

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra správního práva

Diplomová práce

Veřejné užívání

Zpracovala: Nikola Fialová

Vedoucí diplomové práce: JUDr. et PhDr. Petr Kuchyňka Ph.D.

Chomutov, 2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „Veřejné užívání“ zpracovala sama a uvedla jsem všechny použité prameny.

Chomutov, březen 2012

Nikola Fialová

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat vedoucímu diplomové práce JUDr. et PhDr. Petrovi Kuchyňkovi Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky.

Obsah:

Úvod	1
1. Veřejné užívání	3
1.1 Prameny institutu veřejného užívání	4
1.2 Pojem veřejného užívání	5
1.3 Předmět veřejného užívání	7
1.4 Vlastnictví k předmětům veřejného užívání	11
1.5 Subjekty veřejného užívání	12
1.6 Ochrana veřejného užívání	12
2. Druhy veřejného užívání	14
2.1 Obecné veřejné užívání	14
2.2 Zvláštní veřejné užívání	15
3. Pozitivněprávní úprava veřejného užívání pozemních komunikací	17
3.1 Pojem a kategorizace pozemních komunikací	17
3.1.1 Součásti a příslušenství pozemních komunikací	21
3.1.2 Silniční ochranná pásma	22
3.2 Obsah obecného užívání pozemních komunikací	24
3.2.1 Zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací	26
3.2.2 Omezení obecného užívání pozemních komunikací	33
3.3 Zvláštní veřejné užívání pozemních komunikací	35
3.3.1 Reklamní zařízení	37
3.3.2 Pevné překážky	38
3.3.3 Správní delikty	38
4. Pozitivněprávní úprava nakládání s vodami	40
4.1 Obecné nakládání s vodami	40
4.1.1 Exkurs o vlastnictví k vodám	43
4.1.2 Ochrana vodních poměrů, vodních toků a ochranná vodní pásma	45

4.1.2.1 Přestupky a správní delikty	47
4.2 Zvláštní nakládání s vodami	48
4.2.1 Povolení vodoprávního úřadu	49
4.2.1.1 Změna, zrušení a zánik povolení	54
4.2.2 Povolení k některým činnostem.....	55
4.2.3 Povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečné závadné látky do kanalizace.....	56
4.2.4 Zpoplatnění nakládání s vodami	57
5. Závěr	59
Resume	61
Seznam použitých pramenů	62

Úvod

Ve své diplomové práci se zabývám institutem správního práva, kterým je veřejné užívání. Danému tématu není v současné době věnováno dostatečné pozornosti. K jeho nastudování je zapotřebí obrovské řady právních předpisů a ucelenost je vlastnost, která veřejnému užívání chybí, proto jsem se snažila ve své práci téma zpracovat komplexně, aby na sebe jednotlivé části plynule navazovaly a čtenář tak mohl získat o tomto institutu obecný přehled a aby napsanému textu dostatečně porozuměl.

Práce je členěná na čtyři hlavní kapitoly. První a zároveň teoretickou částí je kapitola, ve které je uveden základní výčet pramenů související s veřejným užíváním. Obecně se v ní věnuji pojmu veřejného užívání a jeho historickému vývoji. Vymezuji předmět veřejného užívání a posléze se zaměřuji v této kapitole na pozemní komunikace, vody a veřejné prostranství, jež tvoří praktickou část mé diplomové práce, čtenáře zde také seznamuji i s dalšími souhrnně nazývanými materiálními statky. Předmětem veřejného užívání mohou být předměty ve veřejném vlastnictví (státu, územně samosprávné jednotky) i v soukromém vlastnictví. Uvádím zde subjekty veřejného užívání, jejichž okruh je pro druhy veřejného užívání odlišný a dále se zabývám velmi diskutabilním tématem právní povahy veřejného užívání. Nakonec nastíním možnost právní ochrany používaných materiálních statků.

Druhá kapitola je nejkratší a představuje druhy veřejného užívání. Druhy jsou dva, a to veřejné užívání obecné a zvláštní. V této kapitole jsem nastínila jejich charakteristiku a rozdíl mezi nimi, které je od sebe odlišují.

V třetí kapitole přejdu k pozitivněprávní úpravě pozemních komunikací. Kapitola seznamuje čtenáře se základní problematikou veřejného užívání pozemních komunikací. V této části práce se snažím o vysvětlení základních pojmů spojených s obecným užíváním pozemních komunikací, představit jejich charakteristické rysy a instituty, se kterými obecné a zvláštní veřejné užívání pracuje. Také se zde zabývám možnostmi ochrany předmětů veřejného užívání. Samozřejmě jsem se zaměřila na novelizované části jednotlivých právních předpisů, které obecné užívání upravují. Základním zákonem pro pozemní komunikace je zákon o pozemních komunikacích (z. č. 13/1997 Sb.).

Čtvrtá kapitola se věnuje též pozitivněprávní úpravě veřejného užívání, a to materiálního statku, kterým je voda, kde rozvádím obecné i zvláštní nakládání s vodami. Kapitola je zpracovaná stejným systémem jako předešlá část práce. Pro zpracování této kapitoly byl pro mě stěžejní zákon o vodách (z.č.254/2001 Sb.).

Při zpracování jsem čerpala z odborné literatury, ale institut veřejného užívání je v nich zpracován vždy jen v teoretické rovině a na našem trhu neexistuje kniha, která by se

zabývala výhradně veřejným užíváním, proto je nutné základní informace z nich získané doplňovat ještě články z odborných periodik. Při zpracování tématu bylo nutností čerpat hlavně z právních předpisů, ze kterých jsem získala největší počet informací, velice jsem hlavně ocenila publikace s komentářem, které se mi staly tichým rádcem. Jako pramen informací posloužily také judikáty a z internetových portálů jsem se zaměřila na stránky Ministerstva dopravy a spojů a Ministerstva životního prostředí.

Účelem práce je poskytnout ucelený přehled o problematice a seznámit čtenáře z důvodu obsáhlosti tématu s nejtypičtějšími a nejčastějšími případy obecného a zvláštního užívání, proto výběr materiálních statků, o kterých pojednávám v praktické části práce, jsem zvolila s ohledem na takové předměty veřejného užívání, jež jsou typickým příkladem dualismu veřejného užívání, který spočívá v rozdělení na veřejné užívání obecné a zvláštní.

1. Veřejné užívání

Institut správního práva veřejné užívání se objevil společně i s prvními civilizacemi našeho světa. Lidé odjakživa směli chodit po cestách nebo mohly brát vodu z řeky, přestože tyto předměty veřejného užívání nebyly v jejich vlastnictví.

V dobách dávno minulých veřejné užívání vznikalo obyčejovým způsobem neboli dlouhodobým užíváním určitého materiálního statku. Taková tradice byla nejen dlouhodobá a zažitá (*usus longaevus*), ale hlavně byla společností akceptována (*opinio necessitatis*). Opakováním určité činnosti se vytvořila tradice, která byla právem nepsaným a v té době právem hojně užívaným. V dnešní době význam práva nepsaného kvůli své rigiditě ztrácí význam.

Historie institutu veřejného užívání na našem území je ranější, jeho pozice byla po dobu existence Československého státu poměrně nestálá, kdy v období první republiky se jednalo o téma diskutované ze strany právníků, naproti v období komunistického režimu se tomuto tématu dostalo minimální pozornosti.

Rozmach tohoto institutu jak v teoretické, tak v praktické rovině nastal v první polovině 20. století, přesněji ve 20. a 30. letech. V tomto období bylo veřejné užívání označeno jako „obecné užívání“¹ a vyjadřovalo užívání věci odpovídající jejímu určení a nevylučující stejného užívání ostatních. Hlavním účelem věci, která byla k obecnému užívání, bylo právě obecné užívání jejím prvotním účelem, k němuž sloužila. Z tohoto pojetí obecného užívání vyplývá, že jeho předmětem nebyly věci, jež sloužily k užívání pouze pro některé třídy občanů nebo věci, k jejichž užíváním bylo zapotřebí získání zvláštního povolení nebo zde byla nutnost uzavření smlouvy. Mezi další významné osobnosti této prvorepublikové doby lze řadit zejména Jiřího Pražáka nebo profesora Jiřího Hoetzela, kteří svými díly přispěli k akademické diskuzi a dodnes z nich vychází několik současných autorů učebnic nebo jiných významných publikací.

Po změně režimu v Československu v únoru 1948 s příchodem komunismu nastalo období, které nebylo nakloněné akademické diskuzi. Veřejné užívání ztratilo na své aktuálnosti, zejména z důvodu zestátnění veřejných statků státem, kdy otázky spojené s tímto institutem se staly bezpředmětné. V důsledku těchto razantních kroků ze strany komunistického režimu nemohl nastat střet vlastnických a užívacích práv. To způsobilo, že téma veřejného užívání nebylo nijak zvlášť obohaceno a nebyla mu věnována ani žádná pozornost, avšak k přetržení kontinuity veřejného užívání dojít nemohlo díky přetrvávajícím

¹ Viz Janovský, J.: Slovník veřejného práva československého. Eurolex Bohemia, 2000, Praha, str. 999 a násl.

institutům veřejného užívání v pozitivním právu, které byly pouze tehdejší společností opomíjeny.

Současná právní úprava navázala na zavedené principy veřejného užívání, jež byly předmětem právní úpravy platné před vznikem Československého státu, a přestože dodnes stále neexistuje dílo, které by se podrobně věnovalo právě tomuto institutu správního práva a komplexně ho zpracovalo, je podle mého názoru současnost takovému stavu příznivě nakloněna. To ostatně dokazují i četné příspěvky v současných publikacích, mezi nejznámější patří periodika Právník nebo Právní rozhledy.

1.1 Prameny institutu veřejného užívání

Listina základních práv a svobod (dále jen LZPS)² je základním právním dokumentem v ústavní rovině, je totiž součástí ústavního pořádku České republiky³. Zde nalezneme články, o něž se opírá institut veřejného užívání, a ze kterého vychází jeho právní úprava.

V Hlavě první nazvané „Obecná ustanovení“ je vymezen elementární vztah „člověk (občan) versus právní stát“. Je zde nejobecněji vymezena hranice veřejného užívání tím, že zakotvuje právo každého činit to, co není zákonem zakázáno, ale také omezuje výkon státní moci a tím reglementuje nezrušitelnost základních práv a svobod tak, že výkon státní moci může být uplatňován pouze v případech, mezích a způsobem, který stanoví zákon⁴. Tím článek zakotvuje omezení i pro orgány veřejné správy, které mají k veřejnému užívání vztah. Orgány budou právními normami vázány v oblasti rozhodování a vydávání povolení k zvláštnímu veřejnému užívání i při výkonu dozoru.

Ekologická práva, která souvisejí s povahou užívaných materiálních statků, jsou vymezena v Hlavě čtvrté v článku 35 LZPS. V přímém kontaktu uživatele s přírodními statky, které člověk sám nevytvořil a jimiž jsou zejména krajina, les a voda, nesmí na základě ústavního vymezení daného článku v odstavci třetím „ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památku nad míru stanovenou zákonem“⁵.

Na pomyslné pyramidě, znázorňující právní sílu pramenů, je pod ústavním vrcholem prostor pro zákonnou právní úpravu veřejného užívání. Právní rámec veřejného užívání tvoří normy správního práva. Kvůli obšírnosti zákonné úpravy uvedu ve výčtu pouze ty právní

² Usnesení předsednictva ČNR ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů

³ Čl. 3 a čl. 112 Ústavy ČR, kde je taxativně vyjmenováno, které normy jsou součástí ústavního pořádku ČR

⁴ Viz. čl. 2 odst. 2, 3 LZPS

⁵ Viz. čl. 35 odst. 3 LZPS

předpisy, jež obsahují úpravu mnou zvolených statků, jimiž se ve své práci budu zabývat podrobněji. Patří mezi ně zákon o pozemních komunikacích⁶ a zákon o vodách⁷, jenž jsou pro moji práci stěžejními právními předpisy a také nám poskytují definici obou druhů veřejného užívání v případě materiálních statků, kterými jsou pozemní komunikace a vody. Dalšími jsou např. zákon o ochraně přírody a krajiny⁸ nebo zákon o ochraně ovzduší⁹.

Podstatnou oblast pramenů veřejného užívání tvoří prováděcí předpisy ministerstev a vlády. Mezi ně patří vyhlášky a nařízení. K určitému zákonu jich může být hned několik, jak tomu v praxi pravidelně bývá v drtivé většině případů. Ve své práci se jimi budu zabývat zejména v podrobnějších kapitolách o veřejném užívání konkrétních materiálních statků.

1.2 Pojem veřejného užívání

Veřejné užívání je institut správního práva, což dokládá i judikatura Nejvyššího soudu¹⁰ a přes veřejnoprávnost správního práva, představuje tento jeho institut oblast mezi právem veřejným a soukromým.

Veřejným užíváním se podle JUDr. J. Staši rozumí „užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“¹¹. Tato definice z pražské učebnice správního práva byla již o několik desítek let dříve podobně podána i J. Janovským v Slovníku veřejného práva československého a to tak, že: „Obecným užíváním (usus publicus) nutno rozuměti užívání věci, odpovídající jejímu určení a nevylučující stejného užívání ostatních“.¹² O veřejném užívání lze tedy hovořit, pokud jsou veřejné statky svojí substancí určeny k veřejnému užívání a jsou volně přístupné v takové míře, aby je mohlo využívat co nejširší okruh osob. Z těchto definičních vymezení lze vyvodit, že veřejné užívání není právním úkonem vykonavatele veřejné správy, ale uživatele, kterým může být fyzická i právnická osoba. Jedná se tedy o úkon adresáta veřejné správy. Z uvedeného vyplývá, dle mého názoru, poněkud pochybné zařazení některými autory institutu veřejného užívání, mezi formy činnosti veřejné správy. V některých případech, kdy uživatel je zároveň adresát správního aktu, se jisto jistě počítá i s určitou činností správního

⁶ Zákon č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pozemních komunikacích)

⁷ Zákon č.254/2004 Sb., o vodách a o změně některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o vodách)

⁸ Zákon č.114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

⁹ Zákon č.86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ Rozsudek NS ze dne 3.5.2000, sp.zn. 22 Cdo 178/99

¹¹ Viz Staša, J.: Veřejné užívání, in Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část. 7. vydání, 2009, Praha: C.H.Beck, str. 325

¹² Viz Janovský, J., in Slovník veřejného práva československého, svazek 2., reprint původního vydání, EUROLEX Bohemia, Praha 2000, heslo „Obecné užívání“, str. 991

orgánu, avšak tato skutečnost a právě rozdílná činnost by neměla být směřována. Činnost adresátů veřejné správy není činností veřejné správy. Právě zmíněné je možné opřít o skripta vydaných právě J. Stašou nazvaná Úvod do českého správního práva, kde institut veřejného užívání je autorem zařazen mezi „Právní úkony adresátů veřejné správy“¹³ na rozdíl od pražské učebnice správního práva, kde se veřejné užívání přiřazuje mezi formy činnosti veřejné správy v teoretickoprávní rovině.

Všeobecná přístupnost materiálních statků a jejich užívání, které odpovídá jejich účelovému určení, a nakonec okruh uživatelů, jimž právo veřejného užívání náleží, a který je v obecném případě neomezený, to vše je považováno za charakteristický rys veřejného užívání. Přístupností, jako jedním z určujících znaků, se rozumí všeobecně dostupná možnost užívání, která není nikterak omezena technickou nebo jinou překážkou zabraňující právě její přístupnost k užívání co nejširšímu okruhu osob. Užívání věcí, nebo jiných materiálních hodnot, které jsou předmětem veřejného užívání, musí však být také v souladu s účelovým určením těchto předmětů, jenž by měl přímo sloužit veřejnému účelu. Poskytování užitku materiálního statku, ať už přírodního původu, nebo člověkem vytvořené, je smyslem veřejného užívání. K možnosti veřejného užívání materiálních statků nepostačuje pouze splnění jednoho z jeho znaků, důležité je naplnění všech znaků kumulativně. Pokud veřejné užívání překračuje stanovené hranice nebo omezí či vyloučí v užívání statku ostatní uživatele a jde o protiprávní činnost, měla by být ihned potírána a sankcionována z důvodu předcházení ztráty smyslu veřejného užívání.

Již na začátku této kapitoly jsem uvedla, že jde o hraniční pojem v tom smyslu, že když si právo představíme jako ucelenou skupinu představující všechny právní předpisy a normy, jež v přítomném časovém okamžiku platí na našem území, pak lze tuto skupinu rozdělit na dva základní subsystemy, a to: okruh práva veřejného a okruh práva soukromého. Tento institut správního práva se dotýká obou okruhů práva, rozdělujícím mezníkem mezi těmito okruhy práva lze spatřovat ve vlastnictví konkrétního materiálního statku. Soukromoprávní povahu beze sporu tvoří vlastnický vztah k dané věci, popř. vztah nájemce k věci či k jiné materiální hodnotě apod., které může být situováno v rukou soukromé osoby - jednotlivce nebo osob veřejného práva a státu. Role těchto osob je však omezená v tom smyslu, že jsou povinny strpět užívání jejich majetku, pokud je předmětem veřejného užívání. Nemožnost vlivu těchto osob na užívání statku je projevem veřejnoprávní povahy institutu

¹³ Staša, J.: Úvod do českého správního práva, 4. Doplněné vydání – dotisk, PA ČR, Praha 2003, str.99

veřejného užívání. Veřejné užívání lze tedy považovat za hraniční oblast mezi jednotlivými okruhy práva.

V dnešní době je účelové určení materiálních statků k jejich veřejnému užívání stanoveno především veřejnoprávně a zařazení materiálního statku do tohoto právního režimu týkajícího se veřejného užívání vyplývá zejména ze zákona. U obecného užívání tedy na vůli vlastníka materiálního statku nezáleží, naproti tomu od vůle vlastníka je odvislé zpřístupnění dalších statků, které je nad rámec zákona. Veřejné užívání některých materiálních statků je dáno věnovacím aktem a u některých vyplývá z jejich přirozené povahy nebo z účelového určení konkrétního materiálního statku. Příkladem pro vznik veřejného užívání věnovacím aktem je, když pozemní komunikace je do silniční sítě zařazena na základě zřízení věcného břemena podle § 17 odst.2 zákona o pozemních komunikacích.

Zánik veřejného užívání je vázán buď na zánik samotného veřejného statku, který je předmětem veřejného užívání. Další možností je uplynutí doby, na kterou bylo v případech zvláštního užívání povolení vydáno. Pokud se jednalo o správní akt vydaný ad personam, na zánik bude mít vliv skutečnost, kterou je smrt fyzické osoby nebo zánik právnické osoby. Povolení může být i zrušeno nebo změněno, a to v závislosti na obsah daného povolení, kdy jeho podmínky umožňující veřejné užívání jsou porušovány nebo nastala u těchto podmínek, které byly rozhodné pro vydání povolení, změna; pokud se změnily právní předpisy, jež vedly k udělení povolení; zánik veřejného užívání je umožněn i na žádost oprávněného a takovým důvodem může být i nevyužívání oprávněného dané možnosti veřejného užívání bez vážného důvodu po dobu dvou let.¹⁴

V neposlední řadě je třeba zmínit zásadní bezplatnost veřejného užívání, která však na základě zákona může být omezena a určitý materiální statek může být zatížen daňovou nebo poplatkovou povinností.

1.3 Předmět veřejného užívání

Za předmět veřejného užívání se všeobecně rozumí věci nebo materiální hodnoty přírodního charakteru, ale i statky, které jsou výsledkem lidské činnosti, stejně tak může jít i kombinaci obou prvků. Mezi právě uvedené lze zařadit:

- vodu,
- krajinu,
- les,

¹⁴ Viz §12 zákona o vodách

- ovzduší,
- veřejná prostranství,
- pozemní komunikace,
- některé druhy energií,
- rádiové spektrum.

