

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Veřejný statek

Plzeň 2012

Michal Kraus

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra soukromého práva a civilního procesu

Diplomová práce

Veřejný statek

Zpracoval: Michal Kraus

Vedoucí práce: JUDr. Jindřich Psutka, Ph.D.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Veřejný statek“ zpracoval sám a uvedl jsem všechny použité prameny.

V Plzni dne 29.3. 2012

.....

Michal Kraus

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat vedoucímu své práce JUDr. Jindřichu Psutkovi, Ph.D. za cenné rady a připomínky v průběhu zpracování diplomové práce.

Obsah

1. Úvod	- 2 -
2. Obecná část - znaky veřejného statku a jeho historie	- 4 -
2.1. Věci.....	- 5 -
2.1.1. Rozdělení věcí	- 7 -
2.1.2. Součást a příslušenství věci	- 13 -
2.1.3. Institut vlastnictví	- 15 -
2.1.4. Res nullius, res extra commercium a res communis omnium.....	- 17 -
2.2. Pojmy veřejné věci a veřejný statek	- 21 -
2.3. Obecné a zvláštní užívání veřejného statku.....	- 23 -
2.3.1. Obecné užívání	- 23 -
2.3.2. Zvláštní užívání	- 27 -
2.3.3. Subjekt užívání	- 29 -
2.3.4. Předmět užívání	- 31 -
2.4. Právní teorie ovlivňující nahlížení na právní poměr k veřejným věcem	- 38 -
2.5. Historie veřejného statku u nás	- 44 -
2.5.1. Veřejný statek podle ABGB.....	- 44 -
2.5.2. Vlastnictví a jeho proměny po roce 1948.....	- 47 -
3. Zvláštní část - jednotlivé veřejné statky a omezení vlastnických práv s nimi spojená	- 50 -
3.1. Omezení vlastnického práva.....	- 50 -
3.1.1. Vyvlastnění.....	- 50 -
3.1.2. Zákonná věcná břemena	- 53 -
3.2. Vybrané veřejné statky	- 59 -
3.2.1. Les	- 59 -
3.2.2. Krajina	- 62 -
3.2.3. Pozemní komunikace	- 64 -
3.2.4. Vodní koryto a přilehlé pozemky	- 72 -
3.2.5. Jeskyně	- 75 -
4. Závěr	- 79 -

1. Úvod

Toto téma jsem si zvolil proto, že veřejné statky všichni každodenně používáme a obvykle se ani nepozastavíme nad tím, čím vlastně jsou, jaká je jejich právní povaha, kdo je vlastní (zda-li vůbec někdo), jestli výkonem našich práv neomezujeme práva někoho jiného a podobně. Přestože jsou širokou veřejností tyto otázky přehlíženy, mezi právníky by se tak dít nemělo, jelikož otázky, které mohou v souvislosti s danou tematikou vyvstat, jsou nejen zajímavé, ale také mohou značně ovlivnit právní praxi. V mé práci se zabývám právě těmito otázkami, ačkoliv odpovědi na ně nemusí vždy být zcela jednoznačné a jednoduché.

Veřejné statky jsou předměty určené k užívání předem neurčeným počtem uživatelů. Jedná se o fenomén s velmi dávnou tradicí. Říká se, že všechny cesty vedou do Říma, to samé by se nechalo říci o základech velkého množství dnes známých právních institutů, mezi něž patří i veřejný statek. Již starověcí Římané totiž znali obdobný institut *res publicae in usu publico*, tedy věci v obecném (veřejném) užívání. Ať už však tyto předměty měly v historii jakékoliv pojmenování nebo neměly žádné, ve společnosti existují odedávna. Do jisté míry by se dala možnost veřejnosti užívat veřejné statky označit za přirozené právo. Obyčejové právo týkající se tohoto užívání sahá ještě daleko před vznik Říma. Prvotní civilizace se rozvíjely v blízkosti řek a důvodem k tomu byla možnost jejich volného užívání. Stejně přirozeně lidé dnes užívají například chodníky. Vše je dáno funkčním určením veřejných statků - k čemu by jinak třeba zmíněné chodníky sloužily?

Možnost veřejného užívání veřejných statků tedy sahá až do dob, kdy pravděpodobně ještě neexistovalo ani písmo. Společnost od těch časů prošla radikálním vývojem až do dnešní doby, ve které již písmo samozřejmě známe a máme potřebu vše písemně podchytit. Proto veškeré veřejné užívání, které bylo v minulosti založeno na obyčejích, se v současnosti zakládá právním předpisem.

Ačkoliv je v dnešní společnosti institut veřejného statku bezpochyby přítomen, v právním řádu České republiky ho nikde nenajdeme. Důvodem toho je takřka půl století trvající socialistický režim vládnoucí v našich zemích a jeho specifický pohled na vlastnictví. Velmi zdařilý Obecný zákoník občanský z roku 1811 zakotvil pojem

veřejného statku na více než sto let. Po roce 1948 byl ovšem v Československu prakticky ignorován a o tři roky později z důvodu nahrazení Obecného zákoníku občanského zanikl úplně a dodnes nebyl obnoven. To se však velmi pravděpodobně záhy změní, jelikož veřejný statek znovu ožívá v návrhu nového občanského zákoníku.

Zajímavou otázkou, kterou se také zabývám, je právní povaha veřejných statků. Ačkoliv se jedná spíše o pojem práva soukromého, bylo by chybou ho podřazovat právě jen tomuto právnímu subsystému. Veřejný statek je totiž ukázkovým příkladem možnosti průniku soukromého a veřejného práva. A právě jeho povaha balancující na hraně práva soukromého a veřejného z něj dělá tak přitažlivý objekt zkoumání. V této práci vycházím převážně z definice poskytnuté návrhem nového občanského zákoníku, tedy že *věc určená k obecnému užívání je veřejný statek*. Již na této krátké definici můžeme pozorovat střet soukromoprávního pojmu věc a možnosti obecného užívání, která musí být stanovena předpisy práva veřejného.

Ve svém bádání se snažím zaměřit právě na tento střet práva veřejného a soukromého, ze kterého plynou nejrůznější otázky. Otázkou, kterou se budu zabývat nejvíce, je ta, jak obecné (veřejné) užívání ovlivní soukromé vlastnictví, ať už veřejného statku nebo věci s veřejným statkem nějak spojenou.

Práce je rozdělena do dvou hlavních částí. V první části se nejprve zabývám pojmovými znaky veřejného statku. Rozebírám tedy, co je a co není věcí v občanskoprávním smyslu a věnuji se otázce veřejného užívání. Následuje kapitola právně teoretická, vycházející převážně z meziválečné teorie o veřejných věcech. První část uzavírá historie veřejného statku u nás.

Druhá část je věnována několika druhům veřejných statků, jejich pozitivní právní úpravě a důsledkům jejich veřejného užívání. V této části se věnuji hlavně dopadům na soukromé vlastnictví - konkrétně jeho omezení a omezení užívacích práv s ním spojená.

2. Obecná část - znaky veřejného statku a jeho historie

V první polovině této práce, tedy v obecné části, se budu věnovat pojmu veřejného statku a souvislostem společným všem veřejným statkům. Pokusím se podrobně vydefinovat znaky veřejného statku, přičemž si dovoluji vypůjčit definici uvedenou v § 490 návrhu nového občanského zákoníku: „*Věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.*“ Budu se tedy snažit co nejlépe charakterizovat pojmy věc, obecné užívání a další pojmy s tímto spojené. Poté uvedu několik teorií nahlížení na veřejné věci a završím obecnou část historií veřejného statku u nás.

Následující kapitola zabývající se věcmi, jejich definicí a dělením, by se někomu mohla zdát jako příliš široký úvod do tematiky. Opak je však pravdou. Je mi jasné, že budu opakovat poznatky již tisíce krát vyřčené, nicméně jde o skutečný základ pojmu veřejný statek a obecně o základ občanského práva, který by měl každý (alespoň průměrný) právník ovládat, a tak lehké zopakování určitých notorií jistě nebude na škodu.

2.1. Věci

Věci jsou druhotným předmětem občanskoprávních vztahů vedle práv, jiných majetkových hodnot, bytů a nebytových prostorů.¹ Obecný zákoník občanský dříve (v § 285) definoval věci jako „*všechno, co od osoby je rozdílné a slouží k užívání lidí.*“ Tento výklad tedy připouštěl i předměty nehmotné. Bylo tomu tak proto, že práva nebyla samostatně vymezena a spadala do kategorie nehmotných věcí. Dnes máme práva zvláště vymezená, není tedy nutné (a ani dále možné) v rámci soukromého práva dělit věci na hmotné a nehmotné.²

Věci jsou tedy předměty hmotné, mimo toho musí splňovat ještě další kritéria a těmi jsou ovladatelnost a užitečnost. Mimo hmotných předmětů se do věcí řadí také ovladatelné přírodní síly, které však musí splnit stejné podmínky (ovladatelnost a užitečnost) jako hmotné předměty.

Užitečnost je kritérium značně diskutabilní. Věc, která není užitečná pro jednoho, ještě nemusí být neužitečná pro jiného. Věc, kterou dále nejde užívat k jejímu prvotnímu účelu, je možné užít k něčemu jinému a podobně. Velký kovový nákladní jeřáb již nefunguje, mohu ho však rozebrat a prodat kov sběrně; plastový (nebo jiný) odpad, jakožto zdánlivě neužitečná věc, je možno recyklovat a znovu použít. Věci tedy dle mého názoru ve skutečnosti neztrácejí užitečnost, je zde pouze otázka jak je využít.³

Ovladatelnost je méně rozporná a na nutnosti její přítomnosti se právní teoretici obecně shodnou. Pro užitečnost přírodní síly je její ovladatelnost podmínkou. Všechny přírodní síly, které nyní využíváme a pokládáme za věci v právním smyslu, na Zemi existovaly ještě dávno před tím, než jsme si jako lidstvo uvědomili, že vůbec existují. Pouhá znalost toho, že určitá přírodní síla existuje, však nestačí k tomu, aby mohla být pokládána za věc. Výčet přírodních sil, které jsme schopni ovládat a pokládáme tudíž za věci, se tedy mění především na základě vědeckého

¹ § 118 odst. 1,2 z. č. 40/1964 Sb., občanský zákoník; podle obsahu tohoto předpisu by se nechalo dovodit, že předmětem občanskoprávních vztahů mohou být i nemajetkové hodnoty (§ 11)

² FIALA, J.; KINDL, M. a kol. Občanské právo hmotné, 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 157.

³ ŠVESTKA, J.; SPÁČIL, J.; ŠKÁROVÁ, M.; HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I komentář, 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 640.

pokroku, který onen výčet za posledních dvě stě let značně rozšířil. Ovladatelnost je třeba posuzovat objektivně a nikoliv podle konkrétního případu v určitém čase. Splašený kuň nepřestává být věcí jen proto, že se stal dočasně neovladatelným. Jde tedy spíše o existenci možnosti věc ovládat. Není ani potřeba věc ovládat zcela, jak bylo konstatováno v rozhodnutí č. 17/1964 Sbírky rozhodnutí a sdělení československých soudů, ve kterém se uvádí, že přírodní síly, věci a děje ovladatelné v podstatě a z převážné části jsou věcmi v právním slova smyslu.

Existují různé předměty, jež vyvolávají otázku, zda se řadí do věcí či nikoliv. První z nich jsou lidé. Naše těla jsou bezesporu hmotné předměty tvořené masem a kostmi, nikomu z nás by se ovšem nelíbilo, kdyby byl něčím majetkem, mohl by být dán do zástavy, prodán či „zničen“. Rozdílnost věci od osoby byla výslovně vyjádřena již ve výše zmiňovaném ustanovení obecného zákoníku občanského z roku 1811. Dalším problematickým bodem jsou části lidského těla, ať už přirozené či umělé. Pouze umělé části se mohou stát samostatnými věcmi a to přirozeným rozkladem těla.⁴ Dalšími předměty se zvláštními vlastnostmi jsou nebeská tělesa, která pro svou neovladatelnost nemohou být považována za věci. Z pohledu historického vývoje však není tak dávno kdy i sluneční energie byla považována za neovladatelnou (respektive nevyužitelnou), je tedy možné, že se jednou pohled na nebeská tělesa také změní a parcelování a prodávání pozemků na měsíci již nebude vypadat tak směšně jak je tomu nyní. Ve výčtu netypických předmětů se jistě sluší zmínit i zvířata. Ta jsou na rozdíl od předcházejících příkladů za věci považována, ačkoliv jim nikdo neupřel speciální charakter, kterým se odlišují od ostatních věcí, tedy to, že jsou to živí tvorové a jako takoví si zaslouží větší ochranu, kterou jim poskytují různé zákony.⁵ Návrh nového občanského zákoníku jde ve šlépějích mnohých evropských úprav a počítá s tím, že se dále zvířata nebudou považovat za věci. Budou se na ně však dále vztahovat ustanovení o věcech, pokud to nebude odporovat jejich ojedinělému charakteru.

⁴ Dle rozhodnutí Nejvyššího soudu publikovaného pod č. 18/1983 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, kde v trestním řízení byly zlaté zuby v hrobě označeny za věc

⁵ Např. z.č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, z.č. 449/2001 Sb., o myslivosti, z.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a další

2.1.1. Rozdělení věcí

Rozdělení věcí neslouží pouze jako praktická pomůcka, nýbrž má zásadní dopady na právní praxi a jeho znalost je v podstatě stejně důležitá jako vědomí co je věcí a co není. Vlastnosti věci, které nám říkají, do které skupiny věcí se bude řadit, mohou ovlivnit práva a povinnosti stran určitého právního vztahu. Na příklad u individuálně určené věci nikdy nepůjde o půjčku, nýbrž o výpůjčku (případně nájem) a podobně. Rozdělení věcí na reálně dělitelné a nedělitelné zase může mít význam v občanském právu procesním. Jisté tedy je, že pokud se bavíme o věcech, je nutností zmínit i jejich rozdělení, jelikož ignorování tohoto faktu by obzvláště v praxi mohlo mít fatální následky.

Věci se dělí následovně:⁶

- **zastupitelné** neboli druhově (či genericky) určené. Základní vlastností těchto věcí je jejich nahraditelnost. Půjde na příklad o různé suroviny jako jsou paliva, obilí, mouka nebo o peníze. Půjčím-li někomu peníze nebo pět litrů benzínu, ani nepředpokládám, že mi vrátí ty samé věci jako jsem mu půjčil. On takovou povinnost ani nemá. Důležité je, aby se vlastnosti půjčených a vrácených věcí shodovaly - aby nám dotyčný nevrátil místo pěti litrů benzínu pouze čtyři nebo pět litrů nafty (samozřejmě pokud se na tom nedohodneme).
- **nezastupitelné** neboli individuálně určené. Jedná se o věci, které nelze beze změny nahradit a to z důvodu, že je to zkrátka nemožné. Buď k těmto věcem máme bližší osobní vztah (např. domácí zvíře; pokud by ovšem šlo o nějakou krávu nebo ovci určenou pro zemědělské účely, pak by se nejspíše jednalo o věc zastupitelnou) nebo žádná jiná věc nemá stejné vlastnosti - kupříkladu cenný obraz, unikátní starožitnost, auto nebo jakákoliv nemovitá věc.

⁶ ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK J. Občanské právo hmotné, 5. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 242.

- **zužitelné** neboli spotřebitelné - věci, které se užitím zničí, zaniknou. Nejsou určeny k dlouhodobějšímu užívání. Do této skupiny řadíme paliva, potraviny či jiné věci na jedno použití. Obvykle půjde o věci zastupitelné, není to však podmínkou.
- **nezužitelné** neboli nespotebitelné - věci určené k dlouhodobějšímu užívání, jejich hodnota užitím nezaniká, pouze se může snižovat v závislosti na míře opotřebení.

-
- reálně **dělitelné** jsou věci, jejichž rozdělení na části nevede ke znehodnocení nebo změně hospodářského určení věci.⁷ Typickým příkladem takové věci jsou peníze, které mají stejnou hodnotu, ať máme jednu bankovku tisícikorunovou nebo ji vyměníme za dvě pětisetkorunové. Jednou z reálně dělitelných věcí může být také pozemek, který půjde logicky dělit pouze vertikálně a ne každý - kupříkladu pozemek s pouze jednou přístupovou cestou se bude dělit hůře než pozemek s více přístupovými cestami.
 - reálně **nedělitelné** jsou věci, které by rozdělením byly znehodnoceny. Mohou to být auta, nábytek, zvířata a podobně.

Je třeba také nezapomenout na dělení ideální, podle něhož může být i reálně nedělitelná věc rozdělena na ideální podíly, které vyjadřují jaký podíl z celé věci kdo vlastní. Je tak možné vlastnit na příklad čtvrtinu koně a podobně. Jedinou výjimkou kdy nelze věc rozdělit ani ideálně je případ, kde určitá věc může mít ze zákona typově pouze jednoho vlastníka, jak je stanoveno v Listině základních práv a svobod.⁸ Dělení věcí má hlavní význam v občanském právu procesním, a to zejména v případech vypořádání spoluvlastnictví a dědického řízení.

-
- **věc hromadná** je jakási hospodářská jednotka, která slouží k usnadnění obchodu s ní. Je vnímána jako samostatná věc, přestože předměty, ze kterých se skládá, jsou také věci v právním slova smyslu, a mohou tedy být předmětem právních vztahů. Tím se věc hromadná liší od věci dělitelné, jejíž části předmětem právního vztahu být nemohou a sdílejí právní osud věci,

⁷ ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK, J. Občanské právo hmotné, 5. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 244.

⁸ čl. 11 odst. 2 z.č. 2/1993 Sb.

k níž náleží. Věci hromadnou mohou být věci, které jsou k sobě určitým způsobem vázány. Může to být kupříkladu knihovna, jejíž jednotlivé knihy mohou být předmětem smlouvy o výpůjčce, stádo, přičemž jednotlivé krávy či ovce mohou býti prodány. Další skupinou jsou věci kvantitativně určené jistou měrnou jednotkou - půjde o hromadu písku, vagon uhlí, tuna cementu a tak dále. Občanský zákoník (stejně jako ostatní kategorie věcí s výjimkou věcí movitých a nemovitých) věc hromadnou nedefinuje. Její existenci si je však vědom, což můžeme vyčíst z § 135 odst. 1. či §158 odst. 1. Ustanovení o věci hromadné můžeme nalézt taktéž v obchodním zákoníku v § 5 odst. 2, kde zákon prohlašuje podnik za věc hromadnou.

Ačkoliv by se do protikladu vůči věci hromadné mohla postavit věc jednotlivá, nezdá se mi, že by zcela přesně vystihovala její protiklad, jak tomu bylo v předcházejících párových skupinách. Proto skupinu věcí hromadných ponechávám bez protikladu.

Konečně se dostáváme k hlavnímu občanskoprávnímu dělení věcí a to na movité a nemovité. Výsadní postavení tohoto dělení můžeme vyvodit z faktu, že jediné toto dělení je obsaženo v zákoně (konkrétně v § 119 občanského zákoníku).

- **nemovité** věci zákon definuje jako pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem (nic jiného!), z čehož vyplývá, že ostatní věci budou muset být věcmi movitými. Pokud bychom chtěli věci nemovité specifikovat ještě blíže, vždy půjde o věci individuálně určené a nespotřebitelné, mohou být dělitelné a tvořit věc hromadnou.

Pozemek vymezuje zákon jako: „*část zemského povrchu oddělená od sousedních částí hranicí územní správní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí druhů pozemků, popř. rozhraním způsobu využití pozemku.*“⁹ Je třeba poznamenat, že ačkoliv katastrální úřady vnímají pozemky pouze dvourozměrně jakožto parcely, vlastníkovu pozemku nenáleží pouze jakási zemská slupka, nýbrž výsek země ohraničený povrchovou výměrou a sahající

⁹ § 27 písm. a) z.č. 344/1990 Sb., o katastru nemovitostí České republiky

až do středu Země. Co se horního ohraničení pozemku týká, dostáváme se až k hranicím s vesmírem, do sta kilometrů nad zemským povrchem.

Dalšími nemovitými věcmi jsou tedy stavby spojené se zemí pevným základem. Pojem stavba je další mezerou v zákonodárství soukromého práva, kterou musela řešit judikatura. Rozhodnutím publikovaném v Bulletinu Nejvyššího soudu pod č. 15/1989 bylo stanoveno, že stavba je takový výsledek stavební činnosti, jímž vznikne věc. Také je důležité určit, kdy stavba (tedy věc, která může být předmětem právních vztahů) vzniká, což nám opět osvětlila judikatura v mnoha rozhodnutích.¹⁰ Stavba vzniká v okamžiku, od kterého všechny další práce směřují k dokončení této věci. Tímto okamžikem je myšlen stav, kdy je zřetelné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží. Definici pojmu stavba můžeme bez problémů nalézt ve veřejném právu.¹¹ Pro účely soukromého práva je však tato definice neúčelná a to hlavně z toho důvodu, že veřejné právo nevnímá rozdíl mezi stavbou movitou a nemovitou. Tím se dostáváme ke kritériu oddělovajícímu movité stavby od nemovitých a tím je „pevný základ.“ Jistě nás nepřekvapí, že tento pojem nemá v soukromém právu žádnou legální definici, a tak mohou vznikat důvodné dohady, co je a co není pevným základem. Tuto otázku řešil na příklad Ústavní soud, který ve svém nálezu I.ÚS 483/01 konstatoval, že *„spojení se zemí pevným základem je možno stručně charakterizovat tak, že věc nesmí být oddělitelná od země, aniž by došlo k porušení věci“* Tento poznatek nám jistě přiblížil pojem pevný základ, přesto však žijeme v době, kdy je možné přestěhovat celé rodinné domy, o kterých bychom jistě bez rozmyslu prohlásili, že jsou stavbami nemovitými. V současné době nejasné vymezení pojmu pevný základ podkopává právní jistotu ve věcech, jichž se týká. Při řešení těchto otázek budeme nejspíše odkázáni na rozhodnutí soudů ad hoc na základě znaleckých posudků.¹²

¹⁰ Např. rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 3 Cdo 95/92 či rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2534/2000

¹¹ § 2 odst. 3 z.č. 183/2006 Sb., stavební zákon: *„Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.“*

¹² ŠVESTKA, J.; SPÁČIL, J.; ŠKÁROVÁ, M.; HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I komentář, 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 651.

