

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Diplomová práce

Právní nástroje ochrany veřejného užívání

Ondřej Eugen Slabihoud

2013

Plzeň

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

STUDIJNÍ PROGRAM: právo

STUDIJNÍ OBOR: právo a právní věda

Diplomová práce

**NÁZEV PRÁCE: Právní nástroje ochrany veřejného
užívání**

AUTOR PRÁCE: Ondřej Eugen Slabihoud

VEDOUCÍ PRÁCE: JUDr. et PhDr. Jan Malast

MÍSTO A ROK: Plzeň, 2013

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní nástroje ochrany veřejného užívání vypracoval samostatně a použil jsem jen uvedené prameny a literaturu.

V Plzni dne 27. 3. 2013

Ondřej Eugen Slabihoud

Prostor pro vložení oficiálního zadání v tištěné verzi.

Prostor pro vložení oficiálního zadání v tištěné verzi.

Poděkování:

Děkuji vedoucímu své diplomové práce JUDr. et PhDr. Janu Malastovi za vedení své diplomové práce a za přínosné připomínky, které mi během zpracování poskytl.

Obsah:

Úvod:.....	10
Kapitola I. - Vymezení veřejného užívání	13
1. 1. K definici veřejného užívání	13
1. 2. Předmět veřejného užívání a právní úprava veřejného užívání	14
1. 3. Vztah k vlastnictví.....	17
1. 4. K pojmu Veřejné vlastnictví	18
Kapitola II. Typologie veřejného užívání - Obecné a zvláštní užívání.....	22
2. 1. Obecné užívání.....	22
2. 2. Zvláštní veřejné užívání	23
2. 3. Subjekty veřejného užívání	25
Kapitola III. – Hmotně-právní vymezení nástrojů ochrany veřejného užívání.....	27
3. 1. Úvod do problému	27
3. 2. Veřejné užívání a správní trestání	29
3. 3. Formy činnosti veřejné správy při ochraně veřejného užívání a před jeho účinky.....	31
3. 3. 1. Správní akty	32
3. 3. 2. Normotvorná činnost veřejné správy (Nařízení, vyhlášky)	36
3. 3. 3. Veřejnoprávní smlouvy	42
3. 3. 4. Faktické pokyny, bezprostřední zásahy	44
3. 3. 5. Opatření obecné povahy.....	45
3. 4. Shrnutí.....	49
Kapitola VI. – Procesní aspekty aplikace nástrojů.....	50
4. 1. Vymezení pojmů	50
4. 2. Proces správního trestání	50

4. 3. Aplikace forem činnosti veřejné správy.....	51
4. 3. 1. Vydávání individuálních správních aktů.....	52
4. 3. 2. Normotvorná činnost veřejné správy	57
4. 3. 3. Uzavírání veřejnoprávních smluv	57
4. 3. 4. Provádění faktických pokynů.....	58
4. 3. 5. Procedurální režim opatření obecné povahy	58
Závěr:	61
Seznam příloh:	63
Resumé:.....	76
Seznam pramenů a použité literatury:.....	77

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK:

LZPS – Listina základních práv a svobod.

ABGB – Všeobecný občanský zákoník rakouský z roku 1811.

NSS – Nejvyšší správní soud.

NS – Nejvyšší soud.

OOP – Opatření obecné povahy.

MŽP – Ministerstvo životního prostředí.

MVČR – Ministerstvo vnitra České republiky.

OZV – Obecně závazná vyhláška.

MD – Ministerstvo dopravy.

MZ – Ministerstvo zemědělství.

ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí.

NP – Národní park.

CHKO – Chráněná krajinná oblast.

Ob. úř. o. s r.p. – Obecní úřad obce s rozšířenou působností.

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu.

ČTÚ – Český telekomunikační úřad.

Úvod:

Tématem této práce, jak jasně plyne z názvu, jsou právní nástroje ochrany veřejného užívání. Pro bližší seznámení s tématem a hlubší náhled bych rád nejprve v první kapitole provedl základní seznámení s pojmem veřejného užívání, jeho typickými předměty a vztahu k vlastnictví. Druhá kapitola bude mít za úkol vymezit typologii veřejného užívání v podobě užívání obecného a zvláštního. Po přečtení těchto kapitol by mělo být čtenáři po teoretické stránce jasné, v čem tkví podstata veřejného užívání a že se s ním vlastně setkává každý den, aniž by to tom dříve měl tušení. Hlavní těžiště práce spočívá v kapitole třetí, která představí komplexní přehled hmotně-právních nástrojů k ochraně veřejného užívání a také před jeho účinky. Nástroje budou představeny prostřednictvím činností, které je fakticky realizují. V poslední kapitole se nástroje představené v kapitole třetí uvedou z hlediska jejich procesních aspektů, tedy jak vlastně vznikají. Dále se více zaměřím na problematiku jedné konkrétní kauzy a to pevných překážek na pozemních komunikacích. Výsledkem práce by tedy měl být přehled dostupných nástrojů a jejich základní charakteristika.

Inspirací k napsání této práce a především ke zvolení tohoto tématu mi zpočátku byla již od roku 2008 mírně mediálně probíraná kauza „šikanovaného“ zahrádkáře na Trutnovsku ruským podnikatelem, která obsahovala více podstatných porušení platného práva a mimo jiné i právě neoprávněné omezení veřejného užívání pozemní komunikace ležící na pozemku podnikatele realizované umístěním pevné překážky. Případ se v průběhu času dal do pohybu a z právního hlediska pro poškozovaného skončil „úspěchem,“ alespoň co se pozemní komunikace týče. Proto jsem pojal myšlenku, že veřejné užívání je třeba chránit a bylo by zajímavé si v obecné rovině představit právní možnosti jeho ochrany a naopak i ochrany vlastníka statku před jeho účinky.

Klíčovým zdrojem mi byla publikace Prof. Hendrycha Správní právo obecné. Protože se veřejné užívání vyskytuje v mnoha právních předpisech, tak mimo tyto předpisy mi důležitým zdrojem byly právě komentáře k těmto předpisům, především pak komentář k procesním předpisům, zejména ke správnému řádu.

Veřejný ochránce práv se právě v jednom ze svých sborníků, kterému se pro změny náhledu na podstatu problému dostalo druhého vydání, zabýval otázkou veřejných cest. Tato publikace mi posloužila především pro zprostředkování přístupu k další judikatuře k problému a také k prostudování procesu ochrany veřejného užívání v praxi. Z internetových zdrojů jsem využil především metodické pokyny Ministerstva vnitra zabývající se otázkami ochrany ovzduší a další publicistické weby komentující aktuální otázky ochrany životního prostředí. Dle předpokládaného plánu jsem naopak nevyužil publikaci Základní pojmy a instituty správního práva Prof. Průchy, protože jsem potřebné informace načerpal z jeho jiných monografií, případně z Právníckého slovníku nebo Slovníku veřejného práva československého.

Práce je strukturovaná do čtyř již dříve představených kapitol. Klíčová třetí kapitola představuje nosnou část práce, kde se pomocí forem činnosti veřejné správy představí nástroje k ochraně veřejného užívání a před jeho účinky. Bude proveden i náhled do práva životního prostředí, konkrétně do struktury nástrojů na ochranu životního prostředí, které svým způsobem mají určitou část společnou s obecnými nástroji k ochraně veřejného užívání v obecné části správního práva. Pro přehlednost jsou všechny nástroje uspořádány do tabulky v příloze, kde jsou řazeny podle příslušných zákonů, ve kterých se objevují. V textu práce jsou řazeny přesně opačně, tedy konkrétní nástroj a kde všude nalezne své uplatnění. Za důvod k rozdílnému řazení pokládám především širší použitelnost materiálu. Pokud by text práce pouze kopíroval jednotlivé zákony, nejednalo by se o nic jiného než o kazuistický výčet nástrojů a práce by postrádala svůj výzkumný cíl. Na druhou stranu může být pro jisté případy účelné mít k dispozici obě verze.

Jako výzkumný cíl této práce považuji provést komplexní přehled právních nástrojů k ochraně veřejného užívání a před jeho účinky napříč jeho právní úpravou v jednotlivých zákonech. Půjde především o hledání jejich společných charakteristických znaků, které mohou být využity při následné aplikaci a naopak také jejich odlišností od ostatních. Veřejnému užívání na rozdíl od jiných majetkových omezení vlastníka se nevěnuje zdaleka tolik publikací. Přínos této práce spatřuji především ve vytvoření a poskytnutí obecného přehledu nástrojů

k ochraně veřejného užívání a před jeho účinky, neboť jak bylo již výše řečeno, ostatní publikace se tomuto tématu příliš nevěnují.

Kapitola I. - Vymezení veřejného užívání

1. 1. K definici veřejného užívání

Pro základní pojmové vymezení veřejného užívání jako institutu správního práva obecné části můžeme pro začátek a pro základní pochopení použít definici z právnického slovníku od Dr. Staši. „Veřejné užívání lze charakterizovat jako právní režim některých všeobecně přístupných materiálních statků, které mohou být užívány předem neurčeným okruhem osob.“¹ Důležité v této použité definici pro potřeby našeho vymezení je spojení některých všeobecně přístupných statků. Tedy ne všechny veřejně dostupné materiální statky podléhají režimu veřejného užívání, z čehož plyne, že konkrétní případy podléhající našemu zkoumání jsou přesně stanoveny. V teorii rozlišujeme dva režimy veřejného užívání a to veřejné užívání obecné a veřejné užívání zvláštní. Jejich specifickým rysům a odlišnostem se budu věnovat v druhé kapitole - typologie veřejného užívání, pro následující strany platí, že se hovoří o veřejném užívání obecném, pokud nebude řečeno jinak.

Veřejné užívání není institut, který by upravoval samostatný zvláštní zákon a kterému by se poté věnovala ve větší míře komentářová tvorba nebo doktrinální literatura. Jedná se sice o pojem vytvořený čistě doktrinálně, ale jeho existence pramení z pozitivně právní úpravy v jednotlivých právních předpisech upravujících příslušné úseky našeho života. Důležité je se zamyslet nad účelem veřejného užívání, zda má smysl ho v právních předpisech upravovat nebo co víc, co nám vlastně tento institut zajímavého přináší.

Osobně bych přínos spatřoval především v umožnění brání užitku předem neznámému a neomezenému okruhu uživatelů, v čemž spočívá i smysl veřejného užívání, jak stojí v učebnici Prof. Hendrycha. „Smysl veřejného užívání nutno hledat v poskytování užitku, ve schopnosti být užíván.“² Některé výše zmíněné statky v režimu veřejného užívání jsou pro náš život naprosto esenciální a díky tomu se považují, dalo by se říci, za samozřejmé. Typicky uvádím vzduch nebo sluneční svit, který kdyby v režimu veřejného užívání nebyl, tak by se jako věc

¹ Hendrych, D. a kol. Právnický slovník. 2. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 1114.

² Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 326.

mohl dostat do vlastnictví soukromé osoby, která by mohla, ač se mi to jeví technicky absolutně neproveditelné, veškerý vzduch či svit si usurpovat pro sebe. Na takto vyloženě absurdní situaci se dá odvozením později demonstrovat důležitost institutu veřejného užívání na samozřejmě smysluplnějších příkladech z každodenního života.

V režimu veřejného užívání se nachází široká škála činností, z nichž některé budou pro náš spokojený život naprostou nezbytností a další, se kterými do styku přijít vůbec nemusíme. Je tedy nutné přesně stanovit, kterých materiálních statků jak přírodou, tak člověkem vytvořených se režim veřejného užívání týká. Tím se dostáváme do oblasti určení předmětu veřejného užívání.

1. 2. Předmět veřejného užívání a právní úprava veřejného užívání

Za předmět veřejného užívání můžeme považovat různé materiální statky, tedy jak statky přírodní, tak lidskou činností vytvořené věci.³ Jejich přesný taxativní výčet není nikde uveden, proto se za předmět veřejného užívání dá označit pouze právě ten předmět, o kterém to příslušný právní předpis stanoví. Přesněji většinou právě předmět, který vyplývá z interpretace právního předpisu. Zvolení pojmu předmět by mohlo působit zmatečně, proto jej používám ve smyslu určení předmětu právní úpravy, nikoli jako hmatatelný předmět. Sezam obsahuje také úpravu rybařství a myslivosti, i když se s jejich zařazením v monografiích týkajících se veřejného užívání obvykle nesetkáváme. Tyto dva předměty nepatří rozhodně k užívání obecnému, fungují výhradně jako užívání zvláštní, o kterém bude řeč v následující kapitole. Řadím je proto jako „speciální předmět“ v porovnání s ostatními. Níže uvádím výčet, kde se v naší platné právní úpravě můžeme setkat s veřejným užíváním těchto předmětů:

- voda – upraveno zákonem č. 254/2001 Sb., vodní zákon v § 5 – 7
 - rybařství – upraveno zákonem č. 99/2004 Sb., o rybařství v § 6
- pozemní komunikace – upraveno v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích v § 18
- veřejná prostranství – upraveno v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích v § 34

³ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit., s. 329.

- krajina – upraveno v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v § 63
- lesy - upraveno v zákoně č. 289/1995 Sb., lesní zákon v § 19
 - myslivost – upraveno zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti v § 46 - 47
- ovzduší – upraveno v zákoně č. 201/2012 Sb., zákon o ochraně ovzduší § 3
- některé druhy energií
- rádiové spektrum – upraveno v zákoně č. 127/2005 Sb., zákon o elektronických komunikacích v § 15

Některé předměty veřejného užívání se dají poměrně jednoduše v právních předpisech vyhledat. S několika výjimkami bychom se v pozitivní právní úpravě ale těžko setkali. „Obecné užívání vzniká buď obyčejovým způsobem, tedy dlouhodobou obecnou praxí, anebo – zvláště v moderní době – na základě zákona.“⁴ Úpravu obyčejovým způsobem má autor této definice dle mého názoru na mysli nejspíš případy materiálních statků přírodních, především již v počátku zmíněných případů užívání některých druhů energií a případně ovzduší. Zde nebudou platit klasické pochody vývoje normo-tvorby, kdy se dlouho používal určitý zaběhnutý postup a uživatelům se jevil jako vhodný pro uplatňování v budoucnu. Tento postup se poté s vývojem lidstva a především pro nás důležité kontinentální kultuře, stal psaným zákonem. Některým zvykům se přesto nedostalo onoho „privilegia“ stát se součástí psaného práva. Důvodem mohl být fakt, že právě tuto životní situaci nebylo nutné upravovat pro její nedůležitost nebo naopak právě pro její absolutní zřejmost a nezpochybnitelnost.

Z historie víme, že mnoho životních situací, jak je známe dnes, v minulosti by rozhodně nemusely být tak detailně právně upravovány. Například provoz a užívání pozemní komunikace mezi Plzní a Prahou v období husitských válek by se bez současných právních předpisů zřejmě obešel a fungoval by jistě bez potíží. Ovšem pokrok lidstva směřuje nepřetržitě dále a dovedu si představit, že se

⁴ Průcha, P., Pomahač, R. Lexikon – Správní právo. Ostrava : Sagit, 2002, s. 580.

v budoucnu může stát nezbytným upravit formou zákona problematiku doposud bez problému využívaných statků na základě obyčejů.

V režimu veřejného užívání se nezdá objevují i nejrůznější materiální statky patřící do soukromého vlastnictví fyzických nebo právnických osob, které se s režimem veřejného užívání často nehodlají ztotožnit a jeho princip s radostí odmítají. Jedná se o jev, kterým se budu zabývat v hlavní části této práce, tedy ochrana veřejného užívání a ochrana před veřejným užíváním. Prozatím bude stačit vědět, že možnost ochrany pro obě strany existuje a dá se v rámci práva skutečně prosadit.

Navázal bych rád polemikou s tezí, že materiální statky tvořící předmět veřejného užívání by měly být podle povahy věci především ve vlastnictví veřejnoprávních korporací, anebo – v širším pojetí – osob veřejného práva. To však nikdy nebylo podmínkou zcela nutnou.⁵ Autor této myšlenky pečlivě volil použitá slova a moudře zvoleným příslovcem především připustil pravomoc osobám soukromého práva vlastnit materiální statky, které můžeme veřejně užívat. Pokud by tomu tak nebylo a osoby veřejného práva by měly monopol na vlastnictví těchto statků, zcela jistě by to nápadně připomínalo situaci praktikovanou státem za minulého režimu, která se očividně příliš neosvědčila. Je tedy před námi úkol dokázat, že tento výše prezentovaný model je tím správným a funkčním pro správu veřejně dostupných materiálních statků. Samozřejmě nemůže být nikdy dokonalým, protože zcela závisí na chování lidí, kteří statek spravují. Osobně si ale myslím, že lepších výsledků téměř vždy dosáhne soukromý vlastník, který o les, louku nebo pasáž bude pečovat jako o svou vlastní, bude provádět rozumné investice a spravovat statek s péčí řádného hospodáře, než státem dosazený úředník, který na záležitosti nemá nejmenší osobní zájem. Proto soudím, že je vhodné, aby se na správě veřejně dostupných materiálních statků podílely i osoby soukromého práva, nemyslím tím samozřejmě absolutní privatizaci veřejných statků, ale ani to, aby se podílely pouze v zanedbatelné míře, jak by teoreticky mohlo vyplynout z výše zmíněné teze Prof. Pomahače.

