

Aleš Mácha

Veřejné užívání jako subjektivní právo¹⁾

Úvodem

Každý z nás ve svém životě někdy vstoupil do lesa, šel či jel po pozemní komunikaci, či vzhledem k tomu, že o České republice lze hovořit s trochou nadsázky jako o zemi se značnou vodáckou gramotností, někdy plul po řece. Všechny tyto činnosti lze podřadit pod pojem veřejné užívání. Veřejné užívání nemá jednotnou právní úpravu, každý zákon, který veřejné užívání dovoluje, jeho obsah, předmět či subjekty víceméně specificky upravuje. Avšak lze nalézt i některé společné znaky.

Veřejné užívání je proto možno definovat jako užívání všeobecně přístupných materiálních statků odpovídající jejich účelovému určení předem neomezeným okruhem uživatelů.²⁾ Byť tomuto institutu není v naší odborné literatuře věnována patřičná pozornost, jedná se o problematiku, která s sebou přináší hned několik otázek. Jde například o to, zda lze veřejné užívání považovat za omezení vlastnického práva, za které by měla náležet náhrada ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, nebo i například to, do jaké míry lze s materiálním statkem, tedy předmětem veřejného užívání, v oblasti soukromého práva disponovat. Od doby předválečné je však víceméně nesporné, že se jedná o problematiku náležející právu veřejnému. Většinovým názorem v předválečném období bylo i to, že jednotlivci nepřislouží subjektivní právo vůči vlastníku věci ve veřejném užívání, jelikož se jedná pouze o součást ústavně zaručené svobody člověka. S tímto názorem se lze setkat i v soudobé německé literatuře.³⁾

Z tohoto hlediska lze veřejné užívání pojímat i jako zákonné rozšíření svobody pohybu člověka zaručené čl. 14 Listiny. Veřejné užívání totiž představuje

¹⁾ Článek vznikl v rámci projektu „Veřejné užívání – omezení vlastnického práva s náhradou nebo bez?“ podpořeného grantem Interní grantové agentury Univerzity Palackého v Olomouci - SPP 9171262/31. Děkuji tímto Univerzitě Palackého za podporu.

²⁾ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307, ISBN 978-80-7179-254-3.

³⁾ „Mimo veškerý spor je dnes, že obecné užívání: 1. Náleží veskrze sféře práva veřejného. 2. Není právem subjektivním.“ JANOVSKEÝ, J. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: Epolex Bohemia, 2000, s. 995. Odkázat lze taktéž na v této oblasti stále velmi inspirační dílo J. Pražáka. Srov. PRAŽÁK, J. *Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. Díl druhý*. Praha: Knihotiskárna Františka Šimáčka, 1886, s. 184. K obdobnému závěru dochází i německá právní věda – srov. ERICHSEN, H., DIRK, E. (eds.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 14. vydání. Berlin: Walter de Gruyter, 2010, s. 917, ISBN 978-389949-622-2.

zásah do výlučného práva vlastníka věc užívat a vyloučit z užívání ostatní.⁴⁾ Umožněním veřejného užívání je tedy tato složka vlastnickova práva omezena, avšak ve svém důsledku znamená pro uživatele právě rozšíření jejich možností svobodného pohybu.

Otázka, zda veřejné užívání může být subjektivním právem jednotlivce, byla částečně znovuotevřena Z. Pulkrábekem v časopise *Právní rozhledy* v reakci na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v oblasti užívání pozemních komunikací.⁵⁾ Na druhou stranu, jak ostatně uvádí J. Staša, i dnes je nepochybné, že nikdo nemá subjektivní právo na to, aby se věc stala předmětem veřejného užívání.⁶⁾

Z. Pulkrábek na základě rozboru a polemiky s rozhodnutím NSS ze dne 15. 11. 2007 sp. zn. 6 Ans 2/2007 týkajícího se užívání pozemních komunikací, dochází k názoru, že se o subjektivní právo jedná, a to dokonce o subjektivní právo soukromé.⁷⁾ NSS totiž připouští, že pro určité skupiny osob je veřejné užívání pozemních komunikací subjektivním právem. Ale vzhledem k tomu, že veřejně užívány nejsou u nás pouze pozemní komunikace, ale, jak bylo naznačeno výše, i les, povrchové vody, volná krajina a ve své podstatě můžeme říci i ovzduší, je třeba si položit otázku, zda lze tento Pulkrábkův závěr vztáhnout i na užívání dalších materiálních statků, resp. předmětů veřejného užívání.

