

Aleš Mácha

# Věnovací akty<sup>1)</sup>

## Úvodem

Vznik veřejného užívání na veřejných cestách je již poměrně tradičně spojen s tzv. věnováním veřejnému užívání, mohli bychom říci věnovacím aktem.<sup>2)</sup> Nicméně veřejné užívání veřejných cest nepředstavuje zdaleka jedinou formu veřejného užívání věcí či statků. Tyto předměty veřejného užívání jsou nejčastěji označovány jako materiální statky,<sup>3)</sup> avšak toto označení je označením poměrně novým.

V předválečné vědě správního práva se v případě věcí ve veřejném užívání, po vzoru německém, hovořilo o veřejných věcech v širším slova smyslu.<sup>4)</sup>

Německá věda správního práva si tento pojem zachovala a dodnes věci ve veřejném užívání nazývá veřejnými věcmi (*die Öffentlichen Sachen*) a pojednání o těchto věcech a druzích jejich užívání je dnes již poměrně standardní součástí knih a učebnic věnujících se obecným otázkám správního práva. Je nutno ale podotknout, že toto zařazení do obecné části německého správního práva není přijímáno bez pochybností.<sup>5)</sup>

Současné poznatky německé právní vědy jsou o to cennější, neboť česká předválečná právní věda při nazírání na veřejné věci jako předmět veřejného užívání a veřejné užívání vůbec značně čerpala z poznatků tehdejší německé vědy správního práva.<sup>6)</sup> Na rozdíl od české právní vědy prošla ta německá po roce 1945 poměrně kontinuálním vývojem. Česká právní věda se v nazírání na veřejné

---

<sup>1)</sup> Článek vznikl v rámci projektu „Právo veřejných věcí“ podpořeného grantem Interní grantové agentury Univerzity Palackého v Olomouci - SPP 917100307/31. Děkuji tímto Univerzitě Palackého za podporu.

<sup>2)</sup> JANOVSKEÝ, J. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 999. ISBN 80-902752-6-5. Dnes je věnování veřejnému užívání jednou z podmínek vzniku veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku soukromého vlastníka, viz ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 44, ISBN 978-80-7478-652-5, nebo MACHA, A., HUNEŠ, K. *Místní a účelové komunikace. 1. vydání*. Praha: Leges, 2016, s. 73, ISBN 978-80-7502-129-8.

<sup>3)</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221, ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>4)</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, a. s., 1937, s. 297 a násl. JANOVSKEÝ, J. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927.

<sup>5)</sup> STELKENS, U. Das Recht der öffentlichen Sachen. Allgemeines Verwaltungsrecht, Besonderes Verwaltungsrecht, Trümmerhaufen – oder was? *Die Verwaltung*, č. 4, 2013, roč. 46, s. 493 a násl.

<sup>6)</sup> Srov. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha:

užívání a veřejné věci po roce 1989 ocitla jakoby na počátku. Z tohoto důvodu je v tomto článku využito poznatků německé vědy správního práva jako určitého inspiračního zdroje pro výklad některých jevů, které se objevují i v českém právu. Článek se však také snaží poukázat i na některé odlišné právní aspekty veřejného užívání v Německu a České republice.

Bez ohledu na to, jak budeme předmět veřejného užívání nazývat, existuje celá řada věcí ve veřejném užívání jako např. les, volná krajina, povrchové a podzemní vody, náměstí, ulice apod., které jsou veřejně užívány, avšak právo ani právní věda nereflektují podmínky a otázky vzniku těchto můžeme říci veřejných věcí<sup>7)</sup> prostřednictvím aktů práva. I tyto akty můžeme označit za akty věnovací, neboť díky nim se věci stávají veřejnými věcmi ve veřejném užívání.

Tento článek má proto za cíl analýzou judikatury a českého právního řádu definovat a kategorizovat věnovací akty, přičemž budou využity i některé poznatky německé vědy správního práva, kde mají veřejné věci své tradiční místo.

### *Veřejné věci v německém pojetí*

Veřejnými věcmi v pojetí německé správní vědy jsou ty statky a věci, které splňují tři podmínky. 1) Jedná se o věci, které bezpodmínečně plní veřejný účel, resp. slouží veřejným účelům,<sup>8)</sup> 2) prostřednictvím příslušného právního aktu získaly veřejný status, tento právní akt se nazývá *Widmung*, jedná se ve své podstatě o věnovací akt, a 3) fakticky byly službě veřejnému účelu odevzdány, jedná se o tzv. *Indienststellung*.

Jako určitý obdobný model a příklad věci splňující výše uvedené podmínky lze v českém prostředí uvést vznik pozemní komunikace. Pozemní komunikace slouží dle § 2 a 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“), veřejným účelům, resp. veřejné dopravě a každý je oprávněn je užívat v souladu s právními předpisy. Tímto je splněna první podmínka. Aby se dalo hovořit o pozemní komunikaci, musí být tato komunikace dle § 3 ZPK zařazena správním rozhodnutím<sup>9)</sup> do příslušné kategorie. Správní rozhodnutí v tomto případě tedy může představovat příslušný *Widmung*, který věci, tedy pozemní komunikaci, propůjčuje její veřejnoprávní status. Poslední znak, tedy jakési reálné odevzdání věci (*Indienststellung*) veřejnému užívání pak představuje otevření pozemní komunikace veřejnosti.

Veřejné věci nelze ztotožňovat s věcmi v soukromoprávním slova smyslu,

---

Melantrich, a.s., 1937, s. 301 a násl. a zejména JANOVSKEÝ, J. *Teorie veřejného vlastnictví*. 1. vydání. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927.

<sup>7)</sup> Podrobněji k veřejným věcem v českém právu viz MACHA, A. Veřejné věci a jejich právní povaha. *Právní rozhledy*, 2016, č. 17, s. 582-588.

<sup>8)</sup> Obdobně kladl důraz na veřejný účel u veřejných věcí i Hoetzel. Srov. HOETZEL, J. *Česko-slovenské správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, a.s., 1937, s. 297.

<sup>9)</sup> S výjimkou účelové komunikace. Srov. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 44 a násl., ISBN 978-80-7478-652-5.

resp. nelze na ně aplikovat některá ustanovení BGB. Předně dle § 90 BGB musí mít věc hmotnou podstatu, veřejné věci naproti tomu hmotnou podstatu mít nemusejí. Mezi veřejné věci se totiž řadí např. ovzduší nebo otevřené moře.<sup>10)</sup> Dále dle převažujícího názoru nelze na veřejné věci aplikovat §§ 93-95 BGB, tedy to, že součástí věci sdílí její osud. Veřejnou věcí totiž může být i součástí věci, a tudíž na tuto část věci se budou vztahovat některá pravidla užívání veřejné věci. Jako příklad lze uvést lampu veřejného osvětlení na soukromém pozemku nebo veřejnou cestu, která prochází přes soukromý pozemek.<sup>11)</sup>

Mezi veřejné věci naproti tomu nepatří věci, které jsou reálně či pouze fakticky veřejně přístupné. Jedná se o věci, které jsou sice veřejností přístupné, byly jí otevřeny a slouží veřejným účelům, ale chybí u nich třetí podstatný znak veřejné věci, a to je *Widmung*, neboli zákonné či administrativněsprávní věnování či určení veřejného statusu. Jako příklad lze uvést soukromé nemocnice, muzea nebo soukromé dopravní plochy.<sup>12)</sup>

Mezi veřejné věci se také neřadí tzv. finanční jmění či aktiva. Jsou totiž použity pouze nepřímě k veřejnému účelu. Jako příklad lze uvést nemovitosti nesloužící veřejnému účelu jako činžovní domy nebo i například podíly státu v obchodních společnostech nebo akcie.<sup>13)</sup>

Tzv. *Widmung*, neboli samotný věnovací akt má několik forem. Obdobně i v českém právu lze označit některé akty práva za tzv. věnovací akty, neboli akty, kterými se věc stává věcí ve veřejném užívání. V tomto ohledu je proto české právo podobné německému.

### *Druhy věnovacích aktů*

Otázka vzniku veřejného užívání úzce souvisí se samotným vznikem veřejných věcí. Jinak řečeno stane-li se věc skutečně věcí ve veřejném užívání, lze hovořit i o samotném vzniku veřejné věci, neboť od okamžiku, kdy věc začne reálně sloužit veřejnému účelu – veřejnému užívání, stane se veřejnou věcí. Ostatně v německém pojetí veřejných věcí se nehovoří o vzniku veřejného užívání, ale o vzniku veřejných věcí, resp. o formách a druzích propůjčení či udělení veřejného statusu věci.<sup>14)</sup> Protože jsem toho názoru, že stane-li se věc věcí ve veřejném užívání, lze od tohoto okamžiku hovořit o veřejné věci, platí pro vznik veřejného užívání totéž, co pro vznik veřejné věci. Z tohoto důvodu jsou v článku

---

<sup>10)</sup> PAPIER, H-J. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 2, ISBN 3-11-015341-6.

