

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Veřejný prostor jako institut správního práva

Zpracoval: Vojtěch Stříhavka

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Plzeň, 2022

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, říjen, 2022

Vojtěch Stříhavka

Poděkování

Na tomto místě bych velmi rád poděkoval vedoucímu mojí diplomové práce prof. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc., za vedení této práce. Zejména děkuji za spolupráci při volbě tématu a obsahu jednotlivých kapitol.

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK	6
ÚVOD	1
1 DEFINICE VEŘEJNÉHO PROSTORU	3
1.1 Vývoj institutu veřejného prostranství	3
1.1.1 Právní předpisy	3
1.1.2 Nález ÚS ČR ve vztahu k prohlášení ústavnosti či protiústavnosti právní úpravy veřejných prostranství	5
1.1.2.1 <i>K protiústavnosti § 34 zákona o obcích</i>	8
1.1.2.2 <i>K protiústavnosti § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích</i>	10
1.1.2.3 <i>Závěrem k tomuto nálezu ÚS ČR</i>	10
1.2 Vlastnictví veřejného prostranství	11
1.3 Veřejná prostranství a jejich neomezená přístupnost	12
1.4 Co nelze považovat za veřejné prostranství	14
2 VZNIK, UŽÍVÁNÍ A ZÁNİK VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ	17
2.1 Vznik veřejných prostranství	17
2.2 Užívání veřejných prostranství	18
2.2.1 Obecné užívání veřejných prostranství	19
2.2.2 Zvláštní užívání veřejných prostranství	21
2.2.2.1 <i>Zákon o místních poplatcích</i>	22
2.2.2.2 <i>Přípustnost souběhu nájmu a místního poplatku</i>	24
2.2.2.3 <i>Shromažďovací právo a veřejná prostranství</i>	25
2.3 Omezení užívání veřejných prostranství během pandemie způsobené onemocněním covid-19	27
2.4 Zánik veřejných prostranství	30
2.4.1 Zánik veřejného prostranství jeho neužíváním	31
2.4.1.1 <i>Obecné úvahy nad aplikováním „dlouhodobosti“ neužívání veřejného prostranství na zánik veřejného užívání</i>	31
2.4.1.2 <i>De lege ferenda úvahy jako naplnění principu právní jistoty</i>	32
2.4.1.3 <i>Odůvodnění návrhu nového znění § 34 zákona o obcích</i>	33
2.4.2 Zánik veřejného prostranství nesplněním zákonné definice	36
2.4.2.1 <i>Zánik veřejného prostranství změnou územního plánu</i>	36
2.4.2.2 <i>Zánik veřejného prostranství v judikatuře</i>	38
3 VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ VE VLASTNICTVÍ OBCÍ A JEJICH UŽÍVÁNÍ	41
3.1 Péče o veřejná prostranství ze strany obce jakožto řádného hospodáře	41
3.2 Obecní restituce	43

3.2.1	Proč vůbec muselo dojít k obecním restitucím?	43
3.2.2	Zákon o obecních restitucích	45
3.2.2.1	<i>Vznik a obsah zákona o obecních restitucích</i>	45
3.2.2.2	<i>Účel zákona o obecních restitucích</i>	46
3.3	Poskytování veřejného prostranství pro účely podnikání	48
3.4	Zábor veřejného prostranství obcí	50
4	OCHRANA VEŘEJNÉHO PROSTORU	53
4.1	Zajištění veřejného pořádku prostřednictvím OZV jako způsob ochrany veřejného prostranství	53
4.2	Kamerový systém jako prevence před poškozováním veřejných prostranství	56
4.3	Shrnutí k ochraně veřejných prostranství	57
5	VYBRANÁ VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ VE MĚSTĚ DOBŘANY A MOŽNOST JEJICH VYUŽITÍ ZE STRANY OBČANŮ	58
5.1	Šlovický vrch	59
5.2	Brentnerovy sady	60
5.3	Lesopark Martinská stěna	60
5.4	Multifunkční hřiště	61
5.5	Shrnutí k veřejným prostranstvím ve městě Dobřany	62
	ZÁVĚR	63
	RESUMÉ	66
	SEZNAM ZDROJŮ	67

SEZNAM ZKRATEK

ABGB	zákon č. 946/1811 Sb. zák. soud., obecný zákoník občanský, ve znění účinném do 31. 12.1965
ČR	Česká republika
lesní zákon	zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
Listina	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
občanský zákoník	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
MV ČR	Ministerstvo vnitra ČR
NS ČR	Nejvyšší soud České republiky
NSS ČR	Nejvyšší správní soud České republiky
OZV	obecně závazná vyhláška
ShrZ	zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
stavební zákon	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
ÚS ČR	Ústavní soud České republiky
Ústava ČR	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
zákon o místních poplatcích	zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o obcích	zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů
zákon o obecních restitucích	zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů

zákon o ÚS

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění
pozdějších předpisů

ÚVOD

Veřejné prostranství, resp. veřejný prostor obecně, je významným institutem veřejného práva, jehož prostřednictvím se realizuje nejenom veřejný život, ale i život soukromý. Důvodem pro toto tvrzení je, že mnoho lidí se se svou rodinou, svými blízkými a přáteli setkává právě na náměstích, potkávají se v ulicích, navštěvují městské parky atp. Ovšem málokdo řeší, kdo je provozovatelem těchto veřejných prostranství, natož aby uživatele takových prostor napadlo, kdo je může vůbec vlastnit. V myslích mnoha lidí doposud totiž zůstává zažitá, že všechny parky, ulice, tržiště či veřejná zeleň jako takové jsou ve vlastnictví obcí. Toto přesvědčení je důsledkem období vlády Komunistické strany Československa, která veškerý soukromý majetek, jakožto právní institut, zrušila. Ke změně právního stavu pak došlo po roce 1989. Ovšem málokdo návrat institutu soukromého vlastnictví akceptoval a pochopil i v tom slova smyslu, že veřejná zeleň v podobě lesů či luk, parků, ulic či tržišť mohou mít vlastníky odlišné od obcí či státu.

Důvodem volby tohoto tématu je, že veřejná prostranství, jejich využívání a péče, jsou v posledních několika letech velmi řešeným tématem. Navíc, jak již bylo zmíněno výše, mnoho lidí si neuvědomuje, že v právním slova smyslu se vlastnické právo k některým veřejným prostranstvím vrátilo v rámci restitucí svým původním majitelům či jejich právním nástupcům. V nedávné minulosti byl i velmi řešen zábor veřejného prostranství provozovateli restauračních zařízení. Během celosvětové pandemie vyvolané onemocněním covid-19, SARS-CoV-2, byla veřejná prostranství, a i přístup na ně, poměrně striktně limitována. Lidé se mohli vesměs svobodně pohybovat pouze na svém soukromém majetku, který ale zároveň nebyl veřejným prostranstvím. Problematická je i existence veřejných prostranství na soukromých pozemcích, tedy mimo ty, které vlastní veřejnoprávní korporace.

V rámci diplomové práce si kladu za cíl zodpovědět níže uvedené otázky, které neodmyslitelně souvisí s užíváním veřejného prostranství a existencí tohoto správně-právního institutu jako takového:

- a) Je užívání veřejného prostranství v konfliktu s vlastnickým právem soukromých osob?
- b) Je možné omezit přístup na veřejná prostranství v souladu s právním řádem?
- c) Jaká omezení přístupu na veřejná prostranství nelze akceptovat jako legitimní?
- d) Poskytuje současná právní úprava dostatečnou právní oporu pro ochranu veřejných prostranství?

Zodpovězení výše uvedených otázek je klíčové i pro další *de lege ferenda* úvahy a jsou brány jako hlavní výzkumné otázky celé diplomové práce. Samotný institut veřejných prostranství je totiž ne zcela jasně definovaným institutem, který není mimo § 34 zákona o obcích přesněji vymezen. Pouze několik málo dalších právních předpisů operuje s pojmem „veřejná prostranství“. Jako příklad lze uvést zákon o místních poplatcích, stavební zákon či zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, či lesní zákon. S aplikací pojmu veřejná prostranství s ohledem na institut vlastnictví pak pracuje zejména judikatura ÚS ČR, která bude v rámci jednotlivých kapitol této diplomové práce blíže rozvedena a okomentována. Nelze však opomenout ani judikaturu NS ČR či NSS ČR, která bude, jakožto argumentační vodítko, užitá pro *de lege ferenda* úvahy, jež budou aplikovány v rámci jednotlivých kapitol, resp. podkapitol. Tím se tato diplomová práce odlišuje od typické struktury, která je pro diplomové práce na právnických fakultách často užívána. Dále bude zejména recentní soudní judikatura aplikována na ty právní otázky, které dokáží vyvolat právní dopady i do soukromého práva. To s ohledem na charakter veřejných prostranství není možné zcela opomenout či pouze okrajově zmínit.

1 DEFINICE VEŘEJNÉHO PROSTORU

Veřejný prostor nemá svou zákonnou definici. Ovšem lze jej s ohledem na § 34 zákona o obcích definovat jako fyzické vymezení prostoru, který je k dispozici pro užívání veřejnosti a slouží tedy k obecnému užívání předem neomezenému okruhu uživatelů.¹

Pokud se hovoří o veřejném prostoru, chápe se tím zpravidla takové vymezení prostoru, který je odlišný od prostoru soukromého. Veřejný prostor lze však chápat i jako pojem „veřejná prostranství“. Právě institut veřejných prostranství svou legální definici má. Tato je zakotvena v § 34 zákona o obcích. Dle uvedené právní normy se veřejným prostranstvím rozumí 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. Pro úplnost lze dodat, že i komentářová literatura označuje veřejná prostranství pojmem „prostory“. Konkrétně komentářová literatura označuje veřejná prostranství za prostory, které slouží „*obecnému užívání předem neomezeným okruhem uživatelů*.“² Z pohledu odborné literatury lze tedy zastávat názor, že pojem „veřejný prostor“ a pojem „veřejná prostranství“ mají totožný význam. Proto i v následujících kapitolách bude o veřejném prostoru pojednáváno jako o veřejném prostranství. K pojmu „prostor“ obecně lze doplnit, že pokud k němu není připojen přívlastek „veřejný“, jedná se o pojem obecnější, než je pojem „veřejné prostranství“. Stejnou autorskou zkratku lze aplikovat v případě pojmu „soukromé prostranství“.

1.1 Vývoj institutu veřejného prostranství

1.1.1 Právní předpisy

Institut veřejného prostranství nebyl právnímu řádu znám do účinnosti i v současnosti platného zákona o místních poplatcích. Obdobná definice veřejného prostranství, která je dnes obsažena výhradně v § 34 zákona o obcích, byla původně začleněna pouze do § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích. Toto

¹ HEJČ, D.: § 34 [Veřejné prostranství]. In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 185.

² Ibidem, s. 185.

ustanovení, ostatně jako celý zákon o místních poplatcích, nabylo účinnosti dne 1. 1. 1991.

Dle uvedeného ustanovení zákona o místních poplatcích zněla definice veřejných prostranství takto: „Veřejným prostranstvím podle tohoto zákona jsou zejména náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace.“ S účinností od 1. 7. 1994, kdy byl zákon o místních poplatcích novelizován zákonem č. 48/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, byla definice veřejných prostranství rozšířena.

Čl. I bod 7. uvedeného zákona č. 48/1994 Sb., rozšířil definici veřejných prostranství tak, že celá definice zněla takto: „Veřejným prostranstvím podle tohoto zákona jsou zejména náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň, jakož i další prostory přístupné každému bez omezení.“ Přibyla tak slova parky a veřejná zeleň, jakož i další prostory přístupné každému bez omezení. Celá definice veřejných prostranství pak byla zakotvena v § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích. K odstranění definice veřejných prostranství ze zákona o místních poplatcích pak došlo novelou, provedenou zákonem č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon nabylo účinnosti dne 1. 1. 2004.

S účinností od 12. 11. 2000 obsahoval český právní řád dvě legální definice veřejných prostranství. V uvedený den totiž nabylo účinnosti § 34 zákona o obcích. Tento právní stav trval až do 31. 12. 2003. Ovšem rozdíl mezi obdobnými definicemi veřejného prostranství, kdy první byla obsažena v zákoně o místních poplatcích, a druhá tedy v zákoně o obcích, byl, že definice ve smyslu § 34 zákona o obcích byla obecná. Dle § 34 zákona o obcích byla a jsou veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Jelikož tedy definice veřejných prostranství dle zákona o obcích neobsahovala sousloví „pro účely tohoto zákona“, bylo a je o ní možné hovořit jako o definici obecné, kterou lze aplikovat

na celý právní řád ČR. Předchozí právní úprava, která se dotýkala obcí a jejich orgánů, institut veřejného prostranství znala, avšak nedefinovala jej.³

1.1.2 Nález ÚS ČR ve vztahu k prohlášení ústavnosti či protiústavnosti právní úpravy veřejných prostranství

Výše uvedený právní stav neunikl pozornosti tehdejšího zákonodárského sboru. Dne 21. 8. 2002 byl k ÚS ČR doručen návrh skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky⁴ na zrušení § 34 zákona o obcích a § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích.^{5,6} Navrhovatel označil § 34 zákona o obcích jako definici veřejného prostranství, která obsahuje demonstrativní výčet těchto prostor a definici obsaženou v § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích jako definici tzv. zvláštního užívání veřejného prostranství. Navrhovatel spatřoval rozpor uvedených ustanovení s ústavním pořádkem z důvodu, že jsou v kolizi s čl. 11 odst. 2 Listiny, jelikož napadená ustanovení *„podle navrhovatele výrazným způsobem zasahují do vlastnického práva garantovaného českým ústavním pořádkem. Definici veřejného prostranství v zákoně o obcích a v zákoně o místních poplatcích považuje navrhovatel za příliš širokou, neboť připouští, aby byl za veřejné prostranství prohlášen i soukromý pozemek, pokud splňuje zákonem stanovené podmínky, a to dokonce i bez souhlasu vlastníka dotčeného pozemku. Podle navrhovatele by takovéto prohlášení soukromého pozemku za veřejné prostranství mělo charakter protiústavního omezení vlastnického práva. Vlastnické právo je podle navrhovatele právem, které nesmí být nikterak porušeno. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Prohlášení pozemku za veřejné prostranství není ovšem s žádnou náhradou spojeno. Navrhovatel dále odkázal na skutečnost, že podle zákona o místních poplatcích obec sama pro účely poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa mající povahu veřejného prostranství, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.“*⁷

³ Viz blíže zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 11. 11. 2000.

⁴ Dále jen jako „navrhovatel“.

⁵ Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

⁶ Tento nález ÚS ČR byl mj. vydán se Sbírce zákonů a mezinárodních smluv pod č. 211/2005 Sb., a to s účinností od 30. 5. 2005.

⁷ Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

ÚS ČR vyzval dle § 69 odst. 1 zákona o ÚS Senát Parlamentu ČR a Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR jako celek, aby se k návrhu, který předložil navrhovatel, vyjádřili jako účastníci řízení.

Dle Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR jako celku, se pojem „veřejná prostranství“ objevuje v přibližně 138 právních předpisech, a to včetně již neúčinného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 11. 11. 2000. Samotnou existenci § 34 zákona o obcích navrhovatel označil jako úmysl zákonodárce, který měl odstranit mezeru, jež spočívala v odstranění neexistence definice pojmu veřejného prostranství. Uvedený pramen byl řádně schválen a celý, i v současnosti účinný, zákon o obcích byl přijat v přesvědčení, že je v souladu s ústavním pořádkem ČR. Ke zvláštnímu režimu veřejného prostranství dále Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR dodala, že tento zvláštní režim „(...) působí v zásadě vůči třetím osobám, kterým např. ukládá či zakazuje určité chování, upravuje platbu místního poplatku z jeho užívání, odstraňování komunálního odpadu z těchto prostor atd.“⁸ Ani Senát nespatořoval v napadených ustanoveních protiústavnost.

Senát k obsahu návrhu dodal, „že definice obsažená v § 34 zákona o obcích vymezuje pojem veřejného prostranství pro potřeby výkonu kompetencí, které jsou obcím svěřeny zákonem. Je to kupříkladu rozhodování obcí v souvislosti s označováním veřejných prostranství, oprávnění ukládat na základě obecně závazných vyhlášek povinnosti k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, k ochraně životního prostředí a udržování čistoty, jakož i oprávnění ukládat pokuty za správní delikty související s udržováním pořádku na veřejných prostranstvích. Obec zde vystupuje nikoliv jako právnická osoba soukromého práva, ale jako veřejnoprávní korporace ve smyslu čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky (...), jejímž úkolem je chránit zájmy svých občanů a zájem veřejný. Podstatou těchto kompetencí je právní regulace chování osob v prostorách přístupných na území obce každému bez omezení, a to v případech, kdy, v souladu se zákonem, je na této regulaci veřejný zájem. Určení pozemku jako veřejného prostranství není ponecháno na libovůli obce. Pro označení pozemku jako veřejného prostranství nemůže být rozhodující vlastnický vztah, ale jedině jeho

⁸ Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

povaha umožňující fakticky přístup na pozemek každému z důvodu absence omezujících zásahů ze strany vlastníka. Pouze při splnění této podmínky jsou ze zákona naplněny znaky veřejného prostranství. Upřednostnění individuálního zájmu vlastníka veřejného prostranství by vedla k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na niž je veřejný zájem, a tak i k omezení výkonu územní samosprávy zaručené Ústavou. Slova ‚a další prostory přístupné bez omezení‘, obsažená v napadeném ustanovení, nelze vyložit jinak, než že nejde o jakékoliv prostory, tj. ‚jiné prostory‘, ale že jde o prostranství mající obdobný charakter jako ‚náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň‘. “⁹

K vyjádření účastníků řízení lze tedy shrnout, že v ústavní žalobou napadených ustanoveních nespatořovali protiústavnost. K případné protiústavnosti uvedli, že tuto nelze v § 34 zákona o obcích a v § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích spatřovat, jelikož samotná definice pojmu „veřejná prostranství“ se opírá o základní úkol chránit zájmy svých občanů a zájem veřejný, který obcím, jakožto veřejnoprávním korporacím, vyplývá přímo z čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR. Samotný účel poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství je dán historicky. Pokud by zvláštní užívání veřejných prostranství nemělo jiný právní režim, zejména ve smyslu ekonomického tlaku, mohlo by být upřednostňováno před užíváním obecným. Ovšem to by bylo v rozporu s veřejným zájmem a nejspíše i s ochranou vlastnického práva jako takového.

Účastníci řízení dále zdůraznili, že pokud by byl poplatkem zatížen i sám vlastník daného prostoru, který jej využívá pro vlastní potřebu, jevil by se případný poplatek za zjevně nespravedlivý. Vlastník daného prostoru by měl být pouze povinen takový prostor, který je označen jako veřejné prostranství, zpřístupnit i třetím osobám na nezbytně dlouhou dobu. K placení poplatku vlastníkem výše rozváděného prostoru účastníci řízení dodali, že na něj „(...) lze též pohlížet jako na povinnost platit ‚zvláštní majetkovou daň‘, od které může být za podmínek stanovených vyhláškou obce ve smyslu § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb. poplatník osvobozen nebo mu může být poskytnuta úleva. Je na zvážení, zda takové osvobození či úleva by neměly být dány přímo zákonem.“¹⁰

⁹ Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

¹⁰ Ibidem.

ÚS ČR při vyhodnocování protiústavnosti rozdělil posuzování obou dotčených ustanovení na dvě skupiny. Zvlášť tedy posuzoval případnou protiústavnost § 34 zákona o obcích, a zvlášť pak případnou protiústavnost § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích.

