ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Veřejnoprávní omezení vlastnického práva

Bc. ANETA CHAROUZOVÁ

Vedoucí práce: JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.

Plzeň 2021

Plzeň **2021**

Prohlášení

„Tímto prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma ***Veřejnoprávní omezení vlastnického práva*** zpracovala sama a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Praze dne 30. 3. 2021 …….…….

Bc. Aneta Charouzová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda vyjádřila své poděkování JUDr. Zdeňkovi Horáčkovi, Ph.D., který mi při konzultacích věnoval mnoho cenných rad a připomínek pro psaní této diplomové práce.

OBSAH

ÚVOD **6**

1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ – VEŘEJNÉ PRÁVO, VLASTNICKÉ PRÁVO, OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA **9**

1.1 Veřejné právo 9

1.2 Vlastnické právo 10

1.3 Limity vlastnického práva 14

1.4 Omezení vlastnického práva 15

2 VZNIK A ZÁNIK VEŘEJNOPRÁVNÍHO OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA **21**

2.1 Vznik veřejnoprávního omezení vlastnického práva 21

2.1.1 Vznik ze zákona 21

2.1.2 Vznik z jiného právního předpisu 23

2.1.3 Vznik opatřením obecné povahy 26

2.1.4 Vznik veřejnoprávního omezení správním aktem 29

2.1.5 Vznik veřejnoprávní smlouvou 31

2.2 Zánik omezení vlastnického práva 32

3 VEŘEJNÉ UŽÍVÁNÍ **34**

3.1 Pojem veřejné užívání 34

3.2 Subjekty veřejného užívání 37

3.3 Předmět veřejného užívání 37

3.4 Druhy veřejného užívání 40

3.4.1 Obecné užívání 40

3.4.2 Zvláštní užívání 42

3.5 Omezení vlastnického práva v důsledku veřejného užívání 43

4 ÚZEMNÍ OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA **51**

4.1.1 Ochranná pásma 51

4.1.2 Omezení vlastnického práva ochranným pásmem 53

4.1.3 Chráněná území 54

4.1.4 Omezení vlastnického práva chráněným územím 55

4.1.5 Územně plánovací dokumentace 59

4.1.6 Omezení vlastnického práva územně plánovací dokumentací 61

4.1.7 Územní opatření 62

4.1.8 Omezení vlastnického práva územními opatřeními 63

5 OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA VYVLASTNĚNÍM 65
5.1 Pojem vyvlastnění a omezení vlastnického práva vyvlastněním 65
5.2 Podmínky vyvlastnění 67
5.3 Předmět vyvlastnění 69
5.4 Náhrada za vyvlastnění 70
5.5 Věcná břemena s veřejnoprávním prvkem 73
5.6 Právní úprava vyvlastnění ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska 74
ZÁVĚR 76
SUMMARY 79
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK 81
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY 82

ÚVOD

Tématem předkládané diplomové práce je *Veřejnoprávní omezení vlastnického práva,* a to z pohledu správního práva, jako jednoho ze stěžejních právních odvětví veřejného práva. Tato diplomová práce je zpracována metodou literární rešerše, přičemž stěžejními prameny jsou odborné publikace a odborné články publikované zejména v právnicky zaměřených odborných časopisech. Dalším pramenem pro psaní této diplomové práce je samozřejmě právní úprava a stávající soudní praxe.

Toto téma jsem si vybrala hned z několika důvodů. Prvním z nich je skutečnost, že již ze samotného názvu tématu vyplývá, že se jedná o střet veřejného a soukromého práva, když vlastnictví je institutem soukromoprávním, kterému však předpis veřejného práva (Listina základních práv a svobod) jednak určuje určité meze (viz čl. 11 odst. 3 Listiny) a jednak umožňuje za splnění určitých podmínek jej omezit (viz čl. 11 odst. 4 Listiny), když současně, za všech těchto podmínek, mu zároveň poskytuje ochranu. Vlastnické právo, tak jak jej garantuje Listina, není právem absolutním, a tedy ani neomezitelným. V této souvislosti se nabízí otázka, kdy se jedná o omezení ve smyslu mezí vlastnického práva, tak jak je upravuje Listina v čl. 11 odst. 3, za něž nemusí vlastníkovi náležet žádná náhrada, neboť tyto meze plní tzv. sociální funkci vlastnictví, a kdy se jedná o zásahy podle čl. 11 odst. 4 Listiny, za které naopak vlastníkovi náhrada náleží. Pokud dospějeme k závěru, že se jedná o omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, tedy nikoliv podle čl. 11 odst. 3 Listiny, nabízí se pak další složitější otázka, a to, zda vlastníkovi náleží náhrada na základě zákonného ustanovení, které provádí čl. 11 odst. 4 Listiny, či zda zákonodárce takové ustanovení opomněl, což ve svém důsledku může mít za následek možnost vlastníka domáhat se této náhrady za přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny. Další pohnutkou ke zpracování diplomové práce na uvedené téma byla skutečnost, že úkolem veřejné správy je naplňování obecných či veřejných zájmů. Vlastnické právo se s touto skutečností opět dostává do střetu, neboť vzhledem k tomu, že se jedná o soukromoprávní institut, je při něm uplatňován zájem jednotlivce. Z tohoto důvodu je tedy nutné při veřejnoprávním omezení vlastnického práva se zvýšenou opatrností zkoumat, jakým způsobem došlo či má dojít k zásahu do takového práva a zda tento zásah je ústavně konformní. Za jakých podmínek a jakými formami může být vlastnické právo,

jako právo absolutní, omezeno veřejnoprávní činností a zda za takové omezení náleží vlastníkovi náhrada, se bude zabývat tato diplomová práce. Cílem této diplomové práce je analyzovat instituty veřejnoprávního omezení vlastnického práva a analyzovat situace, kdy dochází k omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 Listiny, kdy k omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny a v jakých případech vlastníkovi náleží za omezení vlastnického práva náhrada, zejména, zda existují situace, kdy náhrada náleží i v případech, kdy je vlastnické právo omezeno ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny.

Předkládaná diplomová práce je tak přehledně rozdělena do 5 kapitol, když první kapitola čtenáře seznamuje se základními pojmy, jako jsou *veřejné právo, vlastnické právo, a především omezení vlastnického práva.* Ve druhé kapitole se zabývám formami, resp. způsoby vzniku a zániku omezení vlastnického práva, když některá omezení vlastnického práva konstruuje přímo *ex lege* zákonodárce, a jiná jsou výsledkem různých forem správních činností, ke kterým zákonodárce veřejnou správu zmocňuje. První dvě kapitoly jsou tak ryze obecně teoretické. Následující kapitoly jsou věnovány zejména jednotlivým veřejnoprávním institutům omezujících vlastnické právo. Mezi tyto instituty jsem si vybrala a zařadila zejména *veřejné užívání*, *územní omezení vlastnického práva* a v neposlední řadě též *omezení vlastnického práva vyvlastněním*.

Kapitola třetí je poměrně rozsáhle věnována institutu *veřejného užívání*, neboť i sám tento institut je z pohledu předmětů veřejného užívání a omezení vlastnického práva rozsáhlý, a to v důsledku skutečnosti, že veřejné užívání zakotvuje velmi široká skupina právních předpisů a zároveň jej lze rozdělit na dvě subkategorie, kterými jsou obecné užívání a zvláštní užívání, když každý tento způsob veřejného užívání vzniká jiným způsobem. V této kapitole jsem se věnovala zejména širokému *vymezení institutu*, *předmětu veřejného užívání* a v neposlední řadě především *omezení vlastnického práva* v důsledku veřejného užívání spolu s otázkou *náhrady za tato omezení*.

Ve čtvrté kapitole se čtenář seznámí s územními omezeními vlastnického práva, když vzhledem k rozsahu diplomové práce a limitaci počtu stran jsem zvolila pro své bližší zkoumání především *ochranná pásma, chráněná území, územně plánovací dokumentaci a územní opatření.* Již ze samotného názvu této kapitoly je patrné, že se jedná o určité území, na němž je výkon vlastnického

práva z různých důvodů omezen. Každá podkapitola je pak členěna na základní vymezení institutu a omezení vlastnického práva tímto institutem.

Pátá kapitola je věnována omezení vlastnického práva vyvlastněním. Tato forma zásahu do vlastnického práva je zásahem do jisté míry nejintenzivnějším a zároveň zásahem, který může iniciovat sám adresát veřejné správy, pokud dojde ke splnění ústavních a zákonných podmínek takového omezení. Vzhledem k tomu, že vyvlastnění lze zcela zřejmě subsumovat pod čl. 11 odst. 4 Listiny, věnovala jsem se v této kapitole zejména *podmínkám omezení vlastnického práva* vyvlastněním, *náhradě* za takové omezení a *komparací omezení vlastnického práva s britskou právní úpravou*, která je založena na anglosaském právním systému.

1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ – VEŘEJNÉ PRÁVO, VLASTNICKÉ PRÁVO, OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

1.1 Veřejné právo

Předkládaná diplomová práce se věnuje problematice veřejnoprávního omezení vlastnického práva, přičemž vlastnické právo je institutem ryze soukromoprávním. Pro úplnost této práce je zapotřebí předně vysvětlit problematiku, kterou v právní teorii označujeme jako tzv. právní dualismus, který je tvořen právem veřejným a právem soukromým. Rozdíly mezi soukromým a veřejným právem rozlišuje několik teorií. Odvětví správního práva řadíme mezi veřejnoprávní odvětví a orgány veřejné moci mohou za naplnění určitých, zákonem předvídaných, podmínek zasahovat do soukromoprávních oprávnění adresátů veřejné správy. Tento vztah mezi orgánem veřejné moci a adresátem veřejné správy vychází z uvedeného právního dualismu, který pramení ze tří teorií, které slouží jako interpretační a aplikační pomůcka pro odlišení, zda konkrétní právní odvětví či právní vztah lze zařadit do soukromého práva či do veřejného práva. [1]

---

[1] **ZÁJMOVÁ TEORIE**
Je nejstarší teorií o rozlišení práva veřejného a práva soukromého. Jejím autorem je římský právník Ulpián. Základní myšlenku této teorie lze vyjádřit tak, že pokud jde o veřejné zájmy, tj. o obecné blaho, budou se takové právní vztahy řídit právem veřejným. A contrario pokud jde o zájem jednotlivce, jde tedy o zájem soukromý, užijeme norem soukromého práva. (HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 14)
MOCENSKÁ (SUBORDINAČNÍ) TEORIE
Tato teorie byla v právní teorii dlouho považována za teorii panující. Tato teorie rozlišuje veřejné právo a soukromé právo podle toho, zda účastníci právního vztahu jsou k sobě navzájem ve vztahu nadřízenosti, nebo podřízenosti, anebo rovnosti. Pokud jsou účastníci ve vztahu rovnosti, jde o právo soukromé, zatímco hovoříme-li o nadřízenosti, či podřízenosti jednoho subjektu, jde o právo veřejné.
„S aplikací mocenské teorie souvisí vymezení pojmu veřejná moc, užitým v judikatuře Ústavního soudu:„Veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech a povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Na toto vymezení pojmu veřejná moc bývalého federálního ústavního soudu navázal i Ústavní soud ČR např. v usnesení II. ÚS 75/93, nález I. ÚS 182/05.“ (HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016, s. 14, KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2019, s. 10, Usnesení Ústavního soudu ČSFR, I. ÚS 191/92)
ORGANICKÁ TEORIE
V současnosti nejvíce přijímanou teorií je teorie organická. *„Podle Hoetzela klade tato teorie důraz na to, zda se právní subjekt ocitá v určitém právním poměru z důvodu svého členství v některé veřejné korporaci, nebo nikoli. V prvém případě jde o poměr práva veřejného, ve druhém o poměr práva soukromého.“*
(HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016., s. 14)

Problematika právního dualismu je pro omezení vlastnického práva podstatná také z toho důvodu, že omezení vlastnického práva může být v režimu soukromoprávním či veřejnoprávním a je tak důležité odlišit, které instituty omezení vlastnického práva budou do toho kterého odvětví řazeny, neboť s tím souvisí i ochrana práv vlastníka. V závislosti na tom, zda se bude jednat o soukromoprávní omezení či veřejnoprávní omezení, pak bude vlastníkovi poskytována ochrana v civilním procesu či ve správním řízení, jakož i v soudním řízení správním.

Pro veřejnoprávní omezení vlastnického práva je již ze svého jazykového výkladu patrné, že při něm dochází ke kolizi veřejného a soukromého práva. Tyto dva systémy právních odvětví od sebe v současném právním státě a společnosti nelze jednoznačně hermeticky oddělit, neboť jeden bez druhého by v současné společnosti nemohl fungovat. Jednou z funkcí státu je poskytovat ochranu subjektivním právům jednotlivce, jakož i (ve veřejném zájmu) ochranu práv celé společnosti. Z tohoto důvodu je vlastnické právo, potažmo vlastnictví zakotveno již v základním veřejnoprávním předpise s nejvyšší právní silou, tedy na samotné ústavní úrovni, a to usnesením č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Důsledkem zakotvení a způsobu zakotvení vlastnického práva na ústavní úrovni pak je jednak oprávnění jednotlivce vlastnit majetek, ale do jisté míry též právo státu toto vlastnické právo za určitých zákonem stanovených podmínek omezit, případně povinnost poskytnout vlastníkovi ochranu. Nutno doplnit, že ochranu vlastnického práva nalezneme současně i v Dodatkovém protokole k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, tedy i na mezinárodní úrovni. V oblasti soukromého práva je pak institut vlastnictví podrobně upraven na zákonné úrovni, a to v základním soukromoprávním předpise, zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“).

1.2 Vlastnické právo

Vlastnické právo, jak již bylo zmíněno výše, je institutem ryze soukromoprávním. Vlastnické právo je nejsilnějším a nejrozsáhlejším věcným právem, ačkoliv se jedná o právo absolutní (tj. právo působící tzv. *erga omnes*, tj. *vůči všem*), veřejné právo do něj nespočetněkrát a různými formami zasahuje. Je to způsobeno mimo jiné i tím, že dle teorie subordinační dojde při právním

vztahu subjektu soukromého práva a subjektu veřejného práva ke konfliktu rovnosti subjektů.

Ačkoliv je vlastnické právo institutem soukromoprávním, má též určitý veřejnoprávní rozměr, když podle Ústavního soudu České republiky na vlastnické právo dopadá tzv. doktrína prozařování, z níž vyplývá závazek státu chránit vlastnické právo jednotlivců v horizontálních vztazích. „*Garance vlastnického práva podle čl. 11 (Listiny základních práv a svobod – pozn. autorky) se sice bezprostředně týká toliko vztahu mezi jednotlivcem a státem, avšak kromě toho, že tato ustanovení zajišťují povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, zavazují veřejnou moc, aby vlastníkovi poskytla ochranu v případě, kdy by jeho vlastnické právo bylo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů… Vlastnické právo, jak je garantováno citovanými ustanoveními, tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci (status negativus), nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu (status positivus).*[2] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že vlastnictví zavazuje nikoliv pouze jednotlivé fyzické či právnické osoby, ale současně též stát, když je povinen vlastnictví poskytovat přiměřenou ochranu a má povinnost vytvořit určité mechanismy k ochraně vlastnického práva.

Definovat vlastnické právo, tedy jeho předmět a obsah, je velmi obtížné, a to i přesto, že právní a soudní praxe jej interpretují bez výraznějších problémů. V odborné literatuře vznikají mnohé definice k vymezení vlastnického práva, nalézt tak jednu zcela perfektní definici je pravděpodobně zcela nedosažitelné. Většina autorů odborné literatury vlastnické právo zpravidla vymezuje pomocí uvedení jeho obsahu, tj. dílčích složek vlastnického práva.

Podle Petra je vlastnické právo definováno jako *„právo exkluzivně, svou mocí, věc ovládat, zejména ji držet, užívat, požívat její plody a užitky, nakládat s ní, přičemž tomuto právu koresponduje povinnost ostatních subjektů do výkonu tohoto práva nezasahovat a nerušit ho. Výkon vlastnického práva by měl sloužit k obecnému prospěchu.“*[3]

Fiala vlastnické právo definuje velmi jednoduše jako „*právní normou regulovaný vlastnický vztah,*“ kdy podle něj lze vlastnické právo dělit na vlastnické právo objektivní a vlastnické právo subjektivní, když v objektivním

[2] Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. IV. ÚS 1735/07
[3] PETR, B., *Nabývání vlastnictví originárním způsobem*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 4

smyslu vlastnické právo představuje souhrn právních norem regulujících vlastnické vztahy v ekonomickém pojetí. Zatímco vlastnické právo ve smyslu subjektivním představuje právní panství nad věcí.[4]

Institut vlastnického práva existuje již od dob římského práva. Jednotlivá vlastnická oprávnění tvoří tzv. *klasickou romanistickou vlastnickou triádu* sestávající se z prvků:

i. *ius possidendi* (věc držet);
ii. *ius utendi et fruendi* (právo věc užívat a přisvojovat si plody a užitky, tj. věc požívat);
iii. *ius abutendi* (právo na věc působit, věc měnit či ji dokonce zničit).

Tato romanistická triáda však nepředstavuje vyčerpávající výčet obsahu vlastnického práva. V současném českém právu je tak vlastnické oprávnění doplněno o následující:

i. *ius dereliquendi* (právo věc opustit);
ii. *ius disponendi* (právo s věcí nakládat);
iii. *ius exclusionis* (právo zabránit jiným osobám v užívání věci patřící do vlastnictví a jiném působení na ni).