Je nutno také zmínit, že veřejné užívání se u nás tradičně dělí na užívání obecné a zvláštní. Obecné užívání je pak definováno jako „užívání odpovídající určení veřejné věci a nebránící stejnému užívání všech ostatních“.⁸⁾ Zvláštním užíváním lze pak rozumět každé užívání, které nespadá pod užívání obecné.⁹⁾ Ke zvláštnímu užívání je vždy třeba správního rozhodnutí, resp. povolení ke zvláštnímu užívání materiálního statku.¹⁰⁾ Vzhledem k odlišnosti vzniku možnosti užívat materiální

⁴⁾ Srov. § 1012, věta první zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁵⁾ Viz. PULKRÁBEK, Z. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy* č. 13/2009, roč. 17, s. 457, ISSN 1210-6410.

⁶⁾ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 316, ISBN 978-80-7179-254-3.

⁷⁾ PULKRÁBEK, Z. *op. cit.*

⁸⁾ JANOVSKEJ, J. *Teorie veřejného vlastnictví*. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 79. Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307, ISBN 978-80-7179-254-3.

⁹⁾ JANOVSKEJ, J. *Teorie veřejného vlastnictví*. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 88.

¹⁰⁾ Viz např. § 8 zákona č. 241/2001 Sb., o vodách, nebo § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. J. Staša hovoří o předmětu veřejného užívání jako o *materiálním statku*, viz HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 311, ISBN 978-80-7179-254-3. J. Janovský a P. Havlan, který z Janovského práce vychází, označují předmět veřejného užívání jako jednu z výšečí či druhů *veřejných věcí*, srov. JANOVSKEJ, J. *Teorie veřejného vlastnictví*. Praha: Knihovna sborníků věd právních a státních, 1927, s. 19, a HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*.

statek je nutno si také položit otázku, zda tento rozdíl ve vzniku možnosti užívat může mít vliv na postavení uživatele, přesněji na jeho možnost své užívání právně chránit či vynucovat.

Cílem tohoto článku je tak zodpovězení otázky, zda lze veřejné užívání obecně považovat za subjektivní právo. Návaznou otázkou by mohlo být, zda se jedná o subjektivní právo veřejné či soukromé. Avšak ať už dojdeme k závěru, že se jedná o subjektivní právo veřejné nebo soukromé, nic to nezmění na základním charakteru tohoto práva, a to že může uživatel své právo či nárok na užívání právně vymáhat. Z tohoto důvodu je ověřovanou hypotézou tohoto článku, vzhledem k výše nastíněnému, že veřejné užívání je subjektivním právem.

Subjektivní právo

Abychom mohli vyvrátit či potvrdit výše položenou hypotézu, je nutno si nejprve vlastně vymezit, co je to subjektivní právo, resp. jaké jsou jeho složky či roviny. Teprve poté můžeme říci, zda lze z právní úpravy veřejného užívání v jednotlivých zákonech dovodit, že se jedná o subjektivní právo.

Dle teorie práva je subjektivní právo realizací objektivního práva, tvoří obsah konkrétního právního vztahu. Subjektivním právem je třeba rozumět možnost určité fyzické nebo právnické osoby chovat se nějakým způsobem. Je tedy na fyzické či právnické osobě, zda se způsobem předvídaným objektivním právem chovat bude či nikoli. Subjektivní právo proto také bývá ztotožňováno z pojmem oprávnění.¹¹⁾

Jak bylo zmíněno výše, subjektivní právo má určité složky či roviny. Obvykle se uvádějí tyto tři složky subjektivního práva:

- 1) Právo (někdy označováno jako možnost) chovat se určitým způsobem v mezích zákona.
- 2) Právo (možnost) požadovat odpovídající chování od jiného.

Praha: C. H. Beck, 2008. s. 57 – 62, ISBN 978-80-7179-617-6. Občanský zákoník naproti tomu přichází v § 490 s pojmem *veřejný statek*, kterým jsou věci v obecném užívání. Vzhledem k tomu, že předmětem veřejného užívání jsou i statky, které věcmi ve smyslu občanského práva nejsou (ovzduší, rádiové spektrum) je pojem materiální statek dle mého názoru výstižnější, a proto je předmět veřejného užívání v textu takto označován.