<sup>11)</sup> DETTERBECK, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 373-374, ISBN 978-3-406-67564-5.

<sup>12)</sup> PAPIER, H-J. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 3, ISBN 3-11-015341-6.

<sup>13)</sup> DETTERBECK, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 374, ISBN 978-3-406-67564-5.

<sup>14)</sup> Srov. PAPIER, H-J. *Recht der öffentlichen Sachen*. 3. vydání. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1998, s. 881 a násl., ISBN 3-11-015341-6, nebo DETTERBECK, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 374-376, ISBN 978-3-406-67564-5.

pojmy veřejná věc, resp. veřejná věc ve veřejném užívání, a veřejné užívání používány *promiscue*.

Vzhledem k právní úpravě a zejména také judikatuře týkající se vzniku veřejně přístupných účelových komunikací lze říci, že obdobně jako v německém prostředí je i v českém prostředí možno věc považovat za veřejnou za splnění několika předpokladů. Stejně jako v německém právu je třeba ke vzniku veřejné věci tři znaků - 1) věc musí sloužit nebo být určena ke službě veřejnému účelu, 2) tento veřejný účel jí musí být propůjčen, ať už z vůle vlastníka věnováním věci veřejnému účelu anebo vrchnostenským věnovacím aktem, a 3) musí být skutečně uvedena do služby veřejnému účelu, jinak řečeno musí být reálně předána do užívání.

Toto tzv. uvedení do služby (*Indienststellung*), může splývat se samotným propůjčením nebo také věnováním veřejnému účelu (*Widmung*)<sup>15)</sup> anebo být samostatným úkonem.

Nicméně je nutné zdůraznit, že existují veřejné věci, které jsou veřejnými již ze své podstaty, k jejich vzniku není a nebylo třeba výše uvedených znaků. Byly veřejnými již dříve, než jim bylo možno prostřednictvím práva propůjčit jejich veřejné poslání. Jako příklad uvádí Janovský s odkazem na O. Mayera mořské břehy nebo povrchové vody.<sup>16)</sup> Lze vlastně říci, že např. § 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „VodZ“) pouze konstatuje již faktický a existující stav. Typickou veřejnou věcí ze své přirozené povahy, kdy chybí i takováto zákonná konstatace pro určité činnosti, je ovzduší.

Veřejný účel je dán tím, čemu má věc sloužit, tím může být veřejné užívání, resp. služba subjektům stojícím mimo veřejnou správu, anebo se jedná o službu veřejné správě k plnění jejích funkcí. Může se tak proto jednat buď o věc sloužící veřejnému užívání, nebo tzv. užívání správnímu, tedy užívání pro potřeby zajištění a výkonu veřejné správy.

Uvedení do služby, jak bylo výše uvedeno, může splývat s věnovacím aktem. Jako příklad lze uvést propůjčení veřejného účelu zákonem. V takovém případě není třeba věc skutečně uvádět do služby, ale účinností právního předpisu se věc stane veřejnou. Příkladem může být veřejné užívání lesa dle § 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen „LesZ“). Uvedení do služby může být ale i samostatným úkonem. Tak kupříkladu pozemní komunikace jsou dle § 19 ZPK ve veřejném užívání a zároveň, aby bylo možno o pozemní komunikaci hovořit, musí být dopravní cesta zařazena ve smyslu § 3 ZPK do příslušné kategorie. Reálně však pozemní komunikace zařazená do příslušné kategorie začne sloužit veřejnému účelu jejím skutečným zpřístupněním neboli otevřením.

Uvedení do služby veřejnému účelu může mít dle našeho práva jak soukro-

---

<sup>15)</sup> DETTERBECK, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 375, ISBN 978-3-406-67564-5.

<sup>16)</sup> JANOVSÝ, J. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 998, ISBN 80-902752-6-5.

moprávní, tak veřejnoprávní povahu. Soukromoprávní uvedení do služby nastává v případě vzniku veřejné věci určené vlastníkem k veřejnému užívání ve smyslu § 490 zákona č. 89/2014 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), tedy v případě vzniku veřejného statku. Vlastník poté sám určí, kdy zpřístupní věc jím určenou k veřejnému užívání reálně veřejnosti. Veřejnoprávní povahu má pak zpřístupnění veřejné věci veřejnosti vykonavatelem veřejné správy, jako v případě pozemních komunikací.<sup>17)</sup> Z hlediska forem činnosti veřejné správy by se pak zřejmě jednalo o jakýsi druh faktického zásahu.

Třetí znak, a to věnování veřejnému účelu, se může uskutečnit několika způsoby a z tohoto důvodu je možné tyto věnovací akty dělit v zásadě do čtyř typů. Těmto čtyřem typům se chci v tomto článku podrobněji věnovat.

Věnovací akt, kterým se věci propůjčuje její veřejný účel, může mít obdobně jako uvedení do služby jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní povahu. Hoetzel, který vycházel z konstatování Janovského, že naše předválečné právo tíhlo spíše k teorii veřejného vlastnictví, měl za to, že věnovací akt má zásadně veřejnoprávní povahu.<sup>18)</sup> Obdobně i německá doktrína považuje věnovací akt, neboli *Widmung* za zásadně akt nositele veřejné moci.<sup>19)</sup> Ostatně i dnešní právní úprava spíše nasvědčuje tomu, že stále platí Hoetzelovo konstatování, avšak právě zmíněný § 490 OZ a souhlas vlastníka s užíváním jeho pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, dávají dnes těmto věnovacím aktům i soukromoprávní rozměr. Věnovací akty lze proto dělit do čtyř druhů, a to na věnování prostřednictvím:

1. Zákona
2. Podzákoného či vnitřního předpisu
3. Správního aktu
4. Faktického věnování vlastníkem

Prvé tři druhy věnovacích aktů jsou vždy vrchnostenské povahy, faktické věnování vlastníkem pak bude vždy výrazem panství vlastníka nad věcí, tedy soukromoprávním úkonem, neboť i subjekty veřejné správy se při nakládání s majetkem řídí soukromým právem veřejnoprávně modifikovaným.<sup>20)</sup> Proto i když je vlastníkem subjekt veřejné správy a ten věnuje svou věc veřejnému užívání, nejedná se o vrchnostenský akt, nýbrž o výraz práv vlastníka nakládat s věcí v mezích právního řádu, resp. v případě subjektů veřejné správy v mezích právních předpisů, které upravují nakládání s veřejným vlastnictvím.

---

<sup>17)</sup> Obdobně se v německém prostředí jedná o tzv. *Realakt*, resp. úkon veřejné správy. Srov. ERBGUTH, W. *Recht der öffentlichen Sachen. Juristische Ausbildung*, 2008 roč. 30, č. 3, s. 196.

<sup>18)</sup> HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, a.s., 1937, s. 300.

<sup>19)</sup> PAPIER, H.-J. IN ERICHSEN, H.-U., EHLERS, D. (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010, s. 881, ISBN 978-389949-622-2.

<sup>20)</sup> Zmínit lze především zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Konečně německá doktrína i praxe vyžadují, aby nositel veřejné moci, který vrchnostenským věnovacím aktem, resp. *Widmungem*, propůjčí věci veřejný status, měl věc v soukromoprávní rovině ve své moci, tedy nejčastěji, aby k ní získal vlastnictví.<sup>21)</sup> Proto může také docházet ke kombinaci věnovacích aktů, resp. ke kombinaci faktického věnování s věnováním podzákoným či vnitřním předpisem a správním rozhodnutím. České právo naopak spíše výjimečně vyžaduje, aby nositel veřejné moci získal k věci vlastnické právo předtím, než jí propůjčí veřejný účel. Jako příklad lze uvést úpravu pozemních komunikací.

Dopravní cesta musí být dle § 3 odst. 1 ZPK zařazena správním rozhodnutím do příslušné kategorie, aby bylo možné hovořit o pozemní komunikaci ve smyslu § 2 ZPK. Zároveň však dle § 3 odst. 3 ZPK je možno vydat rozhodnutí o zařazení či změně kategorie nebo třídy pozemní komunikace v případě, kdy tato změna vyžaduje změnu vlastnických vztahů k pozemní komunikaci, pouze na základě smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci uzavřené mezi stávajícím vlastníkem a budoucím vlastníkem. Ustanovení § 9 odst. 1 ZPK pak výslovně uvádí, které subjekty vlastní určené kategorie a třídy pozemních komunikací.