Vlastnické právo v důsledku pozbytí dílčího oprávnění nezaniká, neboť k zániku může dojít jen ze zákonem stanovených důvodů. [5]

Významným atributem vlastnického práva je, že vlastnické právo působí tzv. *erga omnes,* tj. vůči všem. Vlastnické právo je proto právem tzv. absolutním, kdy ostatním osobám tak vyplývá z tohoto oprávnění povinnost respektovat toto panství nad věcí a také zdržet se zásahu do výkonu tohoto práva. [6]

V českém pozitivním právu zakotvuje institut vlastnického práva na ústavní úrovni usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (dále jen jako „Listina“), když dle čl. 11 Listiny:

1) Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje;

---

[4] FIALA, J. Vlastnické právo. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.
[5] DOŘIČÁK, L. *Několik teoretických poznámek k vymezení vlastnického práva* [online]. 8. 11. 2017 [cit. 2020-07-07]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/nekolik-teoretickych-poznamek-k-vymezeni-vlastnickeho-prava-106616.html
[6] Tamtéž

2) Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice;
3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem;
4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.[7]

„Listina nechápe vlastnické právo jako právo absolutně neomezené. Připouští do něj, byť v minimalizované míře a za přísných podmínek, zásahy, a to způsobem, že váže možnost vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva na veřejný zájem a jeho provedení jen na základě zákona a za náhradu. V tomto smyslu vychází z tzv. Hedemanovy koncepce vlastnictví, jež je vyjádřena dikcí, že vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny). Tato zásada je projevem koncepce vlastnictví jako sociální funkce, jež má původ ve francouzské a německé právní vědě z počátku 20. stol. Princip v sobě zahrnuje zákaz zneužití vlastnictví, současně naznačuje, že vlastník nemá jen práva, ale má i povinnosti (povinnosti vyplývající mu přímo ze zákona). Vlastnictví proto není neomezeným panstvím nad věcí, nýbrž má svoje určité limity (omezení, obsah vlastnictví). V návaznosti na omezení je charakteristickým rysem elasticita vlastnického práva. Pokud omezení (např. zřízené věcné břemeno) odpadne, vlastníkova oprávnění „obživnou“ v původním rozsahu, aniž je nutný nějaký úkon ze strany vlastníka či jiné osoby.“[8]

Vlastnické právo dále provádí zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, když v části třetí s názvem *Absolutní majetková práva,* hlavě II s názvem *Věcná práva*, Díl 3 upravuje *Vlastnictví*, mj. jeho předmět a obsah.

Od pojmu vlastnické právo je třeba rozlišovat pojem vlastnictví. Pojem vlastnictví je na rozdíl od pojmu vlastnické právo pojmem mnohem širším.

[7] Listina základních práv a svobod ČR, usnesení ČNR č. 2/1993 Sb.
[8] FIALA, J. *Vlastnické právo*. Právnický slovník. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

Vlastnictvím se rozumí soubor vlastnických práv k určité věci [9], ať už věci hmotné, či nehmotné. Zatímco pojem vlastnické právo ve své podstatě představuje pouze dílčí oprávnění vlastníka (tj. jeden z prvků vlastnických oprávnění).

Vymezení vlastnictví upravuje konkrétně ustanovení § 1011 OZ: *„Vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné, je jeho vlastnictvím.“* Vztah vlastníka k jeho vlastnictví nalezneme v § 1012 OZ: *„Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit.“*

„Dále je pro správné chápání vlastnického práva nutné oddělit tento termín od jemu podobných, proto si vymezme vztah mezi pojmy „vlastnictví“ a „vlastnické právo“. Zatímco OZ (občanský zákoník z roku 1964) tyto pojmy zaměňoval, NOZ mezi nimi již důkladně rozlišuje. Pojmem „vlastnické právo“ proto NOZ označuje subjektivní právo vlastníka k předmětu onoho subjektivního práva, „vlastnictvím“ rozumí dle § 1011 NOZ „vše, co někomu patří, všechny jeho věci hmotné i nehmotné“. Vlastnictvím se tedy označuje předmět vlastnického práva (majetek, k němuž vlastníkovi svědčí vlastnické právo).“[10]

1.3 Limity vlastnického práva

V moderním právním státě mají jen některá základní práva a svobody povahu absolutních práv, tudíž jsou neomezená a neomezitelná. Vlastnické právo podle článku 11 Listiny mezi tato práva neřadíme, neboť má charakter základních práv relativních. Dle čl. 4 odst. 2 Listiny zákon může stanovit meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou. Takovou podmínkou je především, že sama Listina vytyčení mezí základního práva formou zákonů ve vztahu ke konkrétnímu chráněnému právu připouští. To však nezakládá absolutní svévoli zákonodárce, když ten je při určování mezí základních práv a svobod vázán ústavním příkazem dle čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při určování mezí základních práv a svobod šetřil jejich podstatu a smysl. Nemůže tedy v důsledku stanovení mezí základního práva toto právo tzv. zcela vyprázdnit. [11] Další podmínkou, kterou čl. 4 Listiny výslovně požaduje, je splnění formy omezení

---

[9] V právním smyslu věc definuje občanský zákoník jako vše, co je odlišné od osoby a slouží potřebě lidí.

[10] DOŘIČÁK, L. *Několik teoretických poznámek k vymezení vlastnického práva* [online]. 8. 11. 2017 [cit. 2020-07-07]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/nekolik-teoretickych-poznamek-k-vymezeni-vlastnickeho-prava-106616.html

[11] JIRÁSKOVÁ, V. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 2 sv. s. 961.

vlastnického práva ve smyslu právního předpisu, neboť meze základního práva či svobody nemůže stanovit či upravit předpis nižší právní síly, než je sám zákon.[12]

K takovému požadavku se vyjádřil ve svém nálezu též Ústavní soud České republiky, když uvedl, že: *„je v každém konkrétním případě nutno bedlivě zvažovat existenci veřejného zájmu opravňujícího k uplatnění usměrňujících opatření, neboť zasahování státu musí respektovat spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem společnosti na straně jedné a ochranou základních práv jednotlivce na straně druhé. To znamená, že musí existovat odpovídající vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli. V opačném případě, tzn. v případě bezúčelnosti či nepřiměřenosti daného omezení, by se příslušná regulace dostala do zjevného rozporu s čl. 4 odst. 4.“*[13]

1.4 Omezení vlastnického práva

V právním řádu České republiky dosud nenajdeme žádnou legální definici pojmu omezení vlastnického práva. Způsoby omezení vlastnického práva však upravují jak normy veřejného práva, tak normy práva soukromého.

Pokud jde o veřejnoprávní omezení vlastnictví, Listina upravuje dvojí omezení. K tomu je třeba dodat, že tato omezení se týkají vztahu mezi vlastníkem a věcí, nikoliv mezi osobami, jak je tomu v případě určování obsahu vlastnického práva, tj. v soukromoprávních vztazích. Tato veřejnoprávní omezení se vztahují ke svobodě vlastníka vůči státu věc užívat a disponovat jí. Cílem těchto omezení je dosažení rovnováhy mezi zájmy společnosti a právy vlastníka. [14]

První skupina omezení vlastnického práva je formulována v čl. 11 odst. 3 Listiny, když ústavodárce v něm prohlašuje, že vlastnictví plní sociální funkci, jakož i zavazuje. Výkon vlastnického práva nesmí být zneužit na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Obecnou mezí vlastnického práva, tak jak ji podává článek 11 odst. 3 Listiny je, že nesmí vést k poškozování lidského zdraví, přírody a životního prostředí nad míru stanovenou zákonem. Dle důkazu opaku výkon vlastnického práva, který poškozuje v míře nepřekračující zákonem stanovené limity, je dovolen.[15] Můžeme

---

[12] PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. díl, Práva a svobody. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. s 61. Zákony – komentáře.
[13] Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.
[14] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012. s 20.
[15] Tamtéž

vycházet i ze článku 2 odst. 3 Listiny, kdy každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. *„Lze shrnout, že zákonodárce může přijmout opatření představující meze výkonu vlastnického práva, jejichž účelem je ochrana obecných zájmů, mezi něž patří i ochrana životního prostředí. Za stanovení mezí výkonu vlastnického práva nenáleží žádná náhrada. To nicméně nevylučuje, aby stát ve své štědrosti a za využití volnosti, kterou disponuje při legislativní činnosti, upravil nárok na náhradu újmy způsobené stanovením některých mezí výkonu vlastnického práva.“* [16] Meze vlastnického práva, tak jak je upravuje čl. 11 odst. 3 Listiny, jsou od druhé skupiny omezení vlastnického práva odlišovány tím, že zatímco tato omezení působí na vlastnictví zevnitř, druhá skupina omezení vlastnického práva, tak jak je upravuje čl. 11 odst. 4 Listiny, působí restriktivně a představují tedy zásah vnější a jdou nad rámec vnitřních omezení vlastnického práva. Z tohoto důvodu tak ústavodárce v čl. 11 odst. 4 Listiny stanovil přísnější podmínky pro omezení vlastnického práva. Vnější omezení vlastnického práva je možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (stejné podmínky platí i pro vyvlastnění).[17]

S těmito rozdíly podle Kocourka se však neztotožňuje Šimáčková, když vidí rozdíl především v přiměřenosti břemene, které je ukládáno vlastníkovi a zastává názor, že omezení vlastnického práva z důvodu sociální funkce je přípustné pouze za předpokladu, že je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a zachovává vztah přiměřenosti mezi omezeními vyplývajícími pro vlastníka a z těchto omezení výhodu plynoucí pro ostatní. Pokud by vlastník musel však nést nepřiměřené břemeno, nelze toto omezení zařadit pod čl. 11 odst. 3, protože se bude jednat o omezení podle čl. 11 odst. 4, za které vlastníkovi náleží náhrada.[18]

Handrlica je toho názoru, že věc lze bez souhlasu vlastníka a bez náhrady omezit pouze za splnění následujících podmínek. Omezení musí být stanoveno zákonem, musí se jednat o legitimní omezení a zásah musí být přiměřený

---

[16] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. s. 21.
[17] Tamtéž
[18] ŠIMÁČKOVÁ, K. Čl. 11 (Ochrana vlastnictví), in *Wagnerová, E. et al. Listina základních práv a svobod: komentář*.

tím způsobem, že míra omezení vlastníka nebude přesahovat míru výhody pro ostatní.[19]

V návaznosti na výše uvedené je zřejmé, že článek 11 odst. 3 a 4 se od sebe v mnohém odlišují. Nejprve je vhodné si vymezit vztah pojmů „obecný zájem“ a „veřejný zájem“. Meze výkonu vlastnického práva zákonodárce zakotvil za účelem ochrany obecného zájmu (čl. 11 odst. 3 Listiny), zatímco k omezení vlastnického práva je vyžadován veřejný zájem (čl. 11 odst. 4 Listiny).[20]

Průchová i Chyba považují veřejný zájem za určitou podmnožinu obecného zájmu, když pojem veřejný zájem je dle nich pojmem nadřazeným.[21] Pokud bychom se na obecný zájem dívali jinou optikou, je možné též dovodit, že obecný zájem je do jisté míry pouze obecnou kategorií veřejného zájmu, který může být jak obecný (ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny), tak konkrétní (ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny).

Pojem veřejného zájmu není v právním řádu České republiky nikterak definován, a proto se jedná o tzv. neurčitý právní pojem. Aplikace neurčitého právního pojmu vždy závisí na odborném posouzení správního orgánu, a to v každém jednotlivém případě. Zákonodárce tak veřejné správě umožňuje, aby zhodnotila, zda je možné určitou situaci subsumovat pod rozsah takového pojmu, či nikoli. [22]

V souvislosti s omezením vlastnického práva mohou být omezení ve veřejném zájmu mnohem závažnější než omezení vlastnického práva v obecném zájmu, jak ostatně reflektuje čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny. *„Veřejný zájem tedy oproti obecnému zájmu ospravedlňuje podstatnější, citelnější a závažnější omezení, která překračují pouhé meze výkonu vlastnického práva. Omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu představují nadstavbový katalog zákazů, příkazů a omezení, který překračuje meze výkonu vlastnického práva. V případě omezení se jedná o vnější zásah do obsahu vlastnického práva, jehož důsledkem*

---

[19] HANDRLICA, J. *Věcné břemeno a ochranné pásmo v energetickém zákoně.* Právní rozhledy, 2014, č. 21, s. 731 a násl.

[20] KOCOUREK, *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. s. 21.

[21] PRŮCHOVÁ, I. a CHYBA, J. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. s. 30-31.

[22] KŘÍŽOVÁ, J. a SYLLOVÁ, J. *Veřejný zájem – pojem a jeho použití ve správním právu*. Parlamentní institut, duben 2016.

je jeho zúžení. Tato omezení se mohou ve svých důsledcích rovnat vyvlastnění, ovšem s tím rozdílem, že formálně je vlastnické právo jedinci zachováno.“[23]

K mezím výkonu vlastnického práva a omezení vlastnického práva se vyjádřil též Ústavní soud, když ve svém stanovisku uvedl, že: *„zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu. Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 Listiny, tak je třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení. Aniž by Ústavní soud považoval za nezbytné vymezit znaky takovéhoto kvalifikovaného omezení vyčerpávajícím způsobem, lze v obecné rovině dovodit, že jedním z těchto znaků je omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti. Nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny totiž představuje omezení vlastnického práva konkrétního vlastníka nad rámec omezení, jež vyplývají obecně pro subjekty vlastnického práva, resp. které dopadají jen na část vlastníků. Toto nerovné postavení je však v souladu s principem rovnosti v důsledku existence skutečností tuto nerovnost dostatečným způsobem odůvodňujících… Druhou podmínkou, kterou v této souvislosti Ústavní soud připouští, je intenzita omezení vlastnického práva, jež může být vyjádřena více faktory, a to především otázkou rozsahu samotného omezení a dále délkou trvání takového omezení, tedy zda se jedná o omezení dočasné, nebo trvalé.“* [24]

Současná judikatura obecných soudů však nerozlišuje zcela striktně, zda zákonná úprava stanovuje meze výkonu vlastnického práva, nebo či spíše směřuje k omezení vnějšímu. Tíhne spíše ke zkoumání toho, zda došlo k omezení vlastnického práva, zda k tomuto omezení došlo na základě zákona a zda toto omezení též sleduje legitimní cíl, tedy zda je ospravedlnitelné vůči vlastníkovi. Pokud takové omezení ospravedlnitelné není, došlo k nepřípustnému zásahu. Pokud však je ospravedlnitelné, soud pak zkoumá, zda lze po vlastníkovi požadovat, aby omezení strpěl bez náhrady, či zda mu za něj náhrada náleží. Náhrada vlastníkovi přitom bude náležet pouze v případě, kdy bude zasažena samotná podstata vlastnictví. [25, 26]

---

[23] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. s. 26.
[24] Stanovisko pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09
[25] COUFALÍK, P. *Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu*. Právní rozhledy, 2016, č. 13-14, s. 474-48 R

Pro dokreslení omezení vlastnického práva je níže krátký exkurz do soukromého práva. V rámci soukromého práva hovoříme o tzv. obecném omezení, které upravuje § 1012 OZ tj. „*Vlastníku se zakazuje nad míru přiměřenou poměrům závažně rušit práva jiných osob, jakož i vykonávat takové činy, jejichž hlavním účelem je jiné osoby obtěžovat nebo poškodit.*“ Další omezení v rámci soukromého práva, tj. zvláštní omezení, se týkají především zákazu imisí, chovu zvířat, pěstování rostlin, úprav pozemku či stavebních prací na sousedním pozemku či užívání cizího pozemku.

Kromě soukromoprávního omezení vlastnického práva je v občanském zákoníku upraveno i tzv. veřejnoprávní omezení. Vyvlastnění a omezení vlastnického práva upravuje § 1037 a násl. OZ. Občanský zákoník tak provádí ustanovení čl. 11 Listiny základních práv a svobod, když rozlišuje omezení dočasné a omezení trvalé. Omezení dočasné občanský zákoník upravuje v § 1037, kdy o omezení dočasné se jedná, pokud ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu lze na nezbytnou dobu a v nezbytné míře použít vlastníkovu věc, pokud však účelu nelze dosáhnout jinak. Omezení trvalé upravuje § 1038 OZ. O omezení trvalé jde naopak v případě, kdy ve veřejném zájmu, který nelze uspokojit jinak, a jen na základě zákona lze vlastnické právo omezit nebo věc vyvlastnit. [27] Zásadní rozdíl oproti veřejnoprávnímu omezení vlastnického práva však je, že při aplikaci OZ lze cizí věc použít za splnění zákonných podmínek, a není proto třeba vydávat úřední rozhodnutí.[28] Nedochází tedy k omezení vlastnického práva ze strany orgánu veřejné moci, ale ze strany jednotlivce, tj. fyzických či právnických osob.

V oblasti veřejného práva pak omezení výkonu majetkových práv, případně vyvlastnění, které je nejzávažnější formou omezení vlastnického práva, upravují instituty správního práva. Na základě úpravy, obsažené v LZPS a EÚLP,[29] lze rozlišit tři typy zásahů: **vyvlastnění** (zbavení majetku), **úpravu užívání majetku** a **jiné zásady do pokojného užívání majetku**. *„Listina dokonce výslovně zmiňuje několik zásahů do vlastnického práva, které uvedené kategorie konkretizují – jedná se o vyloučení některých věcí z vlastnictví soukromých osob, vyvlastnění nebo zákaz zneužívání vlastnictví nebo působení*

---

[26] Rozsudky Nejvyššího soudu České republiky ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 367/2012; ze dne 23. 10. 2013, sp zn. 22 Cdo 3188/2012; ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 22 Cdo 3877/2012

[27] Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

[28] SPÁČIL, J. a kol., *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976-1474). Komentář.* 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 2013.

[29] Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

nadměrných škod vykonáváním vlastnického práva. Zásah do vlastnického práva představují také daně a poplatky, u nichž je podle čl. 11 odst. 5 základním pravidlem požadavek, aby byly upraveny zákonem, ovšem jinak je konkrétní vymezení daňové povinnosti jednotlivců v zásadě v rukách zákonodárce.“[30]

Na závěr bych se pozastavila nad drobnou zajímavostí při nahlížení na omezení vlastnického práva, neboť zajímavou úvahu o omezení vlastnického práva podává Coufalík. Podle něj je vlastnické právo všech vlastníků ve formální rovině sice rovné, ale nelze pominout *„faktické rozdíly způsobené zejména kvalitou a polohou předmětu vlastnictví. Pokud např. vlastník vlastní pozemek v mokřadech vylučující stavbu domu, je omezení jeho vlastnického práva způsobeno vlastnostmi pozemku, a nikoliv právními omezeními, a proto by mu náhrada za takové faktické omezení neměla náležet.“* [31] K omezení vlastnického práva tedy nemusí docházet jen a pouze právní úpravou (resp. činností člověka), ale i sama příroda může, nehledě na vůli vlastníka či jiného subjektu, omezit vlastnické právo.