¹¹⁾ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 193, ISBN 80-7179-028-1. BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 115, ISBN: 80-7357-030-0. Srov. také GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 22 - 23, ISBN 978-80-7380-454-1, a OSINA, P. *Teorie práva*. Praha: Leges, 2013, s. 12, ISBN 978-80-8757-665-6.

3) Právo (možnost) požadovat právní ochranu¹²⁾.

Lze říci, že u prvních dvou bodů je jejich interpretace poměrně stálá, z hlediska bodu třetího je širší výkladu pojmu právní ochrana poměrně různá. V. Knapp pod tímto pojmem chápe ochranu poskytovanou státem, resp. chápe toto právo jako právo požadovat od státu ochranu v případě, že je subjektivní právo rušeno nebo by mu bylo bráněno. Nárok na tuto ochranu je dle něj dán přímo již čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle kterého se „každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“.¹³⁾ Lze tedy říci, že V. Knapp za subjektivní právo ve výše uvedeném slova smyslu považoval právo, kterému bude poskytnuta ochrana pouze soudně nebo jiným orgánem veřejné moci. Jiným orgánem veřejné moci je třeba rozumět kterýkoli orgán veřejné moci, kterému je zákonem svěřena pravomoc rozhodovat o právech jednotlivců¹⁴⁾. Lze zde řadit jak orgány moci zákonodárné, tak i výkonné, a to jak orgány státu, tak i orgány veřejnoprávních korporací či fyzickou nebo právnickou osobu vykonávající státní správu.¹⁵⁾

Na druhou stranu např. A. Gerloch spojuje ochranu subjektivních práv s jejich vymahatelností, a proto jako možný způsob ochrany subjektivních práv připouští i svémoc.¹⁶⁾ Je proto možno říci, že dle A. Gerlocha bude výklad pojmu subjektivního práva širší než v případě V. Knappa.

Lze se setkat i s názorem, že pouze ochrana poskytovaná soudem, resp. donucení soudní může univerzálně postihovat každé porušení právní povinnosti. Pouze donucení poskytované soudem by tak dle Z. Pulkrábka mělo být pojmovým znakem práva.¹⁷⁾ Má-li být soudní donucení znakem práva jako takového, pak musí být i znakem práva subjektivního. Subjektivní právo v tomto smyslu tak bude pojmem ještě užším než v případě V. Knappa.

Je dle mého názoru nepochybné, že veřejné užívání splňuje prvou rovinu subjektivního práva. Vždy se jedná o zákonem výslovně umožněnou formu chování.¹⁸⁾

¹²⁾ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 194, ISBN 80-7179-028-1. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 151, ISBN 978-80-7380-454-1.

¹³⁾ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 194, ISBN 80-7179-028-1.

¹⁴⁾ WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012, s. 741, bod. 45, ISBN 978-80-7357-750-6.

¹⁵⁾ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 20 – 21, ISBN: 978-80-7478-002-8.

¹⁶⁾ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 151, 153-154, ISBN 978-80-7380-454-1.

¹⁷⁾ PULKRÁBEK, Z. *Zákaz zneužití práva v rozporu s jeho účelem*. Praha: Eurolex Bohemia, 2007, s. 24 - 25, ISBN 8086861937.

¹⁸⁾ Srov. např. § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a zákona č. 289/1995 Sb., zákon lesích, § 6 a 7 zákona č. 254/2001Sb., o vodách, nebo § 63 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

V případě obecného užívání je splněna i druhá rovina, protože je zde právo či možnost požadovat odpovídající chování od ostatních, neboť jak bylo uvedeno výše, obsahem obecného užívání je i to, že musí jít o užívání, které neomezuje v užívání ostatní, a proto takovéto chování lze od ostatních požadovat. V případě zvláštního užívání již takovéto chování požadovat nelze, neboť je k této činnosti vždy potřeba správního rozhodnutí, resp. povolení, a proto zvláštní užívání bez příslušného povolení je vždy správním deliktem.¹⁹⁾ Ochrana zvláštního užívání tak není v dispozici adresáta povolení ke zvláštnímu užívání, ale ochrana má nastoupit automaticky prostřednictvím veřejné správy. Navíc se jedná v případě zvláštního užívání vždy o užívání, které ze své podstaty nějakým způsobem omezuje ostatní uživatele v jejich obecném užívání. Zvláštní užívání proto nelze již pro nesplnění druhé roviny subjektivního práva považovat za subjektivní právo.