Podle některých autorů můžeme mezi předmět veřejného užívání zařadit i výkony a zařízení veřejné správy¹⁵ za předpokladu všeobecné dostupnosti. Mezi taková zařízení se řadí školská zařízení, knihovny, zdravotnická zařízení nebo zařízení sociální péče.

Nejen zařízení a výkony veřejné správy mohou být předmětem veřejného užívání. V určitých případech jde o zařízení sloužící potřebám obrany státu, nebo naopak u úředních budov, jež uspokojují pouze potřeby osob veřejného práva¹⁶.

Avšak ani tento výčet nemusí být konečný, pokud bychom šli až za hranice našeho státu. V zemích, kde mají přístup k moři, je za předmět veřejného užívání tradičně považováno mořské pobřeží.

S ohledem na zaměření mé práce na veřejné užívání nejběžněji dostupných statků, jakými jsou pozemní komunikace a voda by bylo jistě vhodné čtenáře s těmito předměty veřejného užívání blíže seznámit a vymezit si jejich definice.

▪ **Pozemní komunikace** - podle zákona jimi jsou dopravní cesty určené k užití silničními nebo jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení, která jsou nutná pro zajištění tohoto užití ale také bezpečnosti¹⁷. Zákon o pozemních komunikacích je dále rozděluje, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a také účelové komunikace.

▪ **Voda** - klíčový a typický statek pro veřejné užívání. Předmětem veřejného užívání jsou jak vody povrchové, tak vody podzemní.

- Povrchovými vodami se rozumí vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu; tento charakter neztrácejí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních¹⁸.

- Podzemními vodami jsou vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami; za podzemní vody se považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních¹⁹.

¹⁵ Viz např. Pomahač, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV Nakladatelství, 1999, s. 138.

¹⁶ Viz Staša, J.: Veřejné užívání, in Hendrych D. a kol.: *Správní právo, Obecná část*, 7. vydání, C.H.Beck, Praha 2009, str. 334

¹⁷ Viz § 2 zákona o pozemních komunikacích

¹⁸ Viz § 2 odst. 1 zákona o vodách

¹⁹ Viz § 2 odst. 2 zákona o vodách

Veřejné užívání se může vztahovat na materiální statky, tvořící předmět veřejného užívání, ve vlastnictví veřejnoprávních územních korporací. Klasicky veřejná prostranství, resp. jejich podstatná část, jsou ve vlastnictví obcí. Stejně tak místní komunikace a silnice, které se podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o pozemních komunikacích) dělí dále na silnice II. a III. třídy, jež jsou vlastnictvím krajů a předně na dálnice a silnice I. třídy, které náležejí do vlastnictví státu.

Některé materiální statky jsou ve vlastnictví soukromém. Ze zákonného dělení pozemních komunikací nám chybí poslední, a pro soukromé vlastnictví typická, účelová pozemní komunikace. Dalším příkladem je právo průchodu pasáží nebo obecné užívání přístupných prostranství, jimiž rozumíme např. tržiště.

U některých materiálních statků, jež jsou v soukromém vlastnictví, nezáleží na tom, kdo je jejich vlastníkem, jelikož veřejné užívání je přímo umožněno ze zákona. Tak je tomu například u volného přístupu do krajiny, který upravuje § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a o změně a doplnění některých zákonů: „Každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv ... “. Při výkonu tohoto práva je uživatel povinen dbát a dodržovat právní předpisy a uznávat oprávněné zájmy buď vlastníka, nebo nájemce pozemku. Na některé zákonem stanovené pozemky se uvedený právní režim nevztahuje. Z obecného užívání jsou vyňaté stavební pozemky, sady, chmelnice nebo zahrady. Volný přístup na některé pozemky je omezen v závislosti na určité době, jako u orné půdy, luk a pastvin, kdy může dojít k poškození porostů, půdy nebo při pastvě dobytka. Vlastník nebo nájemce pozemku musí při oplocování a ohrazování pozemků technickým nebo jiným způsobem zajistit volný průchod na vhodném místě pozemku²⁰.

Obecně je účelové určení dáno veřejnoprávně, zde vystupuje tato vlastnost předmětů veřejného užívání jako relativně samostatná. Účelové určení materiálního statku však nemusí vyplývat pouze ze zákona. Je tu i další možnost, a tou je věnovací akt. V těchto případech umožní soukromý vlastník poskytování věci nebo jiné materiální hodnoty veřejným účelům. Klasickým příkladem v tomto případě je zařazení pozemní komunikace do silniční sítě, která může být na základě zákona zřízena věcným břemenem.²¹

Požadavek, aby věc byla účelově určena k veřejnému užívání, nebo naopak aby takové určení bylo zrušeno, není nárokovatelný, což potvrdil i Nejvyšší správní soud ze dne 16.4.

²⁰ Viz § 63 odst. 2, 3, 4 z. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších právních předpisů

²¹ Viz § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích

1919 (Boh A 81/19). Soud rozhodl, že nelze subjektivně nárokovat, aby provoz vozidel okolo domu jeho majitele byl zakázán či jinak omezován z důvodů, které majitel nemovitosti uváděl. Jednalo se zejména o větrání okny směřující do veřejného prostranství, dále vyslovil obavy o poškození nemovitosti způsobenou jízdou vozidel nebo vjezdem vozidel na přilehlý chodník.

Některé z výše zmíněných materiálních statků jsou tzv. věci ničí (res nullius), ze své povahy nikomu nepatří. Patří mezi ně ovzduší a některé druhy energií. Komplexní úprava u nich chybí, jelikož jejich užívání je prakticky nevyčerpatelné. Avšak u některých materiálních statků, jako je ovzduší, se setkáváme s veřejnoprávním povolovacím režimem, jako třeba u vypouštění spalin²², protože tato činnost se již dotýká veřejného zájmu.

Pojem veřejný zájem, nebo také někdy užíván pojem obecný zájem, je pro oblast správního práva typický. V jednom ze svých nálezu se jim zabýval i Ústavní soud²³, kde se k tomuto pojmu vyslovuje, že pojmy kolektivního zájmu a veřejného zájmu by se neměly slučovat v důsledku někdy až diametrálního rozporu zájmů určité skupiny nad zájmem celé společnosti. Podle nálezu ÚS je potřeba jej chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný nebo obecně prospěšný pro celou společnost.

Mezi materiálními statky najdeme i některé, které jsou zcela specifické. Rádiové spektrum, regulované v souvislosti se šířením rádiových vln (elektromagnetických vln o kmitočtech od 9 kHz do 3000 GHz), není v právním slova smyslu vůbec věcí. Jde o omezený materiální statek, který je rozdělen do pásem, která mohou být podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, využívána k předem stanoveným účelům. Rádiové spektrum je využíváno k radiokomunikačním službám, kterými jsou pro běžného uživatele hlavně rozhlasové vysílání.

1.4 Vlastnictví k předmětům veřejného užívání

Institut veřejného užívání sice s vlastnictvím přímo pojmově nesouvisí, přesto je užívání již od starověku s otázkou vlastnictví spojováno. Jak jsem již uvedla výše, většina materiálních statků tvořící předmět veřejného užívání, je ve vlastnictví osob veřejného práva anebo mohou být věci ve vlastnictví soukromém.

V minulosti byly vykládány tři náhledy ohledně otázky vlastnictví osob veřejného práva k veřejné věci jako předmětu obecného užívání, a to civilistický směr, který vlastnictví

²² Viz § 17 odst. 1 písm. d), odst. 2 písm. c) a f) z. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

²³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. března 1996, sp.zn. I. ÚS 198/95

k veřejné věci chápal jako vlastnictví k předmětu obecného užívání, stejně jako každé jiné vlastnictví k hmotné věci v právním smyslu. V tomto případě se tedy jednalo o soukromoprávní institut s tím rozdílem, že vlastnické právo bylo k této věci obecným užíváním omezeno v rozsahu vedoucím k nuda proprietas (k holému vlastnictví). Další, publicistický směr, naopak existenci vlastnického práva k předmětu obecného užívání vylučoval a obecné užívání označoval za výsostné právo státu či obce. Publicistický směr ve své druhé koncepci vytvořil tzv. teorii veřejného vlastnictví, kterou lze považovat za veřejnoprávní syntézu předchozích dvou náhledů. Jedná se tedy o veřejnoprávní obdobu vlastnictví soukromoprávního, kdy výkon vlastnického práva slouží veřejnému zájmu. Žádná z uvedených koncepcí se však v praxi neujala ať už kvůli svým slabinám, nebo kvůli konzervativnosti právníků.

Většina materiálních statků tvořící předmět veřejného užívání, je ve vlastnictví osob veřejného práva, jak tomu je u pozemních komunikací (mimo účelových komunikací), kdy se nacházejí ve vlastnictví státu, kraje nebo obce (viz výklad dále v kap.3.1).

Předmětem veřejného užívání však mohou být i věci, které jsou ve vlastnictví soukromém a zařazení takových statků pod právní režim obecného veřejného užívání musí vyplývat přímo ze zákona a zpřístupnění těchto statků nad rámec zákona je naopak na vůli vlastníka. Tak je tomu u veřejně přístupných účelových komunikací.²⁴

Některé materiální statky veřejného užívání, které jsou přírodní povahy, nemohou být předmětem vlastnictví, protože se vyskytují jako přírodní živly a jsou tedy svojí povahou neovladatelné a neuchopitelné. Takové věci jsou věci ničí, neboli res nullius. Jedná se typicky o vody nebo některé druhy energií. Podle Krechta²⁵, podzemní nebo povrchové vody nemohou být předmětem koupě, darování nebo např. půjčky apod. Práva k těmto vodám lze získat jen způsobem upraveným v zákoně č.254/2001 Sb., o vodách, tj. na základě povolení vodoprávního úřadu v případech nakládání s vodami přesahující rámec obecného nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 zákona o vodách (podrobněji v kap. 4.1.1).

Jediným předmětem veřejného užívání, jenž vůbec není považován za věc právním slova smyslu, je rádiové spektrum.

1.5 Subjekty veřejného užívání

Subjekty veřejného užívání mohou být jak osoby fyzické, tak i osoby právnické, okruh uživatelů se však se liší podle toho, o jaký druh veřejného užívání se jedná.

²⁴ Viz § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

²⁵ Krecht, J.: Poznámka k vlastnictví vod, Právník 6/1997, str. 529

Pokud se bude jednat o obecné užívání, okruh uživatelů bude neomezený v závislosti na splnění hmotně právních předpokladů a v případě zvláštního užívání je okruh uživatelů omezen a jeho subjektem bude pouze ta osoba, která ke zvláštnímu užívání obdržela povolení v podobě správního aktu.

Autor kapitoly o veřejném užívání J. Staša v učebnici Správního práva uvádí, že uživatelem v právním smyslu není každá osoba, která má z veřejného užívání prospěch, nýbrž pouze tzv. přímý uživatel čili ten, kdo materiální statek fakticky užívá²⁶. Názor J. Staši byl potvrzen i rozhodnutím Vrchního soudu v Praze, kdy za znečištění v daném případě nebyl zodpovědný majitel přepravovaného nákladu, ale jím najatý přepravce, jehož majetek byl ve špatném technickém stavu, a v důsledku toho nastalo znečištění pozemní komunikace, kdy v daném případě došlo k vylití oleje na pozemní komunikaci, a tím zhoršení sjízdnosti. Za škody a náklady spojené s odstraněním znečištění tedy odpovídá přímo provozovatel vozidla²⁷.

1.6 Ochrana veřejného užívání

Ochrana prostřednictvím norem správního práva se týká samotného veřejného užívání, ale obsah ochrany se vztahuje i na účinky veřejného užívání, kdy je ochrana poskytována třeba zvláštním zájmům, které mohou být ohroženy nebo poškozeny veřejným užíváním materiálního statku. Lze tedy hovořit o ochraně předmětu veřejného užívání, kdy je chráněn zejména uživatel nebo o ochraně při výkonu práva užívat tento předmět všemi v úvahu přicházejícími uživateli. Ochrana před účinky tohoto institutu poskytuje ochranu naopak jeho vlastníkovvi onoho předmětu veřejného užívání. Ochrana se tedy vztahuje na samotný statek veřejného užívání a také na vlastnické právo k tomuto statku.

Nejčastějším způsobem ochrany před účinky veřejného užívání jsou pro uživatele jak stanovené limity k výkonu jejich práv, tak zároveň vymezené povinnosti související s tímto institutem správního práva. V pozitivním právu najdeme příklad v § 28 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, kde je uvedeno, že: „Při poškození dálnice, silnice nebo místní komunikace, které způsobí nebo může způsobit závalu ve sjízdnosti nebo schůdnosti anebo ohrozit bezpečnost silničního provozu podle zvláštního předpisu²⁸, musí ten, kdo poškození způsobil, tuto skutečnost neprodleně oznámit vlastníkovvi pozemní komunikace a uhradit mu

²⁶ Viz Staša, J.: Veřejné užívání, in Hendrych D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 7. vydání, C.H.Beck, Praha 2009, str.334

²⁷ Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp.zn. 7A 109/96-32 SJS 597/2000

²⁸ Zákon č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích a Vyhláška Federálního ministerstva vnitra č. 99/1989 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích (pravidla silničního provozu), ve znění pozdějších předpisů.

náklady spojené s odstraněním poškození a s uvedením pozemní komunikace do původního stavu; může se též s vlastníkem pozemní komunikace dohodnout, že poškození odstraní sám.”

Ve prospěch veřejného užívání patří mezi právní formy ochrany tohoto správního institutu nejen zákazy a omezení, se kterými se lze setkat ve veřejném užívání pozemních komunikací a vod, ale třeba také ve veřejném užívání lesů. Svoji podstatnou roli hraje i správní dozor a mimo jeho rámec jsou to preventivní, nápravná či sankční opatření ukládaná na základě zákonného zmocnění. V některých případech se používají jako prostředek ochrany tzv. ochranná pásma. Což je typický případ ochrany samotného institutu veřejného užívání a jejich uživatelů. Pro tento typ ochrany lze jako příklad uvést v zákoně o pozemních komunikacích § 30, kde se za ochranné pásmo, pro účely tohoto zákona, považuje prostor, který je ohraničen svislými plochami vedenými do výšky 50 m a ve vzdálenosti do 15 m, 50 m nebo 100 m od osy komunikace (popř. křižovatky) podle typu vozovky.

2. Druhy veřejného užívání

V soudobé teorii správního práva se rozlišují dva druhy veřejného užívání, a to veřejné užívání obecné a veřejné užívání zvláštní. Oba druhy se od sebe odlišují mírou správní činnosti, která je s nimi spojena, rozsahem práv a povinností vycházejících z veřejného užívání, ale také okruhem jejich uživatelů nebo se od sebe odlišují podle právní možnosti vzniku veřejného užívání. Právní možnost obecného užívání vzniká ze zákona a ke vzniku tedy není potřeba projevu vůle vlastníka materiálního statku nebo povolení správního úřadu. Naopak proti tomu zvláštní užívání vzniká na základě vydání správního aktu a oprávněným bude jen jeho adresát. Okruh uživatelů je tedy ve druhém případě omezen. Společné pro obecné i zvláštní veřejné užívání je jejich veřejnoprávní povaha, jsou upraveny normami veřejného práva.

Podle J. Janovského se v jeho díle *Obecné užívání*, můžeme setkat i s dalším druhem veřejného užívání, kterým podle autora je tzv. užívání mimo účel veřejného statku²⁹. Díla z předválečné doby nás seznamují s dělením veřejného užívání na veřejné užívání obecné a jiné, nebo s podrobným dělením veřejného užívání zvláštního³⁰.

²⁹ Janovský, J. Obecné užívání. In Weyr, Fr., Hoetzel, J. (ed). *Slovník veřejného práva Československého*. svazek 5. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 995.

³⁰ Např. Jaroslav Janovský v citovaném díle uvádí rozdělení zvláštního užívání na „stupňované obecné užívání“ a na „zvláštní právo užívací“

2.1 Obecné veřejné užívání

Ke vzniku právní možnosti obecného užívání není potřeba žádného projevu vůle vlastníka ani projevu vůle subjektu veřejné správy. Právní možnost obecného užívání vzniká ex lege, tedy ze zákona nebo z povahy užívaného statku. V zákoně může být jeho obsah stanoven pozitivně a takto specifikovaný obsah může mít podobu předpokladů nebo pravidel užívání. Obsah obecného užívání může být také vymezen negativně, na základě ochrany zvláštních zájmů může vyplývat z různých veřejnoprávních omezení³¹, kterými jsou zvláštní předpisy. Nakonec obsah obecného užívání nemusí být vymezen vůbec, v tomto případě bude třeba vycházet z účelového určení statku a užívat jej obvyklým způsobem vzhledem k tomuto určení. Další podmínkou je přizpůsobení užívání materiálního statku jeho faktickému stavu³² a způsob obecného užívání nesmí vylučovat možnost užívat tento statek i jinými uživateli. Tyto hranice vymezují obsah a rozsah obecného užívání, jejich překročení značí buď veřejné užívání zvláštní, nebo se jedná o nedovolené jednání.

Ohraničení obecného užívání vyplývá ze zákona, anebo z prováděcích právních předpisů. Obecné užívání může být zákonem omezeno po určitou dobu, ale také může být přímo vyloučeno opatřením obecné povahy nebo správním aktem. Takové hranice mohou platit pro každého jednotlivce, pro určitou skupinu uživatelů i pro konkrétního uživatele. Důvodem může být ochrana materiálního statku, nebo ochrana bezpečnosti osob a jejich majetku, ale také údržba a oprava. Příčinu takového omezení lze spatřovat i ve zvláštním užívání, vždy formulace důvodů omezení bude záležet na povaze předmětu veřejného užívání.

Pro obecné užívání platí zásadní bezplatnost. U jednotlivých statků pro určité případy může být zavedeno zpoplatnění ve formě veřejnoprávní dávky, které nalezneme např. v zákoně o pozemních komunikacích, kde je stanovena povinnost tzv. „mýtného“ a „časového poplatku“ pro uživatele pozemních komunikací.

2.2 Zvláštní veřejné užívání

Zvláštní užívání je možno obecně definovat jako jednání, které jde nad rámec užívání obecného a zároveň nejde o jednání zákonem zakázané. Vzniká vždy adresátovi aktu, tedy jmenovitě určenému uživateli ex actu³³ vydaného příslušným správním úřadem. Ze správního

³¹ Viz Staša, J.: Obecné užívání, in Hendrych, D. a kol. Správní právo, obecná část. 7. vydání, 2009, Praha: C.H.Beck, str. 327

³² Např. § 23 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů

³³ Viz § 8 zákona o vodách

aktu vyplývá obsah zvláštního užívání, jenž má nejčastěji povahu povolení, dále je v něm stanovena doba a způsob zvláštního užívání. Mimo obsah a hranice oprávnění ke zvláštnímu užívání stojí jednání, které je přípustné až po vydání jiného povolení či koncese, a jednání uživatele obecně nepřípustné.

Pro zvláštní užívání umožňuje zákon požadovat po potenciálním uživateli v povolení splnění určitých podmínek či příkazů (v právní praxi nazývané modus). Povinnosti vázající se na vznik oprávnění zvláštního užívání, mohou být stanoveny přímo zákonem nebo prováděcími právními předpisy.

Omezení zvláštního užívání vyplývá ze zákona i z již zmíněného správního aktu. Případy omezení zvláštního užívání jsou obdobné s těmi u obecného užívání. Povolení může být také změněno vydáním nového povolení v téže věci v případech, kdy byl správní akt vydán s klauzulí *rebus sic stantibus*. V tomto případě povolení zaniká s ohledem na změnu poměrů, které se postupem času změnily. Zaniknout může i v případech nedovoleného jednání oprávněné osoby.