⁵ Pomahač, R. Průvodce veřejnou správou. 1. vydání. Praha : ISV nakladatelství 1999, s 138.

1. 3. Vztah k vlastnictví

V této části se viditelně přibližujeme k pomyslné hranici dualismu práva soukromého a veřejného neboť zde se právě projeví, jak veřejné užívání velmi úzce souvisí s občanskoprávním institutem vlastnictví. Veřejné užívání toto na ústavní rovině chráněné právo zakotvené v článku 11 LZPS nijak neruší, pouze do něho určitým způsobem zasahuje. Pro přesnější představu bych rád uvedl definici práva vlastnického a označil výsek, jehož komentování má pro tuto práci přínos. Definici obsahuje § 123 zákona č. 40/1964 Sb., „Vlastník je v mezích zákona oprávněn předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a nakládat s ním.“ Z této čtveřice oprávnění nás bude zajímat pochopitelně právě to užívání. Institut veřejného užívání v žádném případě nezasahuje do práva předmět držet, požívat jeho plody nebo s ním nakládat, jak činí například jiný veřejnoprávní nástroj na omezení vlastnického práva vyvlastnění.

Z hlediska zásahů veřejné moci do soukromé sféry, zde tedy do vlastnického práva, můžeme jasně pozorovat kontrast mezi veřejným užíváním, které představuje nejméně citelný zásah do práva vlastnického, a to omezením užívání vlastníka věci, případně jiných uživatelů věci na základě zákona. Naproti tomu jasným protikladem je institut vyvlastnění, který působí vlastníku věci zánik vlastnického práva způsobený přechodem vlastnického práva na základě správního aktu.⁶ Tento diametrálně citelnější zásah má ovšem na rozdíl od veřejného užívání oporu v ústavní rovině, opět v článku 11 LZPS a vyvlastnění umožňuje pouze při prokázání veřejného zájmu, na základě zákona a jedině za náhradu. Dalším znatelným rozdílem je také skutečnost, že vyvlastnění jako institut omezení vlastnického práva má svou vlastní právní úpravu a to zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění.

Neurčitý okruh osob, kterému je umožněno veřejné užívání, představuje právě ten rozdíl mezi oprávněním plynoucím vlastníkovi předmětu z práva vlastnického, přesněji řečeno: „Oprávnění užívat věc spočívá zejména v tom, že vlastník sám či prostřednictvím jiných osob užívá předmět svého vlastnictví k účelu, ke kterému

⁶ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit. s. 340.

se tato věc obvykle užívá.⁷ Vlastnické právo jako typické věcné právo upravené občanským právem působí vůči všem (erga omnes). Ovšem vlastnictví určitých předmětů, které podléhají režimu veřejného užívání, přináší vlastníkově výše zmíněná omezení. Veřejné užívání se totiž děje zcela bez ohledu na to, jakou vůli projeví vlastník předmětu užívání v dané situaci. Jednak proto, že by zohledňování vůle vlastníka v některých situacích bylo naprosto bezpředmětné, někdy technicky dost obtížně proveditelné (komunikace) a také neúčelné (vstup do pasáží).

Samozřejmě není možné a někteří právní teoretici tak silně narazili při prezentování civilistické konstrukce veřejného užívání, vykládat veřejné užívání jako subjektivní právo. Hlavní překážka spočívá v nemožnosti vymezit jak subjekt, tak i objekt takového práva.⁸ Jednoduše v obecné rovině se uživatelem takového veřejně dostupného materiálního statku může stát v podstatě kdokoli a tak právě právní možnost, neboli oprávnění k užívání má každý, kdo jí je schopen. Obdobně se O. Mayer vypořádal s absencí objektu u veřejného užívání. Jednoduše není možné vymezit právo užívání (například silnice) obdobné právu věcnému k určitému pozemku.⁹ Právo na veřejné užívání se vztahuje na všechny dostupné silnice i na ty, které v budoucnu vzniknou, stejně jako zánik práva k těm, které zaniknou.

1. 4. K pojmu Veřejné vlastnictví

Řešení této problematiky je v teorii představeno několika směry, z nichž každý byl v minulosti podroben jisté kritice, a bylo mu vytýkáno mnoho podstatných věcí. Předním autorem, který se v minulosti otázkou veřejného vlastnictví zabýval a pravděpodobně nejdůsledněji zpracoval, byl právě Otto Mayer. Prvním prezentovaným směrem, který chápe veřejnou věc jako jakékoli jiné věci v právním smyslu, tedy jako předmět soukromého vlastnictví se liší jediným podstatným rysem a to omezením vlastnického práva obecným užíváním až

⁷ Fiala, J., Kindl, M. et al. Občanské právo hmotné. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 206.

⁸ Hoetzel, J., Hácha, E., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého, Svazek II. Brno : Polygrafia R.M.Rohrer, 1932, s. 995.

⁹ Hoetzel, J., Hácha, E., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého, Svazek II. op. cit., s. 995

k „nuda proprietas“.¹⁰ Což doslovně znamená holé vlastnictví, tedy pro naši potřebu volněji přeloženo jako vlastnické právo bez možnosti ho vykonávat.¹¹ Teorie „fisku“ hovoří v zásadě o omezení vlastníka věci státem a dovoluje mu užívat veřejnou věc jedině v souladu s jejím veřejným určením.¹² Tento směr označujeme jako směr civilistický.

Druhý směr známý jako publicistický má hned ještě další dva modely. V prvním publicistickém modelu má obecné užívání povahu exkluzivního veřejného práva, které vylučuje jakákoli jiná práva subjektu k věci. Proto tedy právní vztah veřejnoprávní korporace nebo státu k veřejné věci je chápán jako exkluzivní právo, kde není žádný prostor pro právo vlastnické stejně jako pro právo soukromé vůbec.¹³ Druhý model by se dal popsat jako výběr z obou právě popsaných směrů. Jedná se právě o teorii veřejného vlastnictví, kde podstatným znakem je, že výkon vlastnického práva neslouží individuálním zájmům vlastníka, nýbrž přímo veřejnému zájmu.¹⁴ S velmi zdařilou definicí se můžeme setkat v publikaci autora, který se tímto právním institutem dlouhodobě zabývá. „Veřejné vlastnictví – vlastnictví, jehož subjektem je stát, obec, či jiný subjekt veřejné povahy a jeho předmětem je veřejná věc v širokém smyslu čili věc určená k veřejným účelům bez dalšího. Subjekt zde má postavení vlastnický způsobilé osoby a věc se může stát předmětem vlastnického práva.“¹⁵ Existuje ovšem řada případů, kdy veřejný statek je naprosto nezpůsobilý být předmětem práva vlastnického (rádiové spektrum, sluneční svit nebo ovzduší), může být předmětem právě veřejného užívání.

Jak bylo již na počátku zmíněno, všechny tyto teorie byly podrobeny v průběhu času určité kritice, proto bych zde chtěl stručně nejzásadnější postřehy zmínit. Civilistickému směru bylo nejvíce vytýkáno, že z pozice pouhého soukromého vlastnictví není schopno ovlivňovat veřejnoprávní osud veřejné věci. Zatímco u publicistických směrů bylo vždy velmi problematické vyjádřit vznik a zánik

¹⁰ Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008, s. 63.

¹¹ Klang, M. Malá encyklopedie latiny v právu, Praha: Linde 2011, s. 127.

¹² Hoetzel, J., Hácha, E., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého, Svazek II. op. cit. s. 996.

¹³ Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, op. cit. s. 64.

¹⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit., s. 331.

¹⁵ Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, op. cit., s. 68.

klíčových práv. V momentě, kdy nastane situace, že je věc věnována k veřejným účelům, tak rázem zanikne právo vlastnické a změní se ve výsostné právo. Problematickou byla také u publicistického směru otázka vedlejších užitků veřejné věci.¹⁶ Tím se myslí především, jak bude nakládáno s plody plynoucích z veřejného vlastnictví, ať už v pozitivním nebo negativním smyslu. Typickým příkladem může být nakládání s plody rostoucími na stromech podél veřejných silnic nebo s trávou rostoucí v silničních příkopech. Jedním z možných vysvětlení je, že se plody po separaci od věci veřejné stanou movitou věcí a už nebudou veřejným vlastnictvím, které bude doléhat pouze na nemovitosti, jak je tomu v Mayerově pojetí.

Zamysleme se nad otázkou, zda veřejné věci, tedy věci určené k veřejným účelům, jako například veřejná silnice je totéž, co „běžná“ věc v právním smyslu. Znamená to tedy, že pokud je věc v režimu veřejného užívání, stává se z ní jedinečný předmět právního vztahu nebo je odlišuje pouze drobnými rysy svého fungování avšak nikoli svojí celkovou podstatou.¹⁷ V současné situaci není jednoznačná odpověď na tuto otázku a pochybuji, že by kdy v budoucnu mohla být jasně zodpovězena. Každý z obou směrů má své zastánce a nezbyvá, než si jen určit postoj který zastáváme. Osobně se přikláním ke směru civilistickému, upřednostňujícím veřejnou věc jako obyčejný předmět vlastnického práva s jistými odlišnostmi při výkonu vlastnického oprávnění užívání věci.

Nemyslím si, že by bylo užitečné uvažovat veškeré veřejné věci jako věci bez vlastníka nebo vlastnické právo popírat. „Vlastnictví však není privilegiem, vlastnictví zavazuje a slouží zároveň veřejnému dobru.“¹⁸ Koncept vlastnictví věci a tedy oprávnění plynoucí z vlastnictví je pro dobré fungování jistě přínosnější než jakýkoli jiný vztah k předmětu vlastnictví. Jeví se mi nad Slunce jasné, že pokud má fyzická osoba, tak i právnická osoba veřejného práva ve svém vlastnictví, bude mít jistě k danému předmětu pozitivnější vztah a nebude v jejím zájmu předmět nechat zchátrat nebo jiným způsobem zapříčinit jeho zkázu. Každý se bude logicky ke své vlastní věci chovat lépe, tedy potažmo i osoba, která

¹⁶ Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, op. cit., s. 65.

¹⁷ Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, op. cit., s. 56.

¹⁸ Průcha, P., Pomahač, R. Lexikon – Správní právo. op. cit., s. 580.

předmět spravuje a je jí uložena zákonem povinnost starat se s péčí řádného hospodáře.

Pokud se ovšem vrátíme zpět k na začátku práce zmíněné definici veřejného užívání, narazíme v ní na pojem materiální statky. Tento pojem zásadně nemůžeme zaměňovat s občanskoprávním institutem věci. Jinak tomu je ale s termínem veřejný statek. V současné době náš platný občanský zákoník, tedy zákon č. 40/1964 Sb., s pojmem veřejný statek neoperuje na rozdíl od rakouského ABGB, který pojem definuje a v § 287 provádí demonstrativní výčet těchto statků. Situace se změní s příchodem nového občanského zákoníku, v jehož všeobecných ustanoveních § 490 se stanoví, že „věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.“ Tím bych rozhodně nechtěl text původní definice měnit, pouze bych rád upozornil na v blízké budoucnosti chystaný průnik veřejného práva do hlavního soukromoprávního kodexu.

Kapitola II. Typologie veřejného užívání - Obecné a zvláštní užívání

2. 1. Obecné užívání

Doposud se v této práci mluvilo především o veřejném užívání v obecném smyslu, proto se jeho podrobnějším vymezením nebudu ve větší míře zabývat. Jedním z hlavních znaků obecného užívání je jeho původ a to tedy takový, že vzniká ze zákona. Přímou v textu zákona může být vymezeno pozitivně, jako například v zákoně o obcích problematika veřejných prostranství, předmět veřejného užívání. Nebo se můžeme setkat s formou nějakého veřejnoprávního omezení, typicky v zákoně na ochranu ovzduší, kde je stanovena maximální možná míra znečišťování.

Druhým zásadním znakem naplňující podstatu obecného užívání je „užívání věcí v souladu s jejich účelovým určením a nevylučující stejné užívání ostatních.“¹⁹ Míra veřejného užívání musí být přiměřená stavu, v jakém se příslušný materiální statek právě nachází. Tento fakt je vykompenzován především bezplatností, která je pro veřejné užívání typická. Protože uživatel zpravidla nemá povinnost za užívání nic platit, musí ovšem přijímat stav materiálního statku k užívání takový jaký je a přizpůsobit mu své užívání. Proto motorista jako uživatel pozemní komunikace za užívání neplatí žádný poplatek, ale v případě, že se na komunikaci vyskytne dopravní kolona, musí své chování přizpůsobit dané situaci a svou jízdu zpomalit. Výjimku ze zásady bezplatnosti bychom našli v naší právní úpravě v případě užívání dálnic v podobě mýtného a časových poplatků zaplacených formou kuponu.

Ať už se jedná o obecné užívání bezplatné nebo o výše zmíněnou výjimku úplatnosti, veřejné užívání může být na základě zákona, individuálního správního aktu nebo opatřením obecné povahy byť i dočasně omezeno nebo vyloučeno. Důvodem k takovému stavu bývá údržba, oprava nebo i právě ochrana užívaného materiálního statku, ke které se dostaneme v další části jako ke klíčovému tématu této práce. Míra zmíněných omezení odpovídá zpravidla povaze materiálního

¹⁹ Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, op. cit., s. 62.

statku a případně uvážení vlastníka příslušného materiálního statku. Tím by se mělo zabránit libovůli vlastníka statku bezdůvodně omezovat nebo odpírat veřejné užívání.

Z bezplatnosti užívání je pro uživatele zásadní nemožnost domáhat se náhrady škody způsobené právě některým typem omezení vůči vlastníkovi statku. Úvaha v celku logická, bylo by silně jednostranné vlastníka statku omezovat tím, aby umožnil svou věc veřejně užívat a navíc mu ještě přikazovat nahradit vzniklou škodu uživateli, kterému užívání omezil z důvodu ochrany nebo opravy vlastního majetku. Explicitně bývá tato skutečnost uvedena přímo v textu zákona upravujícího obecné užívání.

2. 2. Zvláštní veřejné užívání

Zvláštním užíváním se má na mysli užívání veřejně dostupných materiálních statků jiným než obvyklým způsobem nebo za odlišným účelem, než pro který bylo vlastně míněno.²⁰ Původ zvláštního veřejného užívání bychom hledali trochu v jiné oblasti. Je totiž výsledkem jedné z forem činnosti veřejné správy a to vydáním individuálního správního aktu příslušným správním úřadem. „Zvláštní veřejné užívání je konkretizováno, vztahováno ke každému jednotlivému uživateli na základě správního aktu – povolení“²¹ To ovšem neznamená, že se toto povolení nemůže vztahovat i na další osoby, na které ho přenesou osoba, jíž bylo povolení vydáno. Tyto osoby, na které bude povolení přeneseno, se však nestanou zvláštními uživateli, budou to vždy pouze osoby, které mají z užívání nějaký prospěch.

Typickým příkladem může být běžecký závod v ulicích města, kde organizační výbor zařídil povolení pro zvláštní užívání pozemní komunikace, ale v závodu nepoběží pouze členové výboru, kteří povolení obdrželi (i když by to povaze zvláštního užívání nijak neodporovalo), nýbrž všichni závodníci, pro které byl závod určen. Pro dokreslení představy, do nejběžnějších způsobů zvláštního užívání pozemních komunikací, dle portálu veřejné správy patří umístování reklamních zařízení, stavební práce, umístování inženýrských sítí, vyhrazené

²⁰ Kolektiv autorů., Meritum Obce 2008-2009. 1. vydání. Praha : ASPI, 2008, s. 789.

²¹ Průcha, P., Pomahač, R. Lexikon – Správní právo. op. cit., s. 580.

parkovací stání, provozování stánků, či již výše zmíněné kulturní a sportovní akce na pozemních komunikacích. „Ve všech těchto skupinách je za udělené povolení nutno zaplatit silničnímu správnímu úřadu poplatek, který v žádném případě nezavazuje uživatele povinnosti k případné náhradě za poškození nebo znečištění dotčených komunikací při zvláštním užívání. Ta by však náležela vlastníkově této komunikace, nikoli silničnímu správnímu úřadu“²²

Povolení k zvláštnímu užívání má jako každý individuální správní akt předepsané jasné kompetenční, formální, procedurální a obsahové náležitosti. V obsahu bude dále specifikována doba a způsob, případně další doplňující podmínky užívání, které obvykle vyplývají buď ze zákona nebo z příslušných prováděcích předpisů.²³ V jádru zvláštního užívání vychází ze stejných podmínek stanovených zákonem jako užívání obecné. Rozdíl spočívá v jisté „přidané hodnotě,“ která zvláštní užívání od obecného jasně odlišuje z hlediska nabízené možnosti uživateli, avšak omezení obecného užívání postihne zvláštní užívání bez rozdílu úplně stejně. Bylo by vskutku nesmyslné, aby například vodoprávní úřad dle § 6 odst. 4 vodního zákona obecné užívání povrchové vody opatřením obecné povahy přechodně zakázal, ovšem zvláštní uživatelé by směli tuto vodní zásobárnu vyždímat do poslední kapky z titulu uděleného povolení. Logicky ze stejného důvodu nemá zvláštní uživatel nárok na náhradu vzniklé škody způsobené omezením užívání. Navíc může být omezeno dalším způsobem a to vydáním nového rozhodnutí obecně upraveném v § 101 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podmínkou pro tento postup je vydání správního aktu s klauzulí *rebus sic stantibus*.²⁴ Jde o výhradu vydání nového rozhodnutí pro případ změny vnějších okolností.

