



# Veřejná prostranství v Plzni

## E. Právní rozbor II

### Soukromé pozemky pod veřejným prostranstvím, zřizování veřejných prostranství

Objednatel: Útvar koncepce a rozvoje města Plzně, příspěvková organizace

Zhotovitel: Partnerství, o.p.s. založená Nadací Partnerství

leden 2015

**Objednatel:**

**Útvar koncepce a rozvoje města Plzně**, příspěvková organizace

Škroupova 5, 301 36 Plzeň

IČ:00227277

**Telefon:** +420 378 035 001

**E-mail:** ukrmp@plzen.eu

**Zhotovitel:**

**Partnerství, o.p.s.** založená Nadací Partnerství

Údolní 33, 602 00 Brno

IČ:26268817

**Telefon:** +420 515 903 111

**E-mail:** partnerstvi.ops@nap.cz

**Zpracovatel právního rozboru:**

Mgr. Karel Černín



**Nadace Partnerství** pomáhá lidem, aby chránili a zlepšovali svoje životní prostředí. Poskytuje jim k tomu granty, odborné znalosti i služby a inspiraci ze zahraničí. Podporuje výsadbu stromů, ochranu přírody, šetrnou dopravu a turistiku, využívání obnovitelných zdrojů energie a kvalitní veřejná prostranství. Společně se čtyřmi sesterskými nadacemi v Bulharsku, Maďarsku, Rumunsku a na Slovensku je součástí asociace Environmental Partnership Association.

*Nevyřešíme problém za vás, vyřešíte ho s námi!*

[WWW.NADACEPARTNERSTVI.CZ](http://WWW.NADACEPARTNERSTVI.CZ)

**Obecně prospěšná společnost Partnerství** byla založena Nadací Partnerství v roce 2001 za účelem poskytování služeb pro trvale udržitelný rozvoj komunit, obcí a jejich partnerů z neziskového a podnikatelského sektoru. Nabízí zajištění služeb při přípravě a vedení projektů zaměřených především na oblast životního prostředí a trvale udržitelného života.

*Podporujeme, plánujeme a tvoříme v partnerství s vámi.*

[WWW.PARTNERSTVI-OPS.CZ](http://WWW.PARTNERSTVI-OPS.CZ)

## OBSAH

<b>SOUKROMÉ POZEMKY POD VEŘEJNÝM PROSTRANSTVÍM.....</b>	<b>4</b>
<b>Vznik veřejného prostranství na soukromém pozemku.....</b>	<b>4</b>
Veřejné věnování.....	4
Nutná potřeba.....	7
Doporučení.....	8
<b>Omezení a kompenzace vlastníků veřejných prostranství .....</b>	<b>9</b>
Omezení vlastníka veřejného prostranství .....	9
Kompenzace za omezení vlastnického práva .....	11
Doporučení .....	12
<b>Judikatura:.....</b>	<b>13</b>
Ke vzniku a užívání veřejného prostranství.....	13
K bezdůvodnému obohacení .....	14
<b>Literatura: .....</b>	<b>17</b>
<b>ZŘIZOVÁNÍ NOVÝCH VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ .....</b>	<b>18</b>
<b>Veřejná prostranství a územní plánování .....</b>	<b>18</b>
<b>Dobrovolné zřízení veřejného prostranství .....</b>	<b>21</b>
<b>Vynucené zřízení veřejného prostranství .....</b>	<b>22</b>
<b>Shrnutí a doporučení.....</b>	<b>25</b>
<b>Judikatura:.....</b>	<b>26</b>
<b>Literatura a jiné zdroje: .....</b>	<b>27</b>

# SOUKROMÉ POZEMKY POD VEŘEJNÝM PROSTRANSTVÍM

## VZNIK VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ NA SOUKROMÉM POZEMKU

1. Úvodem připomeňme, co již bylo řečeno v první části tohoto právního rozboru, totiž že veřejné prostranství vzniká (na jakémkoliv pozemku) splněním zákonných znaků vymezených v § 34 obecního zřízení. Jakýkoliv správní akt či obecní předpis pak již pouze deklaruje existující právní stav. Otázka však zní, zda i u veřejných prostranství na pozemcích ve vlastnictví osob soukromého práva (dále o nich budu hovořit také jako o „soukromých pozemcích“) vystačíme se znaky obsaženými v zákoně. Domnívám se, že nikoliv. Vede mě k tomu zkušenost z oblasti pozemních komunikací, které jsou podmnožinou veřejných prostranství s vlastní, podrobnější právní úpravou obsaženou v zákoně o pozemních komunikacích. Považuji za nutné alespoň stručně představit soudní judikaturu z oblasti veřejných cest, neboť ta bude sloužit jako odrazový můstek pro další úvahy o veřejných prostranstvích obecně.
2. Pozemní komunikace se dělí do čtyř kategorií – dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Zatímco dálnice, silnice a místní komunikace musí být ze zákona jedině ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (státu, kraje, obce), účelová komunikace může vzniknout i na soukromém pozemku. Jedná se tedy o specifické veřejné prostranství na soukromém pozemku a právě proto pro nás může být příslušná soudní judikatura zajímavá, stejně jako stanoviska veřejného ochránce práv z této oblasti. V případě účelové komunikace požadují tyto vysoké státní autority, aby šlo o reálnou dopravní cestu patrnou v terénu (nikoliv např. o cestu fakticky zaniklou a vyšlou z užívání, která již existuje jen ve starých mapách) a aby plnila zákonem vymezený dopravní účel (dopravní spojení nemovitostí nebo obhospodařování lesních

či zemědělských pozemků).<sup>1</sup> Tyto definiční znaky lze opřít o § 2 a § 7 zákona o pozemních komunikacích. U veřejných prostranství v obecné rovině můžeme podobné požadavky dovodit z definice veřejných prostranství v § 34 obecního zřízení. Z ní vyplývá, že musí jít o **prostranství existující** (nikoliv dávno vyšlé z užívání, legálně zastavěné budovou apod.). Taktéž úloha takového prostranství, tedy **množina možných účelů, k jakým má sloužit**, je do určité míry vymezena příkladným (demonstrativním) výčtem veřejných prostranství v citovaném ustanovení, jak jsme si ukázali již v první části tohoto právního rozboru.<sup>2</sup>

## Veřejné věnování

3. Vedle toho však judikatura u účelových komunikací dovodila další dva znaky, které přímo v zákoně vyjádřeny nejsou, avšak bez nich by se existence veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku dostávala do rozporu s Ústavou, resp. s Listinou základních práv a svobod. Těmito znaky jsou souhlas vlastníka s užíváním jeho pozemku veřejností pro dopravní účely a dále nutná komunikační potřeba, tedy nezbytnost dané cesty pro dopravní dostupnost konkrétních nemovitostí či pro obhospodařování konkrétních zemědělských či lesních pozemků.<sup>3</sup>
4. Zastavme se nejprve u souhlasu vlastníka pozemku s jeho užíváním veřejností jako cesty. Soudní judikatura tento znak dovodila s ohledem na čl. 11 odst. 4 Listiny, podle něhož je možné nuceně omezit vlastnické právo jedině ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Protože zákon o pozemních komunikacích neupravuje jakoukoliv kompenzaci, která by se vlastníkovi pozemku vyplácela za to, že pozemek nebo jeho část slouží jako veřejná cesta, je zřejmé, že veřejnou cestu je možno na pozemku vyhlásit jedině za podmínky, že nejde o nucené, nýbrž dobrovolné omezení vlastnického práva, s nímž vlastník při vzniku účelové komunikace souhlasil.<sup>4</sup>
5. U veřejných prostranství v obecném smyslu popsany znak dokonce přímo vyplývá ze zákona (§ 34 obecního zřízení hovoří o „*prostorech přístupných každému bez omezení*“,

<sup>1</sup> Srov. stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2009, sp. zn. 6669/2008/VOP/DS, publ. ve sborníku Veřejné cesty – místní a účelové komunikace, 2. rozšířené vydání, Wolters Kluwer, Praha : 2011, str. 36 a násl. (dostupné online na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)).

<sup>2</sup> Srov. k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

<sup>3</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008 č. j. 6 As 80/2006-105.

<sup>4</sup> Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9).

tedy sloužících obecnému užívání“). Můžeme tedy vcelku s jistotou předvídat, že judikatura k této otázce vztahující se k účelovým komunikacím bude využitelná i pro ostatní veřejná prostranství na soukromém pozemku. O tom svědčí i toto vyjádření Ústavního soudu: „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 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.“<sup>5</sup> V jiném nálezu se Ústavní soud vyjádřil takto: „Dvorní traktý, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění<sup>6</sup> záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.“<sup>7</sup> Věnujme se proto nyní podrobněji judikatuře k tzv. veřejnému věnování u účelových komunikací, neboť ji lze **přiměřeně vztáhnout i na vznik ostatních veřejných prostranství.**

6. Souhlas vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku pro dopravní účely může mít různé formy. O ryzím věnování pozemku veřejnosti můžeme hovořit tam, kde jej vlastník určí k naplňování veřejného účelu **výslovně**, ať již písemně nebo ústně. K tomu však v soudobé praxi dochází jen zřídka. Soudy proto z praktických důvodů dovozují, že souhlas s obecným užíváním může dát vlastník cesty i **mlčky**, neboli konkludentně.<sup>8</sup> K udělení konkludentního souhlasu postačuje pouhá nečinnost. Jestliže vlastník po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností a nic zjevného proti tomu nečiní, pak se má za to, že se vznikem veřejné cesty na svém pozemku souhlasí.
7. Potíž při **posuzování tichého (konkludentního) souhlasu** spočívá v tom, že skutečnou vůli vlastníka neznáme a snažíme se ji dovodit z jeho jednání, resp.

nekonání. Vzhledem k tomu, že úřady i soudy se k řešení případu zpravidla dostávají po vypuknutí sporu, tak je zřejmé, že z aktuální vůle vlastníka vycházet nelze – i vlastník, který se vznikem veřejné cesty souhlasil, může v době rozhodování vyjadřovat kategorický nesouhlas s jejím (dalším) veřejným užíváním; tento pozdní nesouhlas však již pro vznik veřejné cesty není podstatný. Nezbyvá tedy, než vrátit se při dokazování do minulosti, kdy byla veřejná cesta zřízena nebo kdy začala samovolně vznikat. Z praktických důvodů proto správní soudy vytvořily teorii tzv. kvalifikovaného nesouhlasu, z níž vyplývá, že pokud určitý pozemek začíná užívat jako cestu veřejnost a vlastník nesouhlasí s tímto stavem, pak musí dát svůj nesouhlas najevo aktivně.<sup>9</sup> Pro názornost uvedme, že abychom mohli hovořit o kvalifikovaném nesouhlasu, kterým vlastník vyloučil vznik veřejné cesty, měl by vlastník pozemku v době, kdy začíná docházet k jeho užívání ze strany veřejnosti, pozemek například oplotit, umístit na něj ceduli zakazující vstup nebo z něj alespoň ústně uživatele cesty opakovaně vykazovat.

8. Z judikatury taktéž vyplývá, že pokud vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce upravil právo cesty a jízdy formou **věcného břemene (dnes konkrétně služebnosti)**, svědčí to spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. Není ovšem vyloučeno, aby se původně soukromá cesta změnila ve veřejnou tím, že vlastník umožní rozšíření okruhu jejích dosavadních uživatelů nad rámec toho, co je povinen trpět podle svých soukromoprávních závazků.<sup>10</sup> Judikatura neposkytuje zatím odpověď na otázku, jak nahlížet na „hybridní“ právní úkony, kdy např. vlastník pozemku uzavře s obcí v režimu občanského zákoníku smlouvu o zřízení služebnosti (tedy smlouvu v režimu soukromého práva), přičemž osobami oprávněnými užívat jeho pozemek mají být např. všichni občané obce či dokonce kdokoliv (tedy veřejnost, což odpovídá spíše veřejnému statku). Přípustnost takového ujednání by se mohla opírat (obdobně) o § 1260 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož „*při vydržení služebnosti odpovídající veřejnému statku je vydržitelkou obec, na jejímž území se věc nalézá.*“ Toto ustanovení je ale předmětem kritiky (srov. k tomu Spáčil, J.: Věcná břemena v návrhu občanského zákoníku, publ. v Právním fóru č. 11/2011). Proto bych spíše na takovou smlouvu nahlížel jako na písemně vyjádřené veřejné věnování.<sup>11</sup> Problém by mohl nastat v tom,

<sup>5</sup> Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

<sup>6</sup> Rozuměj zpřístupnění veřejnosti.

<sup>7</sup> Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03.

<sup>8</sup> Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2167/2005.

<sup>9</sup> Srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS.

<sup>10</sup> Srov. tentýž rozsudek.

<sup>11</sup> K tomu je možno očitovat též Nejvyšší správní soud České republiky: „Veřejnost cesty nelze směřovat se služebností cesty, od níž se liší svou právní podstatou, t. j. tím, že jde o usus communis a nikoli o právo určitého

kdyby se jednalo o služebnost na dobu určitou, protože pak by vlastník dal jasně najevo, že jeho souhlas nemá být časově neomezený. V takovém případě by zřejmě veřejná cesta, resp. veřejné prostranství po skončení ujednané doby zaniklo.

9. Nutno ještě podotknout, že doktrínu kvalifikovaného nesouhlasu nelze zneužívat k prosazování vzniku veřejných cest tam, kde vlastník vůbec neměl důvod nějaký nesouhlas vyjadřovat. Jinými slovy, k tomu, aby veřejná cesta vznikla na základě konkludentního souhlasu, musí jí veřejnost **reálně užívat**, nepostačuje pouhá teoretická možnost veřejného užívání. Nestačí tedy jen to, že vlastník svůj pozemek neoplotí a ponechá jej volně přístupný.<sup>12</sup> Pokud vlastník neměl důvod vstup na svůj pozemek nijak omezovat, neboť jej kromě vlastníka buď neužíval k dopravním účelům nikdo další – případně jej užívaly pouze osoby, které tak činily na základě soukromého práva (např. osoby oprávněné z věcného břemene) – pak samotný fakt, že pozemek není nijak uzavřen, nezakládá souhlas vlastníka s jeho obecným užíváním. V pochybnostech o existenci souhlasu je třeba vždy rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku, tedy mít zato, že k veřejnému věnování nedošlo.<sup>13</sup>
10. Judikatura neposkytuje přesnou odpověď na otázku, po **jak dlouhou dobu** musí stav tiše trpěného obecného užívání cesty trvat, aby došlo k udělení tichého souhlasu vlastníka se vznikem veřejné cesty. Vždy je třeba zohlednit okolnosti konkrétního případu, zejména zda vlastník o obecném užívání věděl nebo mohl vědět a zda mu nějaká objektivní překážka bránila v tom, aby včas zakročil. Stejná doba může být v jednom případě pro vznik konkludentního souhlasu postačující a v jiném nikoliv. Pro názornost uvedme, že například každodenní užívání cesty vedoucí kolem rodinného domu vlastníka této cesty veřejností, které bude trvat dva roky, může již postačovat k tomu, abychom konstatovali, že vlastník svou nečinností dal souhlas ke vzniku veřejné cesty. Avšak stejná doba dvou let nemusí postačovat k prohlášení za veřejnou cestu v případě, kdy jde o cestu vedoucí kolem rekreační chaty, jejíž postarší majitel jí ze zdravotních důvodů již dva roky nenavštívil a o postupně vzrůstajícím veřejném užívání svého pozemku se tak nemohl dozvědět. Jako základní orientační vodítko však

uvádím alespoň tolik, že podle mého názoru by se měla doba užívání cesty veřejností počítat spíše na roky než na měsíce či dokonce týdny.

