde-li o případy, které nelze postihnout podle jiných zákonů. Stejnou skutkovou podstatu obsahoval i předchozí zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v ustanovení § 47. Přestupek spadá do kategorie přestupků proti veřejnému pořádku, chráněným zájmem je tedy veřejný pořádek v širším smyslu a v tomto konkrétním případě je chráněn zájem společnosti na nerušeném užívání veřejného prostranství. Veřejné prostranství je určeno primárně k užívání obecnému. Tento primární cíl je tak promítnut i do zákona o některých přestupcích, kdy neoprávněný zábor veřejného prostranství je sankcionován.

Zabráním veřejného prostranství je tak míněno takové užití pozemku, které znemožní nebo podstatně omezí jeho užívání ostatními subjekty. Není při tom rozhodné, zda je pozemek skutečně užíván více osobami.¹¹³

Aby mohlo dojít k naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku, je nutné, aby pozemek, k jehož zabrání došlo, byl veřejným prostranstvím, a aby k tomuto zabrání došlo neoprávněně.

¹¹³ Viz rozsudek NSS čj. 5 As 49/2004-77 ze dne 25. 10. 2005: „Není tedy rozhodné, zda předmětný pozemek ve skutečnosti je užíván i jinými osobami než stěžovatelem, resp. jeho sousedem; podstatné pro posouzení charakteru pozemku je pouze to, zda je bez omezení volně přístupný komukoli. Skutečnost, že ostatními osobami není pozemek, který je svým charakterem veřejným prostranstvím, reálně užíván, nemá na charakter pozemku žádný vliv, resp. nečiní z něj pozemek jiné povahy.“

Jedná se o veřejné prostranství?

Zásadní je tedy definice veřejného prostranství v § 34 zákona o obcích, podle které jsou veřejným prostranstvím 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.¹¹⁴

Jak bylo popsáno v první části této práce, veřejné prostranství je velmi široký pojem a zahrnuje v sobě více typů prostorů.¹¹⁵ To může mít zásadní vliv i na posuzování přestupku zabránění veřejného prostranství, protože činnosti na různých druzích veřejných prostranství jsou upraveny i jinými zákony a také jsou těmito jinými zákony regulovány. Příkladem může být les, zemědělský půdní fond, parková zeleň nebo pozemní komunikace.¹¹⁶

Bylo zabránění neoprávněné?

Dalším znakem, který je nutno pro naplnění skutkové podstaty přestupku prokázat, je neoprávněnost zabránění veřejného prostranství. Nabízí se tak otázka, jakými způsoby lze veřejné prostranství zabrat oprávněně.

Podle ustanovení § 4 zákona o místních poplatcích je zpoplatněno zvláštní užívání veřejných prostranství, kterým se rozumí: provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl. Tyto způsoby zvláštního užívání jsou zpoplatněny, tj. lze usuzovat, že

¹¹⁴ Viz kapitola 1. 2.

¹¹⁵ NSS k tomu například v rozsudku čj. 2 As 49/2010 - 46 ze dne 26. 11. 2010 uvedl, že *“Stěžovatel se především mylí ve svém názoru, že pozemní komunikace a veřejné prostranství představují disjunktní množiny. Ustanovení § 34 zákona o obcích obsahuje legální definici posledně zmiňovaného pojmu... Je tedy zřejmé, že pozemní komunikace... představují podmnožinu veřejných prostranství.”*

¹¹⁶ Ústavní soud např. zrušil ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Sušice, protože důsledně neoddělovalo pozemní komunikace a ostatní veřejná prostranství a přitom zakazovalo na veřejných prostranstvích činnosti, které jsou již zakázány zákonem o pozemních komunikacích. Viz náleží Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. 6. 2009.

pokud uživatel takovým způsobem zabere veřejné prostranství a platí místní poplatek za jeho užívání, jde o zabránění oprávněné. Pokud by však užíval tímto způsobem veřejné prostranství bez placení poplatku a zabral tak veřejné prostranství, jednalo by se nejspíše o zábor neoprávněný.

Mohou však nastat i jiné případy, tak jak již bylo naznačeno v kapitole 2. 1. Může dojít k užívání jiným způsobem, než jaký je předpokládán zákonem o místních poplatcích, tedy takového, které není zákonem zpoplatněno. Případně může dojít též k situaci, kdy bude užíváno veřejné prostranství, které není obcí vyjmenováno v obecně závazné vyhlášce o místním poplatku za užívání veřejných prostranství, tedy není jeho užívání vyjmenovanými způsoby zpoplatněno. V obou těchto případech lze předpokládat, že se jedná o neoprávněný zábor veřejného prostranství, neboť uživatel nedisponuje žádným povolením či oprávněním k takovému záboru. To je však dle mého názoru způsobeno nedokonalou legislativní úpravou této oblasti, kdy chybí jakýkoliv povolovací režim zvláštního užívání veřejných prostranství. Lze si tedy představit i situaci, kdy uživatel své plánované užívání veřejného prostranství ohlásí, obec by proti takovému užívání neměla námitky, nemůže však za něj vyměřit poplatek. Nejednalo by se tedy o úmyslné protiprávní jednání. Při projednání podezření na spáchání přestupku bude pak správní orgán posuzovat i tuto otázku neoprávněnosti zabránění veřejného prostranství.