Povolení ke zvláštnímu užívání je zpoplatněno správním poplatkem. V jiných případech zvláštního užívání je hrazeno přímo zatížením nebo spotřebou daného materiálního statku uživatelem, jako je tomu u odebírání určitého množství podzemní vody podle § 88 vodního zákona.

3. Pozitivněprávní úprava veřejného užívání pozemních komunikací

Kapitola je věnována obecnému a zvláštnímu užívání z pozitivní úpravy pozemních komunikací. Nejdůležitějším právním předpisem je v tomto případě zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále opět jen zákon o pozemních komunikacích), který upravuje provoz na pozemní komunikaci a ve své části páté přímo výslovně vymezuje podmínky pro obecné i zvláštní užívání pozemních komunikací. Zákon o pozemních komunikacích je jedním z mála předpisů, který poskytuje definici obou druhů veřejného užívání v případě pozemních komunikací.

Než se však začnu zabývat problematikou obecného i zvláštního užívání pozemních komunikací, v souvisejících subkapitolách bych nejdříve vymezila pojem pozemní komunikace a přiblížila její kategorizaci. Dále bych popsala její jednotlivé součásti a příslušenství, a také charakterizovala silniční ochranná pásma tohoto materiálního statku.

3.1 Pojem a kategorizace pozemních komunikací

Prvním pojmem, který vymezuje zákon o pozemních komunikacích je pozemní komunikace, tou se podle tohoto zákona rozumí dopravní cesta, která je určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti³⁴.

Silničním vozidlem je přitom podle § 2 odst. 1 zákona o podmínkách provozu na pozemních komunikacích³⁵ motorové nebo nemotorové vozidlo vyrobené za účelem provozu na pozemních komunikacích buď pro přepravu osob, zvířat nebo věcí. Příklad takového vozidla je typicky osobní automobil, motocykl, autobus nebo nákladní automobil. Jiným vozidlem tento zákon nazývá zvláštní vozidlo, které je vyrobené k jiným účelům, než jaké uvádí první odstavec § 2, avšak při splnění podmínek stanovených tímto zákonem k provozu na pozemních komunikacích může být schváleno³⁶. Takovými vozidly jsou třeba pracovní stroje – kombajny nebo vojenská vozidla – obrněné transportéry.

Zákonná definice pozemní komunikace je však rozšířena o okruh subjektů, které mohou tento statek veřejně užívat. Jsou jimi podle § 60 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích³⁷ jezdec na zvířeti a průvodce vedených a hnaných zvířat.

³⁴ Viz § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

³⁵ Z.č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů

³⁶ § 2 odst.2 z.č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů

³⁷ Zákon ze dne 14.9.2000 č.361/2000 Sb.,o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)

Dálnici se podle § 4 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích rozumí taková pozemní komunikace, která je určena pro rychlou dálkovou a pro mezistátní dopravu silničními motorovými vozidly. Paragraf dále upřesňuje, že je vybudována bez úrovnových křížení, s oddělenými místy napojenými pro vjezd a výjezd a která má směrově oddělené pásy. Hlavním pojmovým znakem pro dálnici je rychlost, z tohoto důvodu je přístupná tedy pouze silničním motorovým vozidlům a jízdním soupravám, jejichž nejvyšší povolená rychlost není nižší než 80 km/h. Naproti tomu v případech, kdy úsek dálnice prochází obcí, je přístup povolen pouze silničním motorovým vozidlům a jízdním soupravám, u kterých není nejvyšší povolená rychlost nižší než 65 km/h. Dálnice je ve vlastnictví státu a vlastnická práva jsou prakticky vykonávána Ministerstvem dopravy prostřednictvím Ředitelství silnic a dálnic České republiky, které je jeho příspěvkovou organizací.

Pojem silnice vymezuje § 5 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích jako veřejně přístupnou pozemní komunikaci, která je určena k užití silničními i jinými vozidly a také chodci. Silnice tvoří silniční síť, což znamená vzájemné propojení jednotlivých silnic. Silnice se dále dělí na třídy, a to nikoli podle okruhu možných uživatelů, ale podle určení a dopravního významu silnic. První z nich jsou silnice I. třídy určené především na dálkovou a mezistátní dopravu, další jsou silnice II. třídy pro dopravu mezi okresy a nakonec silnice III. třídy určené k vzájemnému spojení obcí nebo také pro napojení na ostatní pozemní komunikace³⁸. Vlastnictví je u jednotlivých tříd silnic rozdílné. Silnice I. třídy jsou také ve vlastnictví státu, jako je tomu v případě dálnic. Stejně jako dálnice je silnice I. třídy také přístupná pouze silničním motorovým vozidlům a jízdním soupravám s nejvyšší povolenou rychlostí, která není nižší než 80 km/h, popřípadě 65 km/h³⁹. Silnice II. a III. třídy jsou ve vlastnictví kraje, na jehož území se nacházejí s účinností od 1.10.2001 na něž přecházejí z vlastnictví státu. Výkon vlastnického práva byl tedy delegován. O základních otázkách souvisejících s těmito pozemními komunikacemi rozhodují zastupitelstva krajů a otázky týkající se správy a údržby silnic spadají pod příspěvkové organizace nebo pod obchodní společnosti, které jsou zřízené nebo založené krajem.

Místní komunikace je podle zákona veřejně přístupná pozemní komunikace a je určena ve větší míře pro dopravu v rámci obce⁴⁰. Stejně jako silnice i místní komunikace se rozdělují do čtyř tříd podle dopravního významu, určení a stavebně technického vybavení⁴¹. Místními komunikacemi I. třídy jsou rychlostní místní komunikace a dopravně nejvýznamnější sběrné

³⁸ Viz § 5 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích

³⁹ Viz § 35 odst. 1 zákona o silničním provozu

⁴⁰ Viz § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

⁴¹ Viz § 6 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích

komunikace ve městech⁴². V menších obcích místní komunikace I. třídy obvykle nejsou a jejich funkce je nahrazena silnicemi I. – III. třídy. Pro tuto třídu místní komunikace platí téměř to samé jako pro rychlostní silnice s tím rozdílem, že pro rychlostní silnice je dopravní význam zejména v rychlé dálkové a mezistátní dopravě a naproti tomu u rychlostních místních komunikací je to rychlá doprava na území obce. Za místní komunikace II. třídy se považují dopravně významné sběrné komunikace s omezením přímého připojení sousedních nemovitostí, které navzájem spojují části měst nebo napojující města či jejich části na pozemní komunikace vyšší třídy příp. kategorie⁴³. Obslužnými místními komunikacemi ve městech nebo obcích jsou místní komunikace III. třídy⁴⁴. Tato třída místní komunikace umožňuje přímou dopravní obsluhu jednotlivých objektů za předpokladu, že jsou přístupné běžnému provozu motorových vozidel. Poslední místní komunikace, kterou jsem ještě nevymezila je místní komunikace IV. třídy, mezi něž se řadí samostatné chodníky, stezky pro pěší, cyklistické stezky, cesty v chatových oblastech, podchody, lávky, schody, pěšiny, zklidněné komunikace, apod. Obecně jsou to pozemní komunikace, které nejsou přístupné provozu silničních motorových vozidel nebo komunikace, na nichž je umožněn smíšený provoz⁴⁵. Vlastníkem těchto pozemních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Obec provádí správu a údržbu místních komunikací, pokud je to v jejích možnostech, prostřednictvím příspěvkových organizací obcí nazývané Technické služby, Údržby pozemních komunikací apod., v opačném případě řeší tyto situace smluvně.

Další, poslední kategorií pozemních komunikací, jsou účelové komunikace. Z § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že účelovou komunikací je dopravní cesta, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Za takové přístupné účelové pozemní komunikace lze považovat zejména lesní a polní cesty, příjezdové komunikace k výrobním areálům, sportovištím, čerpacím stanicím apod. Účelovou komunikací se rozumí i pozemní komunikace, která se nalézá v uzavřeném prostoru nebo objektu a slouží potřebě vlastníka či provozovatele takového uzavřeného objektu nebo prostoru. Přístupnost je v těchto případech umožněna pouze v rozsahu stanoveného jejím vlastníkem popřípadě provozovatelem takového prostoru nebo objektu. Příkladem těchto komunikací jsou třeba komunikace uvnitř

⁴² Viz § 3 odst. 1 vyhlášky ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (dále jen vyhláška č. 104/1997 Sb.)

⁴³ Viz § 3 odst. 2 vyhlášky č. 104/1997 Sb.

⁴⁴ Viz § 3 odst. 3 vyhlášky č. 104/1997 Sb.

⁴⁵ Viz § 3 odst. 4 vyhlášky č. 104/1997 Sb.

výrobních areálů, zemědělských farem, lomů, dále autobusová nádraží, komunikace ve vojenských újezdech a další. Účelové komunikace jsou tedy dvojího druhu, a to účelové komunikace veřejně přístupné a veřejně nepřístupné. Veřejný přístup však může být také upraven nebo omezen správním rozhodnutím příslušného správního úřadu, a to z důvodu nezbytně nutné ochrany oprávněných zájmů vlastníka na jeho návrh po předchozím projednání s příslušným orgánem Policie ČR⁴⁶. Jedná se zejména o takové případy, kdy je účelová komunikace poškozována jinými osobami, nebo provozem silničních i jiných vozidel. Vlastník dotčené místní komunikace má potom možnost požadovat omezení veřejného užívání takovými vozidly, nebo také může s provozovatelem těchto vozidel uzavřít smlouvu, podle které by se tento provozovatel finančně nebo věcně na správě a údržbě dotčené komunikace podílel⁴⁷. Úprava či omezení veřejného přístupu může být buď skutečná např. osazením závoří, plot, zeď nebo právní, typicky tabule nebo dopravní označení, které poskytuje potřebnou informaci. Tato kategorie pozemní komunikace stojí na pomezí práva veřejného a soukromého, jelikož vlastnictví účelových komunikací může náležet kterékoliv fyzické nebo právnické osoby, a tím vlastnictví leží výhradně v rovině soukromého práva⁴⁸, zatímco ostatní pozemní komunikace jsou typickým veřejným statkem a jsou jako veřejný zájem regulovány normami veřejného práva. Právní vztahy k účelovým komunikacím jsou tak v podstatě soukromoprávní s prvky veřejnoprávní regulace. Zákon o pozemních komunikacích tak upravuje pouze některé otázky týkající se účelových komunikací a neupravené vztahy se řídí soukromoprávní – občanskoprávní úpravou⁴⁹.

3.1.1 Součásti a příslušenství pozemních komunikací

Uvedené kategorie a třídy pozemních komunikací obsahují též součásti a příslušenství. Součástmi dálnic, silnic a místních komunikací se podle § 12 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích rozumí všechna pevná zařízení, dále stavby, objekty nebo jiná díla trvale spojená se silničním pozemkem, jichž všech je třeba k plné funkčnosti a úplnosti těchto pozemních komunikací, a tím i k zajištění jejich bezpečného, plynulého a hospodárného provozu. Z taxativního výčtu § 12 výše zmíněného zákona se jedná například o chodníky, krajnice, lávky pro chodce, tunely, příkopy, násypy, svahy svislé dopravní značky, apod. Podle ustanovení § 120 odst. 1 občanského zákoníku se za součást věci považuje vše, co k ní

⁴⁶ Viz § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.11.2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000

⁴⁸ *A to i v případě, že vlastníkem účelové komunikace bude veřejnoprávní subjekt. Povinnost vlastníka udržovat nebo opravovat účelovou komunikaci nemá žádnou oporu v zákoně.*

⁴⁹ zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen občanský zákoník)

podle její povahy náleží a nemůže být od ní odděleno, aniž by se tím věc nezhodnotila. Zde narážíme na rozpor povahy některých součástí pozemních komunikací s definicí součásti věci podle občanského zákoníku. Součástí pozemních komunikací, kterými jsou právě třeba svislá dopravní značení nebo směrové sloupky jistě mohou být od věci odděleny a k znehodnocení pozemní komunikace tím nedojde. Význam taxativního výčtu součástí dálnic, silnic a místních komunikací vyplývá zejména pro vlastníky dotčených komunikací. Po faktickém umístění se součástí pozemních komunikací stávají majetkem vlastníka té které dálnice, silnice nebo místní komunikace a od tohoto okamžiku požívají stejné právní ochrany jako věc hlavní a pro vlastníka tak vyplývá povinnost o takto umístěné součásti pečovat se stejnou péčí jako o věc hlavní.

Příslušenstvím těchto komunikací na rozdíl od jejich součástí se pak rozumí věci, které s dálnicí, silnicí nebo místní komunikací nejsou pevně stavebně spojeny, ale jsou vlastníkem těchto komunikací určeny k trvalému užívání⁵⁰. Pro představu příslušenstvím pozemních komunikací například přenosné dopravní značky, veřejné osvětlení, silniční vegetace, tzv. systém elektronického mýtného, apod. Výčet příslušenství v § 13 je opět taxativní a i zde nalezneme několik příkladů, které svojí povahou neodpovídají definici příslušenství podle občanského zákoníku, který uvádí ve svém § 121 odst. 1, že příslušenstvím věci náležejí vlastníku věci hlavní a jsou určeny k tomu, aby s věcí hlavní byly trvale užívány. V praxi tomu vždy tak není, často vyskytující se jsou případy přenosných dopravních značení, které jsou ve vlastnictví stavebních společností⁵¹. Stejně jako u součástí pozemních komunikací i pro příslušenství dálnic silnic a místních komunikací platí stejná právní ochrana jako pro věc hlavní.

Negativní vymezení, tedy to, co není součástí a příslušenstvím dálnic, silnic a místních komunikací se zabývá § 14 v odstavcích 2 a 3. Význam plyne zejména opět pro majitele pozemní komunikace, protože výčet je také taxativní, a tak vlastník není povinen se o zařízení, vyjmenovaných v příslušném ustanovení, starat. Za součástí a příslušenství pozemních komunikací se tedy nepovažují sjezdy a nájezdy na sousední nemovitosti, nástupní ostrůvky, označníky zastávek a čekárny linkové osobní dopravy a hromadné veřejné dopravy, trolejbusová vedení s jejich sloupy, motely, čerpací stanice, apod.

Přesné vymezení toho co je a není součástí nebo příslušenstvím pozemní komunikace je velice důležité pro silniční správní úřady z důvodu určení jejich věcné příslušnosti např. ve

⁵⁰ Viz § 13 zákona o pozemních komunikacích

⁵¹ Kočí, R.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí, 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2008, str.65.

věcech zvláštního užívání, které se týká součástí pozemních komunikací. Podle § 16 zákona o pozemních komunikacích jsou speciální stavební úřady též věcně příslušné pouze pro součásti pozemních komunikací. Z právě uvedeného je tedy zřejmé, že obecné stavební úřady jsou věcně příslušné pro příslušenství pozemních komunikací. Rozdělení podle zákona na součásti a příslušenství není tedy ideální, protože v praxi pokud půjde o povolení výstavby nové pozemní komunikace zahrnující i její odvodnění, zabudování veřejného osvětlení, vystavění i nástupních ostrůvků pro autobusy a sousedních chodníků, tak speciální stavební úřad bude povolovat pouze vozovku a její odvodnění, ostrůvky, pásy, chodník a dopravní značení a veřejné osvětlení naopak povolí obecný stavební úřad.

3.1.2 Silniční ochranná pásma

Zákon o pozemních komunikacích ochranu dálnic, silnic a místních komunikací I. nebo II. třídy řeší ve své části šesté v §§ 30 – 34. V těchto úsecích jsou zákonem omezeny určité činnosti, z důvodu nejen ochrany samotných pozemních komunikací ale i ochrany provozu na nich. Jelikož se jedná o veřejný zájem, z důvodu ochrany života a zdraví uživatelů pozemních komunikací jsou omezena i některá práva a svobody vlastníků pozemních komunikací, zejména pak vlastnická práva.

Silničním ochranným pásmem se podle zákona o pozemních komunikacích rozumí prostor, který vede mimo souvisle zastavěné území obce a je ohraničen svislými plochami a hranice pásma je vtažena i 50 metrů do vzdušného prostoru nad komunikací a ve vzdálenosti 100 metrů od osy přilehlého jízdního pásu dálnice, rychlostní silnice, rychlostní místní komunikace anebo od osy jejich křižovatek; 50 metrů od osy vozovky nebo přilehlého jízdního pásu ostatních silnic I. třídy a ostatních komunikací I. třídy; 15 metrů od osy vozovky nebo od osy přilehlého jízdního pásu silnice II. třídy nebo III. třídy a místní komunikace II. třídy. Vzdálenost je tedy závislá na kategorii pozemní komunikace, kdy nejširší prostor těchto ochranných úseků zabírají u dálnic a rychlostních silnic. Silniční ochranná pásma vznikají na základě rozhodnutí o umístění stavby⁵².

Režim pro povolování k umístění a provozování reklamních zařízení je ustanoven v § 30 odst. 4 a § 31 zákona o pozemních komunikacích. Ochranné pásmo se rozšiřuje z původních 100 metrů na 250 metrů, čímž zákonodárce chtěl předejít umístění velkých reklamních poutačů. Podmínky pro povolení zřízení a provozu reklamních zařízení jsou, že nesmí být zaměnitelný s dopravním značením, světelnými signály nebo se zařízeními pro

⁵² Podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

provozní informace a nemohou oslnit uživatele dotčené pozemní komunikace či jinak narušit provoz na této pozemní komunikaci. Povolení vydává příslušný silniční úřad po předchozím souhlasu vlastníka pozemku nebo nemovitosti, na níž má být reklamní zařízení provozováno. Pokud se bude jednat o umístění a provozování reklamních poutačů v ochranném pásmu dálnice či rychlostní silnice, je zapotřebí předchozího souhlasu Ministerstva vnitra, popř. příslušného orgánu Policie České republiky, jde-li o ochranné pásmo silnice nebo místní komunikace.

Vlastník dálnice, silnice a místní pozemní komunikace I. nebo II. třídy je ze zákona o pozemních komunikacích ve veřejném zájmu oprávněn případným zásahem do soukromého vlastnictví jiných subjektů za účelem ochrany života a zdraví uživatelů pozemních komunikací. Svých práv nesmí zneužít nad oprávněný rámec a za škody vzniklé na majetku soukromého subjektu plně odpovídá. Mezi tato oprávnění patří právo vstupu na cizí pozemky a stavby na nich stojící nacházející se v silničním ochranném pásmu ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu použít nemovitost či stavbu v silničním ochranném pásmu nebo přímo s ní sousedící. Naproti tomu vlastník nemovitosti v sousedství s těmito pozemními komunikacemi je povinen strpět, aby na jejich pozemcích byla provedena nezbytná opatření zabraňující sesuvům půdy, padání kamenů a stromů a jejich částí v případě, vznikne-li toto nebezpečí v důsledku stavby či provozu dálnice, silnice a místní komunikace nebo přírodními vlivy. Je také povinen v nezbytně nutných případech strpět za jednorázovou úhradu zřízení věcného břemene na své nemovitosti, které může spočívat v umístění veřejného osvětlení, dopravních značek, světelných signálů, dopravních zařízení, atd. Rozhodnutí o zřízení věcného břemene a o výši úhrady vydává i v tomto případě příslušný silniční správní úřad u dopravních značek a zařízení na základě rozhodnutí o jejich užití vydaného orgánem příslušným podle zvláštního předpisu⁵³.

3.2 Obsah obecného užívání pozemních komunikací

Definice obecného užívání pozemních komunikací nám poskytuje přímo zákon o pozemních komunikacích ve své části páté v § 19 odst. 1. Podle tohoto ustanovení je obecné užívání vymezeno jako oprávnění každého k bezplatnému užívání pozemních komunikací obvyklým způsobem a k účelům, ke kterému jsou určeny, zejména tedy k jízdě a chůzi. Při obecném užívání pozemní komunikace musí uživatelé dodržovat podmínky stanovené zákonem o pozemních komunikacích a musí toto oprávnění vykonávat v mezích stanovených

⁵³ Zákon č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích

zvláštními předpisy, které upravují provoz na pozemních komunikacích⁵⁴. Uživatel se tedy musí přizpůsobit jak stavebnímu stavu, tak i dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.