Zbývá se proto zaměřit na obecné užívání a odpovědět na otázku, zda v případě obecného užívání může uživatel toto užívání v případě rušení či znemožnění právně vymáhat, neboli požadovat právní ochranu svého užívání. Pouze v takovém případě bude naplněna i třetí rovina subjektivního práva a obecné užívání bude možno označit za subjektivní právo.

Vynutitelnost veřejného užívání

Dříve než přistoupím k zodpovězení otázky, zda lze obecné užívání dle platného práva nějakým způsobem vynutit, lépe řečeno vymoci jeho ochranu, je nutné si nejdříve stanovit, v jakém rozsahu budeme ono vynucení chápat. Jak bylo uvedeno výše, lze pojem právní ochrany vykládat velice široce – od ochrany zahrnující svémoc až po ochranu poskytovanou efektivně pouze soudy. Jsem toho názoru, že nejvíce vhodnou se jeví cesta střední, resp. to jak ochranu vnímá V. Knapp. Ochrana práva by měla být poskytována soudy, případně, stanoví-li tak zákon, jinými orgány. Jak ostatně V. Knapp poukazuje, tato složka subjektivního práva je dána přímo výše citovaným čl. 36 odst. 1 Listiny.²⁰⁾

Je třeba proto zkoumat, zda platné právo umožňuje uživateli domáhat se nerušeného užívání u soudu či jiného orgánu. Zaměřím-li se nejprve na soudy, lze vylou-

¹⁹⁾ Viz § 25, 42a odst. 1, písm. b), 42b odst. 1 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích; § 20, 53 a 54 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích; § 8, 116 odst. 1 písm. b), 118 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Za veřejné užívání, resp. obecné užívání je možno považovat vypouštění látek znečišťujících ovzduší, za zvláštní užívání je pak nutno považovat vypouštění látek znečišťujících ovzduší některými stacionárními zdroji dle přílohy č. 2 k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, k provozování těchto zdrojů je pak potřeba povolení příslušného orgánu ochrany ovzduší – viz § 11 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Podrobněji k problematice povolení k provozu stacionárního zdroje srov. MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M. a kol. *Zákon o ochraně ovzduší, Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 124 – 126, ISBN 978-80-7400-477-3.

²⁰⁾ KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 194, ISBN 80-7179-028-1.

čit soudy rozhodující ve správním soudnictví. Byť bychom připustili, že obecné užívání je veřejným subjektivním právem ve smyslu § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“), nebude vzhledem k § 4 SŘS dána pravomoc správního soudu o ochraně proti rušení či bránění veřejného užívání dána. Pokud by uživatel materiálního statku bránil dalšímu uživateli v užívání, není rušenému uživateli dán ve správním soudnictví institut, kterým by se mohl přímo domáhat ochrany před správními soudy.

Co se týče možnosti domáhat se nerušeného užívání prostřednictvím žaloby u civilních soudů, jsem toho názoru, že se takto ochrany také domáhat nelze, neboť opět není dána pravomoc civilních soudů. V daném případě by se totiž uživatel domáhal ochrany práva nikoli pouze pro svou osobu, ale *de facto* i ochrany práv všech potencionálních uživatelů, tedy neurčitého počtu osob. Jednalo by se tak o jakousi žalobu ve veřejném zájmu neboli *actio popularis*, kterou ale český civilní proces neumožňuje.

Zbývá se zaměřit na jiné orgány veřejné moci, zejména pak na veřejnou správu, která disponuje nejširší mírou nástrojů, kterými by mohla poklidné veřejné užívání vynutit. Přestože by ochrana pokojného veřejného užívání byla zákonem garantována, můžeme o veřejném užívání jako o subjektivním právu ve výše uvedeném slova smyslu hovořit pouze za situace, kdy bude tato ochrana poskytována na žádost uživatele materiálního statku.

O takovéto žádosti by se bezpochyby vedlo správní řízení, ve kterém by se uživatel materiálního statku domáhal pokojného užívání za situace, kdy by kupříkladu vlastník materiálního statku tomuto užívání nějak bránil. V tomto řízení by se tak ve smyslu § 9 a 67 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „SŘ“) rozhodovalo o povinnosti vlastníka učinit určitý úkon – například odstranit nějakou překážku bránící ve veřejném užívání – nebo od jednání upustit. Předpokladem takového postupu ale je, že kromě možnosti podat samotnou žádost, zákon uložení takovýchto povinností výslovně umožňuje. A to právě vzhledem k tomu, že „*státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon*“²¹⁾, musejí být nástroje ochrany, kterými by disponoval správní orgán, resp. pravomoc a působnost, stanoveny zákonem.