Proto například v případě změny dopravního významu může být místní komunikace ve vlastnictví obce přearažena do kategorie silnic pouze na základě smlouvy o smlouvě budoucí o převodu vlastnického práva. Anebo další variantou je vyřazení cesty z kategorie místních komunikací, její převod do vlastnictví kraje, který je ze zákona vlastníkem silnic, a následné zařazení takovéto cesty do kategorie silnic.

Jinak řečeno, zákon jako podmínku vydání správního aktu, kterým bude veřejná věc vytvořena, vyžaduje narovnání či získání vlastnického práva k věci, která se má stát veřejnou. V takovémto případě lze považovat i faktický věnovací akt za vrchnostenský, neboť bude v takovémto případě splývat se správním rozhodnutím.

Rozhoduje-li totiž o zařazení cesty nebo již zařazení pozemní komunikace do jiné kategorie její vlastník, lze v takovémto správním rozhodnutí spatřovat i vůli vlastníka k tomu, aby byla cesta veřejně užívána, resp. je tímto vrchnostenským aktem veřejnému užívání věnována. Proto, je-li vlastníkem místních komunikací obec, na jejímž území se tato komunikace nachází a zároveň o zařazení dopravní cesty do kategorie místní komunikace rozhoduje dle § 40 odst. 5 ZPK obecní úřad, rozhoduje prakticky sám vlastník – obec – vrchnostensky o zřízení místní komunikace jako veřejné cesty.

Je třeba samozřejmě vzít v úvahu, že rozhodování o zařazení pozemní komunikace či dopravní cesty obecním či krajským úřadem je dle § 40 odst. 1 ZPK výkonem přenesené působnosti, která pak představuje výkon nepřímé státní správy.<sup>22)</sup> Výkon nepřímé státní správy v případě obcí a krajů by měl být od-

<sup>21)</sup> ERBGUTH, W. Recht der öffentlichen Sachen. *Juristische Ausbildung*, 2008 roč. 30, č. 3, s. 195.

<sup>22)</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 154.



dělen od výkonu územní samosprávy. Avšak v případě, kdy o vrchnostenském aktu, který vyžaduje i souhlas, resp. jistou součinnost vlastníka, rozhoduje *de facto* sám vlastník, je třeba tento ve své podstatě soukromoprávní úkon týkající se vlastnického práva považovat za obsažený v samotném vrchnostenském aktu. Je tomu tak dle mého názoru i proto, že tento souhlas by byl stejně vyjádřen v režimu vnitřní součinnosti obecního/ krajského úřadu.<sup>23)</sup>

Nicméně i vzhledem k § 490 OZ a právní povaze veřejných věcí je nutné konstatovat, že věnovací akty mají převážně veřejnoprávní povahu, resp. jsou to akty nositele veřejné moci, nicméně mohou a mají i soukromoprávní povahu a jsou výrazem panství vlastníka nad věcí.

### ***Věnování zákonem***

Zákon jako druh věnovacího aktu je nejčastějším důvodem pro vznik veřejného užívání. Na ústavní úrovni nelze nalézt normu, která by určitým věcem propůjčovala veřejný účel, případně přímo stanovila, že určité věci či statky jsou ve veřejném užívání. Listina pouze v čl. 11 odst. 2 věty druhé stanoví, že zákon může určit, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.

V případě vzniku veřejné věci a veřejného užívání zákonem většina právních předpisů nerozlišuje, kdo je vlastníkem věci, která je nebo má být věcí ve veřejném užívání. Výjimku tvoří pouze § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), který zakotvuje právo každého na volný přístup do krajiny. Volný přístup do krajiny se totiž vztahuje pouze na pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby.

Veřejné užívání vzniklé na základě zákona má také často, jak bylo řečeno výše, i pouze deklaratorní povahu. Zákon pouze výslovně upravuje a dovoluje užívání, které probíhalo i v minulosti, jinak řečeno dříve než zákon sám výslovně uvedl, že takto je věc či statek možné užívat. Jedná se typicky o již zmíněné užívání povrchových dle § 6 a 7 VodZ. Dle těchto ustanovení může každý na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení a také užívat povrchové vody k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel bez povolení vodoprávního úřadu.

Mezi další příklady vzniku veřejného užívání na základě zákona lze řadit i § 19 ZPK, který dovoluje každému v mezích stanovených ZPK a zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích, užívat pozemní ko-

---

ISBN 978-80-7179-254-3, nebo SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 20 a 254, ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>23)</sup> MÁCHA, A., HUNEŠ, K. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 12-13, ISBN 978-80-7502-129-8.

munikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace. Zde je nutné ale připomenout, že veřejnou věcí, resp. věcí ve veřejném užívání se cesta stane až příslušným správním rozhodnutím o zařazení do příslušné kategorie. Od právní moci tohoto rozhodnutí dochází právě v kombinaci s § 19 ZPK ke vzniku veřejné věci a aktivaci veřejného užívání. To ale neplatí pro účelové pozemní komunikace, kdy se § 19 ZPK aktivuje až v kombinaci s faktickým věnováním veřejnému užívání.

Dále dle § 19 LesZ má každý právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.

Zmínit lze také § 44 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, který stanoví, že vzdušný prostor České republiky je přístupný k létání za podmínek stanovených zákonem o civilním letectví, mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána, a při dodržení pravidel létání, která stanovují postupy při létání ve vzdušném prostoru.

Užívání ovzduší ve vztahu k vypouštění spalin není nijak v obecné rovině regulováno. Veřejné užívání ovzduší tedy vyplývá z přirozené povahy věci, resp. je přípustné do výše imisních hodnot uvedených v příloze č. 1 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Tyto imisní limity však nepředstavují hranici znečištění pro jednotlivé provozovatele stacionárních či mobilních zdrojů znečištění ovzduší, ale slouží jako hodnoty závazné pro orgány ochrany ovzduší, k jejichž dodržování by měly orgány ochrany ovzduší přijímat příslušná opatření.<sup>24)</sup>

Z hlediska veřejného užívání ovzduší se tak jedná o jakousi maximální hranici obecného užívání ovzduší, která má za cíl eliminovat negativní vliv znečištění ovzduší na životní prostředí.

Předmětem veřejného užívání na základě zákona jsou také veřejné přístavy. Dle § 6 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, je veřejný přístav oprávněn užívat každý provozovatel plavidla.

Veřejné užívání umožněné na základě zákona, z vůle zákonodárce, je pak omezením vlastnického práva, za které náhrada nenáleží. To platí v případě, kdy je veřejná věc předmětem vlastnictví jako v případě pozemních komunikací, lesa, volné krajiny či částečně veřejných prostranství. U veřejných vod a ovzduší se nejedná o předměty vlastnického práva a zároveň jakési přirozené veřejné věci. V praxi proto s výjimkou veřejných prostranství nečiní užívání těchto věcí z hlediska vlastnických práv problém.<sup>25)</sup> Problém nečiní ani jejich vznik či vznik možnosti je užívat.

---

<sup>24)</sup> MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář. 1. Vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 27, ISBN: 978-80-7400-477-3.

<sup>25)</sup> K bezdůvodnému obohacení za užívání veřejného prostranství viz MÁCHA. A. Veřejné



## *Věnování podzákonným či vnitřním předpisem*

Věnování podzákonným či vnitřním předpisem přichází v úvahu zejména v případě užívání věcí, které veřejná správa potřebuje ke své činnosti a k naplnění jejich cílů. Věnování podzákonným či statutárním předpisem je také v zásadě možné na úrovni samosprávy. V případě těchto předpisů splývá faktické věnování s tímto předpisem, neboť subjekt veřejné správy musí mít buď vlastnické, nebo dispoziční právo k věci, nejčastěji budově.