Významným znakem zvláštního veřejného užívání je také především povinnost spojená s hrazením určitého finančního obnosu správnímu úřadu. Tento poplatek se obvykle skládá z více složek. Obvykle to bývá jednak správní poplatek, jehož výše nebývá vysoká, měl by fungovat jako plnění žadatele za vyřízení správní

²² Fastr, P., Čech, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy. 10. vydání. Praha : Linde, 2010, s. 76.

²³ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit., s. 329.

²⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit., s. 329.

záležitosti. Dále může jednat v případě užívání veřejného prostranství o místní poplatky, jehož rámec je stanoven zákonem o místních poplatcích, ovšem obec má právo si vybíranou částku konkretizovat jejím zvýšením oproti zákonem určené výši. V případě protiprávního jednání oprávněného může dojít až k zásadnímu kroku v podobě zániku zvláštního užívání formou odnětí povolení. Vodní zákon upravuje v § 13 i další možnosti zániku užívání a to především uplynutím doby, na kterou bylo povolení uděleno, zánikem vodního díla, smrtí nebo zánikem právnické osoby, které bylo povolení uděleno.

2. 3. Subjekty veřejného užívání

Subjekty veřejného užívání se liší dle konkrétního druhu. U obecného užívání je okruh uživatelů předem neomezený a může jím být de facto kdokoli. U určitých typů obecného užívání může být požadováno splnění stanovených předpokladů. Typicky u užívání pozemních komunikací získat řidičské oprávnění k řízení motorového vozidla nebo u cyklistů věkové omezení dětí mladších 10 ti let pro jízdu na jízdním kole bez dohledu osoby starší 15 ti let. Úvahy týkající se právního názoru na postavení uživatele zůstávají dodnes otevřené. Z jedné strany se nám ukazuje pohled na věc, že „obecné veřejné užívání se jeví jako přirozená instituce, nikdo nemá subjektivní právo k tomuto užívání, a to proto, aby uskutečněním tohoto práva nebyla specificky omezená svoboda ostatních rovněž předmětný statek nebo věc užívat.“²⁵ Naproti tomu se vyskytuje i další pohled, který podporuje existenci právě takového subjektivního práva, především jako prostředek ochrany před nepřijatelným omezením práva obecného užívání konkrétním osobám – bránění jim v obecném užívání.²⁶

Do vymezení subjektů zvláštního veřejného užívání budou patřit pouze ty osoby, které byly k užívání zmocněny výhradně na základě správního aktu. Za uživatele se považuje osoba, které bylo povolení vydáno, tedy uživatel přímý, zpravidla to nebudou osoby, které z užívání získávají pouze nějaký prospěch, které byly již zmíněny v úvodní části textu pro oblast zvláštního užívání. Tyto osoby se přeci neúčastnili žádného správního řízení, které vydání povolení předcházelo a bylo by

²⁵ Průcha, P., Pomahač, R. Lexikon – Správní právo. op. cit., s 580.

²⁶ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit., s. 335.

nelogické je za zvláštní uživatele označovat. Konec konců řidič přepravující nadměrný náklad, na jehož transport bylo uděleno povolení, může být vystřídán den následující kolegou, který bude prospěch z povolení využívat úplně stejně.

Kapitola III. – Hmotně-právní vymezení nástrojů ochrany veřejného užívání

3. 1. Úvod do problému

V této kapitole se dostávám do těžiště celé práce, tedy k samotnému vymezení právních nástrojů ochrany veřejného užívání, na které navážu kapitolou poslední, jejímž účelem je tyto představené instituty uvést v život skrze jejich procesní uplatnění. Objektivním pohledem bych rád představil právě instituty, které naše hmotné právo obsahuje a mají za cíl veřejné užívání chránit, tedy bránit náhodné oprávněné uživatele chystající se užít nebo právě užívající materiální statek před vlastníkem materiálního statku v režimu veřejného užívání. Také samozřejmě se budu zabývat právními instituty, působícími přesně naopak, tedy takové instituty, které spočívají v ochraně materiálního statku, potažmo vlastníka, před účinky veřejného užívání.

Právní předpisy upravující veřejné užívání v našem právním řádu, představené již v první kapitole této práce, ač vznikaly po revoluci v různých letech za působení vlád s rozdílnými prioritami, se dle mého názoru vyznačují obdobnými, až shodnými cestami k vymezení právních nástrojů k ochraně veřejného užívání a k ochraně před jeho účinky. Tento fakt je zásadní pro zpracování této diplomové práce, neboť za smysl práce považuji představení těchto institutů v obecné rovině, tedy hledání společných znaků, které jednotlivé instituty vykazují a pro jaký účel se obecně používají. Nikoli představení jednotlivých právních úprav a v nich kazuistický výčet právních institutů souvisejících s ochranou veřejného užívání. Takový přehled nástrojů přináší tabulka v příloze. V následujícím textu budou tedy představeny nástroje, které se objevují v právních předpisech psaných, tedy v platných zákonech, pozornost nebudu věnovat prozatím jen obyčejově upravovaným odvětvím veřejného užívání, jako jsou některé druhy energií.

Ochrana veřejného užívání se do jisté míry kryje s oblastí práva životního prostředí, tedy hlavně s ochranou životního prostředí²⁷. Veřejné užívání se ale

²⁷ Lesní zákon, vodní zákon, Zákon na ochranu přírody a krajiny.

také týká i dalších odvětví správního práva a jeho zvláštní části²⁸, a proto není možné absolutně použít strukturu nástrojů sloužících na ochranu životního prostředí používanou v teorii oboru práva životního prostředí. Rád bych nejprve provedl drobné rámcové seznámení s nástroji ochrany, jak je strukturuje právo životního prostředí. Nástroje dělí do dvou základních skupin. První skupina obsahuje nástroje přímého působení na stav životního prostředí (zákaz, příkaz, povolení souhlas atd.) Ve druhé skupině se nachází nástroje nepřímého působení, svojí povahou jsou mimoprávními nástroji ochrany životního prostředí, ale právo jim poskytuje svou vlastní charakteristickou formu závazného a vynutitelného pravidla chování (ekonomické nástroje).²⁹

Nástroje přímého působení se realizují především administrativně-právními nástroji, tedy ukládáním povinností, souhlasy, povoleními, dodržováním standardů, právní odpovědností a výkonem rozhodnutí, pokud nebylo plněno dobrovolně. Dále se sem řadí koncepční nástroje jako plány, koncepce nebo programy. V neposlední řadě se do zvláštní zbytkové kategorie řadí veřejnoprávní smlouvy. Druhou skupinu označovanou jako nástroje nepřímého působení reprezentují především ekonomické nástroje, které mají za cíl motivovat ke státem preferovanému chování³⁰. Tyto nástroje se rozdělují na pozitivní a negativní. „Označení pozitivní, respektive negativní, se vztahuje ke způsobu ekonomického působení nástroje, nikoli ke sledovanému cíli, který je vždy pozitivní (zlepšení stavu životního prostředí).“³¹ Vezmeme-li v úvahu toto blízko-oborové rozdělení, do jisté míry se bude podobat i mému přehledu právních nástrojů k ochraně veřejného užívání a před jeho účinky.

Jednotlivé platné právní předpisy poskytují primární ochranu už tím, že veřejné užívání a jeho podmínky ve svém znění upravují a stanovují mantinely pro jeho další uplatnění. Z právní teorie nám jsou známy tři zásadní složky právní normy, hypotéza, dispozice, sankce, které by v ideálním případě měla obsahovat. S porušením uložené povinnosti stanovené v dispozici ovšem právo spojuje určité

²⁸ Typicky pozemní komunikace a radiové spektrum.

²⁹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 37.

³⁰ Typicky poplatky za znečišťování, uživatelské poplatky, daně, daňová zvýhodnění, dotace, úlevy, ...

³¹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. op. cit. s. 45.

následky. Ty se nazývají sankcemi. Jsou jimi nové povinnosti, které vznikají jak následek porušení povinnosti původní.³² Samozřejmě tomu tak mnohdy není a v textech nejrůznějších právních předpisů narážíme na tzv. imperfektní normy, tedy normu bez vyjádřené sankce. Takové normy se hojně vyskytují právě v úpravě veřejného užívání. Neznamená to ovšem, že by ochrana veřejného užívání byla záležitostí pouze morálních gentlemanů, zatímco pro běžnou veřejnost se stalo nevymahatelné a hlavně jeho nedodržování nepostižitelné, i když v některých konkrétních situacích bývá vymožení plnění dosti obtížná a náročná zejména časově. (Např.: Odstraňování pevných překážek z komunikací bez povolení k umístění od silničního správního úřadu.) Sankce za porušení právními předpisy stanovených podmínek veřejného užívání se objevují právě v jiném odvětví správního práva obecného a to ve správním trestání.

3. 2. Veřejné užívání a správní trestání

Obecně lze trestání definovat jako rozhodování o vině a trestu za porušení určité právní normy.³³ Dále se klasifikuje trestání na soudní delikty, tedy trestné činy a správní delikty, kterými se budeme teď krátce zabývat. „Za správní delikt lze obecně považovat protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí trestní povahy ukládané v rámci výkonu veřejné správy.“³⁴ Paleta existujících správních deliktů v naší právní úpravě je poměrně široká, ovšem pro potřeby správního trestání deliktů souvisejících s veřejným užíváním nám vystačí pouze tři z nich. Za prvé přestupek, který zákon č. 200/1990 Sb., definuje jako „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“ Samotný tento zákon upravuje především obecnou a procesní část přestupků, jejich skutkové podstaty jsou obsaženy právě v zákonech upravujících veřejné užívání. Za druhé se objevují v těchto zákonech jiné správní delikty, označené obvykle jako správní delikty podnikajících fyzických osob a právnických osob, případně ve starších úpravách

³² Kindl, M., Rajchl, J., Telecký, D., Kramář, K. Základy správního práva. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 211.

³³ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit., s. 439.

³⁴ Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 11.

jako pokuty. Z důvodu možnosti postihnout za delikt právnickou osobu, u které není z povahy věci možné hledat subjektivní stránku, tedy zavinění, se jeví tato forma správní trestání jako velmi vhodná. „Odpovědnost za tento druh správního deliktu je tedy objektivní.“³⁵

Pro všechny podstatné právní předpisy upravující ochranu veřejného užívání by se dalo jako společný jmenovatel označit právě správní trestání. Objevuje se právě ve všech zmíněných předpisech bez výjimky a to formou přestupků a správních deliktů podnikajících fyzických osob a právnických osob. Protože veřejné užívání a jeho právní úprava patří do odvětví práva veřejného, konkrétně do správního práva, považují za naprosto správné a logické využít jako stěžejní nástroj k jeho ochraně účinného institutu správního trestání. Označení tohoto nástroje za stěžejní vyvozují pouze z výše zmíněné skutečnosti četnosti výskytu v právní úpravě a hlavně z důvodu právní síly. Správní trestání je upraveno formou zákona a tedy má nejsilnější postavení oproti ostatním institutům, které jsou uvedeny v život některou z forem činnosti veřejné správy. Tedy většinou instituty podzákoně právní síly, jako například vyhlášky, rozhodnutí nebo nařízení.

Podstatným přínosem správního trestání pro ochranu veřejného užívání nebo před jeho účinky bude bezpochyby právě stanovená sankce za jednání hrozící pachateli, který ať úmyslně nebo z nedbalosti možnost veřejného užívání ostatním potencionálním uživatelům znemožnil, ztížil nebo ho naopak vůbec neumožnil. Většinu pachatelů, stejně jako v odvětví práva trestního, výše sankce za protiprávní jednání od spáchání správního deliktu neodradí, protože pachatel bez přiměřených důvodů spoléhá, že nebude nikdy odhalen. Pachatelé, jejichž jednání bylo nakonec odhaleno, čeká zpravidla řízení o příslušném správním deliktu vedoucí k uložení přiměřené pokuty. Zaplacením této pokuty pachatel přispěje k nápravě následků svého jednání. Správní trestání tu tedy plní především funkci preventivní, až odstrašující a poté také funkci nápravnou.

Porušení určité zákonem stanovené povinnosti má tedy za následek uložení správního trestu, který má zde zpravidla u všech správních deliktů formu peněžitého trestu. Jeho výše je stanovena maximální horní hranicí, jakou může

³⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit., s. 479.

správní orgán uložit, proto bude využito správního uvážení orgánu veřejné správy, který přihlédne k okolnostem daného případu a určí v nabízeném rozmezí výši trestu. Výnosy z vybraných trestů nejsou přímo příjmem státního rozpočtu, ale právě podle konkrétního zákona osoba příjemce tematicky koresponduje s oblastí, na které byl správní delikt spáchán. Každý zákon okruh svých příjemců upravuje ve společných ustanoveních. Například podle zákona č. 13/1997 Sb., je jedním z příjemců Státní fond dopravní infrastruktury nebo podle zákona č. 254/2001 Sb., přijímá plnění do svého rozpočtu Státní fond životního prostředí. Obdobně individuálním způsobem je v jednotlivých zákonech upraven i způsob vymáhání trestu, promlčecí doba a orgán, kterému je příslušné správní delikt projednávat.

3. 3. Formy činnosti veřejné správy při ochraně veřejného užívání a před jeho účinky

Veřejná správa se při své činnosti zabývá širokou škálou úkolů, pro které má připravené různé specifické nástroje, aby si v příslušné situaci dokázala co nejefektivněji poradit. Právě některou z forem své činnosti veřejná správa uvádí v život i právní nástroje k ochraně veřejného užívání nebo před jeho účinky. Tyto formy činnosti jsou upraveny teorií správního práva obecného a jako důležité rozlišovací znaky pro kategorizaci jednotlivých činností slouží vymezení okruhu adresátů a vymezení ukládané povinnosti. Jako kritérium pro určení výsledku se používá míra konkrétnosti či abstraktnosti u obou znaků. Modelovým příkladem může být individuální správní akt nebo - li rozhodnutí, které se vyznačuje konkrétností do okruhu adresátů (je zpravidla adresováno konkrétní osobě nebo osobám), a konkrétně vymezenou ukládanou povinností (obsahuje jasně řečený výsledek, který může být pro adresáta pozitivní nebo negativní). Nebo normotvorná činnost veřejné správy ve formě nařízení, které je do okruhu adresátů abstraktní (správní orgán neví, jaké všechny osoby se předpisem budou řídit) a také abstraktně vymezenou povinností (obsah bývá zpravidla připraven pro aplikaci na konkrétní případy).

Pro lepší orientaci bych rád představil formy činnosti veřejné správy, které se využívají v oblasti ochrany veřejného užívání a před jeho účinky v následující jednoduché tabulce obsahující i základní charakteristiku vlastností jednotlivých

činností dle dříve zmíněného klíče. Jedná se skutečně pouze o orientační představu, neboť správně-právní teorie při detailnějším zkoumání nachází odlišnosti i v jednotlivých na první pohled stejných označení míry působení. Správní akty řadí z hlediska adresátů do kategorie konkrétních „adresných“ forem, neboť příjemce aktu je jmenovitě znám. Naproti tomu faktické pokyny jsou co do adresátů konkrétní avšak „neadresné.“ Pokyn se sice vztahuje na konkrétní osobu, ovšem předem vykonavateli neznámou. Protože ovšem téma formy činnosti veřejné správy není hlavním tématem této práce, provedu pouze zběžnou charakteristiku potřebnou pro další zkoumání související s nástroji na ochranu veřejného užívání a před jeho účinky.

Činnost	Správní akt	Norm. činnost	Veř. sml.	Faktické p.	OOP
Adresáti	Konkrétní	Abstraktní	Konkrétní	Konkrétní	Abstraktní
Povinnosti	Konkrétní	Abstraktní	Konkrétní	Konkrétní	Konkrétní

3. 3. 1. Správní akty

Obecně platí, že „správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatelé veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.“³⁶ V teorii se správní akty dále klasifikují podle různých kritérií, hledají se jejich vlastnosti nebo vady, což pro nás není podstatné. Správní akty se v právních úpravách vyskytují ve více možných terminologických označeních. Charakteristické pro schvalovací akty (souhlas, schválení) je, že pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky, může správní úřad souhlas vydat nebo odepřít (při nesplnění podmínek). Další typ aktu se označuje jako povolení a týká se činností, které jsou obecně povolené, ale je nutné k jejich provádění získat právě určité povolení. Na rozdíl od souhlasu může obsahovat podmínky (meze) pro výkon povolované činnosti.³⁷

Obě zmíněné varianty se objevují v právních úpravách jako nástroje na ochranu veřejného užívání, ale v jednom případě i jako ochrana před jeho účinky. Institut

³⁶ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit., s. 205.