Ve druhém odstavci § 19 zákona o pozemních komunikacích najdeme výčet zakázaných činností na dálnicích, silnicích a místních komunikacích. Účelové komunikace zde nejsou zahrnuty z důvodu jejich převážného soukromoprávního charakteru⁵⁵, a proto ochrana této kategorie pozemní komunikace je svěřena obecným právním předpisům, kterým je v tomto případě hlavně občanský zákoník.

V zájmu ochrany pozemních komunikací a bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích je zakázáno dálnice, silnice a místní komunikace, jejich součásti a příslušenství znečišťovat či poškozovat. Na zmiňovaných kategoriích pozemních komunikací je dále zakázáno neoprávněně odstraňovat, zakrývat, přemísťovat, osazovat nebo pozměňovat dopravní značky a dopravní zařízení. Z důvodu ochrany před poškozením pozemní komunikace je zakázáno používat jiná vozidla nebo stroje a zařízení k užívání pozemních komunikací, která nejsou vybavena pneumatikami či gumovými obručemi, stejně tak zákaz platí i pro používání sněhových řetězů nebo hrotů na pneumatikách u silničních motorových vozidel v případech, kdy vozovka není pokryta dostatečnou sněhovou či ledovou vrstvou. Dále je zakázáno v rámci obecného užívání na pozemní komunikace vypouštět vodu, splašky a jiné tekuté odpady. Za znečištění pozemních komunikací odpovídá přímý uživatel, jímž je provozovatel vozidla, a pokud k znečištění pozemní komunikace dojde, je povinen uhradit veškeré náklady spojené s odstraněním znečištění⁵⁶.

Odstavovat na dálnice, silnice a místní komunikace silniční vozidlo, které je trvale nezpůsobilé z technického hlediska k provozu a současně není opatřeno státní poznávací značkou (jinak řečeno „vrak“), je také zakázáno. Pokud dojde k porušení tohoto zákazu, je vlastník vozidla povinen vrak odstranit, a to nejpozději do dvou měsíců od doručení výzvy ve formě veřejné vyhlášky na odstranění vraku vlastníkem dotčené pozemní komunikace. Jestliže vlastník vraku tak neučiní, vzniká možnost odstranění neoprávněně odstaveného vozidla vlastníkem pozemní komunikace, jenž je oprávněn nechat jej zlikvidovat. Na základě ustanovení §36 a § 37 zákona o odpadech⁵⁷, se vrak řadí mezi zvlášť nebezpečné odpady, a tudíž likvidace musí být svěřena firmě, která vlastní oprávnění na likvidaci zvlášť

⁵⁴ Zákon o silničním provozu a vyhláška ministerstva dopravy a spojů č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích

⁵⁵ Vlastníkem účelových komunikací jsou fyzické a právnické osoby. Vlastnictví účelových komunikací státem nebo obcemi není vyloučeno, avšak na jejich soukromoprávní charakteru to nic nemění.

⁵⁶ Jak potvrdil Vrchní soud v Praze ve svém Rozhodnutí ze dne 19.7.1999, publikované pod sp.zn. SJS 597/2000

⁵⁷ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

nebezpečných odpadů. Vlastník pozemní komunikace odklizení provede na náklady majitele odstaveného vraku. Opačně, tedy na náklady vlastníka pozemní komunikace, provede odklizení a jeho následnou likvidaci v případech, kdy nelze totožnost majitele vraku zjistit. Jestliže je majitel vraku zjištěn dodatečně, může vlastník pozemní komunikace uplatnit vůči němu nárok na náhradu nákladů vzniklých v souvislosti s odstraněním a likvidací vraku⁵⁸.

Ustanovení § 19 v odstavci druhém je dále uvedeno, že je zakázáno rozjíždět dočasné skládky údržbových hmot, otáčet zemědělské nebo lesní stroje a potahy při provádění polních nebo lesních prací. Zakázáno je také umisťovat či provozovat pojízdné nebo přenosné čerpací stanice. Pro všechny zmiňované zákazy, s výjimkou poslední jmenovaného, platí, že pokud dojde k jejich porušení fyzickou osobou, jedná se podle zákona o pozemních komunikacích o přestupek⁵⁹. V případech, kdy dojde k porušení těchto zákazů právnickou osobou a podnikající fyzickou osobou, je tento čin považován zákonem o pozemních komunikacích za správní delikt⁶⁰. Za tyto přestupky a správní delikty je možné uložit pokutu až do výše 500.000 Kč.

Obecné užívání pozemních komunikací v zastavěném území může být dočasně silničním správním úřadem omezeno nebo zakázáno, a to vždy ve veřejném zájmu. Takový zákaz nebo omezení musí být označen příslušnou dopravní značkou „Zákaz stání“ podle zvláštního předpisu⁶¹ a příslušný orgán o něm musí rozhodnout nejméně týden před dnem, od kdy takové omezení či zákaz na příslušné pozemní komunikaci platí, přičemž v tomto případě se na řízení úřadu nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Na dopravních značkách musí být uvedeno, ve které dny a hodiny jsou taková označení platná a provozovatelé vozidel stojících v tomto území jsou povinni svá vozidla přemístit. Pokud tak provozovatel vozidla neučiní, je vlastník dotčené místní komunikace oprávněn tato vozidla na náklady jejich provozovatelů odstranit. Exkulpace provozovatele vozidla připadá v úvahy tehdy, jestliže mu v této povinnosti bránily závažné důvody, kterými mohou být např. nemoc nebo dočasný pobyt mimo území České republiky. Náklady spojené s odstraněním vozidel potom náleží tomu, na jehož žádost došlo k vydání takového rozhodnutí. Zákon o pozemních komunikacích dává v těchto případech možnost obcím řešit takovým postupem čištění ulice mechanizovaným způsobem nebo provádět nutné stavební práce apod.

⁵⁸ Jelikož lhůta k uplatnění nároku na náhradu škody není zákonem o pozemních komunikacích upravena, použije se analogicky v těchto případech občanského zákoníku a jeho ustanovení o obecné odpovědnosti za škodu a náhrady škody.

⁵⁹ Podle § 42a odst. 1 písm. h) a g) zákona o pozemních komunikacích

⁶⁰ Podle § 42b odst. 1 písm. h) a g) zákona o pozemních komunikacích

⁶¹ Zákon o silničním provozu a vyhláška ministerstva dopravy a spojů č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích

3.2.1 Zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací

Z pojmového znaku obecného užívání pozemních komunikací, kterým je bezplatnost, existují tři výjimky neboli tři druhy zpoplatnění. Těmito druhy zpoplatnění jsou časový poplatek, mýtné a zpoplatnění obecného užívání místních komunikací. Poplatky vybírané za užívání pozemních komunikací lze stanovit pouze na základě zákona. Právě uvedené potvrdil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 11. 7. 2001⁶², když jeho plénum zrušilo poplatek vybíraný obcí za užívání mostu, který je součástí místní komunikace s odůvodněním, že obecné užívání je v zásadě bezplatné a zavedení poplatku touto obcí na základě obecně závazné vyhlášky je „skrytým mýtným“ což de lege lata nemá právní oporu v žádném právním předpise o síle na úrovni zákona a jeho zavedení je v rozporu přímo se zákonem o pozemních komunikacích.

Daňová a poplatková povinnost, podmínky jejich vzniku, trvání a zániku jsou stanoveny zákonem. Požadavek zákonnosti vyplývá z čl. 11 odst. 5 LZPS. V případě poplatkové povinnosti stanovené zákonem o pozemních komunikacích se jedná o poplatky, jako platební povinnost, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb. Obě zpoplatnění jsou ve smyslu daňového řádu⁶³ platby za služby, v tomto případě se však nejedná o daň. Poplatek je částečná úhrada nákladů, která je spojena s určitou činností státu, nebo se jedná o úhradu nákladů za oprávnění poskytovaná poplatníkům. Protože se v případě poplatků stanovených zákonem o pozemních komunikacích jedná o zpoplatnění úkonu, hovoříme o poplatcích úkonových a jelikož jsou tyto poplatky pro taxativně vymezené úkony povinné ze zákona, jedná se o poplatky obligatorní. Poplatky stanovené přímo zákonem o pozemních komunikacích jsou příjmem státního rozpočtu, konkrétně rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury, a jedná se tak o poplatky státní⁶⁴. Zpoplatněné pozemní komunikace jsou označeny dopravní značkou označující zpoplatnění dotčené pozemní komunikace a značka musí rovněž uvádět, pro jaký druh vozidla se zpoplatnění zavádí.

Zpoplatnění pozemní komunikace na základě ujeté vzdálenosti po zpoplatněné pozemní komunikaci zpoplatněným motorovým vozidlem se nazývá „mýtné“. Tato forma zpoplatnění vyjadřuje užití pozemní komunikace v jejím skutečném rozsahu a v našem státě je novinkou, která byla v České republice zavedena k 1.1. 2007, zprovozněním systému

⁶² Nález Ústavního soudu v Brně, sp.zn.Pl.ÚS 23/2000

⁶³ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

⁶⁴ Bakeš, M. a kol. Finanční právo, 5.vydání. Praha: C.H.Beck 2009, str.104

elektronického mýtného. Tento zcela nový právní institut byl do zákona o pozemních komunikacích zaveden novelou publikovanou pod č. 80/2006 Sb. Zpoplatněné úseky pozemních komunikací musí být vymezeny prováděcím předpisem, kterým je v tomto případě vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 527/2006 Sb., o užívání zpoplatněných pozemních komunikací, ve svých přílohách⁶⁵. Prováděcí předpisy musejí být v souladu se zákonem i s právními předpisy Evropského společenství, zejména se směrnicí 2004/52/ES⁶⁶, podle které systém elektronického mýtného musí být snadno propojitelný s ostatními systémy elektronického mýtného v rámci Evropského společenství nebo se směrnicí 2006/38/ES, která určuje výši výnosu z uloženého mýtného za období jednoho kalendářního roku. Podle této druhé směrnice, nesmí výše výnosu překročit poměrnou část nákladů vynaložených na zpoplatněné pozemní komunikace, a pokud by se tak stalo, stanovuje postup k předejití příliš vysokých výnosů. Právní základ celého systému výkonového zpoplatnění užívání dálnic a rychlostních silnic v České republice má ve smlouvě o založení Evropského společenství v čl.71 odst.1 a čl.93 této smlouvy. V návaznosti byla vydána směrnice 1999/62/ES ze dne 17.6.1999, o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly. Transpozice této směrnice do českého právního řádu se stala zákonem č. 347/2009 Sb.

Používané typy elektronického mýtného systému jsou v Evropě dva, a to mikrovlnný systém a systém satelitní, který je používán pouze v Německu. Mikrovlnný systém, který je používán i v našem státě, pracuje na bázi moderní mikrovlnné technologie, která spočívá v komunikaci palubní jednotky „premid“, což je nepřenositelné elektronické palubní zařízení umístěné ve vozidle, s mýtnými stanicemi mající tvar brány, při každém průjezdu motorového vozidla tímto mýtným bodem. V okamžiku průjezdu mýtní bránou s ní vozidla naváží spojení a palubní jednotka vydá akustický signál, kterým informuje řidiče o odúčtování mýtného.

Této formě zpoplatnění pozemní komunikace, kterými jsou dálnice, rychlostní silnice a některé silnice I. třídy, podléhají všechna motorová vozidla s nejméně čtyřmi koly, jejichž největší povolená hmotnost je nad 3,5 tuny, nebo jízdní soupravou, jejíž největší povolená hmotnost je více jak 3,5 tuny. Souhrnně se tyto vozidla podle zákona o pozemních komunikacích nazývají „vozidla v systému elektronického mýtného“. Taková vozidla jsou zaevidovaná v systému elektronického mýtného a musí být vybavena palubním zařízením.

⁶⁵ Příloha č.3 a 4 určuje pozemní komunikace zpoplatněné mýtným

⁶⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/52/ES, ze dne 29.4. 2004, o interoperabilitě systému elektronického silničního mýtného ve Společenství.

Údaje, které jsou potřebné pro evidenci vozidla do tohoto systému, musí být poskytnuty právě jeho provozovatelem, popř. řidičem před prvním užitím takto zpoplatněného úseku pozemní komunikace. Z těchto povinností ať už provozovatelů vozidel nebo jejich řidičů vyplývá určitá forma omezení obecného užívání.

Úhrada mýtného je dvojitá. Zaplatit mýtné lze buď předem, kdy je třeba předplatné vložit do palubní jednotky a při projetí mýtní stanicí se mýtné postupně z předplatného odečítá, nebo lze zaplatit mýtné následně, kdy předpokladem takové možnosti je smlouva uzavřená mezi provozovatelem vozidla na jedné straně s provozovatelem elektronického mýta na straně druhé, na jejímž základě se mýtné platí až po užití zpoplatněné pozemní komunikace. Placení mýtného dodatečně probíhá v pravidelných zúčtovacích obdobích. Výše mýtného se přitom vypočítá součinem podle sazeb, které určuje prováděcí předpis⁶⁷, s délkou úseku zpoplatněné pozemní komunikace, která byla fakticky užitá. Výše sazeb jsou odstupňovány podle počtu náprav vozidla nebo podle emisní třídy vozidla. Výše sazby je také závislá na období dne či konkrétního dne anebo podle období v roce a stanoveny jsou v Kč za 1 kilometr.

Provoz systému elektronického mýtného, stejně jako výběr mýtného má na starosti ústřední státní správa - Ministerstvo dopravy a spojů⁶⁸, které může dále se souhlasem vlády zmocnit organizaci zřízenou Ministerstvem dopravy a spojů, v tomto případě to je příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic, a tím delegovat svoji působnost. Jejich úkolem je vést a spravovat evidenci údajů o mýtném. Obsahem tohoto informačního systému veřejné správy⁶⁹ jsou údaje o provozovateli vozidel a jejich vlastnících, údaje o vozidlech, čas a místo průjezdu mýtným bodem, o používaných elektronických zařízeních, a další informace, které jsou podle vyhlášky č. 527/2006 Sb.⁷⁰ nutné. Údaje obsažené v této evidenci musí provozovatel poskytnout správcům pozemních komunikací, silničním správním úřadům, Policii ČR, Bezpečnostní informační službě, Celní správě ČR a Centrálnímu systému dopravních informací na základě jejich písemné žádosti za účelem výkonu působnosti, kterými jsou zejména kontrola placení mýtného a také jejich popřípadě vymáhání.

Provozovatel systému elektronického mýtného je zejména povinen vést evidenci údajů o mýtném, zajistit bezplatné poskytnutí elektronického zařízení každému provozovateli dotčeného vozidla, zajistit výběr mýtného. Provozovatel systému je také oprávněn s

⁶⁷ Nařízení vlády České republiky ze dne 18.10.2006 č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací

⁶⁸ Dle § 22a odst.1 zákona o pozemních komunikacích

⁶⁹ Dle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy

⁷⁰ Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů ze dne 24.11.2006 č. 527/2006 Sb., o užívání zpoplatněných pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen vyhláška č. 527/2006 Sb.)

poskytnutím elektronického zařízení požadovat složení kauce, jako záruky, že elektronické zařízení bude vráceno funkční a nepoškozené po provozovateli vozidla, nebo od jím zmocněné osoby. Na druhé straně provozovatel vozidla je povinen spolupracovat s provozovatelem systému elektronického mýtného a poskytovat potřebné údaje potřebné k registraci, zajistit instalaci elektronického zařízení do svého vozidla a uhradit mýtné, pokud není takto učiněno jím, je povinen se těchto úkolů zhostit řidič vozidla. Provozovatel je dále povinen proškolit řidiče o používání tohoto zařízení a ten je povinen nakládat s ním dle prováděcích předpisů⁷¹. Je také povinen udržovat elektronické zařízení v provozu po celou dobu jízdy po zpoplatněné komunikaci, podrobit se kontrole úhrady mýtného policisty nebo celníka.

Institut elektronického mýtného ovládá zásada návratnosti nákladů na pozemní komunikace. O způsobu použití příjmů z poplatků za používání pozemních komunikací rozhoduje každý členský stát sám. Příjmy by se však měly používat ve prospěch rozvoje dopravy a k jeho optimalizaci, aby se umožnil rozvoj dopravních sítí v České republice.

Dalším průlomem do bezplatnosti obecného užívání pozemních komunikací je „časový poplatek“, což je poplatek za užití zpoplatněné pozemní komunikace za určité časové období silničními motorovými vozidly a jízdními soupravami nejméně se čtyřmi koly. Kritérium z hlediska hmotnosti platí i v tomto případě, kdy časovému poplatku podléhají vozidla a jízdní soupravy, jejichž hmotnost činí méně než 3,5 tuny. Oproti mýtnému podléhají zpoplatnění časovým poplatkem pouze dálnice a rychlostní silnice, jejichž seznam je uveden v příloze č. 2 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č.527/2006 Sb.⁷² a jsou označeny dopravní značkou „dálnice“ nebo „rychlostní silnice“. Pokud jsou takové úseky pozemní komunikace nezpoplatněné, tak jsou při vjezdu na takovou dálnici nebo silnici navíc označeny dopravní značkou „bez poplatku“ nebo „bez mýtného“ společně s výše uvedenými značkami, jenž znázorňuje přeškrtnutý symbol dálniční známky.

Naproti mýtnému je úhrada časového poplatku možná pouze před užitím zpoplatněné pozemní komunikace. K prokázání platby za užití pozemní komunikace slouží dvoudílný kupón. Jedna část se musí vylepit do pravého dolního rohu příslušného vozidla a druhá část slouží k prokázání jeho zakoupení provozovatelem nebo řidičem vozidla, obě tyto části se shodují svým označením, které je vyjádřeno dvoupísmenou sérií a šestimístným číslem. Pro každý nový kalendářní rok se vydávají nové kupóny, které danému roku odpovídají stanoveným vzorem. Na základě zásady proporcionalnosti jsou v České republice platné tři

⁷¹ vyhláška č. 527/2006 Sb.

⁷² vyhláška č. 527/2006 Sb.

druhy kupónů, a to na období 1 roku, jednoho měsíce a 10 dnů. V důsledku tohoto rozdělení musí být na kupónu vyznačena doba platnosti a dále se na kupón doplňuje registrační značka příslušného motorového vozidla ještě před užitím zpoplatněné pozemní komunikace, pro kterou se kupón stává platnou.

Výše jednotlivých poplatků je stanovena právním prováděcím předpisem, kterým je nařízení vlády č.484/2006 Sb. Poslední novela tohoto prováděcího předpisu ze dne 9.11.2011 publikovaná pod č.354/2011Sb. s účinností od 1.12.2011 změnila výši časového poplatku u všech třech druhů kupónů o celou jednu čtvrtinu. U kupónu na 1 kalendářní rok cena činí 1.500 Kč, kupón na 1 měsíc stojí 440 Kč a kupón na 10 dní vyjde na 310 Kč. Platnost kupónů se také liší podle jejich druhů. Platnost ročního kupónu činí 14 měsíců, tedy v období od 1.12.2011 do 31.1.2013, měsíční kupón je platný ode dne, který je vyznačen na kupónu po bezprostředně následující měsíc. Konec platnosti připadá na den, který se číselně shoduje se dnem vyznačeným na kupónu, není-li takový den, připadá takový den na poslední den v příslušném kalendářním měsíci. U kupónu na deset dní počíná lhůta platnosti běžet dnem vyznačeným na kupónu a končí uplynutím desátého kalendářního dne.