Dalším příkladem oprávněného záboru veřejného prostranství může být konání shromáždění. Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, upravuje podrobnosti výkonu shromažďovacího práva, mezi něž patří i to, že jeho výkon není v zásadě podmíněn předchozím povolením orgánu státní moci.¹¹⁷ Podléhá pouze písemnému ohlášení před konáním shromáždění. Proto tedy nahlášené (a nezakázané) shromáždění nelze považovat za neoprávněný zábor veřejného prostranství, jedná se o zábor aprobovaný zákonem. Stejně tak nelze postihovat ani tzv. akcesorické činnosti¹¹⁸ na shromáždění (postavení ozvučování aparatury, postavení stolků s peticemi,

¹¹⁷ Čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

¹¹⁸ Viz nálezy I ÚS 1849/08 ze dne 18. 2. 2010: „Stejně tak přisvědčil Ústavní soud názoru, že postavení hudební aparatury na pozemní komunikaci v rámci řádně oznámeného shromáždění nemůže být přestupkem, neboť se jedná o výkon ústavně zaručeného shromažďovacího práva.“

propagačními materiály apod.), jelikož jsou integrální součástí výkonu práva shromažďovacího.¹¹⁹

Zábor veřejného prostranství z důvodu výkonu shromažďovacího práva blíže souvisí se záborem z důvodu výkonu práva petičního podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním (dále jen „zákon o právu petičním“). Podle jeho ust. § 4 odst. 3 mohou být petice a podpisové archy vystaveny též na místech přístupných veřejnosti. Povolení státního orgánu k dané činnosti, tj. k záboru veřejného prostranství, není nutné, nicméně jsou zde stanoveny dva požadavky. Prvním z nich je podmínka, že nesmí dojít k omezení provozu motorových a jiných vozidel, druhým pak zákaz rušení veřejného pořádku.¹²⁰ Petiční stánek splňující podmínky zákona o právu petičním je tedy také záborem oprávněným.¹²¹

Okrajově zde zmíním, že možnosti zvláštního užívání (ovšem pouze dálnic, silnic, místních komunikací) najdeme též v ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích. Na základě povolení silničního správního úřadu je možné užívat dálnice, silnice nebo místní komunikace zvláštním způsobem. Konkrétně je tímto zvláštním užíváním ve smyslu zákona o pozemních komunikacích například: provozování reklamních zařízení, umístování, skládání a nakládání věcí nebo materiálů, provádění stavebních prací, přeprava zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů, užití (dálnic nebo silnic pro motorová vozidla) velmi těžkými nebo naopak velmi pomalými vozidly, vyhrazené parkování, užití pro audiovizuální tvorbu, umístění inženýrských sítí a

¹¹⁹ Viz LINHART, M. *Stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra k některým otázkám zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím* [online] Ministerstvo vnitra, 18. 6. 2010. [cit. 2019-04-01] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-odboru-bezpecnostni-politiky-mv-k-nekterym-otazkam-zakona-84-1990-sb-o-pravu-shromazdovacim-shrz.aspx>

¹²⁰ JEMELKA, L., BŘEŇ, J. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím a zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, str. 129.

¹²¹ Blíže též MINISTERSTVO VNITRA. Odbor bezpečnostní politiky. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím*. Ministerstvo vnitra České republiky. Aktualizované vydání z roku 2009, str. 20. Dostupné online: <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>: *Sběr podpisů pod petici však neznamená, že osoba nemusí respektovat další právní předpisy (např. zákon o provozu na pozemních komunikacích), obecně závazné vyhlášky obcí, příslušné předpisy na úseku hygieny, požární ochrany atd. Rozhodně tedy neplatí, že při shromažďování podpisů je možné mít petiční stánek v jakékoliv podobě kdykoliv a kdekoliv, při sběru podpisů není možné porušovat jiné právní předpisy. Cílem zákona je neklást na sběratele podpisů pod petici požadavek vyřizovat si povolení k záboru půdy, nikoliv zajistit mu beztrestnost a možnost porušovat jiné právní předpisy.*

vedení, pořádání různých akcí. Takové zvláštní užívání povolené rozhodnutím silničního úřadu nelze tedy považovat za neoprávněný zábor, pokud by však byly komunikace užívány uvedeným způsobem bez povolení silničního úřadu, bude se jednat o neoprávněné užívání. Takové jednání by však bylo posuzováno jako přestupek podle zákona o pozemních komunikacích¹²², nikoliv podle zákona o některých přestupcích (viz dále).

Lze skutek postihnout dle jiného zákona?

Stejným jednáním je možné naplnit skutkové podstaty více přestupků, v případě zabrání veřejného prostranství například stáním na komunikaci nebo parkováním v zeleni.

Ustanovení zákona o některých přestupcích pro tyto případy obsahuje pravidlo, že zákona o některých přestupcích se použije až v případě, že nelze skutek postihnout dle jiných zákonů. Toto upřesnění se objevilo v zákoně o přestupcích teprve relativně nedávno – novelou účinnou od 1. 10. 2016.¹²³

Veřejná prostranství obsahují různé podmnožiny a rozlišení konkrétních druhů veřejných prostranství má vliv na řešení otázky, kterou zákonnou úpravou se bude jejich zábor (například stáním vozidla) posuzovat. Pokud by se totiž jednalo o stání vozidla na pozemní komunikaci, je třeba věc nahlížet optikou úpravy zákona o pozemních komunikacích, protože jde o speciální právní úpravu.¹²⁴ Nejčastějším případem postihu dle jiného zákona je tedy v praxi postih dle zákona o silničním provozu. Přestupku dle zákona o silničním provozu se může dopustit jednak sám řidič, ale též lze po splnění podmínek uplatnit objektivní odpovědnost provozovatele vozidla.¹²⁵ Dále platí, že je-li vozidlem proveden neoprávněný zábor veřejného prostranství a zároveň jeho řidič není

¹²² Podle ustanovení § 42a a násl. zákona o některých přestupcích.

¹²³ Tehdy ještě v původním zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

¹²⁴ Viz např. rozsudek NSS čj. 2 As 49/2010 - 46 ze dne 26. 11. 2010.