1.1.2.1 K protiústavnosti § 34 zákona o obcích

Co se týče § 34 zákona o obcích, ÚS ČR shrnul, že jeho znění není protiústavní. K samotné historii pojmu „veřejné užívání“ ÚS ČR konstatoval, že tento pojem se v podobě pojmů „věc v obecném užívání“, „věc volná“, „obecní statek“, „veřejný statek“ apod. objevoval již v ABGB, konkrétně v § 287 ABGB.¹¹ Dle komentáře ke znění § 287 ABGB „(...) byly tedy veřejným statkem nemovité věci, které správními předpisy (zákonem nebo výrokem příslušného orgánu) byly určeny k veřejnému užívání. Jednalo se o veřejné vody a veřejné cesty (silnice, ulice, mosty, náměstí, sady a jinaké cesty), tj. věci patřící veřejným územním korporacím, tedy veřejný statek v užším smyslu slova. Za veřejný statek v širším smyslu slova byly považovány věci popsané shora (tedy patřící veřejným územním korporacím), ale též věci, které byly ve vlastnictví soukromníka. Obecné užívání bylo pro vlastníka veřejného statku omezením veřejnoprávním. V jeho vlastnictví zůstala věc celá, pokud výrokem příslušného úřadu přestala být veřejným statkem. O tom, zda věc je veřejným statkem, co náleží k obecnému užívání a zda zřízením určitého práva není omezeno obecné užívání, rozhodovaly správní úřady.“¹²

ÚS ČR tento závěr komentářové literatury dále vyhodnotil i s dobovou judikaturou. Na základě historického výkladu institutu veřejného prostranství, resp. veřejného statku, ÚS ČR shrnul, že při použití historického výkladu právních norem lze užívání veřejného prostranství ve vlastnictví soukromých osob hodnotit jako historickoprávní institut, který má své kořeny, byť byl původně označen jinými slovy, resp. souslovími. Z materiálního hlediska se však jednalo o totožné právní pojmy.¹³

¹¹ Pojem „veřejný statek“ se v občanském právu objevuje dodnes. V současnosti jej zakotvuje § 490 občanského zákoníku.

¹² Nález ÚS ČR ze dne 22. 3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

¹³ Ibidem.

Obce jsou při stanovování prostorů, které jsou v OZV označeny jako veřejná prostranství, vázány nejenom zákonem o obcích, nýbrž také celým systémem územního plánování a stavebního řízení. ÚS ČR tedy s ohledem na existenci historického vývoje institutu veřejného užívání veřejných prostranství a jeho potřebnost i pro právní řád ČR jako celek nemohl označit znění § 34 zákona o obcích za příliš široký. Pokud totiž má určitý prostor charakter jako náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň, lze je chápat jako tzv. jiné prostory, které za veřejná prostranství označuje napadené ustanovení § 34 zákona o obcích. Dále k tomuto ÚS ČR uvedl, že *„vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem. Např. by to negativně zasáhlo rozhodování obcí v souvislosti s označováním veřejných prostranství, oprávnění ukládat na základě obecně závazných vyhlášek povinnost k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, k ochraně životního prostředí a udržování čistoty, jakož i oprávnění ukládat pokuty za správní delikty související s udržováním pořádku na veřejných prostranstvích. Řada aspektů této veřejnoprávní regulace ostatně vlastníka nijak nezatěžuje, ale naopak mu jeho právní postavení jako vlastníka takového pozemku zlepšuje.“*¹⁴

K narušení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny ve smyslu nemožnosti zasáhnout do prohlášení prostoru za veřejné prostranství, které vlastní soukromý vlastník, nikoli veřejnoprávní korporace, ÚS ČR konstatoval, že porušení čl. 11 Listiny v § 34 zákona o obcích nespátřuje. Tento postoj ÚS ČR opřel zejména o vlastnické právo ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny. Uvedený odstavec čl. 11 Listiny stanoví, že vlastnické právo není absolutní ve smyslu neomezeného právního panství nad věcí a lze jej omezit, jelikož má plnit i jiné funkce. Pokud tedy soukromý pozemek splňuje všechny znaky veřejného prostranství tak, jak jej definuje § 34 zákona o obcích, je vlastník takového pozemku povinen strpět, že jej obec prostřednictvím OZV prohlásí za veřejné prostranství.¹⁵

¹⁴ Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

¹⁵ Ibidem.

Dále ÚS ČR stanovil, že obec na určené veřejné prostranství není oprávněna „vstupovat“ libovolně, neboť je vázána principem enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. ÚS ČR v tomto smyslu odkázal na možnost přezkumu ústavnosti OZV dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR. Podle ústavního pořádku ČR tedy existuje dostatečná kontrola toho, že obec nepřekročí hranice své kompetence, které jí svěřuje právní řád ČR jako celek.¹⁶

1.1.2.2 K protiústavnosti § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích

Navrhovatel § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích označil jako protiústavní, jelikož dle jeho současného znění umožňuje, „(...) aby vlastník prostoru obcí označeného jako veřejné prostranství byl nucen platit poplatky za zvláštní užívání veřejného prostranství.“¹⁷ K tomuto ÚS ČR dodal, že postup, kterým by docházelo k vynucování si platby ze strany správce místního poplatku, tedy obce, resp. obecního úřadu, za zvláštní užívání veřejného prostranství vlastníkem, by byl zjevně protiústavní. Protiústavnost by ÚS ČR v tomto případě spatřoval v rozporu s ochranou vlastnictví.

Jelikož však bylo v době projednávání navrhovatelem napadené znění ustanovení § 4 odst. 2 zákona o místních poplatcích zrušeno, ÚS ČR v této části řízení zastavil. Tento postup ÚS ČR nařizuje přímo § 67 odst. 1 zákona o ÚS.

1.1.2.3 Závěrem k tomuto nálezu ÚS ČR

Obecně lze k postoji ÚS ČR shrnout, že ÚS ČR musel najít dostatečnou ústavní proporcionalitu mezi soukromým a veřejným zájmem.¹⁸ Závěr, ke kterému došel, lze označit jako za dostatečně proporcionální s ohledem na zájmy, které byly proti sobě postaveny, a dále za s ústavním pořádkem ČR souladným. ÚS ČR se na rozdíl od navrhovatele věnoval i samotnému historickému vývoji institutu veřejného užívání. Byť byl v historii soukromý majetek chráněn zcela

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

¹⁸ Veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem. Zároveň za veřejný zájem nelze označit vše, co je zájmem kolektivním (nález ÚS ČR ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95). To, co lze chápat za soukromý zájem, lze označit za takový zájem, který vyhovuje především jednotlivci a je v jeho prospěch. Obecně se jedná o opak veřejného zájmu (souhlasně viz GERLOCH, A.: Veřejný zájem. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009).

jinak, dokázal ÚS ČR najít souvislost, která byla ze strany navrhovatele opomíjena.

Závěr ÚS ČR by nebylo možné zpochybnit ani v současnosti, byť od vydání nálezu uplynulo více jak 17 let. Veřejná prostranství a jejich užívání jsou totiž i v současnosti velmi důležitou součástí veřejného, ale i soukromého života. Bez existence veřejných prostranství a možnosti jejich obecného užívání by bylo možné např. namítat i porušení čl. 14 odst. 1 Listiny, tedy narušení práva na svobodu pohybu. Svobodu pohybu lze totiž omezit např. jen z důvodu veřejného zájmu, ochrany zdraví či z důvodu ochrany bezpečnosti ČR. Tak mj. stanoví i čl. 14 odst. 3 Listiny.¹⁹

Kdybychom nemožnost prohlásit za veřejná prostranství i prostory, které jsou předmětem vlastnictví soukromých osob, aplikovali ve smyslu výkladu *ad absurdum*, mohlo by dojít v praxi k dopadu právě na již zmíněnou, a ústavně zaručenou svobodu pohybu. Kdokoli by totiž mohl být omezen i v užívání chodníků či průchodů, které slouží jako veřejná prostranství,²⁰ a tato veřejná prostranství by například mohla být zatížena nepřiměřeným poplatkem, který by si stanovil soukromý vlastník. Mnoho osob by tak zvolilo jinou formu cesty. I proto lze závěr ÚS ČR, který byl vysloven v rozebíraném nálezu, označit za správný a v souladu nejenom se soukromým i veřejným zájmem, nýbrž i s ústavním pořádkem ČR.

1.2 Vlastnictví veřejného prostranství

Pro to, aby se určitý prostor stal veřejným, není rozhodné, kdo je jeho vlastníkem. Důležité je, aby byl daný prostor například OZV označen jako veřejné prostranství. Pokud by se však jednalo o prostor, který splňuje zákonné znaky veřejného prostranství, je veřejným prostranstvím *ex lege* bez dalšího. Není tedy třeba, aby tak bylo stanoveno rozhodnutím či právním předpisem konkrétní obce. Jak stanoví i recentní judikatura ÚS ČR, lze vymezení veřejných prostranství OZV chápat jen jako deklarování již existujícího stavu. Ovšem pokud

¹⁹ Tento závěr by však nešlo užít i na historický výklad, který užil ÚS ČR ve svém nálezu. Svoboda pohybu totiž „(...) nebyla zakotvena v žádném československém ústavním dokumentu předcházejícím Listině, zatímco svoboda pobytu byla zakotvena v § 108 Úst 1920, § 7 Úst 1948 i v čl. 31 Úst 1960.“ (TOMOSZEK, M.: Čl. 14 [Svoboda pohybu a pobytu]. In: HUSSEINI, F., a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 456).

²⁰ Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

znaky naplněny nejsou, o veřejné prostranství se jednat nemůže, byť by takový prostor za veřejné prostranství označila i OZV.²¹

Dle K. Černína by v případě přístupnosti veřejných prostranství měla existovat rozdílnost mezi přístupností veřejných prostranství, které vlastní veřejnoprávní korporace, a dále mezi veřejným prostranstvím, které vlastní soukromé osoby. K. Černín ve svém článku přímo uvádí, že: „*Obezřetněji je však třeba přistupovat k časově omezenému užívání v případě, kdy se sporné veřejné prostranství nachází na pozemku fyzické či právnické osoby. Zde je třeba pečlivě vážít, zda omezením přístupu, byť jen částečným, není zpochybněna vůle dané osoby věnovat svůj pozemek beze zbytku k naplňování veřejného účelu.*“²²

Tento přístup K. Černína lze však označit za rozporný se zněním čl. 11 odst. 1 Listiny, který stanoví, že vlastnické právo vlastníků má stejný obsah a požívá stejné ochrany. Navíc i komentářová literatura nečiní rozdíl mezi vlastnickým právem fyzických a právnických osob. Jelikož jsou obce právnickou osobou ve smyslu veřejnoprávní korporace, je nutné na jejich vlastnické právo nahlížet stejně jako na vlastnické právo fyzických osob a naopak. V čl. 11 odst. 1 Listiny je zakotvena zásada rovnosti vlastnického práva a je nepřípustné jakékoli její znevažování.²³ K. Černín tak zastává názor, který by byl v rozporu s ústavně-konformním výkladem, a proto se s ním nelze ztotožnit.

1.3 Veřejná prostranství a jejich neomezená přístupnost

Při definování veřejného prostranství je nutné zdůraznit tzv. znak neomezené přístupnosti. Za neomezenou přístupnost lze obecně chápat, že uživatel veřejného prostranství má možnost neomezeného vstupu či přístupu na prostor vymezený jako veřejné prostranství bez dalšího.

Žádná zákonná či ústavněprávní právní úprava nestanoví, co se rozumí tzv. neomezeným přístupem. Pro definování tohoto pojmu je tedy nutné užít odbornou literaturu. Dle K. Černína „(...) *fakt, že se park či tržiště ve vlastnictví obce na noc zavírají, není na překážku tomu, aby mohly být považovány za*

²¹ Nález ÚS ČR ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07.

²² ČERNÍN, K.: *Veřejná prostranství, terra incognita*. Právník, 2016, roč. 155, č. 10, s. 807.

²³ TOMOSZEK, M., VOMÁČKA, V.: Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]. In: HUSSEINI, F., a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 367.

veřejné prostranství.²⁴ S tímto závěrem K. Černína se však lze ztotožnit, a to s ohledem na znění § 2 odst. 2 zákona o obcích.

Právě § 2 odst. 2 zákona o obcích stanoví, že obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Ochrana veřejného zájmu je tedy v podstatě základním úkolem každé obce, resp. jejích orgánů. Zároveň je to i hlavní účel existence obcí jakožto veřejnoprávních korporací, které, na rozdíl od právnických osob soukromého práva, byly vytvořeny za účelem správy majetku ve veřejném zájmu, nikoli v zájmu soukromém.²⁵

Důvodem aplikace § 2 odst. 2 zákona o obcích na vymezení omezení přístupu na veřejná prostranství je, že obce jsou povinny hospodařit se svým majetkem jako řádní hospodáři, tedy tak, aby byl majetek využíván účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy. Určité omezení přístupu na veřejná prostranství je tak v souladu i se zněním § 34 zákona o obcích, pokud toto omezení bude realizováno ve smyslu ochrany majetku před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím, jak vyžaduje § 38 odst. 2 zákona o obcích.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti lze tedy shrnout, že přiměřené omezení tzv. znaku neomezené přístupnosti je v souladu jak se zákonem o obcích, tak i s Listinou a Ústavou ČR. Pokud by tomu tak nebylo, mohla by být povinnost obce pečovat o svůj majetek jako řádný hospodář narušena na tolik, že by mohly být ohroženy principy, pro něž obec jakožto veřejnoprávní korporace existuje. Byl by tak v rámci zákona o obcích narušen nejenom smysl § 38 ve smyslu zákonného příkazu obcím, aby se svým majetkem zacházely jako řádní hospodáři, ale také i § 2 odst. 1 uvedeného zákona. Všeobecně lze přístup na veřejná prostranství omezit za předpokladu, že:

- a) je sledován legitimní účel, kterým je veřejný zájem na ochraně vybavení a upořádání veřejného prostranství a udržení veřejného pořádku,
- b) děje se tak přiměřenými prostředky, když vydání provozního řádu omezuje vstup pouze v pozdních nočních hodinách a stanovuje výjimky pro osoby, které jím pouze prochází za jiným cílem,

²⁴ ČERNÍN, K.: *Veřejná prostranství, terra incognita*. Právník, 2016, roč. 155, č. 10, s. 807.

²⁵ Souhlasně viz HEJČ, D.: § 2 [Obec jako veřejnoprávní korporace]: In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 14.

c) jedná se o opatření, které je dostatečně účinné k dosažení jeho cíle.²⁶

V bodě b) byl zmíněn tzv. provozní řád. Provozní řád lze všeobecně definovat jako zvláštní druh vnitřního právního předpisu, který vydávají instituce za účelem poskytnutí služby nebo uplatnění nároku. Provozní řád také stanoví podmínky užívání daného prostoru, na který se tento právní předpis vztahuje.²⁷ Je tedy přípustné, aby například provozní dobu autobusového nádraží či parku stanovil právě tento specifický vnitřní právní předpis.

Lze se však domnívat, že je nepřipustné, aby provozní řád umožňoval občanům obce, nebo komukoli jinému, vstup například pouze na 3 hodiny denně. S ohledem na § 34 zákona o obcích a na význam veřejných prostranství by totiž takto krátká doba byla vnímána jako zcela odporující tomu, že prostory veřejného prostranství mají být přístupné každému bez omezení. Nebyla by tak mj. naplněna ani *ex lege* stanovená podmínka v podobě obecného užívání. Naopak lze mít za to, že přístup do parku nebo i na již zmíněné autobusové nádraží může být omezen v době nočních hodin. Tím bude nejenom splněna zákonná podmínka § 34 zákona o obcích ve smyslu „sloužit k obecnému užívání“, nýbrž se bude předcházet i případné újmě na životě a zdraví návštěvníků či případnému poškození majetku obce či jiného vlastníka daného prostoru či věci, která se ve veřejném prostoru nachází.

Pokud by tedy otázka možného omezení přístupu na veřejná prostranství vyvstala před ÚS ČR, lze se domnívat, že ÚS ČR by určité omezení vždy označil za legitimní. Je totiž rozhodné, jaký cíl se omezením přístupu na veřejná prostranství sleduje, a zda je tento cíl v souladu s veřejným zájmem. Dále je pak rozhodné, jak by míra omezení zasahovala do institutu obecného užívání.

1.4 Co nelze považovat za veřejné prostranství

Při definování toho, co je veřejné prostranství, se český zákonodárce logicky již nezaobíral definováním toho, co za veřejné prostranství považovat nelze. S tímto postojem lze souhlasit, neboť je dostatečné, pokud zákon ať

²⁶ Dosažení cíle lze však zjistit až v samotné praxi. Při schválení jakéhokoli omezení užívání prostranství lze pouze vyvodit předpokládaný stav.

²⁷ HENDRYCH, D.: Provozní řád: HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

pozitivně či negativně stanoví, co lze za daný institut chápat či nikoli. Přičemž za určitější a méně rozpornou legální definici lze vždy chápat takovou, která daný pojem definuje pozitivně. Nevylučuje se však, aby existovala i taková definice, která v sobě bude obsahovat negativní i pozitivní vymezení. Jedním takovým příkladem je *ex lege* vymezená definice přestupku, kterou stanoví § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.²⁸

Ovšem když zákon určité věci nestanoví, neznamená to, že mlčí i judikatura. NS ČR se v minulosti zaobíral i tím, co nemůže být veřejný prostranstvím. Předmětem sporu v konkrétním případě byly tzv. církevní restituční pozemky. Předmětem sporu v konkrétním případě byly tzv. církevní restituční pozemky. Na pozemku, který měl být vrácen církvi v rámci církevních restitucí, byla vystavěna střelnice. Dovolatelka, jež měla v rámci církevních restitucí, které se uskutečňovaly na základě zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění pozdějších předpisů, navrátit pozemek do vlastnictví Římskokatolické farnosti Čestice, se sídlem ve Volyni, Lidická 120, IČ 659 56 842, namítala, že ve smyslu recentní judikatury ÚS ČR nelze navrátit takovou stavbu, která je součástí veřejného statku, tedy i veřejných prostranství.²⁹

Po prozkoumání dovolání NS ČR vyslovil, že veřejnou střelnici nelze chápat za veřejné prostranství, neboť nesplňuje podmínky legální definici tohoto pojmu, jak ji stanoví § 34 zákona o obcích. Jak totiž vyplývá z § 52 a násl. zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, je pro provoz střelnice vyžadován provozní řád, *„jehož součástí je i určení prostoru (znalcem z oboru balistiky), jenž musí být v průběhu střelby zajištěn proti vstupu nepovolaných osob, přičemž celkově se bezpečnost osob zajišťuje mj. pomocí výstražných a informačních prvků střelnice (tabulek, signálů, oplocení). Vždy však záleží na konkrétních podmínkách a bezpečnost provozu střelnice posuzuje balistik znaleckým posudkem. Provozní řád ověřený posudkem balistika se předkládá s žádostí o povolení střelnice Policii ČR.“*³⁰

²⁸ Souhlasně viz VETEŠNÍK, P.: § 5 Přestupek. In: JEMELKA, L. a VETEŠNÍK, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2020, s. 46 a s. 47.

²⁹ Rozsudek NS ČR ze dne 16. 1. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4479/2018.

³⁰ Ibidem.

Závěr NS ČR tedy zněl, že o veřejné prostranství se jednat nemůže, neboť prostory střelnice nejsou zpřístupněny všem bez omezení. Sousloví „zpřístupnit veřejná prostranství bez omezení“ je součástí legální definice ve smyslu § 34 zákona o obcích. Lze tedy souhlasit se závěrem NS ČR, že střelnici za veřejné prostranství pokládat nelze. Pokud by totiž soudní systém ve svém výkladu připustil, že veřejným prostranstvím může být i takový prostor, který nesplňuje podmínky § 34 zákona o obcích, nerespektoval by tak i nálezy ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02. ÚS ČR by navíc mohl rozsudek NS ČR ze dne 16. 1. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4479/2018, neboť je nepřípustné, aby byl rozsudek soudu, který je součástí soustavy obecných soudů, v rozporu s nálezy ÚS ČR. Zejména tehdy, kdy se jedná o nálezy, které byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a mají tedy sílu zákona.³¹

V případě, který se řešil před NS ČR, nelze užít ani možné aplikace tzv. zvláštního užívání veřejného prostranství, a to právě s ohledem na legální definici správně-právního institutu veřejného prostranství. Pokud nejsou splněny obecné předpoklady pro to, aby byl určitý prostor chápán jako veřejné prostranství, nelze pak na něj ani aplikovat další, konkrétní právní normy, které na základní definici rozebíraného pojmu navazují.