Vzniku a zániku veřejnoprávního omezení vlastnického práva, jakož i jednotlivým institutům a formám veřejnoprávního omezení vlastnického práva, se věnují následující kapitoly této práce.

[30] HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2021

[31] COUFALÍK, P. *Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu*. Právní rozhledy, 2016, č. 13-14, s. 474-480

2 VZNIK A ZÁNIK VEŘEJNOPRÁVNÍHO OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

2.1 Vznik veřejnoprávního omezení vlastnického práva

Právní řád umožňuje omezení vlastnického práva různými formami. K veřejnoprávnímu omezení vlastnického práva může docházet přímo ze zákona, případně správní činností, tj. z jiného právního předpisu (např. vyhláškou ministerstva), opatřením obecné povahy, nebo správním aktem. Způsob, kterým vznikají konkrétní omezení, je ponechán jednotlivým právním předpisům.[32] K omezení vlastnického práva je však v každém případě třeba zákonný základ, tak jak jej vyžaduje čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod.[33] Tato kapitola se podrobně věnuje každému jednotlivému způsobu vzniku omezení vlastnického práva. Níže uvedené formy se liší způsobem, kterým jsou přijímány, okruhem adresátů, vůči kterým působí, stupněm obecnosti úpravy, jakož i jakým způsobem se mohou osoby, jejichž vlastnické právo může být omezeno, případně odňato, bránit.[34]

2.1.1 Vznik ze zákona

Omezení vlastnického práva může vznikat přímo ze zákona. V souvislosti s hierarchickým uspořádáním právních norem v právním řádu České republiky, musí být tato zákonná úprava vždy v souladu s ústavním pořádkem, především tedy s čl. 11 Listiny základních práv a svobod, jakož i s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ve veřejném právu zákonodárce zakotvil institut tzv. obecného užívání (podrobně viz kapitola níže), kdy k omezení vlastnického práva dochází *ex lege.* V případech, kdy zákonodárce upravuje omezení vlastnického práva tzv. obecným užíváním, upravuje současně též meze takového omezení (užívání).[35]

„Přímo ze zákona vznikají i některá ochranná pásma, a to např. ochranné pásmo dráhy, které tvoří prostor po obou stranách dráhy a jehož hranice jsou

---

[32] BALOUNOVÁ, J. et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.
[33] Listina základních práv a svobod ČR, usnesení ČNR č. 2/1993 Sb.
[34] BALOUNOVÁ, J. et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.
[35] HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), s. 220.

vymezeny svislou plochou, které se liší podle jednotlivého druhu dráhy. Zákon současně stanovuje, jaká omezení vlastnického práva jsou s existencí ochranného pásma drah spojena." Takovým omezením můžeme rozumět např. oprávnění provozovatele dráhy a dopravce vstupovat v ochranném pásmu dráhy na cizí pozemky, popřípadě na stavby na nich stojící, za účelem oprav, údržby a provozování dráhy, odstraňování následků nehod nebo poškození dráhy a za účelem odstraňování jiných překážek omezujících provozování drážní dopravy.[36] Ke vzniku omezení vlastnického práva tímto způsobem již není vyžadován další veřejnoprávní úkon. [37]

V souvislosti s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod lze a contrario dovodit, že vznik vyvlastnění ze zákona je nepřípustný. K vyvlastnění se vyžaduje expropriační titul, který musí stanovit zákon, ale není přípustné, aby k vyvlastnění došlo *ex lege.*

Při omezení vlastnického práva ze zákona dochází k omezení jednoho z dílčích oprávnění vlastníka, kterým je *ius exclusionis,* tedy právo zabránit jiným osobám v užívání věci patřící do vlastnictví a jiném působení na ni. Vznik takového omezení není vázán na vůli či projev vůle vlastníka, případně určitou správní činnost. Nutno uvést, že ke vzniku omezení ze zákona se vyžaduje splnění řady podmínek, přičemž jednou z nich je existence tzv. *veřejného zájmu, který nelze uspokojit jinak.*[38] Zákon však nikdy nemůže existenci veřejného zájmu stanovit individuálně, neboť by tím došlo k porušení podstatného materiálního znaku právní normy, kterým je obecnost. K takovému závěru dospěl ve svém nálezu i Ústavní soud, když ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/04 zrušil ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, kde zákonodárce stanovil, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu. Toto ustanovení tedy upravilo jedinečný případ, a došlo tedy k absenci obecnosti jakožto materiálního znaku právní normy. Materiálně se tedy v tomto případě nejednalo o právní předpis, ale napadené ustanovení bylo de facto správním aktem. *„Napadeným ustanovením došlo nejen k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale bylo jím též omezeno právo na soudní přezkum. Případná správní rozhodnutí (např. o vyvlastnění), učiněná v souvislosti s výstavbou*

---

[36] BALOUNOVÁ, J. et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.
[37] HANDRLICA, J. *Ochranná a bezpečnostní pásma*. V Praze: C. H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty. s. 62.
[38] BALOUNOVÁ, J. et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.

a modernizací předmětné vodní cesty, by byla sice přezkoumatelná soudem v rámci správního soudnictví, ale z tohoto přezkumu by byla vyloučena otázka existence veřejného zájmu, neboť ten již byl stanoven zákonem, kterým jsou obecné soudy podle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky vázány. V případě neexistence napadeného ustanovení by obecné soudy mohly přezkoumávat, zda správní orgány při aplikaci neurčitého právního pojmu „veřejný zájem" v konkrétní situaci nepřekročily zákonem stanovené meze správního uvážení (srov. § 78 odst. 1 soudního řádu správního); to však napadená právní úprava de facto vylučuje."[39]

2.1.2 Vznik z jiného právního předpisu

Vznikem veřejnoprávního omezení vlastnického práva z jiného právního předpisu rozumíme takové případy, kdy k takovému omezení dochází z podzákonného, resp. prováděcího právního předpisu. Mezi takové právní předpisy řadíme nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, nařízení jiných správních úřadů, jakož i nařízení kraje.

Vláda, ministerstva, jiné správní úřady či orgány územních samosprávných celků a jejich pravomoc vydávat nařízení vyplývá z čl. 78 a 79 Ústavy.[40] Nařízení je vždy vydáváno za účelem provedení zákona, a výlučně v rámci výkonu státní správy. Vláda je nadána oprávněním vydat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Toto oprávnění vychází z čl. 78 Ústavy a bývá označováno též jako tzv. *generální zmocnění k vydání nařízení*.[41] Pokud však zákon výslovně upravuje vydání nařízení vládou, vláda je v konečném důsledku povinna takové nařízení vydat, neboť zákon vydání takového nařízení výslovně předpokládá. Vláda je při výkonu své nařizovací pravomoci povinna pohybovat se *secundum et intra legem,* nikoliv *praeter legem* (mimo meze zákona). V souhrnu je tak vláda při výkonu své nařizovací pravomoci vázána a omezena Ústavou, mezinárodními smlouvami, zákonem a obecnými právními principy.[42]

Odlišná od nařízení vydávaných vládou jsou nařízení vydávaná ostatními orgány, neboť k jejich vydání je třeba výslovné zákonné zmocnění.[43] Zákonodárce toto oprávnění ostatních orgánů (tj. ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů

---

[39] Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.
[40] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
[41] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
[42] Nález ÚS ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95.
[43] BALOUNOVÁ, J, et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.

územní samosprávy) konstruoval zřejmě ze dvou důvodů. Jedním z nich může být princip subsidiarity a současně též větší pružnost veřejné správy k vydávání podzákonných právních předpisů, kdy vydávání podzákonných právních norem je bezpochyby rychlejší způsob realizace nutné právní regulace. Dalším benefitem může být bezpochyby fakt, že nařízení jsou vydávána orgány se zaměřením na určitou oblast a s určitou úrovní odbornosti.

„Ve vztahu k podzákonným právním předpisům, v jejichž důsledku dochází určitým způsobem k omezení vlastnického práva, je možné uvést zejména následující instituty. Nařízením vlády jsou vyhlašovány např. chráněné krajinné oblasti či ptačí oblasti, národní kulturní památky, památkové rezervace, chráněné oblasti přirozené akumulace vod či lázeňská místa. Ministerstvo životního prostředí vydává vyhlášky, kterými se vyhlašují národní přírodní rezervace, národní přírodní památky či jejich ochranná pásma. Vyhláškou Ministerstva zdravotnictví jsou stanovována ochranná pásma sloužící k ochraně zdroje před činnostmi, které mohou nepříznivě ovlivnit jeho chemické, fyzikální, mikrobiologické vlastnosti, jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje.[44]

Vláda je současně stěžejním orgánem krizového řízení. V rámci vyhlášeného nouzového stavu má vláda podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“) oprávnění vydávat, na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu, tzv. krizová opatření a na základě nich omezit základní práva, mezi něž patří též vlastnické a užívací právo. Za takové omezení náleží právnické nebo fyzické osobě přiměřená náhrada. V případě, že dojde k omezení výkonu vlastnického práva, poskytne se vlastníku náhrada odpovídající míře omezení jeho majetkových práv podle občanského zákoníku.[45]

Nařízení, jejichž důsledkem je omezení vlastnického práva, mohou vydávat i jiné správní úřady. Takovým správním úřadem je např. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, která je podřízena Ministerstvu životního prostředí a která je oprávněna vydávat nařízení pro obvod své územní působnosti (takovým nařízením může být nařízení, kterým je vyhlašována přírodní rezervace).[46] Dalším správním úřadem, který může vydávat nařízení,

---

[44] BALOUNOVÁ, J. et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.
[45] § 5 písm. b), § 35 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení
[46] § 33 odst. 1, § 75 odst. 1 a 2, § 78 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

v jehož důsledku dochází k omezení vlastnického práva, je Státní veterinární správa, která je správním úřadem s celostátní působností a je podřízena Ministerstvu zemědělství. Státní veterinární správa je oprávněna vydat nařízením tzv. mimořádné veterinární opatření.[47]

Ve vztahu k omezení vlastnického práva jsou nařízením kraje vyhlašovány např. přírodní rezervace, přírodní památky či jejich ochranná pásma, nebo např. přírodní parky, jakož i plány území s archeologickými nálezy.[48, 49]

Závěrem nutno uvést, že dle čl. 4 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona v jeho mezích a že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. [50]

„Pokud tedy na základě podzákonného právního předpisu vznikne určitý institut, v důsledku jehož existence může být omezeno vlastnické právo, není možné, aby takové omezení bylo zakotveno pouze podzákonným právním předpisem. Naopak je nezbytné, aby příslušný zákon konkrétní omezení sám vymezil, případně alespoň stanovil dostatečně určitý zákonný rámec pro takové omezení a výslovně zmocnil příslušný orgán ke konkretizaci daných omezení.“[51]

Účelem podzákonného právního předpisu tak je ve vztahu k omezení vlastnického práva pouze konkretizovat problematiku, kterou v základních rysech upraví již sám zákon. Žádný orgán nadaný pravomocí vydávat nařízení však není oprávněn ve vydávaných nařízeních stanovit zákazy, jejichž důsledkem by mělo být omezení vlastnického práva. Pro příklad lze uvést zakotvení základních ochranných podmínek chráněných krajinných oblastí, které zakotvuje zákon o ochraně přírody a krajiny, když v důsledku této úpravy je často právě omezení vlastnického práva. Na území tzv. první zóny je například zakázáno umisťovat a povolovat nové stavby. Současně zákon též předpokládá, že vláda stanoví nařízením bližší ochranné podmínky, které však již nemohou stanovit další zákazy, a to v důsledku ústavní zásady, že nikdo nemůže být nucen činit, co zákon neukládá.[52,53]

---

[47] § 47, § 54, § 76 odst. 3 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči
[48] § 33 odst. 1, § 36 odst. 1, § 37 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
[49] § 23b odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., zákon o státní památkové péči
[50] Listina základních práv a svobod ČR, usnesení ČNR č. 2/1993 Sb.
[51] BALOUNOVÁ, J. et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.
[52] Tamtéž
[53] Čl. 2 odst. 3 Listina základních práv a svobod ČR, usnesení ČNR č. 2/1993 Sb.

Určitou nevýhodou omezení vlastnického práva v důsledku podzákonného právního předpisu může bezesporu být skutečnost, že dotčení vlastníci zpravidla nemají možnost účastnit se procesu přijímání takového právního předpisu, resp. zapojit se do tvorby podzákonných právních předpisů. Vlastníkům tedy nenáleží v průběhu přijímání podzákonných právních předpisů žádný procesní nástroj a tohoto procesu se nemůžou formálně účastnit.[54]

„Stejně tak je značně omezena případná možná obrana soudní, neboť fyzické a právnické osoby nejsou bez dalšího oprávněny podat návrh na zrušení podzákonného právního předpisu, mohou tak učinit pouze v souvislosti s podáním ústavní stížnosti.“[55]

2.1.3 Vznik opatřením obecné povahy

Opatření obecné povahy jako další forma správní činnosti, v jejímž důsledku může dojít k omezení vlastnického práva, je poněkud hybridní formou, neboť se jedná o tzv. smíšený akt. Legální definici opatření obecné povahy a jeho obecnou úpravu lze nalézt v části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Jeho hybridní forma je spatřována jednak ve skutečnosti, že se nejedná ani o právní předpis a současně ani o rozhodnutí, ale vykazuje jak některé znaky abstraktních správních aktů, tak i znaky některých individuálních správních aktů.

Opatření obecné povahy můžeme definovat jako abstraktně-konkrétní správní akt, který má obecně vymezený okruh adresátů a konkrétně určený předmět. Ve správním řádu nalezneme tzv. negativní zákonné vymezení, když zákonodárce opatření obecné povahy vymezuje tak, že se nejedná ani o právní předpis a ani o rozhodnutí. Dle § 171 správního řádu postupují správní orgány podle části šesté správního řádu, pokud jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy.[56]

„Absence pozitivního zákonného vymezení vedla k různým pohledům judikatury, kdy mají správní orgány vydávat opatření obecné povahy. Zda jen v případech, kdy to zvláštní zákon výslovně ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených, zatímco v těch případech, kdy zvláštní zákon výslovně formu opatření obecné povahy pro určitá opatření nestanoví, nelze tuto

---

[54] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. s. 181.
[55] BALOUNOVÁ, J. et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.
[56] § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

formu správní činnosti použít (tzv. formální pojetí), nebo zda ve všech případech, kdy jsou naplněny z obsahového hlediska pro určitý úkon veřejné správy pojmové znaky opatření obecné povahy (tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů), i když zvláštní zákon pro takový úkon výslovně formu opatření obecné povahy nestanoví (materiální pojetí). Nejvyšší správní soud se ve svém usnesení č. j. 3 Ao 1/2007-44 přiklonil k formálnímu pojetí opatření obecné povahy. Spor o pojetí opatření obecné povahy se týkal v minulosti posouzení, zda územní plán, přijímaný zastupitelstvem obce, měl (při materiálním pojetí) nebo neměl (při formálním pojetí) povahu opatření obecné v době, kdy tak tehdejší právní úprava (předchozí stavební zákon č. 50/1976 Sb.) výslovně nestanovila."[57] Ústavní soud České republiky však následně usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 zrušil a přiklonil se k materiálnímu chápání opatření obecné povahy. *„Uvedenému materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává."* [58]

Formou opatření obecné povahy dochází k omezení vlastnického práva v následujících případech. Opatřením obecné povahy vznikají památkové zóny či ochranná pásma kolem leteckých staveb, v oblasti ochrany vod lze jmenovat například institut ochranného pásma vodního zdroje, ochranná pásma vodního díla a záplavová území a jejich aktivní zóny. V oblasti stavebního práva lze jmenovat územně plánovací dokumentace a územní opatření, které jsou vždy vydávány formou opatření obecné povahy.[59]

Nejvyšší správní soud České republiky ve svém rozsudku judikoval, že: *„Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu – vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti*

---

[57] KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2019. s. 183. Právnické učebnice.

[58] Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

[59] BALOUNOVÁ, Jana, et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.

již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“ [60] Opatřením obecné povahy tedy nelze samostatně stanovovat povinnosti, ale pouze v zákonných mezích určovat jejich rozsah.

Správní řád ukládá správnímu orgánu, aby po zveřejnění návrhu opatření obecné povahy vyzval dotčené osoby, aby k návrhu opatření obecné povahy podávaly připomínky a námitky. Připomínky může vůči opatření obecné povahy uplatnit v zásadě kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Námitky mohou uplatnit vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Tyto námitky představují institut veřejnoprávní, byť jeho smyslem je ochrana vlastnického práva subjektů dotčených předmětným opatřením obecné povahy.[61] Z judikatury Nejvyššího správního soudu České republiky vyplývá, že přímá dotčenost se musí posuzovat materiálně, když dotčenost je třeba posuzovat i šířeji, neboť dotčen může být i vzdálenější vlastník pozemku (stavby), a to například v důsledku změny územního plánu, pokud je při jejím provedení reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě).[62] Právo vlastníka uplatnit námitku je vázáno nejen na vlastnické právo k dotčenému pozemku, ale rovněž na skutečnost, že opatřením obecné povahy může být vlastník přímo dotčen na svých právech, povinnostech či zájmech, které bezprostředně souvisejí s výkonem vlastnického práva. S tím souvisí i procesní pojetí uplatněné námitky, protože pokud by vlastník dotčeného pozemku tvrdil, že opatřením obecné povahy bude dotčen na jiných právech, která bezprostředně s vlastnickým právem nesouvisejí, jeho podání bude správní orgán vyhodnocovat jako připomínku, nikoliv jako námitku.[63]

---

[60] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 27. 9. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005-98

[61] HEJČ, D. *§ 172 Řízení o návrhu opatření obecné povahy*. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 742.

[62] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 1 Ao 2/2007

[63] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 195.