³⁷ Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vydání Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 117.

povolení se neefektivněji využije v situaci, kdy je nutné ve veřejném zájmu nějaký běžně užívaný materiální statek důrazněji ochránit, ale zároveň zcela neznemožnit jeho užívání. Proto povolení ke zvláštnímu užívání vydává správní úřad zároveň se stanovenými podmínkami, za kterých je užívání ještě možné.³⁸ Metodika pro stanovení těchto limitů je samozřejmě centrálně zpracována formou nařízení vlády nebo v případě podzemních vod vychází z plánů příslušného povodí. Obdobným způsobem bude postupovat i správní úřad, který má na starosti regulaci užívání předmětu, jehož veřejně dostupné množství je z povahy věci striktně omezeno a nemůže zdaleka uspokojit všechny potencionální uživatele, kteří by o užívání měli zájem. Proto individuální oprávnění, nebo-li povolení, vydá úřad žadateli, který splní podmínky stanovené zákonem.³⁹ K ochraně veřejného užívání materiálního statku podle jednoho zákona je za jistých okolností nutné postupovat podle ochrany stanovené v jiné právní úpravě a do rozhodování o konkrétním povolení zapojit více orgánů. Problematika ochrany veřejného užívání pozemních komunikací před silniční vegetací v podobě volně rostoucích dřevin na silničních pozemcích, způsobilých ohrozit provoz na komunikacích. Postupuje se podle zákona č. 114/1992 Sb., kdy nezbytné povolení pro kácení vydá orgán ochrany přírody po dohodě se silničním správním úřadem.

Před veřejným užíváním se může osoba bránit stejným institutem v případě, že přímo materiálnímu statku nebo jinému statku v bezprostřední blízkosti hrozí v důsledku nadměrného veřejného užívání újma.⁴⁰ V praxi ovšem velmi často nastává opačný stav, kdy osoby domnívající se, že jim je ve veřejném užívání bráněno, domáhají se ochrany u správních orgánů, případně u soudů. Chyba bývá mnohdy na straně vlastníka pozemní komunikace, který vlastně o žádné povolení k umístění pevné překážky silniční správní úřad nikdy nežádal, pouze nakládal se svým pozemkem, o kterém tvrdí, že pozemní komunikací není ani nikdy nebyl

³⁸ Typický příklad tohoto omezení nalezneme v zákoně o vodách jako stanovení minimálního zůstatkového průtoku, minimální hladiny podzemních vod nebo množství vypouštěných odpadních vod.

³⁹ Český telekomunikační úřad vydává toto povolení žadatelům o využívání radiových kmitočtů, které nelze využívat na základě všeobecného oprávnění k využívání kmitočtů.

⁴⁰ Zde se jedná o povolení k umístění pevné překážky na komunikaci podle zákona o pozemních komunikacích. Podmínkou umístění je, že překážka nesmí ohrožovat bezpečnost a žadatel provede na svůj náklad.

a situaci vyřešil svépomocí.⁴¹ Podrobněji si otázku zamezování v užívání pozemních komunikací rozebereme v následující kapitole.

Pro situace, kdy je veřejně dostupný materiální statek již chráněn před veřejným užíváním, ovšem z jistých důvodů nastane potřeba v jednotlivém případě za zákonem stanovených podmínek se zákazem neřídít, správní orgán může jako individuální rozhodnutí udělit výjimku ze zákazu. Jedná se skutečně o ojedinělý případ a udělování výjimky náleží do působnosti nejvýše postavených vykonavatelů veřejné moci. „Předpokladem pro vydání výjimky je v zásadě převážení veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody. V případech podle odst. 2 § 43 zákona o ochraně přírody, kdy jde o výraznou převahu veřejného zájmu je příslušným orgánem MŽP, přičemž výjimku předem schvaluje vláda a MŽP vydává rozhodnutí o výjimce na základě jejího usnesení.“⁴²

Dalším nástrojem realizovaným individuálním rozhodnutím se označuje obecně jako opatření k nápravě a setkáme se s ním téměř ve všech právních úpravách upravujících veřejné užívání. Tento nástroj by měl sloužit k zajištění dodržování zákonem stanovených povinností, velmi opatrně by se dal označit jako jakýsi předstupeň správního trestání. Svým způsobem se tímto nástrojem dostáváme do oblasti závazkového vztahu, konkrétněji do závazků z protiprávního jednání. K ochraně veřejného užívání se vztahuje bezesporu svojí hlavní funkcí napravit nepříznivý stav a umožnit tak nadále pokojné užívání poškozeného materiálního statku. Vztah je koncipován jako porušení určité zákonem stanovené povinnosti, vyvolané protiprávním jednáním osoby, které mělo za následek vznik nějaké škody. Účelem opatření k nápravě tedy je především tuto škodu odstranit, v případě, že odstranění by nebylo možné nebo účelné, tak škodu alespoň nějakým přiměřeným způsobem kompenzovat. Povinnost uložená opatřením původci přechází ze zákona na jeho právního nástupce.

Orgány veřejné správy zastávají významnou funkci tím, že obvykle jako orgány ochrany nebo inspekce rozhodují o uložení povinnosti uvedení do předešlého stavu, pokud tato činnost nepřísluší podle příslušného zákona vlastníkovi

⁴¹ Nejčastěji tak, že spornou cestu zahradil.

⁴² Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy. 2. vydání. Praha : Linde, 2010, s. 119.

materiálního statku. Opatření k nápravě tedy obecně ukládá povinnost původci škody škodu odstranit, pokud však tak neučiní, škodu odstraní orgán veřejné správy nebo vlastník na náklady původce škody. Uložení tohoto opatření nebude bránit případnému uložení správního trestu za správní delikt nebo povinnosti nahradit škody podle zvláštních právních předpisů. „Tyto nápravné a sankční prostředky lze uložit i současně. Na rozdíl od správních deliktů při ukládání nápravných opatření není dána lhůta pro vydání rozhodnutí, po jejímž uplynutí by nebylo možné nápravu uložit.“⁴³

Konkrétně se setkáme s tímto institutem působícím na nápravu škody v následujících platných právních předpisech. Vodní zákon v § 42 upravuje opatření k nápravě ukládané vodoprávním úřadem nebo Českou inspekci životního prostředí za účelem odstranění následků závadného stavu, definovaného zákonem, jako nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovolené nakládání se závadnými látkami, či způsobené havárii. Nový zákon na ochranu ovzduší v § 22 stanovuje opatření k nápravě související s provozem stacionárního zdroje znečištění. Tato činnost spadá do působnosti České inspekce životního prostředí, pokud se jedná o činnost právnických nebo podnikajících fyzických osob, ostatní spadá do působnosti úřadu obce s rozšířenou působností. Dále se s opatřením k nápravě se setkáme v § 86 zákona na ochranu přírody a krajiny, kde se vyskytují ještě pod označením odstranění následků neoprávněných zásahů. O možnosti a podmínkách konkrétního provedení nápravy rozhoduje orgán ochrany přírody. S mírně odlišným zněním se setkáme v § 28 zákona o pozemních komunikacích, kde se neobjevuje jako druhá strana orgán veřejné správy, nýbrž vlastník pozemní komunikace. Tím podle § 9 zákona o pozemních komunikacích zpravidla bývá stát, kraj (v současné době vlastní více než 80% silnic)⁴⁴, obec nebo fyzická či právnická osoba u komunikací účelových. Osobě, která způsobila znečištění, závadu sjízdnosti nebo schůdnosti, poškození pozemní komunikace, ukládá zákon povinnost nejprve neprodleně oznámit skutečnost vlastníkovvi a poté závadu

⁴³ Prechalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy. op. cit., s. 259.

⁴⁴ Fastr, P., Čech, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy. op. cit., 2010, s. 29.

odstranit, případně uhradit vlastníkovvi komunikace náklady na uvedení do původního stavu.

3. 3. 2. Normotvorná činnost veřejné správy (Nařízení, vyhlášky)

Pro tuto formu činnosti veřejné správy je zásadní již podle výše prezentované tabulky abstraktnost u obou znaků. Předpokladem této činnosti by nemělo být vydávání konkrétních aktů v individuálních kauzách, nýbrž by měly sloužit k opakovanému používání a působit trvale. „Charakteristickým znakem je podzákonost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost.“⁴⁵ Cílem těchto předpisů bývá konkretizování určitých zákonem stanovených povinností. Protože jde o podzákonný právní předpis, podléhá tedy mnohem jednoduššímu procesu změn a může tak elastičtěji reagovat na aktuální potřebu, než kdyby se situace měla řešit v zákonodárném procesu Parlamentu. Jako nástroj na ochranu veřejného užívání a před jeho účinky hraje důležitou roli, kterou můžeme spatřovat již v tom, že se vyskytuje téměř ve všech právních předpisech veřejného užívání. Pravomoc vydávat tyto předpisy je vymezena Ústavou a konkretizována jednotlivými zákony. Toto privilegium náleží vládě, ministerstvům a ostatním správním úřadům a radám obcí nebo krajů. Produkty těchto vykonavatelů veřejné správy se terminologicky odlišují. Neoznačují se všechny jako nařízení, toto konkrétní označení přísluší předpisům vydávaným vládou, obcí a krajů. Ministerstva své předpisy označují jako vyhlášky.

Nařízení vlády je využíváno typicky pro stanovení nějakého obecného postupu na dosažení určitého cíle, který v konkrétní situaci aplikuje správní úřad. Bude se jednat opět o ochranu před účinky veřejného užívání. Své uplatnění nalezne také v jednom konkrétním případě a to při vyhlásování Chráněné krajinné oblasti, její účel a bližší ochranné podmínky podle zákona č. 114/1992 Sb. Výsledkem je tedy ochrana před veřejným užíváním určitého teritoria, které je z nějakého důvodu hodno vyšší ochrany než jiné teritorium. V nařízení vlády budou tedy dále rozvedeny podmínky ochrany stanovené již tímto zákonem, právě pro konkrétní

⁴⁵ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit. s. 193.

potřeby jednotlivých oblastí. Tento zákon upravuje více typů oblastí s vyšší ochranou⁴⁶, ovšem každá oblast je zřizována jiným způsobem.

Postupně se dostáváme na nižší úroveň státní správy a to na oblast územně samosprávných celků vydávajících v přenesené působnosti nařízení obcí nebo krajů. Nařízení krajů se při ochraně veřejného užívání zatím neuplatňují. Jako nástroj k ochraně před účinky veřejného užívání se částečně uplatní nařízení obce při ochraně lesa podle zákona o lesích. Nařízení obce s rozšířenou působností je jedním z možných nástrojů k omezení nebo úplnému vyloučení vstupu do lesa z důvodů ochrany lesa nebo ochrany zdraví a bezpečnosti občanů. Stejný výsledek může mít také rozhodnutí na návrh vlastníka lesu nebo z vlastní iniciativy orgán státní správy lesů.

Častěji se v právních předpisech k ochraně veřejného užívání vyskytují právě vyhlášky ministerstev, jejichž působnost se dotýká tematicky podobných oblastí, jimž se zajišťuje ochrana. Smysl tohoto institutu je identický jako výše rozebíraná nařízení v obecném smyslu, patrný rozdíl nalezneme tedy v terminologickém označení a orgánu oprávněném vyhlášku vydat. Proto se tedy setkáváme především s vyhláškami, které mají za cíl upřesnit zákonem naznačené podmínky užívání pro lokální potřeby.⁴⁷ Vyhláška může sloužit také ke stanovení intenzity ochrany již jiným způsobem chráněného území a to rozdělením na více úrovní. Ministerstvo životního prostředí tak může územně rozdělit Chráněnou krajinnou oblast na zpravidla nejvýše 4, avšak nejméně na 3 zóny, podle potřeby intenzity jejich požadované ochrany. Rozdělení určitého území vyhláškou nemusí mít ale výhradně za cíl pouze určení zón podle míry ochrany. Pro účely efektivní správy daného území má Ministerstvo zemědělství možnost vyhláškou rozdělit oblasti povodí na jednotlivá dílčí povodí. Touto vyhláškou Ministerstvo veřejné užívání sice přímo nijak nechrání, ovšem plány povodí určují strategii, jak se bude postupovat v otázce ochrany vod a jejich užívání.

⁴⁶ Národní parky, přírodní rezervace, Přírodní památky,...

⁴⁷ Vyhláškou se upřesňují podmínky užívání povrchových vod k plavbě, emisní limity pro maximální možnou přípustnost znečištění ovzduší, upřesnění úkolů stráží, nebo podmínky ochrany lesa v mimořádných situacích.

Dalším možným využitím vyhlášky ministerstva je stanovení určitých mantinelů ve formě například plánu, na základě kterých bude následně jiný orgán veřejné správy, typicky nějaký příslušný správní úřad vydávat individuální správní akty žadateli o povolení. Nejvhodnějším příkladem bude plán přidělení kmitočtových pásem podle zákona o elektronických komunikacích. Protože se jedná o předmět společný a hlavně veřejně dostupný po celém světě, je nutné i reflektovat mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána při sestavování národní kmitočtové tabulky pro služby a jejich následné využívání ve formě vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu. Především dodržování Radiokomunikačního řádu Mezinárodní telekomunikační unie.⁴⁸

Své místo v otázce ochrany veřejného užívání mají i statutární předpisy, konkrétněji obecně závazné vyhlášky územně samosprávných celků, především obcí. Od nařízení se odlišují ve více směrech. Nikdy neslouží k provedení zákona. Dalším podstatným rozdílem statutárních předpisů oproti výše zmiňovaným nařízením a vyhláškám je, že je samosprávný celek vydává v samostatné působnosti, nikoli v přenesené a jedná se o právní možnost ne povinnost vyhlášku vytvořit. „Zákony vymezují věcné úkoly samostatné působnosti obce nebo kraje, a tak rozsahem těchto úkolů konkretizují ústavní právo na samosprávu příslušného územního celku.“⁴⁹ Tomu odpovídá i charakter jejich využití jako nástroje při ochraně veřejného užívání. Vyskytuje se tedy především v určitých oblastech, kde územně samosprávný celek z povahy svého hlavního úkolu, péče o všestranný rozvoj a bránit všeobecný zájem, dostává příležitost toto své poslání naplňovat. Obecně závazné vyhlášky jako nástroj k ochraně veřejného užívání nalezneme tedy v zákoně o místních poplatcích a také v novém zákoně o ochraně ovzduší.

Obecné užívání veřejného prostranství upravuje především zákon o obcích, ale důležitým souvisejícím předpisem zásadním pro vydávání obecně závazné vyhlášky je však zákon o místních poplatcích. Veřejná prostranství demonstrativně vytyčuje zákon o obcích v § 34 jako náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejnou zeleň, parky a další prostory. Za obecné užívání z podstaty

⁴⁸ Český telekomunikační úřad, Kmitočtová tabulka. Dostupný na adrese: <http://www.ctu.cz/predpisy-a-opatreni/kmitoctova-tabulka.html>.

⁴⁹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit. s. 199.

věci obec není oprávněna žádný poplatek vybírat. Poplatek se týká pouze užívání zvláštního a tím se rozumí především provádění výkopových prací, umístění skládek, vyhrazení parkovacího místa a podobně. Obec vydává obecně závaznou vyhlášku v problematice užívání veřejných prostranství v zásadě ze dvou důvodů, které vyhláška ve výsledku musí obsahovat.

Za prvé ve vyhlášce konkretizuje výši poplatku za užívání a období, za které se bude vybírat. Druhou náležitostí je přesné označení míst, která se považují za veřejná prostranství obce. „Zpoplatnění se však nemusí týkat všech veřejných prostranství v obci. Proto je nutné ve vyhlášce provést přesnou specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání, aby byla vyloučena jejich záměna s jiným veřejným prostranstvím.“⁵⁰ „Specifikace míst užívaných jako veřejná prostranství je zejména nutná z důvodů právní jistoty vlastníků pozemků považovaných za veřejné prostranství, neboť přestože je z hlediska zákonné definice veřejného prostranství nepodstatné vlastnictví takového pozemku, je nepochybné, že právě vlastníci takového pozemku mají možnost bránit se (soukromoprávní cestou) zvláštnímu užívání jejich pozemku.“⁵¹ Podmínkou pro označení jako veřejného prostranství spočívá ve všeobecné přístupnosti místa bez omezení. Poměrně nespravedlivě vypadající, ale z podstaty věci vyplývající považují situaci, kdy soukromý pozemek je obecně závaznou vyhláškou vyhlášen jako veřejné prostranství a jeho vlastník by žádal o správní orgán o zvláštní užívání tohoto v zásadě jeho vlastního veřejného prostranství, byl by povinen poplatek zaplatit.

„Veřejné prostranství je definováno bez ohledu na vlastnictví k nemovitostem, kde se veřejné prostranství nachází.“⁵² Za veřejné prostranství mohou být tedy z logiky věci označeny i pozemky ve vlastnictví subjektů odlišných od státu nebo obce. Ovšem jak soukromý vlastník, tak obec nebo stát jsou oprávněni za užívání

⁵⁰ Metodická pomoc k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, MVČR dostupný on-line na adrese: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodika-k-problematice-ozv-o-mistnim-poplatku-za-uzivani-verejneho-prostranstvi.aspx>.