11. Dále je nutno poznamenat, že souhlas se vznikem účelové komunikace **přechází z vlastníka na jeho právní nástupce**. Z pravidla o přechodu souhlasu s obecným užíváním na právní nástupce vlastníka existuje jediná výjimka, a tou je nabytí pozemku v restituci.<sup>14</sup> Jinak ale platí, že jestliže tedy určitá osoba prodá, daruje či jinak převede vlastnictví svého pozemku s platně vzniklou veřejnou cestou na jinou osobu (včetně přechodu vlastnického práva děděním), pak na nabyvatele přechází i povinnost strpět nadále právo obecného užívání této cesty, jako by sám dal souhlas s jejím vznikem. Doktrína o přechodu souhlasu z jednoho vlastníka na dalšího vede k tomu, že u některých účelových komunikací leží okamžik jejich zřízení či vzniku tak hluboko v minulosti, že lze hovořit o tom, že veřejná cesta existuje od nepaměti. Je-li tomu tak a zároveň cesta naplňuje ostatní znaky veřejně přístupné účelové komunikace (zejména uspokojuje nutnou komunikační potřebu), pak lze mít bez bližšího dokazování za to, že souhlas původního vlastníka byl v minulosti udělen. Udělení souhlasu s obecným užíváním se tedy v takovém případě předpokládá (presumuje).<sup>15</sup>
12. Nyní se dostáváme k otázce, s čím přesně musí vlastník souhlasit. Abychom mohli hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoli. Jinak by šlo o pouhou **výprosu** (srov. § 2189 a násl. občanského zákoníku). Výprosa se veřejnému věnování podobá v tom, že může být udělena i mlčky. Její důsledky jsou však diametrálně odlišné – jedná se o institut soukromého práva, kdy vlastník z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání konkrétním osobám. Tento čin má však povahu pouhé laskavosti, která vlastníka do budoucna nijak nezavazuje a on může výprosu kdykoliv odvolat.<sup>16</sup> Naproti tomu souhlas s obecným užíváním pozemku k dopravním účelům je nevratný, a dokud veřejná cesta, která z něj vzešla, sama nezanikne, je vlastník pozemku i jeho právní nástupci povinen strpět užívání svého pozemku kýmkoliv. Posuzovat je třeba tuto otázku případ od případu. Rozlišovacím kritériem

jednotlivého subjektu, že veřejnost cesty nemůže být předmětem zápisu do pozemkových knih, následkem čehož se nelze dovolávat proti ní důvěry ve veřejné knihy a konečně, že k řešení sporů o prohlášení cesty za veřejnou nejsou, ježto nejde o spor soukromoprávní, příslušny soudy.“ (Bohuslav A 9162/31)

<sup>12</sup> Srov. tentýž rozsudek.

<sup>13</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141.

<sup>14</sup> Srov. nálezh Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9). I zde jsem však přesvědčen, že pokud restituent po nabytí pozemku dostatečně dlouhou dobu užívání svého pozemku veřejností trpí, pak dojde k (novému) veřejnému věnování.

<sup>15</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, publ. pod č. 2826/2013 SbNSS.

<sup>16</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001.

z hlediska uděleného souhlasu je přítom okruh osob, které pozemek užívaly či užívají a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku.

13. Můžeme tedy z hlediska problematiky veřejných prostranství shrnout, že pro veřejná prostranství na soukromých pozemcích platí (stejně jako u veřejných cest), že je vlastník buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět, čímž dojde k věnování učiněnému mlčky, neboli konkludentně. Nelze však souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy nebo o tiše trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přilehlých nemovitostí. Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážit, zda již okruh tiše trpěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti, přičemž pomocným hlediskem může být i to, zda vlastník nad užíváním svého pozemku stále udržoval nějakou kontrolu (např. uděloval souhlas s každou návštěvou) či zda jej bezvýhradně přenechal k užívání v podstatě komukoliv.

### Nutná potřeba

14. Posledním znakem účelové komunikace, který si stručně představíme, je znak **nutné** komunikační **potřeby**. Dovodila jej judikatura správních soudů, a to již v době první republiky, ačkoliv v zákoně nikdy výslovně obsažen nebyl. A proč jej musí silniční správní úřad zkoumat? Důvodem je to, že účelové komunikace, jak jsme již vyložili výše, se mohou nacházet i na pozemcích právnických a fyzických osob, přičemž k jejich vzniku postačuje i jejich tichý (konkludentní) souhlas. Aby tento souhlas zavazoval vlastníka a jeho právní nástupce i do budoucna, musí daná cesta představovat nezbytnou komunikační spojnici. Jinými slovy, pro určité pozemky to musí být buď jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby). Jestliže není ve hře naplnění nutné komunikační potřeby, pak není ani dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva. Pokud by šlo o pouhou „cestu z pohodlí“, bez které se komunikační vztahy v dané lokalitě bez potíží obejdou, pak taková cesta může existovat pouze tak dlouho, dokud souhlas vlastníka s jejím užíváním trvá.

15. Ústavní soud k této problematice názorně říká: „Existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.“<sup>17</sup> Co se myslí těmi „jinými způsoby zajištění komunikačního spojení“? Především se u každé cesty ve vlastnictví fyzické či právnické osoby musí silniční správní úřad ptát, zda stejný účel nemůže naplnit jiná cesta, ideálně pak taková, která se nachází ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (obce, kraje nebo státu). Jestliže například k určité skupině nemovitostí vede kromě sporné cesty ještě i místní komunikace (ve vlastnictví obce), pak zřejmě sporná cesta nutnou komunikační potřebu nenaplní.
16. Po tomto krátkém seznámení s posledním znakem veřejně přístupné účelové komunikace si musíme položit zásadní otázku. **Musí tento znak naplňovat i jiná veřejná prostranství na soukromých pozemcích? A pokud ano, jsou toho vůbec schopna?** Judikatura nám na tyto otázky odpověď nedává, neboť případ, kdy by někdo zpochybňoval existenci stávajícího veřejného prostranství na pozemku fyzické či právnické osoby, se před nejvyšší soudní instancí dosud nedostal. Mohu tedy učinit pouhý kvalifikovaný odhad toho, jak by případné soudní posouzení mohlo dopadnout. Existují v zásadě tři hlavní způsoby, jak se k popsanému problému postavit.
17. **Varianta 1:** Veřejné prostranství musí splňovat pouze podmínky uvedené v obecním zřízení. Žádná nezbytnost se tedy u veřejného prostranství nezkoumá, postačí pouze veřejné věnování. To znamená, že pokud vlastník jednou na svém pozemku veřejné prostranství zřídí, nemůže je zrušit (ledaže by samo přirozeným vývojem vyšlo z veřejného užívání).
18. **Varianta 2:** Podobně jako se zkoumá komunikační nutnost u účelových komunikací, musí se u ostatních veřejných prostranství na soukromých pozemcích zkoumat, zda jsou nezbytná či nikoliv. Můžeme tento znak nazvat kupříkladu nutnou urbánní, sídelní či společenskou potřebou. Pokud chce tedy obec zachovat veřejné prostranství na soukromém pozemku i proti vůli stávajícího vlastníka, musí nejen prokázat, že došlo v minulosti k jeho veřejnému věnování, ale musí také definovat, k naplňování jakého veřejného účelu je dané veřejné prostranství v daném místě z hlediska potřeb celého sídla nezbytné a proč. Znamenalo by to, že oproti nutné komunikační potřebě účelových komunikací, která je vcelku snadno definovatelná jako „dostatečné dopravní

<sup>17</sup> Srov. nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9).

- spojení“, u ostatních veřejných prostranství na soukromých pozemcích bude třeba naplnit jejich „nutnou potřebu“ jiným, specifickým obsahem.
19. **Varianta 3:** Veřejná prostranství žádnou nutnou potřebu naplňovat nemohou a nelze tedy nikdy obhájit jejich existenci na soukromém pozemku proti vůli jeho vlastníka. Znamená to, že veřejné prostranství na soukromém pozemku se bude nacházet jen tak dlouho, dokud s tím vlastníkem bude souhlasit. Vlastník může veřejné prostranství na svém pozemku kdykoliv zrušit.
  20. Pro každou z těchto výkladových variant lze najít určité argumenty, kterými však nemá smysl tento právní rozbor zahlcovat – jedná se spíše o téma pro akademickou práci. Osobně považuji za nejpřesvědčivější variantu č. 2. Na variantu 1 podle mého odhadu soudy nepřistoupí, protože obecné užívání veřejného prostranství omezuje vlastníka pozemku na jeho vlastnickém právu stejně silně jako obecné užívání účelové komunikace, proto lze těžko obhajovat model, ve kterém by se na jejich trvání na soukromém pozemku uplatňovala mírnější kritéria. Varianta 3 by zase měla dalekosáhlé důsledky pro praxi a mohla by v konečném důsledku vést ke zmrzačení veřejného prostoru, který by se fakticky scvrkl jen na pozemky ve vlastnictví veřejnoprávních korporací (státu, krajů a obcí) bez ohledu na to, zda dohromady tvoří funkční celek (na paměti je přitom třeba mít, že veřejné prostranství, které ztratí napojení na ostatní veřejné prostory, samo logicky postupem času přestává být veřejným prostranstvím).
- ## Doporučení
21. Podívejme se nyní, co z výše uvedených úvah vyplývá pro praxi obcí.
  22. Jestliže určitý vlastník vyjádří (např. v rámci nějakého jednání s obcí) souhlas s užíváním svého pozemku jako veřejného prostranství, měla by obec usilovat o to, aby dal tomuto svému projevu vůle písemnou podobu. Tak bude možno i v budoucnu (např. dojde-li ke změně názoru vlastníka pozemku nebo ke změně v osobě vlastníka) doložit, že došlo k **veřejnému věnování** pozemku. Samozřejmě je ale potřeba počítat s tím, že na požadavek obce na písemný souhlas s veřejným užíváním pozemku může vlastník reagovat požadavkem, aby se obec na oplátku zavázala pozemek udržovat, uzavřela s ním nájemní smlouvu apod.
  23. Pokud jde o sporný znak nutné (sídelní) potřeby, především se mi jeví z právního hlediska jako vhodné, aby ve strategických dokumentech obce byla veřejná prostranství rozdělena na nezbytná a na postradatelná (případně i členěna podle podrobnější hierarchie). Při analýze jednotlivých klíčových veřejných prostranství pro účely tvorby generelu by se měl autor vždy pokusit definovat při této příležitosti, v čem spočívá jejich **nezbytnost pro sídlo jako celek** (jaká je pozice a význam daného veřejného prostranství v celé síti veřejných prostranství, jak širokému okruhu obyvatel slouží, jaké úlohy v daném místě plní, nakolik je mohou v případě nouze suplovat jiná veřejná prostranství, zda se v okolí vůbec nacházejí podobně využitelná veřejná prostranství a v jaké vzdálenosti apod.). Tyto úvahy tak může mít obec již připraveny a odborně podloženy pro případ, že by o právní status určitého pozemku vznikl v budoucnu spor.
  24. Pro případ, že by se v judikatuře prosadila třetí výše popsaná výkladová varianta, doporučuji veškerá klíčová a pro obec nezbytná veřejná prostranství **promítnout** jako stávající do **územně plánovací dokumentace**. Ačkoliv územní plán sám o sobě není rozhodující pro posouzení, zda se na určitém pozemku nachází veřejné prostranství (srov. první část právního rozboru, kapitola „Územní plán“), dalo by se možná v budoucnu argumentovat tím, že zahrnutím daného veřejného prostranství jako stávajícího do územního plánu byla vůle vlastníka „zakonzervována“. Tím, že nepodal proti územnímu plánu námitky, dal najevo, že i v budoucnu se zachováním veřejného prostranství na svém pozemku počítá. Tato právní konstrukce je značně křehká, ale protože nelze předvídat, jakým směrem se judikatura v budoucnu vydá, doporučuji si pro ni z opatrnosti připravit půdu právě pomocí nástrojů územního plánování.



## OMEZENÍ A KOMPENZACE VLASTNÍKŮ VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ

25. V této druhé kapitole se pouze letmo dotkneme otázek, na základě jakých právních předpisů je ve svém vlastnictví omezen vlastník pozemku pod veřejným prostranstvím a jakými způsoby může a jakými naopak nesmí svůj pozemek využívat. Věnovat se však budeme zejména kontroverzní otázce kompenzace za tato omezení.

### Omezení vlastníka veřejného prostranství

26. Je nepochybné, že existence veřejného prostranství jakožto veřejného statku vlastníka pozemku významně omezuje ve výkonu jeho vlastnického práva. Za normálních okolností má vlastník pozemku právo sám určovat, zda bude moci předmět jeho vlastnictví užívat ještě někdo další a pokud ano, v jakém rozsahu. Veřejný statek však může užívat obvyklým způsobem kdokoliv a vlastník pozemku **musí obecné užívání strpět**, tj. nesmí mu svým konáním nijak bránit. Tato povinnost není sice v zákoně výslovně zakotvena, vyplývá však z povahy veřejného statku<sup>18</sup> a bude tak zpravidla bránit vlastníkově, aby získal potřebná úřední povolení, bude-li chtít svůj pozemek zastavět, začít jej zemědělsky obdělávat apod. V případě dálnic, silnic a místních komunikací jsou dokonce určité povinnosti, zejména **povinnost strpět ochranné zásahy**, stanoveny i vlastníkům pozemků sousedních, které veřejným prostranstvím nejsou.<sup>19</sup> U jiných veřejných prostranstvích by povinnost vlastníků sousedních pozemků strpět užití jejich pozemku za účelem údržby veřejného prostranství snad bylo možno dovodit z občanského zákoníku<sup>20</sup> – jednalo by se však o výkon běžného sousedského práva, nikoliv o institut specifický pro veřejná prostranství jako veřejný statek.

<sup>18</sup> U pozemních komunikací je výslovně zakotveno právo každého na jejich bezplatné obecné užívání (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a tomuto právu pak nevyhnutelně odpovídá povinnost každého zdržet se zásahů do tohoto veřejného subjektivního práva. U veřejných prostranstvích výslovné zakotvení této povinnosti chybí, což může být dalším argumentem pro třetí výše nastíněnou variantu, totiž že veřejná prostranství na soukromých pozemcích mohou existovat jen, dokud souhlas vlastníka pozemku s jejich existencí trvá. V tomto rozboru však vycházím z výše popsané varianty druhé.

<sup>19</sup> § 35 zákona o pozemních komunikacích.

<sup>20</sup> § 1021 občanského zákoníku.