Předpisem pak dochází nejen k propůjčení veřejnému účelu, ale zároveň i stanovení podmínek pro užívání veřejné věci. Jedná se tak o nejrůznější provozní či návštěvní řády úředních budov, ale může se jednat i o návštěvní řády muzeí či galerií. Jako příklad lze uvést provozní řád veřejného přístavu nebo návštěvní řád úřední budovy obecního úřadu stanovující podmínky vstupu do budovy a úřední hodiny<sup>26)</sup> či návštěvní řád městského parku. Takovéto předpisy mohou, ale nemusí mít formu právního předpisu. Pak se jedná o předpisy interní.<sup>27)</sup>

V případě věnování věci veřejnému užívání podzákonným předpisem se na úrovni samosprávy bude jednat především o obecně závazné vyhlášky vydávané zastupitelstvy obcí v samostatné působnosti.<sup>28)</sup> Touto obecně závaznou vyhláškou bude nejen věc určena veřejnému účelu, ale zároveň se stanoví i podmínky, za jakých je možno veřejnou věc užívat.<sup>29)</sup>

V případě muzeí, galerií či správních budov nebudou a často ani nemohou mít tyto vnitřní předpisy povahu předpisů právních. V případě správních budov je jejich věnování správnímu užívání vyloučeno formou podzákonného předpisu, neboť ministerstva a jiné správní úřady mohou podzákonné právní předpisy vydávat pouze na základě a v mezích zákona a pouze pokud jsou k jejich vydání zákonem přímo zmocněny.<sup>30)</sup> Zákon by tak vydání návštěvního řádu správního úřadu musel výslovně umožnit. Žádný právní předpis zatím takového zmocnění neobsahuje. V tomto případě se proto může jednat pouze i interní předpis. Veřejnost se pak takovýmto předpisům dobrovolně podřizuje, aniž by byla mimo veřejnou věc omezována na svých právech a svobodách.<sup>31)</sup>

Zajímavou otázkou je, jakou právní povahu má akt, kterým je určitá osoba,

---

užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, č. 10, 2015, s. 363 -368, nebo ČERNÍN, K. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 809 a násl.

<sup>26)</sup> Srov. například návštěvní řád Úřadu městské části Praha 10. Dostupné na <http://praha10.cz/Portals/0/docs/navstevni-rad.pdf>.

<sup>27)</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 131-132, ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>28)</sup> Srov. Čl. 104 Ústavy a § 85 OZř.

<sup>29)</sup> Srov. například Obecně závaznou vyhlášku Statutárního města Přerova č. 1/2016, kterou se stanovuje řád městského parku Michalov. Dostupné na: <http://www.prerov.eu/cs/magistrat/pravni-predpisy-mesta/obecne-zavazne-vyhlasky-ozv/platne-obecne-zavazne-vyhlasky.html>.

<sup>30)</sup> Viz Čl. 79 odst. 3 Ústavy.

<sup>31)</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 131-132.

která nedodržuje pravidla v provozním či návštěvním řádu, z užívání vyloučena. Např. je požádána o opuštění či vyvedena z budovy. Zde je nutné zřejmě dovodit, že pokud je toto vykázání vykonáno na základě návštěvního či provozního řádu, který byl vydán ve formě právního resp. statutárního předpisu, pak se jedná o správní rozhodnutí. V případě, že se jedná pouze o vnitřní předpis je nutné takovýto zákaz pojímat jako výraz oprávnění vlastníka vyloučit z užívání jeho věci třetí osoby.<sup>32)</sup>

Je-li status a obsah užívání veřejné věci upraven obecně závaznou vyhláškou obce, stává se nedodržení či porušování podmínek v těchto obecně závazných vyhláškách stanovených správním deliktem, resp. přestupkem.<sup>33)</sup> Obec je proto oprávněna ukládat za porušení povinností a podmínek stanovených v obecně závazné vyhlášce sankce v přestupkovém řízení. Obecně lze tedy říci, že ochrana veřejné věci a dodržování podmínek jejího užívání se bude poskytovat primárně v rovině veřejného práva.

### *Věnování správním aktem*

Věc se může stát veřejnou věcí ve veřejném užívání také správním aktem. Správní akty však mají svou nezastupitelnou roli také při posuzování, zda věc je či není veřejnou věcí ve veřejném užívání a při povolování zvláštního (tedy jiného než obecného) užívání veřejné věci ve veřejném užívání.

Z tohoto důvodu je nutné rozlišovat, zda příslušný správní akt má konstitutivní či deklaratorní povahu, neboli zda s jeho právní mocí vzniká veřejná věc, nebo se pouze posuzuje, zda se určitá věc veřejnou věcí v minulosti stala, resp. zda je stále veřejnou věcí ve veřejném užívání.

Jak již bylo zmíněno výše, typickým (a v našem právním řádu také jediným) příkladem vzniku veřejné věci správním rozhodnutím je vznik pozemních komunikací. Pozemní komunikace vznikají zásadně zařazením cesty do příslušné kategorie pozemních komunikací.<sup>34)</sup> Vnik pozemních komunikací správním rozhodnutím se však vztahuje pouze na některé kategorie pozemních komunikací. Dle § 2 ZPK jsou kategoriemi pozemních komunikací dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Rozhodnutím o zařazení dle § 3 ZPK vznikají pouze dálnice, silnice a místní komunikace. Účelové komunikace pak vznikají naplněním zákonných znaků a znaků dovozených judikaturou.<sup>35)</sup> Jedním z těchto znaků je pak právě věnování pozemku veřejnému užívání, neboli úče-

---

<sup>32)</sup> PAPIER, H.-J. in ERICHSEN, H.-U., EHLERS, D. (eds.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010, s. 878-879, ISBN 978-389949-622-2.

<sup>33)</sup> Srov. § 46 PřesZ a § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>34)</sup> Viz § 3 ZPK.

<sup>35)</sup> Podrobněji ke vzniku účelové komunikace srov. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 44 a násl., ISBN 978-80-7478-652-5 nebo MÁCHA, A., HUNEŠ, K. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 67, ISBN 978-80-7502-129-8.

lová komunikace může vzniknout vybudováním nebo živelně, faktickým věnováním veřejnému užívání.

Pozemní komunikace proto vznikají dvěma způsoby, jednak správním aktem a jednak faktickým věnováním. Změna kategorie se ale vždy uskutečňuje správním rozhodnutím. S výjimkou účelové komunikace musí být místní komunikace, silnice či dálnice vždy vyřazena ze své kategorie a následně zařazena správním rozhodnutím silničním správním úřadem do nové kategorie.

Věnování správním aktem, resp. zařazení pozemní komunikace do příslušné kategorie, tak probíhá ve správním řízení postupem dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“) a speciálních právních předpisů. Jedná se tak o vrchnostenský akt práva, přičemž je nutné říci, že má i svou soukromoprávní povahu, neboť o zařazení cesty do příslušné kategorie rozhoduje ve většině případů subjekt, který má dle § 9 ZPK příslušnou kategorii pozemní komunikace vlastnit. Kupříkladu o zařazení cesty do kategorie místní komunikace rozhoduje dle § 40 odst. 5 ZPK obecní úřad, v jehož územním obvodu se komunikace nachází. Obec prakticky tak rozhoduje o zařazení svého majetku do příslušné kategorie pozemních komunikací. Obdobně o zařazení cesty či pozemní komunikace do kategorie silnice II. a III. třídy rozhoduje dle § 40 odst. 3 ZPK krajský úřad, přičemž kraj je vlastníkem těchto tříd silnic.

Jinak řečeno, orgán vlastníka, byť v přenesené působnosti<sup>36)</sup> rozhoduje o veřejném statusu věci v jeho vlastnictví. Je nemyslitelné, aby takovéto zařazení probíhalo bez souhlasu vlastníka, resp. obec či kraj by měla být v samostatné působnosti účastníkem správního řízení o zařazení pozemní komunikace do příslušné kategorie. Ostatně toto správní řízení se zahajuje buď na žádost, nebo z moci úřední a kupříkladu obce často samy figurují v těchto řízeních jako navrhovatel. V těchto správních aktech je tak obsažen i souhlas vlastníka s věnováním veřejnému užívání, neboli jinak řečeno i v případě, kdy dochází ke vzniku veřejné věci správním rozhodnutím, je v takovémto aktu obsaženo i faktické věnování veřejnému užívání či souhlas vlastníka s určením věci jako veřejné. Jedná se tak o vrchnostenský akt, který zároveň vyjadřuje i v soukromoprávní rovině vůli vlastníka s naložením věci ve prospěch veřejného účelu.

### *Deklaratorní správní akty*

V praxi mohou vznikat a vznikají pochybnosti, zda určitá věc je či není ve veřejném užívání. V takovém případě je možné obrátit se na orgán veřejné správy s žádostí o vydání deklaratorního rozhodnutí ve smyslu § 142 SŘ, neboli domáhat se zahájení řízení o určení právního vztahu. Dle tohoto ustanovení se může každý, kdo prokáže, že je určení právního vztahu nezbytné pro uplatnění jeho práv, domáhat, aby správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti

---

<sup>36)</sup> Srov. § 44a ZPK a také viz MÁCHA, A. Obec jako silniční správní úřad a její postavení v řízení dle § 142 SŘ. *Právní rozhledy*, 2016, č. 7, s. 257 a násl.

rozhodl, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá nebo zda zanikl a kdy se tak stalo.