³¹ Uvedený nálezy ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv pod č. 211/2005 Sb., s účinností od 30. 5. 2005.

2 VZNIK, UŽÍVÁNÍ A ZÁNİK VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ

Užívání veřejného prostoru souvisí s realizací veřejného života. Je nemyslitelné, aby veřejná prostranství jako taková neexistovala. Je však důležité, aby jeho uživatelé chápali veřejné prostranství jako něco, co má sloužit jejich potřebě, avšak zároveň není jejich vlastnictvím. Nárok na užívání veřejného prostranství totiž nevyplyvá ze soukromoprávního vztahu či nároku, nýbrž z práva veřejného.³²

2.1 Vznik veřejných prostranství

Existence, resp. vznik veřejných prostranství je dána § 34 zákona o obcích, pokud jsou kumulativně naplněny znaky veřejného prostranství. Jejich vznik lze tedy charakterizovat jako vznik *ex lege*. Nerozhoduje při tom, kdo je vlastníkem veřejného prostranství. I v případě, kdy není vlastníkem veřejného prostranství daná obec, nýbrž soukromá osoba, by veřejné prostranství vzniklo *ex lege*. To mj. vyslovil i ÚS ČR, jak bylo uvedeno v předchozí kapitole **1 DEFINICE VEŘEJNÉHO PROSTORU**. ÚS ČR dále také vyslovil, že užívání veřejného prostranství, které je předmětem vlastnictví soukromé osoby, nelze chápat jako omezení vlastnického práva ve smyslu vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny.³³ Proto lze vyvodit závěr, že požadovat náhradu za poskytnutí např. pozemku, jenž lze charakterizovat jako veřejné prostranství, k veřejnému užívání nelze požadovat plnění ve smyslu peněžní či naturální náhrady. Naopak plnění ze smlouvy, z níž vyplývá přenechání věci k užívání jinému za úplatu, se nevylučuje.³⁴

Lze tedy shrnout, že vznik užívání veřejného prostranství je dán zákonem a aby mohlo vůbec veřejné prostranství vzniknout, musí být naplněny *ex lege* dané znaky. Těmito znaky se pak dle § 34 zákona o obcích rozumí:

- a) jedná se o náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky, příp. i další prostory a
- b) tyto prostory jsou přístupné každému bez rozdílu.

³² Rozsudek NS ČR ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99.

³³ Nález ÚS ČR ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07.

³⁴ Viz blíže 2.2.2.2 *Připustnost souběhu nájmu a místního poplatku*.

Tento závěr mj. potvrzuje i názor ÚS ČR, který se vyslovil, že „(...) obec je vázána zákonnou definicí veřejného prostranství v příslušném ustanovení zákona, povinností dodržovat právní řád České republiky, stejně jako požadavkem ústavně konformního výkladu obecného (podústavního) práva.“³⁵ Pokud tedy nebudou uvedené zákonné znaky veřejného prostranství splněny, o veřejné prostranství se nejedná. Vlastník věci, která byla původně zabrána či poskytnuta veřejnosti jako veřejné prostranství, se může u občanskoprávních soudů domáhat jak zdržení se tohoto jednání, tak i případné náhrady škody. Procesně-právním předpisem na obranu tohoto soukromého subjektivního práva tedy nebude zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, nýbrž zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Co se týče veřejných prostranství, které jsou ve vlastnictví obcí, jakožto veřejnoprávních korporací, lze tvrdit, že tyto nemusí být deklarovány na základě OZV jako veřejné prostranství, oproti těm, které jsou ve vlastnictví soukromých osob.³⁶ Tento názor zastává i K. Černín. Důvodem pro tento postoj je, že: „(...) veřejnoprávní korporace vlastní svůj majetek v první řadě proto, aby sytily veřejné potřeby a naplňovaly obecné blaho, z čehož lze dovodit i určitá omezení ve volné dispozici s tímto majetkem.“³⁷

Lze tedy uzavřít, že veřejná prostranství vznikají *ex lege* bez ohledu na vlastníka daného prostoru. Avšak s ohledem na vlastnictví daného prostoru je nutné, aby dané veřejné prostranství bylo případně deklarováno prostřednictvím OZV.

2.2 Užívání veřejných prostranství

Před vymezením pojmů „obecné užívání veřejných prostranství“ a „zvláštní užívání veřejných prostranství“ je nutné definovat pojem „veřejné užívání“ jako takový. Veřejné užívání lze tedy „charakterizovat jako právní režim některých všeobecně přístupných materiálních statků, které mohou být užívány předem neomezeným okruhem osob. Těmito statky mohou být např. voda, ovzduší, krajina, les, pozemní komunikace, veřejné prostranství a jiná veřejně přístupná místa, ale i rádiové spektrum. V širším smyslu jde i o některé veřejně prospěšné

³⁵ Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

³⁶ Ibidem.

³⁷ ČERNÍN, K.: Veřejná prostranství, terra incognita. In: *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 808.

výkony, např. v oblasti veřejného školství nebo knihovnictví. (...) Předmětem veřejného užívání mohou být i věci v soukromém vlastnictví. Zařazení nějakého statku pod právní režim veřejného užívání vyplývá v první řadě přímo ze zákona, teprve zpřístupnění dalších statků nad rámec zákona je věcí vůle vlastníka.³⁸

Institut veřejného užívání je sice institutem, resp. předmětem správního, a tedy i veřejného práva, nicméně se však prolíná i s právem soukromým. Do veřejného užívání lze totiž zařadit věci užívané veřejností, přičemž pojem „věc“ je definován v občanském zákoníku. Dle § 489 občanského zákoníku se tedy jedná o vše, co je rozdílné od osoby a slouží k potřebě lidí. „Věci, které jsou určeny k veřejnému užívání, se tradičně označují jako tzv. veřejné věci.“³⁹ Pro určení toho, zda se o veřejnou věc jedná či nikoli, rozhoduje, „(...) že svou substancí přímo slouží veřejnému účelu.“⁴⁰ Veřejné užívání lze pak dále rozdělit na obecné, zvláštní a užívání veřejných ústavů.⁴¹

K pojmu „veřejné užívání“ je dále nutné doplnit, že jeho legální definice jako taková neexistuje. Nevylučuje se jeho aplikace ve veřejnoprávních předpisech, avšak samotná definice se postupně vyvinula z odborné literatury a judikatury.

S ohledem na výše uvedené lze všeobecně pojem „veřejné užívání“ definovat jako užívání veřejných věcí veřejností, kdy je toto užívání ve veřejném zájmu, který je upřednostňován před zájmem soukromým.

2.2.1 Obecné užívání veřejných prostranství

Obecné užívání lze charakterizovat jako „(...) užívání věci způsobem odpovídajícím jejímu určení předem neurčeným okruhem osob, nevylučující možnost stejného užívání ostatními. Vznik obecnému užívání není podmíněn správním aktem nebo jinou správní činností.“⁴² Obecné užívání tedy vzniká ze zákona či udělením souhlasu vlastníka věci. Tento souhlas je však podmíněn tím, aby vlastník věci přímo souhlasil s tím, že prostor, nemovitost, zjednodušeně

³⁸ STAŠA, J.: Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

³⁹ KOPECKÝ, M.: *Správní právo: obecná část. 2. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právní učebnice, s. 222.

⁴⁰ Ibidem, s. 222.

⁴¹ Ibidem, s. 223.

⁴² Ibidem, s. 223.

věc veřejná bude užívána jako veřejné prostranství, a že zákon takovýto vznik veřejného prostranství připouští.⁴³

S pojmem „obecné užívání“ pracuje i několik správně-právních předpisů. Na zákonné úrovni se pak jedná například o § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Obecným užíváním se ve smyslu uvedeného ustanovení zákona č. 13/1997 Sb., rozumí užívání pozemní komunikace bezplatně každým, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým jsou pozemní komunikace určeny. Ovšem § 19 zákona č. 13/1997 Sb., nevylučuje ani možnost zvláštního užívání. To přímo vyplývá ze znění § 19 zákona č. 15/1997 Sb.: „pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak“. Těmito zvláštními předpisy se rozumí například zákon o místních poplatcích, lesní zákon či zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Nelze však opomenout ani „základní stavební kámen“ pro definování veřejných prostranství, a to § 34 zákona o obcích. I ten užívá pojem „obecné užívání“.

Pojem „obecné užívání“ má dále přesah i do soukromého práva. Dle § 490 občanského zákoníku se věci určené k obecnému užívání rozumí veřejný statek. Věci ve smyslu veřejného statku se pak rozumí především věci hmotné, a to i movité i nemovité.⁴⁴ To lze ostatně potvrdit i s ohledem na znění správně-právní úpravy jako takové, a zejména pak s ohledem na znění § 34 zákona o obcích. Nicméně přímé vyloučení nehmotných věcí z veřejných statků aplikovat nelze, jelikož „*veřejným statkem mohou být i některé nehmotné statky, které spadají do tzv. public domain. Tyto statky mají nerivalitní povahu a každý na jejich základě může budovat vlastní výtvoř, resp. designy či vynálezy.*“⁴⁵

Ani v případě obecného užívání veřejných prostranství se nevylučuje, aby bylo i takovéto užívání zpoplatněno. Jedním takovým případem může být mýtné za užívání dálnic a silnic, nebo poplatek za dálniční známku.⁴⁶ Pramenem pro toto zpoplatnění obecného užívání je vyhláška č. 480/2020 Sb., o užívání

⁴³ KOPECKÝ, M.: *Správní právo: obecná část. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 223.

⁴⁴ JANOŠEK, M., KOUKAL, P.: § 490 [Veřejný statek]. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1500.

⁴⁵ Ibidem, s. 1501.

⁴⁶ KOPECKÝ, M.: *Správní právo: obecná část. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 224 a s. 227.

pozemních komunikací zpoplatněných časovým poplatkem, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 470/2012 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných mýtným, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se tedy o tzv. dálniční známku a tzv. mýtné.

Je přípustné, aby obecné užívání bylo omezeno. Je však s ohledem na princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, který je vyjádřen v čl. 2 odst. 2 Listiny, a dále v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, nutné, aby toto omezení umožňoval přímo zákon. Nemůže se tak tedy učinit např. na základě správního uvážení nebo subjektivního názoru konkrétního orgánu veřejné moci. Všeobecně lze obecné užívání omezit opatřením obecné povahy nebo správním aktem, a to buďto s omezeným okruhem adresátu, nebo může daná omezení dopadat na všechny adresy bez rozdílu.⁴⁷ Příkladem omezení veřejného užívání pak může být lesní zákon. Dle § 19 odst. 1 lesního zákona má právo do lesa vstupovat každý a může tam pro vlastní potřebu sbírat lesní plody a suchou, na zemi ležící, klest. Avšak ve smyslu § 19 odst. 4 lesního zákona může orgán státní správy lesů z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví nebo bezpečnosti fyzických osob vydat opatření obecné povahy o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa na dobu nejdéle 3 měsíců.⁴⁸ Stanovenou dobu lze prodloužit, maximálně však o 3 měsíce.

2.2.2 Zvláštní užívání veřejných prostranství

Vedle obecného užívání veřejného prostoru, resp. veřejných prostranství, existuje i zvláštní užívání. Zvláštní užívání lze charakterizovat jako užívání, které překračuje tzv. meze obecného užívání věci, přičemž vzniká na základě správního aktu, který je vydán pro jmenovitě určeného uživatele. „*Správní akt povolující zvláštní užívání stanoví obsah tohoto práva, včetně např. příkazů (modů) k jeho*

⁴⁷ STAŠA, J.: Kapitola XIV Veřejné užívání. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 9. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220 a s. 221.

⁴⁸ Opatření obecné povahy lze charakterizovat jako dokument, který není právním předpisem ani rozhodnutím, jak stanoví § 171 správního řádu. „*Jedná se o správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací. Podle NSS je opatření obecné povahy správním aktem na pomezí normativního (abstraktního) správního aktu a individuálního (konkrétního) správního aktu ‚s konkrétně určeným předmětem‘ (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.*“ (HEJČ, D.: § 171 [Povinnost postupovat podle části šesté]. In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Správní řád. Komentář. 2. vydání.* Praha:

C. H. Beck, 2020, s. 816). Zároveň, aby se mohlo jednat o opatření obecné povahy, musí být naplněny materiální znaky, které stanovila judikatura. Jedná se o závaznost, obecnost adresátů, konkrétní předmět regulace a zároveň nesmí existovat zákonná překážka pro vydání opatření obecné povahy. Dále blíže viz náleží ÚS ČR ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

vykonávání a výhrad jeho změny nebo zrušení.⁴⁹ Nevylučuje se však, aby další povinnosti byly uživateli uloženy zákonem nebo jiným prováděcím právním předpisem.⁵⁰

2.2.2.1 Zákon o místních poplatcích

Typickým příkladem formy zvláštního užívání veřejného prostranství je zpoplatnění užívání ve smyslu § 4 zákona o místních poplatcích. Zvláštním užíváním se dle § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích rozumí provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl. Poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství se pak neplatí pouze za akce, z nichž je celý výtěžek odveden na charitativní a veřejně prospěšné účely. Tak stanoví § 4 odst. 1 věta druhá zákona o místních poplatcích. Dále se dle § 4 odst. 3 zákona o místních poplatcích poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství nevztahuje na vyhrazení trvalého parkovacího místa pro osoby, které jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP/P.

Lze tedy shrnout, že s ohledem na znění § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích se zvláštní užívání může vztahovat na všechny druhy veřejného prostranství, jak je definuje § 34 zákona o obcích. Nevylučuje se totiž, aby se některý ze záborů veřejného prostranství z důvodu uvedeném v § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích uskutečnil v parku, na chodníku, na náměstí, na veřejné zeleni či na tržišti.

Co se týče poplatků za zábor veřejného prostranství ve smyslu jeho zvláštního užívání, může sazba činit až 10,- Kč za každý započatý m². Tak stanoví § 4 odst. 4 zákona o místních poplatcích. Sama poplatková povinnost, která vyplývá ze zákona o místních poplatcích, musí být stanovena OZV. V té ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích musí být upravena sazba poplatku,

⁴⁹ KOPECKÝ, M.: *Správní právo: obecná část. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 224.

⁵⁰ KOPECKÝ, M.: *Správní právo: obecná část. 2. vydání.* V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, s. 224.

lhůta pro podání ohlášení, pokud není tato povinnost vyloučena a dále musí daná OZV stanovit splatnost poplatku. Nevylučuje se, aby OZV ve smyslu § 14 odst. 3 zákona o místních poplatcích upravovala další osvobození od poplatků nad rámec § 4 uvedeného zákona, a to v podobě úlevy od poplatku, paušální částku poplatku, pokud to zákon o místních poplatcích nevylučuje apod.

V praxi se v OZV objevují odlišné sazby poplatků za zvláštní užívání s ohledem na jeho charakter. Zpravidla je nejvíce zpoplatněno zvláštní užívání v podobě umístění zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, a to sazbou 10 Kč za každý zabraný m² a započatý den.⁵¹

Ustanovení § 4 odst. 4 věta druhá zákona o místních poplatcích zároveň obcím umožňuje, aby prostřednictvím OZV zvýšily maximální sazbu 10 Kč za každý započatý m² a den až o desetinásobek, pokud bude zvláštní užívání veřejného prostranství realizováno za účelem umístění prodejních nebo reklamních zařízení, lunaparků a jiných atrakcí. V praxi obce toto maximální navýšení aplikují na umístění prodejních stánků, a to v horizontu 50 – 100 Kč za každý započatý m² a den.⁵² K tomuto přístupu je vhodné podotknout, že byť lunaparky, cirkusy či reklamní zařízení mají potenciál vyššího výnosu než umístění prodejního stánku, nebývají zpoplatňována navýšenou sazbou. Tento přístup je však i s ohledem na porovnávané OZV dotčených měst, tedy OZV města Dobřany a OZV města Sedlčany, aplikován napříč ČR. Stejný přístup pak aplikuje například i statutární město Plzeň.⁵³

Výše uvedená města výši poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství navíc rozlišují v rámci svých OZV poplatky i dle toho, jak daleko se veřejné prostranství, které má potenciál být zatíženo správním poplatkem za zvláštní užívání, nachází od centra konkrétního města. Opět se jedná o praxi, která je aplikována v prostředí celé ČR. Tato praxe neodporuje ani znění zákona o místních poplatcích. Navíc rozčlenění výše poplatků dle vzdálenosti od centra je v souladu i s rovným přístupem k poplatníkům, neboť větší vzdálenost od

⁵¹ Viz např. Čl. 11 odst. 1 písm. e) Obecně závazné vyhlášky města Dobřany č. 3/2019 o místních poplatcích a Čl. 5 odst. 1 písm. h) a písm. g) Obecně závazné vyhlášky města Sedlčany č. 5/2019, kterou se stanoví místní poplatek za užívání veřejného prostranství.

⁵² Viz např. Čl. 11 odst. 1 písm. a) Obecně závazné vyhlášky města Dobřany č. 3/2019 o místních poplatcích a Čl. 5 odst. 1 písm. c) Obecně závazné vyhlášky města Sedlčany č. 5/2019, kterou se stanoví místní poplatek za užívání veřejného prostranství.

⁵³ Čl. 8 odst. 5 Obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzeň č. 4/2020 o místním poplatku za užívání veřejného prostranství.

centra ubírá na tzv. lukrativnosti daného veřejného prostranství. V praxi se lze setkat především s rozdílnými poplatky za parkování. I to souvisí s lukrativností daného veřejného prostoru jako takového. Navíc ani z judikatury NSS ČR, NS ČR či ÚS ČR nevyplývá, že by rozdílné výše místního poplatku dle vzdálenosti od centra dané obce byly jakkoli diskriminační.

Zákon o místních poplatcích dále obcím umožňuje, aby na základě OZV stanovily paušální částky za zábor veřejného prostranství. V tomto případě § 4 odst. 4 věta třetí zákona o místních poplatcích nikterak nereguluje částky, které mohou být nastaveny. Není dokonce ani regulován okruh typů záboru veřejného prostranství. Je tedy čistě na obcích, jak s touto *ex lege* danou možností naloží. V praxi obce tuto paušální částku, která může být stanovena jako týdenní, měsíční nebo roční aplikují zejména na zábor veřejného prostranství tzv. předzahrádkami.⁵⁴ K výši paušální částky lze s ohledem na princip rozumnosti dodat, že by měl být na stejné, či nižší úrovni oproti běžné, nepaušální výši poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství.

2.2.2.2 Přípustnost souběhu nájmu a místního poplatku

Jak stanoví § 1 odst. 1 věta druhá občanského zákoníku, tak soukromé právo je uplatňováno nezávislé na právu veřejném. Avšak veřejné a soukromé právo oddělit zcela nelze, což dokazuje například právní úprava veřejnoprávních smluv, obsažená ve správním řádu. Veřejnoprávní smlouvy jsou sice ve své základní podstatě upraveny ve správním řádu, ale i ten ve svém § 170 přímo odkazuje na subsidiární použití občanského zákoníku s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení.

I při záboru veřejného prostranství ve smyslu zvláštního užívání je přípustná aplikace občanského zákoníku. Ze záboru veřejného prostranství je totiž přípustné platit jak místní poplatek, který stanoví OZV v mezích zákona o místních poplatcích, tak i nájem, pokud vlastník pozemku, na kterém je zábor veřejného prostranství realizován, uzavře nájemní smlouvu s poplatníkem, resp.