27. Sporná může být otázka, zda má vlastník pozemku s veřejným prostranstvím povinnost sám aktivně jednat, tedy **zajistit možnost užívání veřejného prostranství** tam, kde je jeho užívání omezeno v důsledku vnějších vlivů. Jinými slovy, musí vlastník učinit nějaká opatření, jestliže např. v důsledku živelné pohromy vznikne na jeho pozemku díra bránící průchodu po veřejném prostranství? Některé situace tohoto druhu bude možné řešit podle veřejného práva – např. chátrající podloubí ohrožující chodce by měl nařídít zajistit stavební úřad na základě obecné povinnosti udržovat svou stavbu v takovém stavu, aby neohrožovala druhé.<sup>21</sup> Na jiné situace zase dopadne obecná prevenční povinnost stanovená v právu soukromém – například odstranění chátrajícího stromu ohrožujícího návštěvníky parku<sup>22</sup> může nařídít vlastníkově, který takový zásah odmítá, jedině soud.<sup>23</sup> Může se ovšem také stát, že převáží názor, že všechna veřejná prostranství na svém území (i ta na soukromých pozemcích) by měla na základě § 35 občanského zřízení udržovat v řádném a bezpečném stavu obec, který se občas objevuje v judikatuře. Tento náhled je nicméně předmětem kritiky některých odborníků jako nedostatečně odůvodněný.<sup>24</sup>

28. Pro situace, kdy žádná škoda uživatelům veřejného prostranství nehrozí, pouze je jeho užívání v důsledku chátrání nebo vnějších vlivů zkomplikováno či znemožněno a vlastník zůstává nečinný, český právní řád po mém soudu žádné uspokojivé řešení nenabízí. Určitý náznak se vyskytuje pouze v § 27 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a týká se zimní údržby chodníků. Odborná literatura však dospívá k závěru, že tam vymezenou povinnost úklidu chodníků nelze vztahovat na osoby soukromého práva, ale pouze na veřejnoprávní subjekty.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> § 139 stavebního zákona.

<sup>22</sup> Veřejné právo nabízí pro tyto situace pouze zjednodušený režim v případě, že se vlastník sám dobrovolně rozhodne nebezpečí odstranit – srov. § 8 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>23</sup> Srov. § 2901 občanského zákoníku, podle něhož vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, má povinnost zakročit na ochranu jiného každý, kdo vytvořil nebezpečnou situaci nebo kdo nad ní má kontrolu, ve spojení s § 2903 odst. 2 občanského zákoníku, který stanoví, že při vážném ohrožení může ohrožený požadovat, aby soud uložil vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící újmy. V úvahu by přicházela i svépomoc obce podle § 14 občanského zákoníku, přičemž odpovědnost za škodu vzniklou takovým zásahem vlastníkově stromu by mohla vyloučit situace krajní nouze ve smyslu § 2906 občanského zákoníku.

<sup>24</sup> Srov. MAZÁNEK, D. K problematice péče o vegetaci v průjezdním úseku silnice či dálnice a odpovědnosti za škodu způsobenou touto vegetací, Právní rozhledy, 2014, č. 22 a tam citovaná judikatura.

<sup>25</sup> ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014. (v tisku)

29. Mimořádně kontroverzní a v odborné literatuře prakticky neřešená je otázka zvláštního užívání veřejného prostranství, které se nachází na pozemku osoby soukromého práva. Žádný zákon nestanovuje, že by ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství bylo třeba úřední povolení. Neplatí to dokonce ani v oblasti pozemních komunikací, kde je rozhodnutí silničního správního úřadu podmínkou pouze pro zvláštní užívání dálnic, silnic a místních komunikací,<sup>26</sup> které musí být podle zákona ve vlastnictví veřejnoprávních korporací.<sup>27</sup> U účelových komunikací, které jediné mohou být též ve vlastnictví osob soukromého práva, zákon o pozemních komunikacích žádný povolovací režim nestanoví. Stejně tak je tomu u ostatních veřejných prostranství. Znamená to tedy, že povolení zvláštního užívání veřejného prostranství je ponecháno režimu soukromého práva a **právo užívat veřejné prostranství jiným než obvyklým způsobem vzniká na základě smlouvy s vlastníkem pozemku**, na němž se veřejné prostranství nachází. Záleží tudíž na vůli takového vlastníka, zda zvláštní užívání povolí, přičemž se zřejmě může jakožto osoba soukromého práva rozhodovat volně dle své úvahy a zvláštní užívání zakázat bez uvedení důvodu. Pokud se rozhodne smlouvu se zájemcem uzavřít, závisí opět jen na jeho rozhodnutí, zda (někomu) povolí zvláštní užívání bezplatně, nebo bude (od jiného) za jeho umožnění požadovat platbu v podobě nájemného či jiného plnění.<sup>28</sup> Tím samozřejmě není dotčeno právo obce vyměřit zájemci (navíc) za zvláštní užívání veřejného prostranství místní poplatek, pokud jej má obecně závaznou vyhláškou zaveden. Soukromoprávní režim zvláštního užívání má navíc i ten důsledek, že sám vlastník pozemku s veřejným prostranstvím může toto prostranství podle stávající právní úpravy (která mlčí) užít zvláštním způsobem kdykoliv a v jakémkoliv rozsahu.
30. Tento právní režim nepovažuji za ideální, neboť na (libo)vůli vlastníka pozemku, který je osobou soukromého práva, se zde ponechává rozhodování otázek, které mají veřejnoprávní dosah. Je nepochybné, že zvláštní užívání se může za určitých okolností dostat do konfliktu s obecným užíváním veřejného prostranství a omezit jej, což může

<sup>26</sup> § 25 zákona o pozemních komunikacích

<sup>27</sup> § 9 zákona o pozemních komunikacích

<sup>28</sup> Ministerstvo vnitra uvádí, že právo zvláštního užívání je založeno zaplacením poplatku za zvláštní užívání a že obec vyměřením poplatku vlastně vydává konkludentní povolení k jeho užívání (Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2009: *Postup obce při vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání veřejného prostranství*). Tuto úvahu však nepovažuji za přesvědčivou, protože obec nemá nikde vymezeno oprávnění zvláštní užívání zakázat, pokud s ním nesouhlasí (např. tím, že by odmítla poplatek vyměřit a „tiché povolení“ by nevzniklo).

vyvolávat rozpor s veřejným zájmem. Proto by podle mého názoru bylo záhodno, aby si veřejná moc udržela kontrolu nad tím, kdo a za jakých podmínek smí užívat veřejné prostranství zvláštním způsobem. Jediný způsob, jak toho za současného stavu právní úpravy dosáhnout, je **svěřit pravomoc vydávat povolení ke zvláštnímu užívání veřejných prostranství obecnímu úřadu**, a to obecně závaznou vyhláškou obce. To učinily v jedné své vyhlášce Mariánské Lázně a Ústavní soud proti této úpravě neměl žádné výhrady.<sup>29</sup> Pro úplnost však nutno podotknout, že v judikatura Ústavního soudu v této otázce je rozkolísaná a nelze předvídat, kam se v budoucnu vydá, protože v dřívějších nálezech byla podobná úprava naopak důvodem ke zrušení příslušného ustanovení obecně závazné vyhlášky, jelikož Ústavní soud konstatoval, že obec zde překročila zákonné zmocnění a reguluje oblast výkonu státní správy upravenou již ustanovením § 25 zákona o pozemních komunikacích.<sup>30</sup> Také ministerstvo vnitra obcím tento postup nedoporučuje, byť z jiných, naprosto pragmatických, důvodů. Má totiž obavy z komplikací spojených se správním řízením o (ne)udělení povolení ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství,<sup>31</sup> přičemž právě ministerstvo by bylo pravděpodobně odvolacím orgánem v těchto řízeních.

31. Přes výše uvedené spory mám za to, že tento model může být funkční a projednání žádosti zájemce o zvláštní užívání veřejného prostranství ve správním řízení před obecním úřadem by umožnilo vhodně vyvážit zájmy soukromé a veřejné. V odůvodněných případech by bylo možno žádost zamítnout, samozřejmě při dodržení zásad předvídatelnosti, rovného zacházení apod. Proto přinejmenším do doby, než se Ústavní soud jasně vysloví, že taková úprava je nepřipustná, doporučuji, aby obec povolovací režim pro zvláštní užívání veřejných prostranství v obecně závazné vyhlášce zavedla. Jen pro zajímavost uvádím, že v tomto modelu by právo zvláštního užívání veřejného prostranství bylo podle mého názoru založeno povolením obecního úřadu. Buď přímo v tomto povolení, nebo na jeho základě by pak bylo možno vyměřit místní poplatek. Bylo by již na zájemci o zvláštní užívání, aby si následně upravil právní vztahy též s vlastníkem pozemku pod veřejným prostranstvím formou nájemní nebo jiné smlouvy v režimu soukromého práva. Pokud by tak neučinil, nehrozil by mu žádný

<sup>29</sup> Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

<sup>30</sup> Srov. zrušení části obecně závazné vyhlášky města S. nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2008, sp. zn. Pl.ÚS 38/97, nebo obdobný postup vůči obci Těrlicko v nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.

<sup>31</sup> Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2009: *Postup obce při vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání veřejného prostranství*.

úřední postih, avšak vlastník pozemku by jej mohl úspěšně žalovat u soudu, aby se buď užívání jeho pozemku zdržel, nebo aby mu alespoň vydal bezdůvodné obohacení ve výši nájemného. Vlastník pozemku s veřejným prostranstvím by samozřejmě o povolení zvláštního užívání musel žádat obecní úřad stejně jako kterýkoliv jiný zájemce. Tyto úvahy jsou však zatím povýtce teoretické.

32. Jen pro úplnost doplňuji, že podle stávající judikatury **nelze po vlastníkovu pozemku s veřejným prostranstvím požadovat místní poplatek za zvláštní užívání tohoto veřejného prostranství**.<sup>32</sup> Někteří odborníci však s tímto názorem nesouhlasí a uvádějí, že zatímco nájemné za zvláštní užívání představuje v podstatě náhradu za omezení vlastníka v možnosti svůj pozemek užívat, místní poplatek je kompenzací za vyloučení veřejnosti z jeho (obecného) užívání a tudíž není důvod, proč by měl být vlastník pozemku jeho placení zproštěn.<sup>33</sup> Tento názor se však v praxi neprosadil a většina obcí z opatrnosti a v souladu s judikaturou vlastníky pozemků v obecních vyhláškách od poplatku osvobozuje.

### Kompenzace za omezení vlastnického práva

33. V předchozí části jsme si ukázali, že vlastník pozemku s veřejným prostranstvím je na svém vlastnickém právu značně omezen. Nejvýraznější zásah do jeho práva představuje povinnost strpět obecné užívání veřejného prostranství kdykoliv a kýmkoliv. V judikatuře se objevují dva pohledy na toto omezení:
- Ústavní soud ve své judikatuře k pozemním komunikacím nahlíží na tuto situaci tak, že jde o dobrovolné omezení vlastnického práva, proto za ně žádná náhrada nepřísluší.<sup>34</sup> Vlastník tím, že svůj pozemek věnoval veřejnému užívání, se vzdal ze své vůle části svého vlastnického práva. Nejde proto o vyvlastnění a o kompenzaci nemůže být řeči.
  - Nejvyšší soud naproti tomu – ačkoliv z jeho judikatury vyplývá, že je s teorií veřejného věnování taktéž obeznámen a ztotožňuje se s ní – setrvale přiznává právo na vydání bezdůvodného obohacení žalobcům, kteří se dožadují kompenzace za omezení svého vlastnického práva existencí

veřejného prostranství na svém pozemku.<sup>35</sup> Ještě překvapivější je, že povinnost vyplatit toto bezdůvodné obohacení (ve výši obvyklého nájmu) ukládá Nejvyšší soud vždy obci, na jejímž území se sporné veřejné prostranství nachází (s odůvodněním, že jí svědčí právo obecného užívání). Přinejmenším ve dvou případech odmítl Ústavní soud usnesením ústavní stížnost proti těmto rozsudkům.<sup>36</sup>

34. Tyto dva judikaturní přístupy jsou vzájemně jen těžko slučitelné (ačkoliv se zdá, že Ústavní soud zastává střídavě oba). Můžeme se důvodně ptát, jaký je rozdíl mezi náhradou za nucené omezení vlastnického práva veřejnou mocí dle čl. 11 Listiny a nárokem na vydání bezdůvodného obohacení vůči tomu, kdo má z cizího majetku prospěch dle občanského zákoníku. Dovedu si představit pouze jednu myšlenkovou konstrukci, která by mohla oba protichůdné názory propojit do jednoho celku. Vyjít by bylo třeba z toho, že samotný vznik veřejného prostranství není vyvlastněním, nýbrž veřejným věnováním, proto může veřejné prostranství na soukromém pozemku i bez poskytnutí náhrady platně vzniknout a – co je podstatné – nelze je následně svévolně zrušit. Tím je zajištěno trvání sítě veřejných cest i historicky ustálených veřejných prostranství, byť by se nacházela na pozemcích soukromých osob. Náhrada za vyvlastnění se tedy neposkytuje, neboť se o vyvlastnění nejedná. Přitom však náhradu za užívání předmětu vlastnictví – tedy za to, že veřejné prostranství omezuje trvale vlastníka v dispozici s jeho majetkem – lze vysoudit dodatečně, neboť jde z jeho strany již o plnění bez právního důvodu. Ovšem existencí veřejného prostranství na daném pozemku to již právně otřást nemůže. I tak si ale lze klást otázku, zda by povinným k vydání bezdůvodného obohacení měla být skutečně obec, či spíše stát jako nositel veřejného zájmu na obecném užívání všech veřejných prostranství.<sup>37</sup>
35. Předchozí odstavce představuje však spíše zoufalý pokus dát rozkolísané judikatuře nějaký smysl. Ve skutečnosti se domnívám, že v budoucnu bude muset jednoznačně převážit jeden nebo druhý přístup – buď jde o trvalé veřejné věnování a tím je i do budoucna založen právní důvod pro užívání pozemku kýmkoliv (tudíž náhrada za ně nepřísluší), nebo se fakticky jedná o vyvlastnění a náhrada je podmínkou jeho legitimacy. Jinými slovy, judikatura Ústavního soudu ke vzniku účelových komunikací

<sup>32</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, č. 211/2005 Sb.

<sup>33</sup> Srov. Vít, O. Zpoplatnění veřejného prostranství, in: Právní rádce 8/2008

<sup>34</sup> Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9).

<sup>35</sup> Zřejmě poprvé se tak stalo v rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 32 Odo 823/2003, dále srov. judikaturu citovanou níže.

<sup>36</sup> Srov. zejména usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2004 sp. zn. III. ÚS 338/04.

<sup>37</sup> Nejvyšší soud se to snaží vysvětlit v rozsudku ze dne 2. 5. 2012 sp. zn. 28 Cdo 561/2012.