⁵¹ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2005 sp. Zn. Pl. ÚS 1/05.

⁵² Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 181.

svého majetku požadovat plnění v soukromoprávním smyslu. „Místní poplatek za užívání veřejného prostranství zde však nenahrazuje dohodu s vlastníkem a případnou další soukromoprávní platbu.“⁵³ V praxi mohou nastat ovšem i takové situace, kdy právě uzavření nájemní smlouvy je prvním impulzem ke změně názoru správního orgánu na dotyčné veřejné prostranství a následnému vyřazení pozemku z obecně závazné vyhlášky stanovující výčet veřejných prostranství. Typickým příkladem⁵⁴ může být uzavření nájemní smlouvy na pronájem prostranství užívané jako nekomerčního parkoviště vyhrazené pro návštěvníky konkrétní instituce.

Účel vyhlášení místních poplatků za zvláštní užívání v souvislosti s jeho ochranou shledávám za první v odrazení nadměrného množství uživatelů výší poplatku, která zpravidla nebývá nijak neúnosná, nýbrž na uživatele bude tímto způsobem vyvinut přiměřený tlak veřejné užívání neomezovat na dobu než je nezbytně nutná nebo jakkoli účelná. Za druhé plnění plynoucí z poplatku je příjmem obce, která obecně závaznou vyhlášku vydala, a tedy může z příjmů naplňovat záměr pečovat o všestranný rozvoj obce reinvesticí do užívaného veřejného prostranství.

Další nástroje používané k ochraně před účinky veřejného užívání realizované pomocí obecně závazné vyhlášky obsahuje nový zákon o ochraně ovzduší. Tento zákon obsahuje podmínky, za kterých umožňuje obci vydat obecně závaznou vyhlášku, kde stanoví zónu s omezením provozu motorových vozidel a bránit se tak nadměrnému užívání určitého území silničními motorovými vozidly. Takto mohou činit obce v taxativně uvedených případech a to ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech nebo zákon umožňuje tuto vyhlášku vydat pro případ, že dojde k překročení imisních limitů. Tento nástroj označuje zákon jako nízko-emisní zónu. Nejedná se o nástroj našemu právnímu řádu zcela neznámý, obsahoval ho již minulý zákon na ochranu ovzduší, ovšem nízko-emisní zóny

⁵³ Metodická pomoc k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, MVČR dostupný on-line na adrese: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodika-k-problematice-ozv-o-mistnim-poplatku-za-uzivani-verejneho-prostranstvi.aspx>.

⁵⁴ Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009 sp. zn. 9 Afs 86/2008.

obce mohly zřizovat pomocí nařízení obce nikoli obecně závaznou vyhláškou. Vlastní realizaci a samotnou úpravu provozu motorových vozidel v těchto zónách upravuje zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

Nízko-emisní zóny se staly počátkem 21. století poměrně častým a efektivním nástrojem na regulaci provozu v centrech velkých západoevropských metropolí. Využívají se poměrně hojně v Německu nebo ve Velké Británii. V současné době se na našem území žádné tyto zóny nevyskytují. Zákon o ochraně ovzduší v § 14 odst. 3. jasně praví, že zónu je možné stanovit nejdříve 12 měsíců po jejím vyhlášení. Protože tento zákon nabyl účinnosti 1. 9. 2012, tak tedy v ideálním případě první zóna by se na našem území mohla objevit až v 1. 9. 2013. Dle sdělení médií⁵⁵ by se první zóny mohly objevit v Karlových Varech, Praze nebo Klimkovicích u Ostravy. Doposud žádná z nich vyhlášku nevydala, proto se nemohu odkázat na relevantnější zdroje. Realizovat by se mělo právě přes v zahraničí používané Emisní plakety několika tříd vylepované na přední sklo automobilu, o jejichž vzájemném uznávání právě s Německem se vyjednává. Osobně však neshledávám celkově tuto koncepci ochrany ovzduší realizovanou přísným omezováním uživatelů za příliš zdařilou. Zastávám postoj nižších omezení ze strany orgánů veřejné správy, ovšem to není předmětem této práce.

Poslední způsob znečišťování ovzduší a forma obrany na úrovni samostatné působnosti obce spočívá v zásadě v chování obyvatel obce a to nakládáním s odpady biologického původu jejich přímým spalováním. Obec má možnost právě obecně závaznou vyhláškou tuto činnost regulovat a omezit spalování v otevřeném ohništi nebo ho v krajním případě úplně zakázat. Při tomto zásahu by měla obec zvážit další nezanedbatelné okolnosti jako úroveň dosavadního znečištění, vegetační období a hustotu zástavby v dané oblasti. Především pak má obec povinnost zajistit jiný způsob pro odstranění tohoto odpadu. V praxi se tak děje především nabídnutí svozu těchto odpadů ve stanovenou dobu na stanoveném místě osobou zabývající se touto činností za úplatu poskytnutou obcí.

⁵⁵ Seznam měst, která připravují nebo uvažují zřízení nízko-emisní zóny, centrum.cz, dostupný online na adrese: <http://auto.aktualne.centrum.cz/clanek.phtml?id=771205>.

3. 3. 3. Veřejnoprávní smlouvy

Tato forma činnosti veřejné správy poskytuje ochranu veřejnému užívání pouze v ojedinělých případech, proto se této oblasti budu věnovat jen okrajově a stručně. „Veřejnoprávní smlouvy představují vzhledem k mocenské podstatě veřejné správy a administrativně – právní metodě regulace příslušných společenských vztahů atypickou formou realizace veřejné správy.“⁵⁶ Z významu pojmu smlouva obvykle plyne rovnost postavení obou stran, která ovšem bývá narušena prvkem vertikality administrativně-právního vztahu. Obecnou právní úpravu těchto smluv bychom hledali v páté části správního řádu. Můžeme se setkat se třemi typy veřejnoprávních smluv.

Koordinační veřejnoprávní smlouvy mezi sebou zpravidla uzavírají dva orgány veřejné moci, pokud se její obsah vyznačuje veřejnoprávní povahou⁵⁷. Subordinační veřejnoprávní smlouvy se uzavírají mezi subjekty veřejné správy na jedné straně a osobami, vůči kterým směřuje samotný výkon veřejné správy. V jistých situacích mohou být uzavřeny namísto vydání individuálního správního aktu.⁵⁸ Právě od nutnosti vydání rozhodnutí jako správního aktu subordinační smlouvy odlišuje jejich základní rys možnost uzavření dobrovolné dohody, kde není potřeba vrchnostenského zásahu. Při procesu uzavírání této smlouvy se vztah obou stran jeví jako rovný, ovšem po jejím uzavření se změní na nerovný.⁵⁹ Tímto se veřejnoprávní smlouvy zásadně odlišují od smluv uzavíraných veřejnou správou nikoli při vrchnostenské činnosti, kde si jsou obě strany absolutně rovné. Třetím typem veřejnoprávních smluv jsou smlouvy mezi účastníky, na kterých se nejlépe demonstruje jejich esenciální náležitosti, tedy obsah tvoří veřejná práva a povinnosti⁶⁰ nikoli nutnost, aby jedna ze smluvních stran byla orgánem veřejné moci.

⁵⁶ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání, Doplněk Brno - A.Čeněk Plzeň, 2012, s. 311.

⁵⁷ Například smlouva týkající se plnění úkolů obecní policie v obci, kde sice nebyla zřízena, ale její činnost bude vykonávat policie z jiné obce, na základě ujednání z této veřejnoprávní smlouvy.

⁵⁸ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit. s. 263.

⁵⁹ Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání, op. cit., s. 313.

⁶⁰ Typickým příkladem je dohoda podnikatele s osobou mající autorizaci k výkonu požární ochrany na plnění této činnosti v prostorech podnikání podnikatele.

Uzavření veřejnoprávní smlouvy za účelem ochrany určitého materiálního statku je svým způsobem alternativou k ochraně vytvořené jednostranným vyhlášením orgánu veřejné moci. Tento způsob ochrany se objevuje v § 39 zákona č. 114/1992 Sb., kde připouští orgánu ochrany přírody možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu s vlastníkem pozemku, aby na dotčeném pozemku byla zřízena přírodní rezervace, přírodní památka nebo památný strom. „Podle vysloveného právního názoru mají všechny uvedené smlouvy veřejnoprávní povahu, ale pouze smlouva o prohlášení památného stromu je smlouvou subordinační, zatímco ostatní jsou zvláštním smluvním typem (neboť modelově nenahrazují správní akt, nýbrž nařízení) a vztahují se na ně obecná ustanovení o veřejnoprávních smlouvách.“⁶¹ Podstatnou náležitostí uzavírané smlouvy je dle § 39 výše zmíněného zákona přesné stanovení ochranných podmínek chráněného území a vymezení péče o chráněné území nebo strom. Samozřejmě je tato ochrana na základě smlouvy vázána k pozemku prostřednictvím věcného břemene, o jehož zápis do katastru nemovitostí požádá orgán na ochranu přírody. Což dává ochraně charakter trvalosti, nikoli však nezměnitelnosti, smluvní ochranu lze zrušit opět na základě písemné dohody obou stran. Tato území požívají samozřejmě stejné ochrany, jako kdyby byla orgánem na ochranu přírody vyhlášena a tedy platí přísný zákaz poškozování pod sankcí odpovědnosti za správní delikt.

Další ryze subordinační smlouvu upravuje nový zákon na ochranu ovzduší ve svém § 11 odstavci 7. Veřejné užívání ovzduší se kromě jeho dýchání projevuje znečišťováním, které je omezeno emisními limity pro znečišťovatele stacionárními zdroji.⁶² U zákonem stanovených zdrojů je od provozovatele požadováno určité kompenzační opatření, za jehož účel se považuje snížení úrovně znečištění ovzduší. Výše uvedený zákon obsahuje v příloze seznam stacionárních zdrojů, u kterých žadatel navrhuje kompenzační opatření v žádosti o vydání závazného stanoviska k novému stacionárnímu zdroji. Na stacionární zdroje neuvedené v tomto seznamu se kompenzační opatření realizuje právě formou veřejnoprávní smlouvy, kde smluvními stranami bude krajský úřad,

⁶¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit. s. 270.

⁶² Kotle, plynové turbíny, čistírny odpadních vod nebo spalovny.

žadatel o vydání závazného stanoviska, případně i provozovatel stacionárního zdroje.

3. 3. 4. Faktické pokyny, bezprostřední zásahy

Podstatným znakem faktických pokynů je bezesporu jejich charakteristická neformálnost, což tuto formu činnosti výrazně odlišuje například od individuálních správních aktů, kde je forma úkonu přesně předepsaná. Proto se úkon zpravidla vyskytuje v jiné než v písemné podobě, typicky ústně, posunkem nebo obecně známým způsobem v dané oblasti. V rámci činnosti veřejné správy se faktické pokyny vyskytují především v oblasti správního dozoru, kterým se budu zabývat až v poslední kapitole upravující procesní aspekty aplikace nástrojů. Ovšem jeden nástroj k ochraně před účinky veřejného užívání se v souvislosti s touto formou činnosti objevuje. Faktickými pokyny přirozeně není upraven, ale využívá je spolu s bezprostředními zásahy při realizování své činnosti, která má za cíl veřejné užívání ochraňovat. Zákon o ochraně přírody a krajiny spolu s lesním zákonem upravují obdobný nástroj k ochraně před veřejným užíváním, a to strážce.⁶³ Obě právní úpravy obsahují mnoho společných rysů pro ustanovení a další organizaci tohoto institutu. Oba zákony vymezují podmínky výklonu této činnosti a především také oprávnění strážců.⁶⁴

Právě tato oprávnění vymezené výše zmíněnými zákony uplatní strážci při své činnosti ochránců před veřejným užíváním. Zákon v těchto případech zpravidla odkazuje právě na podmínky obecného užívání příslušného materiálního statku. Tímto tedy propůjčuje zmocnění strážcům chránit materiální statek před účinky veřejného užívání. Při plnění těchto úkolů, především dohlížení na dodržování příslušných právních předpisů využívají strážci právě faktické pokyny případně bezprostřední zásahy v případě mimořádného ohrožení. Strážce především disponují kontrolními, informačními a výchovnými pravomocemi a zásadně nemohou k prosazení svých oprávnění využít žádných donucovacích prostředků.⁶⁵

⁶³ Zákon č. 114/1992 Sb., upravuje stráž přírody, zákon č. 289/1995 Sb., hovoří o lesní strážce.

⁶⁴ U strážců přírody podrobnosti k výkonu činnosti stanoví vyhláškou Ministerstvo životního prostředí.

⁶⁵ Pekárek, M. a kol. Právo životního prostředí. I. díl. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, s. 102.

Dále se činnost strážců týká také procesních úkonů při správním trestání, případně u silněji chráněných jednání se účastní na vyšetřování trestné činnosti.

Základní předpoklady pro ustanovení do funkce mají všechny čtyři zákony v zásadě stejné⁶⁶, ovšem o poznání náročnější podmínky ukládá myslivecké strážní zákon o myslivosti. Mimo výše uvedené musí mít osoba lovecký lístek, pojištění pro případ odpovědnosti za škodu, zbrojní průkaz a souhlas s ustanovením do funkce stráže dát písemně. Naopak volnější podmínky pro ustanovení stanovuje zákon o rybářství, který na rozdíl od ostatních nepožaduje občanství ČR ani bydliště na území ČR. Náročnost pro ustanovení se přímo úměrně projevuje do souhrnu oprávnění strážní⁶⁷. Tedy rozsáhlejšími pravomocemi disponuje myslivecká stráž oprávněna kontrolovat dopravní prostředky v oblasti honitby, odejmout zbraň a také usmrcovat zákonem určená zvířata. Významným posílením pozice stráže se stalo označování dříve jako veřejné činitele, dnes pojmem úřední osoby, který jim přiznává zvýšenou ochranu. Při výkonu své činnosti odpovídá stát objektivně za škodu způsobenou stáží nebo škodu zplozenou třetí osobě při výkonu činnosti stráže. Obecně se vždy postupuje podle stanovení odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku, až na případ výkonu činnosti rybářské stráže, kde odpovědnost za škodu upravuje zákon č. 82/1998 Sb.

3. 3. 5. Opatření obecné povahy

Zařazení opatření obecné povahy jako vlastní kategorii forem činnosti veřejné správy spatřuji především ve dvou důvodech. Za prvé k odlišení ostatní normotvorné činnosti v abstraktnosti co do stanovených povinností oproti konkrétnímu stanovení v opatření obecné povahy. Za druhé se opatření obecné povahy vyskytuje jako prostředek k zřízení ochrany veřejného užívání poměrně často a v různých situacích, proto by si zasloužila vlastní podkapitolu. Navíc, dle názoru Nejvyššího správního soudu se jejich postavení dostává do mírně slabší pozice v porovnání s nařízeními, tedy „opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonou novotvorbu, ani nad rámec zákona stanovovat nové

⁶⁶ Věk 21 let, občan ČR, bezúhonnost, složení slibu, zdravotní způsobilost, znalost právních předpisů.

⁶⁷ Zjišťovat totožnost, ukládat pokuty za přestupky, vstupovat na chráněné pozemky, zadržet osobu, požadovat součinnost s orgány Policie ČR.

povinnosti, slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, a nikoli k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.⁶⁸

Zásadním prvkem opatření obecné povahy je jeho abstraktnost do počtu adresátů tohoto opatření a konkrétnost do stanovení povinností. Institut upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád v § 171 jako formu činnosti, která není právním předpisem ani rozhodnutím. V původním návrhu správního řádu se v Poslanecké sněmovně v roce 2003 objevila definice opatření obecné povahy v pozitivním smyslu na rozdíl od negativní definice, kterou správní řád obsahuje nyní a je uvedena výše. „Úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv a povinností nebo zájmu blíže neurčeného okruhu osob.“⁶⁹ Tato definice se do aktuálního znění správního řádu nedostala, ovšem pro pochopení podstaty opatření obecné povahy se ukazuje jako velmi názorná a přínosná. Další zdařilou, ovšem velmi podobnou definice se objevila také v následujícím učebním textu. „Opatření obecné povahy podle současné platné právní úpravy obsahově řeší určitou věc, ale nesměřuje vůči určitým konkrétním osobám.“⁷⁰

Opatření obecné povahy se mi jeví jako velmi přínosný nástroj při ochraně veřejného užívání nebo před jeho účinky. Na rozdíl od rozhodnutí, které se dotýká pouze konkrétního subjektu, v situaci, kdy bude nutné veřejné užívání plošně omezit pro všechny uživatele bez rozdílu a bylo by pro vysoký počet uživatelů velmi neefektivní vydávat individuální rozhodnutí o omezení nebo zákazu užívání, vydáním opatření obecné povahy se tento problém snadno vyřeší. Proto se u některých nástrojů objevují pro aplikaci oba instituty, jak rozhodnutí, tak opatření obecné povahy, má orgán veřejné správy možnost využít právě tu vhodnější z obou variant.⁷¹ Osobně považuji opatření obecné povahy za nástroj, který se neobjevuje v platných právních předpisech zabývajících se veřejným užíváním příliš často, i když by se mohlo uplatňovat hojněji, tak nemohu souhlasit s názorem kolektivu autorů publikace Právo životního prostředí I., kde se tvrdí, že „v současné době neexistuje v právních předpisech ryze environmentálního rázu

⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005 sp. zn. 1 Ao 1/2005-98.