⁵⁴ Viz např. Čl. 11 odst. 2 Obecně závazné vyhlášky města Dobřany č. 3/2019 o místních poplatcích.

nájemcem. Tato praxe není v rozporu s právním řádem ČR. Jak stanovil NSS ČR, tak „*pronajme-li si nájemce pozemek, který je veřejným prostranstvím ve smyslu § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pak jeho povinnost hradit nájemné vyplývající ze soukromoprávního nájemního vztahu nenahrazuje veřejnoprávní povinnost platit místní poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství dle § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.*“⁵⁵ Uvedený rozsudek navíc pouze potvrdil již dříve uplatňovanou rozhodovací praxi správních soudů nižších instancí.⁵⁶

Z výše uvedené judikatury tedy vyplývá, že u institutu záboru veřejného prostranství ve smyslu zvláštního užívání lze aplikovat § 1 odst. 1 občanského zákoníku. Poplatková povinnost za zábor určitého veřejného prostranství, kterou stanoví OZV, nemá vliv na případnou existenci nájemní smlouvy. Poplatník tak může v podstatě zaplatit tzv. dvakrát za tutéž věc, avšak pokaždé z jiného právního titulu. Na druhou stranu jsou místní poplatky poměrně nízké. Dále po ukončení zvláštního užívání veřejného prostranství může dojít ke vzniku dodatečných nákladů, a to zejména v podobě úklidu či údržby konkrétního veřejného prostranství.

2.2.2.3 Shromažďovací právo a veřejná prostranství

Shromažďovací právo je jedním z politických práv, které je zakotveno v čl. 19 Listiny. Dle čl. 19 odst. 1 a odst. 2 Listiny je zaručeno právo pokojně se shromažďovat na veřejných místech. Dále odst. 2 dotčeného článku Listiny stanoví, že toto právo lze omezit pouze zákonem, a to pouze tehdy, kdy jde o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Nositeli tohoto práva jsou jak fyzické, tak i právnické osoby, přičemž právnické osoby jsou nositeli tohoto ústavně zaručeného práva především jako svolavatelé.⁵⁷ Shromažďovací právo bylo do českého právního řádu provedeno ShrZ.

⁵⁵ Rozsudek NSS ČR ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 Afs 86/2008-89.

⁵⁶ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 1998, sp. zn. 10 Ca 154/98.

⁵⁷ VÝBORNÝ, Š.: Čl. 19 [Právo shromažďovací]. In: HUSSEINI, F., a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 604.

Nejčastějším způsobem projevu shromažďovacího práva jsou demonstrace. Demonstraci je všeobecně možné chápat jako veřejný projev nesouhlasného názoru, který je primárně zaměřen na ochranu legitimního cíle. Tímto cílem se zpravidla rozumí:

- a) ochrana práv a svobod druhých,
- b) ochrana veřejného pořádku,
- c) ochrana zdraví,
- d) ochrana mravnosti či
- e) ochrana bezpečnosti státu.⁵⁸

Užívání veřejných prostranství v rámci uskutečňování shromažďovacího práva je chápáno jako zvláštní užívání. Toto zvláštní užívání veřejného prostranství se od jiných odlišuje tím, že dle § 1 odst. 3 ShrZ není vyžadováno předchozího povolení či schválení orgánu veřejné moci, tedy jakýkoli správní akt, povolující zvláštní užívání veřejného prostranství za výše zmíněným účelem.⁵⁹ Je zde pouze povinnost ohlašovací. Ovšem existuje výjimka. Dle Přílohy k ShrZ nemůže být shromáždění ve smyslu ShrZ realizováno na těchto veřejných prostranství:

- a) ulice Sněmovní, Praha 1,
- b) ulice U Zlaté studně, Praha 1,
- c) ulice Tomášská, Praha 1,
- d) ulice Thunovská, Praha 1,
- e) Valdštejnské náměstí, Praha 1,
- f) ulice Valdštejnská, Praha 1,
- g) ulice Zámecká, Praha 1,
- h) na chodníku přiléhajícím k severní hraně Malostranského náměstí, Praha 1, mezi křižovatkami s ulicí Zámecká, Praha 1, a Tomášská, Praha 1, a
- i) ulice Letenská, Praha 1, a to v úseku mezi Malostranským náměstím, Praha 1, a křižovatkou s ulicí Josefská, Praha 1.

⁵⁸ Blíže viz VÝBORNÝ, Š.: Čl. 19 [Právo shromažďovací], s. 613 – 622.

⁵⁹ Souhlasně viz ČERNÝ, P.: § 5 [Předložení a obsah oznámení]. In: ČERNÝ, P., LEHKÁ, M.: *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář. 2., přepracované vydání.* Praha: C. H. Beck, 2017, s. 64.

Ohlašovací povinnost má dle § 5 odst. 1 ShrZ svolavatel, který musí shromáždění oznámit alespoň 5 dnů předem příslušnému obecnímu úřadu. V odůvodněných případech může příslušný obecní úřad přijmout oznámení i v kratší lhůtě. Zároveň je dle § 5 odst. 2 ShrZ nepřipustné, aby bylo oznámení podáno dříve jak 6 měsíců předem. K takovému oznámení příslušný obecní úřad nepřihlíží. Dále se toto zvláštní užívání veřejného prostranství odlišuje od jiných forem zvláštního užívání tím, že dle MV ČR je nepřipustné jeho zpoplatnění.⁶⁰

Nevylučuje se však, aby byl zábor veřejného prostranství z důvodu demonstrace zatížen nájemní smlouvou. Nemyslí se tím zpoplatnění například náměstí, na němž bude demonstrace probíhat, ale např. zvláštní užívání pozemní komunikace, které místo chodníku či silnice bude sloužit jako parkoviště pro účastníky takového shromáždění. Z judikatury ani komentářové literatury totiž nevyplývá, že by nebylo možné zatížit nájemní smlouvou, příp. i poplatkovou povinností jiná veřejná prostranství, která budou v souvislosti s pořádáním demonstrace zabrána též, avšak samotná demonstrace se na takových veřejných prostranstvích realizovat nebude.

2.3 Omezení užívání veřejných prostranství během pandemie způsobené onemocněním covid-19

Jak bylo uvedeno již výše, užívání veřejných prostranství je spojeno se svobodou pohybu, která je jako jedním ze základních přirozených práv, jež je zakotveno v čl. 14 Listiny. Toto klasické přirozené právo může být omezeno, a to pokud je to vyhnutelné pro ochranu bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody. Tak stanoví čl. 14 odst. 3 Listiny. A právě toto ustanovení Listiny bylo při ochraně veřejného zdraví aplikováno během celosvětové pandemie, způsobené onemocněním covid-19, SARS-CoV-2, která sužovala celý svět, zejména pak v období od března 2020 až do dubna 2022.

⁶⁰ MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Metodika k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (s důrazem na otázky vymezení veřejného prostranství)*. [online]. [cit. 10-10-2022], s. 2. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/metodika-k-problematice-ozv-o-mistnim-poplatku-za-uzivani-verejneho-prostranstvi.aspx>.

Omezení, která postihla ČR v podobě omezujících nařízení vlády, jež zakazovala lidem sdružovat se na veřejných prostranstvích, ba na ně dokonce vcházet po určité hodině, pokud k tomu nebyl oprávněný důvod, byla vydávána v odkazu na čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném znění. Ovšem je nutné se ptát, zda byla samotná opatření v obecně ústavněprávní právní rovině přípustná. Aby tomu tak bylo, musí i takováto opatření „splňovat požadavky Listiny týkající se omezování práv, zejména princip zákonnosti, rovnosti, minimalizace zásahu a přiměřenosti. Zejména dodržení principů přiměřenosti a minimalizace zásahu však budí ve vztahu k některým uplatněným opatřením zásadní pochybnosti. Vzniklá situace zároveň poukázala na několik klíčových problémů, které je nutno ve vztahu k přijatým opatřením vyjasnit, a to konkrétně jaká je míra aplikace testu proporcionality, resp. jeho intenzity ve vztahu k opatřením při mimořádných stavech, dále procesní otázky soudního přezkumu těchto opatření, odpovědnosti státu za jejich důsledky, a v neposlední řadě vztahu mezi pravomocemi vlády dle ZKrŘ a jejich obecným ústavním rámcem vymezeným v BezpČR.“⁶¹

Je tedy zcela zřejmé, že omezení pohybu ve smyslu základního lidského práva může být spojeno i s omezením pohybu na veřejných prostranstvích. I přes to, že § 34 zákona o obcích nestanoví žádné výjimky z přístupnosti veřejného prostranství bez omezení každému, je možné tento přístup omezit. V tomto případě se bude jednat o omezení, které vyplývá z klasické nadřazenosti ústavněprávních předpisů, kterými je tedy jednak Listina, tak i ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ani komentářová literatura nestanoví žádné limity či předpoklady pro omezení přístupnosti veřejných prostranství mimo např. provozní řády, které mohou stanovit, že určité veřejné prostranství nebude během nočních hodin přístupné veřejnosti. Lze tedy předpokládat, že zákonodárce ani právní teorie nepředpokládaly do budoucna existenci takové pandemie, která by zapříčinila omezení přístupnosti veřejných prostranství.

⁶¹ TOMOSZEK, M.: Čl. 14 [Svoboda pohybu a pobytu], s. 461.

Jak stanoví již výše uváděný čl. 14 odst. 3 Listiny, tak omezit právo svobody pohybu, které neodmyslitelně souvisí i s neomezeným obecným užíváním veřejných prostranství, lze mj. pouze z důvodu ochrany zdraví. Sama ochrana zdraví je pak jednou z dalších ústavních hodnot, neboť ve smyslu čl. 31 věty první Listiny se jedná o jedno z ústavně chráněných lidských práv, které je řazeno mezi hospodářská, sociální a kulturní práva. Jak tedy přímo vyplývá z komentářové literatury, tak jelikož ochrana zdraví představuje ústavní hodnotu, je základní povinností státu případně omezit některá základní práva. Důležitost práva na zdraví pak mj. vyplývá i z toho, že toto lidské právo úzce souvisí s právem na život, „*a to nejen proto, že při určité míře narušení zdraví dochází u člověka ke smrti.*“⁶² Jelikož je tedy právo na zdraví úzce spojeno s právem na život, které lze označit za nejzákladnější lidské právo, což dovodil i ÚS ČR,⁶³ je přípustné na případné omezení pohybu na veřejných prostranství, které mají být dle § 35 zákona o obcích zpřístupněna bez omezení každému, nahlížet jako na legitimní.

Otázkou však zůstává, kde je dána hranice ústavní ochrany zdraví, resp. života a práva na užívání veřejných prostranství bez omezení ve smyslu svobody pohybu dle čl. 14 Listiny. Z judikatury ÚS ČR vyplývá, že užívání veřejných prostranství bylo spojováno spíše s vlastnickým právem, které je zakotveno v čl. 11 Listiny. Ani ve výše citované komentářové literatuře k čl. 14 Listiny nebylo nikterak zmíněno veřejné užívání. To může být dáno tím, že v rámci veřejného či obecného užívání se doposud v podstatě ve spojitosti s čl. 14 Listiny nemuselo hovořit.

Lze tedy shrnout, že určitá omezení využívání veřejného prostranství z důvodu omezení onemocnění covid-19, SARS-CoV-2, byla s ohledem na ochranu života a zdraví legitimní. Mezi taková lze bezesporu řadit omezený počet lidí, které se mohou srocovat na veřejných prostranstvích, dodržování předepsaných rozestupů, doporučení využívání *home office*, zákaz konzumace alkoholu na všech veřejných místech bez výjimek či karanténní opatření v podobě navýšení náhrady mzdy, aby lidé zbytečně neobcházelí vládní nařízení a chodili i s nemocí, či podezřením na ní, na pracoviště.

⁶² TOMOSZEK, M.: Čl. 31 [Právo na zdraví]. In: HUSSEINI, F., a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 865.

⁶³ Nález ÚS ČR ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14.

Ovšem omezení vycházení, tedy opuštění bydlíště, ve vládou stanovený čas, smysl postrádal. Ano, existovaly liberační důvody a výjimky, pro něž mohl člověk své bydlíště opustit, avšak s ohledem na jiná opatření nedával tento zákaz smysl a postrádal dostatečné právní odůvodnění. Proto lze tedy shrnout, že toto konkrétní časové omezení užívat veřejná prostranství ve smyslu obecného užívání bylo nelegitimní.

2.4 Zánik veřejných prostranství

I veřejná prostranství jako taková mohou zaniknout. Nejčastěji se jedná o případy, kdy daný prostor přestane splňovat podmínky § 34 zákona o obcích. Bude tedy jednat o tzv. *a contrario* zánik. Dále je nemožné, aby vlastník veřejného prostranství, který je soukromou osobou, svůj souhlas s užíváním veřejného prostranství odvolal. Pokud tedy již jednou byl souhlas dán a daný vymezený prostor byl za veřejné prostranství OZV prohlášen, nelze tento souhlas zvrátit. Zvrátit jej nemohou ani právní nástupci vlastníka.⁶⁴ Zároveň ale není ani vyloučeno, aby veřejné prostranství zaniklo tak, že jej veřejnost přestane využívat.⁶⁵

O zániku veřejného prostranství nelze hovořit tehdy, kdy je cesta využívána jako veřejná komunikace, která vznikla tzv. pohodlím, tedy zejména z důvodu tzv. zkrácení si cesty. V takovém případě totiž ani nikdy veřejné prostranství nevzniklo. Chybí tu zde totiž oprávněnost ve smyslu veřejného zájmu. Dále ve smyslu ochrany vlastnického práva osob musí vždy být naplněna podmínka nutnosti veřejné komunikace bez dalšího.⁶⁶ Tato podmínka byla stanovena recentní soudní judikaturou a je dostatečně určitá, tudíž i naplňuje princip právní jistoty a neodporuje přitom principu veřejného zájmu. Za veřejný zájem lze v tomto případě rozumět potřebu, tedy nutnost existence veřejné komunikace, kdy není možné tuto veřejnou komunikaci vést jinudy. Za nutnost, nikoli pohodlnost, lze rozumět zřízení veřejné komunikace přes pozemek tehdy, kdy je například dosavadní veřejná komunikace nedostačující běžnému provozu, a je tedy třeba vystavit dálnici, obchvat či průchod. Jedním takovým příkladem je nedávné zřízení obchvatu kolem obce Olbramovice ve Středočeském kraji. Ten

⁶⁴ Rozsudek NSS ČR ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

⁶⁵ ČERNÍN, K.: *Veřejná prostranství, terra incognita*. Právník, 2016, roč. 155, č. 10, s. 809.

⁶⁶ Např. viz usnesení ÚS ČR ze dne 9. 4. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3391/18.

byl slavnostně otevřen dne 30. 9. 2022.⁶⁷ Ovšem usnesení ÚS ČR ze dne 9. 4. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3391/18 hovoří pouze o pozemních komunikacích a nevztahuje se tedy i na další formy veřejného prostranství. Co se týče např. luk, které mohou sloužit jako veřejná zeleň, se případná ochrana přímo nedotýká.

2.4.1 Zánik veřejného prostranství jeho neužíváním

Při zániku veřejného prostranství jeho neužíváním vyvstává otázka, jak dlouho takové neužívání musí trvat. Žádný právní předpis totiž nestanoví alespoň obecnou délku či právní pojem, který by pomohl nastavit alespoň obecnou časovou hranici. Judikatura již v minulosti dovodila, že mnoho veřejných prostranství, zejména pak v podobě veřejných cest, existuje tzv. od nepaměti. Tento pojem, tedy sousloví „existovat od nepaměti“ se pak prokazuje na základě svědectví dalších osob. Z judikatury ovšem vyplývá, že sousloví „existovat od nepaměti“ lze vztahovat k období několika desítek až několika stovek let. Rozhodující je přitom skutečnost, že dané veřejné prostranství je užíváno veřejností a odpovídá § 35 zákona o obcích.⁶⁸

Za neužívání veřejného prostranství ve smyslu obecného užívání nelze chápat to, pokud dané veřejné prostranství užívá např. pouze jedna osoba. Dle recentní soudní judikatury nemá užívání jednou osobou vliv na to, zda se o veřejné prostranství jedná či nikoli, pokud je daný prostor jako veřejné prostranství užíván.⁶⁹ Není tedy rozhodné, zda veřejné prostranství užívá jeden člověk či 100 lidí.

2.4.1.1 Obecné úvahy nad aplikováním „dlouhodobosti“ neužívání veřejného prostranství na zánik veřejného užívání

Jelikož je tedy užívání veřejného prostranství součástí veřejného zájmu, lze dospět k názoru, že i případný zánik veřejného prostranství jeho neužíváním je možný. Pokud by totiž veřejné prostranství nebylo dlouhodobě užíváno, kdy v tomto lze aplikovat judikatorně zakotvené sousloví „od nepaměti“, mohlo

⁶⁷ VLÁDA ČR. 30. září 2022: *Premiér Fiala se zúčastní slavnostního otevření obchvatu Olbramovic*. [online]. [cit. 15-10-2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/ocekavane-udalosti/30--zari-2022-premier-fiala-se-zucastni-slavnostního-otevreni-obchvatu-olbramovic-199479/>.

⁶⁸ Rozsudek NSS ČR ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42.

⁶⁹ Viz např. rozsudek NSS ČR ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. 5 As 49/2004 či rozsudek NSS ČR ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 5 As 21/2007.

by jako takové zaniknout. Zánik takového veřejného prostranství by ostatně neodporoval ani veřejnému zájmu, neboť společnost by ztratila veřejný zájem na to daný prostor, zpravidla pozemek, využívat. S ohledem na případné praktické dopady by bylo vhodné s návazností na výše citovanou judikaturu, zejména s ohledem na rozsudek NSS ČR ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42 zakotvit jasně určitý časový úsek, na jehož základě by veřejné prostranství jeho neužíváním zaniklo. V tomto lze hledat inspiraci v občanském právu, a to konkrétně v právní úpravě týkající se vydržení.

Důvodem nalezení řešení v občanském právu je, že institut vlastnictví jako takový je především občanskoprávním institutem, který má v § 1011 občanského zákoníku i svou obecnou definici. Dále § 1012 občanského zákoníku stanoví, že vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z tohoto práva vyloučit. Dále § 1091 odst. 2 občanského zákoníku stanoví, že k vydržení vlastnického práva k nemovité věci je potřebná nepřerušovaná držba, která trvá 10 let. Jelikož je vlastnictví obecně chápáno jako absolutní majetkové právo, bylo by i v případě veřejných prostranství, které vlastní soukromá osoba, přípustné, aby byla aplikována doba 10 let i zde. Nedošlo by tak k narušení zásady, která je vyjádřena v § 1 odst. 1 občanského zákoníku, neboť by mělo dojít k zakotvení 10leté lhůty přímo v zákoně o obcích. Občanský zákoník zde pouze poskytuje inspirační zdroj, který zároveň schválil zákonodárce. Navíc 10letá lhůta pro vydržení byla nastavena již předchozí občanskoprávní úpravou, a to ustanovením § 134 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013. Zároveň je vhodné zdůraznit, že ani judikatura neprohlásila dobu 10 let za neústavní či protiústavní. Že se v rámci trvání držby jedná o dobu a nikoli o lhůtu, vyplývá z § 1089 odst. 1 občanského zákoníku.

2.4.1.2 *De lege ferenda úvahy jako naplnění principu právní jistoty*

Co se týče výše uvedeného *de lege ferenda* návrhu, tak do praxe by mohl být zaveden tak, že v rámci § 34 zákona o obcích by došlo k vytvoření odstavců. Dosavadní legální definice veřejných prostranství by byla zakotvena v odstavci prvním § 34 zákona o obcích a v odstavci druhém by došlo ke stanovení 10leté doby, po jejímž uplynutí by se mohl vlastník daného veřejného prostranství domáhat zrušení tohoto označení ve vztahu k jeho pozemku, jelikož není dlouhodobě užíván a není tak ve veřejném zájmu, aby předmět jeho vlastnictví byl

i nadále využíván jako veřejné prostranství. Ustanovení § 34 zákona o obcích by tedy mohlo vypadat následovně:

§ 34

Veřejná prostranství

- (1) 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.
- (2) Vlastník, který je soukromou osobou ve smyslu občanského zákoníku, má právo domáhat se zrušení označení jeho pozemku jako veřejného prostranství, pokud tento pozemek není jako veřejné prostranství užíván po dobu 10 let. Zrušení tohoto veřejného prostranství nesmí odporovat veřejnému zájmu. Návrh na vyjmutí pozemku z veřejného prostranství se zasílá obci, v jejímž územním obvodu se dotčený pozemek nachází.