Podíváme-li se do konkrétních zákonů²²⁾, které veřejné užívání dovolují, žádné takovéto oprávnění uživatelů materiálních statků nenalezneme. Nenalezneme ani možnost správního orgánu rozhodovat na žádost o ochraně proti rušení veřejného užívání. Jedinou výjimku, kdy správní orgán rozhoduje o materiálním statku na žádost, a to na žádost nejčastěji uživatele či vlastníka, je řízení

²¹⁾ Viz čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

²²⁾ Např. zákon č. 289/1995 Sb., zákon lesích; zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

o určení právního vztahu dle § 142 SŘ, často i ve spojení s odkazem ve zvláštním právním předpisu²³⁾, kdy správní orgány prakticky rozhodují, zda daná věc je či není předmětem veřejného užívání. Aby mohlo být toto řízení zahájeno, je nutno, aby žadatel dle § 142 odst. 1 ve své žádosti osvědčil, že je to nezbytné k uplatnění jeho práv.

Často se dokonce při obecném užívání v rozporu s normou, která užívání dovoluje, ani nejedná o správní delikt.²⁴⁾ Jakousi „výjimku z výjimky“ v současné době představuje řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, přesněji veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, které dle rozhodnutí NSS ze dne z 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128 je možno zahájit i na žádost. Jak bylo zmíněno v úvodu, k této problematice se vyjádřil v *Právních rozhledech* Z. Pulkrábek, v podrobnostech tedy odkazují na jeho článek.²⁵⁾

Vlastník účelové komunikace se umístěním překážky snažil zabránit jejímu obecnému veřejnému užívání dle § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“). Problém ZPK je ale ten, že sice řeší situace, kdy je umístěna pevná překážka na pozemní komunikaci, činí tak však pouze, jako na řadě míst, ve vztahu k dálnicím, silnicím a místním komunikacím.

NSS konstatoval, že *„i kdyby samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřená každému potenciálnímu uživateli, subjektivním právem nebyla, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby, tedy z toho důvodu, že daná komunikace zajišťuje přístup k jejich nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto nemovitostí. V těchto případech totiž ochrana obecného užívání komunikace úzce souvisí s ochranou vlastnických a jiných soukromých práv těchto uživatelů. Nástrojem této ochrany se jeví být právě ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Byť tedy ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích výslovně nestanoví, že by řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace bylo možné zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, lze za ústavně konformní považovat pouze takový výklad tohoto ustanovení, podle něhož řízení o odstranění překážky z pozemní komunikace lze zahájit*

²³⁾ Silniční správní úřady tak rozhodují o tom, zda na daném pozemku vznikla účelová pozemní komunikace. Dle § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích rozhodují v pochybnostech orgány státní správy lesů o tom, zda daný pozemek slouží k plnění funkcí lesa, kdy na tyto pozemky se vztahuje dle § 19 téhož zákona veřejné užívání. Dále v pochybnostech o tom, zda se jedná o povrchové či podzemní vody, přičemž na povrchové vody se vztahuje dle § 6 a 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, obecné užívání, rozhodují vodoprávní úřady.

²⁴⁾ Pokud uživatel užívá materiální statek způsobem, který lze podřadit pod zvláštní užívání, pak se již o správní delikt jedná, neboť, jak bylo již zmíněno, zvláštní užívání je v obecné rovině činností zakázanou, která vyžaduje povolení příslušného orgánu státní správy. Za výjimku, že se v případě bránění obecného užívání nejedná o přestupek lze považovat i § 42a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

²⁵⁾ PULKRÁBEK, Z. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy* č. 13/2009, roč. 17, s. 457 a násl., ISSN 1210-6410.

nejen z moci úřední, ale rovněž na návrh uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním překážky dotčen na svých právech výše popsáním způsobem.“²⁶⁾