¹²⁵ Viz např. rozsudek NSS čj. 10 As 250/2016 - 38 ze dne 17.8.2017.

na místě přítomen, je strážník oprávněn použít technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla (tzv. „botičku“).¹²⁶

Na problematiku autovraků se též nepoužije úprava podle zákona o některých přestupcích, protože je upravena jinými právními předpisy, konkrétně zákonem o odpadech a zákonem o pozemních komunikacích.

Další překryv, ke kterému může při zabrání veřejného prostranství dojít, je s přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle ustanovení § 4 zákona o některých přestupcích (porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje). Konkrétně například zákaz parkování vozidel v zeleni, který je upraven vyhláškou obce vydané za účelem ochrany veřejné zeleně. Jak je vidět z rozhodovací praxe Ústavního soudu, k překryvu úpravy obecně závazných vyhlášek obcí se zákonnou úpravou dochází v nemálo případech. To se děje i v případě přestupku zabrání veřejného prostranství; například při přezkumu vyhlášky obce Kořenov Ústavní soud judikoval:¹²⁷ „Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona (zde zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích – pozn. autorky), prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Pokud tak obec učinila, vykročila z mezí své pravomoci.“ V případech porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou obce však není splněna podmínka „jde-li o případy, které nelze postihnout podle jiných zákonů“, protože v takovém případě obojí lze postihnout podle zákona o některých přestupcích, pouze na základě jiného ustanovení. Osobně se domnívám, že by bylo vhodnější upřednostnit úpravu ustanovení § 5 zákona o některých přestupcích, protože je konkrétní, tedy speciální oproti obecné úpravě ustanovení § 4 téhož zákona.

Z výše uvedených příkladů vyplývá, že je třeba při posuzování přestupku zabrání veřejného prostranství vyhodnotit, zda se nejedná o přestupek postižitelný dle jiného zákona. Kromě toho ale může nastat i situace, kdy například vozidlo stojí částečně na veřejném prostranství a částečně na pozemní komunikaci, tedy zároveň dochází k

¹²⁶ Ustanovení § 17a odst. 1 písm. d) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

¹²⁷ Nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008.

přestupku dle zákona o některých přestupcích a přestupku dle zákona o silničním provozu. V takovém případě je dle mého názoru možné postupovat pouze podle jednoho z těchto zákonů, aby nebyla porušena zásada *ne bis in idem*, tedy aby nebylo o tomtéž rozhodnuto dvakrát. Osobně bych volila podle toho, jak velkou částí vozidla dochází k záboru pozemní komunikace nebo jiného veřejného prostranství. Případně bych doporučila vycházet z toho, že zábor pozemní komunikace je úpravou speciální k záboru veřejných prostranství, tedy je vhodné volit projednání podle zákona o silničním provozu.

Fakt, podle kterého zákona je zábor sankcionován, má dopad i na výši pokuty. Dle zákona o silničním provozu se jedná o pokuty v rozmezí 1 500,- až 2 500,- Kč pro pachatele, případně max. 10 000,- Kč pro provozovatele vozidla, zatímco podle zákona o některých přestupcích se jedná o výši pokuty až do 50 000,- Kč.¹²⁸

Zatímco u poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství se Ústavní soud vyjádřil, že by je neměl platit vlastník pozemku, pokud jej užívá pro vlastní potřebu, protože by to bylo v rozporu s ústavní ochranou vlastnictví¹²⁹, v případě pokuty za zábor veřejného prostranství naopak Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost vlastníka pozemku proti rozhodnutí, kterým mu byla udělena pokuta za zábor veřejného prostranství na pozemku v jeho vlastnictví.¹³⁰ Tedy i vlastník pozemku může spáchat přestupek zabrání veřejného prostranství ve svém vlastnictví.

¹²⁸ V případě recidivy dokonce až 75 000,- Kč.

¹²⁹ Viz náleží Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005.

¹³⁰ Rozsudek NSS čj. 5 As 21/2007 - 99 ze dne 27. 6. 2007.

4.2. Znečištění veřejného prostranství

Dalším přestupkem proti veřejnému pořádku na veřejném prostranství je jeho znečištění. Podle § 5 zákona o některých přestupcích, se dopustí přestupku ten (fyzická, právnická i podnikající fyzická osoba), kdo znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství. Stejnou skutkovou podstatu obsahoval v § 47 i předchozí zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Objektem tohoto přestupku je veřejný pořádek, konkrétně zájem na dodržování čistoty na veřejných prostranstvích.

Znečištěním veřejného prostranství se rozumí jednání jako odhazování nedopalků, smetí, papírů, obalů, zbytků jídla a jiných odpadků mimo odpadkové koše, odhazování krmiva pro zvířata a ptactvo, znečišťování splaškovými vodami a jinými závadnými a znečišťujícími látkami, znečištění způsobená chovanými zvířaty (exkrementy), skládání stavebních materiálů, znečišťování porostů, zařízení a vybavení ve veřejné zeleni.¹³¹ Jinými slovy též činnost, v jejímž důsledku se na veřejné prostranství dostávají pevné nebo kapalné látky nebo jiné věci, které jsou v rozporu s účelem jejich užívání.¹³²

Zanedbání povinnosti úklidu veřejného prostranství předpokládá existenci této povinnosti úklidu. Subjektem tedy může být pouze osoba, které byla tato povinnost zákonným způsobem uložena.¹³³ V případě fyzických či právnických osob se bude typicky jednat o povinnost stanovenou obecně závaznou vyhláškou obce, která by ve smyslu § 10 písm. c) zákona o obcích¹³⁴ ukládala povinnost údržby veřejných prostranství. Žádný právní předpis neukládá osobám obecnou povinnost úklidu veřejných prostranství, proto by bez povinnosti stanovené ve vyhlášce bylo ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) pro fyzické a právnické osoby neúčinné. Naproti tomu v případě obcí jakožto veřejnoprávních korporací lze povinnost úklidu dovodit z § 35 zákona o

¹³¹ Nález Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007.