2.4.1.3 Odůvodnění návrhu nového znění § 34 zákona o obcích

Jak bylo zmíněno již výše, nelze klasifikovat uvedenou 10letou dobu jako novum, které by nebylo českému právnímu řádu již známo. Ostatně ani zákonodárce nerozporoval 10letou dobu při schvalování v současnosti účinného občanského zákoníku pro případné vydržení vlastnického práva.⁷⁰ Zároveň judikaturou prohlášené tvrzení, že veřejné prostranství nelze zrušit, pokud bylo užíváno tzv. odněpaměti,⁷¹ nelze brát z pohledu demokratických zásad právního řádu za zcela zaručující princip jistoty práva pro vlastníka pozemku dotčeného institutem veřejného užívání.

Jak je uvedeno již v kapitole **1 DEFINICE VEŘEJNÉHO PROSTORU**, tak najít proporcionalitu mezi vlastnickým právem a povinností strpět na něm veřejnost, jelikož se jedná o veřejné prostranství ve smyslu § 34 zákona o obcích, je stěžejní. Nelze rozporovat názor NSS ČR, který ve svém rozsudku ze dne ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42 stanovil, že pokud je veřejné prostranství užíváno tzv. odněpaměti, je veřejným prostranstvím. Naopak je však neúčelné,

⁷⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, K § 1089 až 1094, II. Zvláštní část.

⁷¹ Rozsudek NSS ČR ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42.

aby k zániku veřejného prostranství došlo nutně také až ve chvíli, kdy je tzv. odnepaměti nevyužíváno. Takový postup totiž staví vlastníka dotčeného pozemku do právní nejistoty, která může vyvolávat i mnoho nejasností, týkajících se využívání daného pozemku. Ostatně pokud je možné po době 10 let pozemek vydržet a změnit tak jeho vlastníka, proč by nemohlo být možné najít inspirační zdroj pro pozitivní dopad na vlastnické právo soukromé osoby k pozemku, který je označen jako veřejné prostranství, právě v občanském zákoníku. Mohou se objevit již výše zmíněné námitky, že dle § 1 odst. 1 občanského zákoníku má být uplatňováno soukromé právo nezávisle na právu veřejném. Ovšem jak uvádí i P. Lavický, „(...) tak nezávislost uplatňování soukromého práva na uplatňování veřejného práva není pravidlem nepřipouštějícím jakoukoliv výjimku, ale pouze zásadou (viz rubriku k hlavě první ObčZ), od níž se lze v odůvodněných případech odchýlit.“⁷²

Pokud tedy pozemek jako veřejné prostranství nebude po dobu 10 let využíván pro účely veřejného užívání, není v rozporu s veřejným zájmem změnit znění OZV a vyjmout tak určitý prostor, pozemek, z výčtu míst, která jsou označena za veřejné prostranství. Navíc určitým limitem by mohla být právě žádost, kterou by vlastník pozemku zaslal dotčenému obecnímu úřadu. Nejednalo by se tak o jednostranné prohlášení, nýbrž o žádost ve smyslu správního řádu. Byl by tak dostatečně zaručen i veřejný zájem, jelikož by na případný zánik existovalo rozhodnutí, které by následně bylo reflektováno do OZV, která původně prohlásila dotčený pozemek, či jakýkoli jiný prostor, za veřejné prostranství.

K v současnosti účinné právní úpravě institutu veřejných prostranství nelze jinak než konstatovat, že je pro zánik veřejného prostranství jeho neužíváním více než nedostatečná. Navíc ani judikatura NSS ČR či ÚS ČR nedostatečně vyjadřuje časové limity pro případný zánik veřejného prostranství. Jak bylo zmíněno již výše, lze o současné právní úpravě institutu veřejného prostranství prohlásit, že je v rozporu s principem právní jistoty pro vlastníky pozemků dotčených veřejným užíváním. Ani naplňování sociální funkce vlastnictví nemůže být natolik krajní, aby téměř bez možnosti změny zatěžovalo

⁷² LAVICKÝ, P.: § 1 [Soukromé a veřejné právo; dispozitivnost; zakázaná ujednání]. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2022, s. 13.

vlastníky pozemků, určených k veřejnému užívání prostřednictvím OZV i po dobu delší, než je jejich život.

Stanovení určitého časového úseku je tak více než nutné. Z důvodu, že tak nestanovila ani judikatura, která problematiku veřejných prostranství řeší více než 20 let, je vhodné tento stav napravit prostřednictvím zákonné úpravy. Legitimnost navrhovaného ustanovení lze shledat i proto, že dosavadní judikatura NS ČR, NSS ČR ani ÚS ČR výslovně nezpochybnila existenci případného časového vymezení, po němž by mohlo dojít k zániku obecného užívání veřejného prostranství jeho neužíváním veřejností, pokud se jedná o prostor, resp. pozemek ve vlastnictví soukromé osoby. Není však vyloučeno, že by navrhované ustanovení nebylo následně navrženo prostřednictvím ústavní stížnosti na přezkum jeho souladu s ústavním pořádkem ČR k ÚS ČR, jako tomu bylo v případě napadení ústavnosti znění § 34 zákona o obcích ústavní stížností.⁷³

Dle judikatury však prohlášení pozemku za veřejné prostranství vlastníka nezatěžuje, neboť takový pozemek požívá vyšší ochrany. Takovou vyšší ochranu se např. rozumí veřejnoprávní ochrana proti znečišťování veřejných prostranství dle § 10 písm. c) zákona o obcích.⁷⁴ Ta mj. musí být opět stanovena OZV, jak vyžaduje znění uvedeného § 10 zákona o obcích. Prostřednictvím takové OZV může být např. i zeleň, která je ve vlastnictví soukromé osoby, posečena v rámci tzv. pravidelných sečí veřejné zeleně. Dále lze takovou zeleň prostřednictvím OZV „*resp. jí stanovenými povinnostmi chránit estetickou kvalitu veřejné zeleně prostřednictvím například zákazů na plochách veřejné zeleně stát, zastavit či jezdit motorovými vozidly, rozdělovat oheň, stanovat nebo nocovat mimo místa k tomu určená či povinnosti zajistit, aby nedocházelo k jejich znečišťování psy.*“⁷⁵ Naopak totiž může být i právě například park či louka, která byla prostřednictvím OZV prohlášena za veřejné prostranství, zatížena umístěním laviček, veřejným osvětlením či odpadovou nádobou.⁷⁶

Výše uvedená veřejnoprávní ochrana veřejných prostranství také nijak neposkytuje vlastníku pozemku možnost nakládat se svým vlastnictvím libovolně i tehdy, kdy potřeba zatížení pozemku veřejným užíváním z důvodu veřejného

⁷³ Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

⁷⁴ Nález ÚS ČR ze dne 14. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05.

⁷⁵ HEJČ, D.: § 10 [Obecně závazná vyhláška], In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 66.

⁷⁶ Nález ÚS ČR ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.

zájmu v podstatě zanikla.⁷⁷ Ostatně i z historického hlediska došlo k zániku cest, silnic či železničních tratí, což lze pozorovat po celém území ČR. Tímto lze tak za jeden z argumentačních podkladů užít i náleží ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, který vznik veřejného užívání pozemků, resp. vznik veřejného užívání veřejných prostranství, vztahuje právě k historické existenci institutu jako takového, byť jinak pojmenovaného. V tomto případě lze tedy v rámci argumentace pro stanovení časového úseku pro zánik institutu veřejného užívání užít důkaz z opaku. Ten lze v tomto případě aplikovat tak, že pokud lze historický výklad užít pro vznik veřejných prostranství, a tedy i jejich veřejné užívání, je možné aplikovat historický výklad i na zánik veřejných prostranství.

2.4.2 Zánik veřejného prostranství nesplněním zákonné definice

Jak bylo již několikrát v rámci této práce rekapitulováno, tak veřejným prostranstvím se dle § 34 zákona o obcích rozumí 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. Jednoduchým jazykovým výkladem lze tedy dospět k tomu, že pokud prostor, který je na základě OZV prohlášen za veřejné prostranství, by musel být z dané OZV odstraněn, resp. by měla být vydána nová OZV, která bude odpovídat skutečnému stavu. Jedná se však pouze o teoretickou úvahu, neboť v praxi k zániku veřejného prostranství z důvodu nesplnění zákonné definice dochází sporadicky.⁷⁸

Tento druh zániku veřejného prostranství lze zařadit na první místo ve smyslu možného způsobu zániku veřejných prostranství. To neodporuje ani argumentačnímu principu logiky. Nevylučuje se ani, aby určité veřejné prostranství přestalo být veřejným prostranstvím pouze po omezenou dobu.

2.4.2.1 Zánik veřejného prostranství změnou územního plánu

Aby určitý prostor, který byl původně označen za veřejné prostranství, přestal být veřejným prostranstvím, je bezpodmínečně nutné, aby se změnilo jeho faktické využití. Jedním z takových případů může být změna územního plánu. Územní plán lze charakterizovat jako „(...) *dlouhodobý koncepční dokument*

⁷⁷ Srov. náleží ÚS ČR ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14.

⁷⁸ Toto tvrzení lze opírat zejména o to, že judikatura o těchto záležitostech nehovoří.

*obce sloužící k usměrňování jejího územního rozvoje, který je právně závazný. V územním plánu musí být obsaženy koncepce (koncepce rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, urbanistická, krajiny atd.), ale zároveň musí poskytovat jasné, jednoznačné a srozumitelné pokyny pro jejich aplikaci při následném rozhodování v území.*⁷⁹ Tato definice odpovídá i znění § 43 stavebního zákona, který stanoví, že územní plán obsahuje základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

Územní plán je tedy závazným dokumentem pro rozhodování v území, který vzniká procesem, jež stanoví stavební zákon. Tento závazný dokument má formu opatření obecné povahy. Tak stanoví § 43 odst. 4 stavebního zákona. Následný přezkum územního plánu je tedy možné provést dle správního řádu a dle zákona č. 150/2002 Sb., správní řád soudní, ve znění pozdějších předpisů. Územní plán vydává ve své samostatné působnosti zastupitelstvo obce, jak vyplývá z § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Přípustnost stanovení toho, co spadá do samostatné působnosti zastupitelstva obce nad rámec zákona o obcích, stanoví § 84 odst. 2 písm. y) zákona o obcích. Samotná změna územního plánu musí odpovídat především zásadám územního rozvoje, které ve smyslu § 36 odst. 1 stavebního zákona stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Tyto zásady, tudíž i územní plán, musí být v souladu s politikou územního rozvoje.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že pokud dojde ke koncepční změně územního rozvoje, která se následně promítne i do územního plánu, může dojít k zániku veřejného prostranství, jelikož daný prostor, resp. pozemek pozbyde

⁷⁹ FIALOVÁ, E.: § 43 [Charakter, účel a obsah územního plánu]. In: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: *Stavební zákon: komentář*. 3. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony, s. 230.

definici veřejného prostranství. Jedním z takových případů je aktuálně projednávané zrušení letiště Líně, které má ustoupit průmyslové zóně na výrobu elektrobaterií do automobilů. S výstavbou tzv. *gigafactory* však nesouhlasí okolní obce, a to včetně Dobřan a města Plzně. Zájem na výstavbě, a tedy i změně zásad územního rozvoje kraje a přilehlých obcí, má především koncern Volkswagen, který by továrnu na elektrobaterie provozoval.⁸⁰

Tento důvod pro změnu územního plánu lze charakterizovat jako změnu vymezení nových zastavitelných ploch ve smyslu § 55 odst. 3 stavebního zákona. Aby mohlo dojít ke změně územního plánu, musí být prokázána potřeba vymezení takovýchto ploch. „*Tento požadavek je promítnutím cílů územního plánování uvedených v § 18 odst. 4 StavZ – zejména ochrany krajiny, hospodárného využívání zastavěného území, ochrany nezastavěného území. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*“⁸¹ Je však otázkou, zda s ohledem na veřejný zájem výstavba tzv. *gigafactory* těmto požadavkům odpovídá. Dle názoru dotčených obcí totiž tato změna nemůže mít pozitivní dopad na životní prostředí a je v rozporu se zájmem ochrany krajiny. Zároveň lze ve vztahu k ochraně zájmů dotčených obcí říci, že mohou být dotčeny již vymezené zastavitelné plochy, které se v katastrálním území těchto obcí nachází. Tento názor lze opřít zejména o zvýšení hluku a prašnosti, neboť kde stojí jakákoli továrna, tam je potřeba mj. zajistit i logistiku v podobě automobilové či jiné dopravy. Nejedná se však pouze o zvýšení provozu osobními automobily, které by pro dopravení se do práce užívali zaměstnanci *gigafactory*, nýbrž i o kamionovou dopravu.⁸²

2.4.2.2 Zánik veřejného prostranství v judikatuře

Naopak o zánik veřejného prostranství se nemůže jednat za předpokladu, že na veřejné prostranství bude umístěno např. reklamní zařízení, kolem nějž bude instalováno oplocení. Takový postup totiž ještě více upevňuje institut zvláštního užívání jako takový, resp. vylučuje obecné užívání veřejností. Takto upravený

⁸⁰ JANČOVÁ, A.: Obce na Plzeňsku, kde by mohla vzniknout továrna Volkswagenu na baterie, se stavby obávají. In: *Náš region*. [cit. 15-10-2022]. Dostupné z: <https://nasregion.cz/obce-na-plzensku-kde-by-mohla-vzniknout-tovarna-volkswagenu-na-baterie-se-stavby-obavaji-278306/>.

⁸¹ FIALOVÁ, E.: § 55 [Vyhodnocování územního plánu a jeho změny]. In: MACHAČKOVÁ, J. a kol.: *Stavební zákon: komentář. 3. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony, s. 305.

⁸² Inspiračně viz FIALOVÁ, E.: § 55 [Vyhodnocování územního plánu a jeho změny], s. 305.

prostor nelze chápat tak, že by ztratil povahu veřejného prostranství ve smyslu § 34 zákona o obcích.

Tento případ byl řešen i soudně, kdy poplatník namítal, že pokud je pozemek oplocen, nebo že pokud jeho část není přístupná každému, nelze hovořit o veřejném prostranství. Daný pozemek totiž není přístupný všem bez omezení a odpadá tak tedy zákonná podmínka ve smyslu § 34 zákona o obcích, aby byl pozemek označen jako veřejné prostranství. Jeho užívání tak nelze zpoplatňovat ve smyslu zákona o místních poplatcích, resp. příslušnou OZV. To však správce poplatku, tedy dotčená obec, Brno, odmítla. S tímto se ztotožnil i Krajský soud v Brně.

Veřejné prostranství, které bylo předmětem sporu v soudním řízení před správním soudem, bylo poskytnuto k užívání ve formě tzv. zvláštního užívání. *„Důvodem zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství je omezení užívání dané plochy veřejností ve prospěch určitého subjektu – zde žalobkyně, která na předmětné ploše umístila reklamní zařízení. Pokud toto reklamní zařízení posléze opatřila ochranným oplocením, podpořila tím spíše svoji poplatkovou povinnost, neboť ještě více, ve větší míře omezila užívání pozemku širokou veřejností.“*⁸³

Pokud by soud zastával stejný výklad jako poplatník, tedy výklad žalobkyně, popíral by tak podstatu zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství, jíž je právě omezení či zamezení přístupu pro každého. Jelikož žalobkyně oplotila pozemek sama, označil soud její postup za účelový, aby se mohla vyhnout místnímu poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství.⁸⁴

Lze tedy shrnout, že omezení přístupu na prostor, který je označen za veřejné prostranství ve smyslu režimu zvláštního užívání, nelze chápat jako nesplnění legální definice veřejných prostranství, kterou stanoví § 34 zákona o obcích. Naopak se jedná o upevnění zvláštního užívání ve prospěch poplatníka. Pokud by dal Krajský soud v Brně žalobkyni za pravdu, mohlo by se v důsledku stát, že i některé městské či zámecké parky, do nichž je vstup omezen uzamykatelnou branou, a tedy jsou i oploceny po celém svém obvodu, by nemohly být chápány za veřejné prostranství. Ano, v tomto případě se jedná o

⁸³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 8. 2015, č. j. 30 Af 59/2013-48.

⁸⁴ Ibidem.

obecné užívání, avšak souvislost mezi těmito dvěma instituty, s ohledem na vztah k veřejným prostranstvím, zde bezesporu je. Zároveň Krajský soud v Brně potvrdil již judikaturou ÚS ČR dříve řečené,⁸⁵ že poplatkové povinnosti se nemůže vyhnout ani ten, kdo uzavře nájemní smlouvu ve smyslu nájmu veřejného prostranství v rámci zvláštního užívání.⁸⁶

⁸⁵ Blíže viz podkapitola **2.2.2.2 Přípustnost souběhu nájmu a místního poplatku.**

⁸⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 8. 2015, č. j. 30 Af 59/2013-48.

3 VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ VE VLASTNICTVÍ OBCÍ A JEJICH UŽÍVÁNÍ

Veřejná prostranství jsou vlastněna především obcemi. Dále jsou to pak zejména obce, které dohlíží na udržování veřejných prostranství, a to nejenom ve smyslu udržování čistoty. Za udržování veřejných prostranství lze obecně rozumět:

- a) chránit veřejná prostranství před poškozením či zničením,
- b) udržovat pořádek a čistotu na veřejných prostranstvích a
- c) udržovat veřejná prostranství ve stavu, aby sloužila potřebám veřejnosti, a tedy i veřejnému užívání jako takovému.

Uvedené body lze vyvozovat z § 10, § 34 a § 38 zákona o obcích. Důvodem aplikace uvedených ustanovení zákona o obcích je, že tato ustanovení stanoví obecný právní rámec ochrany a udržování veřejných prostranství jako takových. Konkrétně § 10 zákona o obcích dává obcím možnost spravovat veřejná prostranství dostatečně transparentně, jelikož obce péčí o veřejná prostranství a jejich ochranu upraví prostřednictvím OZV. Dále § 34 zákona o obcích definuje samotný institut veřejných prostranství. Právě § 34 zákona o obcích všeobecně říká, co by v podstatě mělo být cílem ochrany veřejných prostranství, aby na určité prostory bylo možné nahlížet jako na veřejná prostranství určená k obecnému užívání. Případné zvláštní užívání a mantinely pro tento typ užívání veřejného prostranství stanoví příslušná judikatura. Ta byla popsána zejména v předchozích kapitolách, především pak v podkapitole **2.2 Užívání veřejných prostranství**.

3.1 Péče o veřejná prostranství ze strany obce jakožto řádného hospodáře

Konečně i § 38 zákona o obcích má velký význam pro veřejná prostranství, která jsou ve vlastnictví obcí. Jak tedy stanoví § 38 odst. 1 věta první zákona o obcích, musí obce svůj majetek využívat účelně a hospodárně. V případě veřejných prostranství lze pak účelnost, ale i hospodárnost, spatřovat v tom, že užívání veřejných prostranství může být zpoplatněno, pokud to neodporuje zákonu o místních poplatcích. Dále lze pod účelnost zařadit pojem „přínos

pro obec“. Jelikož je samotná majetková dispozice posuzována z ekonomického přínosu, je vhodné, aby existovalo nějaké protiplnění.⁸⁷ V tomto lze opět připomenout existenci zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství dle podmínek zákona o místních poplatcích, který je následně proveden příslušnou OZV konkrétní obce. Dále je vhodné připomenout, že toto zvláštní užívání může obec vedle poplatkové povinnosti zatížit souběžně také nájemní smlouvou.⁸⁸

Lze tedy podotknout, že i údržba veřejných prostranství a jejich zpoplatnění v případě zvláštního užívání souvisí i s naplněním principu řádného hospodáře, kterým obec ve smyslu § 38 zákona o obcích být musí. Zároveň je obec povinna dohlížet na ochranu svého majetku, byť ho podstoupí i v rámci soukromoprávních vztahů k užívání jinému.⁸⁹ Navíc samotná *„kvalifikovaná starost o majetek obce je naplněním jednoho z veřejných zájmů, k jehož zabezpečení si obec musí vytvořit materiální a personální předpoklady, a to v rozsahu a kvalitě, která je přímo úměrná množství (hodnotě) a charakteru (svěřeného) majetku.“*⁹⁰ Tyto vyšší nároky, *„které jsou státem na obce v oblasti nakládání s majetkem kladeny, ob stojí v testu ústavnosti, jestliže jsou stanoveny zákonem, sledují legitimní cíl v podobě ochrany veřejného majetku a jsou tomuto cíli přiměřené. To zjednodušeně řečeno znamená, že zákonem stanovené povinnosti jsou způsobilé daného cíle dosáhnout, aniž by ve svém důsledku zcela či téměř vyloučily možnost samosprávy samostatně rozhodovat, tedy volit řešení odpovídající místním potřebám a zvyklostem.“*⁹¹

Pokud by tomu tak nebylo, mohla by obec nakládat se svým majetkem v rozporu s veřejným zájmem a v konečném důsledku by mohla být ohrožena i možnost užívat veřejná prostranství jako taková. Jako příklad lze uvést, že pokud by neexistovala péče řádného hospodáře, či by k ní obce nebyly *ex lege* povinny, mohlo by například docházet k devastaci či úplnému zničení veřejných prostranství při jejich zvláštním užívání bez povinnosti nápravy ze strany

⁸⁷ Inspiračně viz FUREK, A.: § 38 [Povinnost účelného a hospodárneho nakládání s majetkem a související povinnosti k ochraně obecního majetku]. In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 209 a s. 210.