Námitky je třeba ke správnímu orgánu podat písemně a spolu s jejich odůvodněním, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne oznámení návrhu opatření obecné povahy na úřední desce. Zmeškání takového úkonu nelze prominout, neboť se jedná o lhůtu prekluzivní. O námitkách dotčených vlastníků rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, správní orgán uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Proti takovému rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad.[64]

Lze však opatření obecné povahy napadnout návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, a to podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

Oproti podzákonným právním předpisům pak zákonodárce umožňuje vlastníkům nemovitostí, jejichž vlastnické právo by mohlo být opatřením obecné povahy dotčeno, aby své vlastnické oprávnění bránili již v průběhu přijímání takového opatření. Ke vzniku omezení vlastnického práva dochází nabytím účinnosti, ke které dochází patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou je oznamováno opatření obecné povahy.[65]

2.1.4 Vznik veřejnoprávního omezení správním aktem

K omezení vlastnického práva může dojít též správním aktem.[66] Správním aktem správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá. Od podzákonných právních předpisů jsou správní rozhodnutí odlišná tím, že řeší konkrétní věc ve vztahu ke konkrétním osobám. Zároveň jsou výsledkem správního řízení, jehož účelem je právě vydání rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že se jedná o správní řízení, mohou účastníci uplatnit veškerá práva, která jim správní řád přiznává. Mezi tato práva patří zejména možnost navrhovat důkazy, vyjádřit své stanovisko, jakož i vyjádřit

---

[64] § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

[65] § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

[66] Správní akty můžeme (mimo i jiná členění) členit na správní akty *in rem* a správní akty *in personam.* Správní akty in personam se vztahují k určité osobě a řeší poměry této osoby. Správní akty *in rem* se vztahují k osobám, které mají vymezený určitý vztah k nějaké věci (tj. pozemku, stavbě atd.). V případě aktů *in rem* není významná osoba, která má právní vztah k dané věci, ale z hlediska veřejného zájmu je naopak významná věc. Pro omezení vlastnického práva je typické, že se jedná o správní akty *in rem.* Správní akty *in rem* jsou specifické tím, že takové správní akty jsou závazné i pro právní nástupce účastníků. (KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2019. s. 155; § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.)

se k podkladům rozhodnutí.[67] Pokud účastník nesouhlasí s rozhodnutím správního orgánu, považuje-li jej za nesprávné či nezákonné, je oprávněn podat proti takovému rozhodnutí odvolání, které se podává u správního orgánu, vůči jehož rozhodnutí směřuje.[68] K tomu je třeba uvést, že souhlas dotčeného vlastníka není podmínkou k vydání rozhodnutí, v jehož důsledku dojde k omezení vlastnického práva. Jednotlivá omezení vlastnického práva vznikají s právní mocí konkrétního správního rozhodnutí.[69]

K omezení vlastnického práva dochází rozhodnutím kupříkladu z důvodu ochrany přírody a krajiny, lze jmenovat přechodně chráněné plochy či ochranná pásma památných stromů.[70]

„…Byť uvedené instituty vznikají na základě správního rozhodnutí, způsoby zakotvení omezení vlastnického práva jsou různé. Jedna z možností je, že zákon vymezí určité činnosti, jejichž uskutečnění je podmíněno stanoviskem příslušného orgánu. Další variantou je, že zákon výslovně stanoví, že konkrétní omezení stanoví předmětné rozhodnutí. V neposlední řadě mohou omezení vyplývat ze samotného zákona.“[71]

Pro úplnost této práce je nutné uvést současně vznik omezení vlastnického práva rozhodnutím o vyvlastnění.[72] *„K vyvlastnění dochází správním aktem – rozhodnutím o vyvlastnění, a to po provedeném vyvlastňovacím řízení.“* Vydání rozhodnutí je výsledkem vyvlastňovacího řízení, které je zahajováno výlučně jen na žádost vyvlastnitele. Rozhodnutí o vyvlastnění obsahuje výrok o vyvlastnění práv k pozemku nebo stavbě, jakož i výrok o náhradě za vyvlastnění.[73] Ve výroku o vyvlastnění práv vyvlastňovací úřad rozhodne o omezení vlastnického práva tím, že k pozemku či stavbě zřídí věcné břemeno ve prospěch vyvlastnitele, nebo vlastnické právo zcela odejme.[74] K omezení, odnětí vlastnického práva či zřízení práva odpovídajícímu věcnému břemeni (ke stavbě či pozemku) dochází nabytím právní moci rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu.

---

[67] § 9, § 36, § 50, § 67, § 73 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád
[68] § 81 odst. 1, § 82 odst. 2, § 86 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád
[69] BALOUNOVÁ, J. et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.
[70] § 13 odst. 1, § 46 odst. 3, § 76 odst. 2 písm. b), § 77 odst. 1 písm. k) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
[71] BALOUNOVÁ, J. et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, 66.2: 65-77.
[72] Vyvlastnění se podrobně věnuje kapitola č. 5 této diplomové práce.
[73] KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2019. s. 230.
[74] Vyvlastnění. *Frank Bold* [online]. [cit. 2021-02-17]. Dostupné z: https://frankbold.org/poradna/spravni-rizeni/spravni-rizeni/vyvlastneni/rada/vyvlastneni

2.1.5 Vznik veřejnoprávní smlouvou

Vznik omezení vlastnického práva v důsledku uzavření veřejnoprávní smlouvy je spíše výjimečnou, ale právním řádem přesto předpokládanou možností. Obecnou úpravu veřejnoprávních smluv nalezneme v části páté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Veřejnoprávní smlouvou je třeba rozumět dvoustranný či vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem.[75]

Omezení vlastnického práva v důsledku uzavření veřejnoprávní smlouvy umožňuje například zákon o ochraně přírody a krajiny, když za účelem ochrany evropsky významných lokalit lze namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky (případně památného stromu), přírodní rezervace, přírodní památky, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné (případně strom za památný), pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, a to na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a orgánem ochrany přírody. Taková smlouva je pak smlouvou veřejnoprávní povahy, jelikož jejím předmětem jsou práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.[76,77] Takové smlouvy jsou uzavírány namísto vydání právního předpisu, jedná se tedy o veřejnoprávní smlouvy, tzv. *sui generis* ve smyslu § 161 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Smluvními stranami takové veřejnoprávní smlouvy jsou na jedné straně vlastník, případně vlastníci dotčeného pozemku a na straně druhé příslušný orgán ochrany přírody. Obsahem této veřejnoprávní smlouvy je zejména vymezení chráněného území, vymezení ochranných podmínek chráněného území (případně památného stromu), jakož i způsob péče o chráněné území (případně o památný strom). Takto zřízená ochrana je na základě smlouvy vázána k pozemku formou věcného břemene. Náležitosti obsahu takové smlouvy upraví Ministerstvo životního prostředí prováděcím obecně závazným právním předpisem.[78] Předmětem ochranných podmínek je zejména výčet činností, které vlastník bude povinen vykonávat, kterých se má zdržet nebo které musí strpět. [79]

---

[75] § 159 odst. 1,2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád
[76] STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 193.
[77] § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
[78] § 39 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 114/199 Sb., o ochraně přírody a krajiny
[79] VOMÁČKA, V., KNOTEK J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. *Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 286.

Omezení vlastnického práva v důsledku uzavření veřejnoprávní smlouvy nelze chápat jako omezení (meze) vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3, 4 Listiny základních práv a svobod, neboť k tomuto omezení dochází konsensem smluvních stran, nikoliv důsledkem jednostranného zásahu veřejné moci do vlastnického práva.[80] Bez souhlasu obou smluvních stran pak nelze takovou veřejnoprávní smlouvu platně uzavřít. Pokud by však omezení vlastnického práva bylo nezbytné i přes výslovný nesouhlas vlastníka, může příslušný správní orgán pro takové omezení zvolit jiné právní prostředky, zejména pak postup podle zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

Subjekty veřejnoprávní smlouvy jsou do okamžiku uzavření veřejnoprávní smlouvy v rovném postavení (nikoliv tedy v podřízeném vztahu), po uzavření se jejich postavení mění v nerovné. Zákon tedy nejprve umožňuje omezit vlastnické právo ve veřejnoprávní smlouvě, kdy k takovému omezení dojde oboustranným konsensem a pokud by taková dohoda nebyla úspěšná, má správní orgán pravomoc upravit daný právní vztah prostřednictvím autoritativní aplikace práva (rozhodnutím). Tento postup ale nelze uplatnit u tzv. ostatních veřejnoprávních smluv.[81]

2.2 Zánik omezení vlastnického práva

Zánik omezení vlastnického práva může být vázán buď na samotnou existenci právního předpisu, případně správní činnosti, která zakotvila určitý institut správního práva, v důsledku kterého dochází k omezení vlastnického práva.

V případě institutů, které vznikají přímo ze zákona, je existence těchto institutů vázána na existenci toho kterého ustanovení právního předpisu, jakož i na existenci samotného právního předpisu. K zániku omezení vlastnického práva, které vzniklo v důsledku zákonné úpravy, pak dochází v případě, kdy takové ustanovení přestane být účinné z důvodu novelizace daného zákona, případně v důsledku nahrazení stávajícího zákona novým zákonem, jakož i v důsledku zrušení zákona či jeho ustanovení Ústavním soudem.

---

[80] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 215-216.

[81] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 215-219

„V případě institutů, které vznikají podzákonnými právními předpisy, kdy právě tyto předpisy mohou též vymezovat či konkretizovat, jaká omezení jsou s existencí určitého institutu spojena (např. zda je určitá činnost podmíněna souhlasem příslušného orgánu), pak obdobně platí, že tato omezení trvají, dokud nejsou tímto právním předpisem, případně právním předpisem vyšší právní síly, modifikována nebo zrušena.“[82]

Pro případy institutů omezení vlastnického práva, ke kterým dochází v důsledku opatření obecné povahy, je zánik takového omezení vázán na účinnost opatření obecné povahy. Správní orgán, který vydal opatření obecné povahy, má pravomoc takové opatření obecné povahy změnit nebo zrušit.

„V případě správních rozhodnutí může být existence omezení vlastnického práva omezena zákonem, případně samotným rozhodnutím. Uvedené se vztahuje např. na ty situace, kdy určité omezení vzniká v důsledku rozhodnutí o umístění stavby, jehož platnost je zákonem omezena na dobu 2 roků ode dne nabytí právní moci. V případě rozhodnutí o ochranném pásmu dle stavebního zákona platí toto rozhodnutí, a tedy i spojená omezení vlastnického práva, po dobu trvání stavby, zařízení nebo chráněného útvaru, nestanoví-li stavební úřad jinou lhůtu.“ Současně je třeba neopomenout, že k zániku omezení vlastnického práva dojde též při zrušení konkrétního správního rozhodnutí. [83]

Pokud došlo k omezení vlastnického práva v důsledku uzavření veřejnoprávní smlouvy a došlo-li ke zrušení veřejnoprávní smlouvy, dojde v této souvislosti i k zániku omezení vlastnického práva.[84]

---

[82] BALOUNOVÁ, J. *Instituty správního práva omezující vlastnické právo*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova. s. 48
[83] BALOUNOVÁ, J. *Instituty správního práva omezující vlastnické právo*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova. s. 49
[84] Tamtéž

3 VEŘEJNÉ UŽÍVÁNÍ

Lze s jistotou konstatovat, že institut veřejného užívání je natolik širokou právní problematikou, že ji lze jen stěží definitivně popsat v jedné kapitole diplomové práce. Tato kapitola se věnuje obecné charakteristice pojmu, subjektům a předmětu veřejného užívání, ale v neposlední řadě také právním druhům veřejného užívání, jakož i judikatuře. Závěr kapitoly je poměrně široce věnován veřejnoprávnímu omezení vlastnického práva v důsledku veřejného užívání.

Veřejné užívání ve správním právu, v závislosti na vzniku právní možnosti, dělíme na užívání obecné a užívání zvláštní. Jedná se o institut, s nímž se každý z nás setkává každý den, v mnoha případech. Nutno podotknout, že pojem veřejné užívání není pojmem legálním, v českém právním řádu nenalezneme legální definici, či jiné pozitivně právní vymezení. Obecně se tedy veřejným užíváním zabývá teorie správního práva, která jej různými způsoby definuje.

„Veřejné užívání lze zřejmě nejlépe připodobnit k věcnému břemenu, které je však zřízeno ve prospěch neurčitého okruhu osob.“[85]

3.1 Pojem veřejné užívání

Institut veřejného užívání se ve společnosti historicky objevil již společně s prvními civilizacemi, proto je možná také ve své podstatě univerzálním institutem, jelikož existuje jak v kontinentálním, tak anglosaském systému práva.

V kontinentálním systému práva upravovalo institut veřejného užívání již římské právo. To rozlišovalo věci veřejné, jakož i věci všem lidem společné, které byl každý oprávněn užívat (*res publicae a res omnium communes).*[86] Ve starém Římě lidé směli chodit po cestách nebo mohli brát vodu z řeky, přestože tyto předměty užívání nebyly v jejich vlastnictví.

V Anglii byl každý, za splnění zákonem stanovených podmínek, oprávněn užívat tzv. *common land*.[87] Ve Spojených státech amerických došlo k vývoji veřejného užívání prostřednictvím práva anglického. Právo veřejnosti užívat

---

[85] MÁCHA, A. *Souhlas vlastníka se vznikem veřejného prostranství a rozhodování o jeho existenci.* Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 409-413

[86] Gaius, Učebnice, II, 11., překlad KINCL, J. *Gaius: Učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: 2007, s. 97; KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. *Římské právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 85.

[87] UBHI, Navjit, DENYER-GREEN, Barry. *Law of commons and of town and village greens*. Bristol: Jordan publishing limited, 2004, s. 3 a násl.

splavné vody, půdu pod nimi či jiné přírodní zdroje zakotvovala tzv. *Public trust doctrine.*[88]

V české právní vědě problematika veřejného užívání zasahuje jak do práva veřejného, tak do práva soukromého, jde tedy o institut, který představuje jednu z hraničních oblastí mezi právem veřejným a právem soukromým. Zda přesahuje spíše do práva veřejného, či soukromého, nalézá judikatura.

Nejvyšší soud České republiky judikoval, že: *„Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění…“*[89] K názoru Nejvyššího soudu České republiky se pak přikláněla i následující judikatura obecných soudů, jakož i Ústavní soud České republiky. „*Nárok „veřejného užívání komunikací“ není a ani nemůže být upraven předpisy práva soukromého, neboť jde o oprávnění různých subjektů vůči státu a jako institut práva veřejného byl upraven již v příslušných ustanoveních Obecného zákoníku občanského z roku 1811. V této souvislosti existuje poměrně obsáhlá judikatura, která konstatuje, že na vydržení veřejnosti cesty nelze vztahovat předpisy práva soukromého*.“[90] Dle shora citovaných soudních rozhodnutí, závěrem nutno konstatovat, že institut veřejného užívání i sama soudní praxe řadí do veřejného práva. V problematice veřejného užívání však lze i určité soukromoprávní prvky spatřovat zejména v otázce vlastnického práva k předmětům veřejného užívání, neboť institut vlastnického práva je institutem soukromoprávním.

Veřejné užívání je charakterizováno několika pojmovými znaky, mezi které patří všeobecná přístupnost, účelové určení konkrétního statku a možnost užívání předem neomezeným okruhem osob. O veřejné užívání se jedná v případě, že jsou kumulativně splněny všechny výše uvedené pojmové znaky.[91]

Podle Hendrycha rozumíme veřejným užíváním *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem*

---

[88] BLUMM, Michael C., WOOD, Mary Christina. *The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law*. Durham: Carolina Academic Press, 2013, s. 10–14.

[89] Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99. Tento právní názor byl dále stejným senátem Nejvyššího soudu České republiky opětovně judikován v několika dalších soudních řízeních. *„Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění, které nelze omezit na základě jednostranných úkonů subjektů práva. Toto užívání se neopírá o občanskoprávní předpisy, ale o zákon o pozemních komunikacích.“* (Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000).

[90] Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 8. 11. 2000, sp. zn. II. ÚS 427/2000

[91] BALOUNOVÁ, J. *Veřejné užívání versus shromažďovací právo*. Právní rozhledy. 2019, (13-14).

neomezeným okruhem uživatelů. Smysl veřejného užívání nutno hledat v poskytování užitku, ve schopnosti „být užíván“.[92]

V odborné literatuře nalezneme také další definice, např. dle Pomahače je veřejné užívání představováno jako: *„Účelově vázané používání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů.“*[93]

Veřejné užívání nám tak umožňuje užívat veřejně přístupné věci (statky), které nám však *de iure* nepatří, nejsme jejich vlastníkem. Těmito statky mohou být jak statky vytvořené lidskou činnosti, tak statky přírodní. Podmínkou však je, že jde o statky, které jsou přístupné veřejně.

Zajímavostí veřejného užívání však zůstává, že jde o právní regulaci, která nemá vliv na samotnou existenci vlastnického práva. Vlastníkovi veřejně přístupného statku nadále svědčí vlastnické právo, je však do jisté míry omezováno ostatními uživateli, kteří mohou za stanoveným účelem využívat jejich užitečnost nikoli na základě vlastnictví k nim, ale na základě možnosti vyplývající z veřejného práva. *„Pro to, aby mohl být konkrétní statek užíván veřejně, musí existovat zákonný základ. Možnost veřejného užívání proto musí vyplývat z pozitivně právní úpravy.“*[94]

Mácha dále uvádí: *„Veřejné užívání bezesporu představuje omezení vlastnického práva ve smyslu omezení výlučného užívacího oprávnění vlastníka. V důsledku zatížení věci veřejným užíváním je vlastník omezen ve svém oprávnění s věcí v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit tak, jak předpokládá § 1012 občanského zákoníku. Z podstaty veřejného užívání je totiž vlastník povinen strpět užívání své věci jinými osobami, resp. neurčitým okruhem osob.“*[95]

Z výše uvedeného lze učinit závěr, že v důsledku veřejného užívání je tak omezováno subjektivní oprávnění vlastníka věc užívat, s věcí disponovat a zabránit jiným osobám v užívání věci *(tj. ius utendi, ius disponendi a ius exclusionis),* a to ve prospěch osob odlišných od vlastníka.