¹³² JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN 978-80-7400-666-1.

¹³³ KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-211-0.

¹³⁴ Podle tohoto ustanovení může obec ukládat v samostatné působnosti povinnosti obecně závaznou vyhláškou k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

obcích, podle kterého do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce. V zájmu občanů obce je nepochybně i péče o vzhled veřejných prostranství.¹³⁵

S čistotou a úklidem veřejného prostranství úzce souvisí též skutková podstata přestupku dle ustanovení § 66d zákona o obcích,¹³⁶ podle kterého se dopustí přestupku ten, kdo neudrží čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, a tím naruší vzhled obce. Zde je zřejmé omezení pouze na vlastníka či uživatele pozemku. Vlastník je identifikovatelný z katastru nemovitostí, jak však nahlížet na uživatele? Je jím bezpochyby ten, kdo pozemek užívá namísto vlastníka na základě jiného právního titulu, např. nájemní smlouvy nebo věcného břemene. Dále by se dalo vycházet z judikatury Nejvyššího soudu v otázce bezdůvodného obohacení za užívání veřejného prostranství, podle které je k jeho náhradě příslušná obec, protože jí svědčí právo obecného užívání.¹³⁷ Při přijetí této argumentace by však byla vždy za neudržování čistoty a pořádku na pozemku, který je veřejným prostranstvím, odpovědná obec jako „uživatel“. Tento výklad je dle mého názoru velmi extenzivní a jde proti smyslu tohoto přestupku.

Obecně závaznou vyhláškou také může být blíže definováno, co se míní čistotou a pořádkem,¹³⁸ přičemž *„čistota není jen kategorií hygienickou, nýbrž nepochybně i estetickou, není rozumného důvodu, proč v případě ochrany veřejné zeleně legitimní cíl regulace omezovat jen na hledisko hygienické.“*¹³⁹ V případě přestupku dle zákona o obcích bude nutné čistotu a pořádek posuzovat vždy s ohledem na specifickou situaci a místní podmínky, je zde kladen důraz na vizuální vzhled, především u pojmu pořádek, který lze vyložit jako stav a složení a způsob uložení věcí na pozemku.¹⁴⁰

¹³⁵ STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Praktický komentář. ISBN: 978-80-7598-096-0. S. 240.

¹³⁶ Obdobně též zákon o hlavním městě Praze.

¹³⁷ Viz rozsudek NS čj. 28 Cdo 1127/2009 ze dne 2. 12. 2009.

¹³⁸ Viz náleží Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007.

¹³⁹ Náleží Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007.

¹⁴⁰ KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. Podle Koudelky může být pořádkem i stav porostů.

Podle zákona o odpadech se přestupku dopustí ten, kdo neoprávněně založí skládku nebo odkládá odpady mimo vyhrazená místa.¹⁴¹ Tento přestupek se před přijetím zákona o některých přestupcích nacházel přímo v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, odkud byl však s přijetím nové právní úpravy správního trestání převeden do zákona o odpadech. V určitých situacích se může tento přestupek překrývat s přestupkem zabránění veřejného prostranství, především pokud by se jednalo o znečištění veřejného prostranství odkládáním odpadů. Odpadem se podle ust. § 3 zákona o odpadech rozumí movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. Proto se nedomnívám, že by často docházelo k nejasnostem, pod jakou skutkovou podstatu jednání podřadit. Složitější je to však s překryvem s přestupkem dle zákona o obcích, podle jehož § 66d se dopustí přestupku ten, kdo naruší životní prostředí v obci nebo odloží věc mimo vyhrazené místo.

Vzhledem k tomu, že veřejným prostranstvím jsou též pozemní komunikace, je třeba upozornit, že v případě znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace, jejich součástí a příslušenství a veřejně přístupné účelové komunikace s vozovkou je nutné postupovat podle úpravy obsažené v zákoně o pozemních komunikacích. Tento zákon totiž obsahuje zákaz znečišťování těchto ploch,¹⁴² případně povinnost takové znečištění bez průtahů odstranit.¹⁴³ Přestupku podle zákona o pozemních komunikacích se podle § 42a a § 42b dopustí ten, kdo znečistí nebo poškodí dálnici, silnici nebo místní komunikaci, její součást nebo příslušenství, nebo veřejně přístupnou účelovou komunikaci s vozovkou.

V literatuře je také možno nalézt odkazy na problematiku schůdnosti chodníků, jelikož v zákoně č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, a do 30. 12. 2015 též v dodnes účinném zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, existovala odpovědnost vlastníka nemovitosti, která v zastavěném území obce hraničí se silnicí nebo s místní komunikací, za škody způsobené závadou ve schůdnosti na přilehlém chodníku, která

¹⁴¹ Ustanovení § 69 odst. 2 zákona o odpadech.

¹⁴² Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁴³ Ustanovení § 28 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem.¹⁴⁴ Od roku 2016 již nejde o odpovědnost vlastníka přilehlé nemovitosti, ale o odpovědnost vlastníka pozemní komunikace, nicméně v zákoně kromě této odpovědnosti není výslovně stanovena žádná povinnost.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 135/1961 Sb. a ustanovení § 27 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb.

¹⁴⁵ Staša, J. In: HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1. Str. 319.

ZÁVĚR

Veřejná prostranství jsou definována v zákoně o obcích (a totožně v zákoně o hlavním městě Praze) a jsou jimi 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. Je to jediná definice v českém právním řádu a mnohé další normy se na ni odkazují. Cílem práce bylo shrnout právní úpravu veřejných prostranství a regulaci činností na nich a identifikovat problémy či nejasnosti, které z nedostatečné právní úpravy vyvstávají.