Podle zprávy Ministerstva dopravy, Ministerstvo doufá, že podražením ceny dálničních známek získá do Státního fondu dopravní infrastruktury o 750 miliónů korun navíc. V důsledku takového zdražení však může dojít ze stran řidičů k obcházení zákona např. jízdou na prošlé kupóny nebo volba trasy po nezpoplatněných částech tuzemských silnic. Proto Ministerstvo dopravy připouští možné snížení ceny kupónů o max. 5 %. Z uvedených důvodů lze očekávat nižší příjem do státní pokladny⁷³.

Časový poplatek a mýtné za užití zpoplatněné pozemní komunikace nelze uložit současně pro jedno a totéž motorové vozidlo.

Zákon o pozemních komunikacích ve svém § 20a odst. 1 určuje, která vozidla nepodléhají užití zpoplatněné pozemní komunikace. Jedná se o vozidla vybavená zvláštním výstražným světlem, pokud jimi jsou vozidla zdravotnické záchranné služby a dopravy nemocných, raněných a rodiček, hasičských záchranných sborů a jednotek dobrovolných hasičů opatřených nápisem "HASIČI", Policie ČR opatřeným nápisem "POLICIE", vozidla celních orgánů opatřeným nápisem "CELNÍ SPRÁVA", Vězeňské služby ČR. Zproštění poplatkové povinnosti mají i zdravotně postižení občané, kteří mají podle zvláštního právního předpisu přiznané výhody II. nebo III. stupně, pokud je držitelem vozidla postižená osoba

⁷³ Informace čerpaná z internetového serveru www.epravo.cz/http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/od-ledna-bude-vyssi-mytne-dalnicni-znamky-zdrazily-na-1500-korun-79675.html/

sama, nebo jí osoba blízká⁷⁴. Bez poplatku lze dálnice a rychlostní silnice užít i v případech nezbytné objížďky při uzavírací dálnice nebo rychlostní silnice.

Obec může výkonem státní správy v přenesené působnosti⁷⁵ podle § 23 zákona o pozemních komunikacích formou nařízení zpoplatnit pro účely organizování dopravy místní komunikace nebo jejich úseky užít k stání silničního motorového vozidla maximálně na 24 hodin v obci, k odstavení nákladního vozidla či jízdní soupravy na dobu potřebnou k zajištění celního odbavení v obci, nebo vyhlásit tzv. parkovací zóny pro vozidla fyzických či právnických osob za účelem podnikání, které mají sídlo či provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k parkování vozidel fyzických osob, jenž mají ve vymezené části obce místo trvalého pobytu nebo zde vlastní nemovitost (dále „rezident“). Obec vedle přesného vymezení zpoplatněných místních komunikací a jejich úseku musí stanovit cenu, která musí být v souladu s cenovými předpisy, musí určit způsob placení i jeho prokazování a dotčené místní komunikace označit příslušnými dopravními značkami⁷⁶. Parkovací zóny mohou vyhlášovat všechny obce bez ohledu na jejich velikost či status a omezení zřizování těchto zón jen v centrech měst a městských části oproti starší úpravě odpadá. To vše za předpokladu, že nebude nijak ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na dotčených pozemních komunikacích nebo jiný veřejný zájem.

Ustanovení § 23 odst. 1 písm. a) zavádí na místních komunikacích placené stání motorových vozidel na dobu dlouhou max. 24 hodin. Jde o běžný systém zavedení tzv. parkovacích hodin používaný po celé Evropě. Zpoplatnění stání má uvolnit místní komunikace v centrech měst a zajistit větší využití parkovacích míst, kterých je zde omezený počet. Obec při výběru míst, jenž osadí parkovacími hodinami, by měla dbát například na to, aby tyto úseky byly přehledné a bezpečné, aby zde nedocházelo k dopravním zácpám a aby byl zachován potřebný počet volných jízdních pruhů.

Úhrada za užití zpoplatněných místních komunikací může být provedena zakoupením tzv. parkovací karty, která se vydává k parkování vozidel podnikajícím právnickým či fyzickým osobám, které mají sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce nebo rezidentům. Těmto osobám vzniká povolení parkovat v těchto oblastech, avšak bez nároku na konkrétní parkovací místo. Tato skutečnost je podpořena i faktem, že se vydává více karet, než kolik je parkovacích míst. Při současném počtu osobních automobilů není možnost, že by

⁷⁴ Zákon č.329/2011 Sb., o o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.

⁷⁵ Viz § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁷⁶ Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů ze dne 10.1.2001 č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích

tomu v budoucnu mělo být jinak. Pokud jde o dodržování systému zpoplatnění místních komunikací, dohled je svěřen a vykonáván strážníky obecní policie.

Zpoplatnění odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy na hraničních přechodech je rozšířené o možnost zpoplatnit odstavení i na vnitrozemských celnicích podle odstavce 1 písm. b) výše uvedeného paragrafu zákona o pozemních komunikacích.

3.2.2 Omezení obecného užívání pozemních komunikací

Za zákonem daných podmínek může být provoz na pozemních komunikacích úplně, nebo částečně uzavřen, popřípadě může být nařízena objížďka⁷⁷. O omezení rozhoduje příslušný silniční správní úřad správním rozhodnutím ve formě povolení, a to na žádost osoby, v jejímž zájmu má dojít k uzavírce či objížďce neboli toho, kvůli jehož činnosti má být uzavírka povolena a objížďka nařízena⁷⁸. Při samotném rozhodování příslušný silniční správní úřad dbá na to, aby uzavírka trvala co nejkratší možnou dobu, aby objížďka byla řádně technicky zabezpečena a byla z hlediska provozu vyhovující a také aby byl umožněn přístup k sousedním nemovitostem. Silniční správní úřad je v těchto případech vázán zákonem, ostatními správními předpisy a rovněž i územními plány obce.

Za částečnou uzavírku se podle prováděcí vyhlášky⁷⁹ zákona o pozemních komunikacích rozumí uzavření více než polovina jednoho jízdního pruhu, přičemž délka přesahuje vzdálenost více jak 50 m a jde o uzavření takové části pozemní komunikace na více jak 3 dny, jinak by se jednalo pouze o zúžení jednoho jízdního pruhu. Naopak při úplné uzavírce je veškerý provoz na pozemní komunikaci vyloučen a je nařízena její objížďka. Uzavírka a objížďka musí být označeny předepsaným způsobem na náklady žadatele o omezení a také odpovídá po dobu jeho trvání za její stav.

Před samotným vydáním povolení musí příslušný silniční správní úřad žádost projednat jednak s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a jednak s vlastníkem pozemní komunikace, po které má být vedena objížďka (příp. s provozovatelem dráhy, jestliže se jedná o pozemní komunikaci, na které je dráha umístěna). Silniční správní úřad musí žádost projednat i s obcí, na jejímž zastavěném území má být povolena uzavírka anebo nařízena objížďka. Jestliže oblast uzavírky spadá do více územních obvodů, je k řízení příslušný ten silniční správní úřad, v jehož obvodu je nejdelší část uzavírky. O ostatních silničních správních úřadech platí, že jsou dotčenými správními úřady.

⁷⁷ Viz § 24 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

⁷⁸ Viz § 39 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb.

⁷⁹ Vyhláška č. 104/1997 Sb.

Příslušný silniční správní úřad rozhodnutí o povolení uzavírky a nařízení objížďky neprodleně oznámí příslušným okresním orgánům požární ochrany, příslušným okresním orgánům zdravotní služby, dopravcům v linkové osobní dopravě⁸⁰, všem silničním správním úřadům, které povolují přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů v případech, pokud se bude jednat o uzavírku pozemní komunikace používané právě k tomuto druhu přepravy, Ministerstvu vnitra, jde-li o dálnice nebo rychlostní silnice a v ostatních případech příslušnému orgánu Policie České republiky. Tato omezení dopravy se povinně bez zbytečného odkladu ohlašují také elektronicky do informačního systému Centrální evidence pozemních komunikací. Na základě § 29a zákona o pozemních komunikacích vznikla v tomto zákoně duplicita ohlašovací povinnosti, protože Centrální evidence musí neprodleně oznámit informaci příslušným orgánům požární ochrany, zdravotnické službě, Polici ČR, dopravcům linkové osobní dopravy a dotčeným silničním správním úřadům.

Vlastník pozemní komunikace, po níž je vedena objížďka je povinen strpět bezúplatně provoz, který je v důsledku omezení převeden na jeho pozemní komunikaci. Pokud někomu v důsledku omezení vznikne ztráta, nemá nárok na její náhradu. Je však třeba odlišit v tomto případě ztráty vzniklé v důsledku její uzavírky a v důsledku nedodržení podmínek, které jsou stanoveny v rozhodnutí o jejím povolení. Nejvyšší soud judikoval⁸¹, že pokud v důsledku porušení právní povinnosti vyplývající z rozhodnutí dojde ke ztrátě, pak má poškozený nárok na její náhradu. V tomto případě se jednalo o prodejnu, ke které byl ztížen značným způsobem přístup po dobu uzavírky, v některých dnech byl dokonce znemožněn. Součástí rozhodnutí přitom byla podmínka zachování přístupu do této prodejny a kvůli nedodržení této podmínky došlo ke ztrátě zisku. Soud od sebe odlišil v tomto případě omezení „nutná“, která vznikají vždy při uzavírkách a omezení „zbytečná“, která vznikají v důsledku nedodržení podmínek stanovených v rozhodnutí o povolení uzavírky.

Rozhodnutí o uzavírkách objížďkách na pozemních komunikacích, kterými jsou dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace se evidují v Centrální evidenci pozemních komunikací, které vede primárně Ministerstvo dopravy a spojů.

3.3 Zvláštní veřejné užívání pozemních komunikací

Druhým způsobem užívání pozemních komunikací vedle obecného užívání je zvláštní užívání. Ve své podstatě jde o užití pozemní komunikace jiným, než obvyklým způsobem

⁸⁰ Jde-li o pozemní komunikace, na nichž je tato doprava provozována a jsou-li současně silničnímu správnímu úřadu tyto dopravci známi

⁸¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu v ČR ze dne 25.3.2008, sp.zn. 25 Cdo 1905/2005

nebo k jinému účelu, než pro které jsou dálnice, silnice a místní komunikace určeny⁸². Zvláštní určení veřejného užívání může být užití pozemní komunikace k účelům, které svojí povahou nemají nic společného s obvyklým způsobem užívání, např. umístění inženýrských sítí, ale také k účelům, které by svojí povahou mohly být obecným užíváním, ale tuto hranici překračují právě hmotnostními nebo rozměrovými limity a tudíž se stávají užíváním zvláštním, např. přeprava zvlášť těžkých nákladů.

Zvláštní užívání je možné pouze na základě povolení, které vydá příslušný silniční správní úřad po předchozím souhlasu vlastníka dotčené pozemní komunikace⁸³, popř. s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, pokud by zvláštní užívání mohlo ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu na dálnicích a rychlostních silnicích a u ostatních pozemních komunikací postačuje souhlas příslušného orgánu Policie ČR. Náležitosti žádosti a jejích příloh najdeme v prováděcím předpise zákona o pozemních komunikacích⁸⁴, liší se v závislosti na způsobu zvláštního užívání.

Správní akt vydaný příslušným správním orgánem, na základě kterého vzniká právní možnost zvláštního užívání, na rozdíl od obecného užívání nezakládá možnost veřejného užívání pro širokou veřejnost, ale pouze pro konkrétního adresáta daného správního aktu. Správní postup pro vydávání povolení zvláštního užívání je v zákoně o pozemních komunikacích upraven subsidiárně a správní řád se zde použije jen podpůrně. Rozdílem oproti obecnému užívání a dalším charakteristickým rysem zvláštního užívání je jeho zpoplatnění, které se odráží hlavně v povinnosti žadatele o vydání povolení ke zvláštnímu užívání v placení správního poplatku, jehož výše je stanovena ve zvláštním zákoně⁸⁵.

Rozhodnutí o povolení se vydává na dobu určitou a jsou v něm obsaženy také rezolutivní podmínky. Při jejich nesplnění lze samozřejmě rozhodnout o odnětí povolení silničním správním úřadem, nebo je zákonem o pozemních komunikacích připuštěna i možnost jeho změny⁸⁶. Kočí k tomu uvádí, že odnětí a změna, jinak nezměnitelného pravomocného správního rozhodnutí, je přeci jen velmi komplikovanou záležitostí a řešit by se mělo negativní právní odpovědností např. v rámci řízení o správním deliktu⁸⁷. Právě

⁸² Viz § 25 zákona o pozemních komunikacích

⁸³ Rozhodnutí Ústavního soudu ČR v Brně ze dne 24.11.1998, sp.zn. Pl. ÚS 38/97

⁸⁴ Vyhláška č. 104/1997 Sb.

⁸⁵ Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích ve, znění pozdějších předpisů

⁸⁶ Viz § 25 odst. 2 a 4 zákona o pozemních komunikacích

⁸⁷ Srov. Kočí, R.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí, 2. aktualizované vydání, Praha: Leges, 2008, str. 135

uvedené se navíc vymyká ustanovení § 101 písm. c) správního řádu⁸⁸, kdy by s tímto ustanovením měl být naopak § 25 odst. 2 a 4 zákona o pozemních komunikacích sladěn.

Povolení ke zvláštnímu užívání nezbavuje uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění pozemní komunikace.

Zákon o pozemních komunikacích tento druh veřejného užívání upravuje v § 25, kde vymezuje jak pozitivně, tak i negativně, co se rozumí zvláštním užíváním.

Pozitivní vymezení, které obsahuje taxativní výčet, nalezneme ve výše zmíněném paragrafu v jeho šestém odstavci, podle kterého lze zvláštní užívání rozdělit do tří skupin⁸⁹. Tou první jsou tzv. mimořádné přepravy podle odst. 6 písm. a), kterými jsou přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných předmětů a také užívání vozidel, jejichž rozměry nebo hmotnost přesahují míru stanovenou zvláštními předpisy.

Do druhé skupiny je zařazeno použití atypických vozidel, kterými jsou podle odst. 6 písm. b), f) a g) vozidla, jejichž nejvyšší povolená rychlost je nižší, než je stanovena zvláštními předpisy⁹⁰, nebo to jsou pásová vozidla a nakonec jde o výjimečné užití místní komunikace nebo silnice vozidly, které nemají schválenou technickou způsobilost podle zvláštního právního předpisu⁹¹.

Třetí a poslední skupina zahrnuje použití pozemní komunikace podle ostatních písmen tohoto odstavce, kterým může být použití pozemní komunikace k jinému účelu, než ke kterým jsou určeny. Mimo jiné se jedná o pořádání sportovních, kulturních, náboženských nebo zábavných a jiných akcí v případě, že by mohla být ohrožena bezpečnost a plynulost provozu, je jím také umístění inženýrských sítí buď v silničním pozemku, nebo na mostních objektech anebo např. zřizování a provoz stánků, kterými mohou být zahradnické malotraktory.

Podle negativního vymezení se zákonem o pozemních komunikacích za zvláštní užívání dálnic, silnic a místních komunikací nepovažuje umístování zábradlí, veřejného osvětlení a signalizačního zařízení sloužící k řízení provozu, umístování trolejového vedení, výsadba silniční vegetace, označníky zastávek, nástupní ostrůvky a další. Přes tento fakt je

⁸⁸ Kde je stanoveno že: „lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci tehdy, jestliže nové rozhodnutí z vážných důvodů dostatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůtu ke splnění povinnosti nebo dodatečně povolí plnění ve splátkách, popř. po částech. Zkrácení doby platnosti nebo účinnosti rozhodnutí anebo lhůty ke splnění povinnosti je možné pouze tehdy, stanoví-li tuto možnost zákon.“

⁸⁹ Podle P. Fastra, jak uvádí ve svém díle: Fastr, P.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy, 9. aktualizované vydání podle stavu k 1.6. 2008, Linde, Praha 2008, str. 79

⁹⁰ Podle zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích jde o rychlost nižší než 80 km/h

⁹¹ Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích

však k umístění těchto zařízení nutný předchozí souhlas vlastníka dotčené komunikace⁹², příp. stavební povolení, ohlášení drobné stavby apod.

3.3.1 Reklamní zařízení

Samostatnou kategorií je umístování a provoz reklamních zařízení spočívající ve zvláštním užívání s ohledem a odůvodněním, že mohou ovlivňovat bezpečnost na dotčených pozemních. Reklamním zařízením neboli tzv. billboardem lze rozumět reklamní poutač, propagační poutač, světelné zdroje a barevné plochy. Povolení se vydává na dobu určitou, nejdéle však na 5 let za podmínek pro jejich zřízení a provoz, které jsou takové, že nesmějí být zaměnitelné s dopravními značkami a zařízeními, nesmějí oslňovat uživatele pozemních komunikací či jinak ovlivnit jejich provoz, dále je důležité zabezpečení pozemní komunikace v místě umístění reklamního zařízení svodidly nebo jinou konstrukcí, která má zamezit možného střetu s vozidlem na náklady vlastníka reklamního zařízení. Všechny zmíněné podmínky musí být platné po celou dobu provozu reklamního zařízení⁹³.

Pokud někdo provozuje reklamní zařízení bez povolení, příslušný silniční správní úřad musí do sedmi dnů vyzvat jeho majitele k odstranění, od okamžiku kdy se o takové skutečnosti dozvěděl. Tento vlastník neoprávněně zřízeného a provozovaného reklamního zařízení je povinen neprodleně ve lhůtě do 5 pracovních dnů po doručení výzvy toto zařízení odstranit. V případě vlastníkovu nečinnosti se reklamní zařízení do 15 dnů zakryje a posléze se zajistí odstranění a likvidace silničním správním úřadem na náklady vlastníka reklamního zařízení. Na likvidaci nemá vliv fakt, že reklamní zařízení bylo stavebním úřadem povoleno⁹⁴.

3.3.2 Pevné překážky

Umístování pevných překážek nepatří sice z formálního hlediska pod institut zvláštního užívání, ale z hlediska materiálního tomu tak je, jelikož k výkonu této činnosti je zapotřebí povolení silničního správního úřadu. Pojem pevné překážky je vymezen zákonem o pozemních komunikacích negativně v § 29 odst. 1, kde je uvedeno, že kromě dopravních značek a zařízení, zábradlí, zrcadel a hlásek, které mohou být umístěné na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice a místní komunikace, jsou všechny ostatní předměty pevnými překážkami. Za pevné překážky lze tedy považovat např. hromady kamení složené na vozovku nebo sloup nadzemního energetického vedení.

⁹² Viz § 25 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích

⁹³ Viz § 25 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích

⁹⁴ Dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Pevná překážka může být na pozemní komunikaci umístěna na základě povolení příslušného silničního správního úřadu. Stejně jako v předchozích případech i zde musí udělení povolení předcházet souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace. V případech dálnice a rychlostní silnice je zapotřebí nutný souhlas Ministerstva vnitra, u ostatních pozemních komunikací stačí souhlas příslušného orgánu Policie ČR. Povolení může být vydáno, pokud nebude ohrožena plynulost a bezpečnost provozu na dotčené pozemní komunikaci a veškerá potřebná opatření provede žadatel na svoje náklady.

Nepovolené umístění pevné překážky nebo její neodstranění vlastníkem této překážky na jeho vlastní náklad ve stanovené lhůtě silničním správním úřadem je takové jednání příp. opomenutí podle zákona o pozemních komunikacích přestupkem u fyzické osoby, nebo je správním deliktem podnikající fyzické či právnické osoby, za které je možno udělit pokutu do výše až 300.000 Kč⁹⁵.