(což jsou, zjednodušeně řečeno, veřejné cesty na soukromých pozemcích) je podle mě s judikaturou Nejvyššího soudu týkající se bezdůvodného obohacení za užívání veřejných prostranství vzájemně neslučitelná. Veřejné věnování pozemku jako veřejného prostranství představuje dobrovolné omezení vlastnického práva, které pokrývá jak vznik, tak i trvání veřejného prostranství. Přiznání jakékoliv náhrady či kompenzace za existenci veřejného prostranství, které platně vzniklo na pozemku osoby soukromého práva (včetně bezdůvodného obohacení v podobě nájmu) by představovalo zásadní zpochybnění celé teorie veřejného věnování, kterou vytvořila již za první republiky judikatura týkající se veřejných cest a která je, jak jsme si výše ukázali, přenositelná na všechna veřejná prostranství.<sup>38</sup>

36. Tento můj náhled ostatně, zdá se, potvrzuje i aktuální vývoj. V odborné literatuře se začínají objevovat kritické reakce na judikaturu Nejvyššího soudu k bezdůvodnému obohacení<sup>39</sup> a také Ústavní soud se již v jednom svém nálezu nechal slyšet (byť zatím pouze „nezávazně“, nad rámec nutného odůvodnění), že judikatura Nejvyššího soudu by měla být v budoucnu překonána.<sup>40</sup>

## Doporučení

37. Vlastník veřejného prostranství má v první řadě povinnost strpět jeho obecné užívání ostatními osobami. Povinnost jeho údržby a péče o něj mu však zákon neukládá a na rozdíl od povinnosti strpět obecné užívání nevyplývá ani z logiky věci (vždyť například za první republiky se o sjízdnost a schůdnost veřejných cest na soukromých pozemcích musely starat obce). Doporučuji tedy, aby se obec buď sama ujala péče o všechna veřejná prostranství na svém území (s ohledem na povinnosti vymezené v § 35 obecního zřízení), nebo aby se smířila s tím, že stav veřejných prostranství bude závislý na ochotě jejich vlastníků udržovat je. Pouze v případě, že by vlastník zanedbal stav veřejného prostranství natolik, že vznikne nebezpečná situace ohrožující jeho uživatele a tudíž zjevně narušující veřejný zájem, bylo by podle mě možné vlastníka přinutit, aby konal, a to nejčastěji rozhodnutím stavebního úřadu (v případě stavebních

závad či chátrání stavby), případně cestou soudní (jednalo by se však zřejmě o první kauzu svého druhu).

38. Vlastník sám má právo své veřejné prostranství užívat nejen obecným, ale i zvláštním způsobem (dokonce převládá názor, byť podle mě neodůvodněný, že by za zvláštní užívání svého veřejného prostranství neměl ani platit obci místní poplatky). Má také právo rozhodnout se, zda jiné osobě umožní zvláštní užívání veřejného prostranství a zda a jaký od ní bude za zvláštní užívání vybírat nájem či jinou platbu. Právo užití veřejného prostranství zvláštním způsobem tudíž podle současné právní úpravy vzniká projevem vůle jeho vlastníka (nejčastěji uzavřením nájemní smlouvy). Protože zvláštní užívání se může často dostat do kolize s obecným užíváním, doporučuji, aby obec v obecně závazné vyhlášce o místním poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství stanovila, že zvláštní užívání povoluje obec v samostatné působnosti, a to formou rozhodnutí vydaného obecním úřadem. Obec však musí počítat s tím, že judikatura Ústavního soudu k této otázce zatím není ustálená. Pokud by ministerstvo vnitřní obecně závaznou vyhláškou napadlo, doporučuji argumentovat nálezem Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06, kde podobná úprava obstála (byť obecní vyhláška byla zrušena z jiných důvodů).
39. Veřejné prostranství vzniká věnováním ze strany vlastníka, jedná se tedy o dobrovolné zřeknutí se výkonu části svého vlastnického práva. Proto za výše uvedená omezení vlastníkovu podle mého názoru nepřísluší žádná finanční kompenzace. Obecné užívání veřejného prostranství nezakládá bezdůvodné obohacení ani uživatelů samotných, ani jiného subjektu (obce, státu). Bohužel, Nejvyšší soud to zatím vidí jinak a setrvale přiznává vlastníkům veřejných prostranství nárok na vydání bezdůvodné obohacení vůči obcím, a to nejen v případech zastavení pozemku neoprávněnou stavbou např. místní komunikace (kde by nějaká forma narovnání jistě byla vhodná), ale i v případech veřejných prostranství typu park apod. Obce by tudíž měly podle mého názoru i nadále ve sporech s vlastníky pozemků, na nichž se nachází veřejné prostranství, usilovat o dotážení kauzy k nejvyšším soudním instancím, protože jedině tak se může tato složitá právní otázka definitivně rozetnout. Doporučuji přitom argumentovat nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9), sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (č. 211/2005 Sb.) a zejména sp. zn. I. ÚS 581/14 ze dne 1. 7. 2014.

<sup>38</sup> Výjimkou v tomto směru by mohlo být pouze neoprávněné zastavení pozemku stavbou dálnice, silnice či místní komunikace, ale i to by se spíše než žalobou na bezdůvodné obohacení mělo řešit žalobou na vypořádání vlastnických vztahů, příp. vyvlastněním pozemku podle § 17 zákona o pozemních komunikacích.

<sup>39</sup> srov. MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: Veřejné právo a právo soukromé. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2014 (v tisku)

<sup>40</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14.

## JUDIKATURA:

### Ke vzniku a užívání veřejného prostranství

1. Ústavní soud respektuje konkretizaci sociální závaznosti vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny a čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, dle něhož právo na ochranu majetku nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Takové zákonné úpravy platí i v České republice, i když omezení užívání majetku v souladu s obecným zájmem v občanském zákoníku i jiných zákonech nemají - a vzhledem k rozmanitosti okolností ani nemohou mít - povahu inventáře jednotlivě konkretizovaných povinností, nýbrž povinností sice obecně formulovaných, avšak přiměřeně interpretovatelných. **(Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 11/01)**
2. I. Označení soukromé nemovitosti (pozemku ve vlastnictví třetí osoby) za veřejné prostranství obecně závaznou vyhláškou obce nemůže být dááno na roveň vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva (ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), a to z toho důvodu, že práva a povinnosti vlastníka takového prostoru nejsou jeho prohlášením za veřejné prostranství přímo nijak dotčena. Příslušná obecně závazná vyhláška pouze deklaruje již existující stav. (...) Obec vystupuje ve smyslu čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR jako veřejnoprávní korporace, jejímž úkolem je chránit zájmy svých občanů a zájem veřejný.  
  
II. Právní závěr, podle něhož by byl vlastník pozemku povinen platit poplatky za zvláštní užívání svého pozemku, který byl jako veřejné prostranství označen obecně závaznou vyhláškou obce, by mohl být, podle okolností, v rozporu s ústavní ochranou vlastnictví. V takovémto případě by totiž došlo ke zpoplatnění výkonu vlastnického práva veřejnou mocí. Umístí-li tedy např. vlastník pozemku, označeného za veřejné prostranství, na svůj pozemek reklamní zařízení (což je jeden z příkladů tzv. zvláštního užívání veřejného prostranství, uvedený v taxativním výčtu § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb.), neměl by zásadně být subjektem poplatkové povinnosti za zvláštní užívání veřejného

prostranství. **(Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, č. 211/2005 Sb.)**

3. I. Zákonné zmocnění k tomu, aby obec závaznou vyhláškou zakázala činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, obsažené v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích je limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat na „některá veřejná prostranství v obci“. (...) Posuzované ustanovení vyhlášky ale mezi veřejná prostranství výslovně zahrnuje rovněž čekárny, dětská hřiště, odpočívadla, dlážděné a travnaté plochy, venkovní schodiště a terasy, a to bez korektivu jejich obecného užívání. Jde o prostory a místa, která nemusí být veřejně přístupná a způsob jejich využití pro veřejné účely závisí na vůli a rozhodnutí jejich vlastníka či provozovatele. Výčet je dokonce pouze demonstrativní (arg. slovy: „... apod.“). Takové rozšíření pojmu obecně závaznou vyhláškou nemůže Ústavní soud akceptovat. Za ústavně konformní by v kontextu posuzované věci považoval leda takové vymezení, kdy by v obecní vyhlášce bylo v intencích § 34 zákona o obcích pouze upřesněno, o jaké další prostory, které jsou přístupné každému bez omezení, se konkrétně jedná.  
  
II. Obec zavedla zvláštní povolovací režim pro užívání veřejného prostranství jiným způsobem, než pro který je určeno, a vypočetla povinnosti osob, kterým bylo zvláštní užívání povoleno. Ústavní soud zde souhlasí s navrhovatelem, že obec takto ukládá povinnosti bez zákonného zmocnění, což je nepřipustné. Obecně je povolování zvláštního užívání veřejného prostranství výkonem státní správy upraveno zvláštními zákony, kam obce svými vyhláškami zasahovat nemohou. Odchylnou úpravu nezavádí ani § 25 zákona o pozemních komunikacích, na který předmětné ustanovení vyhlášky v poznámce pod čarou odkazuje. Ke zvláštnímu užívání, které toto ustanovení zákona vymezuje jako užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny, je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu. Zákon dále upravuje podrobnosti týkající se vydávání, změn a odnímání povolení a vypočítává činnosti, které jsou zvláštním užíváním pozemních komunikací. Pro regulaci obecně závaznou vyhláškou žádný prostor dán není. **(Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06)**
4. Stanoví-li čl. 7 v odst. 1 vyhlášky, že užívat veřejné prostranství nad obvyklou míru nebo k jinému než určenému účelu je možné jen na základě povolení příslušného odboru městského úřadu, pak každý, komu bylo povoleno toto zvláštní užívání, je může užívat v rozsahu tohoto povolení; stanovení dalších, blíže neurčitých omezení (používat

veřejné prostranství tak, aby bylo „co nejméně“ odnímáno svému účelu) je v rozporu s požadavkem právní jistoty. Vzhledem k tomu, že podle ustanovení § 58 odst. 3 zákona o obcích může obec zde označeným subjektům uložit pokutu za porušení povinnosti stanovené právním předpisem obce, je neurčitost pojmu v označeném ustanovení vyhlášky nežádoucí natolik, že je dán derogační důvod. **(Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06)**

5. Okolnost, že na cizím pozemku neoprávněně zřízená komunikace byla rozhodnutím správního orgánu zařazena do kategorie místních komunikací, není překážkou tomu, aby se vlastník pozemku domáhal jejího odstranění v režimu soukromého práva (§ 126, § 135c ObčZ). **(Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 4. 2011, č. j. 20 Co 450/2008-148)**
6. Stavba kiosku, zahrnující venkovní stavebně upravený prostor pro poskytování služeb, je zvláštním užíváním veřejného prostranství, které podléhá poplatkové povinnosti podle § 4 zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. **(Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 9. 9. 1998, čj. 10 Ca 154/98-21)**
7. Z dikce § 4 odst. 1 věty první zákona o místních poplatcích je zřejmé, že pojem "zvláštní užívání" ve smyslu výše uvedeném je pojmem sui generis, který nelze ztotožňovat s vymezením tohoto pojmu z pohledu právní teorie. Obsah pojmu "zvláštní užívání" je teorií zásadně spojován s užíváním veřejných statků na základě předcházejícího individuálního správního aktu (povolení, kterým se též stanoví jeho rozsah, doba, podmínky, apod., a to způsobem, který vylučuje současné užívání téhož předmětu jinou osobou, nebo by pro ni znamenal alespoň omezení nad míru obvyklou). Pro vznik zvláštního užívání ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích však nemusí být nutně splněna ani jedna z těchto podmínek. Nelze se proto při interpretaci předmětného ustanovení opřít o právní teorii, a je tak nutno vycházet výlučně z jeho dikce. **(Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2000, č. j. 29 Ca 92/99-37)**
8. I. Ne každé veřejné prostranství je při zvláštním užívání zatíženo místním poplatkem za užívání veřejného prostranství. Naproti tomu žádné ustanovení zákona o místních poplatcích nepřičítalo právní relevanci subjektu, jemuž vlastnické právo k takovým prostorům přístupným každému bez omezení a obcí za veřejné prostory označeným náleží. Jinými slovy řečeno, z žádného ustanovení obecně závazného právního předpisu nebylo možné dovodit zákaz označení určitého prostranství přístupného bez

omezení každému za veřejné proto, že vlastnické právo k němu svědčí fyzické či právnické osobě.

II. Dovětek zákonodárce "...tedy sloužící obecnému užívání, ..." obsažený v § 34 obecního zřízení není samostatným zákonným znakem veřejného prostranství. Obsahově (významově) nic nemění na základním zákonném požadavku přístupnosti prostoru každému bez omezení, protože již možností volného přístupu neomezeného okruhu uživatelů na určitý prostor potenciálně slouží takový prostor k obecnému užívání. Jde tedy pouze o vyjádření téhož jinými jazykovými prostředky. *(Pozn. autora: Tento závěr je podle mého názoru v rozporu s judikaturou k pozemním komunikacím, která setrvale uvádí, že pouhý fakt, že pozemek nebyl např. oplocen, nestačí sama o sobě ke konstatování o veřejném věnování takového pozemku obecnému užívání. Rozhodující je, zda byl pozemek třetími osobami s tichým souhlasem vlastníka skutečně užíván – srov. např. rozsudek NSS č. j. 1 As 76/2009-60, publ. pod č. 2028/2010 Sb. NSS.)*

III. Jak zákazovou tabulí, tak barevné označení v jinak zcela plošně i výškově souvislé dlažbě nelze považovat za dostatečný a pro každého zcela zřetelný mechanismus zamezení přístupu na pozemek vlastníka, zejména když bezprostředně navazuje na veřejné prostranství, nehledě na to, že sám žalobce při jednání poukazoval na okolnost, že po dobu 80 let, kdy jeho předci postavili objekt, se stav pozemku nijak nezměnil. **(Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 6. 2006, č. j. 57 Ca 37/2004-105)**

9. Konání shromáždění na veřejných prostranstvích pravidelně přináší určitě nesnáze těm, kteří se jich neúčastní, zejména co se týče volného pohybu. Avšak pouze tyto nesnáze zásadně nemohou být důvodem pro zákaz shromáždění. **(Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2007, č. j. 8 Ca 369/2006-32)**

### K bezdůvodnému obohacení

10. Bezdůvodně se na úkor žalobce obohacuje žalovaný, pokud užívá bez nájemní smlouvy pozemky žalobce, na nichž právní předchůdce žalovaného v tzv. „Akci Z“ provedl parkové úpravy a v souladu s územním plánem tyto pozemky začlenil do lesoparku. **(Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 32 Odo 823/2003)**