V první části jsem se věnovala převážně popisu právní úpravy a legální definici veřejného prostranství. Jejich hlavním účelem je obecné užívání, tedy bylo nutné zmínit nejen užívání obecné, ale též užívání zvláštní, které podléhá místnímu poplatku za užívání veřejného prostranství. Místnímu poplatku byla věnována většina druhé části, vedle dalších – soukromoprávních – plateb nájemného a vydání náhrady za bezdůvodné obohacení. Ve třetí části jsem se zaměřila na obecní normotvorbu při regulaci činností na veřejných prostranstvích, tedy na obecně závazné vyhlášky upravující místní záležitosti veřejného pořádku a vyhlášky k zajišťování čistoty veřejných prostranství, ochrany životního prostředí a veřejné zeleně. S tím je velmi úzce spjata problematika péče o veřejná prostranství, kterou jsem též do této části zahrнула, s důrazem na péči o veřejnou zeleň. Ve čtvrté části, která pojednává o přestupcích zabránění a znečištění veřejného prostranství, tedy přestupcích proti veřejnému pořádku, je nejlépe vidět, jak je v praxi posouzení problematiky veřejných prostranství určující a zásadní.

V závěru práce bych se ráda vrátila k některým otázkám, které v průběhu práce byly naznačeny jako problematické a v jejichž právní úpravě jsem identifikovala nedostatky.

Neexistence povolovacího režimu u zvláštního užívání veřejného prostranství

Veřejné prostranství plní základní účel – obecné užívání. Zákon o místních poplatcích stanovuje, že obce mohou vybírat poplatek mj. za užívání veřejného prostranství. Takto

zpoplatnit lze zvláštní užívání veřejného prostranství, kterým se rozumí činnosti taxativně vyjmenované v ustanovení § 4 zákona o místních poplatcích.¹⁴⁶

Zákon však nijak neupravuje postup, zda a jak lze či nelze zvláštní užívání povolit. Hovoří pouze neutrálně o tom, že „poplatek [...] se vybírá“, případně „sazba činí...“. Podrobnosti vybírání poplatku (včetně sazby, lhůt i úlev) stanoví obec ve své vyhlášce. Stanovení poplatku je tedy v samostatné působnosti obce.

Samotná platba místního poplatku pak už stojí na ohlašovacím principu, tedy poplatník ohlásí skutečnosti rozhodné pro stanovení výše poplatku a následně poplatek ve stanovené výši zaplatí. Řízení o poplatku již spadá do působnosti přenesené a vykonává ho obecní úřad, postupuje podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Nedochází k žádnému povolovacímu procesu, správní orgán nevydává žádné rozhodnutí. Tím je však zvláštní užívání veřejného prostranství postaveno na jiném principu než je u zvláštního užívání z právní teorie obvyklé. Zvláštní užívání obecně je totiž podmíněno správním aktem.¹⁴⁷ Z konkrétního správního aktu (zpravidla má povahu povolení) též obvykle vyplývá, co je přesně obsahem zvláštního užívání i jaký má rozsah.¹⁴⁸

Absence povolovacího režimu přináší problémy především v těchto případech:

(1) Není možné užívat veřejné prostranství „legálně“ i jiným způsobem než jsou taxativně vyjmenované příklady v zákoně o místních poplatcích. Tento výčet není úplný, ale zároveň je taxativní, takže neumožňuje jiný postup. Jde o výčet takových způsobů zvláštního užívání, které je možno zpoplatnit místním poplatkem. Přitom však není nijak upravena situace, kdy by uživatel chtěl užívat veřejné prostranství jiným způsobem, ale správní orgán nemá žádnou pravomoc mu toto užívání umožnit. Lze

¹⁴⁶ Blíže k tomu viz kapitola 2. 1.

¹⁴⁷ KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-190-8. Str. 102: „Zatímco právo obecného užívání má prostě každý (na povolení nelze vázat možnost chodit po náměstí třeba proto, že žadatel je ze sousedního města nebo dokonce cizinec), právo na zvláštní užívání vzniká pro určitého uživatele až na základě příslušného rozhodnutí orgánu veřejné správy (tj. správního aktu). Subjektem zvláštního užívání tedy je žadatel (účastník správního řízení, jež vede k vydání povolujícího správního aktu).“

¹⁴⁸ Staša, J. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-624-1. Str. 221.

uvažovat o takovém postupu, kdy uživatel svůj záměr se správním orgánem projedná, nicméně dle mého názoru správní orgán nemá ani k takovému projednání pravomoc.

(2) Podobně je neřešitelná i situace, kdy pozemek, který má osoba v úmyslu užívat, není zahrnut v obecně závazné vyhlášce obce o místním poplatku z užívání veřejných prostranství. Takové zvláštní užívání nejenže nelze zpoplatnit, ale dle současné úpravy jej nelze vůbec realizovat. Obec přitom ve vyhlášce neurčuje pozemky, která jsou veřejnými prostranstvími, ale pouze konkretizuje, která z veřejných prostranství na jejím území podléhají místnímu poplatku. Tím, že některá prostranství nezpoplatní, však úplně znemožňuje jejich zvláštní užívání.

(3) V praxi se lze setkat s případy, kdy správní orgán nesouhlasí se zvláštním užíváním určitého veřejného prostranství. Není však nijak upraven postup, jak má správní orgán v takovém případě postupovat. Například Úřad městské části Praha 9 tyto případy řeší formou sdělení nesouhlasu.¹⁴⁹ Pochybuji však o legálnosti takového postupu.

(4) Vydání obecně závazné vyhlášky je fakultativní, tedy obec nemusí vůbec vyhlášku o místním poplatku za užívání veřejného prostranství vydat. Důvodem však nemusí být vědomé rozhodnutí obce, obzvláště u malých obcí lze předpokládat i nižší odborné a personální zázemí. V takových případech je však občan tzv. v pasti, jelikož každé zvláštní užívání veřejného prostranství v obci je nezákonné.