Právní úprava veřejného užívání, jak je v odvětví správního práva již tradičně pravidlem, je roztříštěna do mnoha právních předpisů. Stěžejním

---

[92] HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), s. 219.
[93] PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon. Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, str. 579.
[94] BALOUNOVÁ, J. *Institut veřejného užívání se zaměřením na jeho uplatňování v plzeňském centrálním obvodě ve střetu s právem shromažďovacím a právem petičním*. Praha, 2016. Rigorózní práce. Univerzita Karlova. Vedoucí práce prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc., s. 13.
[95] MÁCHA, A. *Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva.* Právní rozhledy, 2015(10), 11.

správním předpisem je pro veřejné užívání zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.[96]

3.2 Subjekty veřejného užívání

Subjektem veřejného užívání, tedy osobami, které předmět veřejného užívání mohou užívat, se rozumí předem neomezený okruh uživatelů a tímto uživatelem tedy může být kdokoli. I přesto může být tento okruh v závislosti na konkrétním druhu užívání omezen stanovením určitých hmotněprávních podmínek. *„Veřejné věci mohou být určeny k užívání veřejnosti (fyzickými a právnickými osobami coby adresáty veřejné správy) nebo mohou být určeny k užívání samotnou veřejnou správou (např. objekty důležité pro obranu státu).“*[97]

V případě veřejného užívání zvláštního je pak uživatelem pouze osoba, která je k němu oprávněna na základě individuálního správního aktu, tedy osoba, které bylo ke zvláštnímu užívání vydáno povolení.[98]

„V některých situacích by se však mohlo jevit, že okruh uživatelů je mnohem širší než okruh osob oprávněných z obdrženého povolení (tzv. adresáti). Tak např. povolení o uspořádání běžeckého závodu je vydáno konkrétnímu adresátovi, avšak osob, které budou konsumovat právo zvláštního veřejného užívání vyplývající z onoho konkrétního povolení, bude mnohem více. Tyto však nejsou adresátem správního aktu. Uživatelem v právním slova smyslu je tudíž pouze tzv. přímý uživatel, nikoli jiné osoby, které mají z veřejného užívání prospěch.“[99]

3.3 Předmět veřejného užívání

Z výše uvedených definic veřejného užívání je patrné, že předmětem veřejného užívání jsou všeobecně přístupné materiální statky.[100] Zjednodušeně označovány jako statky veřejné. Označení *veřejné* však neznamená, že tyto statky by musely být ve veřejném vlastnictví (státu, kraje, obce…). Může se jednat též o statky ve vlastnictví soukromém. Toto označení znamená, že jde o statky, které

---

[96] BALOUNOVÁ, J. *Veřejné užívání versus shromažďovací právo*. Právní rozhledy, 2019 (13-14).
[97] KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2019. s. 218.
[98] BALOUNOVÁ, J. *Institut veřejného užívání se zaměřením na jeho uplatňování v plzeňském centrálním obvodě ve střetu s právem shromažďovacím a právem petičním*. Praha, 2016. Rigorózní práce. Univerzita Karlova. Vedoucí práce prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
[99] Tamtéž
[100] Vzhledem k tomu, že se v této práci zabývám veřejnoprávním omezením vlastnického práva, je nutné vymezit jednotlivě předměty veřejného užívání, neboť právní řád upravuje omezení vlastnického práva k těmto předmětům zpravidla různorodě.

jsou veřejně přístupné. Těmito mohou být statky přírodní, vytvořené člověkem, případně přírodní statky, které byly člověkem a jeho činností určitým způsobem dotvořeny.[101] Pojem veřejný statek legálně zakotvil až nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), který ve svém ustanovení § 490 upravuje veřejný statek jako: *„Věc*[102] *určená k obecnému užívání je veřejný statek.“* [103]

Veřejnými statky jako předmětem veřejného užívání můžeme rozumět pozemní komunikace, vodu, veřejná prostranství, lesy, krajinu, ovzduší, ale současně též radiové spektrum. *„Zařazení nějakého statku pod právní režim veřejného užívání vyplývá v prvé řadě přímo ze zákona, teprve zpřístupnění dalších statků nad rámec zákona je věcí vůle vlastníka.“* Právní regulace je u některých veřejných statků značně podrobná (veřejné užívání pozemních komunikací), u některých veřejných statků pouze částečná (veřejné užívání ovzduší), zatímco u některých veřejných statků právní regulace veřejného užívání absentuje (např. některé druhy energií).[104]

Pozemní komunikace upravuje zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Ten pak pozemní komunikace definuje v § 2 jako dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Přičemž pozemní komunikace se dělí na čtyři kategorie (dálnice, silnice, místní komunikace, účelová komunikace).[105]

Vody a jejich užívání upravuje zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (vodní zákon), když v hlavě II upravuje nakládání s vodami a za veřejné věci ve smyslu tohoto zákona jsou považovány vody povrchové, jakož i vody podzemní.[106]

---

[101] BALOUNOVÁ, J. *Institut veřejného užívání se zaměřením na jeho uplatňování v plzeňském centrálním obvodě ve střetu s právem shromažďovacím a právem petičním*. Praha, 2016. Rigorózní práce. Univerzita Karlova. Vedoucí práce prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

[102] Dle § 489 občanského zákoníku *„Věc v právním smyslu je vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí*.“

[103] Dle důvodové zprávy k občanskému zákoníku je veřejný statek považován za věc tzv. zvláštní povahy a kritériem pro určení takového veřejného statku není podstatné, jakému účelu slouží, ale jakému účelu má sloužit. *„Povolá-li zůstavitel dědice s příkazem, aby dědic učinil z uzavřené zahrady uprostřed města, kterou zdědil, veřejný park, pak se zahrada okamžikem smrti zůstavitele stane veřejným statkem, byť obecnému užívání ještě neslouží, a ten, komu to podle zvláštních právních předpisů náleží, má právo domáhat se, aby pozemek byl veřejnosti zpřístupněn. (*Důvodová zpráva k ustanovení § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, sněmovní tisk č. 362.)

[104] STAŠA, J. *Veřejné užívání. Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

[105] § 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

[106] Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

Veřejná prostranství[107] jsou upravena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). *„Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“*[108] Zákonná definice veřejného prostranství však stanovuje pouze demonstrativní výčet. [109]

Krajinu a její užívání upravuje zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Krajina je tak tímto zákonem definována jako *„část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.“* [110] Ekosystémem jsou v tomto ustanovení míněny louka, les, pole, porosty keřů, vodní tok, rybník atd. [111]

Poměrně zajímavým předmětem veřejného užívání je ovzduší. *„Základní formou obecného užívání ovzduší je bezpochyby jeho dýchání (respirace), tedy proces výměny plynů, zejména kyslíku a oxidu uhličitého, mezi organismem a jeho externím prostředím (ovzduším). V tomto smyslu představuje dýchání základní předpoklad existence organismů, včetně člověka. Dýchání neprobíhá na základě žádné právní normy a je vskutku „odrazem přirozeného běhu věcí“. Tato forma obecného užívání nebyla nikdy právně definována a povolována a de lege ferenda by tomu mělo zůstat i nadále. Rovněž platí, že z povahy věci nelze dýchání nijak omezit nebo zpoplatnit.“*[112] Právní úpravu ovzduší bychom nalezli v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Ovzduším je pak rozuměno vnější ovzduší v troposféře, nikoliv tedy ovzduší ve vnitřních prostorách budov.[113]

Lesy a jejich užívání upravuje zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), přičemž lesem lze rozumět *„lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Lesními porosty stromy a keře lesních dřevin, které*

---

[107] V souvislosti s veřejným užíváním se Ústavní soud zabýval pojmem veřejná prostranství a veřejně přístupná místa, když došel k závěru, že tyto pojmy nelze zaměňovat, neboť se nejedná o synonyma, když ne každá veřejně přístupná místa mají povahu veřejného prostranství, neboť jejich zpřístupnění závisí na vůli vlastníka, případně provozovatele. (Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 9. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 50/03.)
[108] § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.
[109] VÁŇA, L. *§ 34 Veřejné prostranství. Zákon o obcích (obecní zřízení).* 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 180.
[110] § 3 odst. 1 písm. m) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.
[111] MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 87.
[112] MÁCHA, A., VÍCHA, O. *Ochrana a veřejné užívání ovzduší.* Správní právo. 2020, č. 2., s. 65-91.
[113] MORÁVEK, J., TOMÁŠKOVÁ, V., BERNARD, M., VÍCHA, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 9.

v daných podmínkách plní funkce lesa.“[114] Lesní zákon zakotvuje obecné užívání lesů, když *„každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.“*[115] K veřejnému užívání lesů patří též obecné užívání lesa chovateli včel, když ti jsou oprávněni umisťovat svá včelstva na lesních pozemcích, a to se souhlasem vlastníka lesa a v zájmu podpory ekologické rovnováhy, opylování rostlin, využití medovice a zlepšení produkce semen lesních dřevin. [116] Souhlas vlastníka k umístění včelstva na jeho pozemku závisí pouze na jeho vůli a za umístění včelstva je vlastník oprávněn požadovat finanční plnění. [117]

3.4 Druhy veřejného užívání

Veřejné užívání můžeme v závislosti na vzniku právní možnosti dělit na dva druhy, kterými jsou obecné užívání a zvláštní užívání. Oba tyto druhy veřejného užívání mají veřejnoprávní povahu a zajímavostí je, že projev vůle vlastníka věci nemá na její veřejné užívání vliv. Kopecký nadto rozlišuje jako třetí skupinu užívání veřejných ústavů. [118]

3.4.1 Obecné užívání

Obecné užívání lze definovat jako *„užívání všeobecně přístupných materiálních statků předem neomezeným okruhem uživatelů takovým způsobem, který je dovolen přímo ze zákona.“* [119]

Janovský obecné užívání definuje jako *„užívání věci způsobem odpovídajícím jejímu určení předem neurčeným okruhem osob, nevylučující možnost stejného užívání ostatními.“*[120] Vzhledem k výše uvedenému lze učinit závěr, že pro obecné užívání je charakteristické, že vzniká *ex lege,* když současně právním titulem k takovému užívání je zákon. Nadto některé obecné užívání

---

[114] § 2 písm. a), c) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích.
[115] § 19 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích.
[116] § 19 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích
[117] BALOUNOVÁ, J. *Instituty správního práva omezující vlastnické právo*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova. s. 62
[118] KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2019. s. 220.
[119] STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 3. upr. vyd. Praha: Vydavatelství PA ČR, 1998. s. 97.
[120] JANOVSKÝ, J. *Teorie veřejného vlastnictví: (příspěvek k studiu právního řádu veřejného statku v Československu, Francii a Německu)*. V Praze: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1927.

vzniká přímo z povahy věci, neboť žádný zákon již z logiky věci nemůže například upravit užívání vzduchu při dýchání nebo užívání slunečního svitu při opalování. Obecné užívání však může současně vzniknout i tzv. faktickým věnováním, a to například u některých druhů veřejných prostranství (typicky parky či veřejná zeleň).[121] Pro vznik obecného užívání není tedy třeba žádného projevu vůle veřejné správy, neboť takové užívání není spojeno s žádným povolením či odvozeno od jiné správní činnosti.[122]

Obecné užívání je možné charakterizovat jako přiměřené užívání, tj. užívání, v jehož důsledku nesmí dojít k poškození materiálního statku a současně takové užívání nesmí omezovat ostatní uživatele. Subjektem obecného užívání může být prakticky každý bez omezujících podmínek, nebo jsou podmínky stanoveny samotným zákonem či věnovacím aktem. Pokud některý subjekt užívá veřejný statek v režimu obecného užívání, je povinen jej užívat tak, aby neomezoval další subjekty a současně jim v užívání ani nebránil.

Dalším znakem obecného užívání je užívání veřejného statku v souladu s jeho účelovým určením, případně jeho povahou. Veřejný statek tak musí být užíván způsobem obvyklým a přiměřeným vzhledem k jeho účelu, pokud by subjekt veřejný statek užíval jinak, než jak je zákonem dovoleno, jednalo by se buď o užívání protiprávní, případně o užívání zvláštní (jak je pojednáno níže). [123]

Obsah obecného užívání může být vymezen několika způsoby. Prvním z nich je vymezení pozitivní (např. užívání lesů dle § 19 lesního zákona), dále může vyplývat z některých veřejnoprávních omezení týkajících se zvláštních zájmů (např. povinnost neohrožovat při obecném nakládání s povrchovými vodami jakost nebo zdravotní nezávadnost vod dle § 6 odst. 3 zákona o vodách) a konečně třetím takovým způsobem je, že nemusí být stanoven právní normou vůbec. V tomto případě však musí být veřejný statek užíván způsobem obvyklým, vzhledem k účelovému určení konkrétního statku. [124] Pro obecné užívání

---

[121] STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.
[122] STAŠA, J. Veřejné užívání. In HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 220.
[123] BALOUNOVÁ, J. *Institut veřejného užívání se zaměřením na jeho uplatňování v plzeňském centrálním obvodě ve střetu s právem shromažďovacím a právem petičním*. Praha, 2016. Rigorózní práce. Univerzita Karlova. Vedoucí práce prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
[124] STAŠA, J. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 220.

je charakteristické, že bývá bezplatné, existují ale případy, kdy je spojeno s daňovou, či poplatkovou povinností.[125]

Obecné užívání veřejných věcí je všeobecné, není však neomezené, neboť bývá omezováno v důsledku mnoha faktorů. Prvním z nich, který současně uvádí již samotná definice obecného užívání, je princip proporcionality, tedy užívání předmětných věcí pouze přiměřeným způsobem. Druhým takovým omezením je omezení přímo zákonem a v neposlední řadě může k omezení obecného užívání dojít aktem na základě zákona. K omezení obecného užívání takového statku mohou být různé důvody. Jedním z nich může být jednak ochrana materiálního statku, jeho údržba, oprava, případně bezpečnost osob nebo majetku. V neposlední řadě dochází k omezení obecného užívání zejména při tzv. zvláštním užívání statku konkrétním subjektem. [126]

3.4.2 Zvláštní užívání

Druhým typem veřejného užívání je užívání zvláštní. Pro vymezení definice je možné vycházet z pozitivně právní úpravy, konkrétně z § 25 zákona o pozemních komunikacích. Ten definuje zvláštní užívání jako *užívání jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou pozemní komunikace určeny. „Zvláštním užíváním se tudíž rozumí užívání věcí veřejných ke zvláštním účelům, a to takové užívání, které není zcela v souladu s účelem, pro který byla daná věc vytvořena.“*[127] Zvláštní užívání pro určitého uživatele vzniká na základě správního aktu vydaného příslušným správním orgánem (*ex actu*). Tím se zvláštní užívání výrazně odlišuje od užívání obecného. Zvláštní užívání tedy vzniká individuálnímu subjektu – adresátovi aktu. Obsah tohoto užívání vyplývá nikoliv ze zákona, ale přímo z tohoto aktu. Takový správní akt má zpravidla povahu povolení. V povolení je stanoven způsob a doba zvláštního užívání, případně zákon umožňuje stanovení tzv. modů, tedy podmínek zvláštního užívání. Meze zvláštního užívání vyplývají ze zákona (či jiného právního

---

[125] Takovým případem je například zpoplatnění obecného užívání pozemních komunikací, a to i přesto, že zákon o pozemních komunikacích vymezuje obecné užívání jako bezplatné. Dle § 20 zákona o pozemních komunikacích je za určitých podmínek možné zpoplatnění užívání pozemních komunikací, a to např. v podobě mýtného či časového poplatku. (BALOUNOVÁ, J. *Instituty správního práva omezující vlastnické právo*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova. s. 63)

[126] STAŠA, J. Veřejné užívání. In HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 220.

[127] BALOUNOVÁ, J. *Instituty správního práva omezující vlastnické právo*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova. s. 64

předpisu), jakož i ze správního aktu.[128] Podstatou zvláštního užívání je mimo specifický účel užívání také omezený okruh uživatelů, který je vymezen osobami, které jsou k tomuto zvláštnímu užívání oprávněny z konkrétního povolení. Ke zvláštnímu užívání je povolení nutné zejména z toho důvodu, že jím dochází k omezení užívání ostatními uživateli. Ve stanovených případech je možné udělené povolení odejmout. K tomu může dojít zejména v těch případech, kdy uživatel nesplní podmínky užívání stanovené správním aktem, poruší při užívání právní povinnosti nebo překročí meze povolení.[129] Udělené povolení může být též změněno či zrušeno. Povolení může být změněno novým rozhodnutím ve věci, a to pokud bylo takové povolení vydáno s výhradou *rebus sic stantibus*, neboli s výhradou, že pokud se změní některé okolnosti, bude možné vydat nové rozhodnutí. Dalším možným případem změny, případně zrušení takového rozhodnutí, je ze zákonem stanovených důvodů. Udělené povolení zanikne vlivem uplynutí doby, na kterou bylo vydáno, dále z logiky věci i samotným zánikem statku, či zánikem právnické osoby nebo smrtí fyzické osoby, kterým bylo takové povolení uděleno.[130]

Od obecného užívání se zvláštní užívání odlišuje i tím, že na rozdíl od obecného užívání je s ním spojena poplatková povinnost. [131] Vedle povinnosti uhradit správní poplatek, se v některých případech hradí též specifická veřejnoprávní úhrada, a to za spotřebu nebo zatížení předmětného veřejného statku, [132] pro příklad je možné uvést poplatek za odebrané množství podzemní vody,[133] či poplatek za užívání veřejného prostranství, který obec zavádí obecně závaznou vyhláškou, kterou upraví mimo jiné i sazbu nebo splatnost takového poplatku.[134]

3.5 Omezení vlastnického práva v důsledku veřejného užívání

Ačkoliv vlastnické právo a veřejné užívání představují dva různé právní instituty, jsou si svým způsobem blízké. Tato blízkost pramení z toho důvodu, že pokud je nějaká věc veřejně užívána, dochází tím k určitému veřejnoprávnímu

---

[128] STAŠA, J. Veřejné užívání. In HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 221.
[129] Tamtéž
[130] § 13 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)
[131] Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
[132] STAŠA, J. Veřejné užívání. In HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 221.
[133] § 88 zákona č. 634/2004 Sb., o vodách (vodní zákon)
[134] § 14 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

zásahu do vlastnického práva k této věci. Obecně dochází k omezení vlastnického práva veřejným užíváním na základě zákona. Na základě zákona je pak vlastník omezen užíváním své věci i jinými osobami. Vlastník je tak povinen veřejné užívání věci umožnit, čímž dochází k omezení vlastnického oprávnění *ius utendi.* Vlastník je však omezen pouze povinností umožnit užívání věci ostatním osobám, tím není dotčeno jiné jeho oprávnění, např. s věcí nakládat, tj. prodat věc třetí osobě. [135] K takovému obecnému závěru je třeba doplnit, že však existují i situace, kdy dochází k omezení nikoliv pouze vlastnického oprávnění *ius utendi*, ale též *ius fruendi.* Je tomu tak například při obecném užívání lesa podle lesního zákona. O omezení vlastnického práva v důsledku veřejného užívání lesa bude podrobně pojednáno níže.