11. Obec nemá podle ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, právo na to, aby vlastník pozemku, který je součástí veřejného prostranství, strpěl jeho bezplatné užívání. Obci vzniká bezdůvodné obohacení plněním bez právního důvodu, není-li užívání takového pozemku upraveno smlouvou mezi jeho vlastníkem a obcí. **(Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. 32 Odo 872/2003)**
12. Prohlásil-li stěžovatel předmětné pozemky za veřejná prostranství a tyto pozemky stěžovatel, resp. jeho prostřednictvím obyvatelé Statutárního města České Budějovice užívali ke své každodenní rekreaci bez toho, že by stěžovatel měl k těmto pozemkům právní titul, který by ho opravňoval tyto pozemky užívat, a stěžovatel náhradu za užívání neplatil, učinily obecné soudy správný závěr o tom, že na straně stěžovatele dochází k bezdůvodnému obohacení ve smyslu ust. § 451 obč. zák., neboť předmětné pozemky užívá bez právního důvodu. Obecné soudy správně dovodily, že nárok Ing. arch. H. na zaplacení náhrady za omezení užívání jejich pozemků z titulu bezdůvodného obohacení ve smyslu ust. § 451 obč. zák., vzniklý začleněním předmětných pozemků tvořících součást parku Stromovka mezi veřejná prostranství určená ke každodenní rekreaci občanů města, je nárokem občanskoprávním, a námitka stěžovatele, že nároky Ing. H. je třeba posuzovat pouze dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je nedůvodná, neboť účelem zák. č. 114/1992 Sb., ze kterého vyplývají s ohledem na ochranu přírody a krajiny pro vlastníky, uživatele a další subjekty vymezených pozemků určité povinnosti, je úprava jiných vztahů, než občanskoprávních. **(Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2004 sp. zn. III. ÚS 338/04)**
13. Obci vzniká bezdůvodné obohacení plněním bez právního důvodu, pokud není užívání pozemku, který je součástí veřejného prostranství a je ve vlastnictví jiného subjektu, upraveno např. smlouvou mezi vlastníkem pozemku a obcí. Ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nezakládá právo obce, aby vlastník pozemku, který je součástí veřejného prostranství, strpěl jeho bezplatné užívání. **(Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. 33 Odo 1253/2005)**
14. Není-li v občanskoprávní rovině (např. smlouvou) upraveno obecné užívání veřejného prostranství, zahrnující i jen z části pozemky vlastnický náležející třetí osobě, má to za následek vznik bezdůvodného obohacení na straně obce plněním bez právního důvodu, neboť i když existuje právní důvod užívání veřejného prostranství, nejde o titul, podle kterého by obci vzniklo oprávnění, aby takové plnění ze strany třetí osoby (strpění užívání jejího majetku) bylo poskytováno bezplatně. Navíc jestliže podle § 128 odst. 2 obč. zák. lze ve veřejném zájmu věc vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit, pouze nelze-li dosáhnout účelu jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu, pak by obecné užívání veřejného prostranství zahrnujícího i pozemky soukromé osoby znamenalo ve svých důsledcích vyvlastnění bez náhrady. Pokud předmětné pozemky nebyly ve veřejném zájmu vyvlastněny, je žalobkyně jako jejich vlastník povinna strpět omezení vlastnického práva tím, že její pozemky jsou užívány pro potřebu všech jako veřejné prostranství, ale za náhradu. **(Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. února 2006 sp. zn. 33 Odo 396/2004)**
15. I. Jestliže žalovaný je vlastníkem pozemní komunikace postavené na pozemcích žalobců, k jejichž užívání nemá žádný právní titul, jedná se o užívání věci bez právního důvodu, což je jedna ze skutkových podstat vzniku bezdůvodného obohacení (§ 451 odst. 2 obč. zák.). Obohacení pak spočívá v tom, že žalovaný užívá věc ve vlastnictví žalobců, čímž nepochybně získává majetkový prospěch, a je nerozhodné, zda ve svém vlastním či veřejném zájmu. Nejedná se jen o to, zda-li je tento díl pozemku zastavěn pozemní komunikací či nikoliv, nýbrž i o to, zda jej lze považovat za část nezbytnou k její konstrukci a následnému provozu. V daném případě je zcela zřejmé, že pozemky tvořící vnitřní část křižovatek jsou jejich nezbytnou součástí, neboť bez existence těchto pozemků by bylo vystavení a následný provoz křižovatky (včetně její údržby) jen těžko představitelné. Důležitou roli hraje i to, že pozemek tvořící vnitřní součást křižovatky je pro žalobce téměř nevyužitelný, a to i z důvodu bezpečnostního  
II. Pozemky nacházející se pod pozemními komunikacemi či pozemky s těmito komunikacemi související byly naopak touto stavbou znehodnoceny, když vlastníkem těchto komunikací je ze zákona žalovaný a žalobci nemají k těmto pozemkům přístup a nemohou je užívat. I kdyby byly stavby pozemních komunikací odstraněny, bylo by využití těchto pozemků velmi problematické. Žalovaný tak nemůže argumentovat, že stavbou pozemní komunikace zhodnotil další pozemky žalobců či jejich části. **(Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2009, sp. zn. 28 Cdo 181/2009)**
16. Vlastník pozemku, který byl pozemní komunikací obestavěn (např. trávník ve středu křižovatky), nebo ke komunikaci bezprostředně přiléhá (např. příkop, násep, svah, úzký pruh zeleně) se může dostat do stejné situace jako vlastník pozemku, jemuž jiný znemožnil přístup na jeho pozemek a tím i jeho běžné užívání. Takové pozemky je proto třeba považovat za pozemky užívané vlastníkem komunikace za předpokladu, že jejich obestavění či přilehlost k pozemní komunikaci znemožňuje vlastníkovu užívání

- předmětných pozemků. **(Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2056/2009)**
17. I. Žaloba v souzeném sporu směřuje na vydání bezdůvodného obohacení, jež spočívá v užívání pozemků bez právního důvodu, a to tím, že na těchto pozemcích jsou postaveny pozemní komunikace. Pasivně legitimovaným subjektem tak musí být v tomto případě vlastník dotčených pozemních komunikací, nikoliv uživatel pozemků.
- II. Vlastníkem části předmětných místních komunikací je ve smyslu zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, obec a touto obcí je hl. město Praha, a nikoli městská část, na jejímž území silnice leží. Podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, městská část sice vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících, nicméně toliko spravuje majetek hl. m. P., které je veřejnoprávní korporací. Vlastníkem silnice II. třídy je žalované hl. m. Praha jakožto kraj, což vyplývá z § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a z čl. 1 bodu 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. **(Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 12. 2009, sp. zn. 28 Cdo 1537/2009)**
18. I. Dle čl. 11 odst. 4 Listiny platí "Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu." Pokud tedy dojde ke skutečnému (faktickému) omezení vlastnického práva, jednotlivec má základní právo na náhradu, což se plně vztahuje i na případ posuzované věci. Smyslem čl. 11 odst. 4 Listiny je, aby omezení vlastnického práva jednotlivce, které je v zájmu veřejném, v zájmu společnosti, je rozumné a spravedlivé, bylo jednotlivci vykompenzováno tím subjektem, v jehož prospěch k omezení dochází, tj. společností (skrze stát, obec). Nelze spravedlivě požadovat, aby "náklady" společnosti nesl jen jednotlivec, jehož právní (vlastnická) sféra je omezována.
- II. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02 řešil jinou otázku, a to otázku ústavní konformity normy, která připouští, aby byl za veřejné prostranství prohlášen i soukromý pozemek, bez souhlasu jeho vlastníka, a normy, dle níž obec stanoví povinnost platit poplatek za tzv. zvláštní užívání veřejného prostranství též samotnému vlastníkovi prostoru, který byl za veřejné prostranství prohlášen. **(Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. dubna 2010 sp. zn. II. ÚS 731/10)**
19. I. Je v souladu se zákonem, že obec nahradí veřejnou zeleň nacházející se na pozemcích třetích osob tím způsobem, že koupí a osází jiný pozemek. Zákon sice u obce s takovýmto postupem výslovně nepočítá, ta k němu však může být donucena ekonomickou situací. Je totiž zřejmé, že jednorázová investice do nového pozemku může být pro obec za určitých okolností výhodnější než dlouhodobé placení nájemného (resp. bezdůvodného obohacení), které by byla obec povinna platit v případě, že veřejná zeleň bude zahrnovat i jen část pozemků vlastnický náležejících třetí osobě, což by vedlo ke vzniku bezdůvodného obohacení na straně obce plněním bez právního důvodu.
20. II. Přestože veřejná prostranství (§ 34 zákona č. 128/2000 Sb.) může v rámci zákona užívat kdokoliv (tedy nejen občané dané obce), je však zřejmé, že veřejná prostranství jsou užívána především občany té obce, ve které se nacházejí, a jejich užívání občany jiných obcí (typicky turisty nebo rodinnými příslušníky a přáteli občanů dané obce) je zpravidla spíše příležitostné a pro obec, v níž se veřejné prostranství nachází (resp. pro občany této obce), obvykle i prospěšné. Obec, v níž se veřejné prostranství nachází (a tedy nikoliv Česká republika), je oprávněna vybírat poplatky za (zvláštní) užívání veřejného prostranství [srov. § 1 písm. c) a § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích] a má tedy z existence veřejných prostranství i přímý ekonomický (fiskální) přínos. **(Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 5. 2012 sp. zn. 28 Cdo 561/2012)**
21. I. Otázkou, která je judikaturou stále řešena, je právní postavení vlastníka pozemku, který již byl vydán podle zákona o půdě (eventuálně i na základě jiného restitučního titulu), a který nelze užívat ze stejného důvodu jako v nyní posuzované věci, tedy pro překážku užívání působilci ve prospěch veřejného statku. Nelze tu dovodit, že právnímu subjektu, jemuž vlastnictví či správa veřejného statku svědčí (město, obec), vznikne povinnost realizovat ve prospěch vlastníka pozemku platby z titulu bezdůvodného obohacení, nedojde-li mezi těmito subjekty k dohodě o jiném průběžném řešení existujícího právního stavu (takovým řešením může být například zřízení věcného břemene ve prospěch užívání nemovitosti třetími osobami za úplatu). Jestliže se obec s vlastníkem pozemku o řešení tohoto právního stavu jakkoliv dohodne, nelze takové dohodě (kterou je třeba posuzovat materiálně podle jejího obsahu) a plnění na jejím základě realizovanému upřít právní relevanci. Právní tituly bezdůvodného obohacení však konstantně vycházejí ze zákonné úpravy: jsou jimi majetkový prospěch povinného získaný plněním bez právního důvodu, plněním z neplatného právního úkonu, plněním z právního důvodu, který odpadl, plněním za jiného či majetkový prospěch získaný z nepoctivých zdrojů (§ 451 a násl. občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., § 2991



a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Žádný z těchto právních titulů však v situaci, v níž je restituční vlastník navzdory vydání pozemku zbaven možnosti realizace některého z vlastnických oprávnění, nevzniká. Postrádá logiku, aby měl samosprávný subjekt platit individuálnímu vlastníkovi za užívání nemovitosti, kterou jako veřejný statek užívá blíže neurčený počet osob; právní vztah mezi obcí a vlastníkem nemovitosti má za okolností obdobných nyní projednávané věci přinejmenším převažující povahu veřejnoprávní, nikoli soukromoprávní.

II. Konkrétní nároky však mohou restituentům, jimž byl vydán pozemek, k němuž nemohou vykonávat v plném rozsahu vlastnická oprávnění, vznikat vůči státu. Tento stav je totiž možné vnímat jako faktické vyvlastnění ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 31. 10. 1995 ve věci Papamichalopoulos a další proti Řecku, stížnost č. 14556/89). [...] Žádoucí variantou vyřešení právního vztahu mezi vlastníkem pozemku a subjektem, který vlastní či spravuje veřejný statek, je dohoda o převodu pozemku na tento subjekt za úplatu, jež odpovídá místním podmínkám (obecná, resp. tržní cena). Nepodaří-li se dosáhnout této dohody a vlastník pozemku bude trvat na řešení pro něj nepříznivého stavu, pak je namístě přistoupit k vyvlastnění pozemku, aby se tak vlastníku dostalo náležité zákonné kompenzace za nemožnost realizovat příslušná oprávnění k nemovitosti. Stala-li se tedy vlastníkem trvale veřejně užívaného pozemku osoba oprávněná z restituce, pak by na její žádost mělo být realizováno vyvlastnění; přímočarou cestou by zde ostatně bylo řešení této problematiky zákonem. **(Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14)**

## LITERATURA:

1. FASTR, P., ČECH, J. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy. 11. vyd. Praha: Linde, 2012.
2. KOČÍ, R. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů. 4. vyd. Praha: Leges, 2013.
3. KOČÍ, R. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2011.
4. MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. Veřejné právo a právo soukromé. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014 (v tisku)
5. MAZÁNEK, D. K problematice péče o vegetaci v průjezdním úseku silnice či dálnice a odpovědnosti za škodu způsobenou touto vegetací, Právní rozhledy, 2014, č. 22.
6. SPÁČIL, J. Věcná břemena v návrhu občanského zákoníku, Právním fórum 2011, č. 11
7. VÍT, O. Zpoplatnění veřejného prostranství, in: Právní rádce 8/2008
8. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2009: *Postup obce při vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání veřejného prostranství*
9. Metodika odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra: K problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (s důrazem na otázky vymezení veřejného prostranství)

# ZŘIZOVÁNÍ NOVÝCH VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ

## ÚVOD

1. Předchozí dvě části tohoto právního rozboru byly věnovány pojmu veřejného prostranství obecně a jeho významu v právních předpisech (první část) a dále již existujícím veřejným prostranstvím a jejich znakům, se zaměřením na samovolný vznik veřejného prostranství na soukromém pozemku a jeho důsledkům (druhá část). Tato třetí část se bude zabývat tím, jaké možnosti má obec při **zřizování nových veřejných prostranství**, a to jak na svých vlastních pozemcích, tak na pozemcích jiných osob, které dosud veřejný charakter nemají. Budu se tedy zabývat zejména tím, jaké právní nástroje slouží k cílenému územnímu plánování budoucích veřejných prostranství, jaké parametry musí veřejné prostranství splňovat podle stavebních předpisů a za jakých podmínek lze vymezit nové veřejné prostranství na soukromém pozemku.
2. Hned na začátek poznamenávám, že **ideální scénář tvorby veřejného prostranství** je podle mého názoru takový, že obec sama nejprve získá do svého vlastnictví potřebné pozemky a následně na nich zřídí veřejné prostranství. Platí to tím spíše v současné době, kdy se české občanské právo vrátilo k zásadě, že povrch ustupuje půdě (*superficies solo cedit*), a tudíž veškeré nové stavby (s výjimkou těch, u kterých to zákon výslovně vylučuje) se stávají součástí pozemku, na němž jsou umístěny. Obec, která za současné právní úpravy vybuduje ulici či náměstí na soukromém pozemku, tak fakticky investuje do cizího majetku. Ani varianta, kdy soukromý investor sám na svém pozemku veřejné prostranství zřídí či vybuduje, však není bezproblémová. Jak jsme si ukázali v druhé části tohoto rozboru, takový vlastník může později požadovat kompenzaci za omezení svého vlastnického práva, může sám regulovat zvláštní

užívání „svého“ veřejného prostranství i nejrůznějšími způsoby fakticky omezovat jeho obecné užívání. Byť některým těmto krokům lze bránit právní cestou, jedná se o problémy, které budou zbytečně odčerpávat čas a personální kapacity jak obecního úřadu, tak i orgánů samosprávy.

3. Chápu samozřejmě, že v některých případech jsou obecní prostředky omezené a obec si nemůže dovolit veškeré pozemky potřebné pro veřejnou infrastrukturu v reálném čase vykoupit. Naplnit výše uvedený ideální scénář by tudíž znamenalo odložit rozvoj některých částí obce o celé roky či desítky let, což nemusí být politicky únosné. Jindy zas může získání potřebného pozemku do vlastnictví obce bránit nepřekonatelný odpor jeho vlastníka, který odmítá přistoupit na jakékoliv kompromisní řešení. Proto se v tomto rozboru zabývám i možnostmi zřízení veřejného prostranství na soukromém pozemku. Činím tak ovšem s výhradou, že takovýto způsob zřizování nových veřejných prostranství považuji za **nouzovou variantu**, které by se obec měla snažit všemi prostředky vyhnout.<sup>41</sup> Veřejná prostranství na soukromých pozemcích by se podle mého názoru měla stát postupně pouhým pozůstatkem minulosti, resp. důsledkem dřívější nepoučené pošetilosti.

## VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

4. Než se budu věnovat samotnému zřizování veřejných prostranství, musím nejprve pojednat o tom, jakým způsobem veřejná prostranství plánovat. Na některé otázky spojené se zpracováním veřejných prostranství do územně plánovací dokumentace se však názory odborníků liší a stejně tak se liší praxe jednotlivých měst a obcí. Proto nebude možné dát na ně definitivní odpověď. Pokusím se alespoň načrtnout možnosti a upozornit na možná úskalí.
5. První otázkou je, v jakém dokumentu by měla obec vymezit budoucí veřejná prostranství na svém území. Především je jasné, že stávající a plánovaná veřejná prostranství by měla tvořit vzájemně propojenou síť. Někdy se v této souvislosti hovoří o tom, že veřejná prostranství v obci připomínají do značené míry územní systém

<sup>41</sup> Shodně Dokoupil, J.: Veřejná prostranství v územním plánu města Brna, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013

ekologické stability, že jde o jakýsi ÚSES pro lidi.<sup>42</sup> To přirovnání je velmi trefné, neboť veřejné prostranství, které by nebylo napojeno na žádné jiné veřejné prostranství, ale existovalo by nebo by bylo zřízeno izolovaně uprostřed pozemků nepodléhajících veřejnému přístupu, by si svůj veřejný status nemohlo podržet. Systém veřejných prostranství v obci by tak měl být tvořen pobytovými plochami vhodně propojenými množstvím dopravních koridorů. Jinými slovy, obec, která chce úspěšně kultivovat svůj veřejný prostor, by měla nová veřejná prostranství plánovat tak, aby společně s těmi stávajícími vytvořila ucelený, smysluplný a logicky provázaný celek. Před tím, než začne vytvářet nová veřejná prostranství nebo upravovat ta stávající, se tedy obec neobejde bez toho, že by vytvořila celkovou **konceptci veřejných prostranství**. V ní by měla obsáhnout nejen stávající, ale (v únosné míře podrobnosti) též plánovaná veřejná prostranství, vytvořit jejich hierarchii, popsat jejich účely a vzájemné vazby, stanovit pro ně standardy atd.

6. Vytvoření takové koncepce je úkolem pro urbanisty. Z právního hlediska je nutno zodpovědět otázku, jakou formou by obec měla koncepci veřejných prostranství po jejím dokončení vydat. Má jít o dokument schvalovaný státní správou nebo samosprávou? Měla by se koncepce stát součástí územně plánovací dokumentace nebo má spíše existovat samostatně mimo ni, např. v podobě usnesení zastupitelstva? Které nástroje územního plánování jsou pro uvedení koncepce veřejných prostranství v život nevhodnější?
7. Domnívám se, že nevhodnějším formátem pro celkovou koncepci veřejných prostranství by bylo **usnesení zastupitelstva obce**, jehož by koncepce byla přílohou.<sup>43</sup> Je tomu tak proto, že usnesení zastupitelstva nemá předepsaný obsah a nic tedy nebrání tomu, aby zastupitelstvo přijalo vskutku komplexní koncepční dokument. Oproti územnímu plánu jde o obsahově volnější formu a lze tedy řešit nejen otázky zřízení nových a úprav stávajících veřejných prostranství (které se následně stanou předmětem územního plánování), ale i otázky péče o veřejná prostranství, jejich žádoucí a nežádoucí způsoby využívání pro různé akce atd. Dokonce i v rámci tématu zřízení nových prostranství se najdou otázky, které do územního plánu nepatří,

<sup>42</sup> Římanová, M., Sedlák, R.: Trendy a cíle v plánování veřejných prostranství aneb mezi odborníky, politiky a veřejností, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013

<sup>43</sup> Srov. k tomu obdobně např. Zásady pro výstavbu v rozvojových obytných zónách obce Louňovice, dostupné online: <http://www.lounovice.cz/urad-obce/technicka-infrastruktura/>

protože se jedná spíše o koncepční politická rozhodnutí obce jakožto vlastníka obecního majetku. Mám na mysli např. otázku cenové politiky při vyjednávání o odkupu pozemků pro plánovaná veřejná prostranství. Nelze přehlížet ani to, že koncepce veřejných prostranství ve formě usnesení zastupitelstva obce je dokument flexibilnější než územní plán, protože k jeho změně není stanoven tak složitý proces včetně projednání s veřejností, vypořádání námitek atd. (byť z hlediska politické kultury by určitá forma dialogu s občany obce o změně koncepce jistě vhodná byla). Zároveň lze jen doporučit, aby se ta část koncepce, která svým obsahem odpovídá **územní studii**,<sup>44</sup> vydělila, a aby obec schválila její využití jako územně plánovacího podkladu a vložila ji do evidence územně plánovací činnosti.<sup>45</sup> Tak dojde ke vzájemné souhře územně plánovacích podkladů a strategie obce na poli veřejných prostranství.<sup>46</sup>

8. Nelze ale přehlížet, že usnesení samosprávy (stejně jako územní studie) není závazné pro rozhodování stavebního úřadu v jednotlivých případech. Pokud by obec zůstala jen u koncepce veřejných prostranství ve formě usnesení zastupitelstva obce, neměla by zaručeno, že státní moc neumožní na základě žádosti plochu budoucího veřejného prostranství zastavět jiným záměrem apod. Proto je důležité, aby se ty části koncepce, které svou náplní odpovídají cílům a úkolům územního plánování, staly součástí územně plánovací dokumentace. Jako první se samozřejmě na úrovni obce nabízí **územní plán**. Podívejme se nyní, co všechno do územního plánu patří.
9. Obsahové náležitosti územního plánu obecně vymezuje § 43 odst. 1 stavebního zákona. Podrobnosti nalezneme v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Z těchto ustanovení vyplývá, že grafická část územního plánu má mimo jiné vymezovat urbanistickou koncepci a dále koncepci veřejné infrastruktury. Součástí veřejné infrastruktury jsou podle definice obsažené ve stavebním zákoně, vedle dopravní a technické infrastruktury a občanského vybavení, též veřejná

<sup>44</sup> § 30 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>45</sup> § 30 odst. 4 stavebního zákona

<sup>46</sup> Shodně Durdík, P.: Veřejný prostor, prostranství a územní plánování, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013 a Římanová, M., Sedlák, R.: Trendy a cíle v plánování veřejných prostranství aneb mezi odborníky, politiky a veřejností (tamtéž)

prostranství.<sup>47</sup> Konceptci veřejné infrastruktury lze pro větší přehlednost zpracovat v samostatném výkresu.<sup>48</sup> Pokud jde o textovou část, ta by měla urbanistickou koncepci obohatit o vymezení systému sídelní zeleně. Dále by měla slovně rozvinout koncepci veřejné infrastruktury obsaženou v grafické části územního plánu a stanovit podmínky pro její umístování.<sup>49</sup> Územní plán má dokonce vymezit i některé konkrétní záměry, zejména veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření, pro které lze práva k pozemkům a stavbám vyvlastnit, a dále veřejně prospěšné stavby a veřejná prostranství, pro které lze uplatnit předkupní právo.<sup>50</sup> Z hlediska tvorby veřejných prostranství může mít význam ještě ustanovení, podle kterého může územní plán – tam, kde je to účelné – vymezit architektonicky nebo urbanisticky významné stavby, pro které může vypracovávat architektonickou část projektové dokumentace jen autorizovaný architekt.<sup>51</sup>

10. Můžeme tedy shrnout, že stavební zákon a jeho prováděcí předpisy umožňují, aby se součástí územního plánu stala poměrně podrobná koncepce veřejných prostranství, a to až na úrovni jednotlivých veřejně prospěšných staveb. Proti tomu však odborníci namítají, že měřítko územního plánu je příliš velké, než aby umožňovalo zanechat do něj veškerá veřejná prostranství – územní plán by tím ztratil přehlednost.<sup>52</sup> Kromě toho si územní plán musí podržet i určitou flexibilitu, aby nepředurčil příliš charakter území, čímž by tím bránil uplatnění konceptů a záměrů, které v době jeho zpracování nebyly ještě známy, a přitom mohou přispět k harmonickému rozvoji území obce. Navíc územní plán ani nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu

<sup>47</sup> Srov. § 2 odst. 1 k) bod 4. stavebního zákona.

<sup>48</sup> Bod I odst. 3 písm. b) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>49</sup> Bod I odst. 1 písm. d) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>50</sup> Bod I odst. 1 písm. g) a h) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>51</sup> Bod I odst. 2 písm. f) přílohy č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

<sup>52</sup> Janíková, J., Novotný, R.: Územní plán města Brna a veřejná prostranství v podmínkách nového stavebního zákona, in Veřejná prostranství – Veřejné prostory, sídelní zeleň, krajina v územním plánování, Sborník z konference AUÚP, Františkovy Lázně, 17.-18.4.2008, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2008

plánu nebo územním rozhodnutím.<sup>53</sup> Tomuto náhledu nasvědčuje i fakt, že územní plán má vymezit „plochy a koridory“ a stanovit „podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“.<sup>54</sup> Příslušná prováděcí vyhláška sice zná i samostatnou plochu „veřejného prostranství“<sup>55</sup> avšak zároveň obsahuje pravidlo, že se plochy vymezují zpravidla o rozloze větší než 2 000 m<sup>2</sup>.<sup>56</sup> Proto také umožňuje, aby veřejná prostranství byla součástí řady jiných ploch s rozdílným způsobem využití.<sup>57</sup> Z vyhlášky o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti taktéž vyplývá, že podrobnější řešení veřejných prostranství má své místo spíše v regulačních plánech,<sup>58</sup> příp. v územních studiích.<sup>59</sup> Jak tedy popsané napětí mezi územním plánem a nižšími stupni územně plánovací dokumentace řešit?

11. Jako **samostatnou plochu veřejného prostranství** doporučuji vymezit pouze plošně velmi rozsáhlá veřejná prostranství pobytového charakteru, jako jsou hlavní náměstí či nábřeží. Velké parky je možno vymezit buď jako plochu veřejného prostranství nebo jako samostatnou plochu rekreace,<sup>60</sup> případně jako plochu zeleně.<sup>61</sup> Tyto plochy mohou mít stanoven v textové části územního plánu vlastní regulativ.<sup>62</sup> Další veřejná

<sup>53</sup> § 43 odst. 3 věta druhá stavebního zákona

<sup>54</sup> § 43 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>55</sup> § 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

<sup>56</sup> § 3 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů, <sup>57</sup> zejm. ploch bydlení (§ 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), rekreace (§ 5 cit. vyhlášky), občanského vybavení (§ 6 cit. vyhlášky) a smíšených obytných (§ 8 cit. vyhlášky)

<sup>58</sup> Srov. přílohu č. 11 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>59</sup> Při zpracování těchto dokumentů bude vzhledem k míře jejich podrobnosti nutno pamatovat např. na požadavek nejmenší šířky veřejného prostranství podle § 22 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.

<sup>60</sup> srov. § 5 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

<sup>61</sup> Navzdory tomu, že takováto plocha není výslovně uvedena ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., srov. k tomu Navrátilová, A., Rozmanová, N. a kol.: Principy a pravidla územního plánování, dostupné online: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>

<sup>62</sup> Je ovšem nutno pamatovat na to, že stavební zákon v účinném znění (po novele zákonem č. 350/2012 Sb.) již neumožňuje stanovit v regulačních územních plánech podrobné prvky prostorové regulace zástavby (např. sklonů a tvarů střech, výšky říms, směry hřebení střech, stavební čáry, vzdálenost staveb k hranicím pozemků a jiným stavbám apod.). Takovéto prvky patří pouze do regulačního plánu. Územním plánem lze stanovit pouze výškovou regulaci zástavby, charakter a strukturu zástavby (např. bloková, soliterní, řadová apod.), stanovit rozmezí výměry pro vymezování stavebních pozemků a stanovení intenzity jejich využití. Srov. k tomu Kindl, Z.: Podrobná

prostranství, která sice nejsou plošně rozsáhlá, ale mají velký funkční význam v systému veřejných prostranství (stojí vysoko v jejich hierarchii a tvoří společně významnou urbanistickou osu, resp. kostru města),<sup>63</sup> je možno vymezit tzv. **překryvnou vrstvou** v samostatném výkresu. Neexistuje pak pro ně sice samostatný regulativ, ale v textové části výroku územního plánu je možno vymezit určité podmínky pro jejich využití (např. zákaz zastavení). Řada odborníků na územní plánování se naopak shoduje v tom, že pro vymezování veřejných prostranství **nejsou vhodné plovoucí značky**, neboť ty nemohou zabránit „vytěsnění“ veřejného prostranství na okraj nové zástavby do zcela nevhodného umístění, které je výsledkem prostého faktu, že zde investoři zůstalo místo nebo se zde nacházejí komerčně nejméně atraktivní pozemky.

12. Méně významná veřejná prostranství není vhodné na úrovni územního plánu vymezovat, mohl by se tím dostat rozporu s výše citovaným zákonným ustanovením, jež zapovídá zpracovateli, aby šel do podrobností vyhrazených regulačnímu plánu. Je tedy vhodné ponechat zde prostor pro regulaci **nižším stupněm územně plánovací dokumentace** s vyšší podrobností.<sup>64</sup> Regulační plán nebo územní studie (příp. dohoda o parcelaci) jsou vhodným nástrojem také tam, kde mají veřejná prostranství teprve v budoucnu vzniknout společně s celou novou zástavbou, a bez podrobnějšího rozboru nelze stanovit, kde by se měla v rámci dané plochy nacházet. Tehdy lze v územním plánu vymezit plochu nebo koridor, v němž je rozhodování o změnách v území podmíněno smlouvou s vlastníky pozemků a staveb, které budou dotčeny navrhovaným záměrem, jejímž obsahem musí být souhlas s tímto záměrem a souhlas s rozdělením nákladů a prospěchů spojených s jeho realizací (dále jen „dohoda o parcelaci“), zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu.<sup>65</sup> O kladech a záporech jednotlivých řešení (regulační plán, územní studie, dohoda o parcelaci) pojednám podrobněji níže.

---

prostorová regulace v územních plánech neplatí!, dostupné online: <http://www.upkindl.cz/cze/prakticke-informace/podrobna-prostorova-regulace-v-uzemnich-planech-neplati-.html>

<sup>63</sup> Shodně Kováč, B.: Od územního plánu k realizaci veřejného prostoru, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013

<sup>64</sup> Řezáč, V.: Panelová diskuze na téma veřejných prostor, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013

<sup>65</sup> V podrobnostech srov. § 43 odst. 2 stavebního zákona.