3.3.3 Správní delikty

Zákon ve své sedmé části postihuje nepovolené zvláštní užívání pozemních komunikací sankcemi, které mohou být uloženy silničním správním úřadem. Do zákona o pozemních komunikacích, konkrétně §42, § 42a, §42b a §43, tak byla převedena hmotněprávní úprava přestupků z § 23 přestupkového zákona. Za správní delikt lze uložit pokutu do výše až 500 000 Kč. Lze ji uložit jen právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě, která neoprávněně použila dálnici, silnici nebo místní komunikaci jiným než obvyklým způsobem nebo nedodržela podmínky v jí vydaném povolení ke zvláštnímu užití pozemní komunikace.

Příslušnými silničními správními úřady k projednávání deliktů podle zákona o pozemních komunikacích jsou konkrétně obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve věcech dálnic a silnic a obce ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací. Výjimku tvoří pouze delikty podle § 42a odst. 2 až 4 a §42b odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, ve kterých je příslušný celní úřad.

⁹⁵ Viz § 42a odst. 1 písm. l) a § 42b odst. 1 písm. l) zákona o pozemních komunikacích

4. Pozitivněprávní úprava nakládání s vodami

Poslední kapitola této práce se bude týkat veřejného užívání materiálního statku, kterým je voda a je upraveno v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách (dále opět jen zákon o vodách). V tomto případě je institut veřejného užívání v oblasti vodního práva nahrazen v zákoně o vodách výrazem nakládání, vyjadřující zásah lidské činnosti do přírodních a přirozených podmínek v podzemních nebo povrchových vodách. Zákon o vodách nám poskytuje definici nakládání s vodami povrchovými nebo podzemními, jako jejich vzdouvání pomocí vodních děl, využívání jejich energetického potenciálu, nebo jejich využívání k plavbě či plavení dřeva, dají se využívat také k chovu ryb nebo vodní drůbeže, dále je možný jejich odběr, vypouštění odpadních vod do nich apod.⁹⁶. Nakládání s vodami je dalším typickým příkladem dualismu veřejného užívání rozdělené na obecné a zvláštní, s oběma definicemi obecného a zvláštního nakládání s vodami, které nám taktéž poskytuje zákon o vodách, čtenáře seznámím, a také podrobněji vymezím obsah obecného a zvláštního nakládání s vodami.

Součástí čtvrté kapitoly bude také vymezení charakteristiky ochrany vodních poměrů a vodních zdrojů a podrobněji představím tzv. povolovací režim, jenž tvoří nedílnou součást zvláštního nakládání s vodami. Voda jako věc, která nepatří nikomu, je typickým příkladem užívání věcí ničí, proč tomu tak je a názory na zařazení vod do této kategorie věci přiblížím v kapitole vlastnictví vod, která je exkursem do této problematiky.

4.1 Obecné nakládání s vodami

Voda tvoří nedílnou a nezbytnou součást našeho života. Jsme na ní závislí nejen my, lidé, ale též fauna a flóra. Člověk vodu využívá k celé řadě úkonů a činností, kterými ovlivňuje její jakost a kvalitu způsobem pozitivním i negativním. Úprava nakládání s vodami je tedy zcela nezbytná.

Způsob nakládání s vodami, ke kterému není potřeba žádného zvláštního technického zařízení⁹⁷ a je činěno pouze pro vlastní potřebu, se nazývá obecným nakládáním⁹⁸. Tento druh nakládání umožňuje každému také ovlivňovat vlastnosti vod, jako třeba jejich jakost, průtok, výskyt nebo množství. Je vhodné zdůraznit, že z okruhu obecného užívání resp. nakládání jsou vyjmuty podzemní vody, úprava v tomto případě zahrnuje pouze vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu, což platí i pro povrchové vody akumulované např. ve

⁹⁶ Viz § 2 odst. 5 zákona o vodách

⁹⁷ Zvláštním technickým zařízením se rozumí prakticky každé technické zařízení, ke kterému je třeba k jeho zprovoznění elektrické, mechanické nebo jiné energie

⁹⁸ Viz § 6 odst. 1 zákona o vodách

vodním díle. Obecné nakládání vyjadřuje volnost užívání vod, a proto nesmí kohokoliv vylučovat z jejího užívání, není tedy potřeba povolení nebo souhlasu příslušného vodoprávního úřadu a ani nesmí být zpoplatněno. Možnost každého nakládat s vodami je neopomenutelnou charakteristikou obecného užívání, jde tedy o užívání tohoto materiálního statku takovým uživatelem, které nevylučuje užívání dalšího uživatele. Pokud by takové jednání uživatele mohlo omezit ostatní uživatele nad obvyklou míru, jednalo by se již o zvláštní nakládání. V tomto případě nám pro příklad poslouží možnost vypouštění odpadních vod do vod povrchových, kdy jsou stanoveny ukazatele a hodnoty znečištění pro možné vypouštění odpadních vod, za podmínky zachování ochrany vod a zajištění tak dalšího hospodárného a účelného užívání.

Jiným nakládáním je obecné užívání vod, pod kterým se především rozumí užívání k rekreačním účelům, nejčastěji koupání, provozování vodních sportů a v zimních měsících např. bruslení na zamrzlé hladině apod., dále plavení zvířat, získávání vodních organismů, mytí nebo praní prádla, a to vše za podmínky, že speciální zákon nestanoví něco jiného⁹⁹. U všech činností spojené s obecným nakládáním, musí být vždy splněna podmínka „pro vlastní potřebu“.

V rámci obecného nakládání s vodami je také možné povrchové vody zachycovat jednoduchými zařízeními na jednotlivých pozemcích a taktéž stavbách nebo ke změně přirozeného odtoku vod, pro účely jejich ochrany před škodlivými účinky těchto vod. Příkladem takového obecného nakládání je likvidace srážkových vod ze střech a zpevněných ploch u jednotlivých nemovitostí prostřednictvím vsakovacích studen nebo podmokem, nebo akumulace srážkových vod v nádržích pro následnou závlahu v obdobích sucha¹⁰⁰.

Hranice obecného nakládání vod vyplývají ex lege, konkrétně z ustanovení § 6 odst. 4 vodního zákona, kde je uveden výčet činností, které jsou při obecném nakládání s povrchovými vodami zakázány¹⁰¹. Z důvodu ochrany veřejného zájmu může být obecné nakládání také na základě zákona dočasně omezeno nebo vyloučeno správním aktem. Vodoprávní úřad je v takových případech z vlastního podnětu oprávněn zakázat, upravit nebo omezit obecné nakládání povrchových vod, pokud dojde k porušení povinností, které jsou uloženy zákonem o vodách anebo z důvodu bezpečnosti osob. Pokud by byl zákaz či omezení

⁹⁹ Např. § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, kde je stanoveno pravidlo, které poskytuje ochranu územím, kterými jsou národní parky nebo chráněné krajinné oblasti, ve smyslu vydání souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany přírody ke správním úkonům podle zákona o vodách

¹⁰⁰ Viz § 6 odst. 2 zákona o vodách

¹⁰¹ Jedná se zejména o zákaz ohrožování jakosti a zdravotní nezávadnosti vod, narušování přírodního prostředí, zhoršování odtokových poměrů, zákaz poškozování břehů, vodních děl a zařízení, to platí i pro zařízení pro chov ryb a hlavně porušování práv a právem chráněných zájmů jiných.

adresován neurčitému okruhu osob, je možné takové rozhodnutí vyhlásit veřejnou vyhláškou¹⁰².

Dalším důležitým ustanovením v zákoně o vodách je, že obecně lze nakládat s povrchovými vodami pouze na vlastní nebezpečí, kterým se zprošťují odpovědnosti za případné škody vzniklé při nakládání s vodami správci vodních toků, vlastníci vodních děl nebo vlastníci pozemků koryt vodních toků či jiné osoby¹⁰³.

Někteří autoři uvádějí¹⁰⁴, že užívání povrchových vod k plavbě, nebo k odběru vody potřebné pro provoz plavidel nespadá pod obecné nakládání. Podle mého názoru si autoři při komentování protirečí se zněním zákona. Formálně mezi obecné nakládání s povrchovými vodami užívání těchto vod k plavbě a k odběru vody, která je potřebná k provozu plavidel, nespadá, avšak z hlediska materiálního ano. Subsumujeme-li ustanovení § 7 odst. 1 pod pojem obecného užívání, zjistíme, že k této formě obecného nakládání s povrchovými vodami není třeba žádného povolení vodoprávního úřadu, jak by tomu v případě zvláštního užívání bylo. Zákon stanovuje některé povinnosti pro provozovatele těchto plavidel v rámci ochrany přírody, jako je třeba povinnost vybavit plavidlo zařízením k akumulaci odpadních vod a řádně jej provozovat, protože užíváním povrchových vod k plavbě nesmí být jakkoliv ohroženo jiné obecné užívání vod. V tomto případě jde tedy o jistý hybrid.

Znění § 7 zákona o vodách dále stanovuje případy, kdy je plavba plavidel na povrchových vodách, které mají spalovací motory, omezena nebo dokonce zakázána. Zákaz platí pro uvedená plavidla v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a také na nádržích, na kterých je na základě povolení vodoprávního úřadu, povolen chov ryb, vodní drůbež aj. za účelem podnikání¹⁰⁵. Plavba výše zmíněných plavidel je zakázána i na vodních nádržích a tocích, pokud nejsou součástí dopravně významné vodní cesty a jsou uvedeny ve vyhlášce Ministerstva dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem zemědělství. Při takovém užívání povrchových vod je třeba dbát také na to, aby nedocházelo k ohrožení dalších zájmů společnosti, na myslí má zákonodárce v tomto případě rekreaci a bezpečnost osob a vodních děl nebo jakost vod a vodních ekosystémů.

Pro taxativně vyjmenovaná plavidla se spalovacím motorem však zákon stanovuje výjimky pro daná omezení či zákazy, klasicky jimi jsou plavidla použitá ke služebním účelům. Konkrétně se jedná o Státní plavební správu, Hasičské záchranné sbory ČR,

¹⁰² Dle § 115 odst. 14 zákona o vodách

¹⁰³ Viz § 6 odst. 1 zákona o vodách

¹⁰⁴ Punčochář, P. a kol.: Zákon o vodách v úplném znění k 23.1.2004 s rozšířeným komentářem. Soudy, Praha 2004, str.25

¹⁰⁵ Dle § 8 odst. 1 písm. a) bod 4 zákona o vodách

ozbrojené síly ČR, Policie ČR a konečně také plavidla správců vodních toků. V případech výstavby, údržby nebo provozu vodních děl, popř. jiných staveb na vodních tocích nebo na pozemcích při nich, kdy jsou v souvislosti s touto činností použita plavidla se spalovacím motorem, se na ně tento zákaz nevztahuje. Pro plavidla použita k nutnému zajištění lékařské služby nebo k ochraně před povodněmi taktéž.

Další podmínky obecného užívání povrchových vod se týká rychlosti, při níž plavba plavidel se spalovacími motory na povrchových vodách nesmí být vyšší než 25 km/h a vzdálenosti, kdy se za bezpečnou považuje větší jak 25 m od břehu v úsecích povrchových vod, které jsou uvedeny v příloze č. 2 k vyhlášce 241/2002 Sb.¹⁰⁶. Vodní lyžování a podobné jiné činnosti prováděné na vleku za plavidlem se smí provozovat na označených povrchových vodách v době od 9-12 a 14-18 hodin mimo dny pracovního klidu a provoz vodních skútrů nebo plavidel určených pro plavbu kluzu je možný v období od 15. září do 15. června mezi 9. až 19. Hodinou. Kontrolu nad užíváním povrchových vod k plavbě a dodržování zákazů a omezení provádí Policie ČR a Státní plavební správa.

Exkurs do problematiky vlastnictví k vodám

4.1.1 Vlastnictví vod

Dlouho připravovaná rekonstrukce, která nahradila předcházející právní úpravu - zákon č. 138/1973 Sb., který přesto že byl na svou dobu zdařilou právní úpravou vodního práva, jednoznačně neřešil práva k vodám. Naopak tehdy platná Ústava totalitního režimu č. 100/1960 Sb. ve vztahu k zákonu č. 138/1973 Sb. ve svém čl. 8 uváděla, že do výhradního vlastnictví státu spadají právě i vodní toky a o něco později čl. 10 ústavního zákona č.100/1990 Sb. přidal k vlastnictví státu i přírodní zásoby podzemních vod. Po nabytí účinnosti Ústavy ke dni 1.1. 1993 a absenci výslovného vlastnictví k vodám, bylo možné se vodou zabývat jako součástí pozemku¹⁰⁷. Současná platná právní úprava, kterou je zákon č. 254/2001 Sb. se k vodě, jako předmětu vlastnictví vyjadřuje ve svém § 3, který je nazván Práva k vodám a právní povaha vod, kde vylučuje vlastnictví k vodám pro všechny subjekty práva včetně státu a v tomto ustanovení dále výslovně uvádí, že voda není ani součástí a ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod kterým se vyskytuje. Z definice vodního díla vyplývá, že vody nejsou ani příslušenstvím či součástí vodních děl.

¹⁰⁶ Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů ze dne 10.6.2002 o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě

¹⁰⁷Kindl, M. Zas jednou nebo dvakrát res extra commercium, Právník. 2003.č.12,s.1199-1216

Občanský zákoník chápe vlastnictví věci jako panství nad věcí, jinak řečeno právo ovládat věc. Vyjadřuje se tím, že: „vlastník může věc držet, užívat a požívat, nakládat s ní, a to svou mocí, tzn. mocí nezávislou na současné existenci moci kohokoliv jiného k téže věci.“¹⁰⁸. Argumentem vylučující právní možnost vlastnictví vody povrchové nebo podzemní je její neovladatelnost. O neovladatelnosti vody jsme se již v historii lidstva a zejména naší země, několikrát přesvědčili (zejména povodně, tedy vylití řek z koryt v důsledku nahromadění velkého množství srážek). Neovladatelnost vod je tedy odůvodněná tím, že je nelze dostatečně uchopit a vymezit, a proto vodní zákon vyloučil možnost jejich vlastnictví, jehož možnost tohoto určení je opřena ustanovením v odstavci 2 § 125 občanského zákoníku, kdy sám zvláštní zákon určí co je předmětem vlastnictví a co není. Voda se však může stát předmětem vlastnictví toho, kdo vodu odebral nebo toho, pro koho byla odebrána z jejich prostředí, a tím se stává předmětem dalších práv. Explicitní vyjádření tohoto pojetí je v § 3 odst. 1 a 2 vodního zákona, kdy se za povrchové a podzemní vody nepovažují ty vody, které byly odebrány.

Ustanovení o právní povaze vod jsou některými autory zpochybňována zejména s odkazem na právní pojetí pozemku podle občanského zákoníku¹⁰⁹. Ve své publikaci Úvod do práva životního prostředí vyslovuje M. Kindl názor a upozorňuje na rozpor vodního zákona s občanským zákoníkem, kdy pozemek je považován za nemovitou věc v právním slova smyslu, kdy věcmi mohou být jak hmotné předměty, tak ovladatelné přírodní síly, což pozemek je a je nutno ho chápat v trojrozměrném prostoru, který zahrnuje prostor nad i pod jeho zemským povrchem. Názory spolu s ním sdílí J. Staněk, který se zapojil do diskuze v časopise Právník (1997-1998) na téma vlastnictví k vodám, kde uvádí, že neovladatelnost vod je předně důvod k tomu, že vody se nemají vůbec považovat za věc v právním slova smyslu.

Vyloučení vlastnictví k vodě povrchové a podzemní je v České republice novátorské. Právní řady jiných států vlastnictví státu k vodě připouštějí, kdy dosud platný Obecní zákoník občanský z roku 1811 platný v Rakousku dodnes, ve svém § 2 označil za veřejný statek veletoky a řeky. Platná právní úprava vodního zákona se zaměřuje spíše na žádoucí způsoby využívání vodních zdrojů pod dohledem státní správy a institut vlastnictví vod je na ústupu.

¹⁰⁸ Švestka, J., Dvořák, J. a kol. Občanské právo hmotné, část 1., 5. Vydání, Praha: Wolters Kluwer, str.272

¹⁰⁹ Viz § 119 odst. 2 občanského zákoníku

4.1.2 Ochrana vodních poměrů, vodních toků a ochranná vodní pásma

Ochrana vodních poměrů a vodních zdrojů je ve vodním zákoně věnována celá Hlava V. Právní úprava této části vodního zákona má za cíl chránit jakost a nezávadnost vod a zabránit jejímu znečištění, stanovuje chráněné oblasti a ochranná pásma a má také zlepšovat tak stav vodních zdrojů a zajistit potřebné množství vody. Spolu s Hlavou VIII. má vodní zákon zabránit poškození vodních děl a jejich funkcí. Z důvodu široké obsáhlosti této problematiky jsem se rozhodla věnovat jednomu z institutů ochrany, kterým jsou ochranná vodní pásma, jež považuji z hlediska běžného občana za nejdůležitější, jelikož za jejich stanovením stojí veřejný zájem, který spatřuji zejména v tom, že jedním z účelů využití povrchových nebo podzemních vod je získávání pitné vody.

Ochranná pásma, která může stanovit vodoprávní úřad ve veřejném zájmu formou opatření obecné povahy z důvodů ochrany vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti povrchových i podzemních vod. Nově se k účelu těchto vod pro odběr pitné vody zdůrazňuje i účel těchto zdrojů pro výrobu balené kojenecké vody nebo pramenité vody. Na kapacitu odběru podzemních nebo povrchových vod s více než 10 000 m³ za rok jako podmínku zřízení ochranného pásma se nemusí brát zřetel za závažných okolností¹¹⁰.

Ochranná pásma se podle § 30 vodního zákona dělí na ochranná pásma I. stupně a II. stupně. Novelou vodního zákona č. 150/2010 Sb.¹¹¹, se nově upravil i režim těchto pásem. Ochranná pásma I. stupně slouží k ochraně vodního zdroje, který je v bezprostřední blízkosti jímacího anebo též odběrného zařízení. Do těchto pásem je zakázán vstup i vjezd. Zakáz se netýká osob, jež mají právo odběru vody z těchto zásobáren, a druhá výjimka platí v případě, že se jedná o vodárenskou nádrž, kde mají vstup povolen osoby, které dané dílo vlastní. Ze zákona lze vyvodit, že vstup do ochranného pásma II. stupně, která slouží k ochraně vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodního zdroje je povolen vstup i vjezd. Tato ochranná pásma se stanovují podél vnějšího obvodu ochranných pásem I. stupně a mohou být tvořena jedním souvislým územím, nebo více od sebe oddělenými územími. V těchto ochranných pásmech je zde zakázáno provádět jakékoliv činnosti, které by poškozovaly nebo ohrožovaly vydatnost, jakost a zdravotní nezávadnost vodního zdroje. Rozsah těchto činností je vymezen přímo vodoprávním úřadem v opatření obecné povahy, které vydal, nebo změnil.

Ochrana se vztahuje i na vodní díla, která jsou v těchto ochranných pásmech. Vodní díla je podle § 58 zakázáno poškozovat stejně tak jako funkce těchto děl, zejména vysazovat

¹¹⁰ Viz § 30 odst. 1 zákona o vodách

¹¹¹ Zákon ze dne 23.4.2010, kterým se mění zákon o vodách, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

dřeviny na ochranných hrázích, nebo po nich jezdit vozidly, s výjimkou případů, kdy to vyžaduje údržba těchto děl, zakázáno je také poškozovat jejich vodotočty, odměry, vodní značky a jiné příslušenství, které slouží k plnění úkolů těchto děl stanovených tímto právním předpisem. Vymezení vodních děl je pozitivní i negativní, jsou za ně považovány stavby, které slouží u povrchových vod například ke vzdouvání a zadržování vod, k ochraně a užívání vod stejně jako k ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů a třeba také k umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod. Jsou jimi zejména přehrady, hráze, vodní nádrže, stavby, které využívají energetický potenciál vod a například i kanalizační stoky¹¹².