Podobně k veřejnoprávnímu omezení vlastnického práva veřejným užíváním uvádí též Mácha: *„Veřejné užívání představuje pro vlastníka materiálního statku zásadní omezení jeho vlastnického práva. Jedná se vlastně o veřejnoprávní omezení výlučného práva vlastníka věc užívat, a to tak, že užívat vlastníkovu věc, je dovoleno neurčitému okruhu osob. Ve své podstatě jde o institut blížící se služebnosti dle NOZ. S tím rozdílem, že u služebnosti je okruh oprávněných osob vždy určen, kdežto u veřejného užívání jde o neurčitý okruh uživatelů.“* [136]

K takovému omezení však nebude docházet v případě, kdy vlastníkem materiálního statku nebude soukromoprávní osoba, ale stát či jiný veřejnoprávní subjekt, jelikož stát, jakož i jiné veřejnoprávní subjekty, které vlastní tyto materiální statky, je vlastní právě proto, aby mohly být řádně a nerušeně veřejně užívány. Zjednodušeně řečeno lze konstatovat, že právě stát prostřednictvím své legislativy své vlastnické právo omezil veřejným užíváním ve prospěch svých občanů.[137]

V první kapitole bylo uvedeno, že je nutné rozlišovat omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny a ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Pokud jde o institut veřejného užívání, je s ohledem na jeho povahu možné učinit závěr, že veřejné užívání splňuje minimálně dva ze znaků čl. 11 odst. 4 Listiny, a to sice, že dochází k omezení vlastnického práva

---

[135] BALOUNOVÁ, J. *Instituty správního práva omezující vlastnické právo*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova. s. 68

[136] MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, J. *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Eva Rozkotová, 2014, s. 153–161.

[137] Tamtéž

ve veřejném zájmu a na základě zákona. Právní řád však již dále explicitně neupravuje náhradu za takové omezení. Právní teorie, ale zejména judikatura se tak snaží zodpovědět otázku, zda je takové omezení ústavně konformní s čl. 11 Listiny. Touto problematikou se zabýval Ústavní soud, když dospěl k závěru, že pokud chybí, byť i jedna z podmínek nuceného omezení vlastnického práva, lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, neboť takové omezení nelze subsumovat pod čl. 11 odst. 4 Listiny. [138] Takovým případem bude v případě veřejného užívání omezení vlastnického práva pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace, neboť zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích explicitně neupravuje za omezení vlastníkova práva náhradu.

„Účelová komunikace je jednou ze čtyř kategorií pozemních komunikací. Pohledem právní teorie jde svým způsobem o zvláštní druh pozemní komunikace; jestliže u dálnic, silnic a místních komunikací není sporu o jejich veřejnoprávní povaze, soubor práv a povinností k účelové komunikaci se – v kontextu zákona – vztahuje nejen k veřejnoprávní oblasti, ale i k oblasti soukromoprávní. Je to především z důvodu, že vlastníkem účelových komunikací mohou být osoby soukromého práva, tj. fyzické či právnické osoby, které nemají postavení veřejnoprávní korporace či subjektu (jako je tomu u obcí a krajů, či státu). Z tohoto hlediska některé instituty vztahující se k dálnici, silnici nebo místní komunikaci nelze použít na komunikaci účelovou.“ [139]

Pro vznik účelové komunikace a omezení vlastnického práva je nutný souhlas vlastníka, když může být udělen výslovně či konkludentně. Vznik účelové komunikace tak není omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Takový souhlas vlastníka nese označení jako tzv. *věnování.* Vzhledem k tomu, že se jedná o souhlas udělený ve vztahu k pozemku (tj. nemovitosti), je tento souhlas spojený s právním nástupnictvím, a zavazuje tedy i budoucí vlastníky, jež nejsou oprávněni dalším osobám odepřít užívání této účelové komunikace. [140] Zákon však pro možnost omezení vlastnického práva požaduje vedle souhlasu vlastníka též tzv. nezbytnou komunikační potřebu, tj. ničím nenahraditelnou a nutnou komunikační potřebu.[141] Tato naléhavá komunikační

---

[138] Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06

[139] KOČÍ, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů.* 6. vydání. Praha: Leges, 2018, str. 36

[140] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012–42.

[141] Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 268/06.

potřeba představuje určitou podmínku proporcionality omezení, to znamená, že kromě předmětné účelové komunikace neexistuje jiná alternativa dopravní obsluhy daného místa. V tomto smyslu hovoří i soudní judikatura. Pokud existují jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. [142] Takovým případem by byla například situace, kdy nemovitosti by byly napojeny též na komunikaci místní. Vlastník účelové komunikace v tento moment nebude povinen strpět její obecné užívání, protože existuje alternativa, která do jeho vlastnického práva zasahuje šetrněji. [143]

Veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci však není absolutní a neomezitelný. Zákon o pozemních komunikacích vlastníkovi účelové komunikace přiznává právo podat návrh k úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci, a to pokud je to nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů. Tento návrh se podává k příslušnému silničnímu správnímu úřadu, kterým je obecní úřad obce s rozšířenou působností, a který po projednání s Policií České republiky může přístup na účelovou komunikaci, v závislosti na návrhu vlastníka, upravit nebo omezit.[144]

Takovým příkladem bude stav, kdy těžká nákladní doprava poškozuje účelovou komunikaci. Pak za předpokladu, že vlastník podá návrh k příslušnému silničnímu správnímu úřadu, tento úpravu či omezení veřejného přístupu po projednání s Policií České republiky, rozhodnutím povolí. Pro úplnost nutno dodat, že pokud má dojít k úpravě či omezení veřejného přístupu umístěním příslušné dopravní značky, musí tato být stanovena opatřením obecné povahy obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a to v souladu s § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. [145] Dalším možným způsobem, který zamezuje veřejnému užívání, je umístění pevné překážky podle § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a to na základě povolení silničního správního úřadu.

Existují však i situace, za kterých není třeba rozhodnutí o povolení úpravy či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci, takovými situacemi jsou případy, kdy tak stanoví zvláštní právní předpis, na který odkazuje v § 7 odst.

---

[142] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012–42

[143] KOČÍ, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů.* 6. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 40

[144] § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

[145] KOČÍ, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů.* 6. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 42

1 zákona o pozemních komunikacích, poznámka pod čarou číslo 21. Jedná se o § 20 odst. 1 písm. j) zákona č. 289/1996 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále též jako „lesní zákon“), kdy v lesích je podle tohoto ustanovení zakázáno mimo lesní cesty a vyznačené trasy jezdit na kole, na koni, na lyžích nebo na saních, či o některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. V těchto jmenovaných případech nebude vlastník účelové komunikace potřebovat rozhodnutí silničního správního úřadu k úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci.[146]

V oblasti účelových komunikací je v současnosti určitým problémem skutečnost, že někteří uživatelé dopravních cest institut obecného užívání účelové komunikace poměrně zneužívají. Důvodem může být neznalost zákona či nesprávná interpretace právních předpisů laiky, neboť ne zřídkakdy institut obecného užívání prosazují v situacích, které však nelze pod obecné užívání subsumovat. Takovým případem je skutečnost, kdy účelovou komunikaci jako dopravní cestu nevyužívá širší veřejnost, ale užívají ji pouze dva individuální uživatelé (např. dva vlastníci rekreačních staveb). Tím je zapříčiněna absence podstatného znaku obecného užívání, tj. užívání širší veřejností. Tito uživatelé by tak měli využít a priori institutů, které jim poskytuje soukromoprávní úprava, tj. zřízení věcného břemene, nikoliv však omezení vlastnického práva k sousednímu pozemku ve formě obecného užívání, když ve skutečnosti absentuje základní charakteristický znak obecného užívání, kterým je „veřejnost“. [147]

Dalším veřejnoprávním omezením vlastnického práva může být obecné užívání lesa podle lesního zákona. Zvláštností obecného užívání lesa je to, že nejenže zákon opravňuje každého do lesa vstupovat, ale opravňuje jej také sbírat lesní plody a suchou na zemi ležící klest pro vlastní potřebu. *„Byť z hlediska minulé i současné občanskoprávní úpravy jsou rostliny součástí pozemku, a tedy vlastníkovi pozemku, na němž se rostliny nacházejí, náleží plody z těchto rostlin, je vlastník lesa v případě eventuálního vlastnictví lesních plodů veřejnoprávně omezen, a to možným přivlastněním lesních plodů ze strany dalších osob.“* [148] Právní úprava institutu obecného užívání lesa tedy omezuje vlastníkovo

---

[146] KOČÍ, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů.* 6. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 42

[147] KOČÍ, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů.* 6. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 37

[148] MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, Jakub. *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Eva Rozkotová, 2014, s. 153–161.

oprávnění věc užívat (*ius utendi*), jakož i požívat (*ius fruendi*) – tedy brát plody a užitky, když umožňuje subjektu veřejného užívání věc soukromého vlastníka užívat, jakož i přisvojovat si plody.

V případě obecného užívání lesa se tedy jedná o omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny, neboť se jedná o omezení, které je stanoveno zákonem, jde o omezení legitimní (protože jde o zájem společnosti na využívání přírodního bohatství nejen vlastníkem) a míra omezení vlastníka nepřesahuje míru výhody pro ostatní. Vzhledem k tomu, že je naplněno ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny, za takové omezení vlastníkovi nenáleží náhrada. V případě obecného užívání lesa se nejedná o nucené omezení vlastnictví, ale o omezení z důvodu sociální funkce vlastnictví, tj. zájmu společnosti na přístupnosti přírodního bohatství všem občanům.[149]

Obecné užívání účelové komunikace a lesa je poměrně jednoznačné. Problematické se může jevit obecné užívání veřejného prostranství. *„Institut veřejného užívání je bezesporu institutem veřejného práva, resp. veřejné prostranství je institutem veřejného práva, který představuje veřejnoprávní omezení vlastnického práva.“* Tento institut představuje omezení spočívající v omezení vlastníkova práva věc užívat podle jeho vůle a současně vyloučit z užívání ostatní osoby. [150] Veřejným prostranstvím se zabývala hojně i judikatura a došla k závěru, že prostory, které slouží obecnému užívání, se stávají veřejným prostranstvím *ex lege*, přičemž není podstatné, zda je jejich vlastníkem subjekt veřejného práva nebo jsou v soukromém vlastnictví. *„Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství, by totiž vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem.“* [151,152]

Existují však i situace, za kterých nelze pozemek za veřejné prostranství označit. Takovým případem bude skutečnost, kdy vlastník učiní určitá opatření, kterými zamezí veřejnému užívání. Tímto opatřením může být například oplocení pozemku či nesouhlas s tím, aby byl jeho pozemek předmětem veřejného užívání,

---

[149] MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: HANDRLICA, Jakub. *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Eva Rozkotová, 2014, s. 153–161.

[150] MÁCHA, A. *Souhlas vlastníka se vznikem veřejného prostranství a rozhodování o jeho existenci*. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 409-413

[151] BALOUNOVÁ, J. *Instituty správního práva omezující vlastnické právo*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova. s. 70

[152] Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

v tomto případě nebude možné tento pozemek označit za veřejné prostranství, neboť bude chybět zákonná podmínka veřejného prostranství, kterým je právě ona přístupnost každému bez omezení.[153]

Veřejným prostranstvím se zabýval též Nejvyšší soud České republiky a dospěl k závěru, že souhlas vlastníka je nutným předpokladem vzniku veřejného prostranství. Tento souhlas zavazuje i právní nástupce vlastníka a nemůže být odvolán. Souhlas může být udělen výslovně či konkludentně, přičemž u konkludentního souhlasu postačí pouhá nečinnost vlastníka, tedy skutečnost, že vlastník trpí veřejné užívání svého pozemku. Další podmínkou je, že souhlas vlastníka musí být dán neomezenému okruhu osob, tedy veřejnosti. Vlastník nedává souhlas se vznikem veřejného prostranství přímo, ale tzv. zprostředkovaně prostřednictvím svého souhlasu s veřejným užíváním svého pozemku jako veřejné prostranství.[154] Problematika veřejného prostranství se tak až nápadně blíží veřejnému užívání veřejně přístupných účelových komunikací, a není tedy veřejnoprávním omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, za které by vlastníkovi náležela náhrada.

Dalším průlomovým judikátem byl rozsudek Nejvyššího soudu České republiky, který se týkal přímo omezení vlastnického práva. Nejvyšší soud v něm dospěl k názoru, že pokud jde o užívání pozemku, který sice je součástí veřejného prostranství, ale není ve vlastnictví obce, nýbrž ve vlastnictví jiného soukromého subjektu a zároveň absentuje například smluvní úprava tohoto vztahu mezi vlastníkem a obcí, vzniká tak obci bezdůvodné obohacení plněním bez právního důvodu. *„Není-li v občanskoprávní rovině (např. smlouvou) upraveno obecné užívání veřejného prostranství, zahrnujícího i jen z části pozemky vlastnicky náležející třetí osobě, má to za následek vznik bezdůvodného obohacení na straně obce plněním bez právního důvodu, neboť i když existuje právní důvod užívání veřejného prostranství, nejde o titul, podle kterého by obci vzniklo oprávnění, aby takové plnění ze strany třetí osoby (strpění užívání jejího majetku) bylo poskytováno bezplatně.“*[155] Vlastníkovi tak bude příslušet za takové omezení náhrada ze strany obce. Tento právní názor následovala i judikatura Ústavního

---

[153] BALOUNOVÁ, J. *Instituty správního práva omezující vlastnické právo*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova. s. 70

[154] MÁCHA, A. *Souhlas vlastníka se vznikem veřejného prostranství a rozhodování o jeho existenci*. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 409-413

[155] Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. 33 Odo 1253/2005, shodně následovaly i další senáty Nejvyššího soudu České republiky, např. sp. zn. 28 Cdo 561/2012 (viz POMAHAČ, R., KOPECKÝ M., PÍTROVÁ L., PRÁŠKOVÁ, H., STAŠA, J. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. s. 337.)

soudu České republiky, a to například ve svých nálezech ze dne 27. 9. 2012, sp. zn. III. ÚS 3735/11 a ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. II. ÚS 3624/13.

Protože předmětem veřejného užívání jsou též vody, považuji za vhodné pro ucelenost této práce uvést, že vzhledem k tomu, že povrchové ani podzemní vody nejsou a ze své podstaty by *de lege ferenda* ani neměly být předmětem vlastnictví, nedochází tedy při jejich obecném užívání k veřejnoprávnímu omezení vlastnického práva.[156]

Vzhledem k výše uvedenému lze učinit závěr, že při většině omezení vlastnického práva z důvodu veřejného užívání dochází k omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny, tedy že veřejné užívání je omezením vlastnického práva z důvodu, již zmiňované, sociální funkce vlastnictví. Omezení z důvodu závazku vlastníka vůči společnosti je možné pouze v takových případech, kdy je tak stanoveno zákonem, je sledován legitimní cíl a je zachována proporcionalita mezi omezením pro vlastníka a užitkem pro veřejnost. Pokud by se však jednalo o omezení, které je pro vlastníka nepřiměřené, náležela by za něj náhrada, neboť by se jednalo o omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.[157]

[156] § 3 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., zákona o vodách
[157] ŠIMÁČKOVÁ, K. *Ochrana vlastnictví*. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 312.

4 ÚZEMNÍ OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

Vedle institutu veřejného užívání existuje ve správním právu i řada dalších institutů, které vlastnické právo různými způsoby omezují. Tato kapitola se věnuje institutům, které můžeme zařadit do skupiny tzv. územních omezení vlastnického práva. Mezi tato omezení lze řadit především ochranná pásma (a bezpečnostní pásma), chráněná území, územně plánovací dokumentace, jakož i územní opatření.