⁸⁸ Blíže viz podkapitola 2.2.2.2 *Připustnost souběhu nájmu a místního poplatku*.

⁸⁹ Rozsudek NS ČR ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.

⁹⁰ Nález ÚS ČR ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09.

⁹¹ FUREK, A.: § 38 [Povinnost účelného a hospodárneho nakládání s majetkem a související povinnosti k ochraně obecního majetku], s. 207 a s. 208.

poplatníka, který škodu zapříčinil. V tomto ohledu, pokud je to účelné, jsou výhodné právě nájemní smlouvy. Ty je vhodné aplikovat především na takové zvláštní užívání veřejných prostranství, kdy nájemce na veřejném prostranství provádí výkopové práce či využívá zeleň pro umístění dočasné stavby. Z nájemní smlouvy mohou plynout závazky v podobě nutnosti zajistit zeleň na jiné části veřejného prostranství, aby nedocházelo např. i k poškozování životního prostředí. Pokud by tomu tak nebylo a obec by následně sama musela provést výsadbu zeleně, došlo by dle současného znění § 38 zákona o obcích k rozporu s principem řádného hospodáře. Obec, jakožto řádný hospodář, musí předcházet tomu, aby docházelo k poškozování veřejných prostranství tak, aby sama tyto škody nenapravovala. Příjem z nájmu veřejného prostranství ve smyslu jeho zvláštního užívání nemá být primárně koncipován jako náhrada za škodu, která zde vznikne. Úhrada nájmu má být naopak využita na zvelebování, zkulturnění a na modernizaci veřejných prostranství a veřejného života vůbec. V tomto lze spatřovat alespoň částečně naplnění efektivnosti ochrany majetku obce ve smyslu § 38 zákona o obcích. S tímto ostatně souhlasí i A. Furek.⁹²

3.2 Obecní restituce

3.2.1 Proč vůbec muselo dojít k obecním restitucím?

Po nástupu vlády Komunistické strany Československa, tj. od 25. 2. 1948,⁹³ v podstatě zaniklo cokoli soukromého. A to i to, co se něčemu soukromému či samostatnému alespoň částečně přibližovalo. V souvislosti s politikou této strany byl s účinností ode dne 1. 1. 1950 vydán zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů, ve znění účinném do 31. 12. 1952. V důsledku jeho vydání přestal existovat tzv. samosprávný majetek a vše přešlo na centrální úroveň, tedy do vlastnictví státu.⁹⁴ Zákon č. 279/1949 Sb., byl následně s účinností od 1. 1. 1953 nahrazen zákonem č. 3/1952 Sb., rozpočtový

⁹² Blíže viz FUREK, A.: *§ 38 [Povinnost účelného a hospodárného nakládání s majetkem a související povinnosti k ochraně obecního majetku]*, s. 208 a s. 209.

⁹³ KOCIAN, J.: NÁSTUP KOMUNISTICKÉ TOTALITY V ČESKOSLOVENSKU. In: *Akademický bulletin*, 2018, č. 2. [online]. [cit. 20-10-2022], s. 4 Dostupné z: <http://abicko.avcr.cz/2008/2/04/nastup-komunisticke-totality-v-ceskoslovensku.html>.

⁹⁴ Souhlasně viz HAVLAN, P.: K ÚSKALÍM ZÁKONNÉ ÚPRAVY MAJETKU ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ. In: *Právní rozhledy*, 2003, roč. 11, č. 7. [online]. [cit. 20-10-2022], s. 4. Dostupné z: https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptem_bqgnpxa4s7g5pxgzxztgu3a&groupIndex=0&rowIndex=0.

zákon, ve znění pozdějších předpisů. Je zajímavé, že zákon č. 3/1952 Sb., je účinný dodnes. Ovšem i ostatní zákony, které se týkají státního rozpočtu, nejsou nijak derogovány ani v současnosti. Příkladem může být např. zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021, ve znění pozdějších předpisů.

Již před rokem 1989 se objevovaly snahy o návrat zejména nemovitých majetků obcím. Ovšem konkrétní prostor pro tyto změny vytvořil až „ústavní zákon č. 294/1990 Sb. (novela Ústavy z roku 1960), který zakotvil místní samosprávu, a novela hlavy první téže Ústavy, provedená ústavním zákonem č. 100/1990 Sb. (srov. zejm. čl. 7 odst. 1 a 2). Následně pak čl. 11 Listiny základních práv a svobod a hlava sedmá „Územní samospráva“ Ústavy České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.); z této hlavy je třeba připomenout zejména čl. 101 odst. 3 Ústavy (územní samosprávné celky „... mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“). Zmíněné ústavní předpisy tak umožnily územním samosprávám to nejdůležitější, tj. nabyvat majetek a stát se plnoprávnými svébytnými vlastníky odlišnými od jiných vlastníků (to znamená především od státu).“⁹⁵ Zákonná právní úprava pak stanovila, že obce mají právní subjektivitu.

S ohledem na výše zmíněný text je však zřejmé, že k převodu majetků zpět do vlastnictví obcí během vlády komunistického režimu nedošlo. Realizace tohoto postupu tedy byla možná až v 90. letech 20. století. Následně od roku 1991 bylo možné o obcích hovořit jako o právnických osobách, které vlastní majetek a finanční zdroje. S tímto pak mohly obce hospodařit samostatně za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Tak přímo s účinností od 24. 11. 1990 stanovil § 4 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 11. 11. 2000. Ovšem tento zákon neřešil navrácení majetku do vlastnictví obcí. Tuto problematiku řešil až zákon o obecních restitucích, který nabyt účinnosti dne 24. 5. 1991. Ten je v pozměněném znění účinný dodnes. Zákon o obecních restitucích pak dopadal a dopadá i na městské části hlavního města Prahy.

⁹⁵ HAVLAN, P.: K ÚSKALÍM ZÁKONNÉ ÚPRAVY MAJETKU ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ. [online]. [cit. 20-10-2022], Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqgnpxa4s7g5pxgxztgu3a&groupIndex=0&rowIndex=0>.

3.2.2 Zákon o obecních restitucích

3.2.2.1 *Vznik a obsah zákona o obecních restitucích*

Zákon o obecních restitucích v § 1 upravuje přechod věcí z vlastnictví ČR do vlastnictví obcí, k nimž ke dni 23. 11. 1990 příslušelo právo hospodaření národním výborům, jejichž práva a závazky přešly na obce a v hlavním městě Praze též na městské části, pokud obce a v hlavním městě Praze též městské části s těmito věcmi ke dni účinnosti zákona o obecních restitucích hospodařily. Dále se jednalo o přechod vlastnického práva k věcem, s nimiž začaly obce a v hlavním městě Praze městské části hospodařit po 23. 11. 1990 způsobem obdobným právu hospodaření, jestliže s nimi takto hospodařily ke dni účinnosti zákona o obecních restitucích.

Ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o obecních restitucích do vlastnictví obcí přešly dále nezastavěné pozemky, pozemky zastavěné stavbami ve vlastnictví fyzických osob, stavby s pozemky tvořícími se stavbou jeden funkční celek, pozemky zastavěné stavbami přecházejícími do vlastnictví obcí, které obce vlastnily ke dni 31. 12. 1949, pokud jsou ve vlastnictví ČR a nepřešly do vlastnictví obcí již podle § 1 zákona o obecních restitucích. Ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o obecních restitucích se za zastavený pozemek považovaly a považují též pozemky tvořící se stavbou jeden funkční celek, pozemky, na nichž bylo na základě pravomocného stavebního povolení započato se stavbou. Z textu zákona o obecních restitucích přitom nevyplývá, že by se muselo jednat o tzv. veřejně prospěšnou stavbu. Může se tedy jednat o jakoukoli stavbu, kterou obec započala. Ovšem s ohledem na § 38 zákona o obcích, tedy s ohledem na povinnost obce využívat majetek hospodárně a účelně, lze konstatovat, že v podstatě jakákoli stavba, kterou obec provede, by měla být veřejně prospěšná. Nezáleží pak, zda půjde o výstavbu městských bytů, kterých je nedostatek, a obce tuto výstavbu neustále odkládají, nebo zda se bude jednat o výstavbu autobusového nádraží.

Další způsoby přechodu vlastnického práva obcí k nemovitostem a dalším věcem upravuje § 2a a násl. zákona o obecních restitucích. Dále § 4 zákona o obecních restitucích stanoví, jaké věci do vlastnictví obcí nepřechází. Jedná se např. o pozemky, k nimž bylo zřízeno právo osobního užívání a pozemky, které byly k tomuto účelu přiděleny nebo např. věci, k jejichž vydání uplatní nárok oprávněná osoba dle zvláštního zákona. Zejména se jedná o nároky, vyplývající

ze zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, či ze zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů. Obecně lze tedy shrnout, že přechod vlastnictví k věcem byl vyvozován buďto od dřívějšího majetkového práva, které bylo narušeno, nebo od práva hospodařit a nakládat s předmětnou věcí.

Je zároveň vhodné dodat, že obdobný způsob přechodu vlastnictví ze státu byl aplikován i na kraje. V případě krajů se jednalo o zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se v podstatě o období zákona o obecních restitucích na krajské úrovni.

3.2.2.2 Účel zákona o obecních restitucích

Zákon o obecních restitucích nebyl jako takový před ÚS ČR řešen. Nicméně jeho existence je i pro rozhodovací praxi tohoto orgánu na ochranu ústavnosti v ČR důležitý. Účelem zákona o obecních restitucích je, aby nemovitý majetek, který je užíván ve smyslu veřejného prostranství, nepřešel do vlastnictví soukromých osob, jelikož je to s ohledem na jeho povahu neúčelné. Je to totiž právě obec, která v podstatě jako jediná právnická osoba bude s majetkem nakládat, užívat ho a udržovat ve veřejném zájmu s cílem zachování jeho podstaty.

Výše uvedené tvrzení lze opřít i o judikaturu ÚS ČR. V minulosti se před ÚS ČR řešila ústavní žaloba, kterou podalo hlavní město Praha (stěžovatelka), které se tak bránilo odnětí vlastnického práva k pozemku. Toto vlastnického právo bylo stěžovatelce odňato na základě rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 8, Městského soudu v Praze a následně v dovolacím řízení bylo toto odnětí potvrzeno i NS ČR. Pozemek, o jehož vlastnictví se vedl spor i před obecními soudy, se nacházel mezi obousměrnou místní komunikací a rozsáhlým parkovištěm osobních automobilů na pražském sídlišti Bohnice. Byl osázen veřejnou zelení a tvořil přirozenou hranici mezi místní komunikací a parkovištěm.⁹⁶

⁹⁶ Nález ÚS ČR ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14.

Pozemek, který byl předmětem sporu, byl ke dni 31. 12. 1949 ve vlastnictví soukromých osob. Tyto osoby chtěly předmětný pozemek zpět do svého osobního vlastnictví. Základní problém zde však byl z důvodu, že se jednalo o veřejný statek, resp. o veřejné prostranství. ÚS ČR tedy provedl test proporcionality omezení restitučního nároku v kolizi s konkrétním veřejným zájmem, kdy předmětný pozemek může užívat jako veřejný statek blíže neomezený počet osob. Po provedení uvedeného testu proporcionality ÚS ČR rozhodl, že naturální restituci v naturální formě nelze uskutečnit. ÚS ČR tento svůj závěr odůvodnil tak, že *„individuální užívání veřejně přístupné travnaté plochy s porostem nepřipadá v úvahu. Totéž platí o držbě pozemku – ta by byla vzhledem k veřejné přístupnosti pozemku permanentně rušena. Jako relevantní se může jevit možnost s pozemkem disponovat, což by se dalo extenzivně dovodit ze závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 747/2000. Není však reálné ani právně přípustné, kdyby měl restituent využívat pozemek, který by mu byl vydán ve výše popsaném stavu, k právnímu obchodu. Pak by nezbývalo než dovodit, že v případě převodu pozemku z restituenta na jinou osobu by šlo o prodej spekulativní, uskutečňovaný s cílem konfrontovat majetkové požadavky vlastníka pozemku s institucí veřejné moci, která řádné užívání pozemku garantuje. Převod pozemku by se ocitl v rozporu s dobrými mravy, což v aktuální podobě zapovídá ustanovení § 2 odst. 3 občanského zákoníku. Takto vytyčené premisy platí tím spíše, že ani po případné naturální restituci, ale ani po případném převodu pozemku by se nedala očekávat změna jeho účelového určení. Je-li pozemek veřejným statkem, pak je vysoce nepravděpodobné, že by restituent či jiný vlastník pozemku dosáhl v budoucnu změny územního plánu, která by jediná mohla vést k tomu, že by se pozemek stal skutečným předmětem výkonu vlastnických oprávnění. Shrnuto: rozhodnutím ve prospěch oprávněné osoby s následnou restitucí předmětného pozemku by došlo ke vzniku tzv. holého vlastnictví (nuda proprietas), což není účelem restitučního procesu, jinak zajisté směřujícího k alespoň částečnému zmírnění majetkových křivd způsobených oprávněným osobám totalitní mocí v rozhodném období.“*⁹⁷

Závěr ÚS ČR lze s ohledem na výše uvedené shledat jako správný a nelze jinak než s ním souhlasit. Ostatně pokud nemůže vlastník se svým vlastnictvím svobodně nakládat, je významně narušen i čl. 11 Listiny jako takový. Tento je pak

⁹⁷ Nález ÚS ČR ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14.

proveden do § 996 občanského zákoníku, který stanoví, že každý má právo v rámci svého vlastnického práva v mezích právního řádu věc držet a užívat ji, ba ji i zničit nebo s ní i jinak nakládat, a není z toho nikomu odpovědný. Pokud by dal ÚS ČR za pravdu restituentům, sám by porušil podstatu vlastnictví jako takového, která je zaručena právě na ústavněprávní úrovni. To by však bylo zcela v rozporu s účelem existence ÚS ČR jako takového. Účel zákona o obecních restitucích, který byl popsán v prvním odstavci této podkapitoly, je tedy i v souladu s názorem ÚS ČR, jak vyplývá právě z citovaného nálezu ÚS ČR ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14. Předmětný nálezn však nebyl jednomyslný. Své odlišné stanovisko připojila soudkyně I. Janů.⁹⁸

I přes existenci odlišného stanoviska soudkyně I. Janů, lze výše citovaný nálezn ÚS ČR ze dne 1. 7. 2014 chápat za správný. Tento názor lze opřít např. o nálezn ÚS ČR ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Tento nálezn stanovil, že i v otázkách vlastnictví je důležitý institut veřejného zájmu. Správnost nálezu ÚS ČR ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14 lze tedy shledat i v konfrontaci s odlišným stanoviskem soudkyně I. Janů. Omezení vlastnického práva by totiž v projednávané věci nebylo dostatečně proporcionalní, neboť by byla dána přílišná omezující dispozice s předmětem vlastnického práva. Zároveň by hrozil zánik obecného užívání tohoto veřejného prostranství.

3.3 Poskytování veřejného prostranství pro účely podnikání

Veřejná prostranství ve vlastnictví obcí často využívají nejenom lidé pro uspokojování svých osobních či veřejných potřeb bez možnosti výnosu, nýbrž i osoby, které realizací určité činnosti na veřejných prostranstvích mohou přijít k výdělku. Nejčastěji se jedná o podnikatele, kteří si na veřejné prostranství umístí svůj prodejní stánek, cirkusový stan či cirkusovou atrakci, pouťovou atrakci, předzahrádku atp.

Poskytování veřejného prostranství pro účely podnikání je možné výhradně na základě zvláštního užívání. To, jak bylo zmíněno již nesčetněkrát v této práci, lze zpoplatnit na základě OZV a dále i na základě nájemní smlouvy. Důvodem existence možnosti nájemní smlouvy může být například dlouhodobé užívání. Mnoho obcí si totiž může zřídit paušální poplatky za zvláštní užívání

⁹⁸ Odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Ivany Janů k nálezu ve věci sp. zn. I. ÚS 581/14 (stěžovatelka hlavní město Praha).

veřejného prostranství, jak stanoví § 4 odst. 4 věta třetí zákona o místních poplatcích, a ty jsou často nižší než klasická denní sazba ve smyslu za každý započatý m² a den. Samotný zábor veřejného prostranství je pro podnikatele velmi praktickou záležitostí, která může posloužit například k reklamě a propagaci podnikatele ve veřejných prostorech za účelem získání nových zákazníků, k pořádání různých koncertů či jiných kulturních nebo sportovních akcí nebo třeba k umístění prodejních stánků, trafik a podobných dočasných staveb určených k prodeji či propagaci zboží a služeb.

Podnikatelé, kteří chtějí zabrat veřejné prostranství ve smyslu zvláštního užívání, musí nejdříve „požádat“ příslušnou obec o souhlas a uhradit obci poplatek, je-li OZV stanoven. Nejedná se o žádost v pravém slova smyslu, neboť se jedná ve smyslu zákona o místních poplatcích o ohlášení. Nicméně s ohledem na existenci veřejného zájmu se nevylučuje, aby obec „žadatelé“ oznámila, že zábor veřejného prostranství není možný. Jedním z takových důvodů by mohlo být např. narušení veřejného pořádku.

Ohlášení má své předepsané náležitosti. Ty stanoví § 14a odst. 2 zákona o místních poplatcích. V ohlášení tedy musí být uvedeno jméno a příjmení, příp. název právnické osoby, která chce uskutečnit zábor veřejného prostranství, musí být uvedeno sídlo, popř. adresa pro doručování a údaje rozhodné pro stanovení poplatku. Údaji rozhodnými pro stanovení poplatku se rozumí označení konkrétního veřejného prostranství, které chce daný podnikatel zabrat, na jak dlouho a také výměru zabíraného veřejného prostranství, která se udává v m². Zpravidla se představa záboru veřejného prostranství vyznačuje na plánu, který může být přílohou elektronické nebo papírové žádosti, resp. ohlášení.

Samotný poplatek za zábor veřejného prostranství a jeho výše je pak vypočítána na základě znění OZV dotčené obce. Na výši poplatku má vliv hned několik faktorů. Těmito faktory se pak rozumí:

- a) umístění veřejného prostranství, které má být zabíráno, neboť OZV často stanoví několik kategorií, kdy je zpravidla rozhodné jak daleko od centra dané obce se veřejné prostranství nachází,
- b) zda je předmětem podnikatelské činnosti provoz lunaparku, jiných atrakcí či pokud se jedná o umístění reklamního zařízení nebo
- c) stanovení paušální částky pro zábor daného veřejného prostranství.