Stanovení těchto ochranných pásem vodoprávním úřadem se děje na jeho vlastní podnět nebo na návrh vlastníka dotčeného díla. Dalšími oprávněnými jsou ti, kteří mají právo odběru vody z vodního zdroje nebo ti, kteří o takové povolení žádají, stejně jako ty osoby, jenž vlastní vodní díla sloužící ke vzdouvání vody v takových nádržích anebo jsou jejich stavebníky¹¹³. Vlastníci pozemků, které byly prohlášeny za ochranná pásma, jsou omezeni ve svém vlastnickém právu a mají nárok na odškodnění vůči vlastníkovi vodního díla v tomto ochranném pásmu za majetkovou újmu, která jim vznikne v důsledku omezení nebo zákazu¹¹⁴.

Ochranná pásma vodních zdrojů a vodních děl se v katastru nemovitostí vyznačují jako ochranná území.

4.1.2.1 Přestupky a správní delikty

Úprava správního trestání, která je upravena v zákoně o vodách v jeho XII hlavě, byla po již zmiňované novele č. 150/2010 Sb. zákona o vodách, sladěna v systému deliktů a sankcí podle zákona o vodách s koncepcí správního trestání Ministerstva vnitra a to tak, že skutkové podstaty přestupků na úseku vodního hospodářství se převedly z přestupkového zákona do zákona o vodách, kde nalezneme přestupky fyzických osob i správní delikty právnických osob. Právní předpis o přestupcích, kterým je zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů se použije tedy pouze podpůrně, jelikož obsahuje obecnou procesní úpravu přestupkového řízení, to platí i pro správní řád.

Ve vztahu k nakládání s vodami se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nedodrží rozhodnutí nebo opatření obecné povahy, jenž bylo vydáno za účelem úpravy, omezení nebo

¹¹² Viz § 55 zákona o vodách

¹¹³ Viz § 30 odst. 6 zákona o vodách

¹¹⁴ Viz § 30 odst. 11 zákona o vodách

zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami v případech, ve kterých to vyžaduje veřejný zájem, nebo nakládá s povrchovými či podzemními vodami podle § 8 odst. 1 zákona o vodách bez příslušného povolení vodoprávního úřadu nebo také, když poruší jiné povinnosti uvedené v § 118 zákona o vodách při nakládání s vodami.

Za přestupek může vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí uložit pokutu, jejíž horní hranice je stanovena podle druhu spáchaného přestupku zákonem o vodách. Přestupky, kterými jsou nedovolené odběry povrchových nebo podzemních vod nebo za tyto odběry, které jsou však v rozporu s vydaným povolením, není uložení pokuty pouze možností, tyto případy se musí vždy sankcionovat.

Od přestupků se odlišují správní delikty právnických osob a fyzických podnikajících osob, kde chybí jednak subjektivní prvek zavinění a také absence zvláštní procesní normy upravující o těchto správních deliktech řízení. V řízení o správních deliktech podle zákona o vodách se postupuje podle zákona o vodách a správního řádu. Pokutu za správní delikt těchto osob ukládá i v tomto případě vodoprávní úřad nebo Inspekce životního prostředí. Horní hranice je opět odstupňovaná podle druhu spáchaného správního deliktu vodním zákonem.

Podle zákona o vodách se právnická osoba nebo fyzická podnikající osoba dopustí správního deliktu, když nedodrží rozhodnutí nebo opatření obecné povahy vydané za účelem úpravy, omezení nebo zákazu obecného nakládání s povrchovými vodami v případech, kdy to vyžaduje veřejný zájem, když nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 odst. 1 vodního zákona bez povolení vodoprávního úřadu anebo pokud poruší jiné povinnosti při nakládání s vodami uvedené v § 125 c vodního zákona.

4.2 Zvláštní nakládání s vodami

Pokud zákon o vodách stanoví, že je potřeba k nakládání s vodami povolení vydané vodoprávním úřadem, jde v takovém případě o užívání zvláštní, i když zákon o vodách s výrazem užívání přímo nepracuje. Lze jej tedy vymezit jako nakládání s vodami jdoucí nad rámec užívání obecného, nebo také kde končí obecné užívání, začíná užívání zvláštní. Zákon zároveň rozlišuje nakládání s vodami povrchovými a s vodami podzemními.

V případě vod povrchových, je možné vody odebírat, vzdouvat, popř. akumulovat, využívat jejich energetický potenciál, dále lze využívat vody pro chov nejen ryb ale i vodní drůbeže, popř. jiných živočichů, podmínka v posledně jmenovaném způsobu je, že se tak děje za účelem k podnikání subjektů a k jinému nakládání s nimi, kterým zároveň není užívání obecné.

V případě podzemních vod jde pak především o odběr, akumulaci, jejich čerpání za účelem snižování jejich hladiny, k umělému obohacování podzemních zdrojů vod povrchových a k jinému nakládání s nimi za předpokladu udělení povolení příslušným vodoprávním úřadem.

Vodoprávní úřady však nevydávají pouze povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, ale i povolení k některým dalším činnostem přímo i nepřímo související s institutem veřejného užívání. Jedná se např. o stavební povolení k vodním dílům nebo povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky do kanalizace.

Jestliže uživatel vypouští odpadní vody, čerpá je a následně také vypouští vodu za účelem získání tepelné energie nebo pokud čerpá podzemní vodu za účelem snížení jejího znečištění, jedná se také o užívání zvláštní, jestliže nejde o činnost prováděnou na základě povolení podle zákona o hornické činnosti, o výbušninách a o státní báňské správě¹¹⁵.

Podle P. Punčocháře¹¹⁶ je povolení ke zvláštnímu užívání vod ať už povrchových nebo podzemních jedním ze základních institutů vodního práva. S podzemními vodami bez příslušného povolení nelze nakládat vůbec a s povrchovými vodami jen v těch případech, kdy se jedná buď o obecné užívání, nebo takové nakládání bez povolení vyplývající přímo ze zákona o vodách, potvrzení právě napsaného nalezneme v judikátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23.11.1925¹¹⁷, kde je stanoveno, že veřejnoprávní oprávnění k užívání vody nemohou být založena vydržením. Je tedy potřeba obdržet konkrétní povolení od vodoprávního úřadu.

Souhlas a vyjádření jsou další akty, které se váží k nakládání s vodami. Souhlasu je třeba ke stavbám, zařízením a činnostem, k nimž není povolení potřeba, ale vodní poměry však mohou ovlivnit. Stejně jako v povolení i v souhlasu může vodoprávní orgán stanovit podmínky výkonu práv z něj vyplývajících a současně dobu, na kterou se uděluje¹¹⁸. Souhlas vodoprávního úřadu slouží zpravidla jako podkladové rozhodnutí pro rozhodování jiného správního úřadu, který povoluje příslušnou činnost. Vyjádření se vydává k činnostem nebo stavbám, které taktéž mohou ovlivňovat vodní poměry. Ani souhlas ani povolení však

¹¹⁵ Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších právních předpisů.

¹¹⁶ Punčochář, P. a kol.: Zákon o vodách v úplném znění k 23.1.2004 s rozšířeným komentářem. Soudy, Praha 2004, str. 31

¹¹⁷ Publikované pod Boh. A 6186/26

¹¹⁸ Viz § 17 zákona o vodách

nenahrazují povolení, rozdíl lze spatřovat pro uživatele v tom, že v jejich závaznosti a v jednom případě je možné vydání více než jednoho ze zmíněných aktů¹¹⁹.

4.2.1 Povolení vodoprávního úřadu

Jak bylo již řečeno, tak k právu nakládat s vodami nad rámec obecného užívání nebo k právu nakládat s podzemními vodami je třeba povolení vodoprávního úřadu, na jehož základě adresátovi vzniká právo tyto vody odebírat či používat v rozsahu a pro účely v povolení uvedené. Oprávněný subjekt se tak z právního hlediska stává vlastníkem těchto odebraných vod.

Udělení povolení, kterému předchází vodoprávní řízení, se uplatňuje dispoziční zásada a je tedy zahajováno na podnět, kterým je žádost fyzické nebo právnické osoby. Ve vodoprávním řízení se aplikují ustanovení zákona o vodách a v případech, kdy speciální právní úprava chybí, postupují vodoprávní úřady podle ustanovení správního řádu. Udělené povolení je konstitutivním správním rozhodnutím, které nabytím právní moci zakládá jeho adresátovi určitá práva a také ukládá určité povinnosti, a to i v takových případech, kdy takto udělená práva je možné realizovat i v budoucnosti.

Povolení k nakládání s vodami je individuálním správním aktem, což znamená, že se tedy adresátovi zakládají, mění nebo ruší určitá práva a povinnosti. I přes své legislativní vyjádření, kterým je označeno jako povolení, však nezakládá žádné fyzické či právnické osobě právní nárok na určité nakládání ani tehdy, pokud byly splněny všechny hmotněprávní předpoklady pro vydání povolení a také náležitosti pro podání žádosti. Takovým důvodem pro nevydání povolení může být předně veřejný zájem na ochraně vod, a to buď vzhledem k jejímu nedostatku nebo ohrožení či zhoršení její jakosti. Jedná se tedy o instrument, prostřednictvím kterého vodoprávní úřad může nakládání s vodami právně regulovat.

V tomto návrhovém řízení může být povolení vydáno v návaznosti na žádost, která musí být podána na předepsaném tiskopise s obsahovými náležitostmi specifikované ve vyhlášce Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb.¹²⁰, zde je i specifikováno, jaké doklady je nutné k žádosti doložit. Právě zmíněný prováděcí předpis stanovuje také náležitosti rozhodnutí o povolení. Žádost však musí splňovat i náležitosti obecné podle správního řádu¹²¹. Kromě podkladů ve vyhlášce uvedených, si vodoprávní úřad může vyžádat podle §54 odst. 3 a 4 zákona o vodách ještě jiné, další informace či vyjádření od správce povodí.

¹¹⁹ Viz § 18 zákona o vodách

¹²⁰ Vyhláška Ministerstva zemědělství ze dne 3.12.2001 č.432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasu a vyjádření vodoprávního úřadu

¹²¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

K žádosti musí být dále přiloženo vyjádření hydrogeologa¹²², které pro vodoprávní úřad není závazné¹²³. Podle uvážení vodoprávního úřadu může pro zjednodušení řízení rozhodnout, že zmíněné rozhodnutí vůbec není třeba předložit. Příslušnými vodoprávními úřady jsou úřad obce s rozšířenou působností, není-li příslušným vodoprávním úřadem krajský úřad, pověřený obecní úřad a újezdni úřad v zákonem stanovených případech.

V kompetenci vodoprávního úřadu není rozhodovat o tom, jestli konkrétní nakládání s vodami vyžaduje vydání povolení podle zákona nebo ne. Případy obecného a zvláštního nakládání jsou vymezeny přímo zákonem o vodách a pro vodoprávní úřad jsou závazné. V řízení vodoprávní úřad posoudí druh nakládání, o který se v daném případě jedná, a v případech nepodléhající povolení podle § 8 zákona o vodách, bude žádost rozhodnutím zamítnuta.

Zákon vymezuje případy v jednotlivých paragrafech, ke kterým se povolení vydává, a jsou jimi:

- § 8 povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami
- § 14 povolení k některým činnostem
- § 15 povolení k vodním dílům
- § 16 povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečné látky do kanalizace.

Zákon o vodách ve svém prvním odstavci § 8 postupně rozšířil případy, ke kterým je nutné získat povolení. Dnes ustanovení zahrnuje šest písmen, pod kterými jsou vymezeny případy, ke kterým je třeba povolení získat. Pokud jde o vody povrchové a zároveň se nejedná o obecné nakládání s nimi, je třeba povolení k jejich odběru, k jejich vzdouvání, popř. akumulaci. Povolení je také třeba k využívání povrchových vod pro chov ryb nebo vodní drůbeže, popř. jiných vodních živočichů za účelem podnikání nebo k jinému nakládání s nimi, jako třeba převádění vody mezi povodími a také vodohospodářské meliorace¹²⁴. Co se týká podzemních vod a nakládání s nimi je povolení potřeba k jejich odběru a akumulaci, dále k jejich čerpání za účelem snižování jejich hladiny, k umělému obohacování podzemních zdrojů vod povrchovými vodami i k jinému nakládání, kterou je v tomto případě také např. výše zmíněná meliorace vod. Dále se získání povolení váže k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, k čerpání povrchových a podzemních vod a jejich

¹²² Podle zákona č.62/1988 Sb., o geologických pracích a o českém geologickém úřadu

¹²³ Dalo by se říci, že přestože není takové vyjádření závazné ze zákona, je „závazné“ z čistě praktického hlediska. V daném vyjádření bývá obsaženo množství povolené odebírané vody a vydatnost vodního zdroje. Vodoprávní úřady vyjádření hydrogeologa berou jako jedno z nejdůležitějších vyjádření, jelikož sami většinou neoplývají kapacitami a kvalifikací k takovému posouzení.

¹²⁴ Rozumíme jimi změnu vodních poměrů v určitém území

následnému vypouštění do těchto vod k získání tepelné energie a také k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění.

V případech vypouštění odpadních vod je povinností původce těchto odpadních vod zajistit povolení k jejich vypouštění, což judikoval Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí publikované pod značkou SJS 634/2000. V tomto sporu mezi podnikající fyzickou osobou a Ministerstvem životního prostředí se původce těchto odpadních vod chtěl povinnosti k zajištění povolení k jejich vypouštění zprostit na základě argumentu, že prostory, ve kterých provozuje podnikatelskou činnost, má pouze pronajaté, a tudíž odpovědnost za nedovolené vypouštění odpadních vod nese zodpovědnost majitel nemovitosti. Vrchní soud však rozhodl v neprospěch podnikající fyzické osoby a svůj závěr odůvodnil tak, že subjekt povinností, včetně odpovědnosti tohoto subjektu za jejich neplnění, související s vypouštěním odpadních vod se neurčuje podle poměru k nemovitosti, ale od jeho činnosti. Veřejnoprávní odpovědnosti za správní delikt, jehož se subjekt dopustí při podnikatelské činnosti, se proto nelze zbavit s poukazem na soukromoprávní smluvní ujednání ohledně podnikání v pronajaté nemovitosti.

Ve třetím odstavci téhož paragrafu výslovně stanovuje případy, kdy povolení u nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami naopak potřeba není. Jsou jimi čerpací pokusy při hydrogeologickém průzkumu, při průzkumu vydatnosti zdrojů podzemních vod, případy jednorázového odběru povrchových nebo podzemních vod při záchranných pracích při událostech mimořádné povahy, jako jsou třeba požáry. Dalšími případy jsou nakládání s vodami povrchovými při cvičeních zásahu Hasičského záchranného sboru ČR a jednotek požární ochrany, nebo také Policie ČR i obecní policie nebo ozbrojených sil ČR. Novými rozšířeními na základě novely č. 150/2010 Sb. jsou případy využívání energetického potenciálu podzemních vod, ale jen v případě, že při něm nedochází k odběru při čerpání podzemní vody a druhým a zároveň posledním případem je užívání důlních vod organizací při hornické činnosti pro její vlastní potřebu nebo k jejich vypouštění¹²⁵.

V praxi mohou nastat případy, kdy veřejné užívání vod přesahuje rámec obecného nakládání a vodoprávním úřadem k takovému zvláštnímu nakládání nebylo uděleno povolení. Přes tuto skutečnost, kdy je takové jednání v rozporu se zákonem, a je tedy možné jej považovat za správní delikt, v důsledku polehčujících okolností nebyla naplněna protiprávní stránka takového jednání. Vzhledem k takovým skutečnostem, zakládajícím např. krajní nouzi

¹²⁵ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů

je možné vyloučit nutnost takové povolení vydat, což potvrdil i Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí SJS 396/1999.

V rozhodnutí o povolení nelze přiznat více, než bylo návrhem žádáno. Tato forma rozhodnutí nezakládá vlastnická ani jiná práva k cizím pozemkům, vodním dílům, atd. Zároveň nemůže být vydáno povolení k nakládání s vodami, pokud bylo již povolení se stejným obsahem nakládání s vodami vydáno jiné fyzické nebo právnické osobě. Zamítavé stanovisko musí být samozřejmě odůvodněno. Povolení je vydáváno na omezenou dobu, tedy dobu určitou, a to spolu s určením účelu a rozsahu nakládání s vodami. Dále mohou být součástí povolení i podmínky, za kterých se toto povolení vydává a za jejichž splnění lze s vodami nakládat. Pokud bude s vodami nakládáno jinak než povoleným způsobem a v rozsahu stanoveném v tomto druhu správního aktu, překračuje tím jeho adresát povolení, a tudíž je založen důvod pro uložení pokuty.

Jak jsem již uvedla, povolení lze vydat pouze na časově omezenou dobu. Doba platnosti povolení může být vázaná na konkrétní datum, na určitou dobu jako např. na 10 let, nebo může také být např. vázaná na dobu existence vodního díla. Důvodem časového omezení povolení je především soulad právního řádu ČR s normami Evropského společenství a také právní jistota držitele daného povolení. Lhůty, jež vydané povolení provázejí zákonem, jsou lhůta o maximální délce 10 let pro povolení k vypouštění odpadních vod, v těch případech, kdy se vypouštějí zvláště nebezpečné látky s odpadními vodami je doba podstatně kratší a nesmí přesáhnout 4 roky, při odběru povrchových nebo podzemních vod, které podléhají zpoplatnění na dobu delší než 1 rok. V posledně jmenovaném případě vodoprávní úřad v povolení současně stanoví povolenou výši ročního odběru vod. Povolení vydané k využívání energetického potenciálu vod je lhůta novelou č. 150/2010 Sb. podstatně prodloužena s dolní hranicí 30let¹²⁶, vodoprávní úřad může podle §12 odst. 2 dobu užívání v tomto případě prodloužit o tu samou dobu, která byla stanovena v předchozím povolení za splnění podmínky, že adresátovi nebyla uložena sankce za opakované porušení jeho povinností v povolení stanovených.

V § 11 vodního zákona se uvádí, že práva a povinnosti, která vyplývají z povolení udělené pro nakládání s vodami a zároveň jeho vydání slouží k účelu spojeného s vlastnictvím k pozemkům nebo stavbám, přechází na právního nástupce v případě, že tyto pozemky a stavby budou dále sloužit účelu, který je v povolení vymezen. Uvedené platí i pro uživatele po celou dobu užívání těchto pozemků nebo staveb, které odpovídá rozsahu práv vyplývajících

¹²⁶ Předchozí úprava stanovovala minimální lhůtu na 25 let

ze vzájemného vztahu vlastníka a tohoto uživatele. Do dvou měsíců jsou nabyvatelé dotčených pozemků nebo staveb, popř. jejich uživatelé povinni oznámit vodoprávnímu úřadu převod či přechod těchto pozemků nebo stavby, s nimiž je nakládání spojeno. Povolení k nakládání s vodami tak nezakládá práva k cizím pozemkům ani stavbám a souběžně oprávněný nemůže požadovat po vodoprávním úřadu, správci vodního toku, nebo po vlastníkově vodního díla náhrady škody za nemožnost nakládat s vodami v maximálním povoleném množství a s určitými vlastnostmi.

Oprávněný může umožnit výkon povolení k nakládání s vodami i jiné osobě nebo tak může učinit přímo vodoprávní úřad za podmínky, že povolené nakládání je nezbytně nutné ve veřejném zájmu a oprávněný vydané povolení nevyužívá vůbec nebo jen v minimálním rozsahu. Vodoprávní úřad tak může učinit na dobu nezbytně nutnou, nebo do té doby, než bude vydané rozhodnutí o vyvlastnění či jen omezení vlastnického práva za přiměřenou náhradu¹²⁷.