⁶⁹ Sládeček, V. Obecné správní právo. op. cit. s. 157.

⁷⁰ Horzinková, E., Fiala, Z. Správní právo hmotné, Obecná část. Praha: Leges, 2010, s. 90.

⁷¹ Typickým příkladem je § 6 odst. 4 vodního zákona, kde jsou stanoveny možnosti, jak může vodoprávní úřad omezit nakládání s vodami.

žádné zmocnění k vydání opatření obecné povahy.⁷² Veřejné užívání jak bylo již řečeno v úvodu, se nezabývá pouze enviromentálními předpisy, jeho záběr je mnohem širší, ovšem také není obsaženo ve všech environmentálních předpisech. Rád bych tedy v následujících odstavcích představil případy, kdy se opatření obecné povahy v těchto právních předpisech vyskytují a účelně využívají.

Opatření obecné povahy je ze své podstaty ideálním prostředkem pro stanovení zvýšené ochrany určitého území, případně zařazení do režimu zvláštního zacházení s vymezeným územím pro jeho unikátnost nebo zásadní význam. Bude totiž přímo účinkovat vůči všem potencionálním uživatelům, před kterými je materiální statek nutné chránit. Konkrétně se bude jednat o zřízení ochranného pásma, které se vyskytuje v tomto smyslu v zákoně o pozemních komunikacích⁷³ a ve vodním zákoně. Ochranné pásmo se obvykle ještě člení na stupně podle přísnosti ochrany a podle toho jsou zákazy činností konkretizovány vodoprávním úřadem při zřízení pásma, mimo již ze zákona zakázané činnosti jako zákaz vstupu nebo vjezdu.⁷⁴ Tímto nástrojem se připouští ochrana vodních zdrojů podle § 30 a také vodních děl podle § 58 vodního zákona. Ochranné pásmo u silnic tvoří zákonem specifikovaný prostor podle typu pozemní komunikace, která je předmětem ochrany. U dálnic a rychlostních komunikací je pochopitelně rozsáhlejší než u místních komunikací.

Výhod opatření obecné povahy využívá v několika případech zákon na ochranu přírody a krajiny. Na územích již chráněných vyhlášením Národního parku může vydat orgán ochrany přírody vydat opatření obecné obsahující upřesnění podmínek užívání parku jako Návštěvní řád národního parku. „Může jeho prostřednictvím regulovat pohyb osob a rekreační aktivity v národním parku. Pomocí něho lze též vyhradit místa pro určité činnosti. Nemůže stanovit povinnosti nad rámec vymezený v § 19 zákona o ochraně přírody a krajiny.“⁷⁵ Tento řád se nemusí vztahovat na osoby bydlící na území Národního parku.

⁷² Pekárek, M. a kol. Právo životního prostředí. I. díl. op. cit., s. 141.

⁷³ Zvláštností je, že zákon o pozemních komunikacích dává možnost vzniku tomuto ochrannému pásmu na základě rozhodnutí o umístění stavby podle stavebního zákona, nikoli tedy opatřením obecné povahy.

⁷⁴ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. op. cit. s. 288.

⁷⁵ Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy. op. cit. s. 84.

Důsledky porušení stanovených pravidel Návštěvním řádem se projeví v odpovědnosti za spáchání správního deliktu na poli ochrany přírody a krajiny, za které zákon ukládá sankci ve formě peněžité pokuty. Dalším možným využitím opatření obecné povahy jako prostředkem k realizaci ochrany veřejného užívání může být udělování výjimky ze zákazů, souhlasů nebo omezení užívání přírody a krajiny, vydávané příslušným orgánem veřejné správy. Především se tak v mimořádných situacích, kdy hrozí poškození, může orgán užívání plošně omezit nebo zakázat, ovšem má za povinnost tuto skutečnost řádně vyznačit na všech dotčených přístupových cestách.

Posledními nástroji ochrany veřejného užívání a před jeho účinky realizovanými opatřeními obecné povahy jsou do budoucna upravované výhledové plány pro zlepšení či udržení určité situace nebo program obsazení určitého z povahy věci množstevně omezeného statku. Konkrétně se jedná o program zlepšování kvality ovzduší upravený v § 9 zákona 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který má za cíl v postižených lokalitách přispět ke zkvalitnění životních podmínek. Tento program zpracovává MŽP ve spolupráci s příslušným krajským nebo obecním úřadem. Program vydává ministerstvo formou opatření obecné povahy a vyhlásí jej ve Věstníku MŽP. Bránit se proti takovému nástroji může pouze prostřednictvím podání námítky provozovatel stacionárního zdroje, který prokazatelně významně přispívá k překračování stanovených imisních limitů. Plány se dále vyskytují jako nástroj k ochraně veřejného užívání i v jiných právních předpisech⁷⁶, ovšem nejsou realizovány formou opatření obecné povahy. Svým charakterem obdobný nástroj se vyskytuje i ve 2. odst. § 16 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, kde umožňuje Českému telekomunikačnímu úřadu regulaci rádiového spektra. Tento úřad v plánu stanoví technické parametry a podmínky využívání rádiového spektra radiokomunikačními službami, včetně specifikace kdy se jedná o všeobecné užívání a kdy půjde o užívání zvláštní na základě vydání individuálního oprávnění, případná další omezení.

⁷⁶ Např. § 24 lesního zákona – lesní hospodářské plány, § 23 vodního zákona – plány povodí.

3. 4. Shrnutí

Po provedení analýzy napříč právními úpravami se tedy můžeme setkat především s nástroji regulační povahy, když pomíneme správní trestání ukládající sankce. Regulační povahu mají především individuální rozhodnutí, územní oblasti se zvýšenou ochranou, ochranná pásma, nízko-emisní zóny, smluvní ochrana území, omezování přístupu do určitých oblastí, plány, programy nebo emisní limity. Mimo správního trestání působící především sankčně fungují opatření k nápravě jako nástroj na zjednání pořádku a návratu pokud možno do předešlého stavu.

Ať se to zdá divné, tak skutečně většina nástrojů funguje především jako nástroje na ochranu před účinky veřejného užívání než jako nástroje na ochranu veřejného užívání. Některé nástroje v sobě v podstatě spojují funkci obou dvou. Například vyhlášením chráněné krajinné oblasti vznikne území s režimem přísných omezení jednání jednotlivých náhodných uživatelů, které má za cíl zabránit především devastaci nebo jinému znehodnocení území a zároveň tento nástroj omezuje i vlastníka území, aby jeho přetvářením nebo užíváním jinak než podle zákona veřejné užívání ostatních uživatelů dále neomezoval.

Kapitola VI. – Procesní aspekty aplikace nástrojů

4. 1. Vymezení pojmů

V předchozí kapitole jsem provedl hmotně-právní přehled nástrojů k ochraně veřejného užívání a před jeho účinky. Nyní se zaměřím na jednotlivé formy činnosti veřejné správy realizující představené nástroje z hlediska procesu jejich vydávání. Majoritní skupina činností je upravena v zákoně č. 500/2004 Sb., tedy ve správním řádu, který funguje jako obecná úprava nejen správního řízení. Budeme tedy vycházet z faktu, že správní řád se použije jako subsidiární norma, ovšem jednotlivé právní předpisy upravující veřejné užívání mohou stanovovat jisté odlišnosti od obecné úpravy, které jsou pro danou oblast obvyklé a nejen tyto rozdílnosti se pokusím v následujících stranách vystihnout, ale také především rozebrat více do podrobnosti některé z nejzajímavějších a v praxi nejužívanějších nástrojů k ochraně veřejného užívání, případně před jeho účinky. Pro přehlednost toku dalšího textu využiji stejného strukturování jako při vymezení hmotně-právních nástrojů v předchozí kapitole.

4. 2. Proces správního trestání

Jak jsem již v předchozí kapitole představil, v oblasti správního trestání se v otázce ochrany veřejného užívání a před jeho účinky uplatňuje zpravidla odpovědnost za přestupky a za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Obecnou právní úpravou pro řízení o přestupcích je zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který ve svém § 51 připouští možnou aplikaci správního řádu jako subsidiárního právního předpisu. Přestupky jsou tedy oprávněny projednávat obecní úřady, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, což v našem případě bude poměrně častým jevem, protože se jedná o specializovanou oblast přestupků vhodně svěřenou do působnosti speciálním orgánům. Typickým příkladem podle § 1251 odst. 7 vodního zákona, o přestupcích na oblasti užívání povrchových vod k plavbě bude rozhodovat v prvním stupni Česká plavební správa, zatímco o ostatních rozhodne obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo Česká inspekce životního prostředí. Nebo podle § 87 zákona o ochraně přírody a krajiny ukládá pokutu za spáchaný přestupek orgán ochrany přírody, kterým může být dle vymezení v § 75 stejného zákona až osm různých úřadů.

Místní příslušnost správního orgánu projednávajícího přestupek se stejně jako u správního řádu řídí místem spáchání. Pro tuto práci důležité právní předpisy stanovují zvláštnosti oproti obecné úpravě v zákoně o přestupcích hlavně v otázce výše pokuty. V ostatních procesních otázkách týkajících se řízení o přestupcích, vychází z obecné úpravy. Pro řízení je zaručená možnost přezkumu rozhodnutí odvoláním a vykonání rozhodnutí bude vykonáno podle ustanovení o správních exekucích ve správním řádu.

O něco složitější otázku nám přináší správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, které žádnou obecnou úpravu nemají a řídí se tak pouze správním řádem, částí upravující správní řízení. Proto se u nich musí více vycházet ze zvláštních úprav, kde nalezneme například poměrně rozličně upravené promlčecí doby pro zánik odpovědnosti. Zpravidla jsou upraveny subjektivní (kdy se orgán dozvěděl o spáchání) a objektivní lhůtou (kdy se správní delikt stal) pro zahájení řízení. Nejkratší lhůta se objevuje v zákoně o obcích jeden rok subjektivní a dva roky objektivní naproti tomu zákon o elektronických komunikacích stanovuje subjektivní tři roky a objektivní 10 let. Nejčastěji se objevují lhůty jeden rok subjektivní a tři roky objektivní. S orgánem projednávajícím tyto správní delikty je situace totožná jako u přestupků.

4. 3. Aplikace forem činnosti veřejné správy

Obecně o formách činnosti veřejné správy bylo pro potřeby této práce řečeno již dostatečné množství informací. Právě v oblasti aplikace forem činnosti veřejné správy se vyskytuje jedna z doposud nezmíněných, avšak v procesních otázkách nepostradatelná činnost a tou je správní dozor. Mám tím na mysli „takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem.“⁷⁷ Tato činnost velmi často odhaluje porušování právních předpisů právě na oblasti ochrany veřejného užívání. V následujících stránkách se budu věnovat formám činnosti veřejné správy z procesního hlediska a právě i situacím, kdy svou činnost realizuje správní dozor.

⁷⁷ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit. s. 299.

4. 3. 1. Vydávání individuálních správních aktů

Tato forma činnosti se odehrává ve správním řízení, tedy normami správního práva upraveném postupu správních orgánů, jejichž cílem je vydání rozhodnutí jako individuálního správního aktu. Tento postup se rozděluje do několika fází, zahájení řízení, zjišťování podkladů pro vydání rozhodnutí a případně realizace k zajištění průběhu řízení.⁷⁸ V předchozí kapitole jsme si jako tyto rozhodnutí rozdělili na kategorii schvalovací akty a povolení. Jejich hmotně-právní význam má výše zmíněné odlišnosti, ovšem z procesního hlediska se na ně vztahuje stejný postup, proto budou v následujícím textu souborně nazývány jako rozhodnutí. Některé právní předpisy upravující ochranu veřejného užívání⁷⁹ obsahují pouze stanovení orgánů vykonávajících státní správu, případně některé drobné odlišnosti týkající se procesu vydávání rozhodnutí, jiné předpisy⁸⁰ vydávání rozhodnutí díky značným odlišnostem od obecné úpravy obsahují rozsáhlejší procesní ustanovení. K nejzajímavějším a hlavně nejpodstatnějším odlišnostem těchto zvláštních úprav od obecné úpravy ve správním řádu by patřilo jistě následující. Správní řízení je charakterizováno zásadou písemnosti, která ovšem může být prolomena ústním jednáním, to také správní řád v § 49 připouští a upravuje jeho vlastní průběh. Rozdílně od správního řádu jsou upraveny například lhůty pro nařízení jednání. Správní řád nám obecně stanovuje lhůtu 5ti denní, zákon č. 114/1992 Sb., ji upravuje 15ti denní a ve zvláštních případech až 30ti denní. Vodní zákon se odlišuje tím, že pro vodoprávní řízení stanovuje jako subsidiární právní úpravu zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

Nyní bych se chtěl na následujících stranách věnovat otázce individuálních rozhodnutí ve formě povolování pevných překážek na komunikacích potažmo jejich odstraňování. Tento vztah považuji osobně za nejčastěji právní praxí probíraný. Jako problém se překvapivě často objevuje otázka vlastnictví dotčené komunikace a definice komunikací, se kterými bych se chtěl vypořádat na

⁷⁸ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání Praha : C. H. Beck, 2011, s. 30.

⁷⁹ Např. § 40 zákona č. 13/1997 Sb., § 27 zákona č. 201/2012 Sb., § 47 - 49 zákona č. 289/1995 Sb.

⁸⁰ Např. § 115 zákona č. 254/2001 Sb., § 83-83 zákona č. 114/1992 Sb., § 122 – 123 zákona č. 127/ 2005 Sb.

začátku. Problematickou se nejeví situace vlastnictví dálnice, silnice ani místní komunikace, nýbrž až kategorie poslední - komunikace účelové.

V rozhodování o této otázce se proti sobě postavily obě vysoké autority našeho soudnictví Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud. Dále se tímto problémem zabýval také Veřejný ochránce práv ve snaze sjednotit výklad pro činnost veřejné správy. Stanovisko Nejvyššího soudu „zákon rozlišuje vlastnictví pozemku pod komunikací od vlastnictví od vlastnictví komunikace samotné, a tudíž je na tyto komunikace nutné v zásadě pohlížet jako na samostatné předměty občanskoprávních vztahů.“⁸¹ To se právě týká pouze určitých typů komunikací uvedených v § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., kde se hovoří o majetkovém vypořádání a ustanovení se na účelové komunikace vůbec nevztahuje. Závěrem tedy vlastník pozemku s účelovou komunikací je zároveň vlastníkem účelové komunikace na ní a naopak ostatní komunikace jsou chápány jako předměty vlastnických vztahů.⁸²

Stejné stanovisko logicky Nejvyšší soud zaujímal i v několika pozdějších obdobných kauzách. Ovšem s převratným rozhodnutím přišel později Nejvyšší správní soud, který situaci přehodnotil. „Pokud je stavební provedení účelové komunikace takové, že lze jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů.“⁸³ Nacházíme se tedy v situaci, kdy se nedá jednoznačně určit který z prezentovaných pohledů zvolit. Faktem je, že rozsudek Nejvyššího správního soudu je novější, nicméně otázka vlastnictví spadá do působnosti soudů civilních a tedy poslední slovo by měl mít Nejvyšší soud. Nicméně další autorita Veřejný ochránce práv se v závěru velmi opatrně přiklání spíše k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

⁸¹ Rozsudek NS ze dne 11. 10. 2006 sp. zn. 31 Cdo 691/2005.

⁸² Varvařovský, P. Motejl, O. a kol. Sborník Veřejné cesty – místní a účelové komunikace. op. cit s. 17.

⁸³ Rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2009 sp. zn. 5 As 62/2008.

Účelové komunikace od ostatních se přeci jen v jistém smyslu odlišují. „K platnému vzniku účelové komunikace není třeba vydání správního rozhodnutí. Ke vzniku ostatních komunikací v současné době rozhodnutí třeba je.“⁸⁴ Pro úspěšný vznik účelové komunikace je třeba naplnit čtyři základní znaky. Dva jsou stanoveny v zákoně č. 13/1997 Sb.,⁸⁵ a druhé dva jsou dovozeny judikaturou⁸⁶. V otázce zániku účelové komunikace bude situace rozdílná než u místní komunikace, kde postačí vydání správního rozhodnutí o přeřazení do jiné kategorie. K zániku účelové komunikace dojde tehdy, pokud již nebude splňovat alespoň jeden ze čtyř výše uvedených znaků. Společný způsob zániku obou typů komunikací je prosté vyjití z užívání například zalesněním.