Při definování nemovitostí bychom určitě neměli zapomínat na vzájemný vztah pozemku a stavby na něm stojící. V minulosti byl tento vztah ovládnut zásadou *superficies solo sedit* (povrch ustupuje půdě), která nám říká, že stavba je součástí pozemku. Nynější úprava explicitně stanovuje: stavba není součástí pozemku.¹³ Návrh nového občanského zákoníku však počítá se znovuzavedením této zásady. Podle současné úpravy mohou vznikat určité nechtěné a komplikované situace kdy vlastník stavby může být osoba odlišná od vlastníka pozemku. Stavba, jejíž vlastník není zároveň vlastníkem pozemku, se prakticky bez dalšího nedá užívat a je takřka neprodejná. Na druhou stranu cizí stavba je pro vlastníka pozemku zásadním omezením. Tyto nezáviděníhodné situace je poté třeba řešit vzájemným vyrovnáním nebo na příklad zřízením věcného břemene. I přes současnou neplatnost zásady výše zmíněné judikatura stanovila, že některé stavby jsou součástí pozemku (více k součásti a příslušenství věci níže). Nepůjde však o stavby v soukromoprávním slova smyslu, jelikož ty jsou vždy věcí, nýbrž o stavby ve smyslu práva veřejného. Takovouto stavbou mohou být například tenisové dvorce, které jsou tvořeny navrstvením jednotlivých přírodních stavebních materiálů.¹⁴ Určité stavby zase nejsou ani samostatnou věcí, ani součástí pozemku, nýbrž příslušenstvím pozemku - půjde na příklad o sklepy nebo studny.¹⁵ Dostí problematickou skupinou jsou bezesporu podzemní stavby, u kterých nám mimo jiné nepomůže kritérium rozpoznatelnosti prvního nadzemního podlaží. Je velmi palčivým problémem rozeznat, kdy půjde o samostatnou věc, příslušenství či součást věci. Judikatura nám jasně říká, že podzemní stavby mohou být samostatnými věcmi v právním slova smyslu.¹⁶ Obecně platí, že stavba vytvořená na pozemku určeném pro její výstavbu (má tedy povahu stavby hlavní) bude samostatnou věcí, tedy i když se jedná o stavbu podzemní.¹⁷ Judikatura nedávno stanovila zajímavé kritérium pro určení, zda podzemní stavba (stále myslím stavbu ve veřejnoprávním slova smyslu) bude samostatnou věcí.¹⁸ Tím kritériem je zachovaná funkčnost

¹³ § 120 odst. 2 z.č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1118/2005

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 37/2000

¹⁶ Např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 911/2005

¹⁷ FIALA, J.; KINDL, M. a kol. Občanské právo hmotné, 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 213.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 28 Cdo 537/2010

podzemní stavby (mohli bychom také říci užitečnost). Pokud totiž nebude podzemní stavba nadále funkční a například se zborší, stává se z ní součástí pozemku. Pokud půjde o podzemní stavbu (ve veřejnoprávním smyslu) a nepůjde a samostatnou věc, pak může jít buď o příslušenství pozemku nebo jeho součást. O příslušenství půjde, jak už jsem napsal výše, v případě studny, tedy stavby, jež se nedá stoprocentně označit za podzemní stavbu, přesto však se její převážná část nachází pod zemským povrchem. O součást věci půjde třeba v případě melioračního zařízení.¹⁹

- **movité** věci, jak už bylo řečeno dříve, jsou všechny věci, které nejsou věcmi nemovitými. Jejich název je odvozen od latinského slova *movere*, tedy hýbat se. Dříve totiž byly movité věci odlišené od nemovitých svojí možností být přesunovány z místa na místo bez porušení podstaty.²⁰ Pokud si uvědomíme, které věci jsou nyní považovány za movité, musíme konstatovat, že toto rozdělení již skutečně s pohybem nemá společného zhora nic (až na pojmenování). Podle zákona²¹ jsou předmětem státního vlastnictví vyhrazené nerosty. Pakliže tedy ložisko uhlí uložené hluboko pod mým pozemkem není mé ale státu, pak musí jít o věc. A jelikož to není ani pozemek, ani stavba spojená se zemí pevným základem, jedná se o věc (jakkoliv se to přičí jazykovému výkladu) movitou.

¹⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/93

²⁰ ŠVESTKA, J.; SPÁČIL, J.; ŠKÁROVÁ, M.; HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I komentář, 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 648.

²¹ z.č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství

2.1.2. Součást a příslušenství věci

- **součást věci** se přiřazuje k ostatním hmotným předmětům, které nejsou věcmi. Je to vše, co je s věcí, ke které podle její povahy náleží, určitým způsobem fyzicky spojeno a nemůže být odděleno, aniž by se věc znehodnotila.²² Zmíněné znehodnocení může být nejen na úrovni funkční, ale také na příklad cenové nebo estetické.²³ Z právního hlediska je nejdůležitější fakt, že součást věci není předmětem právních vztahů, nýbrž sdílí právní osud věci hlavní. Je-li tedy prodána věc hlavní (pozemek), prodám zároveň i všechny její součásti (stromy na něm se nacházející). Každá součást dříve mohla být (a dost často i byla) samostatnou věcí. Pokud si v obchodě koupím nějakou podlahovou krytinu, kupuji si věc. V okamžiku, kdy jí upevním k podlaze svého domu, stává se součástí domu. Naopak to samozřejmě funguje také. Kdyby v zahradnictvích nemohli oddělit květiny, jakožto součást pozemku, a prodávat je jako samostatné věci, těžko si představit jejich existenci.
- **příslušenství věci** má určité společné znaky se součástí věci, v něčem se však diametrálně liší. Zákon nám příslušenství definuje jako věci, které náleží vlastníku věci hlavní a jsou jím určeny k tomu, aby byly s věcí hlavní trvale užívány.²⁴ Vidíme tedy, že příslušenství, stejně jako součást, patří vlastníku věci hlavní. Nejde zde však o spojení fyzické, ale účelové. Hlavní rozdíl je patrný ze samotné definice příslušenství, která ho označuje za věc. Může tedy být samostatným předmětem právních vztahů. Otázkou je, zda příslušenství sleduje právní osud věci hlavní. Po dlouhou dobu tomu tak bylo a zakotvuje to i návrh nového občanského zákoníku, ale nedávná judikatura v tom tak jasno nemá. V rozhodnutí Nejvyššího soudu²⁵ bylo stanoveno, že soud nenalézá žádné ustanovení, které by podepíralo tvrzení, že příslušenství

²² § 120 z.č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

²³ ŠVESTKA, J.; DVORÁK J. Občanské právo hmotné, 5. Vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009, str. 247.

²⁴ § 121 z.č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 31 Cdo 2772/2000

sleduje právní osud věci hlavní. Většinou podporovaný názor je ovšem ten, že příslušenství sdílí právní osud věci hlavní (pokud není stanoveno jinak).²⁶

Nejlépe se rozdíl mezi součásti a příslušenstvím věci ukáže na klasickém příkladu s kolem u auta. Zatímco kolo namontované na autě je součástí auta a nemohu s ním právně nakládat, aniž bych ho předtím oddělil, rezerva, kterou mám v kufru auta je příslušenstvím, které bez dalšího mohu samostatně prodat. Pokud si budu chtít od někoho koupit auto, pak zřejmě budu automaticky počítat s tím, že předmětem koupě bude také rezerva, která se v něm nachází. Upřímně nevím, kolik lidí by napadlo sepsovat extra dodatek, kterým se stanoví předmětem kupní smlouvy i rezerva. Dalším příkladem by mohla být koupě domu, jehož příslušenstvím je sklep.²⁷ Z těchto ryze praktických důvodů nepovažuji výše zmíněné soudní rozhodnutí za zcela šťastné.

²⁶ Např. ŠVESTKA, J.; SPÁČIL, J.; ŠKÁROVÁ, M.; HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I komentář, 2. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 648.

²⁷ Např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 911/2005

2.1.3. Institut vlastnictví

Pokud mluvíme o věcech, je nezbytné, abychom se zmínili o nejsilnějším právním vztahu, který k nim můžeme mít, a tím je vlastnictví. Toto věcné právo nás bude doprovázet v celé této práci, a přestože se většinou bude jednat o vlastnictví něčím speciální, pár řádků obecně o vlastnictví jako takovém nebude od věci.

Vlastnictví je jeden ze základních prvků soukromého práva. Zasahuje však i do jiných právních oblastí, do oblastí práva veřejného - ústavního, trestního či správního. Jde o právo působící *erga omnes*, umožňující vlastníkovu nakládat s věcí dle svého uvážení. To ovšem neznamená, že s věcí může disponovat zcela neomezeně. Základní omezení vlastnického práva vyplývá už z úvodního paragrafu upravujícího vlastnické právo v občanském zákoníku: „*Vlastník je v mezích zákona oprávněn předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užítky a nakládat s ním.*“²⁸ Ačkoliv to na první pohled nemusí být patrné, z obsahu tohoto ustanovení je jasné, že se jedná o ustanovení pouze demonstrativní a možnosti vlastníka jsou dosti rozsáhlé. Ovšem vlastnické právo nemusí být omezeno vždy jen zákonem. Může být omezeno veřejným či soukromým právem, ostatními lidmi, do jejichž práv nesmím svým výkonem vlastnického práva zasahovat, nebo také závazkovým právem z vlastníkovy vůle.

V českém právním řádu chápeme vlastnictví jako jednotný právní institut, který se nijak nedělí. Nebylo tomu tak vždy - v letech 1948 až 1989 se vlastnictví rozdělovalo na socialistické, soukromé a osobní (více v kapitole Vlastnictví a jeho proměny po roce 1948). Přestože nyní rozděleno není, můžeme v jednotlivých případech spatřovat určité rozdíly. Tyto rozdíly mohou vzniknout z různosti subjektů nebo předmětů vlastnictví. I když formálně jde o stejný vztah, každý přirozeně vidí rozdíl mezi obsahem vlastnického práva na příklad k budově, ke zbraní, tužce nebo věci, která je omezená možností obecného užívání.²⁹ Takovou věcí může být na příklad les či pozemek, na němž je vybudována pozemní komunikace. Stejně tak jako vlastnosti předmětu vlastnictví nám charakter vlastnictví určují vlastnosti subjektu vlastnictví.

²⁸ § 123 z.č. 40/19664 Sb. občanský zákoník

²⁹ ELIÁŠ, K.. Stálost vlastnického práva a jeho proměny. Právní rádce č. 4/2009, str. 7.

Podle nich můžeme vlastnictví rozdělit na soukromé a veřejné. Zatímco soukromé slouží privátním zájmům vlastníka, jehož autonomie nakládání s věcí je takřka neomezena, veřejné slouží primárně veřejným zájmům, přičemž vlastníková vůle bývá dosti omezena normami veřejného práva. Nauka o veřejném vlastnictví vznikla ve 30. letech 19. století na podkladě Code Civil - tzv. nauka o *domaine public* (více v kapitole o právních teoriích). Občas se nedostatečně rozlišuje mezi vlastnictvím veřejnoprávních subjektů a veřejným vlastnictvím. Vlastnictví veřejnoprávním subjektem je možné chápat i jako soukromoprávní vlastnictví, nesloužící přímo veřejným potřebám, kdežto veřejné vlastnictví slouží vždy přímo veřejným potřebám (jedná se například o pozemní komunikace).³⁰

³⁰ ELIÁŠ, K.. Stálost vlastnického práva a jeho proměny. Právní rádce č. 4/2009, str. 10.

2.1.4. Res nullius, res extra commercium a res communis omnium

Ne každá věc musí zákonitě někomu patřit. Rozeznáváme tři skupiny předmětů, které mají speciální postavení v občanskoprávních vztazích, zejména pak v otázkách vlastnictví. První jsou tak zvané *res nullius* neboli věci ničí. Tyto věci předmětem občanskoprávních vztahů (např. vlastnictví) nejsou, avšak být mohou. Půjde kupříkladu o kamínek, který seberu kdesi u místní pozemní komunikace a strčím si ho do kapsy, čímž si ho přivlastním. Něco jiného samozřejmě bude, když onen „kamínek“ bude sloužit jako patník nebo jakási značka, která má svůj účel a pravděpodobně bude mít i svého vlastníka.

Druhou skupinou jsou *res extra commercium*, neboli věci vyňaté z občanskoprávního styku. Nakládání s těmito věcmi je určitým způsobem omezeno, nikde však není stanoveno jakékoliv jednotné omezení pro tyto věci. Jak a do jaké míry jsou tyto věci omezeny tedy musíme zkoumat až u konkrétního případu, přičemž odpověď obvykle můžeme nalézt ve veřejnoprávních zákonech. Půjde například o výbušniny, jedy, střelné zbraně nebo drogy.³¹ Zařazení mezi *res extra commercium* ještě neznámá, že by dané věci nemohly být předmětem občanskoprávních vztahů vůbec. Obvykle však bude nakládání s nimi vyžadovat určité povolení.

Velmi zajímavou otázkou je náhrada škody za odebrání vlastnického práva při prohlášení určitých věcí za *res extra commercium*. Nejde o vyvlastnění, jelikož vlastnictví se nuceně nepřevádí, je pouze nuceně odebráno (více tomuto tématu v kapitole Vyvlastnění).

Třetí skupinou jsou *res communis omnium*. Římské právo vnímalo tyto předměty jako věci, které již ze své přirozené povahy nemohly nikomu patřit a bylo možno je obecně užívat. Předmětem vlastnického práva se pak mohly stát pouze tehdy, pokud byly fyzicky odloučeny od *res communis omnium*. Z faktu, že za *res communis omnium* bývá označován například i vesmír a nebeské tělesa³² (která pro svou neovladatelnost nemohou být věcmi) vyplývá, že nemusí jít o věci v právním slova

³¹ ŠVESTKA, J.; SPÁČIL, J.; ŠKÁROVÁ, M.; HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I komentář, 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, str. 640.

³² MALENOVSKÝ, J. Od „res communis omnium“ ke „společnému dědictví lidstva“. Právník č. 6/1978, str. 558.

smyslu. Nyní si ukážeme příklad *res communis omnium* na platném právu, konkrétně na právní úpravě vod.

Právní povaha vod byla, je a nejspíše i bude předmětem nespočtu diskusí, jelikož se nejedná o problematiku jakkoliv jednoduchou a už vůbec ne jednoznačnou. O tom svědčí mimo jiné i několik minulých právních úprav včetně té nyní platné, z nichž každá na vody pohlíží z jiného úhlu. Z dlouhé historie řešení tohoto problému vzešlo několik schémat, jak pohlížet na vody.³³

1. vody nejsou věci
2. vody jsou *res nullius*
3. vody jsou součástí pozemku
4. vody jsou veřejným statkem
5. vody jsou výlučným vlastnictvím státu
6. vody mohou být předmětem soukromého vlastnictví

Ačkoliv debaty o právní povaze vod a změnách její právní úpravy mají dlouhou historii a jsou jistě zajímavé, nás bude v tomto případě zajímat současná, pozitivní, právní úprava. Tu můžeme najít ve vodním zákoně (z.č. 254/2001 Sb.). Konkrétně § 3 odst. 1. nám říká, že: „*Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují; práva k těmto vodám upravuje tento zákon.*“ Toto ustanovení nás k právní povaze vod dosti přiblíží, určité nezodpovězené otázky zde však stále přetrvávají. Bezpochyby ale můžeme vyloučit několik bodů z výčtu možných pohledů na vody uvedeného výše. Vody nejsou součástí pozemku a nemohou být ani výlučným vlastnictvím státu, ani předmětem soukromého vlastnictví. To ovšem platí pouze za předpokladu, že dotčené vody nebudou odděleny. Odstavec 2. zmíněného § nám totiž říká, že: „*Za povrchové a podzemní vody se nepovažují vody, které byly z těchto vod odebrány.*“ Z toho je možné dovodit, že odebereme-li určité množství vody z původního zdroje, předmětem vlastnictví být mohou. V takovém případě ale dále nepůjde o podzemní a povrchové vody ve smyslu tohoto zákona.

³³ PSUTKA, J. Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu. Praha: Wolters Kluwer, 2011, str. 155. či KRECHT, J. K právní povaze povrchových vod v čs. právu. Správní právo č. 8/1989, str. 454.

Z našeho seznamu nám ještě zbývají k zamyšlení tři body, z nichž ten nejbližší mému tématu je otázka, zda půjde o veřejný statek. Všechny tři body se ale váží k jedné jediné a dosti zásadní otázce - je voda věcí? Na tuto otázku nám vodní zákon žádnou odpověď neposkytl. Znaky veřejného statku tvoří fakt, že se jedná o věc a možnost obecného užívání. Obecné užívání můžeme najít například v § 6 odst. 1. vodního zákona, tento znak tedy problémem nebude. O poznání komplikovanější bude otázka, zda se jedná o věc. Jedním z kritérií, abychom nějaký předmět mohli označit za věc je jeho užitečnost (ačkoliv jde o kritérium dosti diskutabilní). O užitečnosti vody snad nemusíme ani polemizovat a můžeme se tedy posunout k dalšímu znaku. Ať už vody pokládáme za hmotný předmět nebo přírodní sílu, musí splňovat jeden znak a tím je ovladatelnost. A právě ovladatelnost vod rozdělila právní teoretiky v 90. letech minulého století na dva zdánlivě nesmiřitelné tábory. Pánové Kindl, Zachariáš či Staněk pokládali vodu za ovladatelnou a často argumentovali praktickými dopady, jež by nastaly, pokud by voda ovladatelnou shledána nebyla. Do opozice se jim stavěl hlavně Krecht, který ovladatelnost vody odmítal.

Lidstvo již ve využívání vod dospělo ke značným technickým znalostem a dovednostem. Dokážeme usměrnit polohu vodního toku zbudováním umělého vodního koryta, umíme budovat hráze a různé nádrže. Faktem ovšem zůstává, že nedokážeme zcela zastavit vodní masu pohybující se působením gravitačních sil a nedokážeme jí ani poručit, aby tekla opačným směrem.³⁴ Už vůbec si nedokáží představit, jak bychom mohli regulovat pohyb podzemních vod. Z toho důvodu se přikláním spíše ke Krechtovi, přičemž ale nesouhlasím s jeho závěrem, že vody jsou věci ničí.³⁵ Pokud totiž konstatujeme neovladatelnost určitého předmětu, nemůžeme ho vzápětí označit za věc. Zvláštním případem vod, co se jejich ovladatelnosti týká, jsou rybníky. Musíme přitom rozlišovat rybníky se stálým přítokem, které se považují za součást vodního toku, a jsou tím pádem neovladatelné,³⁶ a rybníky, které přítok nemají a nechají se považovat za ovladatelné. Takové rybníky jsou ovšem stále vodami povrchovými a jako takové podléhají vodnímu zákonu a jsou vyloučeny

³⁴ RANDA, A. Právo vlastnické. 6. vydání. Praha: Česká akademie Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1917, str. 26.

³⁵ KRECHT, J. Poznámka k vlastnictví vod. Právník č. 6/1997, str. 529

³⁶ KRECHT, J. K vlastnictví vod. Právník č. 10-11/1997, str. 946.

z vlastnictví. Přestože by se tedy vzhledem ke své ovladatelnosti nechaly označit za věci, není možné k nim nabýt vlastnické právo a půjde o *res extra commercium*.³⁷

Voda je předmětem, který je neustále v pohybu (může jít o viditelný fyzický pohyb nebo o vypařování), což je hlavní důvod její neovladatelnosti. Nemůže tedy být věcí (až na případ právě zmíněného rybníka bez přítoku) a ani předmětem vlastnického práva, jak nám říká zákon o vodách. Přesto je možné, aby se voda stala věcí a to oddělením od původního zdroje. Následně pak může být předmětem občanskoprávních vztahů.

Voda tedy nemůže být veřejným statkem, ačkoliv možnost jejího obecného užívání je stanovena vysloveně zákonem,³⁸ jelikož obecně není věcí. Můžeme ji ale označit za *res communis omnium*, ty totiž, jak jsem poznamenal výše, vůbec věci v právním slova smyslu být nemusí a voda splňuje všechny znaky pro ně stanovené.

Voda je ovšem v souvislosti s veřejnými statky dosti významným předmětem, proto se jí budu dále věnovat v kapitole Vybrané veřejné statky, kde se zabývám vodními koryty, pozemky k nim přilehlými a povinnosti jejich vlastníků.

³⁷ PSUTKA, J. Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu. Praha: Wolters Kluwer, 2011, str. 164.

³⁸ Např. § 7 odst. 1 z.č. 254/2001 Sb., o vodách

2.2. Pojmy veřejné věci a veřejný statek

Opustíme-li nyní soukromoprávní dělení věcí a nahlédneme-li do oblasti práva veřejného, zjistíme, že existuje další, zatím nejmenovaná skupina, a to jsou veřejné věci. *„Veřejnými věcmi v širším smyslu bývají označovány věci, určené sloužití jakkoliv (ne však jen zcela přechodně) účelům veřejné správy. V užším smyslu rozeznává se mezi jměním (státu nebo jiných subjektů veřejné správy), které toliko svou kapitálovou hodnotou nebo výnosem skýtá veřejné správě finanční prostředky (fiskální jmění), a mezi statkem, který slouží přímo konkrétním správním úkolům (správní jmění) nebo obecnému užívání (veřejné věci v obecném užívání).“*³⁹ Poslední skupinu - věci v obecném užívání - lze označit jako veřejné statky. Při takovémto označování však musíme být obezřetní, mícháme totiž (veřejnoprávní) hrušky se (sukromoprávními) jablky. Jak si můžeme povšimnout, veřejné právo pojem věc nevnímá stejně jako právo soukromé - to by jistě neoznačilo jmění za věc (a to ani hromadnou).

Právní vztahy týkající se veřejných věcí jsou komplikovanou tématikou. Je jim věnován prostor v kapitole Právní teorie ovlivňující nahlížení na právní poměr k veřejným věcem.

Rozdílnost pohledu na svět očima práva veřejného a soukromého se netýká pouze věcí, ale například i konkrétně veřejných statků. Ústavní soud kupříkladu označuje za veřejné statky obranu státu či ochranu veřejného pořádku.⁴⁰ Vzhledem k faktu, že tuto práci zpracovávám (jak jen to jde) z pohledu soukromoprávního, nemohu se ztotožnit s takto širokým vymezením veřejných statků a zůstanu věrný určení, že veřejný statek je věcí (případně souborem věcí pokud jde o věc hromadnou) z občanskoprávního hlediska, tedy hmotným předmětem, případně ovladatelnou přírodní silou.

³⁹ JANOVSKEÝ, J. Teorie veřejného vlastnictví. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1927, str. 19.