Společným znakem těchto institutů je, že se týkají omezení vlastnického práva ve vztahu k nemovitostem, když vymezují určitá území, kde je výkon těchto vlastnických oprávnění modifikován.[158]

Územní omezení vlastnického práva spočívají zpravidla v stanovení způsobu využití daného území, zákazu či omezení určitých činností na daném území či v příkazu strpět na daném území určitou správní činnost. [159]

4.1.1 Ochranná pásma

Ochranná pásma [160] Staša definuje jako *„území vymezené v okolí určitého objektu s cílem chránit tento objekt před nepříznivými vlivy z okolí, nebo s cílem chránit okolí před nepříznivými vlivy, které mají původ v daném objektu,“* přičemž takovým objektem mohou být stavba, pozemek či soubor staveb a pozemků, jakož i určité území jako celek. Obecně bývají ochranná pásma vymezována určením vzdálenosti od objektu. Zajímavostí je, jakým způsobem mohou ochranná pásma vzniknout. Ochranné pásmo lze vymezit zákonem či prováděcím právním předpisem, opatřením obecné povahy, případně správním aktem. Zákon může případně stanovit i jiný způsob vzniku ochranného pásma. [161]

K definici ochranných pásem dále Kopecký uvádí: *„ochranným pásmem se rozumí zvlášť vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu veřejného zájmu. Účelem ochranného pásma je ochrana specifického*

---

[158] STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 236.
[159] Tamtéž
[160] V zásadě stejný (či velmi podobný) právní režim jako ochranná pásma mají též bezpečnostní pásma. Některé odborné publikace je považují i za druh ochranného pásma. Účelem těchto pásem je ochrana před možnými negativními konsekvencemi, které mohou vzniknout v důsledku provozu či případné havárii určitého zařízení. Pro příklad lze jmenovat bezpečnostní pásma dle § 69 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, když dle něj jsou bezpečnostní pásma určena k zamezení nebo zmírnění účinků případných havárií plynových zařízení a k ochraně života, zdraví, bezpečnosti a majetku osob.
[161] STAŠA, Josef. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 238.

statku, aby ve vymezené vzdálenosti nebyly vykonávány činnosti, jinde i přípustné, které by ho mohly ohrozit.“ [162]

Definici ochranného pásma lze dohledat i v právnických slovnících. Obdobně jako v odborných publikacích i definice v právnických slovnících se v zásadě shoduje na tom, že ochranné pásmo je *„vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu ochrany veřejného zájmu.“* [163]

Pokud bychom však hledali zákonnou definici ochranného pásma, tak bychom ji nenašli. V návaznosti na výše uvedené teoretické definice se však pomyslné zákonné definici přibližuje obecná právní úprava ochranných pásem v zákoně č. 183/2006 Sb., stavební zákon, který v § 83 upravuje *Rozhodnutí o ochranném pásmu. „Rozhodnutí o ochranném pásmu chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky.“* [164] Speciální právní úprava je pak, jak již ve správním právu bývá zvykem, roztříštěna do celé řady zvláštních předpisů (např. zákon o pozemních komunikacích, zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, lázeňský zákon, zákon o státní památkové péči, zákon o elektronických komunikacích a mnoho dalších).

Jak je ze samotného názvu institutu patrné, funkcí ochranného pásma je ochrana. Tato ochrana má sloužit jak objektu samotnému před vnějšími vlivy, tak okolí objektu před jeho negativním působením (stavba, která zatěžuje vnější okolí zápachem či hlukem), případně kombinace obojího, v závislosti na tom, o jakou stavbu či objekt se jedná.[165]

Pro ochranná pásma jsou charakteristické určité znaky, které je odlišují od jiných veřejnoprávních omezení vlastnického práva. Těmito znaky jsou velmi zjednodušeně: chráněný objekt, veřejný zájem, omezení vlastníka a dalšího jiného uživatele, preventivní charakter omezení a specifické postavení provozovatele chráněného zařízení (kterému plynou z veřejnoprávního povolení specifická oprávnění ve vztahu k výkonu vlastnického práva v předmětném území). [166]

---

[162] KOPECKÝ, M. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2019. s. 233.
[163] HENDRYCH, D. a kol. *Právnický slovník*. 3. podst. rozšíř. vyd. Praha. C. H. Beck, 2009. s. 625; MADAR, Z. a kol. *Slovník českého práva*. 2. rozšíř. a podst. přeprac. vyd. podle stavu k 1. 1. 1999. Praha. Linde, 1999. s. 878.
[164] § 83 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
[165] SERAFÍN, P., SLÁČAL, J. *Ochranná a bezpečnostní pásma ve výstavbě*. Praha – Informační centrum ČKAIT, 2009. s. 21
[166] HANDRLICA, J. *Ochranná a bezpečnostní pásma*. V Praze: C. H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty. s. 16.

Územní omezení ve formě ochranného pásma spočívá v tom, že vlastník má povinnosti něčeho se zdržet (*omittere)*, něco strpět (*pati)* či něco konat (*facere*). Další konsekvencí zákonné úpravy ochranného pásma je, že některé činnosti vlastníka mohou být podmíněny souhlasem správního úřadu.

4.1.2 Omezení vlastnického práva ochranným pásmem

Omezení vlastnického práva v důsledku ochranného pásma je poměrně komplikované, zejména co se týče náhrady za takové omezení. Odborné publikace se přiklánějí k tomu, že se jedná o omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny, protože stanoví pouze limity jeho výkonu. Za takové omezení vlastníkovi náleží náhrada jen v případech, kdy tak stanoví veřejnoprávní právní předpis. [167]

Judikatura však tento názor v některých případech nezastává, a subsumuje toto omezení pod čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť materiálně dochází ke stejnému omezení vlastnického práva (resp. zasažení samotné podstaty vlastnictví) při zřízení ochranného pásma i v některých případech, kdy právní předpis vlastníkovi náhradu za takové omezení nepřiznává.

K průlomovému úsudku došel Nejvyšší soud České republiky, když dle jeho názoru, vlastníkovi pozemku, který je ve veřejném zájmu zatížen ochranným pásmem, může náležet náhrada za omezení vlastnického práva, pokud omezení dosáhne takové intenzity, že je zasažena samotná podstata vlastnictví. Nejvyšší soud České republiky tak dovodil, že vlastníkovi náleží náhrada za takové omezení vlastnického práva na základě přímé aplikace ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny. Zdůraznil však, že ne každé omezení vlastnického práva v důsledku ochranného pásma je možné subsumovat pod čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť některá ochranná pásma vlastníka věci nikterak zásadně neomezují.[168, 169] Existence ochranného pásma ergo nevede k náhradě ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, nýbrž je třeba současně zkoumat i intenzitu takového zásahu.

V případě, kdy by náhrada za omezení vlastnického práva byla přiznána, je třeba si položit otázku, kdo by byl povinen tyto náklady nést. Nejvyšší soud České republiky dovodil, že povinnost k náhradě podle čl. 11 odst. 4 Listiny je odvislá od toho, zda je ochranné pásmo zřízeno ve veřejném zájmu, aniž

[167] HANDRLICA, J. *Ochranná a bezpečnostní pásma*. V Praze: C. H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty. s. 158.
[168] COUFALÍK, Petr. *Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu*. Právní rozhledy, 2016, č. 13-14, s. 474-480
[169] Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014.

by z jeho existence nějaký subjekt profitoval, či je na základě veřejnoprávní úpravy zřízeno k ochraně veřejného zájmu, ale slouží k tvorbě zisku osoby, v jejíž prospěch je zřízeno a k jejímuž prospěchu slouží. [170]

Pokud je zřízeno ve veřejném zájmu bez profitu subjektu, pak bude náklady na náhradu za omezení vlastnického práva nést stát podle přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny. Pokud z jeho existence některý subjekt profituje, bude tento povinný k náhradě též podle čl. 11 odst. 4 Listiny, ale v takovém případě bude zřejmě vhodnější aplikovat ustanovení § 1039 občanského zákoníku (které *de iure* provádí ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny), a to i vzhledem k tomu, že o náhradě za omezení vlastnického práva budou rozhodovat civilní soudy.

4.1.3 Chráněná území

Dalším institutem, jehož konsekvencí je územní omezení vlastnického práva, jsou chráněná území. Ačkoliv právní úprava tento institut upravuje, legální definici bychom však v právním řádu České republiky opět hledali marně. K vymezení významu chráněného území je nutné hledat v obecném správním právu, neboť se jedná o pojem obecný, teoretický. Podle právnického slovníku lze za chráněné území považovat *„zvlášť vymezené území, v němž se zakazují nebo omezují určité činnosti z důvodu veřejného zájmu.“* [171] Kopecký pak k chráněným územím uvádí: *„Chráněné území je vymezeno plošně, zpravidla popisem stanovených hranic. V zájmu ochrany určitého statku nebo hodnoty jsou ve veřejném zájmu zakázány nebo omezeny určité činnosti.“* [172] Dle Staši je obsah omezení a zákazů v chráněném území velmi podobný jako u ochranného pásma, avšak rozdíl možno spatřovat především v charakteru vymezení, neboť chráněná území se vymezují plošně, popisem hranic (tj. absolutně), zatímco ochranné pásmo je vymezeno vůči určitému objektu (tj. relativně). [173] Chráněná území upravuje celá řada veřejnoprávních předpisů, především pak zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (některá chráněná území dále označuje jako zvláště chráněná území), zákon č. 20/1987 Sb., o státní

---

[170] Rozsudky Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011; ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014.

[171] STAŠA, J. *Chráněné území*. In: HENDRYCH, D., BĚLINA, M., FIALA, J., ŠÁMAL, P., ŠTURMA, P., ŠTENGLOVÁ, I., KARFÍKOVÁ, M. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.

[172] KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2019. s. 234.

[173] STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 336.

památkové péči, zákon č. 164/2001 Sb., lázeňský zákon, či zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

Chráněná území mohou být vyhlašována různými formami, tj. zákonem[174], podzákonným právním předpisem[175], opatřením obecné povahy[176], správním aktem[177] či veřejnoprávní smlouvou[178].

4.1.4 Omezení vlastnického práva chráněným územím

Vymezit všechna omezení vlastnického práva v jedné podkapitole této práce, je vzhledem k roztříštěnosti tohoto institutu prakticky nemožné. Obecně lze konstatovat, že míra omezení vlastnického práva chráněným územím se liší v závislosti na tom, jakým způsobem a podle kterého právního předpisu bylo chráněné území vyhlášeno. Pro bližší zkoumání omezení vlastnického práva chráněným územím jsem zvolila právní úpravu chráněných území dle zákona o ochraně přírody a krajiny (dále také jako „ZOPK“), neboť mám za to, že tento právní předpis je základním stavebním kamenem pro chráněná území.

Chráněná území představují omezení vlastníkových oprávnění především k nemovitým věcem, které se na daném chráněném území nacházejí. Omezení vlastnického práva spočívá zejména v zákazech či ve vymezení činností, které jsou přípustné pouze za souhlasu příslušného orgánu.

Chráněnými územími dle ZOPK jsou přírodní parky, ptačí oblasti, přechodně chráněné plochy, jakož i tzv. zvláště chráněná území, kterými jsou chráněné krajinné oblasti (CHKO), národní parky, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky.[179]

Zákon o ochraně přírody a krajiny rozlišuje dvojí kategorii omezení vlastnického práva, která vyplývají jednak z obecné ochrany přírody a krajiny a jednak ze zvláštní ochrany přírody a krajiny. Obecnou ochranou je třeba rozumět taková opatření, která se z hlediska územního i druhového nijak

---

[174] Zákonem jsou vyhlašovány pouze národní parky dle ZOPK

[175] Nařízením vlády jsou vyhlašovány např. chráněné krajinné oblasti či ptačí oblasti dle ZOPK, oblasti přirozené akumulace vod dle VODZ, památkové rezervace dle StPamP nebo lázeňská místa dle LÁZZ; vyhláškami Ministerstva životního prostředí se zřizují národní přírodní rezervace nebo národní přírodní památky dle ZOPK; nařízením kraje může být vyhlášena např. přírodní rezervace, přírodní památky nebo přírodní parky na území kraje dle ZOPK

[176] Opatřením obecné povahy může být vyhlášena památková zóna dle StPamP nebo záplavové území a jejich aktivní zóny dle VODZ

[177] Ministerstvo životního prostředí může správním aktem dle platné právní úpravy zřídit chráněné ložiskové území dle HORZ.

[178] Veřejnoprávní smlouvou uzavřenou mezi vlastníkem dotčeného pozemku s příslušným orgánem ochrany krajiny lze prohlásit území za chráněné namísto vyhlášení přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace či přírodní památky, a to dle ZOPK

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

nevymezují, dochází k jejich aplikaci obecně na území celé ČR (základním instrumentem obecné ochrany přírody a krajiny je ochrana krajinného rázu a zvláště významných krajinných prvků). Mezi instituty zvláštní ochrany pak řadíme zejména předmětná (zvláště) chráněná území. *„Základním smyslem a posláním právní úpravy zvláště chráněných území je zpřísnění ochranných podmínek, tj. stanovení dalších povinností a citelnějších zákazů, jejichž intenzita je však odstupňována podle kategorizace zvláště chráněných území v rámci národních parků a chráněných krajinných oblastí i dle jednotlivých vnitřních zón ochrany.“* [180]

Omezení vlastnického práva v důsledku chráněného území tak spočívá zejména v rozšíření povinností, které vlastníkovi vyplývají z obecné ochrany přírody a krajiny, zvláštní ochrana tak zpřísňuje ochranné podmínky, když stanovuje další povinnosti a zákazy. Tato omezení lze rozčlenit na další tři podkategorie, když první z nich upravuje způsob hospodaření na pozemcích, druhá stavební činnost na těchto pozemcích a třetí pak představuje všeobecné zákazy, které se týkají užívání těchto pozemků.[181]

Některé zákazy však nelze chápat za absolutní, neboť v případě, kdy veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, lze udělit výjimku. [182] K existenci veřejného zájmu v tomto případě dále uvádí Šmídová: *„Lze dovodit, že o výrazně převažující zájem by se mohlo jednat u rozsáhlých záměrů s celorepublikovým či multiregionálním dopadem, tedy u záměrů uskutečňovaných na základě celostátních koncepcí, tj. koncepcí předkládaných a schvalovaných ústředními orgány státní správy, např. v oblasti dopravy, energetiky, zemědělství, nakládání s odpady apod. Konkrétně může jít například o záměry k výstavbě dálničních tahů, rychlostních silnic, významných vodních děl – plavebních cest, železničních tratí ve významných železničních koridorech či rozvodů vysokého napětí.“* [183] Zde však dochází ke konfliktu veřejných zájmů, neboť ochrana přírody a krajiny je taktéž veřejným zájmem, bude tedy nutné pečlivě zdůvodnit, který veřejný zájem bude upozaděn a proč. [184]

---

[180] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem* [online]. In: [cit. 2021-03-15]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf

[181] Tamtéž

[182] KLUSÁK, M. *Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. České právo životního prostředí. 2005, (1), 3-80.

[183] ŠMÍDOVÁ, L. *Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území*. Ochrana přírody. 2010, č. 3, s. 16.

[184] § 58 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Chráněná území podle zákona o ochraně přírody a krajiny představují omezení, která spočívají především v limitaci vlastnického oprávnění *ius utendi*, *ius abutendi*, jakož i *ius disponendi.* Tato oprávnění jsou limitována především zákazem intenzivního hospodaření, změnami kultur, používání biocidů a určitých způsobů hnojení, zákazu umísťování nových staveb, jakož i rozdělávání ohně, táboření mimo vyhrazená místa, vjíždění mimo silnice, sběr rostlin nebo odchyt živočichů. [185, 186]

Poměrně ojedinělým veřejnoprávním omezením vlastnického práva je omezení oprávnění *ius disponendi*. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny vyplývá omezení vlastnického práva *ius disponendi* pro několik subjektů. Prvním z nich je stát, když ten není oprávněn zcizit pozemky, které jsou na území národních parků a jsou ve vlastnictví státu (za zcizení se v tomto smyslu nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody). Stát nemůže dále zcizit lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky na území národních přírodních rezervací, které jsou v jeho vlastnictví. Zcizit nelze ani lesy, lesní půdní fond, vodní toky, vodní plochy a nezastavěné pozemky na území národních přírodních památek, které jsou ve vlastnictví státu. [187] Účelem těchto ustanovení je skutečnost, že tyto pozemky jsou zatíženy omezeným využitím. Takové zatížení by muselo být vlastníkům kompenzováno, což je pro stát nežádoucí, a proto byla přijata výše uvedená právní úprava. [188] Druhým subjektem, resp. skupinou subjektů, jíž vlastnické oprávnění *ius disponendi* je omezeno, jsou subjekty odlišné od státu (tj. jiní vlastníci než stát), neboť zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje předkupní právo státu vůči vlastníkům nezastavěných pozemků ležících mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemků souvisejících s jeskyněmi. Vlastníci těchto uvedených pozemků jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody, a to i v případě, že se tyto pozemky nacházejí v předmětných územích jen zčásti. Pokud však orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od doručení nabídky pozemku

---

[185] Dále viz § 16 a násl. zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

[186] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 113

[187] § 23 odst. 1, § 32, § 35 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

[188] PRCHALOVÁ, J. *Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Úplné znění zákona s komentářem, judikaturou a prováděcími předpisy*. 2. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 88.

ke koupi písemný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit.[189] Účelem tohoto ustanovení je patrně premisa skutečnosti, že stát by měl chránit nejvzácnější části přírody, protože sám stát je schopen nejlepším způsobem zabezpečit dodržování ochranných podmínek, jakož obecně zajistit ochranu přírody a krajiny. [190]

Otázkou zůstává náhrada za omezení vlastnického práva, ke kterému dojde v důsledku chráněných území, tak jak jsou popsána výše. Je třeba se opětovně zabývat otázkou, zda se jedná o omezení ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny, za které nenáleží žádná náhrada, neboť jde o meze vlastnického práva ve smyslu sociální funkce vlastnictví, nebo zda se jedná o omezení, kterým je zasažena samotná podstata vlastnictví a náleží za něj náhrada i v případě, kdy ji zákonodárce v právní úpravě výslovně vlastníkovi nepřiznává, a dojde tak k přímé aplikaci čl. 11 odst. 4 Listiny. Smyslem této náhrady je bezpochyby vyrovnat ekonomickou nevýhodu, která pro vlastníka plyne z omezujících podmínek hospodaření či v situacích, kdy o omezení vlastnického práva rozhodl orgán ochrany přírody.