Jedině takovýto výklad je dle NSS v souladu s čl. 36 odst. 1 Listiny. Byť tedy ZPK výslovně nestanoví, že by řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace bylo možné zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, lze za ústavně konformní dle NSS považovat pouze takový výklad tohoto ustanovení, podle něhož řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace lze zahájit nejen z moci úřední, ale rovněž na návrh uživatele pozemní komunikace, a to i v případě veřejně přístupných účelových komunikací, byť jsou v ustanovení § 29 odst. 1 ZPK uvedeny pouze dálnice, silnice a místní komunikace. Tímto rozsudkem bylo mimo jiné popřeno stanovisko Veřejného ochránce práv, který ve svém prvním sborníku „Veřejné cesty“ soudil, že by v případě umístění pevné překážky na veřejně přístupnou účelovou komunikaci měl být vykonán státní dozor dle zákona č. 551/1991 Sb., o státní kontrole.²⁷⁾ Ve druhém vydání sborníku stanovisek „Veřejné cesty“ Veřejného ochránce práv je již výše citovaný judikát reflektován.²⁸⁾

Z. Pulkrábek je toho názoru, že pokud je tedy fyzické či právnické osobě přiznáno právo domáhat se ochrany, resp. podat návrh na zahájení řízení, lze hovořit o subjektivním právu. Dokonce se dle něj jedná o subjektivní právo soukromé. Spočívá-li totiž právní postavení určitého subjektu v možnosti vynutit povinnost jiného a jsou-li povinnost i vynucení právním řádem stanoveny bez ohledu na to, zda jejich subjekty jsou či nejsou nositeli veřejné moci, je právní postavení soukromým subjektivním právem. Nic se na tom nemění, má-li právo svůj původ ve veřejnoprávním předpisu nebo rozhoduje-li o něm správní úřad.²⁹⁾

V tomto nelze se Z. Pulkrábkem souhlasit, protože sám NSS ve výše citovaném rozhodnutí připouští, že v obecné rovině v případě obecného užívání o subjektivní právo nejde, jde spíše o výjimku, která postihuje pouze velice úzkou a specifickou skupinu osob – vlastníky nemovitostí, kterým předmětná veřejně přístupná účelová komunikace slouží.

To, že obecné užívání není, a nemá být, považováno za subjektivní právo podtrhuje ostatně i znění § 42a ZPK novelizovaného zákonem č. 169/2012 Sb., který

²⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. listopadu 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 128.

²⁷⁾ MOTEJL, O. a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 23. Dostupné také na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>>.

²⁸⁾ VARVAŘOVSKÝ, P., MOTEJL, O. a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 21. Dostupné také na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivita/publikace/sborniky-stanoviska/>>.

²⁹⁾ PULKRÁBEK, Z. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy* č. 13/ 2009, roč. 17, s. 458, ISSN 1210-6410.

říká, že: „Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 19 odst. 5 nebo § 24 omezí obecné užívání dálnice, silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace, neoprávněně zřídí objížděku, neoznačí uzavírku nebo objížděku podle rozhodnutí o omezení obecného užívání nebo nedodrží podmínky stanovené tímto rozhodnutím“. Zákodárce tak svěřil ochranu veřejného užívání pouze veřejné správě, nikoli jednotlivcům, kteří by se mohli svého užívání domáhat. Je posláním silničních správních orgánů, aby zajistily právními prostředky, které jim zákon přiznává, dohled nad pokojným užíváním všemi uživateli.

Vzhledem k tomu, že platné právo ani judikatura nepřiznávají jednotlivci možnost domáhat se na základě žádosti, ať už u soudu či jiného orgánu veřejné moci, ochrany obecného užívání, je nutno konstatovat, že není naplněna třetí rovina subjektivního práva, a proto ani obecné užívání nelze považovat za subjektivní právo.

Ochrana veřejného užívání

Přestože veřejné užívání nelze dle mého názoru považovat za subjektivní právo, neznamená to, že by nebylo nijak právně chráněno. Lze konstatovat, že ochranu pokojnému výkonu práva veřejně užívat poskytuje veřejná správa prostřednictvím správního dozoru, a to jak ve vztahu k uživateli, tak ve vztahu k vlastníkov materiálního statku. Jak bylo již řečeno výše, uživatel nedisponuje žádným procesním úkonem, který by mu umožňoval iniciovat autoritativní ochranu jeho pokojného užívání ať už u soudu nebo orgánu veřejné moci. Jediným možným prostředkem, kterým lze docílit ochrany veřejného užívání, je podnět ke správnímu orgánu příslušnému k výkonu správního dozoru.