Uvedené faktory, ovlivňující výši poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství, mohou být následně upraveny pouze změnou OZV. K tomuto však dochází sporadicky. Další výjimkou by mohla být pouze novela zákona o místních poplatcích. I k té však, co se týče uvedených skutečností, dochází jen výjimečně. Poslední novela zákona o místních poplatcích, která by mohla mít vliv na výše uvedené faktory, proběhla v 90. letech minulého století. Zároveň lze shrnout, že v praxi jsou ohlášení, týkající se záboru veřejného prostranství, činěny nejčastěji podnikateli. To lze mj. spatřit i v samotných obcích při konání trhů či jiných společenských akcí. Dalším častým důvodem záboru veřejného prostranství pro účely výdělečné činnosti je pořádání koncertů či jiných uměleckých vystoupení. Velmi častou formou záboru veřejného prostranství podnikateli jsou také tzv. předzahrádky restauračních či jiných obdobných zařízení. Tento zábor je však zpravidla realizován během jarních a letních měsíců. Nevylučuje se však, aby byl zábor s danou obcí sesmluvněn i na zimní měsíce. Během zimních měsíců mohou být tzv. předzahrádky místem realizace setkání při adventu či při jiných akcích podobného charakteru.

3.4 Zábor veřejného prostranství obcí

I sama obec může zabrat veřejné prostranství v režimu zvláštního užívání. Vylučuje se však, aby za tento zábor obec odváděla místní poplatek tzv. sama sobě. Ostatně povinnost platit za zvláštní užívání veřejných prostranství vlastníkem veřejného prostranství vyloučil i sám zákonodárce.⁹⁹ Nevylučuje se však, aby, když se jedná o veřejné prostranství, které je ve vlastnictví osoby odlišné od obce, byla obec určitou finanční povinností vůči vlastníku zatížena. Nejspíše by se jednalo o platební povinnost vyplývající ze smluvního vztahu v podobě nájemní smlouvy. Pokud by tomu tak totiž nebylo, jednalo by se o bezdůvodné obohacení ve prospěch obce.¹⁰⁰ Ostatně to vyplývá i ze znění čl. 11 odst. 1 Listiny, neboť ta nerozlišuje mezi vlastnictvím fyzických a právnických osob. V čl. 11 odst. 1 Listiny je tedy zakotvena zásada rovnosti vlastnického práva a je nepřipustné jakékoli její znevažování.¹⁰¹ Pokud by byl zastáván názor opačný, jednalo by se o popření již řečených skutečností ohledně rovnosti vlastnického

⁹⁹ Blíže viz podkapitola 1.1.2 Nález ÚS ČR ve vztahu k prohlášení ústavnosti či protiústavnosti právní úpravy veřejných prostranství.

¹⁰⁰ Srov. např. usnesení NS ČR ze dne 9. 3. 2004, sp. 32 Odo 872/2003 či rozsudek NS ČR ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. 33 Odo 1253/2005.

¹⁰¹ TOMOSZEK, M., VOMÁČKA, V.: *Čl. 11 [Ochrana vlastnictví]*, s. 367.

práva fyzických a právnických osob v podkapitole **1.4 Co nelze považovat za veřejné prostranství.**

Pokud obec zabere veřejné prostranství v režimu zvláštního užívání, nečiní tak zpravidla za účelem výkonu podnikatelské činnosti. Obec jako taková má totiž velmi omezené možnosti výkonu podnikatelské činnosti.¹⁰² Jelikož ale může obec zakládat právnické osoby v podobě společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti, nelze přímo tvrdit, že obec podnikat nemůže. Byť uvedené obchodní společnosti nejsou zřízeny primárně za účelem zisku, mohou se zde prvky podnikatelské činnosti objevit. V praxi to může vypadat tak, že obec například prodává květiny, jež vyrostly na veřejných prostranstvích, které jsou předmětem vlastnictví takové obce. Obec tak může činit právě prostřednictvím určité obchodní korporace, kterou zřídila např. za účelem údržby veřejných prostranství. Nicméně lze shrnout, že primárním důvodem pro zábor veřejného prostranství ve smyslu zvláštního užívání ze strany obce není výkon podnikatelské činnosti.

Obce veřejná prostranství zabírají primárně za účelem uskutečňování kulturních a jiných společenských akcí. Může se jednat např. o slavnosti příslušné obce, umělecké vystoupení žáků ze základní umělecké školy, kterou obec zřizuje, nebo se např. může také jednat o setkání starosty obce s občany. Nevylučuje se při tom, aby za tímto účelem obec dočasně znemožnila či ztížila užívání určitých veřejných prostranství pro účel průchodu, průjezdu či parkování.

Lze tedy shrnout, že i obce mohou být uživateli veřejného prostranství ve smyslu zvláštního užívání, byť jsou jejich vlastníky. Stejně tak to může být u takových veřejných prostranství, která jsou ve vlastnictví soukromých osob. S ohledem na výše uvedené se ani nejedná o výjimečný stav, neboť společenské akce obecně se na území obcí realizují zcela běžně. Avšak v posledních dvou letech došlo k jejich utlumení, a to v souvislosti s opatřeními pro omezení šíření onemocnění covid-19, SARS-CoV-2. V souvislosti s podkapitolou **2.3 Omezení užívání veřejných prostranství během pandemie způsobené onemocněním**

¹⁰² Dle § 23 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, může obec ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity, zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk, zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, zakládat ústavy podle zvláštního zákona, zřizovat školské právnické osoby podle zvláštního právního předpisu a dále může zřizovat veřejné výzkumné instituce podle zvláštního zákona.

covid-19 lze tedy uvést, že i obce byly omezeny v možnosti užívání veřejného prostranství v období od března 2020 do dubna 2022.

4 OCHRANA VEŘEJNÉHO PROSTORU

Ochrana veřejného prostoru, resp. veřejných prostranství je *ex lege* dána § 10, § 34 a § 38 zákona o obcích. Určitou míru ochrany lze spatřovat i v existenci zpoplatnění zvláštního užívání veřejného prostranství tak, jak to zaručuje zákon o místních poplatcích, resp. příslušná OZV. Všeobecně však v právním řádu ČR neexistuje norma, která by výslovně stanovila, co se rozumí ochranou veřejných prostranství. Proto lze tvrdit, že ochrana veřejných prostranství je odvozována z obecných norem správního práva, jež se týkají ochrany majetku obce a dále z norem, které se o veřejných prostranstvích a jejich ochraně jako takových zmiňují.

4.1 Zajištění veřejného pořádku prostřednictvím OZV jako způsob ochrany veřejného prostranství

Základ ochrany veřejných prostranství lze spatřovat v naplňování pojmu „udržování veřejného pořádku“. Veřejný pořádek je neurčitý právní pojem, který definovala především právní teorie a judikatura. Obecně lze říci, že veřejným pořádkem se rozumí souhrn pravidel nebo zásad chování na veřejnosti.¹⁰³ Narušení veřejného pořádku lze tak charakterizovat jako porušení předem stanovených pravidel, většinou ve formě právní normy, která reguluje určité chování. V případě, který je aplikovatelný ve smyslu užívání veřejného prostranství, by se nejspíše jednalo o spáchání přestupku. Přestupkem se dle § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění, rozumí společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Naopak udržováním veřejného pořádku se rozumí činění takových opatření, které vedou k ochraně veřejného zájmu, příp. k odvrácení škody, která by narušením veřejného pořádku mohla vzniknout.

Ochranu veřejného pořádku, a tedy i veřejných prostranství jako takových, pak může obec realizovat tak, že pro jeho ochranu vydá OZV. K tomu obec zmocňuje § 10 písm. a) zákona o obcích. Obec tedy může prostřednictvím OZV stanovit, které činnosti by mohly narušit veřejný pořádek či které činnosti by byly

¹⁰³ HENDRYCH, D. a POKORNÝ, M.: Veřejný pořádek. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku v obci. Ve vztahu k místům, na nichž lze stanovit povinnosti ve smyslu § 10 písm. a) zákona o obcích, lze dodat, že „(...) může jít o regulaci činností odehrávajících se nejen na veřejných prostranstvích, ale rovněž i na jiných místech, pokud se ovšem jejich následky projevují také na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobilé narušit veřejný pořádek v obci.“¹⁰⁴

Aktuálně jsou prostřednictvím OZV regulovány především činnosti, jako je konzumace alkoholu na veřejných místech, omezení otevírací doby restaurací a kouření na veřejných místech. Regulace těchto činností je především důsledkem vydání tzv. „protikuřáckého zákona“, který nabyl účinnosti dne 3. 5. 2017. Činnosti, které jsou zákonem č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů, se dotýkají konzumace alkoholu, užívání tabáku a jiných návykových látek. Problematika užívání návykových látek je tedy často regulována dostatečně, a to nejenom ze strany obcí prostřednictvím jejich OZV.

Je otázkou, zda by bylo možné výše popsanou problematiku zahrnout i pod ochranu tzv. dobrých mravů. Pojem „dobré mravy“ nemá přímou legální definici. Dobré mravy lze charakterizovat jako „*právně významnou hodnotou v právu poměřující právní normy a jejich realizaci buď s mravním smyslem právní úpravy, nebo s ekvitou chápanou buď rovněž jako mravnost, nebo jako požadavek rovných pozic účastníků právních vztahů.*“¹⁰⁵ Obecně vzato by bylo možné, aby problematika omezení užívání návykových látek byla zahrnuta pod ochranu dobrých mravů ve smyslu ochrany veřejného prostranství, neboť omezení užívání návykových látek může chránit veřejná prostranství před jejich znečišťováním. Je totiž v zájmu obce, aby se na veřejných prostranstvích nerealizovala taková činnost, která by měla za důsledek narušení mravnosti. Jako další příklad ochrany dobrých mravů na veřejných prostranstvích lze uvést omezení, resp. zákaz provozování prostituce na veřejných prostranstvích. V této souvislosti lze odkázat i na judikaturu ÚS ČR. ÚS ČR prohlásil, že prostituce může být regulována tak, aby tato „služba“ nebyla poskytována na veřejných prostranstvích, kde se s ní mohou setkat v podstatě všichni. Jak stanoví § 34 zákona o obcích, tak veřejná

¹⁰⁴ HEJČ, D.: § 10 [Obecně závazná vyhláška], s. 60.

¹⁰⁵ HURDÍK, J.: Dobré mravy. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

prostranství mají být přístupná každému bez omezení. Pokud by tedy obec prostřednictvím OZV např. prohlásila, že určitá veřejná prostranství budou přístupná pouze lidem starším 18 let, aby na nich mohla být provozována prostituce, byla by taková OZV v přímém rozporu s právním řádem ČR a musela by tedy být zrušena. ÚS ČR s ohledem na ochranu veřejného zájmu, a to včetně ochrany mravnosti, tedy dovedl, že prostituce může být prostřednictvím OZV zakázána na celém území dané obce. ÚS ČR oprávněnost tohoto kroku obce zdůvodnil tak, že *„nabízení této služby ohrožuje dobré mravy obecně a velice výrazně ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže. Již samotné nabízení prostituce, které je zřejmé dětem a mládeži, v nich může vyvolat pocit něčeho ‚normálního‘, přípustného. Význam zejména tohoto právem chráněného statku, tj. mravní výchovy dětí a mládeže, je třeba hodnotit velice vysoce. Extrémním způsobem jsou tak dotčeny etické hodnoty, které je společenství občanů, kterým obec je, oprávněno chránit. (...) Ochrana nabízení této aktivity na očích veřejnosti však nemůže ve sporu s ochranou mravní výchovy dětí a mládeže obstát.“*¹⁰⁶

Lze tedy shrnout, že při ochraně veřejného prostranství vystupují do popředí i další statky chráněné právním řádem ČR. Ochrana veřejného prostředí ve smyslu OZV má tak hlubší význam, než jen např. zvýšení ochrany před znečišťováním nebo poškozováním veřejného prostranství jako takového. Tento postoj lze zastávat i z toho důvodu, že právo jako takové reguluje společnost jako celek a je tedy nepřípustné, aby veřejná prostranství a jejich ochrana byla omezena pouze na ochranu ve smyslu hmotného statku. Regulování mravnosti na veřejných prostranstvích naplňuje samotné poslání § 10 písm. a) zákona o obcích ve smyslu ochrany dobrých mravů a splňuje tak sledování účelu, pro který uvedené ustanovení zákona o obcích existuje. Pokud by byla prostituce a její provozování posuzována z pohledu toho, zda se nemůže jednat o zvláštní užívání veřejného prostranství, lze konstatovat, že takovýto způsob zvláštního užívání by byl v rozporu s veřejným zájmem. To ostatně vyplývá i z již výše citovaného nálezu ÚS ČR ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04. Stejný závěr k regulaci provozování činnosti, kterou lze charakterizovat jako prostituci, vyslovil ÚS ČR i v nálezu ÚS ČR ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 10/06. I proto musí být veřejná prostranství chráněna i ve smyslu ochrany mravnosti.

¹⁰⁶ Nález ÚS ČR ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04.

4.2 Kamerový systém jako prevence před poškozováním veřejných prostranství

Existenci kamerového systému, který má za úkol sledovat, co, kdy a kým je provozováno na veřejných prostranstvích, lze charakterizovat jako preventivní opatření při ochraně veřejných prostranství a ochraně veřejného zájmu jako takového. Za hlavní cíl existence kamerového systému v obci tak lze označit ochranu zdraví a majetku občanů a obce ve smyslu veřejného zájmu, a dále pak jako prevenci před trestnou a přestupkovou činností osob. Kamerový systém totiž dokáže sledovat více míst najednou a z tohoto sledování navíc může existovat i záznam, který lze přehrát i zpětně a může tak posloužit jako důkaz právě při prokazování trestné či přestupkové činnosti. Dalším cílem obecního kamerového systému je vytváření bezpečných zón v tzv. exponovaných lokalitách. S ohledem na ochranu soukromí lidí je však přípustné, aby obecní kamerový systém monitoroval výhradně veřejná prostranství. Ve smyslu § 34 zákona o obcích může tedy obecní kamerový systém monitorovat pouze všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejnou zeleň, parky, a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Podmínkou však je, aby se jednalo o veřejné prostranství, nikoli o soukromý prostor.

Lze tedy zastávat názor, že existence kamerového systému v obci přispívá k ochraně veřejných prostranství, a tedy i k ochraně veřejného zájmu jako takového. V tomto smyslu lze i poukázat na naplňování povinností obcí, které stanoví § 38 odst. 1 věta druhá a odst. 2 věta první zákona o obcích. Dle dotčených ustanovení zákona o obcích jsou obce povinny pečovat o zachování a rozvoj svého majetku, kdy majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.

Veřejná prostranství, která jsou zpravidla majetkem obce, jsou často náchylná na poškozování či zničení. Lze tedy shrnout, že existence obecního kamerového systému má za důsledek naplňování *ex lege* stanovené podmínky, že obce ke svému majetku musí přistupovat jako řádní hospodáři, a to zejména tehdy, kdy jde o ochranu veřejných prostranství. V konečném důsledku by totiž dané veřejné prostranství z důvodu zničení či závažného poškození mohlo přestat naplňovat podmínky, které stanoví § 34 zákona o obcích. Docházelo by tak k

zániku veřejných prostranství, či k jejich výraznému omezení, což není ve veřejném zájmu.

4.3 Shrnutí k ochraně veřejných prostranství

Jak zcela jasně vyplývá z výše uvedených podkapitol, tak ochrana veřejných prostranství je součástí veřejného zájmu. Pokud by nebyla ochrana veřejných prostranství realizována prostřednictvím obecního kamerového systému či OZV, mohlo by docházet k nenávratnému ničení či poškozování veřejných prostranství. Tomuto protiprávnímu jednání ze strany osob nelze zcela zabránit, avšak může být sankcionováno či mu může být v rámci prevence předcházeno. Případnou sankci za porušování OZV ve smyslu ničení či poškozování veřejného prostranství stanoví např. § 4 odst. 2 či § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v platném znění.

Otázkou i nadále zůstává, zda lze poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství chápat jako způsob ochrany tohoto prostoru. Částečně lze říci, že ano. Záleží totiž, jak je nastavena sama OZV, která tento místní poplatek stanoví. Pak i záleží, do jaké výše se tento místní poplatek vyšplhá. Ve většině případů totiž místní poplatek nepřesahuje 10,- Kč za každý započatý m². Ano, existuje možnost zatížit zábor veřejného prostranství za účelem zvláštního užívání nájemní smlouvou a stanovit tak nájemné. Je však otázkou, zda obce tento soukromoprávní institut využijí. Dále je otázkou, proč obce více neužívají možnosti mimořádného zvýšení místního poplatku, jak jim umožňuje § 4 odst. 4 věta druhá zákona o místních poplatcích. Lze tedy shrnout, že místní poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství lze chápat za jeden ze způsobů ochrany veřejného prostranství pouze v omezeném měřítku. Především záleží, jak je institutu veřejnoprávního zpoplatnění užívání veřejného prostranství zakotven, a dále, zda vedle něj existuje i soukromoprávní zpoplatnění.

5 VYBRANÁ VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ VE MĚSTĚ DOBŘANY A MOŽNOST JEJICH VYUŽITÍ ZE STRANY OBČANŮ

Město Dobřany lze charakterizovat jako tzv. dvojkovou obec, která se nachází v Plzeňském kraji. Označení „dvojková obec“ znamená, že Dobřany v přenesené působnosti vykonávají úkoly jako pověřený obecní úřad. Tak stanoví Příloha zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem, ve znění pozdějších předpisů. Že se jedná o město, vyplývá z počtu obyvatel. Jak stanoví § 3 odst. 1 zákona o obcích, je za město brána každá obec, která má 3 000 a více obyvatel. Dle údajů Českého statistického úřadu má město Dobřany k 1. 1. 2022 6 128 obyvatel.¹⁰⁷ Je tedy nesporné, že s ohledem na počet obyvatel jsou Dobřany městem. Jsou samozřejmě i další ukazatelé, které mohou určit, zda se o město jedná či nikoli, avšak tyto nejsou pro potřeby této práce aktuálně relevantní.¹⁰⁸

Město Dobřany, ostatně jako každá jiná obec, musí *ex lege* pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Tak stanoví § 2 odst. 2 zákona o obcích. Mezi péči o potřeby občanů patří i možnost kvalitně uspokojovat své veřejné i soukromé potřeby na území obce, kde se daný občan nachází, resp. kde žije. V rámci města Dobřany vzniklo mnoho veřejných prostranství, která mohou nejenom občané tohoto města užívat ve smyslu obecného i zvláštního užívání. Ve smyslu naplnění § 2 odst. 2 a § 38 zákona o obcích město Dobřany vynakládá nemalé finanční prostředky na údržbu, obnovu, rekultivaci stávajících veřejných prostranství, ale i na budování nových veřejných prostranství. Níže v této kapitole budou popsány nejzajímavější veřejná prostranství města Dobřany a možnosti jejich využití pro veřejný život.

¹⁰⁷ Uvedený údaj celkového počtu obyvatel ve městě Dobřany je dostupný na webu <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112022>. [online]. [cit. 25-10-2022].

¹⁰⁸ Souhlasně viz POTĚŠIL, L.: § 3 [Městyse a města]. In: POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 24 s násled.