⁴⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96

Veřejné statky mohou být ve vlastnictví jak veřejnoprávních, tak soukromých (byť takových případů je při srovnání minimum - např. lesy v soukromém vlastnictví) osob. Primárním účelem veřejného statku není uspokojovat potřeby svého majitele (jak je tomu u většiny ostatních věcí), ale obecné užívání. Z toho vyplývá, že vlastník (ať už soukromoprávní nebo veřejnoprávní) je nejen nucen strpět veřejné užívání takového statku, ale musí dokonce dbát na to, aby mohl být užíván ve smyslu svého určení. Vlastnictví veřejných statků tedy skýtá mnohem více omezení a méně možností jak s věcí nakládat než běžné soukromoprávní vlastnictví. Někdo by jistě mohl namítat, že onen rozdíl porušuje nejen ustanovení § 124 občanského zákoníku⁴¹, ale i článek 11 odstavec 1) Listiny⁴², které stanoví, že obsah každého vlastnického práva je stejný. Tato nesrovnalost se odůvodňuje a ospravedlňuje veřejným zájmem, který ji činí ústavně konformní.⁴³

Veřejný statek je pojem, jehož znovuzavedení do právního řádu by jistě ovlivnilo různé právní předpisy. Na příklad pokud by byl veřejný statek nemovitostí, muselo by se to zanést do katastru nemovitostí, což předpokládá novelu katastrálního zákona.

Podle návrhu nového občanského zákoníku je veřejným statkem věc určená k obecnému užívání (jak jsem již poznamenal na začátku obecné části). Nyní víme co je a co není věc a k doplnění definice veřejného statku zbývá tedy ještě doplnit, co je a co není obecným užíváním. Tímto pojmem se budu zabývat v další kapitole.

⁴¹ Z.č. 40/1964 Sb., § 124: „*Všichni vlastníci mají stejná práva a povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana*“

⁴² čl. 11 odst. 1 LZPS: „*Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu....*“

⁴³ ELIÁŠ, K. Stálost vlastnického práva a jeho proměny. Právní rádce č. 4/2009, str. 10.

2.3. Obecné a zvláštní užívání veřejného statku

Užívání veřejných statků se realizuje prostřednictvím veřejného užívání. Veřejné užívání je takové užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů.⁴⁴ Vlastník věci, která je determinována k veřejnému užívání, nemůže toto užívání vlastní vůlí omezit nebo zrušit, jelikož možnost veřejného užívání může být esenciálním atributem takovéto věci. V tomto můžeme spatřovat hlavní střet mezi soukromým a veřejným právem, kdy u veřejných statků převáží veřejný účel nad autonomií vlastnického práva.

Veřejné užívání se dělí na dvě skupiny - obecné a zvláštní užívání.

2.2.1. Obecné užívání

Obecné užívání bychom mohli definovat jako užívání věci odpovídající jejímu určení a nevylučující stejného užívání ostatních⁴⁵. Není to takové užívání, které by bylo určitým občanům odepíráno, ani takové, které by vyžadovalo zvláštní povolení.

Aby se jednalo o obecné užívání, je tedy třeba splnit následující znaky:

- 1.** Předmětem užívání je věc, která je k obecnému užívání určena
- 2.** Věc je užívána ve smyslu jejího určení (pokud budu po městském parku jezdit na motocyklu, sice užívám veřejný statek, avšak nepůjde o obecné užívání, o faktu, že jedním protiprávně a mohu za takovéto jednání být sankcionován, ani nemluvě)
- 3.** Okruh uživatelů není předem omezen (v případě, že se právo užívání bude vztahovat pouze na určitou společenskou třídu nebo skupinu, nepůjde o obecné užívání - na příklad v minulosti se některá práva vztahovala pouze na měšťany či starousedlíky)

⁴⁴ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 303.

⁴⁵ JANOVSKEÝ, J. in HÁCHA, E.; HOETZL. J.; WEYR, F.; LAŠTOVKA, K.. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Praha. Eurolex Bohemia, 2000, str. 991.

4. K užívání není třeba zvláštního povolení (pak by se jednalo o užívání zvláštní)
5. Nejedná se o majitele onoho veřejného statku (jednalo by se pak o realizaci vlastnického práva, nikoliv o obecné užívání - například procházím-li se po svém vlastním lese)

V letech okolo přelomu 19. a 20. století se vedly akademické debaty o právní povaze obecného užívání. Do této debaty se zapojili i věhlasní myslitelé (za všechny uvedu Jiřího Pražáka a Otto Mayera). Z místy rozporuplných názorů vyplynulo několik zajímavých charakteristik obecného užívání:⁴⁶

1. Obecné užívání náleží čistě do sféry práva veřejného (to se týká pouze samotného obecného užívání, nikoliv vlastnictví veřejných statků)
2. Není to právo subjektivní (pramení z nemožnosti konkrétně vymezit subjekt i objekt užívání)
3. Subjekt veřejného užívání se nemůže domáhat svého práva na užívání veřejného statku po jeho zániku nebo zbavení statusu veřejného statku (lépe řečeno zbavení možnosti obecného užívání) a to jak u soudu civilního, tak u soudu správního. Tento rys pramení z bodu 2.

⁴⁶ JANOVSKEÝ, J. in HÁCHA, E.; HOETZL, J.; WEYR, F.; LAŠTOVKA, K.. Slovník veřejného práva Československého. Svazek II. Praha. Eurolex Bohemia, 2000, str. 995.

Možnost obecného užívání vzniká na základě zákona. Na tuto pozitivní úpravu však mohou navazovat další, restriktivní, předpisy, které nám tuto možnost upravují z druhé strany - možnost obecného užívání tedy upravují negativně. Většinou se jedná o zvláštní zákony, které rozšiřují výklad obecných zákonů dovolujících obecné užívání⁴⁷. Rozsah obecného užívání nemusí být vždy pevně stanoven, proto je třeba jednotlivé případy posuzovat ad hoc. Stěžejním kritériem v takovém případě pro nás bude obvyklé užívání určitého veřejného statku v daném místě a čase. Absence explicitního výčtu eventualit, jak se s veřejným statkem má nakládat, má své praktické opodstatnění. Zabýváme-li se chvíli například užíváním veřejných cest, pak zjistíme, že možnosti využití těchto cest jsou velice rozmanité a případný výčet těchto možností by byl velice vyčerpávající, možná i nepřehledný, neřkuli kontraproduktivní, jelikož by podobný pokus pravděpodobně nikdy nepostihl všechny možné způsoby takového využití. Z těchto důvodů nemusí být určení, zda zkoumané jednání ještě spadá do oblasti obecného užívání, nebo již překračuje hranici a řadí se mezi užívání zvláštní, případně jedná-li se o jednání protiprávní, zcela snadné. Tím se opět navracím k myšlence, že každé užívání je pak nutno posuzovat ad hoc. Jistě nás nepřekvapí, že vnímání toho, co je obvyklé užívání cesty se bude například ve městě lišit od vesnice nebo na dálnici od místní komunikace čtvrté třídy. Asi bychom se ani nepozastavili nad pohledem, jak nějaký občan na malé vesnici užívá silnici k přepravě hnoje ve svém kolečku. Domnívám se ale, že by naší pozornosti jistě neuniklo, kdyby tímto způsobem využíval pražskou magistrálu. Na nahlížení na otázku, co je v daném místě a čase obvyklé, má bezesporu vliv i společenský vývoj v rámci širšího časového horizontu, roční období a podobně. Pravděpodobně se při užívání budeme muset také řídit faktickým stavem veřejného statku, což nám jako povinnost může uložit zákon⁴⁸.

⁴⁷ Např. z. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a z. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

⁴⁸ Např. § 19 z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, případně § 4 z.č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích

Jak už jsem poznamenal, možnost obecného užívání může být omezena, nemusí však být omezena pouze trvale, je možné ji omezit dočasně. Z užívání tak mohou být dočasně vyloučeni všichni, určitá skupina uživatelů nebo konkrétní uživatel⁴⁹. Důvodem pro tento krok může být ochrana veřejného statku, případně jeho oprava či údržba. Vždy půjde také o ochranu užívacích práv určité skupiny (pokud ne všech) uživatelů (např. vymezení určité cesty jen pro pěší či cyklisty, omezení pohybu při veřejných nepokojích nebo slavnostech). Může se tak stát na základě zákona, opatřením obecné povahy nebo správním aktem⁵⁰.

Mimo faktického omezení užívání, ať už dočasného nebo trvalého, je možné obecné užívání zatížit ještě něčím - zpoplatněním. Toto se realizuje buď pomocí poplatků (dálniční známka), daní (silniční daň) nebo výjimečně platbou za konkrétní užití věci (např. jednorázové mýtné - viz francouzský dálniční systém)

⁴⁹ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 306.

⁵⁰ Např. § 6 odst. 4 z.č. 254/2001 Sb., o vodách nebo § 24 z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

2.2.2. Zvláštní užívání

Zvláštní užívání je veškeré užívání věcí určených k obecnému užívání jdoucí nad jeho rámec. Možnost zvláštního užívání vzniká na základě správního aktu. Tento akt má většinou podobu povolení a je vydáván správním orgánem na žádost konkrétní fyzické nebo právnické osobě.

Vzhledem k charakteru zvláštního užívání bych ho osobně nejspíše neřadil pod pojem veřejné užívání. Výstižnější by mi přišel pojem užívání neveřejné, zvláštní užívání bych označil jako užívání podmíněné. Veřejný prvek můžeme spatřovat toliko v tom, že o povolení zvláštního užívání si může zažádat kdokoliv.

Zvláštní užívání stejně jako užívání obecné vzniká na základě zákona. Zákon a případně prováděcí předpisy stanoví podmínky, za kterých je možné správní akt umožňující zvláštní užívání udělit a správní úřady rozhodnou, zda tento akt vydat či nikoliv.

Vůči obecnému užívání se zvláštní liší především svojí konkrétností. Na rozdíl od obecného užívání přesně známe subjekt i obsah užívání. Spolu s identifikací správního orgánu a předmětu užívání jsou to základní prvky onoho správního aktu. Od obecného užívání se také liší tím, že užívání jednoho uživatele může vyloučit stejné užívání druhého, což u obecného není možné.

Obsahovou součástí aktu by tedy měl být rozsah a způsob užívání. Stanoví ho správní orgán v mezích zákona a uživatel je povinen ho dodržet. Obsah se obvykle stanoví s ohledem na ochranu předmětu. Zvláštní užívání by ho nemělo nijak poškozovat (pokud se tak stane, uživatel za to může nést odpovědnost, jestliže přesáhl hranice svého oprávnění). Pokud je akt vydáván s klauzulí *rebus sic stantibus*, pak je možné obsah povolení při změně poměrů změnit.⁵¹

⁵¹ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 307.

Správní akt je vydáván na základě žádosti. Zvláštní užívání bývá zpoplatněno. Povolení se vydává buď na dobu neurčitou nebo určitou. Zaniká uplynutím doby, na kterou bylo vydáno či jiným způsobem. Může být odebráno poté, co oprávněný uživatel jednal protiprávně. Za jiných okolností může být oprávnění odejmuto jen, jestliže to stanoví zákon. Předběžná výhrada možnosti odejmout oprávnění při vydávání správního aktu správním orgánem není možná. Užívání také samozřejmě končí, pokud se ho oprávněný uživatel vzdá.

Jako příklad zvláštního užívání můžeme uvést nakládání s povrchovými vodami podle vodního zákona (z.č. 254/2001 Sb. o vodách). V § 6 je stanovené obecné užívání povrchových vod: *„Každý může na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení.“* § 8 odst. 1 téhož zákona nám toto ustanovení dále rozvíjí a říká, že k jakémukoliv užívání jdoucímu nad užívání obecné (stanovené v § 6) je potřeba zvláštního povolení příslušného správního úřadu.

Příslušnost správního orgánu se samozřejmě odvíjí od typu předmětu užívání a jeho polohy.

2.2.3. Subjekt užívání

Vymezit okruh uživatelů předmětů obecného užívání není lehkým úkolem, zvláště vzhledem k jejich neurčitosti. Trochu nám s tím pomohl judikát Vrchního soudu v Praze⁵², který říká, že uživatelem je pouze přímý uživatel a nikoliv každá osoba, která má z veřejného užívání prospěch. V případě šlo o znečištění pozemní komunikace přepravovaným nákladem, přičemž přepravce namítal, že se jedná o chybu majitele přepravovaného zboží spočívající ve špatném zabalení nákladu. Soud přesto shledal odpovědným dopravce s tím, že pouze on byl uživatelem veřejné komunikace.

Dále si zjednodušíme práci, pokud rozdělíme subjekty obecného a zvláštního užívání. Subjektem zvláštního užívání je ta osoba, které bylo povoleno správním aktem veřejný statek určitým způsobem užívat. Větší problém jistě nastane při pokusu vymezit okruh uživatelů obecného užívání. Ať se snažíme jak chceme, vždy dospějeme k závěru, že subjektem je (respektive může být při dodržení určitých pravidel, případně splnění podmínek) zkrátka každý. Tím je myšleno každá fyzická osoba. Právnícké osoby mají přirozeně také právo užívat veřejné statky, těmi skutečnými uživateli však budou obvykle osoby fyzické.

Obecné užívání jde také omezit (např. při opravě silnice je dočasně omezen provoz), ale nelze z něj permanentně vyloučit určitou skupinu lidí, která se něčím odlišuje (např. příslušností k jinému státu nebo jiné obci). Také je možné zúžit okruh uživatelů stanovením nějakých hmotněprávních podmínek. Na příklad veřejnou komunikaci může k řízení motorových vozidel používat pouze osoba, která má řidičské oprávnění (samozřejmě vyjma žáka autoškoly). Tím však není nijak dotčeno, co jsem uvedl výše o zákazu vyloučení určitých osob z užívání. Podmínky pořízení řidičského oprávnění jsou pro všechny osoby stejné, a pokud nějaká osoba podmínky nesplňuje, je zde sledován určitý vyšší společenský zájem (například bezpečnost na pozemních komunikacích), který vyloučení určitých osob ospravedlňuje. Pokud budu užívat pozemní komunikaci k řízení motorového vozidla bez řidičského průkazu, půjde o užívání, nikoliv však obecné. Jak jsem již totiž

⁵² sp. zn. 597 SJS/2000

poznámenal výše, aby se jednalo o obecné užívání, musí být veřejný statek užíván ve smyslu jeho určení. Už pouhý fakt, že takové jednání je protizákonné, vylučuje možnost, že by mohlo jít o užívání ve smyslu určení veřejného statku.

Možnost obecného užívání se nezakládá na subjektivních právech, ale je jakousi reflexí práva objektivního, z čehož vyplývá několik faktů. Nemohu být z užívání veřejného statku vyloučen, zatímco ostatní ho mohou dále užívat (v takovém případě bych se proti zásahu do mých práv mohl bránit). Na druhou stranu se nebudu moci domáhat své možnosti veřejný statek užívat v případě, že ztratí svůj veřejný účel (město prodá veřejný park soukromníkovi).

Nejde toliko o možnost obecného užívání faktickou, jako o možnost teoretickou. Jedná se totiž o právo, o možnost, kterou mohu, ale nemusím, využít - řekněme podobně jako svoboda projevu. Na příklad chudý brazilský občan, který nemá dostatečné finanční prostředky na cestu do České republiky, má stejné právo používat chodník na Václavském náměstí jako český občan žijící v Praze. Nezáleží už na tom, zda své právo využije, ani na tom, zda-li ho vůbec reálně využít může. Reaguji tak na vyjádření Jaroslava Janovského, který tvrdí: „*Zásadní právní možnost obecného užívání veřejného statku má každý, kdo má takovou možnost faktickou.*“⁵³ Z výše uvedených důvodů tuto premisu nepovažuji za zcela správnou.

⁵³ JANOVSKEÝ, J. in HÁCHA, E.; HOETZL, J.; WEYR, F.; LAŠTOVKA, K.. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Praha. Eurolex Bohemia, 2000, str. 995.

2.2.4. Předmět užívání

Pokud opět vyloučíme užívání zvláštní, jehož předměty můžeme rozpoznat z konkrétních správních aktů, zbyde nám komplikovanější skupina předmětů užívání obecného.

Podobně jako u vymezení subjektů obecného užívání bychom pochodili (resp. nepochodili) při pokusu konkrétně vymežit objekty obecného užívání. Existují různé teorie o tom, co mezi ně řadit a záležet bude hlavně na tom, z jakého pohledu se budeme chtít dívat. Z pohledu správního práva půjde o „*materiální statky, jimiž mohou být přírodní statky i lidskou činností vytvořené věci.*“⁵⁴ Mne bude zajímat, které z těchto předmětů bude možno označit za veřejné statky.

V současné době neznáme žádnou legální skupinu, kam bychom všechny předměty obecného užívání zařadili. Veřejnoprávní teorie zná skupinu veřejných věcí a soukromé právo rozeznávalo (a pravděpodobně zase bude) veřejné statky. Při srovnávání těchto skupin, jak už jsem naznačil v kapitole pojem veřejný statek, je třeba mít se na pozoru, jelikož veřejné právo může pojem věc vnímat odlišně od soukromého práva.

Ve vztahu subjektu k předmětu obecného užívání se nejedná o věcné právo, byť lze najít určité společné rysy - člověk může určitým způsobem užívat věc (pokud se zrovna jedná o věc). K této věci však nemá vlastnické ani jiné konkrétní právo, které by ostatní osoby neměly, čímž se nám tento institut vymyká z oblasti věcných práv.

Otázkou vlastnictví předmětů obecného užívání se zabývalo několik teorií (viz kapitola Právní teorie ovlivňující nahlížení na právní poměr k veřejným věcem). Tuto otázku také ovlivňuje společenský vývoj, o čemž jsme se mohli přesvědčit po roce 1948, kdy bylo zcela nepřijatelné, aby předměty veřejného užívání patřily soukromému vlastníkovvi. Současná situace je taková, že většina těchto předmětů patří do vlastnictví veřejných subjektů, ale jejich soukromé vlastnictví vyloučeno není a můžeme se s ním také setkat. Určité statky mohou být pouze ve vlastnictví

⁵⁴ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 307.

veřejném - například pozemní komunikace.⁵⁵ Další statky jsou zcela vyjmuty z vlastnického práva - povrchové a podzemní vody⁵⁶ (dokonce nejsou ani součástí pozemku, na němž se vyskytují). Do další skupiny bychom mohli zahrnout předměty, které mohou patřit jak veřejnému, tak soukromému subjektu (např. lesy). Existují i takové, které již ze své podstaty vlastníka mít nemohou (např. ovzduší, některé druhy energií). Za předmět obecného užívání můžeme označit dokonce i takové materiální statky, jež v právním smyslu vůbec nejsou věcmi (zde narážím na radiové spektrum nebo již zmíněné ovzduší). Pokud se však budeme držet definice veřejného statku výše stanovené, tedy že je to věc určená k obecnému užívání, pak takové předměty nemůžeme označit za veřejné statky už jen z toho důvodu, že nejsou věcmi.

Jak tedy můžeme vidět, předměty veřejného užívání jsou kategorií velmi rozličnou a také proměnnou, záviselí mimo vývoje společenského také jistě na příklad na vývoji vědeckém. Starověcí Římané do zajista mezi své *res publicae in usu publico* neřadili třeba sluneční energii. Všechny tyto předměty však mají jednu věc společnou - mohou být obecně užívány. Avšak, jak jsem již poznamenal výše, nyní nemáme jednotnou úpravu všech těchto statků, kde bychom se dočetli, co všechno se mezi ně počítá, a proto musíme jít po jednotlivých zákonech a úpravách v nich obsažených, abychom podle charakteru statku určili, zda se jedná o předmět obecného užívání, případně veřejný statek. Také zde máme současnou právní teorii, která nám říká, co vše je možné považovat za předmět obecného užívání.⁵⁷ Jsou to tedy:

- voda

Je upravena zákonem o vodách, ve kterém výslovně můžeme nalézt možnost jejího obecného užívání.⁵⁸ Jelikož pro svou neovladatelnost obecně není voda věcí, není ani veřejným statkem, přesto jsou s ní však určité veřejné statky spojeny. Této problematice se dále věnuji v kapitole Vybrané veřejné statky.

⁵⁵ Výjimkou je účelová komunikace, která může být předmětem vlastnického práva soukromé osoby, viz § 9 z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

⁵⁶ Od roku 2002 nabytím účinnosti z.č. 254/2001 Sb., o vodách

⁵⁷ Viz HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 307.

⁵⁸ § 6 odst. 1 či § 7 odst. 1 z.č. 254/2001 Sb., o vodách

- pozemní komunikace

Řídí se hlavně zákonem o pozemních komunikacích, v němž je ukotvena i možnost obecného užívání.⁵⁹ Pozemní komunikace jsou běžným veřejným statkem, jemuž se také věnuji blíže v kapitole Vybrané veřejné statky.

- veřejná prostranství

Jedná se o dosti nekonkrétní pojem, který nám přibližuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích v § 34, který říká, že: *„Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“* Nemovitosti jsou za veřejná prostranství prohlašovány obecně závaznou vyhláškou obce. Takto je možné za veřejné prostranství prohlásit i pozemek v soukromém vlastnictví, pokud jeho majitel dlouhodobě nikterak nebrání jeho obecnému užívání. Nutno poznamenat, že vlastník se může proti takovému rozhodnutí bránit u soudu. Bude však konfrontován s čl. 11 odst. 3 Listiny, který říká, že vlastnictví zavazuje. Ústavní soud ve svém nálezu⁶⁰ konstatoval, že práva a povinnosti vlastníka takového prostoru nejsou jeho prohlášením za veřejné prostranství přímo nijak dotčena a nelze to přirovnávat k vyvlastnění nebo nucenému omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 listiny. Za označení nemovitosti jako veřejného prostranství tedy nepřísluší náhrada. Veřejná prostranství jsou tedy nemovitými věcmi, které slouží obecnému užívání, tím pádem jsou veřejnými statky

⁵⁹ § 19 odst. 1 z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

⁶⁰ sp. zn. Pl. ÚS 21/02

- krajina

Krajina je z občanskoprávního hlediska souborem pozemků. Na základě zákona o ochraně přírody a krajiny je veřejně přístupná - každý ji tedy může využívat k průchodu. Proto považuji krajinu za veřejný statek a dále se jí věnuji v kapitole Vybrané veřejné statky.

- Les

Lesy jsou upravené v lesním zákoně, který obsahuje i možnost jejich obecného užívání.⁶¹ Jedná se o pozemky zapsané v katastru nemovitostí jako lesní pozemky. Z těchto důvodů jsou lesy veřejnými statky, jímž se blíže věnuji v kapitole Vybrané veřejné statky.