Zvláštní právní předpisy někdy hovoří o tzv. rozhodnutí v pochybnostech, přičemž v takovém případě je nutné rozumět řízení o určení právního vztahu dle § 142 SŘ nebo řízení jemu obdobné.<sup>37)</sup> Toto řízení má své místo zejména v případech, kdy existují pochybnosti, zda určitá věc slouží veřejnému užívání či nikoli. Jde například o to, zda určitý pozemek je lesním pozemkem nebo zda se v daném případě jedná o povrchové či podzemní vody. Svě místo si toto řízení našlo zejména na poli pozemních komunikací. Zejména spory týkající se existence či neexistence účelové komunikace zatížené veřejným užíváním jsou typickým a častým příkladem řízení o určení právního vztahu.<sup>38)</sup>

Výsledkem tohoto řízení je pak vydání deklaratorního správního aktu, neboli rozhodnutí, kterým se pouze autoritativně rozhoduje o právním vztahu, zda existuje, odkdy vznikl a kdy zanikl. Proto účinky takového rozhodnutí nenastávají od jeho právní moci, nýbrž zpětně ode dne vzniku právního vztahu, který zde od určité doby buď byl anebo nebyl.<sup>39)</sup> Výsledkem řízení je proto například, zda určitý pozemek je či není pozemkem určeným k plnění funkcí lesa nebo zda se na pozemku nachází pozemní komunikace. Můžeme tedy říci, že výsledkem je často autoritativní konstatování, zda předmět řízení je či není věcí ve veřejném užívání. Z tohoto důvodu vydáním deklaratorního rozhodnutí nemůže veřejná věc vzniknout, toto rozhodnutí může pouze potvrdit, že něco již jako veřejná věc slouží.

Ostatně problém rozlišit konstitutivní rozhodnutí, kterým vzniká veřejná věc od deklaratorního, je problémem poměrně dlouhodobým. J. Pražák k tomuto v souvislosti s problematikou veřejného statku uvedl, že *„Zásady tyto...bývají však namnoze zneužity praxí, která indikuje úřadům správní moc, rozhodovati o tom, sluší-li tu kterou věc pokládati za statek veřejný. Takto provádí se nový způsob expropriace, který tím nebezpečnější jest pro práva soukromá, poněvadž se provádí, aniž by šetřeno bylo řízení expropriačního a aniž by se expropriačovi poskytla i jen ta nejmenší náhrada. Jakou pak cenu mají ty nejlepší zákony expropriační, proč chrání se jimi všemi možnými kautelami majetek soukromý, když řízení expropriačního ani třeba není k tomu konci, by se věc jednotlivci náležející obrácena byla ve prospěch veřejný“.*<sup>40)</sup>

Příkladem směřování deklaratorního rozhodnutí s konstitutivním, kdy v konečném důsledku dochází i k obcházení a vyloučení vyvlastňovacího řízení je

<sup>37)</sup> Srov. např. § 3 odst. 3 LesZ nebo § 3 odst. 3 VodZ. VEDRAL, J. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1101, ISBN 978-80-7273-166-4. nebo také JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 521, ISBN 978-80-7400-401-8.

<sup>38)</sup> Srov. ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 12 a násl., ISBN 978-80-7478-652-5.

<sup>39)</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 521, ISBN 978-80-7400-401-8.

<sup>40)</sup> PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl druhý*. Praha: Knihtiskárna Františka Šimáčka, 1886, s. 183.

naštěstí ojedinělé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 99. Nicméně toto rozhodnutí bylo uveřejněno i ve Sbírce rozhodnutí NSS č. 9/2011. V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud dotkl i otázky ústavní konformity vzniku účelové komunikace na pozemku vlastníka, a to konkrétně s čl. 11 odst. 4 Listiny. NSS došel k závěru, že deklarace existence účelové komunikace na pozemku správním rozhodnutím je možná v zásadě ve dvou variantách:

1) veřejně přístupná účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku nebo s jejím vznikem vlastník souhlasil a,

2) veřejně přístupná účelová komunikace vznikla a existuje bez toho, aby s tím vlastník souhlasil.

V druhé nastíněné variantě tak NSS dospěl k závěru, že deklarace silničního správního úřadu o tom, že se na pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace za situace, kdy vlastník o její existenci neví nebo s ním přímo nesouhlasí, je zásahem do vlastnického práva. Bez souhlasu vlastníka lze existenci veřejně přístupné účelové pozemní komunikace deklarovat pouze za současné přímé aplikace článku 11 odst. 4 Listiny. V takovém případě je tedy nutné poskytnout vlastníkovu náhradu za nucené omezení vlastnického práva.<sup>41)</sup>

Toto rozhodnutí nedlouho po svém vydání vzbudilo kritické ohlasy, přičemž někteří autoři poukazovali nejen na vnitřní rozpornost tohoto rozhodnutí, ale dokonce i na jeho rozpornost se samotným čl. 11 odst. 4 Listiny.<sup>42)</sup> S tímto názorem je nutné souhlasit, neboť deklaratorní rozhodnutí samo o sobě nemůže založit práva a povinnosti a obcházet tak např. vyvlastňovací řízení. Na druhou stranu je možné vyložit rozsudek NSS v tom smyslu, že NSS stanovil jako jednu z podmínek deklarace účelové komunikace poskytnutí náhrady vlastníku pozemku, který se vznikem účelové komunikace nesouhlasil. Jinak řečeno, pokud vlastník nesouhlasil, a přesto účelová komunikace vznikla, může být deklaratorní rozhodnutí vydáno, pouze pokud bylo v řízení prokázáno, že vlastníkovu náhrada byla vyplacena.

---

<sup>41)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2011, sp. zn. 2 As 44/2011, body 27-30. Viz také právní věta č. II tohoto rozhodnutí: „*Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva.*“

<sup>42)</sup> Např. D. Mazánek upozorňuje nejen na vnitřní rozpornost rozhodnutí, ale označuje jej spíše za výjimku ze závěrů akceptovaných judikaturou i odbornými publikacemi. Viz MAZÁNEK, D. Účelové pozemní komunikace – střet práva veřejného a soukromého. [online] epravo.cz, 2. srpna 2012 [cit. 19. prosince 2012]. Dostupné na <http://www.epravo.cz/top/clanky/ucelove-pozemni-komunikace-stret-prava-verejneho-a-soukromeho-84182.html>. D. Slováček zmiňuje teoretickou možnost rozporu rozhodnutí s čl. 11 odst. 4 Listiny. Zdůrazňuje také, že výklad NSS nemá oporu v zákoně. Viz SLOVÁČEK, D. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 462.



Nicméně toto rozhodnutí mělo ve své době opodstatnění, neboť pomohlo také nastolit otázku ústavní konformity vzniku účelové komunikace a tedy veřejné věci ve veřejném užívání s čl. 11 odst. 4 Listiny. I jako odpověď na toto rozhodnutí se v souvislosti s veřejně přístupnými účelovými komunikacemi vytvořila poměrně komplexní teorie věnování veřejnému užívání, která je ústavně konformní s čl. 11 odst. 4 Listiny.

Řízení dle § 142 SŘ však lze zahájit pouze v případě, kdy o dané věci nelze vydat osvědčení o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu, nebo spornou otázku není možno řešit v rámci jiného správního řízení. Řízení o určení právního vztahu má tedy subsidiární povahu, a proto bude nastupovat pouze tehdy, kdy sledovaného cíle nebude možné dosáhnout vydáním osvědčení dle části čtvrté SŘ.<sup>43)</sup>

Je proto na správním orgánu, aby posoudil, zda pochybnosti jsou takové míry, že je nutno zahájit správní řízení a provést dokazování. Pokud správní orgán nemá o stavu pochybnosti, je povinen osvědčení vydat. Problém samozřejmě nastává v okamžiku, kdy žadatel o vydání deklaratorního rozhodnutí nesouhlasí s postupem správního orgánu dle § 142 odst. 2 SŘ, tedy s vydáním osvědčení jako úkonu dle části IV. SŘ. Jako jedna z možností se nabízí podat podnět k zahájení přezkumného řízení dle § 156 odst. 2 SŘ. Problém tohoto postupu ovšem spočívá jednak v tom, že přezkumné řízení se zahajuje *ex offi*, tudíž na jeho zahájení není právní nárok a jednak také v tom, že v přezkumném řízení by měl rozhodnout správní orgán, který vadné osvědčení vydal. Jinak řečeno, správní orgán, který má za to, že nejsou pochybnosti o stavu věci, má přezkoumat své rozhodnutí. V úvahu tak potom přichází pouze žaloba ke správnímu soudu proti nezákonnému zásahu nebo donucení dle § 82 SŘS.