Vlastník účelové komunikace nemá povinnost v rámci ochrany před veřejným užíváním snášet bezohledné chování uživatelů. „Obecnímu úřadu přísluší též rozhodovat ve spolupráci s přísl. orgánem Policie ČR o nutných opatřeních ve smyslu poslední věty § 7 odst. 1 zákona. Mohlo by jít o případy, kdy vlastníkovni ničí jeho polní cestu těžká vozidla jezdící po ní do sousedního lesa nebo lomu; opatřením by pak mohl být zákaz vjezdu vozidel nad určenou hmotnost.“⁸⁷ Existuje také ještě další řešení připadající v úvahu, pokud jsou obě strany nakloněny spolupráci a vidině oboustranného prospěchu. Spory o užívání pozemních komunikací trvají dlouho a budou jistě pro obě strany nákladné. Provozovatel lomu se může přeci dohodnout s vlastníkem účelové komunikace, že mu bude přispívat finančně nebo i věcně na nutné úpravy cesty. Na druhé straně nemůže ovšem vlastník takové cesty sám vyloučit její veřejné užívání (např. tabulí: „Soukromá cesta vjezd zakázán.“)⁸⁸

Pokud se skutečně takové omezení z vůle vlastníka formou pevné překážky na pozemní komunikaci objeví, může nastat řízení o odstranění pevné překážky.

⁸⁴ Varvařovský, P. Motejl, O. a kol. Sborník Veřejné cesty – místní a účelové komunikace. op. cit. s. 11.

⁸⁵ Zřetelná cesta určená k užití vozidla nebo chodci pro účel dopravy a spojuje jednotlivé nemovitosti pro potřeby vlastníků nebo spojuje nemovitosti s ostatními komunikacemi.

⁸⁶ Souhlas vlastníka s užíváním cesty veřejností a komunikační potřeba.

⁸⁷ Fastr, P., Čech, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy. op. cit. s. 25.

⁸⁸ Fastr, P., Čech, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy. op. cit. s. 25.

Další otázkou, kterou silniční správní orgán musí před vydáním rozhodnutí vyřešit, bude, zda se jedná skutečně o veřejně přístupnou komunikaci. „Veřejně přístupné jsou všechny účelové komunikace s výjimkou těch, které jsou v uzavřených objektech (např. nádvoří) nebo prostorech (např. vojenský újezd)“⁸⁹ Tuto otázku může silniční správní orgán posuzovat i jako předběžnou otázku v rámci jiného správního řízení. Pokud dospěje k rozhodnutí, že se jedná o účelovou komunikaci veřejně nepřístupnou, je oprávněn návrh na odstranění zamítnout⁹⁰. Překážkou se tedy nebude vůbec zabývat, ale musí v odůvodnění zamítnutí žádosti podrobně vyhodnotit a popsat, který konkrétní znak není naplněn.⁹¹ Ve světle právě tohoto citovaného judikátu Nejvyššího správního soudu by se měl změnit pohled na ochranu účelových komunikací podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Tento typ komunikací ustanovení zákona výslovně neuvádí, ale Nejvyšší správní soud z důvodu převýšení zájmu na ochranu uživatelů účelových komunikací vztáhnul působnost zákona i na komunikace účelové.⁹²

V druhém případě silniční správní orgán nařídí překážku bez prodlení odstranit a v odůvodnění musí konstatovat existenci pozemní komunikace. V případě že osoba, které bylo uloženo překážku umístěnou na komunikaci na své náklady odstranit, tak doposud neučinila, provede tak výkon rozhodnutí na náklady osoby silniční správní úřad, případně za současného uložení pořádkové pokuty.⁹³ Ukládání pokuty by bylo přínosné v případě, že plnit může pouze povinný, ovšem v tomto případě by nemuselo mít ukládání sankce správný efekt, ale mohlo by vést k oddálení plnění. Správní řád pro tento úkol upravuje v § 112 vhodnější nástroj – náhradní výkon, jehož proces upravuje § 119 jako provedení náhradního

⁸⁹ Fastr, P., Čech, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy. op. cit. s. 25.

⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007 sp. zn. 6 Ans 2/2007.

⁹¹ Varvařovský, P. Motejl, O. a kol. Sborník Veřejné cesty – místní a účelové komunikace. op. cit. s. 22.

⁹² Zde je možné sledovat následující vývoj v odborné veřejnosti. Veřejný ochránce práv ve svém prvním vydání Sborníku Veřejné cesty z roku 2007 odmítal aplikaci § 29 odst. 3 na účelové komunikace. Následovalo výše citované rozhodnutí NSS ze dne 15. 11. 2007 s opačným názorem. V časopise Správní právo roku 2008 publikovala Mgr. M. Černínová článek o právní argumentaci podporující stanovisko Veřejného ochránce práv. Roku 2011 vychází druhé vydání sborníku Veřejného ochránce práv, kde se již ztotožňuje s pohledem NSS.

⁹³ Varvařovský, P. Motejl, O. a kol. Sborník Veřejné cesty – místní a účelové komunikace. op. cit. s. 22.

výkonu. Jako nezbytnou podmínku uvádí správní řád uplatnění pouze v případě u zastupitelných plnění.⁹⁴ Nejprve je nezbytné, aby exekuční správní orgán vydal exekuční příkaz a k jeho výkonu pověřil osobu, která s ním bude souhlasit. „Necítí-li se silniční správní úřad na samostatné provedení exekuce, může požádat o její provedení soud nebo soudního exekutora.“⁹⁵

Tato poměrně složitá agenda výkonu státní správy na obecních komunikacích leží na bedrech silničních správních úřadů, které jsou ztělesněny všemi, i těmi nejmenšími obecními úřady v České republice. Na jednu stranu je pozitivní, že silniční správní úřad se nachází blíže občanům, ovšem zásadně naráží na jejich faktickou objektivní nerealizovatelnost, díky absenci kvalifikovaného personálu působícím na tomto úseku. Logicky není v silách obecních úřadů zabezpečení komplexních právních rozborů těchto situací, protože agendu vykonávají v malých obcích mimo své další povinnosti například starostové. Nabízí se tři možná řešení současné situace. Jako první bude uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 63 zákona o obcích a tedy jednoduše přenést působnost na tomto úseku na jiný obecní úřad. Tento krok může být negativně vnímán až nepochopen občany obce. Podstatnější překážku však bude tvořit absence vůle druhé smluvní strany smlouvu uzavřít. Druhým řešením je postupovat podle § 80 správního řádu a využít opatření proti nečinnosti. Výsledkem bude, že krajský úřad usnesením pověří jiný správní orgán ve svém obvodu k provedení řízení. Autor článku toto řešení označuje za dlouhodobě neudržitelné. Osobně bych ho navíc označil za nezodpovědné lehce zneužitelné. Třetím řešením by mohlo být posílení metodické pomoci ze strany nadřízených orgánů a Veřejného ochránce práv. Nikoli doslova řídit činnost obce krok od kroku, ale pomoci v obecné rovině.⁹⁶ Osobně spatřuji nejperspektivnějším řešením číslo tři, ovšem pohled teoretika zabývajícího se teoretickými podklady se nemusí setkat s pochopením aplikujících úředníků silničních správních úřadů.

⁹⁴ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. op. cit., s. 450.

⁹⁵ Varvařovský, P. Motejl, O. a kol. Sborník Veřejné cesty – místní a účelové komunikace. op. cit. s. 22.

⁹⁶ Kočí, R. Konzultace: Výkon státní správy na úseku účelových komunikací. *Veřejná správa*. 8. 9. 2011, s. 16-19.

4. 3. 2. Normotvorná činnost veřejné správy

V této oblasti se budu zabývat opět v předchozí kapitole hmotně-právně vymezenými nástroji nařízením vlády, vyhláškami ministerstev a obecně závaznými vyhláškami obcí. Pro vydávání vládních nařízení k provedení zákona je vláda zmocněna čl. 78 Ústavy. Ty se poté dostávají do Sbírký zákonů a nabytím účinnosti působí na adresáty. Vydávání vyhlášek ministerstev a jiných správních úřadů má svojí oporu také v Ústavě, konkrétně v odstavci 3 čl. 79. Rozdílem je ale stanovené omezení, že k vydání vyhlášky musí být ministerstvo nebo úřad přímo zákonem zmocněno. Vyhlášky se stejným způsobem dostanou do Sbírký zákonů. V některých případech vydává vyhlášku ministerstvo po dohodě s jinými ministerstvy nebo správními úřady⁹⁷. Obecně závazné vyhlášky obcí vydávají zastupitelstva obce v mezích své samostatné působnosti, jak praví odst. 3 čl. 104 Ústavy. Dohled nad vydáváním těchto obecně závazných vyhlášek vykonává Ministerstvo vnitra, současně také poskytuje obcím poradenskou činnost formou svých metodických materiálů obsahujícím i vzorové předpisy.⁹⁸

4. 3. 3. Uzavírání veřejnoprávních smluv

Jak vyplývá ze zkoumání v předchozí kapitole, veřejnoprávní smlouvy nepatří k hojně užívaným nástrojům k ochraně veřejného užívání, spíš se v obou případech projevují jako alternativní řešení nebo řešení doplňkové, proto i zde bude text stručnější. Za obecnou právní úpravu zde platí pátá část správního řádu. Uzavření smlouvy předchází zpravidla dva důležité kroky upravené v odstavci 3. § 164 správního řádu, tedy správní orgán dá souhlas k uzavření smlouvy a zveřejní smlouvu na své úřední desce. Na desce by měla být vyvěšena alespoň 15 dní, i když lhůtu správní řád výslovně nestanoví.⁹⁹ Požadavek schválení správního orgánu není pro veřejnoprávní smlouvy chránící veřejné užívání

⁹⁷ Např. § 7 odst. 5 vodního zákona. Podmínky užívání povrchových vod k plavbě určí vyhláškou Ministerstvo dopravy ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství.

⁹⁸ Metodický materiál k vydávání OZV obce o stanovení zóny s omezením provozu motorových vozidel, MVČR dostupný on-line na adrese: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-metodicky-material-c-19.aspx>.

⁹⁹ Skulová, S. et al. Správní právo procesní. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 338.

podstatný, protože se týká veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi účastníky.¹⁰⁰ Oblast veřejnoprávních smluv se řídí tedy výhradně správním řádem, pro naše zkoumání důležité zvláštní právní předpisy, speciální ustanovení o řízení neobsahují.

4. 3. 4. Provádění faktických pokynů

Faktické pokyny nemají žádnou obecnou právní úpravu společnou pro všechny vykonavatele, kteří je využívají. Jejich podstatné náležitosti sjednocuje teorie správního práva a konkrétní aplikační podmínky, především jak pokyny provádět, jsou upraveny v jednotlivých právních úpravách. V našem případě se jedná o čtyři případy stráží, které spojuje účel jejich ustanovení a z hlediska právní úpravy pak především obdobná zmocnění k výkonu činnosti a ustanovení do funkce, jak bylo rozebráno již v otázce hmotně-právní vymezení stráží v minulé kapitole. Vykonavatelé veřejné správy pomocí faktických pokynů realizují svou činnost v terénu. „Osoba, vůči níž úkon směřuje, je povinna jej respektovat; v tom spočívá jeho právní závaznost. Podle obsahu úkonu to znamená zejména něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět.“¹⁰¹ Adresát se proti takovému typu zásahu může bránit v oblasti správního soudnictví podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Podstatnou změnou od novely soudního řádu správního vyhlášenou zákonem č. 303/2011 Sb., je odpadnutí nutnosti trvání zásahu, což činilo tuto možnost obrany velmi obtížně použitelnou. Nyní tedy § 82 slouží k určení rozsudkem soudu, že šlo o nezákonný zásah, což silně posílí postavení adresáta nezákonného zásahu při jednání před civilními soudy o náhradu škody.

4. 3. 5. Procedurální režim opatření obecné povahy

Principy fungování opatření obecné povahy byly již v předchozí kapitole představeny podle jejich obecné úpravy ve správním řádu. Ovšem vodní zákon přináší ve svém § 115a zvláštní ustanovení týkající se vydávání podle tohoto zákona. Stanovuje tak zkrácení lhůty mezi vyvěšením vyhlášky datem pro projednání opatření obecné povahy na minimálně 5 dní, oproti správnímu řádu, kde je totožná lhůta 15 dní. Další krátké upřesnění se nachází v § 124 zákona o elektronických komunikacích. Stanovuje okruh adresátů, pro které jsou opatření

¹⁰⁰ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. op. cit., s. 598.

¹⁰¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. op. cit., s. 278.

obecné povahy závazná a jako místo k uveřejnění určuje Telekomunikační věstník. Výhody opatření obecné povahy jsou vyváženy jeho obtížnějším procesem vzniku. Dle ustanovení § 172 správního řádu vyhlášení opatření obecné povahy předchází minimální lhůta 15 dnů, kdy musí být k dispozici jeho znění, aby dotčené osoby měly možnost se s opatřením seznámit. Následuje veřejné projednání, poskytnutí prostoru pro připomínky a námítky, se kterými je správní orgán povinen vypořádat v odůvodnění. Jako poslední krok opatření vyhlásí a zveřejní na příslušných úředních deskách.

Proti vydání opatření obecné povahy není možné podat opravný prostředek, jak je stanoveno v odst. 2. § 173 správního řádu. Následující paragraf správního řádu umožňuje prověření souladu opatření s právními předpisy v přezkumném řízení. Názory se však rozcházejí v otázce přípustnosti obnovy řízení. Na jedné straně panuje názor obnovu připustit tehdy, pokud bylo zrušeno či změněno některé ze závazných stanovisek dotčených orgánů, o něž se rozhodnutí o námitkách rozhodujícím způsobem opíralo.¹⁰² Jiní autoři vylučují obnovu na žádost i obnovu z moci úřední ani za přiměřené aplikace části druhé správního řádu.¹⁰³ Další možnost přezkumu se nabízí cestou správního soudnictví definovanou algoritmem pěti kroků. Za prvé přezkum pravomoci orgánu vydat opatření obecné povahy, za druhé zda správní orgán nepřekročil meze působnosti, za třetí přezkum postupu vydání opatření obecné povahy, za čtvrté rozpor obsahu opatření obecné povahy se zákonem, za páté přezkum z hlediska proporcionality.¹⁰⁴

Taktéž byla již dříve rozebrána právní povaha opatření, tedy že nemůže ukládat nové povinnosti, pouze konkretizovat. Tento fakt znemožňuje vymáhání plnění exekučně. V těchto případech stanovuje správní řád, že povinnost stanovená zákonem, jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, bude možné exekučně vymáhat jen tehdy, pokud bylo vydáno konkrétní rozhodnutí, které existenci povinnosti prohlásilo a jmenovitě určilo osobu, které se povinnost dotýká.¹⁰⁵ Pro uživatele to tedy znamená řídit se konkretizovanou povinností

¹⁰² Skulová, S. et al. Správní právo procesní. op. cit. s. 356.

¹⁰³ Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. op. cit., s. 625.

¹⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005 sp. zn. 1 Ao 1/2005-98.

¹⁰⁵ Skulová, S. et al. Správní právo procesní. op. cit. s. 355.

v opatření obecné povahy, ovšem možnost orgánu veřejné správy uživatele sankcionovat za porušení nastává až po vydání individuálního rozhodnutí o porušení stanovené povinnosti. Typicky se tato činnost realizuje správním dozorem nebo řízením o správním deliktu vedeným příslušným orgánem.

Závěr:

Tato práce na téma právní nástroje ochrany veřejného užívání neměla za úkol přijít s novou převratnou myšlenkou, jakým způsobem veřejné užívání chránit. Měla by však čtenáři přinést komplexní přehled právě již používaných nástrojů ochrany veřejného užívání v souvislostech. Nejprve bylo provedeno vymezení samotného veřejného užívání jako jednoho z majetkových omezení vlastnického práva v kontrastu s daleko invazivnějšími postupy, které veřejná správa může v odlišných situacích využít. Také jsem se pokusil o zdůvodnění, proč se veřejné užívání nemůže řadit k subjektivním právům. Dále proběhlo představení již dlouholeté právně teoretické tvorby zabývající se v souvislosti s veřejným užíváním veřejným vlastnictvím a jeho vymezením. Obě teorie, jak civilistická, tak publicistická se ukázaly, že mají svá slabá místa.

Smyslem této práce byla tedy především deskriptivní činnost spočívající primárně v analýze platných právních předpisů, související soudní judikatury a odborných monografií zabývajících se veřejným užíváním, potažmo jeho ochranou. Provedením této analýzy a vytvořením přehledu nástrojů považuji cíle diplomové práce stanovené v úvodu za splněné. Nástroje na ochranu veřejného užívání byly představeny prostřednictvím jednotlivých forem činnosti veřejné správy. Těmito činnostmi jsou nástroje uváděny v „život.“ Jednotlivé podkapitoly nejdůležitější části práce vymezují hmotně-právní nástroje ochrany veřejného užívání, postupně představují konkrétní formy činnosti veřejné správy ve světle jejich klíčových znaků a zdůvodňují, proč právě je daný nástroj realizován touto činností. Proč se například zřízení ochranného pásma provádí vydáním opatření obecné povahy a nikoli uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Nebo povolení k umístění pevné překážky na pozemní komunikaci realizuje individuální správní a nikoli vyhláška ministerstva.