- Ovzduší

Ovzduší je upraveno zákonem o ochraně ovzduší. Obecné užívání ovzduší k dýchání je samozřejmé u každého z nás a jeho odepření by se rovnalo vraždě, proto zde není ani potřeba možnost obecného užívání všech zmiňovat. Výše zmíněný zákon se tedy může věnovat smysluplnějším otázkám, a to především omezením a zákazům jednání, které by nedovoleným způsobem přesáhlo hranice obecného užívání a mohlo by ovzduší poškodit. Byť je v tomto případě obecné užívání zcela nasnadě, nelze ovzduší označit za veřejný statek a to z důvodu, že není věcí v právním slova smyslu.

- některé druhy energií (např. sluneční, větrná či tepelná energie zemského jádra)

Jak již víme, podmínkou pro označení určité přírodní síly za věc je její ovladatelnost. Je to podmínka, která má přímou návaznost na technický pokrok a zvláště v posledních dvou staletích dostává ovladatelnost přírodních

⁶¹ § 19 odst. 1 z.č. 289/1995 Sb., o lesích

sil úplně jiný rozměr. Díky tomu se předmětem obecného užívání stávají síly, o jejichž využitelnosti lidstvo ještě nedávno možná ani nesnilo. Takovými energiemi jsou na příklad energie sluneční nebo energie zemského jádra. Jsou vyzařovány neustále bez ohledu na naši vůli a je pouze na nás, zda-li je využijeme. Ať již odebíráme jakékoliv množství, není možné, abychom svým jednáním omezili stejný výkon práva druhého, což je možná také důvod neexistence právní regulace nakládání s těmito energiemi. Je tedy pouze na nás, zda a v jakém množství si pořídíme zařízení, která dokáží tyto energie využít. Možnost jejich obecného užívání je tedy dána a ovladatelnost díky technickému pokroku také. Proto se domnívám, že nic nebrání nazvání je veřejnými statky, ačkoliv jejich povaha je oproti ostatním veřejným statkům dosti výjimečná. Ostatní veřejné statky jsou totiž hmotné předměty. Další otázkou je, do jaké míry dokáží být (jakožto věci) předmětem právních vztahů, ale kdo ví... třeba se sluneční svit jednou bude prodávat tak, jako se dnes prodává elektrická energie.

- radiové spektrum

Využití radiového spektra je upraveno v zákoně o elektronických komunikacích. V určitých situacích jistě může být předmětem obecného užívání, nelze ho však označit za přírodní sílu, ať už ovladatelnou či neovladatelnou, a za hmotný předmět už vůbec. Nemůže proto být věcí v právním slova smyslu a tedy ani veřejným statkem.

- Vesmír

Využívání kosmického prostoru je upraveno v Kosmické smlouvě z roku 1967. Tato právní úprava uznává společný zájem celého lidstva na pokroku ve výzkumu a využívání kosmického prostoru pro mírové účely. Občas bývá vesmír označován za „společné dědictví lidstva.“ Kosmická smlouva výslovně také zakazuje přivlastňování nebeských těles státům. Někteří jedinci si toto ustanovení vykládají způsobem, že nezakazuje přivlastňování

nebeských těles jednotlivci a prodávají pozemky na Měsíci.⁶² Takovýto výklad práva v našich končinách ovšem možný není. Nebeská tělesa jsou hmotnými předměty, které (zatím?) nelze ovládat. Právě pro svou neovladatelnost nemohou být označeny za věci.⁶³ Přestože možnost obecného užívání by tu byla (obvykle vykonávaná státy, ale v moderní době se už uskutečňují i soukromé lety do vesmíru), vesmír ani kosmická tělesa nelze označit za věc, tedy ani za veřejný statek.

- Kulturní památky

Zda kulturní památky označit za veřejné statky či nikoliv je diskutabilní. Zákon⁶⁴ je označuje za součást kulturního dědictví lidu, jež podléhá jeho ochraně. Jejich hlavními funkcemi jsou historická, kulturní a výchovná, z čehož můžeme vyvodit, že lidu skutečně slouží. Stát se přitom stará o jejich zachování, vhodné využití a zpřístupňování. Pokud jsem výše označil kosmická tělesa za předmět obecného užívání z důvodu možnosti jejich vědeckého zkoumání, musím za ně označit i kulturní památky, jelikož i ony mohou být zdrojem (tentokrát historických) poznatků. Kulturními památkami mohou být věci nemovitě, poprvé se v našem výčtu veřejných statků můžeme setkat i s věcmi movitými (počítáme-li pouze hmotné předměty). Půjde na příklad o nějaké archeologické nálezy. V případě ucelené sbírky takových nálezů by mohlo jít i o věc hromadnou. Zpřístupnění památek bude dosti závislé na tom, kdo bude jejich vlastníkem. Zatímco stát je vázán výše zmíněným zákonem ke snaze o zpřístupňování kulturních památek, soukromí vlastníci takovou povinnost nemají, bude tedy záležet hlavně na jejich vůli. Ačkoliv nejsou soukromí vlastníci památek vázáni povinnostmi je zpřístupnit, platí pro ně různá jiná pravidla - kupříkladu jejich užívání daného předmětu je podrobena kontrole státu za účelem ochrany a zachování památek. Vzhledem k výše vyřčenému zastávám názor, že kulturní památky je možno označit za veřejné statky.

⁶² ONDŘEJ, J. Kdo vlastní Měsíc?. Právník č. 5/2003, str. 460

⁶³ FIALA J.; KINDL, M. a kol. Občanské právo hmotné, 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 158.

⁶⁴ § 1 odst. 1. z.č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

- jeskyně

Jeskyně jsou předměty, jejichž právní povaha není zcela jednoduchá, o čemž svědčí i nedávná změna postoje zákonodárce k těmto (nyní už) věcem. Této změně, jakož i právní povaze jeskyní, se blíže věnuji v kapitole Vybrané veřejné statky, ve které docházím k závěru, že jeskyni je také možno označit za veřejný statek.

Právě uvedený výčet předmětů veřejného užívání a označení některých z nich za veřejné statky je pouze demonstrativní. Předmětů, které jsou ve veřejném užívání, stejně tak předmětů, které by se daly označit za veřejné statky, je mnoho a to, které předměty sem budeme řadit, záleží pouze na přístupu k problematice a stanovení kritérií. Je mi jasné, že někdo by mohl mít k mému výčtu určité poznámky, možná by i nesouhlasil, všechny své závěry jsem se však pokusil logicky odůvodnit a jsem o nich přesvědčen.

2.4. Právní teorie ovlivňující nahlížení na právní poměr k veřejným věcem

Právní poměr k veřejným věcem (záměrně se vyhýbám pojmu vlastnictví) je, vzhledem ke své komplikovanosti, už od vzniku problém pro vědce v právním oboru velice lákavý. Základy teorie zabývající se veřejnými věcmi můžeme, jak už to tak bývá, spatřovat již v římském právu (Římané znali *res publicae in usu publico*), ale mé historické ohlédnutí tak daleko směřovat nebude. Pro vývoj teoretických koncepcí, jaké dnes známe, bylo velice důležité období 2. poloviny 19. stol. a počátek století dvacátého, kdy se tvořila francouzská teorie o *domaine public* a teorie německá. Během tohoto období vzniklo několik teorií zabývajících se problémem vlastnictví veřejných věcí, které si vzápětí přiblížíme. Všechny tyto teorie jsou ovlivněny dvěma ideovými směry - civilistickým (liberalizačním) a publicistickým (socializačním).

Civilistický směr je založen na soukromoprávním vlastnictví k veřejné věci, které je však omezeno jejím veřejným určením. Toto určení může vlastníka věci omezit natolik, že vznikne tzv. *nuda proprietas*, holé vlastnictví.⁶⁵ Na veřejné užívání ze strany veřejnosti však nelze nahlížet pohledem soukromoprávním, a tak hovoříme o tzv. smíšeném právním institutu.⁶⁶ Jádrem **teorie smíšeného právního institutu** tedy tvoří koexistence soukromého a veřejného práva. Bylo řečeno, že soukromé vlastnictví je veřejnoprávně omezeno - otázka však je, v čem ono omezení spočívá.

V rámci společenského vývoje se vyvinulo několik koncepcí:

Teorie fisku rozděluje stát na dvě části - fiskus a stát jako takový. Veřejnou věc vlastní fiskus jako soukromník a nad ním stojí stát, který mu dovoluje nakládat s věcí, jen pokud je to v souladu s jejím určením.⁶⁷ V dobách, kdy tato teorie v Německu vznikla (polovina 19. století) panovala nedůvěra lidí ve veřejnou správu, která v nich zakořenila v absolutistických dobách. Jediná účinná metoda, jak se před veřejnou správou bránit bylo přes civilní soudy (správní soudnictví ještě neexistovalo). Postavení státu v majetkoprávních vztazích - jakožto soukromé osoby,

⁶⁵ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 308.

⁶⁶ JANOVSKEÝ, J. Teorie veřejného vlastnictví. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1927, str. 33.

⁶⁷ Tamtéž, str. 34.

fisku - tedy bylo ze strany obyvatelstva žádoucí, jelikož stát byl přístupný civilní žalobě. Veřejné právo nebylo v této době zdaleka na takové úrovni jako právo soukromé, což byl také jeden z důvodů řešení sporů tímto způsobem. Veřejná správa však od počátku vnímala svou podřízenost civilním soudům veskrze negativně a snažila se od tohoto vlivu oprostit. Toho se povedlo docílit (i přes politické rozepře mezi králem a parlamentem pramenící v důležité politické úloze soudnictví) nejdříve francouzským soudům. Bylo odděleno správní soudnictví a stanoveno, že veřejná správa se nadále bude řídit pouze normami veřejného práva. V Německu a na našem území nešel vývoj správního práva tak rychle. Zatímco Francouzi počali budovat od základů nové právní odvětví, Němci se uchýlili cestou přetváření civilně-právních norem na normy správní, což se mnohdy neukázalo jako nejlepší řešení. K výraznému pohybu vpřed napomohla obnovená teorie fisku a vznik správního soudnictví.⁶⁸

Podle **obnovené teorie fisku** stát vystupoval jako fiskus a stát jako takový najednou - jednalo se o tzv. zásadu jednotnosti státní osobnosti. Stát už se tedy neschovává za soukromoprávní fiskus, ale on sám může být stranou sporu. S rozvojem správního práva vzrůstala i důvěra občanů v právní ochranu vůči státu a veřejné správě vůbec. Z počátku vývoje se spory neřešili pouze soukromým či pouze veřejným právem. Spor se rozložil na určité části, z nichž některé byly řešeny právem soukromým a některé veřejným. S vývojem správního práva se čím dál více objevovaly tendence vymezit určité poměry pouze právu veřejnému, bez soukromoprávních zásahů.

Mezi teorie spadající pod pojem smíšeného právního institutu můžeme (krom teorie fisku) řadit též **teorii objektivní vázanosti**. Tvůrci této teorie neváží veřejnoprávní složku veřejné věci na nějaký subjekt (na rozdíl od teorie fisku), nýbrž pouze na veřejný účel dané věci. V souvislosti s tímto se také hovoří o zatížení věci podobně jako soukromoprávní služebností nebo o břemeni obecného užívání, kde můžeme spatřit více než jen pouhou jazykovou podobnost s věcným břemenem. Veřejné užívání věci nevylučuje vznik dalších soukromých práv k této věci, ovšem za podmínky, že to nijak neomezí užívání této věci v souladu s jejím veřejným určením

⁶⁸ JANOVSKEÝ, J. Teorie veřejného vlastnictví. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1927, str. 9.

(v tomto spatřuji jeden z rozdílů mezi touto teorií a teorií veřejného vlastnictví, o které pojednávám níže).

Publicistický směr je do určité míry protipólem civilistického. Zcela vylučuje vlastnické právo k veřejné věci a to jak soukromé vlastnictví, tak veřejné (vykonávané státem či jiným subjektem veřejné správy). Soukromé právo je zde zcela vyloučeno a místo vlastnického práva se zde hovoří o jakémsi „výronu“ výsostného práva státu. Janovský píše o „*koncentraci souhrnu právních poměrů k veřejné věci*“, kterou vykonává „*publikum*“ čili všichni lidé vykonávající veřejné užívání⁶⁹. S touto teorií se slučuje francouzská teorie o *domaine public*, pojednávající o pouhém „dozoru a správě.“ Tento poměr však (jak ještě níže přiblížím) není skutečnému vlastnictví natolik vzdálený.

Jak jsem již několikrát poznamenal, právní povaha veřejných statků je velice komplikovaný problém, a tak není divu, že ani publicistická teorie, která se ho snaží řešit, není úplně dokonalá a promyšlená do posledního detailu. Neřeší například situaci, kdy má vzniknout veřejný statek (např. veřejná cesta) na pozemku, ke kterému nejdříve stát či obec získá vlastnické právo. Po dokončení veřejného statku toto vlastnické právo totiž bez vysvětlení zaniká. Stejně tak nevysvětlitelně se vlastnické právo objeví, pokud věc ztratí statut veřejného statku (neslouží již nadále veřejnému užívání). Nikde není vysvětleno jakým procesem se z onoho „dozoru a správy“ stane vlastnictví. Pro civilistickou teorii není tento problém tak palčivý vzhledem k faktu, že i při vzniku veřejného užívání soukromoprávní vlastnictví nezaniká, ale pouze se omezuje. Obnovu vlastnického práva v plné míře po zrušení veřejného účelu nám vysvětluje elasticita vlastnického práva.

Dalším nevyjasněným bodem publicistické koncepce jsou plody. Jak je možné, že stát užívá plody veřejných statků, když není současně jejich vlastníkem?⁷⁰

⁶⁹ JANOVSKÝ, J. in HÁCHA, E.; HOETZL, J.; WEYR, F.; LAŠTOVKA, K.. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Praha. Eurolex Bohemia, 2000, str. 997.

⁷⁰ Tamtéž

Tyto tři otázky, na které publicistická teorie nedokáže dát uspokojivé odpovědi - vznik a zánik veřejného statku (respektive zánik a vznik soukromoprávního vlastnictví) a užívání plodů věci, která není ve vlastnictví daného subjektu - jsou základními kameny pro argumentaci pro zastávce civilistické teorie. Argumenty podporující publicisty jsou praktičtějšího rázu. Veřejné užívání, jeho úprava a ochrana jsou upraveny normami práva veřejného, proto se nabízí argument nevytvářet zbytečnou diverzitu a právní poměry vztahující se k dotčenému veřejnému statku upravit stejným právem.

Oba zmíněné směry se střetly v polovině 19. století ve sporu basilejských kantonů. Roku 1833 se Basilej rozdělil na dva kantony - Basilej - město (dále jen město) a Basilej - venkov (dále jen venkov). Rozdělily si jmění - až na část městského opevnění, které připadla městu. Ačkoliv o to venkov žádal, rozhodčí soud odmítl opevnění jakožto *res extra commercium*, nepatřící do fiskálního jmění, vypořádat s tím, že pokud by se někdy v budoucnu opevnění zbouralo, prakticky by se zvětšilo jmění města, a to by pak mělo povinnost se s druhým kantonem vyrovnat. V roce 1858 bylo opevnění zrušeno a venkov požadoval svojí náhradu. Město mu však tuto kompenzaci nechtělo přiznat a argumentovalo tím, že na místě opevnění vznikla jiná veřejná věc - veřejná komunikace. Ke sporu o basilejské opevnění bylo vydáno několik posudků, které si nezdědka protirečily. Důležitější než posudky byly však pro teorii o veřejných věcech teze v nich obsažené. Například německý právník Ihering se ve svém posudku zabývá poměrem vlastníka a veřejné věci. Označuje vlastnictví za příliš rozsáhlé právní ovládní věci a veřejné užívání za příliš veliké omezení na to, aby právní poměr k veřejné věci mohl být správně označován za vlastnictví. Chybné by podle Iheringa bylo také odvozovat existenci vlastnického práva podle jeho partikulárních znaků - mluví zde o vedlejších užitečných veřejných věcí, které náležejí jeho „vlastníku.“ Řešení, o jaký právní poměr, ze kterého vyplývají práva na vedlejší užitky, jde, však Ihering neposkytl.⁷¹

⁷¹ HAVLAN, P. Tak zvané veřejné vlastnictví. Právník č. 8/1997, str. 664.

Celý spor byl kolbištěm dvou protichůdných teoretických směrů, z čehož civilistický hrál do karet venkovu a publicistický (jehož jasným zastáncem byl podle názorů mimo jiné i Ihering) byl příznivější pro město. Přestože to není pro naše teoretické zkoumání nikterak relevantní, pro zajímavost povím, že v rozhodnutí v tomto sporu převážil názor civilistický.⁷²

V závislosti na vývoji společnosti se pohybuje i vzájemná korelace právě představených směrů, což ovlivňuje vznik teorií týkajících se našeho problému - tedy právních poměrů týkajících se veřejných věcí.⁷³

Poslední teorií, o které bych se rád zmínil, je **teorie veřejného vlastnictví**. Záměrně o ní píši až v závěru kapitoly a to ze dvou důvodů. Jednak tato koncepce zcela nezapadá ani do jednoho z uvedených směrů (byť má blíže ke směru publicistickému) a také se jedná o jednu z nejpropracovanějších teorií (na čemž má hlavní zásluhu německý právník Otto Mayer), která si jistě zaslouží podrobnější zkoumání.

Základem této koncepce je univerzální panství nad věcí, které je dosti podobné soukromoprávnímu vlastnictví, pouze však na poli práva veřejného (vychází tak z francouzské nauky o *domaine public*). „*Teorie o veřejném vlastnictví vyhrazuje právní poměry veřejných věcí výlučně sféře práva veřejného (soukromé vlastnictví a soukromé právo vůbec, neskýtají dosti bezpečnosti potřebné k tomu, aby veřejná věc byla zachována bez rušivých proměn a zásahů soukromoprávního obchodu výhradně svému veřejnému účelu)*.“⁷⁴

⁷² JANOVSKEÝ, J. Teorie veřejného vlastnictví. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1927, str. 33.

⁷³ HAVLAN, P. Tak zvané veřejné vlastnictví. Právník č. 8/1997, str. 650.

⁷⁴ JANOVSKEÝ, J. Teorie veřejného vlastnictví. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1927, str. 15.

Další rozdíl oproti běžnému vlastnictví je fakt, že neslouží primárně k uspokojení vlastníkových potřeb, ale k veřejnému zájmu.⁷⁵ Z toho vyplývá fakt, že s veřejnou věcí nelze nakládat způsobem, který by mohl omezit její možnost veřejného užívání. Tím, že je veřejné vlastnictví formováno výhradně v oblasti veřejného práva a jako nejvyšší priorita je stanovena možnost veřejného užívání v souladu s účelem veřejné věci, má veřejná správa v ruce nástroje, jimiž může omezit soukromá práva ve veřejném zájmu, čímž se problematika střetu soukromých práv a veřejného užívání dosti zjednodušuje.

Zastánci této teorie se (podobně jako publicisté), vzhledem k veřejnoprávní koncepci, museli vyrovnat s námitkami týkajícími se vedlejších užitků, které náleží subjektu, který veřejnou věc spravuje. Otto Mayer uznal, že se jedná o soukromoprávní jev, avšak argumentoval tím, že se veřejné vlastnictví týká pouze věcí nemovitých a tráva silničních příkopů či plody silničních stromů atd. jsou samy o sobě věcmi movitými a do veřejného vlastnictví tedy nespádají. S čím se však nedokázal popasovat, byl klasický problém vzniku a zániku veřejného vlastnictví. Ke vzniku veřejného vlastnictví je zapotřebí dvou prvků - soukromého vlastnictví a veřejné moci nad věcí. Jsou-li oba prvky spojeny, ze soukromého vlastnictví vzniká vlastnictví veřejné. Bez existence soukromého vlastnictví by mohla vzniknout pouze jakási veřejnoprávní služebnost nebo veřejnoprávní držba. Podobně se z veřejného vlastnictví stává soukromé při zániku veřejného účelu věci.⁷⁶ Obdobně jako ostatní vědci jeho doby nedokázal Mayer obstojně právně vysvětlit přeměnu soukromého vlastnictví na veřejné.

Žádná z výše uvedených teorií se však jako celek v praxi neujala. Je možné, že důvodem jsou jejich částečné nedokonalosti, o kterých jsem se zmínil. Jisté ale je, že určitý vliv na právní vývoj mají, zvláště pak můžeme pozorovat měnící se poměr směru civilistického a publicistického - nejvýrazněji v socialistickém období.

⁷⁵ HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 309.

⁷⁶ JANOVSKEÝ, J. Teorie veřejného vlastnictví. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1927, str. 55.

2.5. Historie veřejného statku u nás

2.4.1. Veřejný statek podle ABGB

Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (neboli Obecný zákoník občanský, dále jen ABGB) byl velice zdařilý zákonodárný počín z roku 1811, o čemž svědčí i fakt, že na našem území platil přes 100 let. I přes jeho kvalitu se po vytvoření samostatného československého státu objevila potřeba novelizace. Pozměnit takto vydařené dílo však bylo velmi složité, práce se protáhly a nakonec je ukončilo vydání nedůstojného nástupce - občanského zákoníku č. 141/1950 Sb.

Část ABGB, která nás nyní bude zajímat je díl druhý - o věcných právech. Zajímavostí je, že ABGB rozlišoval mezi pojmy „vlastník“ a „majitel“, kdy jako majitel byl vnímán nejen vlastník, ale i držitel či detentor. Dnešní právní praxe již rozdíl mezi vlastníkem a majitelem nevnímá, přestože v zákonech můžeme najít tyto pojmy oba.⁷⁷

Díl, který se zabývá věcnými právy, začíná § 285, jež nám vymezuje pojem věc: „*Všechno, co od osoby je rozdílné a slouží k užívání lidí, sluje věc v právním smyslu.*“ Kritérium rozdílnosti od osoby v roce 1811 reagovalo na nedávný společenský vývoj a zrušení nevolnictví. Následuje § 286, který nám věci rozděluje podle subjektu, jemuž náležejí: „*Věci ve státním území jsou buď státním nebo soukromým majetkem. Posléze uvedený náleží osobám jednotlivým nebo právníkům, menším společnostem nebo celým obcím.*“ Zajímavá je pro nás judikatura vztahující se k tomuto ustanovení, jež říká: „*Věci určené k veřejnému užívání zůstávají ve vlastnictví obce (státu), nejsou vyňaty z právního obchodování a mohou přejít i do soukromého vlastnictví; pokud slouží tomuto účelu, jsou soukromá práva jen potud vyloučena, pokud se nesrovnávají s jejich veřejnoprávním určením.*“⁷⁸ Je zde tedy patrné, že veřejné statky nejsou označeny za *res extra commercium* a mohou být předmětem soukromého vlastnictví.