## DOBROVOLNÉ ZŘÍZENÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ

13. Jestliže vlastník pozemku, na němž má být veřejné prostranství zřízeno, s tímto záměrem souhlasí, je situace v zásadě jednoduchá. Je pouze třeba ujistit se, zda takový záměr je v souladu s územním plánem obce, nebo zda bude nejprve nutné provést jeho změnu, a dále zajistit, aby vůle vlastníka byla i později prokazatelná a neměnná. V této souvislosti upozorním na některá možná úskalí.
14. Z pohledu obce jsou možné dvě situace. V prvním případě je **obec sama vlastníkem pozemku**, na němž chce veřejné prostranství zřídit. V takovém případě by vzniku veřejného prostranství nemělo nic bránit a nelze ani předpokládat nějaké vážnější komplikace, ať již půjde o pouhé prohlášení určitého pozemku za veřejně přístupný (např. úprava a otevření dosud uzavřené a neudržované městské zahrady) nebo o výstavbu nového veřejného prostranství (např. vybudování nové ulice). Pouze v případech, kde otevření veřejného prostranství bude provedeno jen faktickým úkonem, lze doporučit, aby obec dala svou vůli najevo formalizovaným právním aktem politické reprezentace (např. usnesením zastupitelstva), aby její záměr nemohl být později zpochybněn (např. nově zvolenou politickou reprezentací v budoucnu). Obec by si přitom měla uvědomit, že je žádoucí, aby si i v budoucnu podržela vlastnictví k pozemkům prohlášeným za veřejné prostranství a že by je neměla prodávat osobám soukromého práva (ačkoliv to samozřejmě není vyloučeno). V případě stavby veřejného prostranství by si obec při nakládání s touto stavbou měla být vědoma toho, že vlastnický je součástí obecního pozemku, na němž byla zřízena.
15. Složitější otázkou představuje případ, kdy **pozemek**, jehož vlastník jej hodlá věnovat obecnímu užívání, je **ve vlastnictví odlišného subjektu**. Jestliže tak hodlá vlastník učinit dobrovolně, měla by i v tomto případě obec usilovat o to, aby dal svou vůli najevo výslovně, pokud možno písemně. Předejde se tak pozdějším sporům. Může se stát, že pro vznik či bezpečné užívání veřejného prostranství na daném pozemku bude třeba provést nějaké stavební úpravy – vybudovat chodník, osadit veřejné osvětlení apod. Obec by měla počítat s tím, že jakýkoliv výsledek stavební činnosti k pozemku vlastnický „přiroste“, proto by bylo záhodno, aby nezbytné stavební zásahy provedl sám vlastník pozemku. Ideálním nástrojem pro uspořádání vzájemných práv a povinností je

v tomto případě plánovací smlouva mezi obcí a stavebníkem.<sup>66</sup> Jestliže by měla investovat do stavebních úprav pozemku obec, doporučuji konzultovat advokáta a uzavřít s vlastníkem pozemku smlouvu o zřízení práva stavby podle § 1240 a násl. občanského zákoníku.

16. U soukromých osob je také třeba dávat pozor na případy, kdy veřejné věnování pozemku není motivováno ryzím altruismem a snahou udělat vstřícný krok ve prospěch celé obce, ale jde o krok řízený pragmatickými hledisky. K **účelové změně v určení pozemku** může vlastník sáhnout např. z důvodů daňových. Od daně z nemovitostí jsou totiž podle zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, osvobozeny jednak pozemky veřejně přístupných parků, prostor a sportovišť [§ 4 odst. 1 písm. l) citovaného zákona], a dále pozemky určené pro veřejnou dopravu [§ 4 odst. 1 písm. l) citovaného zákona]. Vlastník, který je motivován takovými pohnutkami u pozemku, který aktuálně nevyužívá a chce přechodně snížit náklady spojené s jeho vlastnictvím, může usilovat o to, aby si při aktu veřejného věnování vytvořil nějaká zadní vrátka, která by mu později umožnila svůj pozemek břemene obecného užívání zase zbavit a takto „očistěný“ pozemek začít využívat pouze pro své soukromé potřeby.
17. Může samozřejmě dojít i k situaci, kdy **obec o vznik veřejného prostranství na soukromém pozemku nemá zájem** např. z obavy, že by je musela v budoucnu udržovat.<sup>67</sup> Zákonná úprava nepočítá s tím, že by obec musela veřejné prostranství od vlastníka nějakým formálním aktem převzít a zařadit je mezi „oficiálně uznávaná“ veřejná prostranství. Obec nevyslovuje souhlas se zřízením veřejného prostranství a zákon tím pádem nedává obci ani možnost jeho vzniku nějak zabránit. Přesto nelze vyloučit, že pokud by obec dala najevo svou vůli, že nehodlá péči o veřejné prostranství zřízené soukromou osobou převzít, soudy by k tomu přihlédly jak při posouzení povinností obce, tak při posuzování samotného vzniku veřejného prostranství. Inspiraci pro tento výklad lze nalézt v prvorepublikové judikatuře k veřejným cestám.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Stavební zákon upravuje plánovací smlouvu v § 66 odst. 1 a odst. 2 písm. g) v souvislosti s vydáním regulačního plánu a v § 88 v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí. Plánovací smlouvu lze ale se zájemcem uzavřít prakticky kdykoliv, jelikož jde o smlouvu v režimu soukromého práva. Veřejné právo reguluje pouze její náležitosti v příl. č. 13 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

<sup>67</sup> srov. k tomu MAZÁNEK, D. K problematice péče o vegetaci v průjezdním úseku silnice či dálnice a odpovědnosti za škodu způsobenou touto vegetací, Právní rozhledy, 2014, č. 22.

<sup>68</sup> „Podle § 14 odstavce 2 českého silničního zákona náleží obecnímu zastupitelstvu rozhodovati o tom, zda nějaká silnice nebo cesta má býti udržována nebo zřízena jako silnice nebo cesta obecní, a podle § 28 č. 3 obecního

## VYNUCENÉ ZŘÍZENÍ VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ

18. Jestliže je z pohledu obce nutné vymezit veřejné prostranství na soukromém pozemku a jeho vlastník s tím nesouhlasí, musí obec využít výše popsané nástroje územního plánování. Má přitom v zásadě **dvě možnosti**. Tou první je zanést požadované veřejné prostranství do územně plánovací dokumentace jako veřejně prospěšnou stavbu či jako veřejné prostranství nestavebního charakteru a v návaznosti na to zřídit k pozemkům předkupní právo nebo možnost jejich vyvlastnění. Tato možnost se hodí zejména tam, kde si zřízení nového veřejného prostranství naléhavě žádají již stávající poměry v území. Druhá možnost připadá naopak v úvahu tam, kde je potřeba zřízení nového veřejného prostranství vázána až na případnou budoucí zástavbu připuštěnou územním plánem. V takovém případě nemusí obec veřejné prostranství nutně zřizovat sama na svých či získaných pozemcích (byť i tady je to vhodnější), ale může využít nástrojů územního plánování k tomu, že podmíní budoucí využití soukromých pozemků zřízením veřejného prostranství potřebné velikosti a požadovaných parametrů. Na obě možnosti se nyní podíváme podrobněji.
19. Aby obec mohla získat pozemek ke zřízení veřejného prostranství do svého vlastnictví, musí nejprve budoucí veřejné prostranství vymezit buď v územním plánu, nebo v regulačním plánu. Jde-li o veřejné prostranství, které má být stavbou pro dopravu (ulice, náměstí, lávka, podchod, veřejné parkoviště), je nejhodnější označit je jako **veřejně prospěšnou stavbu dopravní infrastruktury**. V tomtéž dokumentu pak obec musí vymezit pozemky, které budou ke zřízení této stavby potřebné, a k nim pak může v územně plánovací dokumentaci:

- a. zřídit předkupní právo,<sup>69</sup>

*zřízení náleží obci míti péči o zachování obecních komunikací. V důsledku toho nebylo lze připustiti, aby kdokoli jiný, tedy zejména ani vlastník určitého pozemku, mohl samovolným opatřením zřídit cestu veřejnou, tedy obecní, a tím zároveň uvaliti na obec povinnost, aby ji v budoucnu udržovala. Jenom tam, kde vzniká cesta nutná, tedy cesta, k jejímuž zřízení je obec po zákonu povinna, dá se z mlčení příslušných orgánů souditi na to, že se vznikem této cesty jako veřejné cesty obecní souhlasí, a že také mlčky přejímají na obec břemeno cesty tu v budoucnu v řádném stavu udržovati (srovnej Budw. 4972/89, 9690/96, A 4851/06, A 6759/09, Boh. A 10.017/32).“ (Bohuslav A 10265/33)*

<sup>69</sup> § 101 odst. 1 stavebního zákona

- b. stanovit možnost, že pozemek v budoucnu vyvlastní (samozřejmě za poskytnutí náhrady)<sup>70</sup> za účelem vybudování veřejného prostranství.
20. Obec může zvolit pouze jednu z těchto možností, nebo obě zároveň. Musí ale přitom mít na paměti, že pokud bude vlastník pozemek v budoucnu prodávat a obec (např. kvůli aktuálnímu nedostatku finančních prostředků) své předkupní právo nevyužije, může si tím zkomplikovat pozici pro případné budoucí vyvlastnění této pozemku.<sup>71</sup> Proto považují za vhodnější zřizovat raději jen možnost vyvlastnění, není-li si obec naprosto jista, že bude mít v každém okamžiku dostatečné finanční prostředky k využití nabídky vlastníka na odprodej pozemku určeného pro veřejně prospěšnou stavbu.
21. Má-li obec zájem získat určité pozemky a zřídit na nich **veřejné prostranství jiného charakteru** (např. tržnice, park, veřejná zahrada), musí opět pozemky potřebné pro zřízení takového veřejného prostranství vymezit v územním či regulačním plánu. Zákon už jí však v tomto případě dává pouze možnost zřízení předkupního práva.<sup>72</sup> Znamená to, že získání pozemku potřebného pro zřízení veřejného prostranství s převažujícím jiným než dopravním účelem (např. městská zeleň) do vlastnictví obce nelze vynutit k určitému časovému okamžiku, ale je nutno vyčkat, zda jej vlastník sám bude chtít zcizit (a mít pro ten účel v rezervě dostatečné finanční prostředky, aby obec mohla při první příležitosti využít svého předkupního práva). Jak ale bylo řečeno již v části pojednávající o veřejném prostranství a územním plánování, lze vlastníka „motivovat“ k prodeji tím, že jeho pozemek určený ke zřízení veřejného prostranství bude podléhat regulativům vymezeným v územním či regulačním plánu. Mělo by jít zejména o zákaz zástavby, neboť budování soukromých staveb by samozřejmě s budoucím určením pozemku jakožto veřejného prostranství bylo v příkrém rozporu.
22. Další možností, jak může obec získat do svého vlastnictví pozemek od soukromé osoby za účelem zřízení veřejného prostranství, představuje **dohoda o parcelaci**. O ní pojednám podrobněji níže.
23. Nyní se budeme věnovat druhé možnosti, kdy **obec sama nemá zájem veřejné prostranství zřídit**, nýbrž chce tuto úlohu přenést na stávajícího vlastníka pozemků. Jakkoliv tuto cestu vnímám jako méně vhodnou, protože může vyvolat řadu právních

komplikací v budoucnu, stručně o ní pojednám. Může totiž být praktická tam, kde obec vymezí v územním plánu určitou rozvojovou plochu, má zájem na jejím harmonickém rozvoji s dostatečným množstvím veřejného prostoru, avšak sama nemá dostatek finančních prostředků na to, aby v dohledné době potřebná veřejná prostranství (a další nezbytnou veřejnou infrastrukturu) zřídila. Zároveň může již obec čelit tlaku vlastníků pozemků v dané ploše, kteří mají zájem začít s výstavbou co nejdříve.

24. Obec tedy potřebuje přimět stávající vlastníky pozemků v určité rozvojové ploše, aby na svých pozemcích realizovali nejen své soukromé záměry, ale aby buď sami zřídili, nebo alespoň umožnili obci zřídit na svých pozemcích též veřejná prostranství v odpovídajícím rozsahu a kvalitě. K takovému **tlaku na vlastníky nezastavěných pozemků** může obec využít § 43 odst. stavebního zákona. Podle něj lze v územním plánu vymezit plochu nebo koridor, v němž je jakékoliv rozhodování o změnách v území podle stavebního zákona (tedy zejména o realizaci stavebních záměrů) podmíněno jedním ze tří právních nástrojů:
- regulační plán
  - územní studie
  - dohoda o parcelaci
25. Z právního hlediska je nevhodnějším prostředkem pro daný účel **regulační plán**.<sup>73</sup> Územní plán stanoví, že regulační plán se pořídí buď z podnětu, nebo na žádost.<sup>74</sup> Tato podmínka ovšem zaniká, pokud někdo podá podnět či žádost a obec regulační plán ve stanovené lhůtě nevydá.<sup>75</sup>
26. pořízení regulačního plánu **z podnětu** může rozhodnout z vlastního nebo jiného podnětu zastupitelstvo obce (a to i tehdy, pokud územní plán využití dané plochy pořízením regulačního plánu nepodmiňuje). Podnět se podává u příslušné obce a obsahuje návrh zadání. Zastupitelstvo rozhodne o pořízení regulačního plánu a předá návrh zadání upravený podle svých požadavků pořizovateli. Návrh zadání pořizovatel

<sup>70</sup> § 170 odst. 1 písm. a) stavebního zákona

<sup>71</sup> Kindl, Z.: Veřejně prospěšné stavby, vyvlastnění, předkupní právo, dostupné online: <http://www.upkindl.cz/cze/prakticke-informace/verejne-prospesne-stavby-vyvlastneni-predkupni-pravo.html>

<sup>72</sup> Srov. § 101 odst. 1 stavebního zákona, přičemž § 170 stavebního zákona o veřejných prostranstvích mlčí.

<sup>73</sup> Obdobně Koucký, R.: Elementární urbanismus, citováno dle: Janíková, J., Novotný, R.: Územní plán města Brna a veřejná prostranství v podmínkách nového stavebního zákona, in Veřejná prostranství – Veřejné prostory, sídelní zeleň, krajina v územním plánování, Sborník z konference AUÚP, Františkovy Lázně, 17.-18.4.2008, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2008

<sup>74</sup> § 61 a násl. stavebního zákona

<sup>75</sup> § 43 odst. 2 stavebního zákona

vystaví k veřejnému nahlédnutí a zašle dotčeným orgánům. Na základě uplatněných požadavků a vyjádření (které může uplatnit kdokoli) pořizovatel upraví návrh zadání a předloží jej příslušnému zastupitelstvu ke schválení. Na základě schváleného zadání pořizovatel zajistí zpracování návrhu regulačního plánu. Koná se společně jednání obce a dotčených orgánů, které mohou uplatnit stanoviska.

27. Regulační plán **na žádost** lze naproti tomu vydat na žádost fyzické nebo právnické osoby, pokud to stanoví územní plán (v tomto případě musí být jeho součástí i zadání regulačního plánu). Žádost se podává u obce. K žádosti žadatel připojí mj. stanoviska a rozhodnutí dotčených orgánů, návrh regulačního plánu upravený na základě stanovisek dotčených orgánů, vyhodnocení souladu návrhu regulačního plánu se zadáním, údaje o vlivu záměru na území a o jeho nárocích na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a vyjádření vlastníků této infrastruktury. Vydání regulačního plánu na žádost lze podmínit **plánovací smlouvou**<sup>76</sup> zmíněnou výše, přičemž jejím předmětem může být jak vybudování veřejných prostranství na vlastních pozemcích stavebníka a jejich následná správa obcí, tak i převedení těchto pozemků na obec po vybudování veřejných prostranství stavebníkem za určitou kupní cenu (smlouva o smlouvě budoucí).
28. Samotný **proces vydání regulačního plánu** je poměrně složitý<sup>77</sup> – má formu opatření obecné povahy<sup>78</sup> a v podstatě se jedná o „malý územní plán“. O návrhu regulačního plánu projednaném s dotčenými orgány se např. koná veřejné projednání, přičemž na jeho základě mohou vlastníci dotčených pozemků uplatnit námítky a kdokoli jiný pak připomínky. Na základě výsledků projednání návrhu regulačního plánu zajistí pořizovatel úpravu návrhu nebo jej předá žadateli k úpravě. Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu regulačního plánu, koná se opakované veřejné projednání. Tyto skutečnosti v praxi odrazují obce od toho, aby regulační plány využívaly.
29. Pokud jde o **územní studii**,<sup>79</sup> ty se v praxi využívají k regulaci území nepoměrně více než regulační plány, jelikož jejich vydání je procesně mnohem méně náročné (nevypořádávají se námítky vlastníků dotčených pozemků apod.). Územní studie však

není právně závazná.<sup>80</sup> Jedná se pouze o územně plánovací podklad, který má řešit koncepci uspořádání určité lokality (zejména stanovuje uliční a stavební čáry). Kromě toho upřesňuje také zásady prostorového uspořádání, jako je stanovení výšek zástavby a intenzity využití pozemků, a navrhuje umístění veřejných prostranství (zeleň, parkovací plochy, hřiště, apod.). Územní studie je neopominutelným podkladem, který musí stavební úřad zohlednit v územním řízení – to znamená, že nemůže územní studii zcela ignorovat. Stavebník však může v územním řízení prokázat, že nalezl řešení, které je z hlediska veřejných zájmů výhodnější než navrhuje územní studie. Územní studie jsou evidovány v celostátní evidenci územně plánovací činnosti. Územní studie se pořizuje v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, nebo z vlastního nebo jiného podnětu. V zadání územní studie určí pořizovatel její obsah, rozsah, cíle a účel.