Napříč právní úpravou se vyskytuje mnoho nástrojů k ochraně veřejného užívání, pozitivním poznatkem je ale fakt, že navzdory absenci nějaké obecné právní úpravy veřejného užívání nebo ještě lépe nástrojů ochrany veřejného užívání, zvláštní právní úpravy působí až na drobné výjimky v zásadě koherentně a při úpravě jednotlivých nástrojů vykazují především znaky společné. Existují drobné

výjimky, například již zmíněné ochranné pásmo realizuje vodní zákon opatřením obecné povahy, ale zákon o pozemních komunikacích používá rozhodnutí. Právě proto, že tento případ je výjimkou a nikoli pravidlem, mohla vzniknout tato práce ve formě jak ji prezentuji, tedy jako komplexní přehled reflektující společné znaky jednotlivých nástrojů vyskytujících se v různých právních úpravách.

Fakt, že většina právních nástrojů na ochranu veřejného užívání funguje na principu regulace a omezování uživatelů nepovažuji za příliš šťastné řešení. Jistě v mnoha případech ani není představitelná jiná možnost, než užívání v jistém smyslu omezit, případně úplně zakázat. Ovšem v některých oblastech především, na úseku ochrany ovzduší, považuji omezování za nedokonalé a jsem toho názoru, že existuje jiné řešení, které by situaci vyřešilo efektivněji. Mám na mysli především zavádění nízko-emisních zón, jako nástroj na ochranu před znečišťováním ovzduší automobilovou dopravou. Považuji je za silně diskriminační vůči určité skupině uživatelů, pro které bude vyrovnání se situací představovat vysoké finanční náklady a ve výsledku se počet uživatelů nebude moc odlišovat. Za efektivnější považuji nikoli omezovat, ale umožnit alternativu užívání v podobě vystavění jiné komunikace v místě, kde provoz nebude vadit.

Právní nástroje na ochranu veřejného užívání v naší právní úpravě existují v hojném počtu a orgány veřejné správy se starají o jejich procesní uplatnění, jak bylo popsáno v poslední kapitole této práce. Svůj úkol v této agendě vykonává především také správní dozor, kterému jsem věnoval pouze omezený prostor, neboť mám za to, že nebylo nutné mu věnovat více pozornosti. Naopak více pozornosti jsem věnoval otázce činnosti silničních správních úřadů v poměrně častých případech rozhodování o umístování a odstraňování pevných překážek z pozemních komunikací.

Seznam příloh:

- 1) Příloha č. 1 – Tabulka právních nástrojů k ochraně veřejného užívání obsažených v platných právních předpisech. – Zdroj: Autor práce.
- 2) Příloha č. 2 – CD – ROM s textem Diplomové práce ve formátu PDF v obálce na zadních deskách práce.

Příloha č. 1:

ZÁKON – vodní z.	§ (odst.)	OBSAH	NÁSTROJ
	§ 5	Obecné nakládání s vodami => povinnost dbát o jejich ochranu a účelné využívání.	
	§ 6 (4)	Obecné nakládání s vodami může vodoprávní úřad upravit, omezit nebo zakázat, vyžaduje-li to veř. zájem.	Opatřením obecné povahy, Rozhodnutím
	§ 7 (2)	Ochrana před veř.už. - plavba na povrchové vodě => povinnost zamezit únikům odpadních vod z plavidel.	
	§ 7 (5)	Podmínky užívání povrchových vod k plavbě.	Vyhláška MD v dohodě s MŽP a MZ.
	§ 29 (2)	Podzemní vody - odpovědnost za snížení možnosti odběru nebo zhoršení jakosti. Povinnost poskytnou náhradu.	Ve sporných situacích rozhodne soud.
	§ 30 (1)	Ochranná pásma - vodoprávní úřad stanoví ve veřejném zájmu činnosti, které se nesmí provádět.	Opatřením obecné povahy.
	§ 36 (1-3)	Minimální zůstatkový průtok	Vláda nařízení - způsob, kritéria a frekvence měření. Povolení vodoprávního úřadu k nakládání s vodami - hodnoty.
	§ 37 (1-2)	Minimální hladina podzemních vod	Povolení Vodoprávního úřadu k nakládání s vodami. Vychází z plánů povodí a metodických pokynů MŽP.

	§ 38 (8)	Odpadní vody	Povolení Vodoprávního úřadu k vypouštění - bližší podmínky vlada nařízením.
	§ 42	Opatření k nápravě při havárii - ukládá Vodoprávní úřad nebo ČIŽP tomu, kdo stav způsobil.	Opatření k nápravě.
	§ 58 (3)	Ochrana vodních děl - na návrh vlastník v zájmu ochrany díla zřídí vodoprávní úřad ochranné pásmo.	Opatřením obecné povahy.
	§ 116	Přestupky	
	§ 125	Správní delikty PO a podnikajících FO	

ZÁKON - o poz. kom.	§	OBSAH	NÁSTROJ
	§ 15 (1-2)	Silniční vegetace - nesmí ohrožovat bezpečnost nebo ztěžovat použití pozemku.	Kácení dřevin - na návrh podle 114/1992 Sb. Rozhodnutí orgánu ochrany přírody.
	§ 19 (2,3)	Podmínky obecného užívání	
	§ 19 (5)	Silniční správní úřad může rozhodnout o dočasném zákazu stání ve veřejném zájmu.	Rozhodnutí silničního správního úřadu.
	§ 19 (6)	Neuposlechnutí rozhodnutí - odstranění na náklady provozovatele.	
	§ 25 (8)	Umístění věci bez povolení, vlastník odstraní neprodleně po doručení výzvy. Jinak odstraní sil. Spr. Úřad na náklady vlastníka.	Výzva silničního správního úřadu.
	§ 25 (10)	Reklamní zařízení - zvláštní režim výzev a odstranění.	
	§ 28 (1-3)	Znečištění nebo poškození pozemní komunikace - odstraní kdo škodu způsobil, případně vlastník na jeho náklady.	Opatření k nápravě.
	§ 29 (2)	Umístění pevných překážek	Na základě povolení silničního správního úřadu.

	§ 29 (3)	Umístění pevné překážky bez povolení - odstranit ve stanovené lhůtě, jinak odstraní vlastník na náklad původce.	
	§ 30 (1)	Ochranné pásmo	Vzniká na základě rozhodnutí o umístění stavby podle 183/2006 Sb.
	§ 35 (1)	Ochrana komunikace - nezbytná opatření pro bezpečnost, týká se pozemků okolo komunikace.	Provede silniční správní úřad, vlastník musí strpět.
	§ 35 (3)	Zřízení věcného břemene pro potřeby umístění signalizačních zařízení.	
	§ 42	Ukládání pořádkové pokuty	
	§ 42a	Přestupky	
	§ 42b	Správní delikty PO a podnikajících FO	

ZÁKON - 114/1992Sb.	§	OBSAH	NÁSTROJ
	§ 15 (3)	Národní parky - ochranné podmínky stanoveny zákonem.	
	§ 16	Národní parky - ochrana před veř. už. - zakázané jednání na jeho území.	
	§ 19 (1-3)	Návštěvní řády Národních parků - vydává orgán ochrany přírody NP	Opatřením obecné povahy
	§ 24 (1-5)	Poplatky v NP za vjezd nebo vstup.	Podmínky a podrobnosti vybírání stanoví MŽP prováděcím právním předpisem
	§ 25 (3)	CHKO - oblasti a ochranné podmínky vyhlásí vláda.	Formou nařízení vlády.
	§ 26	CHKO - ochrana před veř. už.	
	§ 27	Zóny CHKO	Stanoví MŽP vyhláškou.
	§ 28 - 34	Národní přírodní rezervace / Přírodní rezervace - ochrana před veř. už.	

	§ 35 - 36	Národní přírodní památka / Přírodní památka - ochrana před veř. už.	
	§ 37	Ochranné pásmo zvláště chráněného území, vyhláší orgán, který území vyhlásil a to stejným způsobem.	
	§ 39	Alternativa - smluvní ochrana.	Písemná smlouva uzavřená mezi vlastníkem a orgánem ochrany přírody. Veřejnoprávní smlouva.
	§ 43	Výjimky ze zákazů, kde převažuje veř. zájem.	Usnesením vlády.
	§ 63 (1-3)	Přístup do krajiny - obecné užívání	
	§ 63 (4)	Povinnost zajistit náhradní průchod při opocování.	
	§ 64	Omezení vstupu z důvodu ochrany přírody. Povinnost řádně vyznačit.	Opatřením obecné povahy - krajský úřad.
	§ 78 (2)	Působnost orgánů NP a CHKO	Opatření obecné povahy, souhlasy a výjimky.
	§ 81 (8)	Oprávnění strážce přírody	MŽP vyhláška - upřesní úkoly a organizaci.
	§ 86	Odstranění následků neoprávněného zásahu - návrat do původního stavu, náhradní opatření.	Opatření k nápravě.
	§ 87	Přestupky	
	§ 88	Pokuty pro podnikající FO a PO	

ZÁKON - o lesích	§	OBSAH	NÁSTROJ
	§ 11	Obecné užívání lesů - základní povinnosti	
	§ 13	Povinnosti při užívání lesa - o výjimkách ze zákazů rozhodne orgán státní správy lesů na základě žádost vlastníka nebo veřejného zájmu.	
	§ 19 (3)	Omezení vstupu do lesa - vydá orgán správy lesů na návrh vlastníka.	Lze stanovit i nařízením obce. §11 zák.č. 128/2000 Sb.
	§ 20	Ochrana před veř. už.	
	§ 20 (4)	Udělování výjimek	
	§ 21	Náhrada za poškození lesa	MŽP a MF stanoví v právním předpise způsob výpočtu výše újmy.
	§ 24	Lesní hospodářské plány	Nástroj vlastníka lesa - vývoj na 10 let dopředu.
	§ 25	Lesní hospodářské osnovy (pro menší les)	Záměr zadat zpracování osnovy vyhlásí státní orgán správy lesů OZV

	§ 32	Ochrana lesa - v mimořádných situacích.	Orgán st. správy lesů vyhlašuje vyhláškou.
	§ 38 - 39	Lesní stráž - práva a povinnosti.	Oznamuje Policii ČR nebo vlastníkov, možnost blokového řízení.
	§ 53	Přestupky	
	§ 54	Pokuty	

ZÁKON - 201/2012 Sb.	§	OBSAH	NÁSTROJ
	§ 4	Přípustná úroveň znečištění	Emisní limity stanovené vyhláškou MŽP
	§ 8 - 9	Národní program snižování emisí	Schvaluje vláda
	§ 9	Program zlepšování kvality ovzduší	Opatřením obecné povahy věstníku MŽP
	§ 14	Nízko-emisní zóny	OZV - omezení provozu v obci.
	§ 15	Poplatek za znečištění provozovatelem stacionárního zdroje	
	§ 16 (5)	Povinnosti osob při spalování biopaliv.	Obec může OZV omezit nebo zakázat, pokud zajistí jiný způsob.
	§ 22	Opatření ke zjednání nápravy, pokud nenapraví - rozhodnutí o zastavení provozu vydá Ob.úř. o. s r.p.	Opatření k nápravě.
	§ 23	Přestupky	

	§ 25	Správní delikty PO a podnikajících FO	
--	------	---------------------------------------	--

ZÁKON - 127/2005 Sb.	§	OBSAH	NÁSTROJ
	§ 15	Správa radiového spektra - sestavování návrhu přidělení kmitočtových pásem.	Vydávání individuálních oprávnění k využívání kmitočtů.
	§ 16 (1)	Plán přidělení kmitočtových pásem.	MPO vyhláškou
	§ 16 (2)	Plán využití radiového spektra.	ČTÚ Opatřením obecné povahy
	§ 24	Poplatky za užívání radiových kmitočtů	
	§ 119	Přestupky	

ZÁKON - 128/2000 Sb.	§	OBSAH	NÁSTROJ
	§ 34	Úprava veřejného užívání veřejných prostranství	
	§ 58 (3)	Správní delikty	Uložení pokuty za znečištění veřejného prostranství.

Zdroj: Autor práce

Resumé:

The topic of this theses was legal instruments to protect public use. The theses is divided into four chapters. First of all it was quite important to define the term public use and its characteristic. The most important third chapter provides a big picture of the legal instruments, which content our legal regulations and their task is to protect the public use or to protect the subject of the public use against abuse or destruction. These legal instruments are contained in the special legal regulations despite not being regulated in any general regulation, they show many common characters. The application of these instruments is described in the last fourth chapter and also contains more details about administration and using of the public roads.

The goal of this these was to create a complex presentation of possible instruments to protect public use which are offered by our legal regulations and their application. The overview is compiled according to the particular agencies of the public administration and refers to their common characteristics. For better orientation in the instruments I prepared a table which contains simple brief overview of all instruments.

Seznam pramenů a použité literatury:

MONOGRAFIE:

Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 678 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

Fiala, J., Kindl, M. et al. Občanské právo hmotné. 2. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, 650 s. ISBN 978-807380-228-8.

Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti, 1. vydání. Praha : C.H. Beck, 2008, 318 s. ISBN 978-80-7179-617-6.

Hendrych, D. a kol. Právní slovník. 2. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, 1340 s. ISBN 80-7179-740-5.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

Hoetzel, J., Hácha, E., Weyr, F., Laštovka, K. Slovník veřejného práva československého, Svazek II. Brno : Polygrafia R.M.Rohrer, 1932, 1202 s.

Horzinková, E., Fiala, Z. Správní právo hmotné, Obecná část. Praha: Leges, 2010, 208 s. ISBN 978-80-87212-55-4.

Kindl, M., Rajchl, J., Telecký, D., Kramář, K. Základy správního práva. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8.

Klang, M. Malá encyklopedie latiny v právu. Praha: Linde 2011, 191 s. ISBN 80-7201-851-2.

Kolektiv autorů. Meritum Obce 2008-2009. 1. vydání. Praha : ASPI. 2008. 1168 s. ISBN 978-80-7357-331-7.

Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, 226 s. ISBN 978-80-7179-806-4.

Pekárek, M. a kol. Právo životního prostředí. I. díl. 2. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2009, 323 s. ISBN 978-80-210-4926-0.

Pomahač, R. Průvodce veřejnou správou. 1. vydání. Praha : ISV nakladatelství 1999, s 246. ISBN 80-85866-42-0.

Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání, Doplněk Brno - A.Čeněk Plzeň, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

Průcha, P., Pomahač, R. Lexikon – Správní právo. 1. vydání. Ostrava : Sagit, 2002, 683 s. ISBN 80-7208-314-7.

Skulová, S. et al. Správní právo procesní. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.

Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464 s. ISBN 978-80-7357-382.

KOMENTÁŘE:

Fastr, P., Čech, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy. 10. vydání. Praha : Linde, 2010, 224 s. ISBN 978-80-7201-792-8.

Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání Praha : C. H. Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8.

Prchalová, J. Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000 Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy. 2. vydání. Praha : Linde, 2010, 431 s. ISBN 978-80-7201-806-2.

Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

PERIODICKÉ ZDROJE:

Černínová, M. Odstraňování pevných překážek z pozemních komunikací z pohledu veřejného ochránce práv a Nejvyššího správního soudu. *Správní právo*. 2008, 4-5.

Kočí, R. Konzultace: Výkon státní správy na úseku účelových komunikací.
Veřejná správa. 8. 9. 2011, 18.

JUDIKATURA:

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2005 sp. Zn. Pl. ÚS 1/05, dostupný on-line na <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

Rozsudek NS ze dne 11. 10. 2006 sp. zn. 31 Cdo 691/2005, dostupný on-line na <http://www.nsoud.cz/>

Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007 sp. zn. 6 Ans 2/2007, dostupný on-line na <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>

Rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2009 sp. zn. 9 Afs 86/2008, dostupný on-line na <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>

Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005 sp. zn. 1 Ao 1/2005-98, dostupný on-line na <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>

Rozsudek NSS ze dne 11. 9. 2009 sp. zn. 5 As 62/2008, dostupný on-line na <http://www.nssoud.cz/Uvod/art/1>

PLATNÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY:

Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník

Zákon č. 200/1990 Sb., Zákon o přestupcích

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

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

Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon

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

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

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

Zákon č. 89/2012 Sb., Nový občanský zákoník

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

INTERNETOVÉ ZDROJE:

Český telekomunikační úřad, Kmitočtová tabulka. Dostupný na adrese: <http://www.ctu.cz/predpisy-a-opatreni/kmitoctova-tabulka.html>.

Metodický materiál k vydávání OZV obce o stanovení zóny s omezením provozu motorových vozidel, MVČR dostupný on-line na adrese: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-metodicky-material-c-19.aspx>

Metodická pomoc k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, MVČR dostupný on-line na adrese: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodika-k-problematice-ozv-o-mistnim-poplatku-za-uzivani-verejneho-prostranstvi.aspx>

První nízko-emisní zóny by mohly fungovat od podzimu 2013, ekolist.cz, dostupný on-line na adrese: <http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/prvni-nizkoemisni-zony-v-cr-by-mohly-fungovat-od-podzimu-2013>

Seznam měst, která připravují nebo uvažují zřízení nízko-emisní zóny, centrum.cz, dostupný on-line na adrese: <http://auto.aktualne.centrum.cz/clanek.phtml?id=771205>

SBORNÍKY:

Varvařovský, P. Motejl, O. a kol. Sborník Veřejné cesty – místní a účelové komunikace. 2. vydání. Praha : Wolter Kluwer, 2011. 135 s. Dostupný on-line na adrese: <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>