⁷⁷ ELIÁŠ, K. Stálost vlastnického práva a jeho proměny. Právní rádce č. 4/2009, str. 4.

Pojem vlastník můžeme najít např. v §123 občanského zák. a pojem majitel v §156 obchodního zák.

⁷⁸ ROUČEK, F.; SEDLÁČEK, F. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému díl II. Praha: Linhart, 1935, str. 9.

Nyní se již dostáváme k § 287, ve kterém nalezneme institut veřejného statku společně s volnými věcmi a státním jměním. Znění § 287 je takovéto: „*Věci, které jsou všem členům státu ponechány ku přivlastňování, slovou věci volné. Ony, kterých se jim dovoluje jen užívati, jako: silnice, veletoky, řeky, přístavy a břehy mořské, slují obecný čili veřejný statek. Co je určeno ke krytí státních potřeb, jako: mincovní nebo poštovní a jiné regály, komorní statky, horní a solná díla, daně a cla, nazývá se státní jmění.*“ Toto ustanovení bychom tedy mohli označit za jakési rozdělení věcí veřejných, přičemž se veřejný statek vymezuje vůči věcem, které lidé mohou volně nabývat do své dispozice, a fiskálnímu jmění. Je důležité rozlišovat mezi statkem obecným, který je zde dán jako synonymum k veřejnému statku, a statkem obecním (viz dále). Pojem veřejný statek zde byl vymezen příliš úzce a vznikly spory, co všechno pod něj lze počítat. Tyto otázky musela následně řešit až judikatura. Na příklad vznikl spor o obecní a okresní silnice, které judikatura pod veřejné statky (jistě správně) počítala. O veřejný statek nejde, ač se o veřejné užívání jedná, v případě škol, lázní nemocnic, obrazáren, kostelů a hřbitovů.⁷⁹ V praxi došlo i k jiným výkladovým rozšířením ABGB. V textu se například hovoří o statku obecním a státním. Z toho bylo dovozeno, že veřejným statkem je tudíž i statek okresní a zemský.⁸⁰ Při kodifikační snaze na počátku Československa byl sepsán návrh na novou úpravu veřejného statku, která zněla: „*Věci, které jsou určeny k obecnému užívání, jsou veřejným statkem. Veřejný statek se spravuje tímto zákoníkem, pokud ve správních a jiných zákonech není ustanoveno něco jiného.*“ Z tohoto ustanovení plyne jasná subsidiarita. Očividná je také inspirace našich zákonodárců v tomto ustanovení při sepisování návrhu na nový občanský zákoník.

§ 288 ABGB hovoří o statku obecním: „*Stejně věci, které podle zemského zřízení slouží k užívání každého člena obce tvoří obecní statek; ty však, ze kterých jsou příjmy určeny ke hrazení obecních výdajů, obecní jmění.*“ Znovu se zde setkáváme s odlišením věcí sloužících k obecnému užívání a fiskálního jmění - tentokrát však na úrovni obecní. Vymezení okruhu uživatelů je v tomto ustanovení až příliš úzké. Stejně tak jako nepotřebuji být občanem nějaké země, abych mohl mít právo užívat

⁷⁹ ROUČEK, F.; SEDLÁČEK, F. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému díl II. Praha: Linhart, 1935, str. 17.

Ovšem je to pouze jeden z mnoha pohledů na tyto věci, ne všichni by souhlasili

⁸⁰ JANOVSÝ, J. in HÁCHA, E.; HOETZL, J.; WEYR, F.; LAŠTOVKA, K.. Slovník veřejného práva Československého. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, str. 624.

tamější silnice, nepotřebuji být občanem určité obce, abych se mohl posadit na lavičku v jejím veřejném parku.

Pokud bych vnímal obecní statky jako veškerý materiální majetek obce, pak bych si s rozdělením na věci sloužící veřejnému užívání a na obecní jmění (ve fiskálním slova smyslu) nevystačil. Chyběla by mi zde ještě jedna složka - soukromé vlastnictví obcí. Majetek spadající do této skupiny neslouží široké veřejnosti, nýbrž pouze určitým osobám či skupinám osob. Jistě by nikoho ani nenapadlo jít si na dlouhé procházce městem odpočinout do starostovy kanceláře do jeho, jistě pohodlného, křesla. Za tímto účelem jsou na ulicích budovány veřejně přístupné lavičky. Přestože jsou obě tyto věci ve vlastnictví obce, vnímáme je zcela odlišně. Samozřejmě se liší nejen účelem, za kterým byly zbudovány či zakoupeny, ale také jejich právní povahou. Stejný rozdíl bychom spatřovali mezi veřejným parkovištěm a parkovištěm vyhrazeným pro zastupitele obce a tak dále. Tuto diferenci nám tvoří neodmyslitelný atribut společný jak všem obecním statkům, tak i všem veřejným statkům - tj. možnost veřejného užívání.

Výklad veřejného statku v ABGB se řídí civilistickou koncepcí (viz kapitola Právní teorie ovlivňující nahlížení na právní poměr k veřejným věcem). Veřejný statek je v soukromoprávním vlastnictví, které je omezeno veřejným účelem. Subjektem vlastnictví může být veřejná územní korporace či soukromá osoba. Z vlastnického práva pramení nárok na vedlejší užitky, které veřejný statek přináší, a také možnost rozšíření vlastnického práva při zániku veřejného účelu - na základě elasticity vlastnického práva. Vlastnictví se řídí občanským právem a lze ho také zcizovat. K veřejnému statku lze zřizovat také zvláštní užívací práva (např. služebnost nebo nájem) a tato práva je možné také vydržet. Žádná dispozice s veřejným statkem však nesmí být na újmu veřejnému užívání, které je zde stavěno jako prioritní.

2.4.2. Vlastnictví a jeho proměny po roce 1948

Události po únoru roku 1948 byly dosti významné pro vývoj vlastnického práva a jeho celkového vnímání na více než čtyřicet let. Docházelo k nejrůznějším úspěšným kodifikacím práva, přičemž vlastnické právo bylo ovlivněno zvláště ústavami a občanskými zákoníky. Hned v roce 1948 se začaly projevovat socializační tendence, které pramenily z politické ideologie. Tyto tendence vedly k extrémní publicizaci práva. Zajímavostí je, že ABGB platil až do roku 1951, kdy vešel v platnost nový občanský zákoník z roku 1950. Ústava z roku 1948 samozřejmě stála na zcela jiných principech než ABGB. Zákonodárci tento problém vyřešili tím, že do ústavy zanesli ustanovení říkající, že všechny předpisy se musí vykládat ve shodě s ústavou.

Jak jsem již poznamenal, ústava roku 1948 a občanský zákoník z roku 1950 zcela změnila dosavadní pohled na vlastnictví. Až doposud bylo vlastnictví vnímáno jako jednotný institut, nyní bylo rozděleno na druhy a formy. Nejvýznamnějším a značně preferovaným druhem bylo vlastnictví socialistické, které se dále dělilo na dvě formy - státní a družstevní. Tento druh byl vymezen hlavně z ekonomického hlediska. Blíže bylo socialistické vlastnictví upraveno v hospodářském zákoníku. Knapp hovoří o hlavním předmětu socialistického vlastnictví jako o „*výrobních prostředcích a vyrobené produkci*“.⁸¹ Do socialistického vlastnictví patřily také veřejné instituce - kulturní (rozhlas, televize, film,...), zdravotnická a další. Institut veřejného statku v této době stále ještě přetrvává. Ústava z roku 1948, konkrétně její § 147, říká, že veřejné statky spadají do předmětu státního vlastnictví. Jakékoliv soukromé vlastnictví veřejného statku je tedy v této době absolutně vyloučeno. Socialistické státní vlastnictví mělo být vnímáno jako majetek veškerého lidu. Idea že „všechno je všech“ byla vždy hezká, bohužel však v reálném světě neproveditelná. Pokud by tento systém reálně existoval, velká spousta majetkových trestných činů by byla naprosto bezúčelná. Jak bych mohl zcizit věc, která patří do socialistického vlastnictví a je tedy prakticky částečně i má? Proč bych měl platit za vlakovou jízdenku, když onen vlak prakticky spoluvlastním? Takových otázek, které by nás dovedly do absurdity a jasné nemožnosti fungování takového systému, bychom jistě

⁸¹ KNAPP, V. Československé občanské právo: Vysokoškolská učebnice, svazek 1. Praha: Orbis, 1974, str. 303.

vymysleli nepočítaně. Osvobodíme-li se od vědomí, že tato idea nemá reálné využití, můžeme v ní spatřovat určité společné znaky s jedním institutem, který již dobře známe, a tím je veřejný statek. Máme zde totiž určitý předmět (patřící do socialistického vlastnictví), který může být užíván předem neurčeným počtem uživatelů. Znaků, které ale socialistické vlastnictví a veřejný statek společně nemají je o poznání více. Zatímco možnost obecného užívání veřejných statků pramení z objektivního práva, možnost užívání předmětů socialistického vlastnictví by pramenila z práva subjektivního - šlo by totiž o jakousi formu spoluvlastnictví. Dalším znakem oddělujícím tyto dva instituty by mohla být definice veřejného statku jakožto věci. Zatímco totiž veřejný statek musí být věcí, socialistické vlastnictví (a vlastnictví vůbec) rozhodně věcí není. Veřejný statek ani nemůže být obsažen v pojmu socialistické vlastnictví, jelikož je založen na možnosti obecného užívání věci cizí. Pokud by „všechno bylo všech,“ nemohla by existovat žádná věc cizí a při užívání věci (jinak veřejného statku) by šlo pouze o výkon vlastnického práva. Tyto dva instituty mají tedy společné znaky, avšak ztotožnit se rozhodně nedají, socialistické vlastnictví v sobě ani nemůže veřejný statek obsahovat a nemohou spolu zároveň ani koexistovat.

Druhým druhem je vlastnictví osobní. Sem spadají hlavně věci určené pro osobní potřebu. Hranice mezi těmito dvěma druhy však není až tak nehybná. Předmětem socialistického vlastnictví mohou být i výrobky určené pro osobní potřebu a naopak do osobního vlastnictví mohou spadat výrobní prostředky sloužící k výrobě pro osobní potřebu. Třetím druhem je vlastnictví soukromé. Tento institut zcela nezmizel, přestože z jeho právní úpravy, která byla mimochodem v porovnání s ABGB značně zjednodušená, bylo jasné, že se jedná o ne příliš chtěný jev. Je zřejmé, že jeho samotná podstata byla v přímém rozporu s dobovou ideologií, což jen potvrzují slova profesora Knappa: *„Toto soukromé vlastnictví, které z našich společenských vztahů postupně mizí, má už dnes zcela jiný charakter než má soukromé vlastnictví v kapitalistické společnosti. Státní moc v rukou pracujícího lidu v čele s dělnickou třídou a úplné vítězství socialistické hospodářské soustavy zabezpečují, že soukromé vlastnictví, dosud existující v naší společnosti není a nemůže být nástrojem vykořisťování.“*⁸² Je tedy jasné, že v takovéto atmosféře

⁸² KNAPP, V. Československé občanské právo: Vysokoškolská učebnice, svazek 1. Praha: Orbis, 1974, str. 303.

nemohlo být o soukromém vlastnictví veřejných statků řeči. Do soukromého vlastnictví mohly stále spadat části půdy, výrobní prostředky samostatných rolníků a řemeslníků a obytné domy nespádající do osobního vlastnictví.

Další ústava - z roku 1960 - pouze potvrdila rozdělené vlastnictví na jednotlivé druhy a formy, přičemž socialistické vlastnictví bylo pokládáno za jediný plnohodnotný druh, což dokládá například i jeho zvláštní ochrana v trestních věcech. Primárně byly věci tedy řazeny do vlastnictví socialistického, pokud to nebylo možné, tak do vlastnictví osobního a jako poslední a krajní zde byla možnost vlastnictví soukromého. Občanský zákoník z roku 1964 odsunul soukromé vlastnictví až na samou periferii právního řádu, což je patrné i ze zařazení jeho úpravy až do závěrečných ustanovení.⁸³

Tato situace se začala měnit až po listopadových událostech roku 1989. Ústavní novela č. 100/1990 Sb. byla stěžejní pro opětovný návrat jednotného institutu vlastnického práva. Novela stanovila: „*Vlastnické právo a jiná majetková práva občanů, právnických osob i státu jsou chráněna ústavou a zákony.*“ Dále pokračuje: „*Stát poskytuje všem vlastníkům rovnocennou ochranu.*“ Tím zrušila novela ideologicky laděné rozdělení vlastnictví.⁸⁴ Dále se vývoj ubíral opačným směrem než po roce 1948 - tedy civilistickou cestou, cestou soukromého práva, které opět sílilo na úkor do této doby favorizovaného veřejného práva.

Zajímavý je jistě vývoj veřejného statku v těchto dobách. Až do roku 1951 byl tento institut upraven v ABGB, ačkoliv od roku 1948 byla tato ustanovení do značné míry nepoužitelná vzhledem k úpravě v ústavě. Občanský zákoník roku 1950 již úpravu veřejného statku neobsahoval stejně jako ten z roku 1964, případně Socialistická ústava z roku 1960. Od roku 1960, kdy ústava 9. května pozbyla platnosti, tedy teoreticky veřejný statek zmizel. Prakticky samozřejmě existoval po celou dobu a existuje dodnes, jelikož lidé stále na příklad využívají pozemní komunikace, avšak reálná myšlenka znovuzavedení do právního řádu se formuluje až nyní v návrhu na nový občanský zákoník.

⁸³ HAVLAN, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 88.

⁸⁴ Tamtéž str. 95.

3. Zvláštní část - jednotlivé veřejné statky a omezení vlastnických práv s nimi spojená

V této kapitole se pokusím přiblížit některé jednotlivé veřejné statky z kapitoly Předmět užívání. Nejdříve se však budu věnovat možnému omezení soukromého vlastnictví v souvislosti se vznikem nebo existencí veřejného statku.

3.1. Omezení vlastnického práva

Vlastnictví je jedno ze základních práv. Je chráněno Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a Úmluvou o ochraně lidských práv a svobod, což však neznamená, že nemůže být omezeno. Může být dokonce odebráno. Český právní řád zná několik takovýchto omezujících institutů a my si je nyní letmo přiblížíme.

3.1.1. Vyvlastnění

Vyvlastnění je nejcitelnější zásah do vlastnických práv a jako takový by měl mít pevně stanovené hranice. Jeho existence je založena článkem 11 v odst. 4 Listiny, který říká, že: „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“ Tento ústavní základ je dále rozveden zákonem č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, který přidává další nezbytné podmínky vyvlastnění. Jsou to například proporcionalita, podle níž musí veřejný zájem převážit nad zájmem zachování vlastnického práva, nebo fakt, že vyvlastnění je krajní prostředek, který je možno použít pouze v případě, kdy sledovaného účelu nelze dosáhnout jinak. Vyvlastnění je také možné pouze z důvodu uvedeném ve zvláštním zákoně, z žádného jiného.

Asi nejzajímavější podmínkou vyvlastnění je přítomnost veřejného zájmu. Hned při této první podmínce se má teze o pevně stanovených hranicích vyvlastnění otřásá v základech. Veřejný zájem je totiž pojem dosti nekonkrétní avšak o to důležitější. V čem se liší od zájmu soukromého? Jistě to bude počtem osob, v jejichž prospěch je daný účel. To však samo o sobě nestačí, je nutné, aby účel byl společensky prospěšný (je mi jasné, že s tímto pojmem jsem se co do konkrétnosti posunul z bláta do louže, vymezování takto abstraktního pojmu však není jednoduché) a nesmí být

v rozporu se zákonem, který jako takový už by měl být společensky prospěšnou normou.⁸⁵ Odlišnost veřejného a soukromého zájmu ovšem neznamená, že by se nemohly shodnout. Zřízení silnice na určitém pozemku jistě bude v soukromém zájmu jejích budoucích uživatelů, na druhou stranu majitel pozemku, jehož právo bude odebráno či omezeno, tak nadšený nebude. Často se tedy zájmy dostávají do střetu a nemusí se jednat pouze o střety veřejný versus soukromý, ale nezřídka může jít i o střety zájmů veřejných. Typickým je střet s životním prostředím, ať už jde o stavbu silnice nebo vybudování velké vodní přehrady, která sice zabrání povodním, ale zredukuje počet chráněného druhu ptactva. Je třeba proto vždy zvážit pozitiva i negativa určitého rozhodnutí, jeho alternativy a možné dopady. Tím se dostávám k otázce, kdo o veřejném zájmu rozhoduje. Teorie hovoří vcelku jasně, praxe je však bohužel lehce odlišná.⁸⁶ Přítomnost veřejného zájmu a vhodnost vyvlastnění zkoumá moc výkonná, konkrétně příslušný správní orgán.⁸⁷ Soudní přezkum těchto rozhodnutí dříve náležel do pravomoci správních soudů, od účinnosti zákona o vyvlastnění spadá tato otázka do občanského soudního řízení.⁸⁸ O přítomnosti veřejného zájmu nerozhoduje vždy pouze správní orgán, jak by tomu mělo být, ale v určitých případech je stanoven přímo zákonem. K této problematice si můžeme uvést náleží Ústavního soudu publikovaný pod číslem 327/2005 Sb., jímž se ruší část zákona o vnitrozemské plavbě. Dotčené ustanovení stanoví, že prostředky k rozvoji a modernizaci určitého úseku vodní cesty jsou ve veřejném zájmu.⁸⁹ Ústavní soud zrušenému ustanovení vytýkal jeho konkrétnost, jelikož zákon musí být obecný, jinak by se jednalo o správní akt. Dalším argumentem pro zrušení bylo konstatování, že parlament není oprávněn jakkoliv do moci výkonné zasahovat, napadeným zákonným ustanovením Parlament odebral právo správním orgánům rozhodnout, co je veřejným zájmem a z jakého důvodu. Porušil tím tedy Ústavou zakotvené rozdělení státní moci. Takovéto zákony zasahují i do moci soudní. Jelikož jsou soudy vázány zákonem, nemohou pak rozhodnout o přítomnosti veřejného zájmu, což také značně zhoršuje pozici vyvlastňovaného, který nemůže namítat, že dané vyvlastnění postrádá veřejný zájem. Přes všechny výše uvedené argumenty stále můžeme

⁸⁵ TOŠNER, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. Právník č. 3/2009, str. 226.

⁸⁶ KOCOUREK, T. Vyvlastnění a jeho vztah k ochraně životního prostředí. Správní právo 5/2009, str. 284.

⁸⁷ § 4 odst. 2 z.č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění

⁸⁸ § 28, 30 z.č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění

⁸⁹ TOŠNER, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. Právník č. 3/2009, str. 228.

v určitých zákonech nalézt stanovení, že něco je ve veřejném zájmu.⁹⁰ Jistě nelze popírat, že budování energetických sítí je veřejným zájmem, nelze však paušalizovat a vztahovat to předběžně na veškeré tyto výstavby. Vždy je potřeba zvážit konkrétní případ, případnou kolizi s jinými zájmy a až jako výsledek komplikovaného procesu prohlásit, zda je něco veřejným zájmem či nikoliv.

Vyvlastnění bude nezdědka spojeno s nějakým veřejným statkem, jehož obecné užívání bude dáno na pomyslnou miskou vah jakožto onen veřejný zájem. Nejčastěji půjde o souvislost s budováním pozemních komunikací, vodních děl nebo ochranou kulturních památek před znehodnocením. Jak jsem však již poznamenal, jde o nejcitelnější zásah do vlastnických práv, který ale zdaleka není tak častým jevem jako jiný zásah do vlastnického práva a tím jsou zákonná věcná břemena, o nichž pojednávám v další kapitole.

Obdobným institutem jako je vyvlastnění může být zákonné prohlášení určité věci za *res extra commercium* nebo prohlášení za výhradní vlastnictví státu. Šlo by také o odebrání vlastnického práva, nešlo by však použít zákona o vyvlastnění. Jak se tedy poté bránit proti takovému zásahu? Je možné, že zákon, na jehož základě odebrání práva proběhlo, o náhradě mlčí. Takový případ již řešil Ústavní soud⁹¹ s konstatováním přímé aplikovatelnosti čl. 11 odst. 4 Listiny, podle kterého za omezení vlastnického práva náleží náhrada. Podobná situace by nastala v případě, že by došlo k vyhrazení určitých věcí jako výhradního státního vlastnictví. Pokud by se situace dotkla pouze nových právních vztahů a dosavadní by byly nedotčeny, pak by se jednalo o výhradní vlastnictví, které by prakticky nebylo výhradní.⁹²

Pokud tedy na příklad lázeňský zákon (č. 164/2000 Sb.) stanoví, že přírodní léčivé zdroje nejsou předmětem vlastnictví nebo vodní zákon (č. 254/2001 Sb.) stanoví, že povrchové a podzemní vody nejsou předmětem práva (ačkoliv na příklad v minulosti byly součástí pozemku, tedy předmětem vlastnictví vlastníka pozemku), jistě půjde o omezení vlastnického práva a i přesto, že v uvedených zákonech se nemusí stanovit nic o náhradě za toto omezení, je možné se jí domáhat prostřednictvím přímého

⁹⁰ Např. § 7 odst. 2 z.č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích či § 2 odst. 2 a) z.č. 458/200 Sb., energetický zákon

⁹¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 41/97.

⁹² KINDL, M. Zase jednou (nebo dvakrát) *res extra commercium*. Právnik č. 12/2003, str. 1204.

účinku čl. 11 odstavce 4 Ústavy. Jedná se ovšem o úvahu dosti hypotetickou, úspěšnost takové žaloby o náhradu škody je věcí zcela odlišnou.

3.1.2. Zákonná věcná břemena

Nyní se přesouváme od úplného odebrání vlastnického práva k „pouhému“ omezení. Z hlediska předmětu této práce, tedy střetu soukromého a veřejného práva a jejich vzájemného omezování je toto téma přesně to, co nás zajímá.

Jak nám říká Ústava ve svém článku 11 či občanský zákoník v § 128, vlastnické právo je možné veřejnoprávně omezit. Stejně jako je tomu u vyvlastnění, je možné veřejnoprávně omezit vlastnické právo pouze ve veřejném zájmu. Jak název kapitoly napovídá, půjde o omezení práva na základě zákona, jinak to totiž podle Ústavy ani není možné.