Domnívám se, že by bylo vhodné u zvláštního užívání veřejného prostranství povolovací proces zakotvit. Součástí takové právní úpravy by muselo být samozřejmě i ustanovení o tom, podle jakých kritérií postupovat, jakým úvahám žádost podrobit. Případně lze stanovit, v jakých případech je možné zvláštní užívání nepovolit. Vzhledem k tomu, že obec stanovuje, která veřejná prostranství podléhají místnímu poplatku, bylo by vhodné tento povolovací režim svěřit též do samostatné působnosti obce.

Povolovací režim by byl také vhodným doplněním právní úpravy přestupku zabránění veřejného prostranství, jak je naznačeno v kapitole 4. 1.

¹⁴⁹ Jak vyplývá např. z rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy čj. MHMP 392168/2019 ze dne 12. 3. 2019.

Evidence veřejných prostranství

Veřejná prostranství jsou definována zákonem o obcích a pozemky se jimi stanou naplněním zákonných znaků. V praxi je však mnohdy problematické posoudit, zda se v konkrétním případě jedná o veřejné prostranství či nikoliv. Neexistuje žádná evidence či rejstřík, kde by takový stav byl zaznamenán, což může činit potíže jak na straně veřejné správy, tak na straně občanů a vlastníků pozemků.

Problematické veřejných prostranství by pomohlo, kdyby bylo možné veřejná prostranství identifikovat zřetelně, kdyby existovala určitá jejich evidence, například s využitím již existujících rejstříků (katastr nemovitostí, územní plán).

Různé možnosti přístupu k řešení této otázky nabídl Černín¹⁵⁰, avšak sám varuje před řešením na centrální úrovni, kdy odkazuje na Centrální evidenci pozemních komunikací vedenou Ministerstvem dopravy (založenou koncem roku 2007, avšak dodnes jde o mrtvé ustanovení) jako odstrašující příklad takové snahy.

Bezdůvodné obohacení

Jak jsem uvedla v kapitole 2.3., považuji náhradu za bezdůvodné obohacení za nejspornější platbu spojenou s užíváním veřejného prostranství. Dopadá na obec i bez jejího jakéhokoliv přičinění, stačí, že se pozemek soukromé osoby na území obce stane (naplněním zákonných znaků) veřejným prostranstvím. Obec nemusí mít zájem takový pozemek využívat, nezařadí jej do obecně závazné vyhlášky, ve které jsou uvedena veřejná prostranství podléhající místnímu poplatku za užívání veřejného prostranství, a přesto se po ní může vlastník domáhat vydání bezdůvodného obohacení.

V kapitole 2.3. je popsána kauza pražského lesoparku Hostivař, ve kterém byly v minulosti v rámci tzv. „akce Z“ realizovány parkové úpravy, vybudovány lavičky a

¹⁵⁰ ČERNÍN, K. *Evidence veřejných prostranství v obci*. In: Stavební právo, Bulletin 1/2018

altán. Jak je mi známo z vlastní praxe,¹⁵¹ na uvedeném pozemku se již stavby nenachází a město všemi možnými způsoby deklaruje, že nemá zájem o obecné užívání pozemku. Přesto každoročně musí platit soukromému vlastníkovi tohoto pozemku náhradu za bezdůvodné obohacení, vlastník nemá zájem o prodej pozemku obci. Což je pochopitelné, protože je mu zdrojem pravidelného příjmu.

Je to příklad, na kterém je čitelně vidět střet sféry soukromé a veřejné, ke kterému právě na veřejných prostranstvích dochází. Řešení vidím v přístupu, který vyjádřil Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 28 Cdo 1498/2014 z 7. října 2014. Pokud vlastník neusiluje o zamezení vstupu třetích osob na pozemek a je ponecháno pouze na jeho úvaze, jak bude pozemek využíván, nemělo by se jednat o bezdůvodné obohacení obce na úkor vlastníka. Tento problém je úzce spjat s faktem, že veřejným prostranstvím je pozemek bez ohledu na to, kdo je jeho vlastníkem. Domnívám se, že obce by měly usilovat o získání veřejných prostranství do svého vlastnictví.

Shrnutí

V diplomové práci jsem shrnula právní úpravu veřejných prostranství, která je zakotvena na mnoha různých místech a není zatím sjednocena. Bylo nutné vycházet z četné judikatury, případně z odborných článků věnujících se konkrétním aspektům veřejných prostranství. Některé nedostatky jsem v závěru naznačila, ale komplexní návrh změn by vyžadoval pravděpodobně ještě hlubší analýzu.

Problematická je podle mě především neexistence povolovacího režimu u zvláštního užívání veřejných prostranství, absence evidence pozemků splňujících znaky veřejných prostranství a jako sporný hodnotím též názor soudů, že obcím svédčí právo obecného užívání a tedy dochází k jejich bezdůvodnému obohacení na úkor vlastníka pozemku.

¹⁵¹ Z praxe na Odboru ochrany prostředí Magistrátu hlavního města Prahy, který je správcem uvedeného lesoparku.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

ČERNÍN, K. *Evidence veřejných prostranství v obci*. In: Stavební právo, Bulletin 1/2018

ČERNÍN, K. *Veřejná prostranství, terra incognita* [Systém ASPI]. Pr - Právnik [cit. 2018-10-12]. ASPI_ID LIT213354CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X

ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 528 s.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 335 s. ISBN 978-80-7380-652-1.

HÁCHA, Emil, HOETZEL, Jiří, WEYR, František, LAŠTOVKA, Karel, ed. *Slovník veřejného práva československého*. Brno: Polygrafia, 1932.