Dle § 85 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny: „*krajské úřady a správy kontrolují, zda v obvodu jejich působnosti nedochází k ohrožování zájmů ochrany přírody a krajiny, kontrolují dodržování tohoto zákona a prováděcích předpisů a v rozsahu své působnosti ukládají opatření k odstranění zjištěných závad*“. Neboli krajským úřadům a správám přísluší i dohled nad dodržováním § 63 tohoto zákona, tedy umožnění volného přístupu do krajiny. Dohled je možný také ze strany strážce přírody dle § 81 zákona č. 114/1992 Sb., jejímž posláním je obdobně jako u krajských úřadů a správ kontrola dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny.

Obdobně dle § 110 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, kontrolují vodoprávní úřady dodržování vodního zákona a prováděcích předpisů a v rozsahu své působnosti ukládají opatření k odstranění zjištěných závad. Opět je nutno konstatovat, že i veřejné užívání vod, či slovy zákona o vodách – obecné nakládání s vodami³⁰⁾, je podřízeno doзору veřejné správy. Dokonce v případě užívání povrchových vod

³⁰⁾ Srov. § 6 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

k plavbě³¹⁾, kdy obecně k plavbě na povrchových vodách není třeba žádného povolení, vykonává dozor nad dodržováním podmínek volné plavby na povrchových vodách Policie České republiky spolu se státní plavební správou.

V oblasti lesa je pak výkon dozoru v případě veřejného užívání nutno rozdělit do dvou rovin. Jednak je dozor svěřen České inspekci životního prostředí, která dohlíží na „dodržování právních předpisů... týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, právníky a fyzickými osobami.“³²⁾ Česká inspekce životního prostředí však vykonává dozor v případě veřejného užívání vůči vlastníkovu lesa, a to právě z toho důvodu, že České inspekci životního prostředí přísluší dozor nad dodržováním právních předpisů týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí. Protože jednou z mimoprodukčních funkcí lesů je i rekreace lidí, je v případě vlastníka lesa a jeho bránění veřejnému užívání dána pravomoc České inspekce životního prostředí. V případě obecného užívání lesů občany je pak dozor svěřen výslovně lesní strážci dle § 38 – 39a zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon. Lesní stráž tak vykonává dozor nad veřejným užíváním pouze ve vztahu k občanům, resp. uživatelům.

Konečně i ZPK upravuje výkon správního dozoru v § 41, jak již bylo zmíněno výše, právní úprava na úseku pozemních komunikací se posunula tím směrem, že svévolné omezení obecného užívání je sankcionováno jako správní delikt.

Je možno říci, že obdobným směrem šla i právní úprava i v případě užívání veřejného prostranství, které je definováno v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích.³³⁾ V případě nedovoleného zabránění veřejného prostranství, ať už ze strany vlastníka tohoto veřejného prostranství nebo uživatele, dochází ke spáchání správního deliktu, resp. přestupku dle § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Neoprávněným zabořením veřejného prostranství bude ve své podstatě užívání zvláštní, individuální, tedy takové, které omezuje nebo vylučuje z obecného užívání ostatní.³⁴⁾

Závěrem

Výzkumnou otázkou tohoto článku bylo, zda lze veřejné užívání považovat za subjektivní právo. Vzhledem k tomu jak je subjektivní právo definováno

³¹⁾ Srov. § 7 téhož zákona.

³²⁾ Srov. § 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

³³⁾ Podrobněji ke vzniku a obsahu pojmu veřejného prostranství srov. HANDRLICA, J. (ed.) *Veřejné právo a soukromé právo: aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. Eva Roztoková, 2014, s. 153 a násled.

³⁴⁾ JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 271, ISBN 978-80-7400-501-5.

v odborné literatuře, bylo konstatováno, že se o subjektivné právo nejedná, a to především z toho důvodu, že české právo uživateli materiálního statku neposkytuje právní nástroj, kterým by se bylo možno přímo na vlastníkovu materiálního statku domáhat pokojného užívání.

Bez významu je i dělení veřejného užívání na užívání zvláštní a obecné, jelikož zvláštní užívání je bez příslušného povolení správního orgánu činností zakázanou, a tudíž ochranu by mu měla automaticky poskytnout veřejná správa ve formě postihu za správní delikt.