Dle mého názoru je možné toto řízení zahájit jak z moci úřední, tak na žádost. Většina autorů má však za to, že řízení je možné zahájit pouze na žádost.<sup>44)</sup> V případě, kdy je řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí zahájeno z moci úřední, je Josef Vedral toho názoru, že se jedná o jiné správní řízení, než předpokládá § 142 SŘ. Nicméně zároveň nevylučuje, aby obdobná řízení, která jsou zahajována z moci úřední, jako například řízení dle § 3 odst. 3 VodZ ve spojení s § 125 odst. 8 VodZ<sup>45)</sup> byla zahájena i postupem dle § 142 SŘ.<sup>46)</sup>

Toto odlišení má své opodstatnění, a to z hlediska dokazování. Dle § 142 odst. 3 SŘ se pro dokazování v řízení o určení právního vztahu použije ustanovení § 141 odst. 4 SŘ, tedy ustanovení o dokazování ve sporném řízení. Ve

---

<sup>43)</sup> PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 366, ISBN 978-80-8757-635-9.

<sup>44)</sup> Srov. VEDRAL, J. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1099, ISBN 978-80-7273-166-4, nebo PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 366, ISBN 978-80-8757-635-9.

<sup>45)</sup> „V řízeních podle § 3 odst. 3,... rozhoduje vodoprávní úřad z moci úřední.“

<sup>46)</sup> VEDRAL, J. *Správní řád, Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1100, ISBN 978-80-7273-166-4.



sporném řízení pak dle tohoto ustanovení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navrhované důkazy nepostačují ke zjištění skutečného stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Hlavní důkazní břemeno tak nese žadatel. Na druhou stranu, pokud by předložené důkazy nepostačovaly, může správní orgán provést i důkazy jiné. V obdobném řízení (k § 142 SŘ) zahajovaném z moci úřední by odpovědnost za zjištění skutkového stavu byla čistě odpovědností správního orgánu.<sup>47)</sup>

To má poté svůj dopad i do odvolacího řízení. Vzhledem k obdobnému užítí ustanovení o dokazování ve sporném řízení, je v odvolacím řízení proti deklaratornímu rozhodnutí nutno aplikovat § 141 odst. 9 SŘ a neaplikovat § 89 odst. 2 SŘ, tedy že odvolací správní orgán bude přezkoumávat napadané rozhodnutí pouze v rozsahu námitek uvedených v odvolání.<sup>48)</sup>

V případě tzv. obdobných řízení, jak je nazývá Josef Vedral, by odvolací správní orgán vždy aplikoval § 89 odst. 2 SŘ a napadané rozhodnutí přezkoumal z hlediska zákonnosti.

Nicméně, jak bylo uvedeno výše, dle mého názoru lze řízení dle § 142 SŘ zahájit jak z moci úřední, tak na žádost. Přesněji řízení o určení právního vztahu je zpravidla zahajováno na žádost a výjimečně, stanoví-li tak zvláštní právní předpis, se zahajuje z moci úřední.

Pro tento závěr svědčí, v praxi velmi často využívaná, subsidiární povaha řízení o určení právního vztahu, tedy to, že v případě, kdy jsou okolnosti a skutkový stav naprosto zřejmé, vydá správní orgán namísto rozhodnutí osvědčení dle části čtvrté SŘ. Pokud by se totiž, jak píše Josef Vedral, v případě řízení, kde je vydáno deklaratorní rozhodnutí z moci úřední, jednalo pouze o jakousi obdobu řízení o určení právního vztahu, nebylo by možné, aby správní orgán vydal osvědčení namísto vydání správního rozhodnutí. SŘ totiž s výjimkou řízení o určení právního vztahu nikde neumožňuje správnímu orgánu, aby namísto rozhodnutí dle části druhé a třetí SŘ vydal osvědčení. Pokud by obdobné řízení mělo znamenat pouze úkon podle části čtvrté SŘ, bylo by to v rozporu s jazykovým výkladem jednotlivých zákonů, neboť ty hovoří výslovně o tom, že věcně a místně příslušný správní orgán rozhodne, zda něco je či není, zda právní vztah vznikl či nikoli.

O obdobu řízení s použitím ustanovení § 142 odst. 2 SŘ jít také nemůže, neboť by to znamenalo, že v řízení dle části druhé by bylo možno *analogii iuris* užít ustanovení § 142 odst. 2. SŘ. Analogie je pak obecně ve správním právu vyloučena, přičemž se ovšem připouští pouze užití analogie toliko ve správním procesu, a to pouze ku prospěchu účastníka řízení.<sup>49)</sup> V tomto případě, ale ne-

---

<sup>47)</sup> Viz § 3 a § 50 odst. 3 SŘ.

<sup>48)</sup> PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 366, ISBN 978-80-8757-635-9.

<sup>49)</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 163-167, ISBN 978-80-7478-002-8. Srov. také MATES, P. *Analogie ve správním právu. Správní právo*, 2014, č. 6, s. 342 a násl.

můžeme hovořit o použití analogie ve prospěch účastníků řízení, neboť v případě vydání pouhého osvědčení namísto rozhodnutí se zásadně oslabují možnosti účastníka řízení, jak docílit zrušení či změny nezákonného či jinak vadného osvědčení. Vydané osvědčení může totiž zásadně zasáhnout právní sféru účastníka řízení nebo obecně osob, které jsou např. vlastníky dotčených pozemků či věcí, které mají být ve veřejném užívání.

Z tohoto důvodu je dle mého soudu nutno dojít k závěru, že řízení o určení právního vztahu může být vždy zahájeno jak na žádost, a v tom případě leží důkazní břemeno na žadateli, tak z moci úřední, a to tehdy, pokud to zvláštní zákon umožňuje. V takovém případě pak leží odpovědnost za zjištění skutkového stavu na správním orgánu.

### *Faktické věnování*

Věnování věci veřejnému účelu tedy i veřejnému užívání může učinit vlastník svým rozhodnutím neboli faktickým věnováním věci veřejnému užívání. Toto věnování má od účinnosti OZ svůj odraz i v platném právu, a to konkrétně v již zmíněném § 490 OZ. Tímto věnováním se věc stává veřejným statkem a je nutno aplikovat speciální ustanovení OZ vztahující se k veřejnému statku. Veřejným statkem se ale nestane každá veřejná věc, tedy věc věnovaná jakémukoli veřejnému účelu. Veřejná věc se stává zároveň veřejným statkem pouze v případě, pokud je věnována obecnému užívání. Proto pokud by věc vlastníka byla věnována jinému veřejnému účelu, například budova ve vlastnictví státu by byla věnována do užívání pro organizační složku státu pro výkon státní správy, nestala by se veřejným statkem, ale pouze veřejnou věcí v tzv. správním užívání.

Faktické věnování proto není vrchnostenským aktem práva, neboť toto věnování veřejnému účelu může učinit jak osoba soukromého, tak veřejného práva. Jedná se tak o výraz panství vlastníka nad věcí a naložit s ní dle svého uvážení, v případě státu a ostatních subjektů veřejného práva naložit v mezích zvláštních právních předpisů upravujících nakládání s veřejným vlastnictvím. Toto věnování však může být, jak bylo již řečeno v souvislosti s věnováním prostřednictvím správního aktu, obsaženo ve vrchnostenském aktu.

Faktické věnování vlastníkem nebo také v naší judikatuře tzv. „teorie věnování“ má svůj dopad i do otázky náhrady za omezení vlastnického práva. Veřejné užívání totiž představuje omezení vlastnického práva, za které by v zásadě měla náležet náhrada, nejde-li o omezení z důvodu sociální funkce vlastnictví, anebo protože vlastník s takovým omezením sám souhlasil. V takovém případě se nejedná o nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, ale o dobrovolné omezení vlastnického práva, za které náhrada nenáleží.<sup>50)</sup>

Zásadní otázky spojené s teorií věnování jsou v zásadě dvě. Jakou formou lze

---

<sup>50)</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II ÚS 268/06, body 30-33. Obdobně nález Ústavního soudu ze dne 15. března 2011, sp. zn. III ÚS 2942/10-1.

faktické věnování věci veřejnému účelu učinit, tedy, zda je tak nutno učinit výslovně, nebo je možné tak učinit konkludentně. A za druhé, v případě, že dochází k věnování konkludentnímu, z jakých okolností tento konkludentní souhlas dovodit.