HENDRYCH, Dušan, a kol. *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

JEMELKA, L., BŘEŇ, J. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím a zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 172.

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1

JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 632 s. ISBN 978-80-7400-501-5

KADEČKA, S. *Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. BECK, 2005

KINDL, M., KRAMÁŘ, K., RAJCHL, J., TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8.

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364.

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s.

KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 344 S. ISBN 978-80-7478-758-4

KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 818. ISBN 978-80-7201-760-7

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-7179-028-1.

KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, 864 s. ISBN 978-80-7502-211-0

MÁCHA, Aleš. *Věnovací akty* [Systém ASPI]. SpP. - Správní právo [cit. 2019-3-20]. ASPI_ID LIT233263CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X

MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení*. In HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a právo soukromé: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, 248 s.

MÁCHA, A. *Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva*. In: Právní rozhledy 10/2015, s. 363

MAZÁNEK, D. *K problematice péče o vegetaci v průjezdním úseku silnice či dálnice a odpovědnosti za škodu způsobenou touto vegetací*. Právní rozhledy. 2014, č. 22, s. 785-790

POSPĚCH, Pavel. *Městský veřejný prostor: interpretativní přístup*. Sociologický časopis, Praha: Sociologický ústav AV ČR, Praha, 2013, roč. 49, č. 1, s. 75-100. ISSN 0038-0288

STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. Praktický komentář. 240 s. ISBN: 978-80-7598-096-0.

TĚŽKÝ, V., JANTOŠ, M., SIUDA, K. *Zákon o místních poplatcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 232 s.

VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1

VESELÝ, M. *Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby* [Systém ASPI]. SpP. - Správní právo [cit. 2017-11-15]. ASPI_ID LIT205458CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X

VESELÝ, M., FIALOVÁ, B. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Úprava místních záležitostí veřejného pořádku*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2016. ISBN 978-80-87544-27-3

VÍT, O. *Zpoplatnění veřejného prostranství*, In: Právní rádce 8/2008

Vláda ČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 229/2003 Sb., změna zákona o místních poplatcích* [Systém ASPI]. PS - Poslanecká sněmovna Parlamentu [cit. 2018-10-11]. ASPI_ID LIT23616CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

Vláda ČR; Poslanecká sněmovna PČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 48/1994 Sb., změna zákona o místních poplatcích* [Systém ASPI]. PS - Poslanecká sněmovna Parlamentu [cit. 2018-10-11]. ASPI_ID LIT34765CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

Vláda ČR; Poslanecká sněmovna PČR. *Důvodová zpráva k zákonu č. 227/2009 Sb., změny v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech* [Systém ASPI]. PS - Poslanecká sněmovna Parlamentu [cit. 2019-1-30]. ASPI_ID LIT32503CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6

2. Seznam použitých internetových zdrojů

LINHART, M. *Stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra k některým otázkám zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím* [online] Ministerstvo vnitra, 18. 6. 2010. [cit. 2019-04-01] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanovisko-odboru-bezpecnostni-politiky-mv-k-nekterym-otazkam-zakona-84-1990-sb-o-pravu-shromazdovacim-shrz.aspx>

ŘÍMANOVÁ, M. SEDLÁK, R. *Kam se poděl život ve veřejném prostoru?* [online] 2014. [cit. 2019-04-06] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/kam-se-podel-zivot-ve-verejnem-prostoru.aspx>

VRBATA, T. a kol. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2017* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018 [cit. 2019-01-20]. ISBN 978-80-87544-71-6. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/sborniky-odboru-verejne-spravy-dozeru-a-kontroly.aspx>

Doporučení pro obce a města, Obecní daně (místní poplatky, daň z nemovitostí, poplatek za komunální odpad): Edice dobré správní praxe [online]. 2. vydání. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí, 2010 [cit. 2019-01-19]. ISBN 978-80-254-6259-1. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Doporuzeni_Obecni_dane.pdf

Ministerstvo financí. Export ze systému monitor.statnipokladna.cz. [online] Ministerstvo financí ČR ©2017 [cit. 14. 10. 2018] Dostupné z <https://monitor.statnipokladna.cz/2018/>

Sněmovní tisk č. 286/0. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=286&CT1=0>

Metodika k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství. [online] Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 12. 6. 2006 [cit. 2019-01-20] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodika-k-problematice-ozv-o-mistnim-poplatku-za-uzivani-verejneho-prostranstvi.aspx>

MINISTERSTVO VNITRA. Odbor bezpečnostní politiky. *Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím. Ministerstvo vnitra České republiky*. Aktualizované vydání z roku 2009, str. 20. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/extremismus-manual-pro-obce-k-zakonu-o-pravu-shromazdovacim.aspx>

Metodický materiál odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, K obecně závazné vyhlášce o místním poplatku za užívání veřejného prostranství. Stanovisko k zákonnému zmocnění o místním poplatku za užívání veřejného

prostranství. [cit. 2019-01-20] Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicky-material-c-28-stav-od-1-1-2018.aspx>

Veřejný prostor, veřejná prostranství: sborník z konference AUÚP, Znojmo 21. – 22. 11. 2013. Brno: Ústav územního rozvoje, 2013. ISBN 978-80-87318-27-0. Dostupné z: https://www.ur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2013/2013-06/30_verejny%20prostor.pdf