Věcné břemeno je občanskoprávní pojem, který je zakotvený v § 151n-p občanského zákoníku. Je to čistě soukromoprávní pojem, což se jistě nedá říci o zákonném věcném břemenu, jehož přesnější označení by bylo veřejnoprávní omezení vlastnického práva k nemovitostem.⁹³ Ačkoliv je některé učebnice občanského práva⁹⁴ řadí mezi soukromoprávní věcná břemena a některé jejich znaky v zákonných věcných břemenech spatřovat můžeme, existuje dost důvodů, proč je mezi ně neřadit. Svůj názor na to vyjádřily i soudy v několika rozhodnutích. Prvním rozhodnutím je rozsudek Nejvyššího soudu⁹⁵, který reaguje na označení zákonného věcného břemene jako věcného břemene (tedy soukromoprávního institutu) zákonem o telekomunikacích: „...v dané věci nejde o soukromoprávní omezení vlastnického práva, ale o omezení veřejnoprávní, která jsou i podle výslovného znění zákona dána ve veřejném zájmu. Původní znění zákona o telekomunikacích se o věcných břemenech nezmiňovalo, až novelou provedenou zákonem č. 150/1992 Sb., byl do § 12 zařazen odstavec 3, podle kterého oprávnění podle odstavce 1 jsou věcnými

⁹³ HADRLICA, J. Tak zvaná zákonná věcná břemena a věcná břemena podle občanského práva. Správní právo č. 8/2006, str. 456.

⁹⁴ Např. FIALA, J.; KINDL, M. a kol. Občanské právo hmotné, 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 270.

⁹⁵ sp. zn. 22 Cdo 1624/2000

břemena váznoucími na dotčených nemovitostech a nezapisují se do evidence nemovitostí... To ovšem neznamená, že by se vztahy, upravené zákonem o telekomunikacích, staly vztahy občanskoprávními... Nejde o klasický druh věcných břemen, upravených v § 151n a násl. ObčZ, která mají soukromoprávní povahu a veřejného zájmu se nedotýkají... Ve skutečnosti jde o zákonná omezení vlastnického práva, navazující na § 123 ObčZ, který limituje výkon oprávnění vlastníka „mezemi zákona“... Pokud zákon užil pojem „věcná břemena“ a současně zdůraznil, že jde o oprávnění vykonávaná ve veřejném zájmu, nelze pouze z užití uvedeného pojmu dovodit, že by nadále mělo jít o soukromoprávní oprávnění. V takovém případě jde o zákonná (legální) věcná břemena, která jsou instituty svého druhu, náležejícími veřejnému právu. Jejich podstata spočívá v tom, že jde o veřejnoprávní omezení vlastnického práva, nebo také o vymezení obsahu vlastnického práva veřejnoprávním předpisem.“ Toto rozhodnutí také poukazuje na množství rozdílností mezi věcným břemenem a zákonným věcným břemenem, jímž se věnuji níže.

Než se jim začnu věnovat, chtěl bych zmínit ještě jedno soudní rozhodnutí, jelikož Nejvyšší soud nebyl jediný, kdo se této problematice věnoval. Ústavní soud se ve svém nálezu⁹⁶ také vyjadřoval k právní povaze zákonných věcných břemen: „*Věcná břemena zřízená na základě zákona mají specifický režim, upravený veřejnoprávními předpisy, na jejichž základě byla zřízena. I když mají nesporný veřejnoprávní prvek daný způsobem jejich vzniku a účelem, kterému slouží, nelze přehlížet, že mají i významný prvek soukromoprávní. Občanské právo definuje věcné břemeno jako právo někoho jiného než vlastníka věci, které ho omezuje tak, že je povinen něco trpět, něčeho se zdržet nebo něco konat. Tzv. zákonná věcná břemena tento charakter mají také. Ostatně zákony, podle nichž vznikají, je tímto pojmem označují. Jejich režim však není zcela totožný s režimem smluvních věcných břemen, neboť se řídí speciální úpravou právních předpisů, které upravují činnosti, k jejichž provozování vznikly. Nejde však o úpravu komplexní, která by vylučovala použití obecné úpravy občanského práva o věcných břemenech. Proto pokud tyto speciální předpisy nemají zvláštní úpravu, řídí se jejich režim obecnou úpravou občanskoprávní.“ V rámci zákonných věcných břemen je zde tedy právo veřejné stavěné do role *lex specialis* a*

⁹⁶ sp. zn Pl. ÚS 25/04

občanské jako *lex generalis*, které se použije na situace, které právo veřejné neupravuje.⁹⁷

Nyní si probereme společné i rozdílné znaky a nepochybně se k nim dostaneme i při následujícím rozboru určitých veřejných statků.

Společným znakem (krom označení) jsou konečné důsledky pro vlastníka nemovitosti a jeho povinnosti. Jak z věcného břemene, tak ze zákonného věcného břemene, má vlastník nemovitosti povinnost něco strpět (*pati*), něčeho se zdržet (*omittere*) nebo (u zákonného věcného břemene výjimečně) něco konat (*facere*).

Nyní se již dostáváme k rozdílu. Rozdílný je již vznik těchto práv k věci cizí. Zatímco zákonné věcné břemeno, jak již název napovídá, vzniká pouze ze zákona a to i proti vůli vlastníka, věcné břemeno podle občanského zákoníku vzniká na základě smlouvy (tedy na základě konsenzu), popřípadě soudním rozhodnutím, vždy ale půjde o rozhodnutí konkrétního případu. Na základě zákona může být věcné břemeno založeno i podzákoným právním předpisem, daný orgán veřejné moci musí mít ovšem k jeho vydání patřičné kompetence a je nutné, aby byl také přítomný veřejný zájem. Vznik občanskoprávních věcných břemen je samozřejmě méně komplikovaný, také však zavazuje nesrovnatelně méně subjektů. Strany, které zavazuje, jsou uvedeny ve smlouvě (případně v rozhodnutí) a jsou vymezeny značně konkrétně, porovnáme-li je s vymezením adresátů zákonného věcného břemene, kteří jsou určeni pouze druhově.⁹⁸

Další rozdíl můžeme spatřovat v zániku břemen. Zatímco občanskoprávní může zaniknout několika způsoby včetně dohody stran, rozhodnutím soudu či správního orgánu nebo zánikem nemovitosti, zákonné věcné břemeno může zaniknout pouze zánikem nebo změnou zákona, jímž je stanoveno, případně po určité době, kterou zákon stanoví.

⁹⁷ HADRLICA, J. Tak zvaná zákonná věcná břemena a věcná břemena podle občanského práva.

Správní právo č. 8/2006, str. 466.

⁹⁸ Např. § 32 a 39 z.č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon

Zatímco nástupnictví při převodu, přechodu nebo jiné změně vlastnictví se u zákonných věcných břemen pokládá za samozřejmost, u občanskoprávních břemen je třeba mít se na pozoru. Je-li totiž věcné břemeno sjednáno *in personam*, zaniká smrtí osoby, jíž svědčí právo odpovídající věcnému břemeni. Pokud je sjednáno *in rem*, je stále vázáno na nemovitost a změny vlastnictví nehrají roli. Pokud věcné břemeno zaniká (ať už z jakéhokoliv důvodu), u obou typů věcných břemen se po jejich zániku projeví elasticita vlastnického práva.

Břemena podle občanského práva se zapisují do katastru nemovitostí⁹⁹ na rozdíl od věcných břemen zákonných. Katastr má informativní funkci, proto je potřeba, aby obsahoval smluvní věcná břemena (které zapisuje jako vady nemovitostí), o jejichž existenci bychom jinak neměli jak se dozvědět. Na druhou stranu zákonná věcná břemena jsou stanovena zákonem, tudíž jsou běžně veřejně dohledatelná a s použitím zásady *ignorantia legis non excusat* nemusí být zapisovány do katastru. Výjimkou jsou dnes různé rozvodné systémy a vedení jako elektrické vedení, kanalizační či vodovodní potrubí. Dříve se tato omezení brala jako zákonná věcná břemena, tudíž se do katastru nezapisovala. Nyní je na ně, aniž by se jakkoliv změnila jejich povaha, nahlíženo jako na soukromoprávní břemena, která se do katastru zapisují.¹⁰⁰ S tímto rozhodnutím se nedá než souhlasit, jelikož jsem toho názoru, že každý by měl vědět, co se pod jeho pozemkem nalézá. A to nejen z důvodu určení hodnoty nemovitosti, ale hlavně z důvodu bezpečnosti a předcházení škod - pokud si nejsem vědom, že pod mým pozemkem se nachází určitá rozvodná síť, jakékoliv stavební práce mohou být nebezpečné. Takovéto riziko nevědomosti tu stále ještě je, jelikož povinnost zapisovat tyto stavby do katastru nemovitostí se týká pouze staveb vzniklých za účinnosti nových právních úprav, zákonná věcná břemena tohoto typu vzniklá před jejich účinností se totiž do katastru dodatečně nezanesla.¹⁰¹

⁹⁹ § 151o odst. 1 z.č. 40/1964 Sb. - „*K nabytí práva odpovídajícího věcným břemenům je nutný vklad do katastru nemovitostí*“

¹⁰⁰ HADRLICA, J. Tak zvaná zákonná věcná břemena a věcná břemena podle občanského práva. Správní právo č. 8/2006, str. 480.

¹⁰¹ Např. § 98 odst. 4 z.č. 458/2000 Sb., energetický zákon

Problematickou otázkou je jistě náhrada škody vzniklé zřízením zákonného věcného břemene. U občanskoprávního břemene se protiplnění sjedná přímo ve smlouvě nebo je stanoveno v rozhodnutí. Pokud protiplnění sjednáno není, je dokonce možné na takovéto plnění pohlížet jako na dar (např. finanční právo pokládá občanskoprávní věcná břemena bez protiplnění za předmět daně darovací). Vlastník zatížené nemovitosti a ten, jemuž svědčí právo z věcného břemene, pak sdílí náklady na údržbu dané věci podle míry svého užívání.¹⁰² Náhradu za škodu vzniklou zřízením zákonného věcného břemene ale vždy ve smlouvě sjednat nemůžeme, jednoduše proto, že zde žádná smlouva být nemusí.¹⁰³ Možnost náhrady musíme tedy hledat v zákoně. Nejdříve bychom se měli zaměřit na zákony, podle nichž byla zákonná věcná břemena zřízena. Pokud ovšem o náhradě škody budou mlčet, což se klidně může stát, vrátíme se k situaci, kterou jsme řešili o několik stran výš u vyvlastnění. Situaci, kterou Ústavní soud¹⁰⁴ vyřešil konstatováním přímé aplikovatelnosti článku 11 Listiny. Pokud bychom se striktně drželi litery článku 11 odstavce 4., pak bychom museli dospět k závěru, že náhrada škody poškozenému přísluší za jakékoliv omezení vlastnického práva. Tak tomu ale ve skutečnosti není a vzhledem k finančním možnostem České republiky ani být nemůže (pokud bychom neuvažovali o nějakých bagatelních částkách, které by poškozené spíše popudily než uspokojily). Měli bychom tedy najít nějaké vysvětlení, které by nám vysvětlilo, že ne všechna omezení vlastnického práva jsou určitým způsobem kompenzována. Pro takové vysvětlení nemusíme chodit daleko, můžeme dokonce zůstat ve stejném článku Listiny - tedy v článku 11, pouze se přesuneme do odstavce 3., který nám říká, že „vlastnictví zavazuje.“¹⁰⁵ Toto ustanovení nejspíše původně mělo odradit vlastníky od zneužívání svého vlastnického práva na úkor společenských hodnot. Vyložíme-li však toto ustanovení širěji, můžeme dovodit, že vlastnictví je vázáno určitými veřejnými zájmy, pro které je možné ho omezit (i bez náhrady). Pak je samozřejmě na místě otázka, kdy bude mít vlastník na náhradu nárok a kdy ne. Zde je třeba rozlišit jednotlivá omezení vlastnických práv podle závažnosti. Do skupiny omezení, za něž se náhrada neposkytuje, bývají obvykle řazena nepřilíš vážná příležitostná omezení. Jsou to tedy eventuální omezení, o nichž drtivá většina

¹⁰² § 151n odst. 3 z.č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

¹⁰³ Nemusí, ale může - srov. § 24 odst. 4 z.č. 458/2000 Sb., energetický zákon

¹⁰⁴ Ve svém nálezu sp.zn. Pl. ÚS 41/97

¹⁰⁵ HADRLICA, J. Tak zvaná zákonná věcná břemena a věcná břemena podle občanského práva. Správní právo č. 8/2006, str. 470.

vlastníků nemovitostí pravděpodobně ani neví a nikdy nebudou uplatněna, typicky půjde o právo vstupu na pozemek.¹⁰⁶ Na druhou stranu ve skupině omezení, za které se náhrada poskytuje, budou omezení značná a většinou trvalá či dlouhodobá. Obvykle půjde o trvalé umístění nějakého zařízení na cizím pozemku.¹⁰⁷ Za takovéto omezení náleží poškozenému jednorázová náhrada škody.

Na závěr si můžeme povšimnout ještě jednoho rozdílu věcných břemen zákonných a občanskoprávních pramenícího z jejich příslušnosti k rozdílným právním subsystémům (práva veřejného a soukromého). Občanskoprávní věcné břemeno se řídí právem soukromým, což znamená, že se na něj budou vztahovat ustanovení o promlčení a vydržení.¹⁰⁸ Veřejné právo na druhou stranu v rámci zákonných věcných břemen takové instituty nezná, a tak nepřipadají v úvahu - jejich vznik a zánik je omezen pouze účinností příslušného zákona.

Vlastnické právo, ačkoliv je bezesporu právem velmi silným, není nedotknutelné. Může být veřejnoprávně omezeno a dokonce i odebráno. To se však nesmí stát lecjakou svévolí veřejné moci, ale vždy to musí být podloženo veřejným zájmem. Takovým veřejným zájmem je bezesporu i obecné užívání, tedy jeden z pojmových znaků veřejných statků. A právě v souvislosti se vznikem a existencí veřejných statků je spojeno nejedno omezení soukromého vlastnictví. Mimo jiného se v následující kapitole, věnující se jednotlivým veřejným statkům, pokusím zaměřit právě na tento fakt.

¹⁰⁶ Např. § 32 z.č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon

¹⁰⁷ Např. § 24 odst. 9 z.č. 458/2000 Sb., energetický zákon

¹⁰⁸ HADRLICA, J. Tak zvaná zákonná věcná břemena a věcná břemena podle občanského práva. Správní právo č. 8/2006, str. 472.

3.2. Vybrané veřejné statky

V této kapitole se budu podrobněji věnovat vybraným veřejným statkům, které jsem uvedl již v kapitole Předmět užívání. Veřejných statků je v naší společnosti dlouhá řada a není možné se v této práci podrobněji zabývat všemi, proto jsem vybral veřejné statky nejběžnější, na kterých se pokouším demonstrovat hlavně střet vlastnického práva k veřejným statkům a možnost obecného užívání, která ho limituje.

3.2.1. Les

Tato kapitola vychází převážně ze zákona o lesích. Úprava lesů v něm stanovená je často dosti obsáhlá a vyčerpávající. Vzhledem k faktu, že je tato práce obsahově limitována, nemohu bohužel tato ustanovení doslovně sledovat.

Lesy jsou ucelenými přírodními ekosystémy. Z občanskoprávního hlediska, které nás zajímá, půjde o pozemky s lesními porosty. Dále se bude jednat o zpevněné i nezpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, lesní pastviny a tak dále, to celé se označuje za pozemky určené k plnění funkcí lesa. Tyto pozemky se evidují v katastru nemovitostí jakožto lesní pozemky. Mohou být vlastněny soukromoprávní nebo veřejnoprávní osobou, výkon takového vlastnického práva však bude vždy omezen zvláštní povahou lesů. Na hospodaření s nimi a jejich ochranu dohlíží orgán státní správy lesů. Zákon o lesích dává široké veřejnosti bezplatnou možnost obecného užívání lesů. To se však střetává s právy vlastnickými. Zákon se snaží všechna tato práva zachovat, přičemž ale jeho hlavním cílem je ochrana lesů. Jako základní ustanovení týkající se ochrany lesů se nechá vnímat § 11 odst. 1.: *„Každý si musí počínat tak, aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování lesů, jakož i objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese.“* Toto ustanovení bychom dále mohli podpořit ustanovením § 415 občanského zákoníku či trestnými činy proti životnímu prostředí v trestním zákoníku.

Vlastník je v dispozici s lesem omezen mnoha způsoby. Kupříkladu nemůže bez povolení příslušného orgánu státní správy lesů pozemek užívat jiným způsobem než k plnění funkcí lesa, při hospodaření v lese musí dbát, aby co nejméně narušil jeho

účel, pokud les pronajme, musí to do 30 dnů od uzavření oznámit státnímu orgánu správy lesů a tak dále.

Obečné užívání lesů je stanoveno v § 19, který říká: „*Každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.*“ Lesy jsou tedy obecně přístupné, výjimku mohou tvořit lesy, které jsou určeny pro obranu státu či lesy, které spadají do oblasti národních parků, chráněných území nebo ochranných pásem.¹⁰⁹ Vstupem se dle § 19 myslí vstup pěší, nikoliv vjezd autem, na kole či na lyžích, to je upraveno až v § 20. Vstup může být omezen v zájmu ochrany lesa, zdraví či bezpečnosti občanů a to nejdéle na dobu tří měsíců, jež jde následně prodloužit o další tři měsíce. Půjde například o případy zvýšeného rizika požárů, přičemž přítomnost lidí ho ještě zvyšuje nebo o případ závějí sněhu, kdy se mohou lámat a padat větve, které by mohly někoho zranit.

Slovy „na vlastní nebezpečí“ se jasně dává najevo, že vlastník lesa neodpovídá za škodu na zdraví a majetku osob. Výjimkou by byla pouze škoda vzniklá v přímé souvislosti s porušením povinností vlastníka lesa.

Dále máme stanoveno právo přivlastňovat si lesní plody, tím je myšleno lesní ovoce jako maliny, ostružiny, jahody nebo například houby, což jsou všechno užitky, které by za normálních okolností patřily vlastníkovu pozemku. Sběr je omezen množstvím pro vlastní potřebu. Nikde však není stanoveno, jak velké toto množství může být. Neprokáže-li se tedy, že někdo sbírá tyto plody s úmyslem je zpeněžit, nemůže za takové jednání být trestán. Faktem ovšem také zůstává, že společenská škodlivost takového jednání by stejně byla dosti zanedbatelná.

Jako další máme možnost sbírat klest - jedná se o nadzemní část stromu na zemi ležící, která je suchá, přičemž její tloušťka nesmí přesáhnout 7 cm. Kácení dřevin, byť suchých, se za sběr nepovažuje.¹¹⁰

¹⁰⁹ DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010, str. 52.

¹¹⁰ Tamtéž, str. 53.

V § 20 máme výčet omezení pro uživatele lesa. Nejde o konečný výčet povinností, jedná se však o podstatnou část. Návštěvníci lesů tedy nesmí:

- rušit klid a ticho - důvodem je hlavně možné rušení zvěře
- vyzvedávat semenáčky a sazenice stromů a keřů lesních dřevin
- těžít stromy a keře nebo je poškozovat
- jezdit a stát s motorovými vozidly - je třeba poznamenat, že uvedený zákaz se týká pouze lesních cest, které mají podle zákona o pozemních komunikacích povahu účelové komunikace a lesní zákon je vůči němu *lex specialis*. Toto ustanovení se netýká zaměstnanců orgánů státní správy lesů, jsem také přesvědčen, že by se netýkalo hasičských vozů v případě požáru.
- vstupovat do porostů, kde se provádí těžba, manipulace nebo doprava dříví
- kouřit, rozdělovat nebo udržovat otevřené ohně a tábořit mimo vyhrazená místa
- odhazovat hořící nebo doutnající předměty
- znečišťovat les odpady a odpadky

Z většiny z těchto zákazů může vlastník udělit výjimku, jsou však ustanovení, které ani vlastník nemůže pominout, jako například manipulace s ohněm.

Toto byl pouze demonstrativní výčet povinností veřejnosti při návštěvě lesa. V celém zákoně je takových povinností ještě celá řada, většinou jsou ovšem zcela logické a rozumně uvažující člověk je jistě dokáže dodržet i bez znalosti lesního zákona.

Lesní zákon upravuje práva a povinnosti uživatelů i vlastníků lesů. Je očividné, že se zákonodárce snažil zachovat možnost obecného užívání těchto veřejných statků jak ve vlastnictví soukromoprávních, tak ve vlastnictví veřejnoprávních osob, přičemž se snažil co nejvíce zachovat autonomii vlastnického práva.

3.2.2. Krajina

Krajina je značně abstraktní pojem, podobně jako veřejné prostranství. Při vymezování krajiny nám musí nevyhnutelně přijít na mysl otázka, jaký že je vlastně rozdíl krajiny oproti veřejnému prostranství. Teorie uvádí, že krajina je jakousi podmnožinou veřejných prostranství.¹¹¹

Její definici najdeme v zákoně o ochraně přírody a krajiny¹¹²: „*Krajina je část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.*“ Je to tedy jakási mozaika ekosystémů tvořená loukami, lesy, poli, porosty keřů, vodními toky, rybníky a tak dále.¹¹³ Z občanskoprávního hlediska půjde o soubor pozemků, které mohou mít různé vlastníky.

V § 63 téhož zákona se dočteme, že: „*Každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv.*“ A *contrario* povinnost zpřístupnit pozemek tedy nemají fyzické osoby vlastníci dotčené pozemky. Na druhou stranu když ony pozemky bude vlastnit fyzická osoba a bude ho pronajímat osobě, která má povinnost pozemek zpřístupnit, na tom, kdo pozemek vlastní, záleží nebude a bude zpřístupněn. Zákon také vysloveně z povinnosti zpřístupnit pozemek vyjímá zastavěné pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat.

Veřejnost má tedy právo vstupu, nesmí však tímto výkonem způsobit škodu na zdraví, majetku nebo porušit právo sousedské či na ochranu osobnosti. Pod tímto ustanovením si můžeme například představit zákaz vstupu na pole v nevhodné době vzhledem k zemědělskému využívání pozemku.