### *Forma a obsah věnovacího aktu*

Teorie věnování a výše uvedené otázky jsou dnes již poměrně bohatě rozvedeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu v souvislosti se vznikem veřejně přístupných účelových komunikací.<sup>51)</sup> Veřejně přístupné účelové komunikace totiž na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací nevznikají zařazením cesty do příslušné kategorie<sup>52)</sup>, ale naplněním znaků uvedených v ZPK a následně judikaturou dovozených znaků. Těmito znaky jsou zřetelnost dopravní cesty v terénu<sup>53)</sup>, zákonný účel, kterému má účelová komunikace sloužit<sup>54)</sup> a dále nutná komunikační potřeba a souhlas vlastníka pozemku s obecným užíváním. Poslední dva znaky byly dotvořeny judikaturou právě v souvislosti s otázkou vzniku účelové komunikace a omezením vlastnického práva. Jinak řečeno, může-li účelová komunikace vzniknout i živelně, pouhým užíváním něčího pozemku, je možné tak učinit pouze se souhlasem vlastníka s obecným užíváním, neboť v opačném případě by se jednalo o nepřípustný zásah do vlastnického práva.

Teorie věnování je poměrně již starou teorií, se kterou se bylo možno setkat již v prvorepublikové judikatuře i literatuře.<sup>55)</sup> Jako příklad dobové judikatury lze uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32), které je citováno i v celé řadě rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.<sup>56)</sup>

Toto rozhodnutí se zabývá vznikem veřejné cesty a stanoví pro její vznik dva nutné předpoklady, zároveň se zabývá i formou věnování veřejnému, resp. obecnému užívání: „*Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.(...) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou.*“

---

<sup>51)</sup> Viz § 7 ZPK.

<sup>52)</sup> Viz § 3 ZPK.

<sup>53)</sup> Viz § 2 ZPK.

<sup>54)</sup> Viz § 7 ZPK: „Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků“.

<sup>55)</sup> Srov. např. JANOVSKEJ, J. IN *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991, ISBN 80-902752-6-5. HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, a.s., 1937, s. 301.

<sup>56)</sup> Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2011, sp. zn. 2 As 44/2011 nebo nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 268/06.

Již tento prvorepublikový judikát připouští věnování veřejnému, resp. obecnému užívání jak výslovně, tak konkludentně. Obdobně i dnes konstantní judikatura Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu staví na tom, že věnování cesty veřejnému, resp. obecnému užívání je možno učinit i konkludentně, resp. strpěním užívání pozemku jako veřejně přístupné komunikace.<sup>57)</sup>

Konkludentní věnování veřejnému užívání je v praxi nejproblematictějším prvkem vzniku účelových komunikací a postupně se k němu vytvořila poměrně bohatá judikatura. Jde tedy o případy jakéhosi strpění veřejného užívání vlastníkovou pozemku. Problém samozřejmě nastává v posouzení tohoto strpění, resp. časového horizontu, dále v tom, co vlastně vlastník trpěl, co již nikoli atd. To značně komplikovalo správní<sup>58)</sup> a soudní řízení týkající se existence účelových komunikací. Jak uvádí někteří autoři, z ryze praktických důvodů se vytvořila teorie tzv. kvalifikovaného nesouhlasu.<sup>59)</sup>

Jinak řečeno, pokud vlastník s veřejným užíváním svého pozemku jako účelové komunikace nesouhlasil, měl a musí tak učinit kvalifikovaným nesouhlasem. Tento kvalifikovaný nesouhlas pak spočívá v aktivním vyjádření svého nesouhlasu s užíváním pozemku jako účelové komunikace.

Dle judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že: „...pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku... Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem nebo konkludentním strpěním.“<sup>60)</sup>

To, že vlastník nevyjadřuje od počátku užívání aktivní nesouhlas s veřejným užíváním, neznamená, že by zde od prvního okamžiku veřejného užívání vznikla účelová komunikace a došlo tak k věnování pozemku veřejnému užívání. K tomu, resp. neaktivnímu strpění veřejného užívání musí docházet po určitou dobu, přičemž judikatura nám nedává odpověď – a v podstatě ani nemůže – na otázku, jak dlouho musí takovéto nečinné strpění veřejného užívání trvat. Je nutné vždy přihlédnout k okolnostem daného případu. Jiná doba bude nutná, pokud vlastník má předmětný pozemek často pod dohledem či kontrolou a jiná v případě, že vlastník má velmi omezenou možnost kontroly a aktivního vyjadřování nesouhlasu, např. pokud je jeho bydliště ve značné vzdálenosti od dotčeného pozemku.

---

<sup>57)</sup> Srov. nap. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2011, sp. zn. 5 As 36/2010, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2011, sp. zn. 22 Cdo 4109/2009.

<sup>58)</sup> Typicky deklaratorní řízení o určení právního vztahu dle § 142 SŘ.

<sup>59)</sup> ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 47, ISBN 978-80-7478-652-5.

<sup>60)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, body 29-30.

Je nutné zdůraznit, že každý další vlastník pozemku resp. věci je vázán aktivním i konkludentním souhlasem s veřejným užíváním svého právního předchůdce. Souhlas je tak závazný a nelze jej pouze z vůle vlastníka odvolat či změnit.<sup>61)</sup> To má svůj význam nejen z hlediska právní jistoty, ale také zejména z toho důvodu, že pokud by souhlas nebyl závazný pro všechny další vlastníky, mohlo by docházet k účelovým převodům pozemků zatížených veřejným užíváním, a tudíž k účelovému zbavování se veřejného statusu věci, resp. veřejného užívání lpícího na věci.<sup>62)</sup>

Obdobně i německá právní věda dovozuje přechod veřejnoprávního statusu věci při změně vlastnictví. Dokonce je vyloučeno i nabytí věci v dobré víře, že veřejnou věcí není.<sup>63)</sup> Vyloučení dobré víry při převodu věci ve veřejném užívání je nutno dovodit i v podmínkách českého práva. Nabyvatel pozemku se nemůže například bránit tím, že přes jeho pozemek nevede účelová komunikace, neboť při prodeji byl v dobré víře, že pozemek je bez „závad“. Existenci účelové komunikace na pozemku je nutno brát jako právní vadu, která má nesporně vliv na hodnotu a další ekonomické využití pozemku. Toto neupozornění v kupní smlouvě je nutno řešit buď v rámci ustanovení kupní smlouvy o odstoupení či o odpovědnosti za vady věci, nebo dle ustanovení OZ o právech z vadného plnění nebo o náhradě škody.

Specifickým případem věnování věci veřejnému účelu je její věnování veřejnému účelu, nejčastěji veřejnému užívání tzv. „od nepaměti“. V takovémto případě často nelze doložit výslovné či jinak vyjádřené faktické věnování veřejnému užívání vlastníkem věci, proto se opět z důvodu právní jistoty a i historické kontinuity souhlas dovozuje dlouhodobým a soustavným veřejným užíváním věci. S tímto, můžeme říci, nepamětným užíváním se lze v praxi nejčastěji setkat v případě užívání veřejných cest, resp. účelových komunikací<sup>64)</sup>, ale také nesporně v případě veřejných prostranství.<sup>65)</sup> Lze shrnout, že v těchto případech

---

<sup>61)</sup> Srov. Nález ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/02 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 5 As 36/2010.

<sup>62)</sup> ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 48, ISBN 978-80-7478-652-5.

<sup>63)</sup> DETTERBECK, S. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. 13. vydání. Mnichov: C. H. Beck, 2015, s. 377, ISBN 978-3-406-67564-5.

<sup>64)</sup> „Rovněž komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.“ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009, bod. 30-31. Viz také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 As 32/2012, bod 30.

<sup>65)</sup> Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/02. V tomto nálezu vycházel ÚS i z prvorrepublikové literatury, resp. prvorrepublikové doktríny „domněnky věnování“ a víceméně odkazuje na použitelnost některých podmínek vzniku veřejné cesty i pro veřejná prostranství. „S ohledem na jistou archaičnost institutu obecného užívání lze konstatovat, že vznikalo zpravidla obyčejovým způsobem, tj. dlouhodobým užíváním určitého materiálního statku. V tomto směru se lze do jisté míry spolehnout, pokud jde o veřejná prostranství, na historickou paměť obyvatel obcí, kteří mají zpravidla zafixováno užívání



se souhlas s veřejným užíváním (věnovací akt) právě z důvodu dlouhodobosti užívání presumuje.<sup>66)</sup> Užívání od nepaměti tak představuje určitou specifickou situaci konkludentního souhlasu vlastníka s veřejným užíváním. Nepamětné užívání věci je namísto zejména tam, kde věc skutečně již dlouhou dobu, zejména několik desetiletí, slouží veřejnému užívání a již není nikdo, kdo by fakticky mohl doložit či dosvědčit, odkdy je věc veřejně užívána a zejména, zda vlastník s veřejným užíváním své věci v minulosti souhlasil.