3. Seznam použitých právních předpisů

zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích

vyhláška č. 67/1966 Sb., o místních poplatcích

zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

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

zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii

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

zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání

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

Usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

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

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

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

zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů

zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních,

zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči

zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice)

zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek

4. Seznam použité judikatury

nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/95 ze dne 25. 10. 1995
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/01 ze dne 20. 11. 2001
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/03 ze dne 21. 9. 2004
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/05 ze dne 14. 6. 2005
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/06 ze dne 13. 3. 2007
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. 2. 2007
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/06 ze dne 14. 11. 2006
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. 6. 2009
nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008
nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08 ze dne 18. 2. 2010
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010
nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2200/15 ze dne 22. 11. 2016
nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/16 ze dne 7. 6. 2016

rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 49/2004 - 77 ze dne 25. 10. 2005

rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 21/2007 - 99 ze dne 27. 6. 2007

rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 48/2008 - 58 ze dne 31. 7. 2008
rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 49/2010 - 46 ze dne 26. 11. 2010
rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 164/2014 - 28 ze dne 17. 6. 2015
rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 250/2016 - 38 ze dne 17. 8. 2017
rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 333/2017 - 31 ze dne 24. 1. 2018

rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Odo 823/2003 ze dne 15. 1. 2004
rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Odo 396/2004 ze dne 14. 2. 2006
rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Odo 1253/2005 ze dne 31. 1. 2006
rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1127/2009 ze dne 2. 12. 2009
Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1498/2014 ze dne 7. 10. 2014

rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 30 Af 59/2013 - 48 ze dne 19. 8. 2015

5. Seznam ostatních zdrojů

Sdělení Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, č. j. MV-112516-2/ODK-2018 ze dne 8. 10. 2018 (poskytnuto emailem).

Sdělení Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, č.j. MV- 17325-2/ODK-2019 ze dne 4. 2. 2019 (poskytnuto e-mailem).

Abstrakt

Předkládaná práce se zaměřuje na problematiku veřejných prostranství. Veřejná prostranství jsou definována v zákoně o obcích a v zákoně o hlavním městě Praze a jsou jimi 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. Je to jediná definice v českém právním řádu a mnohé další normy se na ni odkazují. Hlavním účelem veřejných prostranství je obecné užívání, proto právní normy upravují též mantinely různých činností na veřejných prostranstvích. Stávající právní úprava je spíše stručná a ani odborná literatura se tématem zatím dostatečně nezabývá. Cílem práce je shrnout právní úpravu veřejných prostranství a regulaci činností na nich a identifikovat problémy či nejasnosti, které z nedostatečné právní úpravy vyvstávají.

První část práce se zabývá vymezením pojmu veřejné prostranství a jeho historií, problematikou vzniku a zániku veřejných prostranství. Legální definice vymezuje veřejné prostranství pomocí vyjmenování konkrétních typů prostor a odkazem na společný znak, kterým je obecná přístupnost. Zdůrazňuje, že vlastnictví není pro vymezení veřejných prostranství určující.

Finanční aspekty užívání veřejného prostranství jsou náplní druhé části. Základní platbou je místní poplatek za užívání veřejného prostranství, který je ukotven v zákoně o místních poplatcích. Bližší úprava je svěřena obcím formou obecně závazných vyhlášek. Vedle veřejnoprávní platby místního poplatku přichází při užívání veřejného prostranství do úvahy též soukromoprávní platba nájemného, nebo povinnost obce vyplatit vlastníkovu náhradu za bezdůvodné obohacení za užívání veřejného prostranství.

Třetí část popisuje různé činnosti, které jsou obvykle na veřejných prostranstvích regulovány různými právními předpisy, ať již přímo zákonem, vyhláškami obcí nebo nařízeními. Zaměřuje se také na možnosti, jaké mají obce, pokud se rozhodnou danou činnost regulovat samy.

Čtvrtá část je věnována ochraně veřejných prostranství prostřednictvím úpravy v zákoně o přestupcích, tedy přestupkům zabránění a znečištění veřejného prostranství.

V závěru práce jsou shrnuty hlavní nedostatky právní úpravy veřejných prostranství, které autorka identifikovala.

Abstract

The topic of the presented thesis are issues related to public spaces. Public spaces are defined in the Municipalities Act and the Capital City of Prague Act and comprise all squares, streets, marketplaces, sidewalks, public green areas, parks and other areas accessible to anyone without restrictions, i.e. serving public use and irrespective of the ownership of the space. This is the only definition in the Czech legal system and several other norms refer to it. The main purpose of public spaces is their public use. Therefore, the relevant legal rules regulate also the limits of various activities in public spaces. The current legal regulation is rather brief and the topic has not been covered extensively in the legal doctrine as of yet. The aim of the thesis is to summarize the legal rules relevant to public spaces and the regulation of activities on them, as well as to identify issues and ambiguities stemming from the insufficient legal regulation.

The first part of the work introduces the definition of public space and its history and illustrates the emergence and abolishment of public spaces. The legal definition characterizes public spaces using the listing of specific types of places and referring to a common characteristic, i.e. accessibility to public. It emphasizes that public spaces are not determined by their ownership.

The financial aspects of using public spaces are reviewed in the second part. Local tax, which is grounded in the Local Fees Act, is the primary payment for using a public space. A more detailed formulation thereof is entrusted to the municipalities in the form of generally binding regulations. Private rental costs and the duty of a municipality to compensate the owner of a plot of land for unjust enrichment for the use of a public area are other forms of financial settlements that need to be taken into account in relation to the use of a public spaces.

The third section describes the various activities that are usually regulated in public spaces by legal regulations in the form of statutes, municipal regulations or directives. It also focuses on the possibilities that municipalities have to regulate certain activity themselves, if they decide to do so.

The fourth part is dedicated to the protection of public spaces by means of the regulation in the Misdemeanor (Minor Offences) Act, in particular to the offences of occupation and littering of public spaces.

The conclusion of the thesis reviews the findings and summarizes the main shortcomings of the current legal regulation.

Název práce v českém a anglickém jazyce

CZ: Veřejné prostranství

EN: Public space

Klíčová slova v českém a anglickém jazyce

CZ: Veřejné prostranství, zvláštní / veřejné užívání, místní poplatek

EN: Public space, general / public use, local tax