Ochrana veřejnému užívání je poskytována pouze prostřednictvím veřejné správy, a to buď formou správního dozoru, nebo prostřednictvím ukládání sankcí za správní delikt jako v případě pozemních komunikací či veřejného prostranství. Nabízí se samozřejmě otázka, zda je takováto úprava vhodná či nikoli. Postavit uživatele do pozice subjektu oprávněného určitým procesním úkonem, kterým by se domáhal svého užívání, má svá pro i proti. Argumentem pro takovouto úpravu může být například to, že takováto úprava by mohla poskytnout efektivnější a rychlejší nápravu vadných stavů. Nebylo by nutno čekat na reakci a opatření veřejné správy, ale nápravu by mohl iniciovat sám uživatel, sám např. předkládat důkazy. Proti by mohlo být například to, že takováto změna se v současné době nejvíce jako nutná, soudní praxe se s omezováním veřejného užívání příliš neseťkává, výjimku snad tvoří pouze užívání veřejně přístupných účelových komunikací a veřejného prostranství. V ostatních případech buď tyto případy v praxi nenastávají, nebo je veřejná správa schopna tyto situace sama efektivně řešit.

V případě, že by bylo uznáno, že uživateli je vhodné svěřit procesní nástroj k ochraně jeho veřejného užívání, je vhodné se zamyslet nad tím, zda nerozlišit situace, kdy je vlastníkem materiálního statku stát či veřejnoprávní korporace a kdy osoba soukromá. V případě, kdy je materiální statek ve vlastnictví státu či veřejnoprávních korporací, jde o majetek, který svou podstatou slouží veřejným účelům a můžeme i říci, že je často vlastněn těmito subjekty za účelem, aby mohl být řádně veřejně užíván, jako typicky v případě veřejných cest, resp. pozemních komunikací. V takovém případě jsem toho názoru, že není důvodu odmítnout možnost uživatele domáhat se klidného a nerušeného veřejného užívání vůči státu či veřejnoprávní korporaci, jelikož lze říci, že je přímo povinností těchto subjektů nerušený výkon veřejného užívání zajistit.

Naproti tomu v případě, kdy je vlastníkem materiálního statku osoba soukromého práva, je nutno být dle mého názoru opatrnější. Už tak je soukromý vlastník na svém výlučném právu věc užívat omezen, neboť je toto omezení nucen strpět. Intenzita zásahu do vlastnického práva by se dle mého názoru velmi zvýšila, pokud bychom připustili, aby se uživatel mohl vůči vlastníkovu domáhat nerušeného veřejného užívání. Dále lze v takovém případě jednoznačně přisvědčit názoru Z. Pulkrábka, že by se jednalo dokonce o subjektivní právo soukromé,

byť se jedná o institut tradičně veřejnoprávní. V případě, kdy je vlastníkem soukromá osoba, je proto dle mého názoru vhodné ponechat úpravu současnou a nerušenost veřejného užívání zajišťovat prostřednictvím správního dozoru.

Shrnutí:

Současná česká právní doktrína není zcela jednotná v názoru, zda lze veřejné užívání považovat za subjektivní právo. Předválečná právní věda v této otázce měla jasno, o subjektivní právo se nejedná. Před časem byla tato otázka znovu otevřena Z. Pulkrábekem v časopise *Právní rozhledy*, kdy bylo na základě rozboru rozhodnutí Nejvyššího správního soudu řečeno, že se o subjektivní právo v případě užívání účelových pozemních komunikací jedná. Cílem tohoto článku je podrobněji zodpovědět, zda lze veřejné užívání považovat obecně za subjektivní právo, a to analýzou současného právního řádu v konfrontaci s pojmem subjektivního práva, jak je vykládán teorií práva.

Public use as a right – summary:

The current Czech legal doctrine is not entirely united in the opinion whether the right of use (public use) can be considered a right. Pre-war jurisprudence was clear on this issue, it was not considered a right. Recently, the issue was reopened by Z. Pulkrábek in the journal *Právní rozhledy*, who analysed a Supreme Administrative Court judgement. The Court stated in the judgement that public use is a right in the case of the use of special-purpose roads. This Article therefore aims to answer more in detail whether the public use is generally regarded as a right. The Article is based on analysis of current legislation in confrontation with the concept of a right, as interpreted by the theory of law.