¹¹¹ Toto rozdělení převzala i judikatura - např. rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 33Odo 1253/2005

¹¹² § 3 odst. 1 m) z.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

¹¹³ MIKO, L. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny komentář. Praha: C.H.Beck, 2005, str. 87

Oplocování těchto pozemků je možné. Pokud by ovšem šlo o oplocení pozemku ve volné krajině, což by mohlo mít za následek změnu krajinného rázu, bylo by tomu potřeba povolení orgánu ochrany přírody.¹¹⁴ Vlastník je také při zbudování plotu ze zákona povinen vhodným způsobem umožnit průchod - na příklad zřízením branky.

Přístup do krajiny se netýká pozemků sloužících zájmům obrany státu. Volný průchod může být také omezen v případech národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památkách, v první zóně chráněných krajinných oblastí, popřípadě jeskyní. V takových případech půjde o omezení rozhodnutím orgánu ochrany přírody. Takové omezení včetně jeho obsahu ale musí být návštěvníkům dotčených lokalit náležitě sděleno.

Vzhledem k faktu, že krajina, která je v podstatě souborem nemovitých věcí (pozemků), slouží k obecnému užívání, lze ji označit za veřejný statek.

¹¹⁴ PEKÁREK, M. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny komentované znění. Brno: Masarykova univerzita, 2000, str. 163.

3.2.3. Pozemní komunikace

Na pozemní komunikace je možné nahlížet z několika úhlů. Mne v této práci, jak už jsem několikrát uvedl, zajímá nejvíce občanskoprávní pohled na tematiku. Pozemní komunikace jsou typickým veřejným statkem, přesto ovšem jejich povaha není zcela zřejmá. Čím jsou z pohledu občanského práva? Jsou to věci? Pokud ano, jsou všechny pozemní komunikace bez výjimky věcmi? A jaký je jejich vztah vůči pozemku, na kterém se nacházejí? Tyto otázky, ačkoliv se zdají být vcelku snadno řešitelné, snadné nejsou a jejich řešení je třeba hledat (mimo jiné) jednak v judikatuře a také v neposlední řadě na začátku této práce, tedy v pojednání o věcech.

Je však třeba postupovat systematicky a od začátku. Pozemní komunikace jsou upraveny hlavně zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Tento zákon nám také v § 2 poskytuje legální definici: „*pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.*“ Pozemní komunikace se dle tohoto zákona dále dělí na dálnice a silnice I. třídy, které jsou ve vlastnictví státu, silnice II. a III. třídy, jež vlastní kraj, na jehož území se nacházejí, místní komunikace náležející obcím, na jejichž území se nacházejí, a konečně účelové komunikace, které jako jediné mohou být v soukromém vlastnictví.

Pokud jsem označil pozemní komunikace za veřejné statky, měly by splnit pojmové znaky. Základním znakem je možnost obecného užívání. Takovou možnost nám nabízí § 19 z. o pozemních komunikacích, který říká: „...*za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny...*“ Uvedené ustanovení se ovšem nezmiňuje o účelových komunikacích, které jsou předmětem soukromoprávního vlastnictví. Možnost jejich obecného užívání musíme odvodit až z § 7 téhož zákona, podle něhož může příslušný silniční správní úřad po dohodě s Policií ČR a na žádost vlastníka účelové komunikace omezit přístup na jinak veřejně přístupnou komunikaci. Z toho dovozují, že obecné užívání, pokud není omezeno, je možné i na účelových komunikacích. Právě uvedené ovšem neplatí pro účelové komunikace nacházející se v uzavřených prostorech či objektech.

Dalším pojmovým znakem veřejného statku je, že se jedná o věc. Zde už bádání nebude tak jednoduché a jednoznačné, jelikož zákon nám explicitně neříká, zda je pozemní komunikace věcí (natož v občanskoprávním smyslu). Vymezení, zda se bude jednat o věc či nikoliv bude bezesporu záležet na vztahu k pozemku, na němž se komunikace nachází. Jistě mi nikdo nebude vyvracet, že pozemní komunikace je se zemí pevně spojená. Dalším faktem je, že pokud by došlo k jejímu oddělení (řekněme k odstranění asfaltového povrchu), sjízdnost pro automobily by se rapidně snížila, nebo dokonce vyloučila. Tato fakta nás mohou vést k závěru, že pozemní komunikace by mohla být součástí pozemku. Právě vyřčená úvaha určitě není zcestná, od jejího závěru mě však odrazuje několik faktů, převážně plynoucích ze zákona o pozemních komunikacích. V § 12 se totiž můžeme dočíst, že součástí pozemní komunikace jsou (mimo jiné) svislé dopravní značky. V § 13 zase, že příslušenstvím pozemní komunikace jsou (mimo jiné) přenosné svislé dopravní značky. Jak již víme, součást věci nemůže mít svoji vlastní součást ani příslušenství. Byla-li by pozemní komunikace součástí pozemku, uvedené předměty by byly součástí a příslušenstvím pozemku, nikoliv komunikace.

V § 17 stojí: *„Pro uskutečnění stavby dálnice, silnice nebo místní komunikace lze vlastnické právo ke stavbě, pozemku a zařízení vyvlastnit podle zvláštního právního předpisu. Právo odpovídající věcnému břemenu je právem, které podle zvláštního právního předpisu opravňuje stavebníka ke zřízení požadované stavby na dotčeném pozemku.“*

V odstavci 2. ustanovení pokračuje: *„Jestliže byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku a vlastníku této stavby se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, je příslušný speciální stavební úřad oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě.“*

Vidíme zde tedy možnost vyvlastnění pozemku, na kterém se nalézá pozemní komunikace, nikoliv nutnost. Zákonodárce předpokládá možnost rozdílnosti osoby vlastníka pozemku od osoby vlastníka pozemní komunikace. Součást věci a příslušenství má ovšem vždy shodného vlastníka jako věc hlavní. Tím pádem se musí jednat o samostatnou věc. Bude tedy zřejmě muset jít o stavbu (jak je také uvedeno v § 17 odst. 2.) a to o stavbu nemovitou (těžko říci, zda se jedná o spojení se zemí

pevným základem, když je silnice na povrch v podstatě jen položena, nedokáží si ale představit, že by mělo jít o stavbu movitou). Vzhledem k současné neplatnosti zásady *superficies solo sedit* by pak komunikace byla samostatnou věcí.

O tom, že nejde o problém nikterak jednoduchý, svědčí ne zcela jednotná judikatura. Nejvyšší soud rozsudkem¹¹⁵ z roku 2002 konstatoval, že místní a účelové komunikace jsou pouze určitými druhy pozemku se specificky zpracovanou povrchovou úpravou.¹¹⁶ Opomněl se přitom jakkoliv zmínit o § 17 odst. 2. zákona o pozemních komunikacích, který předpokládá možnost rozdílnosti osoby vlastníka pozemku od osoby vlastníka pozemní komunikace. Uvedený paragraf se nezmiňuje o účelových komunikacích, *a contrario* mi z toho tedy vyplývá, že vlastník pozemku bude i vlastníkem účelové komunikace, která je součástí pozemku. U účelových komunikací takovýto závěr nemá takový dopad, jejich obecný přínos totiž není tak markantní vzhledem k tomu, že se obvykle jedná o příjezdové cesty k soukromým nemovitostem. U místních komunikací už by mohl vzniknout jistý problém podobný tomu, o jaký se jednalo ve zmíněném judikátu, kdy vlastníci pozemku zneprístupnili cestu, která byla odedávna užívána jako veřejná cesta.

Další nesrovnalostí vyplývající z uvedeného rozhodnutí je kolize § 9 odstavce 1. zákona o pozemních komunikacích, podle nějž je vlastníkem místních komunikací obec, a občanského zákoníku a jeho pojetí součástí věci. Pokud by se totiž místní komunikace nacházela na pozemku patřícím někomu jinému než příslušné obci, tyto zákony by si zcela očividně odporovaly. Podle zákona o pozemních komunikacích by byla vlastníkem obec, podle občanského zákoníku vlastník pozemku.

Do určité míry zlomový rozsudek¹¹⁷ Nejvyššího soudu z roku 2006 se problému s § 17 postavil čelem a vydal rozdílné stanovisko. Vyslovil, že i místní komunikace (spolu s dálnicí a silnicí) může být věcí, tedy samostatným předmětem právních vztahů, je-li stavbou v občanskoprávním smyslu.

¹¹⁵ sp. zn. 22 Cdo 52/2002

¹¹⁶ Nejvyšší soud v jiném rozsudku (sp.zn. 22 Cdo 1324/2003) dovodil, že o součást pozemku (respektive o druh pozemku) se bude jednat, i pokud půjde o cestu postavenou z panelů.

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu sp.zn. 31 Cdo 691/2005

Nyní už tedy zbývá „pouze“ určit, jaká pozemní komunikace je stavbou, a tedy věcí v právním slova smyslu, a jaká není. Jistě nepůjde o stavbu, pokud dojde jen k určitému udusání nebo uježdění pozemku.¹¹⁸ Na druhou stranu by mělo jít o stavbu při nanesení několika vrstev s konečnou vrchní vrstvou asfaltu, kdy je zcela patrný předěl mezi komunikací a půdou. Posuzování případů, které jsou kdesi uprostřed, bude nejspíš nutné provádět *ad hoc*.

Abychom to tedy shrnuli, účelové komunikace jsou součástí pozemku, nejsou tedy věcí ani samostatným předmětem práv. U ostatních typů pozemních komunikací záleží na tom, zda jsou stavbou a tedy samostatnou věcí v občanskoprávním smyslu. U dálnic a silnic I., II. a III. třídy se zjevně předpokládá, že jsou stavbou, jelikož jediným sporným typem je v tomto pohledu místní komunikace. U ní se patrně vždy bude muset posuzovat konkrétní případ - tedy jakým technickým způsobem je postavena. Pokud je místní komunikace stavbou, nebude sdílet právní osud pozemku a bez ohledu na vlastnictví pozemku bude vlastnictvím obce, na jejímž území se nachází. Pokud stavbou nebude, nebude ani ležet na pozemku vlastněném příslušnou obcí, a bude přesto označena za místní komunikaci, pak si netroufám říci, jaké bude řešení této zapeklité otázky. Buď můžeme dát přednost explicitnímu vyjádření zákona o pozemních komunikacích a prohlásit, že bude vlastnictvím obce, nebo upřednostníme (myslím si, že dosti významnou) zásadu občanského práva - totiž, že součást věci sdílí právní osud věci hlavní a přiznat vlastnictví vlastníkovu pozemku. Tomu, kdo v budoucnosti bude muset na tuto otázku dát odpověď, vůbec nezavídím, jelikož sám nevím, zda jsou obě možnosti ve shodě se zákonem či v rozporu.

Vlastnictví pozemku, na němž se nachází pozemní komunikace, nebo vlastnictví pozemní komunikace je klasickým vlastnictvím veřejného statku. Nakládání s těmito věcmi je totiž značně omezené jejich účelem, což může vést až k tzv. *nuda proprietatis*, holému vlastnictví. Otázkou je, zda takovému vlastníku, který už je v podstatě pouze vlastníkem formálním a o způsobu užívání věci vůbec nerozhoduje, mohou z vlastnictví vzniknout nějaké povinnosti. Tuto otázku nedávno řešila v rámci

¹¹⁸ BALÁK, F. K povaze vlastnictví pozemní komunikace. Právní rozhledy č. 20/2008, str. 755.

jednoho případu judikatura několika instancí. V případě šlo o sousedský spor, který ovšem zdaleka nebyl obvyklý. Na straně žalobce vystupovali obyvatelé domů a bytů sousedících s ulicí 5. května v Praze 4. Žalovaným bylo hlavní město Praha jakožto vlastník právě jmenované místní komunikace. Žalobce žádal, aby soud nařídil žalovanému, aby se zdržel rušení hlukem (podle § 127 občanského zákoníku) pocházejícím z provozu na pozemní komunikaci a překračujícím limity povolené hygienickými předpisy. Žalovaný je však jen vlastníkem komunikace, nikoliv jejím provozovatelem, tudíž mu nepřísluší jakkoliv provoz regulovat, omezovat či zakazovat. Obvodní soud, jakožto soud první instance, označil požadavek žalobců za nereálný s tím, že si nedovede představit, jak by výkon takového rozhodnutí byl proveden. Přihlédl přitom k faktu, že žalovaný se k věci nestaví pasivně, když realizuje výstavbu tzv. Pražského okruhu, který by měl dopravu alespoň částečně odklonit od postižené oblasti. Tato výstavba je ovšem časově náročná a do té doby musí žalobci obtěžování hlukem strpět. Soud prvního stupně tedy žalobu zamítl.

Na tomto případě můžeme sledovat střet soukromého vlastnictví a práva na jeho ochranu s určitým veřejným zájmem spočívajícím v obecném užívání významné pozemní komunikace. Jeho řešení jistě ovlivní budoucí judikaturu a to, že se nejedná o řešení jednoduché, dokládá mimo jiné rozhodnutí odvolacího soudu. Ten totiž rozhodnutí zcela změnil a vyhověl žalobcům v plném rozsahu. Své rozhodnutí podepírá mimo jiné také o § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví,¹¹⁹ který stanoví, že nejen provozovatel, ale i vlastník pozemní komunikace musí technickými, organizačními a dalšími opatřeními zabránit tomu, aby hluk překračoval hygienické limity. Rozhodnutí sice uznává, že vlastník komunikaci v podstatě „zdědil“ po minulém režimu i s negativními dopady, s kterými nemohl nic udělat, přesto to ale nepokládá za důvod hodný ospravedlnění rušení hlukem. Vybudování Pražského okruhu přitom považuje za řešení časově příliš vzdálené a říká, že po žalobcích nelze spravedlivě požadovat, aby tak dlouho hluk trpěli. Odvolací soud tedy nařídil žalovanému, aby přijal opatření ke snížení hluku na úroveň hygienických limitů a k tomu stanovil lhůtu jednoho roku (což byla dle vyjádření žalovaného naprosto nereálná a neadekvátní lhůta). Předjímá přitom, že nesplnění dané povinnosti je možno vynucovat opakovaným ukládáním pokut.

¹¹⁹ z.č. 258/2000 Sb.

Žalovaný zcela pochopitelně podal dovolání, k čemuž ho opravňovalo mimo jiné rozhodnutí naprosto rozdílné od rozhodnutí soudu prvního stupně. Spor se v dovolacím řízení přenesl převážně do procesně právní roviny a žádné výrazné změny nepřinesl. Rozsudek Nejvyššího soudu¹²⁰ tedy dovolání zamítl.

Dalším a konečně posledním přehodnocujícím rozhodnutím je nález Ústavního soudu.¹²¹ Stěžovatel (dříve žalovaný) k ústavní stížnosti připojil právní expertizu profesora Eliáše, která si vzhledem k jejímu obsahu jistě zaslouží naši pozornost. Ve své práci se totiž Eliáš zabývá právní povahou vlastnictví pozemních komunikací: *„Místní komunikace přikázal zákon do vlastnictví obcí a současně je zatížil veřejnoprávní povinností strpět jejich bezúplatné obecné užívání; v důsledku této povinnosti, spolu s dalšími veřejnoprávními povinnostmi a omezeními, ztrácí obecní vlastnictví pozemní komunikace atributy vlastnické autonomie ve smyslu soukromého práva. Nemá-li obec jinou možnost, než místní komunikaci jako veřejný statek nuceně držet a spravovat, aniž ji může užívat nebo požívat a nakládat s ní ve smyslu § 123 obč. zákoníku, popírá to ve svých důsledcích soukromoprávní povahu jejího vlastnictví.....Zákaz obtěžovat sousedy imisemi je funkčně odůvodněn v těch případech, kdy vlastník věci ze své vůle věc užívá nebo požívá (nebo ji ze své vůle přenechá k užití jinému), popřípadě s věcí jinak nakládá takovým způsobem, že v důsledku toho dochází k obtěžování sousedů nad míru přiměřenou poměrům. V dané věci tomu tak není, vlastník je natolik omezen, že z titulu vlastnického práva nemůže obecné užívání místní komunikace ovlivnit. Vlastník komunikace nevystupuje jako autonomní činitel, nýbrž jako subjekt plně podřízený veřejnoprávní povinností a omezením, který nemá a nemůže mít své vlastnictví pod kontrolou. To vede k závěru, že v takovém případě není pro aplikaci § 127 odst. 1 obč. zákoníku prostor.“* Eliáš tak vnímá vlastnictví jako elastický pojem, který se ohýbá podle toho, co je předmětem vlastnictví. Ač se mi jeví tento postoj v dané věci správným, nemohu se zbavit dojmu, že jde o postoj do značné míry účelový. Ústavní soud se s touto expertízou neztotožnil a to z důvodu jejího rozporu s článkem 11 odstavcem 1. Ústavy, který říká, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.

¹²⁰ sp. zn. 22 Cdo 3281/2008

¹²¹ sp. zn. I. ÚS 541/11

Ústavní soud dále vytýká obecným soudům přílišný formalismus: „*Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup, jehož výsledkem je sofistikované odůvodňování k prosazení zřejmé nespravedlnosti.*“ Říká, že v dané věci je třeba správně interpretovat abstraktní normy a ústavní zásady. Obecné soudy podle něj nedostatečně zohlednily specifika obecného užívání pozemní komunikace, čímž nerespektovaly podmínku pro rozlišení přípustných a nepřípustných zásahů do vlastnického práva (míru přiměřenou poměrům). Došlo tedy k neodůvodněnému upřednostnění ochrany jednoho vlastnického práva před druhým. Ústavní soud tedy shledal ústavní stížnost jako odůvodněnou a konstatoval porušení práva na ochranu vlastnického práva zaručeného Listinou v článku 11 odstavci 1. Ústavní soud dále uvádí další důvody svého rozhodnutí. Uvádí, že stav pozemní komunikace je výsledkem několikaletého vývoje, který mohl být mnohým vedlejšími účastníky (dříve žalobcům) znám již v době nabytí jejich vlastnického práva. Také srovnává obtěžování hlukem se škodou vzniklou vlastníkům nemovitosti v důsledku provozu na pozemních komunikacích, za kterou vlastník komunikace podle zákona¹²² neodpovídá. Mimo jiné také dodává, že vedlejší účastníci jsou jistě také uživateli předmětné místní komunikace. Při svém rozhodování přihlédl Ústavní soud k faktu, že stěžovatel se snaží zmírnit imise hluku budováním protihlukových stěn a úpravami okenních konstrukcí u přilehlých budov, čímž by se hluk měl omezit na „rozumně dosažitelnou míru.“

Ústavní soud tedy konstatoval nesprávnou aplikaci § 127 občanského zákoníku a nezohlednění reálné situace obecnými soudy. Jistě existují argumenty pro i proti všem výše uvedeným soudním rozhodnutím, pokud však zvážíme spravedlivost rozhodnutí a možný dopad těchto rozhodnutí do budoucna, nezbyvá mi než se přiklonit k rozhodnutí soudu prvního stupně a Ústavního soudu. Opačné rozhodnutí by totiž mohlo zakotvit dosti „nebezpečné“ soudní stanovisko. Nebezpečné z důvodu jeho upřednostňování soukromoprávního vlastnického práva před veřejným zájmem, jakým dopravní infrastruktura v moderní společnosti jistě je, a také ukládání povinností, které povinný nemůže splnit sám, ještě ke všemu v nereálném termínu.

¹²² § 27 odst. 4 z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Pozemní komunikace jsou typickým veřejným statkem. Ačkoliv jsou v dnešní době takřka všudypřítomné, jejich právní úprava a právní vztahy, které se jich dotýkají, nejsou vždy zcela jasné a bezvadné. Nezbývá nám tedy než doufat, že soudy u řešení sporných otázek vezmou rozum do hrsti a rozhodnou způsobem, jakým by měl fungovat celý právní systém - tedy ve prospěch společnosti.

3.2.4. Vodní koryta a přilehlé pozemky

Vody, jak už víme, pro svou neovladatelnost nemohou být označovány za věci, tudíž nemohou být ani veřejnými statky. To ovšem neplatí o pozemcích, na kterých se voda vyskytuje, jelikož ty bezesporu věci jsou. Konkrétně se nyní budu zabývat koryty vodních toků, pozemky, které s nimi sousedí, a povinnostmi vlastníků takovýchto pozemků. Domnívám se, že pokud je obecně užíván vodní tok, je současně s ním užíván i pozemek pod ním. Minimálně se ti lidé musí k vodnímu toku nějakým způsobem dostat. Z toho dovozují, že pozemky, na nichž se nalézá vodní tok (vodní koryta) a pozemky přilehlé, na nichž vázne právo průchodu, aby byl zajištěn přístup k vodnímu toku, jsou veřejnými statky.

Vodní zákon, konkrétně § 3 odst. 1. Nám říká: „*Povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují.*“ Vody tedy nejsou předmětem vlastnictví, nejsou ani součástí pozemku. To znamená, že pozemek, na kterém se voda nalézá, má vlastní právní osud a na rozdíl od vod může mít svého majitele. Takovéto vlastnictví je, podobně jako vlastnictví pozemku, na němž se nalézá pozemní komunikace, značně omezeno a vlastník má specifické povinnosti vyplývající ze zvláštních vlastností vod.

„*Vodní toky jsou povrchové vody tekoucí vlastním spádem v korytě trvale nebo po převažující část roku.*“¹²³ Korytem řeky je buď pozemek, který je v katastru nemovitostí evidován jako vodní plocha, nebo ta část pozemku, na které se nalézá dno a břehy koryta až po břehovou čáru určenou nejvyšší možnou hladinou vody, aniž by se vylila. Z vlastnictví pozemku, na němž se koryto nalézá, plynou vlastníkově určitá práva a povinnosti. Musí na svém pozemku strpět břehové porosty, obecné nakládání s vodami, vodní díla vybudovaná v korytě, umístění zařízení ke sledování povrchových a podzemních vod nebo průchod osob podél vodního toku (pokud si nesjednal výjimku se správcem vodního toku), právo průchodu ovšem neplatí u zastavěných a oplocených pozemků. Vlastník musí dále hlásit závady na korytě, odstraňovat z koryta všechny předměty, které by mohly bránit plynulému odtoku vody, a musí umožnit vodoprávnímu úřadu, České inspekci životního

¹²³ § 43 odst. 1 z.č. 254/2001 Sb., vodní zákon

prostředí a správci vodního toku výkon jejich práv. Tato práva spočívají převážně ve vstupu na cizí pozemky a to i bez povolení (pokud k tomu povolení není podle zvláštního předpisu potřeba), případně v odstraňování a zasazování stromů a keřů ve spolupráci s vlastníkem. Vlastníci koryt nejsou jedinými, kterým ze zákona plynou určité povinnosti. Vlastníci pozemků sousedících s korytem mají také své povinnosti, je jich však méně než je tomu u vlastníků koryt. Mají na příklad také povinnost umožnit správci vodního toku výkon jeho oprávnění a strpět na pozemku sledovací zařízení. Jistý rozdíl můžeme spatřit v průchodu cizích osob přes pozemek, kdy zákon říká, že je možný po předchozím projednání. Toto ustanovení je vnímáno tak, že projednání není podmínkou, je pouze oprávněním vlastníka požadovat splnění určitých podmínek ohledně způsobu, času, rozsahu a dalších okolností průchodu.¹²⁴ Povinnost toto strpět opět nemá vlastník zastavěného nebo oploceného pozemku. Výkonem práv osob dohlížejících na vodní toky může vlastníkům vzniknout škoda. Pokud se tak stane, mají právo požadovat náhradu.