Konečně ve vztahu k formě věnování je nutné zmínit, zda faktické věnování musí mít písemnou formu. Faktické věnování je výrazem panství vlastníka nad věcí. Jedná se tedy o právní jednání, proto se v tomto případě uplatní ustanovení OZ a zvláštních předpisů – např. zákona č. 219/2000 Sb., o majetku státu nebo zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (OZř), upravující formu právního jednání. Jelikož OZ ani zvláštní právní předpisy nestanoví zvláštní formu pro právní jednání, kterým se věc stane veřejnou věcí, resp. bude věnována veřejnému užívání, může mít faktické věnování jak písemnou, tak slovní formu. Příkladem písemné formy bude věnování vlastnickovy věci veřejnému užívání v závěti, příkladem neformálního věnování pak bude faktické otevření vlastnickova parku veřejnosti, resp. jeho otevření veřejnosti jako veřejné prostranství.

Ve vztahu k obsahu věnovacího aktu je nutné položit si otázku, čeho se vlastně věnovací akt má týkat, čemu má být přesně věc věnována. V případě omisivního věnování je tato otázka o to složitější, neboť je nutné se ptát, co musí vlastník nečinně strpět, aby bylo možno hovořit o konkludentním věnování veřejnému užívání, potažmo veřejnému účelu.

Obecně lze říci, že vlastník musí souhlasit s veřejným užíváním své věci. Vlastnickova vůle by měla zahrnovat i příslušný způsob, resp. obsah veřejného užívání. Tak kupříkladu, pokud stát jako vlastník svěří budovu správnímu užívání, znamená to, že budovu mohou užívat nejen zaměstnanci státu k výkonu funkcí státu, ale v případě, že je tento výkon spojen se stykem s veřejností i veřejnost v rámci mezí stanovených samotným vlastníkem – např. návštěvním řádem.

Nicméně obsahem věnovacího aktu se naše judikatura i odborná literatura opět zabývá nejvíce v souvislosti se vznikem veřejně přístupných účelových komunikací.<sup>67)</sup> K. Černín pak některé z těchto závěrů aplikuje na vznik veřej-

---

těchto statků "od nepaměti", což se týká i eventuálních soukromých vlastníků těchto statků, kteří svým postojem dávali najevo souhlas s tímto obecným užíváním, tedy že daný prostor, jimi vlastněný, za veřejné prostranství považují. Pokud jde o postavení vlastníka, starší teorie vycházela z "domněnky věnování", tj. že např. veřejná cesta je věnována vlastníkem obecnému užívání a nemůže mu (tedy obecnému užívání) být odňata soukromoprávní dispozicí vlastnickovou (srov. Slovník veřejného práva, shora s. 999 a násl.).“

<sup>66)</sup> ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 48, ISBN 978-80-7478-652-5.

<sup>67)</sup> Srov. SLOVÁČEK, D. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 462 a násl., ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních



ných prostranství.<sup>68)</sup> Obsah věnovacího aktu je v těchto případech spojen s obecným užíváním, tedy užíváním neurčitým okruhem osob.

V případě veřejných cest a potažmo veřejného prostranství ve smyslu § 34 OZř je nutné, aby vlastník souhlasil ať už výslovně nebo konkludentně s obecným užíváním, tedy užíváním neurčitým okruhem osob, odpovídajícímu účelovému určení.<sup>69)</sup> Jinak řečeno, souhlas s užíváním se musí týkat neurčitého okruhu osob neboli veřejnosti. Lze totiž říci, že umožní-li vlastník užívání věci přesně určenému okruhu osob, nelze hovořit o věnování veřejnému užívání, zejména tak nelze dovozovat v případě, kdy je navíc užívání těchto konkrétních osob upraveno soukromoprávním jednáním, například věcným břemenem či výprosu. Tyto soukromoprávní instituty prakticky brání věnování neurčitému okruhu osob, neboť vyjadřují vůli vlastníka, jak má být jeho věc užívána. Nicméně nic nebrání vlastníkově později věc nad rámec svých soukromoprávních závazků věnovat veřejnému užívání.<sup>70)</sup>

Právě věnování užívání neurčitému okruhu osob čili veřejnosti je znakem, který odlišuje věnování veřejnému užívání od jiných forem užívání věci, zejména tedy nájmu, výpůjčky či výprosu.<sup>71)</sup> Vlastník tak musí být srozuměn, případně musí být jeho úmyslem, aby jeho věc mohl užívat kdokoli.<sup>72)</sup>

D. Slováček v souvislosti se vznikem účelové komunikace k této otázce uvádí: „Pokud vlastník strpí pocházení a/nebo pojíždění po svém pozemku konkrétním osobám za účelem obsluhy jejich rodinného domu, jedná se o výprosu (kdykoliv odvolatelnou). Pokud však strpí pocházení a/nebo pojíždění po svém pozemku neurčitým okruhem osob, dal tímto konkludentní souhlas s jeho veřejným užíváním (a se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace), který nelze odvolat.“<sup>73)</sup> Jinak řečeno, pokud vlastník umožní užívání své věci pouze několika osobám, přičemž má v úmyslu pouze těmto osobám umožnit její užívání, nelze dovozovat věnování veřejnému užívání. Pokud by však vlastník byl srozuměn s tím, že věc užívá a může užívat kdokoli, je třeba dovodit, že věc byla věnována veřejnému užívání.

V případě, že by vlastník věnoval věc veřejnému užívání výslovně, je třeba, aby tak činil vůči neurčitému okruhu osob, nebo pokud by činil věnování písemně, např. v závěti, aby výslovně uvedl, že chce věc věnovat veřejnému užívání či že má věc sloužit veřejnosti a být neomezeně přístupná.

---

komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 50 – 53, ISBN 978-80-7478-652-5.

<sup>68)</sup> ČERNÍN, K. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 809-812.

<sup>69)</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307-308, ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>70)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2009, č. j. 1 As 76/2009-60. Srov. také ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 50, ISBN 978-80-7478-652-5.

<sup>71)</sup> Srov. § 2189 – 2234 OZ.

<sup>72)</sup> ČERNÍN, K. Veřejná prostranství, Terra incognita. *Právník*, 2016, č. 10, s. 812.

<sup>73)</sup> SLOVÁČEK, D. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 463.

## *Závěrem*

Cílem tohoto článku bylo analyzovat a kategorizovat právní akty, kterými vzniká veřejné užívání. Přestože je totiž veřejné užívání tradičním institutem správního práva, potažmo práva vůbec, jeho vznik není v naší odborné literatuře dostatečně zpracován. Nicméně je možno částečně navázat na prvorepublikovou literaturu, případně se inspirovat v zahraničí, kde obdobné instituty prošly poměrně zajímavým vývojem.

V tomto ohledu je nutné se podívat na vývoj a dnešní stav německé právní vědy, neboť ta byla inspiračním vzorem i pro prvorepublikové autory a může proto velice dobře sloužit jako srovnávací platforma pro vývoj institutu veřejného užívání, jeho vzniku a vůbec právních vztahů z něj vyplývajících.

Akty vzniku veřejného užívání lze dovozovat pouze z právní úpravy, případně judikatury. Jejich analýzou lze dojít k závěru, že veřejné užívání vzniká na základě tří právních aktů (zákona, podzákonného či vnitřního předpisu, správního aktu) a faktického věnování. Podřazení vzniku veřejného užívání pod jednotlivou kategorii má pak zásadní význam vzhledem k ústavní konformitě vzniku veřejného užívání s čl. 11 odst. 4 Listiny. A to zejména u těch věcí ve veřejném užívání, které jsou ve vlastnictví subjektu soukromého práva. Podřazení pod určitý akt vzniku nám dá odpověď na otázku, zda za takovéto omezení náleží či nenáleží náhrada anebo také odpovědět na otázku, jaká práva a povinnosti z tohoto aktu vyplývají pro vlastníka i uživatele věci ve veřejném užívání.

### **Shrnutí:**

Vznik veřejného užívání je spojen s tzv. věnovacím aktem. Tradičně je formou věnovacího aktu věnování věci veřejnému užívání jejím vlastníkem. Věnování vlastníkem však není jediným způsobem vzniku věci ve veřejném užívání, můžeme říci veřejné věci. Německá teorie veřejných věcí pak věnovací akt nazývá *Widmung* a rozlišuje několik jeho druhů. Obdobně i v českém právu lze analýzou právní úpravy a judikatury nalézt několik druhů těchto věnovacích aktů. Těmto druhům se věnuje tento článek.

### **So-called dedicative acts – summary:**

The origin of public use is associated with so-called dedicative act. Traditionally, the form of dedicative act is devotion of things to public use by its owner. Dedication by owner is not the only cause of the matter of thing in public use, we can say public thing. German theory of public things then called the dedicative act *Widmung* and distinguishes several of his types. Similarly, in the Czech law can we by an analysis of legislation and case law find several types of the dedicative acts. This types follows up this article.