5.1 Šlovický vrch

Šlovický vrch je kopec vysoký 431 m. n. m., ležící na severovýchodním okraji intravilánu. Prostor byl až do roku 1989 hojně využíván armádou. Nacházel se zde tankodrom a střelnice. Častým tankovým provozem docházelo k nerovnoměrnému narušování povrchu a vytváření tůní, příkopů a kaluží. To vedlo ke vzniku specifického biotopu bohatého na vzácné zástupce fauny i flóry. Mezi nejvzácnější obyvatele místního biotopu patří bezesporu zdejší kriticky ohrožené druhy živočichů – listonoh letní, žábřonozka letní, kuňka žlutobřichá a hrachor trávolistý. Díky výskytu vzácných živočichů byl areál zařazen na seznam evropsky významných lokalit Natura 2000.¹⁰⁹

Po roce 1989 přestal být Šlovický vrch armádou využíván. Kvůli absenci pravidelného zdrsňování povrchu pásy tanků docházelo postupně ke snižování biodiverzity a ekosystém ztrácel rozmanitost druhů. Z odborných studií z konce minulého tisíciletí jasně vyplynulo, že místnímu ekosystému těžká technika jednoznačně prospívala. Město Dobřany po konzultaci s odborníky souhlasilo se záměrem společnosti Offroadpark.cz vybudovat zde závodistiště pro terénní automobily, motorky a čtyřkolky. Zastupitelstvo města Dobřany již třetí volební období zřizuje Pracovní skupinu pro Šlovický vrch. Skupinu vede lichenolog. Samotnou podstatou existence této pracovní skupiny je ochránit tento jedinečný ekosystém. Pracovní skupině se dokonce podařilo zapojit lokalitu do programu pro zlepšování stavu přírody a krajiny v rámci Operačního programu Životní prostředí Evropské unie. V roce 2018 v této lokalitě město Dobřany vybuvovalo ohradu pro divoké exmoorské koně, kteří mají ve zdejším ekosystému svou úlohu při spásání náletových dřevin. V roce 2012 nechalo město na Šlovickém vrchu vybudovat vyhlídkovou mohylu.¹¹⁰

Prostor Šlovického vrchu lze s ohledem na výše uvedené charakterizovat jako veřejné prostranství, které je typické pro obecné užívání. Nelze však zcela vyloučit možnost zvláštního užívání. Takovým příkladem může být pořádání koncertu či jiného uměleckého vystoupení.

¹⁰⁹ Blíže viz <https://www.dobransy.cz/mesto-dobransy/podpora-eu-narodni-programy-a-jine/obnova-rane-sukcesnich-biotopu-jakozto-stanovist-ohrozenych-druhu-rostlin-a-zivocichu-v-byvalem-vojenskem-cvicisti-slovicky-vrch/?ftresult=%C5%A1lovick%C3%BD+vrch>. [20-10-2022]

¹¹⁰ Informace [cit. 20-10-2022] jsou dostupné online z: <http://www.offroadpark.cz/index.php?action=page&sub=9&id=2>.

5.2 Brentnerovy sady

Brentnerovy sady jsou jedním z nově vybudovaných veřejných prostranství v blízkosti náměstí ve městě Dobřany. Toto veřejné prostranství se nachází na pravém břehu řeky Radbuzy a mimo stromů zde můžeme nalézt pódium pro kulturní akce či plovoucí molo. V plánu je vybudování informační tabule, na které se návštěvníci dozvědí zajímavosti o Janu Josefu Ignáci Brentnerovi, po kterém jsou sady pojmenovány. Jan Josef Ignác Brentner, dobřanský rodák, byl v období vrcholného baroka nejvýznamnějším tuzemským skladatelem. To byl hlavní důvod, pro který po něm byly sady pojmenovány.

Sady protíná nová pěší a cyklostezka, vedoucí z Dobřan do vedlejší Vstiše. Tato stezka se stala zároveň prvním místem v Dobřanech, kde lze mimoúrovňově překonat místní nejrušnější komunikaci II/180. Navzdory tomu, že sady byly oficiálně otevřeny v sobotu 22. 10. 2022, se zde již konaly dvě svatby. Vybudováním tohoto veřejného prostranství vedení města akceptovalo požadavky obyvatel vyplývající z Programu rozvoje města z roku 2014.¹¹¹

Jak obecně vyplývá z povahy sadů v obcích, které jsou zároveň veřejné prostranství, je pravděpodobné, že tento prostor bude užíván i ve smyslu zvláštního užívání. Ostatně to město Dobřany již předjímalo, když v Brentnerových sadech nechalo vybudovat pódium. Vedle pořádání kulturních akcí tak mohou být sady užívány pro např. reklamní účely nebo i pro jiné podnikatelské účely.

5.3 Lesopark Martinská stěna

Lesopark Martinská stěna je velmi vyhledávanou přírodní lokalitou situovanou při severozápadním okraji města Dobřany. Před vznikem první republiky se zde těžil pískovec. V období trvání první republiky se jednalo o lokalitu vyhledávanou zejména horolezci. Od konce druhé světové války, tj. od roku 1945, nebyl prostor nijak udržován a postupně zarůstal.

¹¹¹ Blíže viz https://www.dobransy.cz/mesto-dobransy/dokumenty/program-rozvoje-mesta-dobransy-2014/?ftresult_menu=program+rozvoje+m%C4%9Bsta. [online]. [cit. 25-10-2022].

Od roku 2001 město Dobřany systematicky lesopark obnovuje. V lokalitě je vybudována naučná stezka o délce téměř 3 kilometrů se 14 zastávkami, altán s ohništěm, dětská hřiště a 25 metrů dlouhá nerezová skluzavka. V těsné blízkosti Martinské stěny nechalo město Dobřany v roce 2021 vybudovat extenzivní ovocný sad. Cílem této akce je zadržení vody v krajině a zamezení eroze. Projekt byl navíc zajímavý v tom, že ovocné stromy pod dohledem městské zahradnice vysazovali místní dobrovolníci. Město Dobřany tím ušetřilo veřejné prostředky a místní obyvatelé mají dobrý pocit, že se aktivně zapojili při péči o město a jeho veřejná prostranství. Na údržbě dřevin v lesoparku se aktivně podílejí hasiči z místní výjezdové jednotky. Hajný v případě potřeby označí stromy určené k pokácení a hasiči zde v rámci výcviku těžební práce včetně úklidu bezplatně provedou.

I lesopark Martinská stěna je možné využívat v rámci zvláštního užívání. Ovšem zde mohou nastat komplikace, jelikož les, jakožto veřejné prostranství, má odlišnou právní povahu, a to ve smyslu lesního zákona. Nevylučuje se však, aby se na tomto druhu veřejného prostranství konaly různé kulturní akce. S ohledem na ochranu lesa je však vhodné, aby byl tento druh záboru veřejného prostranství vykonáván výlučně ze strany obce nebo jiných orgánů veřejné správy.

5.4 Multifunkční hřiště

V roce 2018 město Dobřany za podpory Plzeňského kraje nechalo vybudovat multifunkční sportovní areál. Tento areál byl vystavěn na místě bývalého hokejbalového hřiště, které bylo obklopeno škvárovým oválem. V srdci sportoviště je hřiště s umělým povrchem, které je vhodné na fotbal či košíkovou. Areál dále poskytuje zázemí pro vrh koulí a skok do dálky. Po obvodu areálu je tartanový ovál, na kterém kromě běžců cvičí i místní sportovní požárníci. Celý areál je osvětlen a je tedy možné jej využívat i za tmy. Přestože je vstup do areálu bezplatný, je možné si na webových stránkách města Dobřany udělat rezervaci na konkrétní čas. Na dodržování návštěvního řádu a pořádek v areálu dohlíží správce areálu.

5.5 Shrnutí k veřejným prostranstvím ve městě Dobřany

Všechny výše zmíněné lokality lze bezesporu charakterizovat jako veřejná prostranství. Jejich obecné užívání neomezeným okruhem osob je v souladu se zákony a návštěvními řády a ve smyslu § 34 zákona o obcích chápáno jako užívání běžné, a tudíž bezplatné. Město Dobřany o tyto lokality pečuje pomocí svých technických služeb, správce areálu, pracovní skupiny, dobrovolných hasičů a dobrovolníků.

V případě zvláštního užívání je nutné včas podat řádně vyplněnou žádost, resp. ohlášení, o zábor veřejného prostranství. Město Dobřany má na svých internetových stránkách zveřejněné formuláře pro žádost, resp. ohlášení, o zábor veřejného prostranství. Ve formuláři je nutné vyplnit, kdo ohlášení podává, plochu záboru, dobu záboru a situační výkres. V případě záboru veřejného prostranství v podobě pozemní komunikace je nutný souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace.¹¹²

Ohlášení o záboru veřejného prostranství je možné podat v listinné či elektronické podobě referentce majetkové správy při kanceláři starosty města Dobřany. Referentka zkoumá náležitosti ohlášení a shledá-li žádost, resp. ohlášení, bezvadnou, předá jí k projednání radě města Dobřany. Za zábor veřejného prostranství ve smyslu zvláštního užívání se platí poplatek ve výši až 10,- Kč za každý m² a den, jak umožňuje mj. § 4 odst. 4 zákona o místních poplatcích.¹¹³

¹¹² Dle § 25 odst. 1 a odst. 6 písm. c) bodu 3. a písm. d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, se souhlas vlastníka se zvláštním užíváním nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu.

¹¹³ Blíže viz Čl. 11 Obecně závazné vyhlášky města Dobřany č. 3/2019 o místních poplatcích.

ZÁVĚR

Jak vyplývá z celého textu diplomové práce, tak veřejná prostranství jsou velmi důležitým prostorem nejenom pro správní právo jako takové, ale pro veřejný i soukromý život obecně. Soukromoprávní pohled zde můžeme shledat ve spojitosti s vlastnickým právem, podnikáním či ve spojitosti s právem smluvním. Naopak z veřejnoprávního pohledu je institut veřejných prostranství velmi významný pro jeho ochranu ze strany obce a jejích orgánů. Jedním z takových může být obecní policie, kterou si obec zřídí na základě OZV. Ve spojení veřejnoprávního a soukromoprávního pohledu na veřejná prostranství lze spatřovat velký význam tohoto institutu pro veřejný život a setkávání lidí, kteří tak mohou činit i pro ochranu svých zájmů ve smyslu ShrZ.

V úvodu této diplomové práce jsem si stanovil několik výzkumných otázek, jejichž zodpovězení jsem se pokoušel formulovat i v rámci jednotlivých dílčích závěrů bez přímého odkazu na Úvod této práce. Zde je shrnutí poznatků, které byly obsaženy ve shrnutích, jakožto v dílčích závěrech jednotlivých kapitol a podkapitol:

- a) Je užívání veřejného prostranství v konfliktu s vlastnickým právem soukromých osob?

Jak stanoví § 34 zákona o obcích, není rozhodující, kdo veřejné prostranství vlastní. Vždy tento prostor musí sloužit veřejnému zájmu a být přístupný každému bez omezení. Pro to, aby mohl kdokoli užívat veřejné prostranství, není tedy rozhodující, kdo je vlastníkem tohoto prostoru. Tento závěr vyplývá přímo z legální definice veřejných prostranství a potvrdil jej i ÚS ČR ve svém nálezu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

- b) Je možné omezit přístup na veřejná prostranství v souladu s právním řádem?

Z textu této diplomové práce vyplývá, že určitá omezení přístupu na veřejná prostranství lze legálně stanovit. Jedním z hlavních důvodů, proč by bylo možné omezit vstup na veřejné prostranství, je ochrana života a zdraví. Nevylučuje se totiž, aby na veřejné prostranství unikly jakékoli zdraví a životu škodlivé látky nebo aby v prostoru, kde se nachází veřejné prostranství, probíhaly výkopové či jiné stavební práce. Zároveň je přípustné, aby veřejné prostranství a

přístup na něj bylo omezeno určitým časovým úsekem. Důvodem pro takové omezení může být ochrana veřejného prostranství jako takového před jeho zničením či poškozováním.

Ať už se tedy omezení přístupu bude realizovat z jakéhokoli ospravedlnitelného důvodu, je vždy nutné, aby se jednalo o důvod, který je podepřen zejména veřejným zájmem.

- c) Jaká omezení přístupu na veřejná prostranství nelze akceptovat jako legitimní?

Naopak je nepřipustné, aby veřejná prostranství byla různě omezena s ohledem na to, kdo je jejich vlastníkem. Dále je nepřipustné, aby na veřejná prostranství byl omezen přístup z důvodu věku, nebo z jakéhokoli jiného diskriminačního důvodu. Ty obecně stanoví čl. 3 odst. 1 Listiny.

- d) Poskytuje současná právní úprava dostatečnou právní oporu pro ochranu veřejných prostranství?

Odpověď na tuto otázku není zcela jednoznačná. Jak ukazuje i sama právní praxe, tak v právním řádu ČR neexistuje dostatečná ochrana právního statku ve vztahu k veřejným prostranstvím, která by se prostřednictvím právní normy nechala přímo realizovat. Navíc vždy bude existovat osoba, která bude mít odvahu porušit danou právní normu nebo osoba, která nalezne mezeru v právním řádu a své jednání, které sice bude odporovat zažitým pravidlům, nikoli však dané právní normě, si dostatečně obhájí. Hlavní těžiště ochrany veřejných prostranství tak lze spatřovat zejména v prevenci, která se může vyznačovat v podobě zřízení obecního kamerového systému či ve vydání OZV zastupitelstvem dané obce. Dále lze pak kritizovat i samotného zákonodárce, který ochranu veřejných prostranství dostatečně nezanesl do právního řádu ČR. Obce jsou totiž limitovány, jakožto veřejnoprávní korporace, principem enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Tento princip stanoví čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Oproti tomu soukromé osoby mají větší prostor na obranu svého jednání, a to ve smyslu zásady legální licence, kterou stanoví čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny.

Ve své diplomové práci jsem se zároveň snažil zdůraznit, že je nutné rozlišovat mezi zvláštním a obecným užíváním. Též bylo cílem zpracování přehledného případného zdroje co do tematiky ochrany veřejného prostoru jako

takového a také podrobnější zpracování problematiky vzniku, užívání a zániku veřejných prostranství.

RESUMÉ

This diploma thesis is about public spaces as an institute of the public law. The whole structure of this diploma thesis is different by typical structure of diploma thesis because *de lege ferenda* reasonings are incorporated in all chapters of this thesis. In particular chapters are solved topics like a formation, definition, historical development, usage, destruction, extinction or protection of public space.

The second chapter, the longest chapter, is which focuses on formation, usage, destruction and extinction of public spaces. The second chapter is really detailed because mostly other theses which focus on public spaces are very short and their authors work with jurisprudence only. Authors don't apply *de lege ferenda* reasonings on these institutes and they forget for connection between public law and private law too. Likewise, many authors neglect modern technologies in protection of the public spaces. But this diploma thesis outlines some considerations and options of solution and particular answers for these problematics. In the end this diploma thesis focuses on the specific place, Dobřany town.

A result of this work is a comprehensive output that can provide a reader with answers to questions related to public spaces as such. Public spaces are an issue that affects every individual without distinction. Everyone should be introduced with this law's problematic. And this is was and is one of the goals of this thesis – to submit a clear and comprehensive work that will discuss the Czech legal regulation of public spaces.

SEZNAM ZDROJŮ

a) MONOGRAFIE

HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník*. Praha: C. H. Beck, 2009.

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

KOPECKÝ, M.: *Správní právo: obecná část. 2. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice, 573 s. ISBN: 978-80-7400-820-7.

b) KOMENTÁŘE

ČERNÝ, P., LEHKÁ, M.: *Zákon o právu shromažďovacím. Komentář. 2., přepracované vydání*. Praha: C. H. Beck, 2017, 362 s. ISBN 978-80-7400-631-9.

HUSSEINI, F., a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, 1451 s. ISBN 978-80-7400-812-2.

JEMELKA, L. a VETEŠNÍK, P.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s. ISBN 978-80-7400-772-9.

LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2022, 2292 s. ISBN 978-80-7400-852-8.

MACHAČKOVÁ, J. a kol.: *Stavební zákon: komentář. 3. vydání*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Beckova edice komentované zákony, 1216 s. ISBN 978-80-7400-558-9.

POTĚŠIL, L. a kol.: *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7.

POTĚŠIL, L. a kol.: *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s. ISBN: 978-80-7400-739-2.

c) ODBORNÉ ČLÁNKY

ČERNÍN, K.: Veřejná prostranství, terra incognita. In: *Právník*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 803 – s. 817. ISSN 0231-6625.

HAVLAN, P.: K ÚSKALÍM ZÁKONNÉ ÚPRAVY MAJETKU ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ. In: *Právní rozhledy*, 2003, roč. 11, č. 7. [online]. [cit. 20-10-2022]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview->

document.seam?documentId=nrptembqgnpxa4s7g5pxgxztgu3a&groupIndex=0&rowIndex=0. ISSN 1210-6410.

KOČIAN, J.: NÁSTUP KOMUNISTICKÉ TOTALITY V ČESKOSLOVENSKU. In: *Akademický bulletin*, 2018, č. 2. [online]. [cit. 20-10-2022], s. 4 – 5. Dostupné z: <http://abicko.avcr.cz/2008/2/04/nastup-komunisticke-totality-v-ceskoslovensku>.

[html](http://abicko.avcr.cz/2008/2/04/nastup-komunisticke-totality-v-ceskoslovensku). ISSN 1210-9525.

d) METODIKY MV ČR

MINISTERSTVO VNITRA ČR. *Metodika k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (s důrazem na otázky vymezení veřejného prostranství)*. [online]. [cit. 10-10-2022], 3 s. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/metodika-k-problematice-ozv-o-mistnim-poplatku-za-uzivani-verejneho-prostranstvi.aspx>.

e) DŮVODOVÉ ZPRÁVY

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

f) DALŠÍ ZDROJE

JANČOVÁ, A.: Obce na Plzeňsku, kde by mohla vzniknout továrna Volkswagenu na baterie, se stavby obávají. In: *Náš region*. [online]. [cit. 15-10-2022]. Dostupné z: <https://nasregion.cz/obce-na-plzensku-kde-by-mohla-vzniknout-tovarna-volkswagenu-na-baterie-se-stavby-obavaji-278306/>.

VLÁDA ČR. 30. září 2022: *Premiér Fiala se zúčastní slavnostního otevření obchvatu Olbramovic*. [online]. [cit. 15-10-2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/ocekavane-udalosti/30--zari-2022-premier-fiala-se-zucastni-slavnostniho-otevreni-obchvatu-olbramovic-199479/>.

<http://www.dobransy.cz>

<https://www.czso.cz>

<http://www.offroadpark.cz>

g) JUDIKATURA

Nález ÚS ČR ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95.

Nález ÚS ČR ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07.
Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.
Nález ÚS ČR ze dne 14. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05.
Nález ÚS ČR ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04.
Nález ÚS ČR ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 10/06.
Nález ÚS ČR ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.
Nález ÚS ČR ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.
Nález ÚS ČR ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.
Nález ÚS ČR ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. III. ÚS 2984/09.
Nález ÚS ČR ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14.
Odlišné stanovisko soudkyně JUDr. Ivany Janů k nálezu ve věci sp. zn. I. ÚS 581/14 (stěžovatelka hlavní město Praha).
Nález ÚS ČR ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14.
Usnesení ÚS ČR ze dne 9. 4. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3391/18.
Rozsudek NS ČR ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99.
Usnesení NS ČR ze dne 9. 3. 2004, sp. 32 Odo 872/2003.
Rozsudek NSS ČR ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. 5 As 49/2004.
Rozsudek NS ČR ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. 33 Odo 1253/2005.
Rozsudek NSS ČR ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 5 As 21/2007.
Rozsudek NS ČR ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008.
Rozsudek NSS ČR ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 Afs 86/2008-89.
Rozsudek NSS ČR ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.
Rozsudek NSS ČR ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42.
Rozsudek NS ČR ze dne 16. 1. 2019, sp. zn. 28 Cdo 4479/2018.
Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 1998, sp. zn. 10 Ca 154/98.
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 8. 2015, č. j. 30 Af 59/2013-48.

h) PRAMENY

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 946/1811 Sb. zák. soud., obecný zákoník občanský, ve znění účinném do 31. 12.1965.

Zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů, ve znění účinném do 31. 12. 1952.

Zákon č. 3/1952 Sb., rozpočtový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013.

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném do 11. 11. 2000.

Zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 48/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 229/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Nález ÚS ČR ze dne 22. 3. 2005, vyhlášený se Sbírce zákonů a mezinárodních smluv pod č. 211/2005 Sb., s účinností od 30. 5. 2005.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 470/2012 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných mýtným, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 480/2020 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných časovým poplatkem, ve znění pozdějších předpisů.

Obecně závazná vyhláška města Dobřany č. 3/2019 o místních poplatcích.

Obecně závazná vyhláška města Sedlčany č. 5/2019, kterou se stanoví místní poplatek za užívání veřejného prostranství.

Obecně závazná vyhláška statutárního města Plzeň č. 4/2020 o místním poplatku za užívání veřejného prostranství.