Zajímavá situace může vzniknout při povodni, kdy koryto změni svoji polohu a nevrátí se zpět. Vlastník původního koryta či nového koryta, pokud se nechce se současným stavem smířit, může žádat příslušný vodoprávní úřad o povolení navrátit tok do svého původního koryta. Případná realizace by ovšem proběhla na jeho vlastní náklady, stát může pouze případně přispět. Pokud vodní tok vracet nechtějí nebo je jim to zamítnuto, mohou dotčený pozemek (na němž se nalézá dřívější nebo nynější koryto) nabídnout státu, který ho odkoupí (to neplatí, je-li vlastníkem obec). O výši náhrady se zákon nezmiňuje, lze tedy usoudit, že půjde o předmět dohody a pokud se neshodnou, o výši rozhodne soud.¹²⁵

U všech dosud jmenovaných omezení vlastnického práva se jedná o zákonná věcná břemena. Za většinu z nich se neposkytuje náhrada. Některá omezení vlastnického práva jsou ale tak zřejmá a závažná, že neposkytnutí náhrady za ně by bylo jasným porušením článku 11 odstavce 4 listiny. Bezesporu nejzávažnějším zásahem do vlastnického práva je vyvlastnění, jež ve vodním zákoně můžeme také nalézt. Jeho možnost je spojována na příklad s povodněmi a jejich prevencí. Dalším omezením vlastnického práva vyžadujícím náhradu je umístění vodního díla v korytě vodního

¹²⁴ TUREČEK, K. Zákon o vodách s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy. Praha: Soudy, 2003, str. 102.

¹²⁵ Tamtéž, str. 88.

toku. Podobně jako je tomu u umístění elektrického sloupu, jde o trvalé omezení vlastnického práva k části pozemku, který vlastník v podstatě nemůže jakkoliv užívat (ačkoliv užívací práva byla i předtím značně omezena existencí vodního toku). Může jít na příklad o umístění vodní nádrže na vodním toku. Vodní zákon se nezmiňuje o postupu, jakým by měla být určena náhrada, proto se primárně použije dohoda mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem vodního díla. Nedohodnou-li se, o náhradě rozhodne soud. Nejpravděpodobnějším řešením je cestou zřízení věcného břemene.

3.2.5. Jeskyně

Jeskyně jsou z pohledu práva velmi zajímavým předmětem. Jednak není zcela snadné je definovat a také zde máme jejich právní povahu. Dozajista jsou to objekty pevně spojené s pozemkem, jsou to tedy součástí pozemku? Na tyto otázky nám v minulosti dal odpovědi rozsudek Nejvyššího soudu,¹²⁶ který říká, že jeskyně jsou prostory vytvořené v podzemí přírodou, které jsou součástí ložiska nerostů, jež vytváří jejich stěny, respektive vymezují jejich obvod. Pokud se jednalo o ložisko vyhrazených nerostů, byla tedy jeskyně (jako součást věci sdílející právní osud věci hlavní) vlastnictvím státu. Zákon¹²⁷ nám říká, že ložisko nevyhrazených nerostů je součástí pozemku. Pomineme-li tedy nepřesnost ze strany Nejvyššího soudu v jeho konstatování, že jeskyně je součástí součástí věci, pak můžeme konstatovat, že jeskyně byla v těchto případech vlastnictvím majitele pozemku. Tato úprava ale měla mezery, které se negativně mohly projevit v právní praxi. Problém mohl vzniknout v situaci, kdy by se jeskyně nalézala současně pod několika pozemky najednou.¹²⁸

Dosud jsem se vyjadřoval v minulém čase a mělo to svůj důvod. Tím důvodem je novela zákona o ochraně přírody a krajiny č. 218/2004 Sb., která zásadně změnila pohled na jeskyně. Jeskyně jsou nyní definovány jako: „*podzemní prostory vzniklé působením přírodních sil, včetně jejich výplní a přírodních jevů v nich.*“ Před touto novelou byly jako jeskyně vnímány i jevy na povrchu, které byly s jeskyněmi „*v přímé příčinné souvislosti.*“

Nejzásadnější změnou, kterou novela přinesla, bylo ovšem ustanovení § 61 odst. 3: „*Jeskyně nejsou součástí pozemku a nejsou předmětem vlastnictví.*“ Logicky tato úprava vyvolala zásadní otázku - jaká je tedy právní povaha jeskyní? Dle mého názoru se jedná o hmotný předmět, který není tvořen pouze podzemním prostorem, ale i stěnami, kterého ho obklopují a ohraničují. Domnívám se, že jde o předmět ovladatelný a v jistých případech dozajista i užitečný (může být kupříkladu označena za kulturní památku, může sloužit jako atrakce pro návštěvníky nebo může mít jisté léčivé účinky). Z právě vyřčených důvodů vychází můj závěr, že se jedná o

¹²⁶ 22 Cdo 1181/2002

¹²⁷ § 7 z.č. 44/1988 Sb., horní zákon

¹²⁸ KINDL, M. Jeskyně, rybníky a jiné problémy moderní právní úpravy. Právník č.10/2009, str. 1118.

samostatnou věc v právním slova smyslu. Vzhledem k jejímu vynětí z právního styku bych ji pokládal za *res extra commercium*. Vzhledem k faktu, že se nejedná ani o pozemek, ani o stavbu spojenou se zemí pevným základem, půjde o věc movitou. Jak už jsem již v této práci poznamenal, moderní dělení věcí na movité a nemovité má s pohybem už jen pramálo společného.

Druhým možným způsobem jak nahlížet na jeskyně je ten, že je za věci považovat nebudeme. Jedná se totiž o výplň jakéhosi prostoru, která v právu někdy bývá označována za věc a někdy ne. Vzduch, který dýcháme v našem bytě či domě je určitá směsice plynů, která je ohraničena stěnami, za věc ovšem považována není. Jiné to bude s naplněnou svářečskou plynovou lahví, jejíž obsah by se zřejmě za věc označit dal, jelikož může být předmětem právních vztahů. Důsledky neoznačení jeskyně za věc by se odrážely nejviditelněji v objektech zbudovaných uvnitř jeskyně - například nějaké zábradlí, schody a podobně. Pokud by jeskyně byla věc, jednalo by se o součást věci, která nikomu nepatří, a pokud bychom ji za věc neoznačili, šlo by o součásti pozemků, pod nimiž by se tyto objekty nalézaly. K nakládání s takovými předměty by pak nejspíše veřejná správa potřebovala povolení vlastníků, což by vedlo ke zbytečným komplikacím. Také proto bych se přikláněl k označení jeskyní za věci.

Správa jeskyní je vykonávána, podobně jako správa vod, příslušným orgánem státní správy (hlavně Správa jeskyní České republiky). Ačkoliv nikde nenajdeme explicitně vyjádřenou možnost obecného užívání jeskyní, můžeme ji dovodit. Ministerstvo životního prostředí s pomocí svých resortních organizací může prohlašovat jednotlivé jeskyně za zpřístupněné. Poté, co tak učiní, Správa jeskyní České republiky zajišťuje přístup široké veřejnosti za takových podmínek, aby jeskyně nebyly poškozovány. Mnoho jeskyní se také nechá označit za archeologické nálezy. „*Archeologickým nálezem je věc (soubor věcí), která je dokladem nebo pozůstatkem života člověka a jeho činnosti od počátku jeho vývoje do novověku a zachovala se zpravidla pod zemí.*“¹²⁹ V § prvním téhož zákona (o státní památkové péči) se stát zavazuje k vytvoření podmínek ke (mimo jiné) zpřístupnění kulturních památek, za něž se archeologické nálezy jistě nechají označit. V konečném důsledku tedy může

¹²⁹ § 23 odst. 1. z.č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči

široká veřejnost jeskyně navštěvovat - jak jinak bychom také chtěli jeskyně užívat, aniž bychom je poškodili. Z této úvahy jsem dovedl, že možnost obecného užívání zde je, ačkoliv není tak široká jako je tomu na příklad u pozemních komunikací - příčinu můžeme vidět ve zvláštních vlastnostech těchto přírodních úkazů a nutnosti o ně pečovat určitým způsobem, aby zůstaly zachovány. Pokud jeskyně vnímáme jako věci, a já věřím, že je to tak správně, můžeme je tedy bez výčitek označit za veřejné statky.

Stejně jako ostatní veřejné statky má omezující dopad na soukromé vlastnictví. Vlastník pozemku, pod nímž se nalézá jeskyně, je omezen zákonným věcným břemenem, které vyplývá převážně ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto omezení ale může být pouze teoretické. Existují kilometry jeskyní hluboko pod povrchem, o kterých vlastníci pozemků ani neví a bezstarostně svůj pozemek užívají. Vždy bude velmi záležet na poloze dané jeskyně.

Povinnost oznámit nález jeskyně má osoba oprávněná k dobývání nerostných surovin nebo osoba provádějící geologické práce. Povinnost vzniká, pokud k nálezu došlo při výkonu těchto činností a oznamuje se orgánu ochrany přírody. Podobně je stanovena povinnost podle stavebního zákona, kdy osoba provádějící stavbu nalezne archeologický nález nebo chráněnou část přírody. Zde vyvstává otázka, zda jeskyně podléhá pojmu chráněná část přírody. Část přírody to jistě je a ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny také bezpochyby požívá, dala by se tedy dle mého názoru pod tento pojem podřadit. Oznamovací povinnost nikoho jiného jsem při vši snaze nenašel, *a contrario* jsem tedy přesvědčen, že vlastník pozemku, který náhodou našel na svém pozemku jeskyni a neprováděl při tom žádnou z uvedených činností, takovou povinnost nemá.

Oznamovací povinnost není jediná, která z přítomnosti jeskyně na pozemku vyplývá. Hlavní omezení vlastnického práva bude spočívat už jen v povinnosti tento objekt na svém pozemku strpět, o náhradě přitom zákon mlčí (viz také kapitola zabývající se vyvlastněním a prohlášením věcí za *res extra commercium*). Další omezení spočívá v zákazu ničit, poškozovat nebo upravovat jeskyně nebo jinak měnit jejich dochovaný stav. Poslední z mnoha povinností vlastníka, o které se zmíním, je povinnost v případě zamýšleného prodeje nabídnout pozemek související s jeskyní orgánu ochrany přírody.

Jeskyně je tedy věcí vyňatou z právního styku, slouží (ne vždy) obecnému užívání a můžeme ji označit za veřejný statek. Z pohledu vlastníka pozemku, na němž se nachází, jde o omezení vlastnického práva, které se může značně dotknout jeho užívacích práv, přesto ovšem zákon o náhradě za takovéto omezení nemluví, podobně jako když si koupím pozemek, přes který teče řeka (byť o řece přirozeně víme již od začátku).

4. Závěr

Ve své práci jsem si kladl za cíl rozebrat obsah pojmu veřejný statek, k čemuž jsem si vypůjčil definici veřejného statku z návrhu nového občanského zákoníku, která vychází z léty prověřeného obecného zákoníku občanského.

Nejprve jsem tedy musel definovat pojem věc v občanskoprávním smyslu, což se později ukázalo jako stěžejní předpoklad úspěšného nalezení veřejných statků v platném právu. K problematice věcí neodmyslitelně patří i součást a příslušenství k věci. Dále jsem se věnoval věcem vyňatým z právního styku, které v souvislosti s veřejnými statky mají nemalý význam. Také jsem se krátce zmínil o vlastnictví, jedná se totiž o základní majetkové právo, které může být (a bývá) v souvislosti s užíváním veřejných statků omežováno.

Poté jsem se musel vypořádat s vymezením obecného užívání, jež, na rozdíl od ryze soukromoprávního pojmu věc, spadá spíše do práva veřejného. Není reálně možné konkrétněji vymežit subjekty obecného užívání, což je ostatně také jeho znakem. Předmět obecného užívání je dosti široká skupina materiálních statků, která není zcela ustálená a může se časem (zvláště díky vědeckému vývoji) měnit. Ačkoliv kritérium obecného užívání je u těchto statků splněno, ne všechny se nechají nazvat veřejnými statky. Máme zde totiž ještě druhý znak veřejných statků a to ten, že musí být věcmi. Právě tato část charakteristiky nám odděluje veřejné statky od předmětů veřejného užívání. Zatímco tedy ovzduší nebo radiové spektrum jsou předmětem veřejného užívání, veřejnými statky nejsou. V této kapitole si rovněž můžeme povšimnout, že veřejné statky mohou být dosti různorodé. Nezáleží na tom, kdo veřejný statek vlastní (za předpokladu, že ho vůbec někdo vlastnit může) nebo zda jde o předmět přírodní nebo uměle vytvořený. Dle mého názoru veřejnými statky mohou být i věci movité (jeskyně) či hromadné (archeologická sbírka), vždy ovšem půjde o věci individuálně určené a neuzivatelné.

Po rozebrání jednotlivých znaků veřejných statků následují kapitoly čistě teoretická a historická. V kapitole zabývající se teorií veřejného užívání a jeho předměty se vracím zhruba na přelom 19. a 20. století, kdy probíhala debata na toto téma. Nastiňuji přitom názory několika právních vědců, zejména pak Janovského.

V historické kapitole se věnuji osudu veřejného statku v našich zemích od roku 1811 do současnosti. Budoucnost předvídat nelze, je však pravděpodobné, že pojem veřejného statku, který v současném právním řádu chybí, bude opět oživen v novém občanském zákoníku.

V poslední kapitole vycházím z poznatků, které byly o veřejných statcích učiněny v předcházejícím textu, a spojuji je s pozitivní úpravou a praxí. Zaměřuji se přitom na střet veřejného užívání a vlastnických práv, která jsou (nebo mohou být) v konečném důsledku omezena. Popisuji nejprve omezující prostředky, s nimiž disponuje veřejná moc. Tím nejcitelnějším je jistě vyvlastnění, které znamená faktický zánik vlastnického práva. Vyvlastnění je vzhledem k citlivosti takového zásahu považováno za *ultima ratio* a jsou dány pevné podmínky, bez jejichž splnění nelze tento úkon provést. Do jisté míry nejdiskutabilnější je podmínka přítomnosti veřejného zájmu. Dalším omezením, jež je spojováno s veřejnými statky, je zákonné věcné břemeno. Velmi zajímavé je jeho srovnání s občanskoprávním věcným břemenem. Předmětem mého zkoumání v této kapitole byla také náhrada škody, která by podle textu článku 11 Listiny měla příslušet za jakékoliv omezení vlastnického práva. Skutečnost je ovšem jiná, jelikož mnohá z omezení vlastnických práv spojená s veřejnými statky jsou bez náhrady. Touto otázkou jsem se tedy zabýval a došel k závěru, že myšlenka odškodňování za každé omezení vlastnického práva je nereálná, proto musíme rozeznávat méně závažné zásahy do práv od těch závažnějších, za které je skutečně nutné náhradu přiznat.

Dále v poslední kapitole podrobněji rozebírám jednotlivé veřejné statky. Tato část dokazuje, že zkoumání právní povahy veřejných statků není problémem pouze teoretickým, nýbrž i značně praktickým. Důkazem toho jsou mimo jiné i nastíněná soudní rozhodnutí, která bezpochyby ovlivní budoucí nahlížení judikatury na vztahy vznikající v souvislosti s vlastnictvím a provozováním pozemních komunikací. Právní povaha vod, jakožto dalšího veřejného statku, kterému se věnuji podrobněji, je na rozdíl od pozemních komunikací zcela jasná, je totiž explicitně upravená zákonem. Proto jsem se rovnou mohl zaměřit na otázku, která práva a jakým způsobem jejich užívání omezuje. Posledním veřejným statkem, na nějž jsem se zaměřil, byly jeskyně. Ačkoliv zákon staví jejich právní povahu, podobně jako u vod, nebylo tomu tak vždy a jistě nám to nebrání v úvahách, jak jinak by se na jeskyně

dalo pohlížet. V této souvislosti musím poděkovat Správě jeskyní České republiky, zejména pak řediteli - panu Hromasovi, za konzultaci závěrů, ke kterým jsem při svém zkoumání došel.

Jak už jsem již v této práci poznamenal, veřejný statek je tak zajímavým předmětem bádání hlavně kvůli faktu, že se pohybuje v průniku práva veřejného a soukromého. Ačkoliv má toto dělení práva i své odpůrce, jeho praktický dopad je neoddiskutovatelný.

Na úplný závěr bych rád podotkl, že přestože v současnosti český právní řád institut veřejného statku nezná, tento fenomén patří do každé společnosti a jeho místo v právním řádu by bylo (a nejspíše bude) jistě opodstatněné.

Summary

It is not an easy task to write an English summary, because of a big difference between continental law and common law systems. One of the reasons is that the common law does not include a precise equivalent for the Czech term „veřejný statek.“ It is not important how we call things, but how we grasp it. The most similar term to “veřejný statek” is public good.

In this work the term public good is discussed, its characters, history and impact on the law practice. It is a deep topic because it is partly regulated by both administrative and civil law, where both of them are based on different principles.

There are two conditions for an object to be considered public good. The first one is to be regarded as a thing from the law point of view. According to the Czech law the question what is and what is not a thing is not always easy to answer. The second condition is the thing’s purpose. Public good is meant to be used by unlimited range of users.

A public good could be owned by either a public institution, no one or it can be considered a private property. In all cases there may be some ownership limitations due to the public usage of public good. The most common limitation lies in the obligation of the owner to stand something. Czech Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms sets down that every limitation of an ownership has to be substituted. However it is unfeasible, so there must be a distinguishing between minor interventions and more serious ones, which really deserve damages.

Public good is not regulated by legislation at the moment. It is and has always been a part of everyday life, however. It was regulated by the Civil Code of Austria enacted in 1811. This act was in force until 1951. It is clear that public good has its place not just in our lives, but also in law, which should actually reflect the reality. Therefore it is a good step to set public good down again in in the new civil code, which is being enacted these days.

Seznam literatury

a) knižní publikace

DROBNÍK, J., DVOŘÁK, P. Lesní zákon komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010, ISBN 978-80-7357-425-3

FIALA, J.; KINDL, M. a kol. Občanské právo hmotné, 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-228-8

HÁCHA, E.; HOETZL, J.; WEYR, F.; LAŠTOVKA, K.. Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Praha. Eurolex Bohemia, 2000, ISBN 80-902752-6-5

HAVLAN, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. Praha: C. H. Beck, 2008, ISBN 978-80-7179-617-6

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2

JANOVSKÝ, J. Teorie veřejného vlastnictví. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1927

KNAPP, V. Československé občanské právo: Vysokoškolská učebnice, svazek 1. Praha: Orbis, 1974

MIKO, L. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny komentář. Praha: C.H.Beck, 2005, ISBN 80-7179-904-1

PEKÁREK, M. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny komentované znění, Brno: Masarykova univerzita, 2000, ISBN 80-210-2376-7

PSUTKA, J. Odpovědnost za ekologické škody v občanském právu, Praha: Wolters Kluwer, 2011, ISBN 978-80-7357-559-5

RANDA, A. Právo vlastnické. 6. vydání. Praha: Česká akademie Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění, 1917

ROUČEK, F.; SEDLÁČEK, F. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému díl II. Praha: Linhart, 1935

ŠVESTKA, J.; SPÁČIL, J.; ŠKÁROVÁ, M.; HULMÁK, M. a kol. Občanský zákoník I komentář, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-108-6

ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK J. Občanské právo hmotné, 5. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009, ISBN 978-80-7357-466-6

TUREČEK, K. Zákon o vodách s rozšířeným komentářem a prováděcími předpisy. Praha: Soudy, 2003, ISBN 80-903134-3-4

b) odborné články

BALÁK, F. K povaze vlastnictví pozemní komunikace. Právní rozhledy č. 20/2008

BÍLKOVÁ, J. K podzemní stavbě jako samostatné věci v právním smyslu. Právní rozhledy č. 12/2011

ELIÁŠ, K.. Stálost vlastnického práva a jeho proměny. Právní rádce č. 4/2009

HADRLICA, J. Tak zvaná zákonná věcná břemena a věcná břemena podle občanského práva. Správní právo č. 8/2006

HAVLAN, P. Tak zvané veřejné vlastnictví, Právník č. 8/1997

KINDL, M. Zase jednou (nebo dvakrát) res extra commercium. Právník č. 12/2003

KINDL, M. Jeskyně, rybníky a jiné problémy moderní právní úpravy. Právník č.10/2009

KOCOUREK, T. Vyvlastnění a jeho vztah k ochraně životního prostředí. Správní právo č. 5/2009

KRECHT, J. K právní povaze povrchových vod v čs. právu, Správní právo č. 8/1989

KRECHT, J. Poznámka k vlastnictví vod, Právník č. 6/1997

KRECHT, J. K vlastnictví vod, Právník č. 10-11/1997

MALENOVSKÝ, J. Od „res communis omnium“ ke „společnému dědictví lidstva“, Právník č. 6/1978

ONDŘEJ, J. Kdo vlastní Měsíc?, Právník č. 5/2003

TOŠNER, O. Veřejný zájem a jeho normování zákonem. Právník č. 3/2009

c) právní předpisy

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

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

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

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

Zákon č. 344/1990 Sb., o katastru nemovitostí České republiky

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství

Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon

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

Zákon č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích

Kosmická smlouva z roku 1967 vyhlášená pod č. 40/1968 Sb.

Zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči

Zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích

Zákon č. 458/200 Sb., energetický zákon

Zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší

d) judikatura

Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 3 Cdo 95/92

Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 597 SJS/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2534/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 37/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 911/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 2772/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1624/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 52/2002

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1181/2002

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1324/2003

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 33Odo 1253/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1118/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 691/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3281/2008

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 537/2010

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/93

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/97

Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 483/01

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/04

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 541/11

e) ostatní

<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>

www.nsoud.cz

www.jeskynecr.cz

www.obcanskyzakonik.justice.cz