4.2.1.1 Změna, zrušení a zánik povolení

Vydané povolení je možné za zákonných podmínek v § 12 vodního zákona změnit nebo zrušit. Změna nebo zrušení jsou v tomto případě rozhodnutí možná buď opět v návrhovém řízení, nebo z moci úřední.

Úřad může bez návrhu povolení zrušit nebo změnit, pokud jsou naplněny podmínky, kterými jsou v prvním případě, že oprávněný vydané povolení k nakládání s vodami nevyužívá po dobu delší než dva roky, nebo jej využívá minimálně bez vážného důvodu. Ustanovení stanovuje výjimku v případě odběru vody ze záložních zdrojů, které slouží k zásobování pitnou vodou z veřejného vodovodu. Zrušit nebo změnit povolení lze i v případě, kdy oprávněnému k jeho povolení k vypouštění odpadních vod povrchových nebo podzemních mu byla uložena povinnost podle zvláštního předpisu¹²⁸ připojit se na kanalizaci. Z moci úřední je posledním případem změny nebo zrušení povolení případ, kdy vodoprávní úřad změni minimální hladinu pro zvláštní nakládání podzemních vod a také pokud vydané povolení neobsahuje vůbec stanovení minimální hladiny podzemních vod.

Zrušení a změna povolení jsou možné i v případech, pokud je to nezbytné k dosažení cílů ochrany vod přijatých v plánu povodí podle §§ 24 a 26 vodního zákona, nebo ke splnění programu snížení znečištění vod povrchových i podzemních a také v případech zásobování

¹²⁷ Viz § 11 odst. 4 zákona o vodách

¹²⁸ § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích).

pitnou vodou podle plánů rozvoje vodovodů a kanalizací. V těchto případech se může dít jak z moci úřední vodoprávního úřadu, tak i na žádost oprávněného nebo žadatele, který musí k žádosti doložit, že je také oprávněným z povolení. Oproti staré úpravě před již několikrát zmiňovanou novelou vodního zákona č.150/2010 Sb. se v zákoně psalo, že povolení lze prodloužit, nová úprava však prodloužení nahradila formulací změnou povolení a lhůtu šesti měsíců zrušila a podmínku lhůty stanovila, jako dobu před uplynutím povolení.

Na rozdíl od změny či zrušení povolení k nakládání s vodami zaniká povolení podle zákona¹²⁹ o vodách uplynutím doby, na kterou bylo vydáno. Pokud se jednalo o povolení k vodním dílům, zaniklo povolení oprávněnému zánikem vodního díla. Vodoprávní úřad v těchto případech může zániku povolení zamezit, jestliže po zániku vodního díla nevydá rozhodnutí o uvedení stavby do původního stavu do jednoho roku od zániku díla a povolení v tomto případě zanikne až marným uplynutím této jednorocní lhůty. Smrt fyzické osoby, nebo zánik právnické osoby je také přirozeně právním důvodem k zániku samotného povolení s výjimkou, kdy povolení přejde na právního nástupce podle § 11 odst. 1. Toto je možné jen v případě, jestliže povolení bylo výslovně uděleno konkrétní fyzické nebo právnické osobě.

4.2.2 Povolení k některým činnostem

Zákon o vodách taxativně vyjmenovává případy, kdy je třeba povolení z důvodu možného ovlivnění vodních poměrů a při kterých současně nejde o nakládání s vodami, či zřizování vodních děl. Bude se jednat o správní rozhodnutí vydaných po provedeném vodoprávním řízení, které je zahajováno na návrh žadatele.

Mezi takové činnosti zákon zařadil, vysazování stromů a keřů v záplavových územích, v rozsahu ovlivňující odtokové poměry, pokud jsou na tomto území vykonávány geologické práce, je také potřeba povolení. Další činností jsou geologické práce v ochranných pásmech vodních zdrojů. Dále při těžbě písku, šterku a bahna (nejedná se bahna k léčivým účelům) z části pozemků, kde leží koryto vodního toku. Povolení je potřeba i k zasypávání odstavených ramen vodních toků a v poslední řadě jde o povolení k vrácení vodního toku do vodního koryta¹³⁰.

Povolení v případech výsadby dřevin a těžby surovin není potřeba, pokud tuto činnost vykonává správce toku, kdy tato činnost je vykonávána v souvislosti s údržbou vodní nádrže,

¹²⁹ Viz § 13 zákona o vodách

¹³⁰ Viz § 14 odst. 1 zákona o vodách

nebo pokud činnost výsadby vykonává vlastník lesa z důvodu obnovy porostů a při dalších činnostech, které mu ukládá lesní zákon¹³¹.

Zákon může stanovit, pokud to vyplývá z povahy věci, podmínky a dobu, na kterou se toto udělení povoluje¹³².

4.2.3 Povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky do kanalizace

Tento druh povolení je jedním ze základních ochranných a regulativních institutů práva životního prostředí v oblasti vod a je posledním případem, který bych ráda představila ve své práci. Jedná se o vypouštění odpadních vod, u nichž lze mít důvodně za to, že by mohly obsahovat jednu či více zvláště nebezpečných závadných látek¹³³ do kanalizace. V případě udělení povolení k tomuto druhu nakládání s vodami je vodoprávní úřad vázán emisními standardy a lhůtami pro jejich dosažení, které jsou stanovené v nařízení vlády.

Obecně se za odpadní vody podle § 38 vodního zákona považují všechny vody, které během používání změnila svoji jakost a byly použity v domácnostech, průmyslové a zemědělské výrobě, zdravotnických zařízeních a dopravních prostředcích. Jakost se týká jak kvality, tak i teploty této vody. Do těchto vod se zařazují i vody odtékající, např. srážkové, pokud mohou ohrozit kvalitu podzemních nebo povrchových vod. Dále se mezi odpadní vody řadí průsakové vody ze skládek odpadu a odkališť, pokud je již subjekt, který je vyprodukoval, dále nepoužívá.

Naproti tomuto pozitivnímu vymezení odpadních vod, nalezneme v zákoně o vodách i negativní vymezení odpadních vod, tedy výčet těch vod, které za odpadní vody považovat nelze. Mezi také vody se řadí např. vody z drenážních systémů, které odvodňují zemědělské pozemky, chladicí vody užití na plavidlech nebo nepoužité minerální vody z přírodního léčivého zdroje¹³⁴.

V povolení pro vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky vodoprávní úřad, uloží povinnost zřídit kontrolní místo, uvede způsob měření objemu vypouštěných odpadních vod, míru jejich znečištění a také způsob, jakým mu budou výsledky těchto měření předávány. Jestliže k odstraňování zvláště nebezpečných závadných látek v odpadních vodách je nainstalováno prokazatelně a dostatečně účinné zařízení, výše zmíněné podmínky uložené vodoprávním úřadem, není třeba ve vydaném povolení stanovovat.

¹³¹ Viz § 14 odst. 2 zákona o vodách

¹³² Viz § 14 odst. 3 zákona o vodách

¹³³ Viz § 39 odst. 3 zákona o vodách a příloha č. 1 k zákonu o vodách

¹³⁴ Viz § 38 odst. 2 zákona o vodách

Vypouštění průmyslových odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky do kanalizace, která je součástí výrobního areálu a pokud tato kanalizace obsahuje zařízení určené k zneškodňování či čištění odpadních vod od nebezpečně závadných látek, je možné vydat povolení až k místu výpusti z tohoto čistícího zařízení.

Každý, kdo chce vypouštět odpadní vody, ať už s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky nebo nikoliv, nebo i vody upravené v čistírně odpadních vod, musí mít na toto povolení, které patří mezi povolení k nakládání s vodami.

Povolení k vypouštění odpadních vod je možné rozdělit na povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do vod podzemních, které se děje přes půdní vrstvy. Povolení pro vypouštění odpadních vod do podzemních vod se vydává velmi výjimečně, a to pouze pro rodinné domy a stavby určené k individuální rekreaci, kdy navíc žadatel musí prokázat, že zde není možnost jiného řešení nakládání s odpadními vodami. Povolení lze opět získat pouze na základě řízení příslušného správního úřadu a jiná cesta, jako je třeba koupě takového povolení, nepřichází v úvahu. Místně i věcně příslušný v rozhodování je obecní úřad obce s rozšířenou působností ve výjimkách může být přípustným místně příslušný krajský úřad. Tyto výjimky se vztahují především na velké znečišťovatele nebo znečišťovatele, který pracuje s nebezpečnými látkami a to především s látkami radioaktivními.

4.2.4 Zpoplatnění nakládání s vodami

V případech stanovené zákonem je povolené nakládání s povrchovými a podzemními vodami zatížené poplatky, které je povinen platit z vydaného povolení oprávněný. Týká se to povoleného odběru podzemních vod podle § 8 odst. 1 písm. b) bod 1, kdy platí odběratel za skutečné množství odebrané podzemní vody za jeden kalendářní rok. Zde záleží na účelu, za kterým je voda odebírána. Účelem může být odběr pro zásobování pitnou vodou nebo ostatní užití. V obou případech je sazba rozdílná¹³⁵.

Výjimky, kdy odběratel nemá povinnost platit poplatky je např. při odběru vody ke snížení znečištění podzemních vod, při odběru podzemní vody z jednoho vodního zdroje, jejíž obsah je rovný nebo menší než 500 m³ za kalendářní měsíc, nebo 6000 m³ za období kalendářního roku anebo odběry vody pro získání tepelné energie, aj. Výkon výběru a vymáhání poplatků z těchto odběrů je svěřen místně příslušným¹³⁶ celním úřadům.

¹³⁵ Sazba za účelem zásobování pitnou vodou činí 2 Kč/m³ a v ostatních případech sazba činí 3 Kč/m³

¹³⁶ Podle sídla nebo bydliště odběratele

Povinnost platit poplatky mají i subjekty vypouštějící odpadní vody do vod povrchových nebo do vod podzemních. V případě vypouštění odpadních vod do vod povrchových¹³⁷ na základě povolení podle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o vodách, a to kromě zákonem taxativně stanovených případů, na něž nespadá poplatková povinnost. Jsou jimi případy vypouštění minerálních vod osvědčených jako přírodní léčivý zdroj¹³⁸, pokud však nebyly použity při lázeňské péči, dále přírodních minerálních vod, jestliže nebyly použity při výrobě minerálních balených vod a poplatkové povinnosti jsou také zproštěné vody ze sanačních vrtů nebo odpadní vody z průtočného chlazení parních turbín. Poplatky jsou dvojího druhu, a to poplatek za znečištění vypouštění odpadních vod a poplatek z objemu vypouštění vod, kdy oba poplatky jsou na sobě nezávislé. Odpadní vody vypouštěné do podzemních vod¹³⁹ na základě povolení dle § 8 odst. 1 písm. c) zákona o vodách nebo v případě vypouštění odpadních vod z jednotlivých staveb pro individuální rekreaci je také zatíženo poplatkovou povinností. Výjimkou, která nepodléhá poplatkové povinnosti je vypouštění odpadních vod z rodinných domů či staveb pro individuální rekreaci, jestliže byly tyto vody čištěny domovní čistírnou na úroveň, která je stanovená v povolení k takovému vypouštění odpadních vod. Další případy nepodléhající poplatkům jsou stanovené v § 100 odst. 3, stejně jako v předchozím případě se jedná o vypouštění minerálních vod osvědčených jako přírodní léčivý zdroj podle lázeňského zákona za podmínky, že nebyly použity při lázeňské péči, přírodních minerálních vod, pokud nebyly použity při výrobě balených minerálních vod, u vod získané za účelem získání tepelné energie a u znečištěných vod, jejichž znečištění bylo po jejich vyčerpání z vod podzemních podstatně sníženo. Za povolené vypouštění se platí roční poplatek ve výši 3500 Kč, vybíraný a vymáhaný příslušným orgánem obce, na jejímž katastrálním území k vypouštění dochází.

¹³⁷ § 89 a § 90 zákona o vodách

¹³⁸ Podle zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)

¹³⁹ Dle § 100 zákona o vodách

5. Závěr

Cílem mé práce bylo zjistit, do jaké míry je institut veřejného užívání v právním řádu České republiky upraven. Institut správního práva je tématem velmi obsáhlým a proto jsem musela volit jaké informace v mé práci použít.

V první části práce jsem se věnovala samotnému pojmu veřejného užívání, jehož definice není zákonem stanovena a pojem jako takový vytváří autoři učebnic a publikací, kteří k němu dochází interpretací zákonných ustanovení, jenž institut veřejného užívání upravují a také se opírají o judikaturu. Jako první jsem uvedla demonstrativní výčet pramenů, v nichž jsou ustanovení, která se tohoto institutu správního práva dotýkají ať už okrajově, nebo přímo. Prameny našeho právního řádu jsou seřazeny podle právní síly, kterou mají. Výčet musel být demonstrativní, jelikož obsáhlost pramenů by vydala na samostatnou práci. V současné době je z řad odborníků pouze malá skupinka, která se daným tématem zabývá, a proto i většina literatury pochází z první poloviny 20. století. Jedná se o téma velmi diskutované a probírané, o čemž svědčí i jeho hraniční pozice mezi odvětvím práva soukromého a práva veřejného. Problematika tématu a řada interpretačních nejasností bude jedním z důvodů, kdy se odborná veřejnost komplexnější úpravě vyhýbá a i v periodických výtiscích se na dané téma v poslední době neuskutečnila žádná diskuze. V dnešní době chybí nové názory a pohledy na věc. Je na každém zvlášť, aby si na základě svých znalostí a dostupné literatury udělal komplexnější představu o institutu veřejného užívání.

Jednotlivé právní předpisy, které se věnují úpravě veřejně dostupných materiálních statků, obsahují normy o zvláštním i obecném užívání. Osobně se mi jako nejčtivější a nejzajímavější zdála pozitivní úprava pozemních komunikací. Pozemní komunikace jsou v dnešním moderním světě veřejností jedním z nejvyužívanějších materiálních statků v běžném životě a poté hned následují vody, což je jedním z důvodů, proč jsem pro příklady z pozitivněprávní úpravy zvolila právě tyto dva materiální statky. Zákon o pozemních komunikacích a zákon o vodách v poslední době prošel několika novelami, které mají tendence úpravu zdokonalovat a zohledňovat jejich instituty, kterým dřívější úprava nevěnovala dostatečnou pozornost, nebo se jimi nezabývala vůbec. Mezery v zákonech jsem doplňovala souvisejícími judikáty, které jsou cenným pomocníkem i při interpretačních a aplikačních problémech.

Nejpřehlednější úpravu vytváří zákon o pozemních komunikacích, který přímo rozděluje svá ustanovení, která se týkají obecného užívání a která se věnují užívání zvláštnímu. Je zpracován nejpřehledněji a nejpodrobněji. Pro úpravu vod je charakteristické v odlišení obecného a zvláštního nakládání tzv. povolovací režim. Povolení jako forma

rozhodnutí má několik druhů, jak bylo uvedeno, v závislosti na tom k jakému druhu vody se vztahuje. Může se jednat o vody povrchové a podzemní, vodní díla, povolení k některým činnostem, povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečných a závadných látek.

Právní úprava některých materiálních statků v režimu veřejného užívání v našem právním řádu chybí, jsou jimi sluneční energie, energie větru a kmitočtové spektrum pro šíření radiomagnetických vln.

Resume

In my graduation theses on the topic public use you familiarize with this institute of administrative law, which is concerned with private and public law. Sence of public use is providing benefit, which has the ability to be used. The legal definition of this term is not defined, nor does not exist a comprehensive legislation dealing with this institute in our legal system. Based on the sources in the first chapter the reader will understand the fragmentation of legislation which is contained in a vast amoun of legislation. There are more objects of public use and in my thesis I focus on the communication over land, underground and surface waters, water works. Subjects of public use are called users and their range is differentiated by type of public use.

The second chapter discusses the types of public use, which distinguishes the general public use and special public use. The main difference between them is charging. General public use is in principle free of charge and its charging is the exception and contrary the special use is always charched. Another important difference is that public use is established by law and the special use is based on the issuance of an administrative act issued by the competent administrative authority.

The third chapter introduces the valid law of using communication over land. With their related institutions, some of which are embodied in the Act by amendments, which are effective from 1.1.2011 and also the resources to provide them with protection in appropriate cases. The chapter also examines the legal regulation of water, which is the next most used material goods in institute of general use and this again is part of the amended rules. The last example is a valid regulation of general use of forests.

Another chapter is devoted to the current legislation of special use. By the communication over land examples of special use are mentioned there, there are determined conditions for obtaining permits and penalties for any unauthorized special use. Special waste water is again allowed with permission. Specific water use is divided according to type of water, which is groundwater, surface water and water works. Process and conditions of the permit are introduced here and also the cases of change or withdrawal of licences. I present here cases of special use associated with charging.

SEZNAM POUŽITÝCH PRAMENŮ:

Knižní díla:

Bakeš, M. a kol. Finanční právo, 5.vydání. Praha: C.H.Beck 2009.

Fastr, P.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy, 9. aktualizované vydání podle stavu k 1.6. 2008, Linde, Praha 2008.

Hendrych,D. a kol. Správní právo, obecná část. 7.vydání, 2009, Praha: C.H.Beck .

Janovský, J. Obecné užívání. In Weyr, Fr., Hoetzel, J. (ed). *Slovník veřejného práva Československého*. svazek 5. Praha: Eurolex Bohemia, 2000.

Janovský,J.: Slovník veřejného práva československého. Eurolex Bohemia, 2000, Praha.

Kočí, R.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí, 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2008.

Pomahač, R. *Průvodce veřejnou správou*. Praha: ISV Nakladatelství, 1999.

Punčochář, P. a kol.: Zákon o vodách v úplném znění k 23.1.2004 s rozšířeným komentářem. Soudy, Praha 2004 .

Staša, J.: Úvod do českého správního práva, 4. Doplněné vydání – dotisk, PA ČR, Praha 2003.

Švestka, J., Dvořák, J. a kol. Občanské právo hmotné, část 1., 5. Vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2009.

Publikace:

Krecht, J.: Poznámka k vlastnictví vod, Právník 6/1997.

Kindl, M. Zas jednou nebo dvakrát res extra commercium, Právník. 2003, č.12.

Internetové stránky:

<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/od-ledna-bude-vyssi-mytne-dalnicni-znamky-zdrazily-na-1500-korun-79675.html/>

Právní předpisy:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/52/ES, o interoperabilitě systému elektronického silničního mýtného ve Společenství.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES, o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly

Ústava ČR

LZPS- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

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

Zákon č. 254/2004 Sb., o vodách a o změně některých předpisů

Zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

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

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů

Zákon č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích

Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě

Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

Zákon č. 361/2000 Sb.,o provozu na pozemních

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon)

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy

Zákon č. 329/2011 Sb., o o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o českém geologickém úřadu

Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 527/2006 Sb., o užívání zpoplatněných pozemních komunikací

Vyhláška Federálního ministerstva vnitra č. 99/1989 Sb., o pravidlech provozu na pozemních komunikacích (pravidla silničního provozu)

Vyhlášky ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích

Vyhláška ministerstva dopravy a spojů č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích

Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích

Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 241/2002 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu

Nařízení vlády České republiky č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací

Judikatura:

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.11.2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000

Rozsudek NS v Brně ze dne 3.5.2000, sp.zn. 22 Cdo 178/99

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ,sp.zn. 7A 109/96-32 SJS 597/2000

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 19.7.1999, sp.zn. SJS 597/2000

Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. Března 1996, sp.zn. I. ÚS 198/95

Nález Ústavního soudu v Brně, sp.zn.PI.ÚS 23/2000

Rozhodnutí Nejvyššího soudu v ČR ze dne 25.3.2008, sp.zn. 25 Cdo 1905/2005

Rozhodnutí Ústavního soudu ČR v Brně ze dne 24.11.1998, sp.zn. Pl. ÚS 38/97

Nejvyššího správního soudu ze dne 23.11.1925 ,Boh. A 6186/26