30. **Dohoda o parcelaci**<sup>81</sup> představuje, podobně jako plánovací smlouva, v podstatě smlouvu v režimu soukromého práva. Veřejné právo ji však využívá jako podmínku pro „otevření“ určité rozvojové plochy k rozhodování o změnách v území a reguluje její náležitosti.<sup>82</sup> Těžištěm dohody jsou následující body:

- závazek vlastníků ke snížení svého podílu převodem poměrné části pozemků nezbytných pro realizaci veřejné infrastruktury, popřípadě závazek strpět na svém pozemku liniovou část technické infrastruktury,
- souhlas vlastníků s dělením, scelováním nebo výměnou pozemků, která umožní nové využití a uspořádání dotčeného území nebo souhlas vlastníků s odprodejem pozemků,
- dohoda o majetkovém vypořádání v případě, že se někteří vlastníci neúčastní na realizaci záměru nového využití území nebo že parcelace navržená v souvislosti s novým využitím území neumožní zachovat jejich podíl na celkové hodnotě nebo výměře lokality.

<sup>76</sup> srov. § 66 odst. 2 stavebního zákona

<sup>77</sup> srov. § 67 a násl.

<sup>78</sup> § 62 odst. 1 stavebního zákona

<sup>79</sup> § 30 stavebního zákona

<sup>80</sup> Felcman, J.: regulační plán – územní studie – dohoda o parcelaci, Pracovní pomůcka Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, určená pořizovatelům územně plánovací dokumentace, dostupné online: <http://oupsr.kraj-lbc.cz/getFile/case:show/id:198356>

<sup>81</sup> Stavební zákon ji definuje stručně v § 43 odst. 2.

<sup>82</sup> příloha č. 12 vyhlášky č. 500/2006 Sb.



31. Dohoda o parcelaci vyžaduje shodu všech vlastníků o tom, že dojde k odlišnému rozdělení parcel za účelem jejich zastavění v souladu s určitou koncepcí danou např. územní studií nebo návrhem regulačního plánu. Cílem nové parcelace může být buď to, aby obec mohla od vlastníků vykoupit právě jen plochu budoucích veřejných prostranství, nebo to, aby se vlastníci zřekli poměrné části svých pozemků a pro zřízení veřejného prostranství je věnovali. V takovém případě by se těm vlastníkům, kteří věnují větší plochu svých pozemků na tento veřejný účel, mělo dostat odpovídající kompenzace ze strany těch, kteří věnují menší plochu nebo nevěnují pozemky žádné. Kamenem úrazu může být to, že představy jednotlivých vlastníků o spravedlivém uspořádání se mohou lišit, přičemž k uzavření dohody o parcelaci je nezbytná shoda všech.
32. Můžeme tedy **shrnout**, že územní studie je právně méně účinná než regulační plán – je nezávazným územně plánovacím podkladem, proto nelze její obsah účinně vymáhat. Nevýhodou regulačního plánu je složitý proces jeho přijímání. Zaručuje však, že koncepce veřejných prostranství v něm obsažená bude respektována při povolování jednotlivých staveb. Dohoda o parcelaci představuje soukromoprávní nástroj, kterým lze nejspravedlivěji uspořádat vlastnické poměry v dané ploše. Vyžaduje však dlouhé vyjednávání a shodu všech zúčastněných vlastníků. S uvedenými závěry v podstatě rezonuje i pojetí tématu veřejných prostranství v Politice architektury a stavební kultury ČR zpracované Ministerstvem pro místní rozvoj.<sup>83</sup> Zde se v cíli 2.1 uvádí:
- „Pro prověření systémů veřejných prostranství využívat územní studie.
  - Pro stabilizaci návrhu parcelace využívat regulační plány.
  - Parcelaci zastavitelných ploch řešit na základě komplexního návrhu, využívat dohody o parcelaci.
  - Nástroji územního plánování zamezovat vzniku uzavřených souborů.“

<sup>83</sup> Politika architektury a stavební kultury České republiky, dostupné online: <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-architektury-a-stavebni-kultury-Ceske-rep>

## SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

33. Z důvodu zachování přehlednosti a pružnosti **územního plánu** nedoporučuji vymezovat veřejná prostranství samostatně jako plochy s rozdílným způsobem využití. Výjimkou by měla být pouze ta nejvýznamnější (páteřní) veřejná prostranství (hlavní třídy, důležitá náměstí, velké parky). Základní strukturu všech veřejných prostranství (vzájemně propojená síť) lze pak zachytit ve formě překryvného značení nad vlastní plochou.
34. Doporučuji zpracovat územní studii zapsanou do evidence územně plánovací činnosti, která navrhne **koncepci veřejných prostranství sídla**. Koncepce by měla zejména vymezit strukturu a hierarchii veřejných prostranství, strategické lokality, kde by si město mělo udržet kontrolu nad směřováním stávajících či utvářením nových veřejných prostranství, a požadavky na tato veřejná prostranství. Koncepci je vhodné podrobit veřejné diskusi. Následně ji lze přijmout též ve formě strategického dokumentu obce, nejlépe jako usnesení zastupitelstva.
35. Na základě koncepce veřejných prostranství by měla obec změnit svůj územní plán tak, aby ve všech plochách předpokládané nové výstavby podmiňoval umístění staveb zpracováním **regulačního plánu**, který ověří možnosti nejvhodnějšího umístění veřejných prostranství v dané ploše. Při zpracování konkrétního regulačního plánu je z hlediska politické průchodnosti a přijetí ze strany vlastníků dotčených pozemků vhodné navrhnout v první fázi variantní řešení a probrat je s dotčenou veřejností (byť to není zákonná povinnost). Regulačním plánem pak lze vymezit navržená veřejná prostranství v dané lokalitě jako veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury, příp. jako jiná veřejná prostranství a zavést pro ně předkupní právo a/nebo možnost vyvlastnění.
36. V lokalitách, které koncepce veřejných prostranství vymezila jako strategické, by měla první fázi **výstavby** (veřejná infrastruktura včetně veřejných prostranství) realizovat zásadně obec. Potřebné pozemky pro budoucí veřejná prostranství může obec buď koupit, nebo vyvlastnit, příp. je může získat na základě dohody o parcelaci. I nad dalšími fázemi výstavby ve strategické lokalitě realizovanými soukromými investory by si obec měla udržet dohled, a to alespoň prostřednictvím městského architekta jako

poradce samosprávy, který může ve sporných případech konzultovat autora koncepce veřejných prostranství, příp. zpracovatele územního či regulačního plánu.<sup>84</sup>

37. Není vyloučen ani scénář, kdy **veřejná prostranství vybuduje soukromý investor** na základě plánovací smlouvy, a to buď na obecních pozemcích, nebo na pozemcích, které má následně na základě plánovací smlouvy do vlastnictví obce převést. Jako nejméně vhodná se jeví varianta, kdy veřejná prostranství zřizují osoby soukromého práva na svých vlastních pozemcích bez toho, že by plánovací smlouva předpokládala převedení těchto pozemků do vlastnictví obce. Stavební zákon sice dává obci do ruky nástroje, jak stavebníky k takovému jednání přimět (podmínění rozhodování o změnách v území vydáním regulačního plánu, územní studie či uzavření dohody o parcelaci, přerušení územního řízení do doby uzavření plánovací smlouvy), avšak takové uspořádání (veřejné prostranství na soukromém pozemku) zakládá do budoucna na mnoho právních problémů, jak ukázala předchozí část tohoto právního rozboru.

## JUDIKATURA:

1. I. Podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).  
II. Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnu-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.

<sup>84</sup> Shodně Mužík, J.: Veřejná prostranství v Plisku (Veřejné prostory a urbanistická koncepce Václavského předměstí), in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013

III. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny). Uvedenou náhradu by bylo možno přiznat na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LZPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona, čítaje v to i ustanovení o subjektech povinných k výplatě náhrad, o lhůtách a procedurách k jejich poskytnutí a soudní ochraně. **(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120)**

2. Námitkou omezení vlastnických a jiných věcných práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemků v novém územním plánu obce se soud může na návrh vlastníka takových pozemků zabývat v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze tehdy, vyslovil-li vlastník dotčených pozemků (navrhovatel) v procesu přijímání a schvalování nového územního plánu obce své námitky nebo připomínky proti novému funkčnímu využití pozemků, a tedy obci umožnil se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně prostřednictvím vypořádání námitek nebo připomínek dle § 53 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. **(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009-54)**
3. I. Ustanovení § 22 a § 25 odst. 7 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, se týkají vymezování pozemků a umístování staveb na nich, a proto nejsou aplikovatelná v procesu pořizování a vydání územního plánu, při němž se pouze vymezují plochy. Tato ustanovení se vztahují k procesu pořizování a vydání regulačního plánu či k územnímu řízení.  
II. Navrhovatelé nesvědčí aktivní věcná legitimace, jestliže nelze dovodit, že by v důsledku vydání změny územního plánu byl dotčen na svém právu, na němž má být dle svého tvrzení zkrácen (zde vlastnické právo). V takovém případě musí být návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítnut. **(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. ledna 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 - 82)**
4. Dodržení podmínek pro uspořádání vedení technické infrastruktury dle normy ČSN 736005 se posuzuje ve stavebním řízení. **((Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2012, č. j. 1 As 139/2012 - 40)**
5. Ve fázi územního plánování není nutné vždy vymezit samostatné plochy dopravní infrastruktury u jednotlivých staveb pouze pro parkovací a odstavná stání. To platí

i tehdy, když se jedná o stavby a zařízení občanského vybavení umístěné na plochách občanského vybavení. V těchto případech zpravidla dostačí vymezení ploch občanského vybavení, které zahrnou jak pozemky vybraných staveb, tak i (obvykle přílehlající) pozemky „související dopravní a technické infrastruktury“ (§ 6 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území). **(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.03.2014, čj. 8 Aos 1/2013 - 41).**

6. Není v rozporu s § 10 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, pokud je funkční využití určité lokality v územním plánu obce podmíněno konkrétní stavbou konkrétního vlastníka. Takové rozhodnutí zastupitelstva obce je výrazem práva územních samosprávných celků na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území ve smyslu čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. **(Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19.03.2014, č. j. 30 A 125/2012 – 111; potvrzeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2014, č. j. 4 As 79/2014 – 43)**

## LITERATURA A JINÉ ZDROJE:

1. Vacek, L.: Veřejná prostranství a jejich plánování, in Urbanismus a územní rozvoj 5/2013
2. Janíková, J., Novotný, R.: Územní plán města Brna a veřejná prostranství v podmínkách nového stavebního zákona, in Veřejná prostranství – Veřejné prostory, sídelní zeleň, krajina v územním plánování, Sborník z konference AUÚP, Františkovy Lázně, 17.-18.4.2008, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2008
3. Kornelová, M.: Krajina v územním plánování, in Veřejná prostranství – Veřejné prostory, sídelní zeleň, krajina v územním plánování, Sborník z konference AUÚP, Františkovy Lázně, 17.-18.4.2008, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2008
4. Durdík, P.: Veřejný prostor, prostranství a územní plánování, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013
5. Dokoupil, J.: Veřejná prostranství v územním plánu města Brna, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013
6. Mužík, J.: Veřejná prostranství v Písku (Veřejné prostory a urbanistická koncepce Václavského předměstí), in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013
7. Hinterköerner, P.: Veřejný prostor v jezerním městě Aspern, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013
8. Kováč, B.: Od územního plánu k realizácii verejného priestoru, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013

9. Římanová, M., Sedlák, R.: Trendy a cíle v plánování veřejných prostranství aneb mezi odborníky, politiky a veřejností, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013
10. Řezáč, V.: Panelová diskuze na téma veřejných prostor, in Veřejný prostor, veřejná prostranství, Sborník z konference AUÚP, Znojmo 21.-22.11.2013, mimořádná příloha časopisu Urbanismus a územní rozvoj 6/2013
11. Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013
12. Doležal, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z. Nový stavební zákon v teorii a praxi a předpisy související s poznámkami. Praha: Linde, 2006
13. Navrátilová, A, Rozmanová, N. a kol.: Principy a pravidla územního plánování, dostupné online: <http://www.uur.cz/default.asp?ID=2571>
14. Politika architektury a stavební kultury České republiky, dostupné online: <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-architektury-a-stavebni-kultury-Ceske-rep>
15. Felcman, J.: regulační plán – územní studie – dohoda o parcelaci, Pracovní pomůcka Krajského úřadu Libereckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, určená pořizovatelům územně plánovací dokumentace, dostupné online: <http://oupsr.kraj-lbc.cz/getFile/case:show/id:198356>
16. Kindl, Z.: Povinné vymezení veřejných prostranství dle §7 odst. 2 vyhl. 501/2006 Sb., dostupné online: <http://www.upkindl.cz/cze/prakticke-informace/povinne-vymezovani-verejnych-prostranstvi-dle-7-odst-2-vyhl-501-2006-sb-.html>
17. Kindl, Z.: Veřejně prospěšné stavby, vyvlastnění, předkupní právo, dostupné online: <http://www.upkindl.cz/cze/prakticke-informace/verejne-prospesne-stavby-vyvlastneni-predkupni-pravo.html>
18. Kindl, Z.: Podrobná prostorová regulace v územních plánech neplatí!, dostupné online: <http://www.upkindl.cz/cze/prakticke-informace/podrobna-prostorova-regulace-v-uzemnich-planech-neplati-.html>
19. kolektiv autorů: *1000 otázek ke stavebnímu právu*, heslo: Veřejné prostranství, dostupné online: <http://www.uur.cz/1000-otazek/?action=heslo&id=146&IDtema=22>, naposledy navštíveno dne 28. srpna 2014
20. Zásady pro výstavbu v rozvojových obytných zónách obce Louňovice, dostupné online: <http://www.lounovice.cz/urad-obce/technicka-infrastruktura/>
21. Všečeka, T.: Obrana proti omezení vlastnického práva v územním plánování a poskytnutí náhrady, dostupné online: <http://www.epravo.cz/top/clanky/obrana-proti-omezeni-vlastnickeho-prava-v-uzemnim-planovani-a-poskytnuti-nahrady-91416.html>