Náhradu za omezení vlastnického práva upravuje § 58 ZOPK. Tato vlastníkovi svědčí v případě, kdy se jedná o ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření a jde o omezení, které pramení přímo ze zákona či prováděcího právního předpisu, a to i v případech, kdy k omezení dojde v důsledku správního aktu vydaného na jejich základě. Musí se však jednat o omezení, která pramení z částí třetí až páté ZOPK. Tento nárok může uplatnit jak nájemce, tak vlastník, pokud však požádají oba, poskytne se tato náhrada pouze vlastníkovi. Judikatura však tento závěr překonala, neboť*: „V případě nájmu lesního pozemku náleží nárok na náhradu újmy v souvislosti se zákonným omezením těžby dřevní hmoty v přírodní rezervaci místo vlastníka nájemci.“*[191] Zajímavé je, že ze strany státu se jedná o opakované plnění, neboť tato náhrada je vyplácena vždy za kalendářní rok, a to pozadu.[192]

Charakterem této újmy se zabýval i zvláštní kompetenční senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., a dospěl k závěru, že k rozhodování o nároku vlastníka (nájemce) pozemku na finanční náhradu vůči orgánu státní správy

[189] § 61 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
[190] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem*. In Dny práva - 2008 - Days of law. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 1846.
[191] Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 25 Cdo 4408/2013
[192] § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

za újmu vzniklou v důsledku omezení hospodaření na pozemku je příslušný soud v občanském soudním řízení. [193]

ZOPK poměrně vágně zakotvuje též možnost náhrady v případě přechodně chráněných ploch, a to pokud vznikne vlastníkovi v jejich důsledku újma nikoliv nepatrná. [194] Již ze samotného ustanovení je patrné, že se musí jednat o újmu nikoliv nepatrnou, tedy újmu, která vykazuje vyšší intenzitu a lze tedy subsumovat pod čl. 11 odst. 4 Listiny. Podmínkou pro poskytnutí náhrady je pak skutečnost, že újma nikoli nepatrná vznikla vlastníkovi v příčinné souvislosti s dodržováním podmínek přechodně chráněné plochy (předmětem nároku bude jednak omezení a dále ušlý zisk). V tomto případě z dikce zákona plyne, že o finanční náhradě bude rozhodovat orgán ochrany přírody ve správním řízení zahajovaném na žádost vlastníka (resp. nájemce), proti takovému rozhodnutí lze podat odvolání a pravomocné rozhodnutí je případně přezkoumatelné soudem, a to v občanskoprávním řízení (pro svou majetkoprávní povahu) podle části páté OSŘ.[195]

4.1.5 Územně plánovací dokumentace

Pokud bychom hledali odbornou definici institutu územně plánovací dokumentace (dále jako „ÚPD“), nalezli bychom ji v mnoha odborných publikacích. Podle právnického slovníku se jedná o nejtypičtější obecný nástroj územního plánování.[196] ÚPD tvoří zásady územního rozvoje (pořizované na úrovni krajů), územní plán (pořizovaný na úrovni obcí) a regulační plán, jehož účelem je konkretizace řešení územního plánu nebo zásad územního rozvoje. Územně plánovací dokumentace má formu opatření obecné povahy a pořizuje se z úřední pravomoci. [197] Právní úpravu bychom nalezli ve stavebním zákoně,[198] subsidiárně se použije správní řád.[199]

---

[193] Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., č. j. Konf 10/2008-15 ze dne 17. 2. 2009

[194] § 13 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

[195] PRŮCHOVÁ, I. *§ 13 Přechodně chráněná plocha*. In: VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 144.

[196] Kliková uvádí že: *„Územní plánování lze charakterizovat jako souhrn opatření, vztahující se k možnostem a mezím nakládání s územím. Je to proces, jehož úkolem a účelem je ve veřejném zájmu komplexně a zároveň soustavně řešit funkční využití území, stanovit zásady jeho organizace a věcně a časově koordinovat činnost v území ovlivňující jeho rozvoj, zejména výstavbu za současného zachování či rozvíjení hodnot území.“*
KLIKOVÁ, A. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2009. s. 11. Dostupné také z: https://ndk.cz/uuid/uuid:a85fd5b0-180a-11e4-8413-5ef3fc9ae867

[197] HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck). s. 236

Kliková k definici ÚPD uvádí: *„Územně plánovací dokumentace navazuje na územně plánovací podklady a představuje již konkretizující nástroj územního plánování. Svým obsahem stanovuje směrnice a podmínky pro navazující rozhodování v území a koordinuje různé veřejné zájmy, které chrání dotčené orgány svými stanovisky podle zvláštních předpisů. Je pořizována orgány územního plánování krajů a obcí a po veřejném projednávání vydávána zastupitelstvy.“*[200]

Zásady územního rozvoje slouží ke stanovení základních požadavků na uspořádání území kraje. Vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu, stanovují požadavky na jejich využití (zejména pro veřejně prospěšné stavby a opatření) a kritéria pro alternativy změn využití území.[201] Zásady územního rozvoje svým postavením propojují cíle stanovené na celostátní úrovni s územním plánováním obcí.[202]

Územní plán stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, ochranu jeho hodnot a urbanistickou koncepci (prostorové uspořádání obce).[203] Zásadním úkolem územního plánu je vymezení zastavěného území a zastavitelných ploch. Územní plán navazuje na zásady územního rozvoje a je závazný pro pořizování a vydávání regulačního plánu, pro rozhodování v území, a především pro vydávání územního rozhodnutí. [204] Obec však není povinna pořídit či mít územní plán, zastavěné území obce lze vymezit i samostatně. [205]

Regulační plán navazuje na územní plán obce, případně na zásady územního rozvoje [206] a stanovuje podrobné podmínky pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. *„Nahrazuje v řešené ploše (nikoliv však v nezastavěném území) ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí*

---

[198] A v prováděcím právním předpisu – vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti
[199] Část třetí, hlava III; § 192 zákona č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
[200] KLIKOVÁ, A. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2009. s. 23. Dostupné také z: https://ndk.cz/uuid/uuid:a8e77c40-180a-11e4-8413-5ef3fc9ae867
[201] HENDRYCH, D. a kol. *Územně plánovací dokumentace Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.
[202] KLIKOVÁ, *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2009. s. 24.
[203] HENDRYCH, D. a kol. *Územně plánovací dokumentace Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.
[204] KLIKOVÁ, A. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2009. s. 24.
[205] STAŠA, J. *Verejná správa: Základné práva a slobody*. Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. s. 90
[206] KLIKOVÁ, A. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2009. s. 25.

a je závazný pro rozhodování v území.“ Regulační plán lze za určitých okolností pořídit i na žádost.[207]

4.1.6 Omezení vlastnického práva územně plánovací dokumentací

Omezení vlastnického práva vychází ze závaznosti ÚPD či její části. Staša jej řadí mezi tzv. negativně cílené omezení, tj. omezení k ochraně nebo zajištění určitých hodnot, činností nebo před důsledky určitých činností. Rozsah a intenzita omezení vlastnického práva vyplývá zásadně z konkrétního nástroje územního plánování. [208]

Shodně k omezení vlastnického práva ÚPD uvádí i Kocourek, když *„ze zákonem vymezeného předmětu a cíle územního plánování plyne, že se v něm rozhoduje o budoucím způsobu využití území. Tím se stanoví meze povoleného výkonu vlastnického práva pro futuro.“* [209]

Předurčení využití pozemku ÚPD lze v zásadě považovat za stanovení mezí výkonu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 Listiny. [210] Pokud nedochází touto regulací k překročení spravedlivé míry, nemají vlastníci nárok na náhradu újmy způsobené v jejím důsledku. Tento nárok tedy vzniká v momentě, kdy dojde k překročení omezení vlastnického práva přes spravedlivou míru, je však třeba jej posuzovat vždy individuálně se zřetelem na okolnosti případu. [211]

Jinou situací je však případ, kdy dojde k omezení vlastnického práva v důsledku změny ÚPD. Této problematice se věnoval Nejvyšší správní soud, když se v roce 2008 zabýval otázkou, zda změna využití pozemků podle vydané ÚPD představuje nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, tedy omezení, za které vlastníkovi náleží náhrada. Ve svém rozsudku pak dospěl k závěru, že: *„změna využití pozemků z plochy zemědělské výroby a služeb na smíšenou plochu obytnou specifickou a bydlení v rodinných domcích provedená v novém územním plánu představuje pro vlastníka nemovitostí v dané lokalitě, který je zemědělským podnikatelem a který tyto nemovitosti užívá s úmyslem zde zemědělsky podnikat, omezení vlastnického práva ve smyslu*

---

[207] HENDRYCH, D. a kol. *Územně plánovací dokumentace Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.
[208] STAŠA, J. *Verejná správa: Základné práva a slobody*. Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. s. 91
[209] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 59.
[210] Tamtéž
[211] Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009

čl. 11 odst. 4 Listiny a práva svobodně podnikat.“ [212] V roce 2009 však byl tento názor samotným Nejvyšším správním soudem překonán, když ve svém usnesení uvedl: *„Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“* [213]

Náhradu za omezení vlastnického práva v důsledku změny ÚPD dnes upravuje § 102 odst. 2 StavZ. Jde o náhradu za případy tzv. zmařené investice. *„Předpokladem náhrady je, že vlastník pozemek nabyl úplatně před změnou územně plánovací dokumentace jako zastavitelný a následně v důsledku vydání územního plánu, regulačního plánu nebo jeho změny se pozemek změní v nezastavitelný, a tím ztratí svou hodnotu.“* Novela stavebního zákona přijatá v roce 2012 však vyloučila poskytnutí náhrady v případě, kdy vlastník po dobu delší než 5 let pozemek zastavět mohl, ale této možnosti nevyužil.[214]

Některé záměry ve vydané ÚPD představují i expropriační tituly (např. záměry veřejně prospěšných staveb dopravní a technické infrastruktury, záměry staveb a opatření k zajišťování obrany a bezpečnosti státu a záměry asanace území). K pozemku určenému územním plánem nebo regulačním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu nebo pro veřejné prostranství a ke stavbě na tomto pozemku má stát, kraj nebo obec v rozsahu vymezeném touto ÚPD předkupní právo. [215]

4.1.7 Územní opatření

Územní opatření jsou institutem stavebního práva. Stavební zákon upravuje dva druhy a jsou jimi územní opatření o asanaci území a územní opatření o stavební uzávěře. Podle právnického slovníku je územní opatření jedním z nástrojů územního plánování, které má formu opatření obecné povahy. [216] Podle Klikové je jejich účelem prozatímně upravit poměry v území. [217] Tato opatření

---

[212] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008
[213] Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009
[214] ROZTOČIL, Aleš. *§ 102 Náhrady za změnu v území*. In: POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon – komentář. 5. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016
[215] STAŠA, J. *Verejná správa: Základné práva a slobody*. Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. s. 91
[216] STAŠA, J. *Územní opatření*. In: HENDRYCH, D a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009.
[217] KLIKOVÁ, A. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2009. s. 107.

mají však zásadní dopad na omezení vlastnického práva osob, které v území dotčeném těmito opatřeními mají nemovitosti.

Smyslem stavební uzávěry je omezit nebo zakázat v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované ÚPD. Stavební uzávěrou však nelze omezit nebo zakázat udržovací práce.[218] Územní opatření o stavební uzávěře je možné vydat v takových případech, kdy je třeba zakonzervovat určité území z hlediska stavebního, a to za účelem jeho budoucího využití.[219] Jak již bylo zmíněno výše, jedná se o institut, který má mít pouze dočasný charakter, což je podmínkou splnění zákonnosti. Jeho účelem nemůže být trvalé omezení nebo zákaz stavební činnosti v území.[220]

Územní opatření o asanaci[221] území se vydává na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, nelze postupovat podle schválené ÚPD a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území. Toto územní opatření se vydává rovněž pro zastavěné území, ve kterém jsou závadné stavby, u nichž je ve veřejném zájmu nutné nařídit odstranění jejich závad a nařídit opatření k asanaci území.[222]

4.1.8 Omezení vlastnického práva územními opatřeními

Vzhledem k tomu, že stavební uzávěra je institut, který by měl působit pouze dočasně, je otázkou, zda za toto omezení náleží vlastníkovi náhrada. Touto otázkou se obecně zabýval i Ústavní soud České republiky a ve svém stanovisku zdůraznil, že jednou z okolností, která je při posouzení závažnosti zásahu do vlastnického práva třeba brát v potaz, je délka jeho trvání.[223]

Zajímavostí náhrad za omezení vlastnického práva způsobeného v důsledku přijetí stavební uzávěry je, že za stavební uzávěru náleží vlastníkovi náhrada jak v případech, které lze subsumovat pod čl. 11 odst. 3 Listiny, tak v případech, které lze subsumovat pod čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť stavební

---

[218] § 97 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon
[219] MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vyd. Praha C. H. Beck, 2018, s. 720.
[220] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 22. 4. 2011, sp. zn. 5 Ao 2/2011
[221] Asanací se rozumí úprava nějakého prostoru po stránce zdravotní, zvláštní stavební úprava zdravotně závadných městských čtvrtí. *Slovník územního rozvoje* [online]. In: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2016 [cit. 2021-03-16]. Dostupné z: http://www.uur.cz/slovnik2/slovnik-ur-20160307.pdf
[222] § 97 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon; KLIKOVÁ, A. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2009. s. 107
[223] Stanovisko pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09

zákon možnost náhrady v obou těchto případech konstruuje. K tomuto závěru lze dojít z ustanovení § 102 odst. 1 StavZ, který upravuje náhrady za změnu v území, konkrétně tedy i za opatření o stavební uzávěře, v důsledku níž jsou omezena vlastníkova práva pozemek zastavět. Podle Kocourka je však ke vzniku tohoto nároku nutná skutečnost, že vlastník se domáhal udělení výjimky ze zákazu stavební činnosti stanovené stavební uzávěrou, při aplikaci § 99 odst. 3 StavZ.[224]

Opatření o asanaci území však již § 102 StavZ, nikterak neupravuje, ale vzhledem k tomu, že k asanaci území dochází ve veřejném zájmu, lze dovodit náhradu podle přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny, a to v případech, kdy by vlastníkovi pozemku, který však závadný stav nezapříčinil, byla způsobena újma dosahující intenzity omezení vlastnického práva. [225] V tomto případě je však nutné, aby pro přiznání nároku na náhradu byla zasažena samotná podstata vlastnictví. [226]

Žádost o poskytnutí náhrady za omezení vlastnického práva v důsledku těchto opatření [227] je nutné uplatnit u příslušné obce či příslušného kraje. Pokud nárok nebo jeho výši neuznají, není procesním výsledkem rozhodnutí o zamítnutí takového nároku, nýbrž vyrozumění žadatele o možnosti uplatnit nárok soudní cestou, a to žalobou na plnění podle třetí části OSŘ. [228, 229]

---

[224] ROZTOČIL, Aleš. *§ 102 Náhrady za změnu v území*. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář. 5. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 59.

[225] KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 68.

[226] Jak již bylo uvedeno, k tomuto názoru došel ve svém rozsudku Nejvyšší soud České republiky, ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 367/2012.

[227] Vztahuje se též na problematiku ÚPD.

[228] ROZTOČIL, Aleš. *§ 102 Náhrady za změnu v území*. In: POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon - komentář. 5. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016

[229] K tomu je vhodné uvést, že již zmiňované usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009 se zabývalo též problematikou zákonnosti opatření obecné povahy. NSS došel k závěru, že poskytnutí náhrady v případě zásahu do vlastnických práv není předpokladem zákonnosti opatření obecné povahy.

5 OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA VYVLASTNĚNÍM

Již ze samotného názvu tohoto institutu je patrné, že se jedná o nejzávažnější zásah do vlastnického práva, potažmo vlastnického oprávnění. Vyvlastnění se od předcházejících institutů, které omezují vlastnické právo, v mnohém odlišuje. Jednak proto, že vyvlastněním nemusí dojít k pouhému omezení vlastnického práva, ale může dojít až k jeho samotnému odnětí, tedy zásahu do všech oprávnění vlastníka. Další odlišností pak je, že vyvlastnění musí být vždy výsledkem vyvlastňovacího řízení zahajovaného výlučně na žádost, zatímco omezení vlastnického práva ve většině výše uvedených případů (vyjma chráněných území či ochranných pásem) není výsledkem správního řízení.

Jak již vyplývá ze samotného názvu této kapitoly, nebude tato věnována odnětí vlastnického práva, ale pouze omezení vlastnického práva vyvlastněním.

5.1 Pojem vyvlastnění a omezení vlastnického práva vyvlastněním

Pojem vyvlastnění užívá zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo stavbě (dále jako „VyvZ“ nebo také „vyvlastňovací zákon“) jako tzv. legislativní zkratku jak pro odnětí vlastnického práva, tedy úplnou ztrátu vlastnictví, tak pro omezení ve výkonu vlastnického práva ve prospěch jiného subjektu. [230]

Vyvlastněním rozumíme zásah do vlastnického práva konkrétního subjektu (vyvlastňovaného) ve prospěch jiného subjektu (vyvlastnitele). Podle Hanáka může mít vyvlastnění *de lege lata* následující 4 podoby:

1) odnětí vlastnického práva k věci;
2) **zřízení věcného břemene k věci (omezení vlastnického práva);**
3) odnětí práva odpovídajícího věcnému břemeni;
4) **omezení práva odpovídajícího věcnému břemeni**.[231].

Ústavní soud České republiky se zabýval typologií nuceného omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny a došel k závěru, že takové omezení je dvojího druhu. *„Prvním je povinnost strpět použití vlastněné věci ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu, a to na nezbytnou dobu*

[230] JANDERKA, K., *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání: s výkladem k zákonu o urychlení výstavby dopravní infrastruktury*. Praha: Linde, 2010. s. 18.
[231] HANÁK, J., *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. s. 7.

v nezbytné míře, nelze-li dosáhnout účelu omezení vlastnického práva jinak. … Druhou z možností nuceného omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny je takové jeho omezení, jehož účel je totožný s účely vyvlastnění.“ [232]

Omezením vlastnického práva vyvlastněním dochází především k zásahu do vlastníkova oprávnění *ius disponendi,* tedy k disponování s věcí. Omezení vyvlastněním je realizováno prostřednictvím veřejnoprávních věcných břemen, která vlastníka nemovité věci omezují ve prospěch někoho jiného, a to takovým způsobem, že vlastník je povinen něco strpět *(pati)*, něčeho se zdržet (*omittere)*, něco konat *(facere)* či něco dát *(dare).*[233] Obdobně k omezení vlastnického práva vyvlastněním uvádí i Staša, když podle něj: *„Nucené omezení vlastnického práva představuje zásah, jehož důsledkem je („pouhé“) zúžení některé složky vlastnického práva. Různá omezení lze modelově specifikovat v závislosti na „dotčené“ složce*[234] *(„dotčených“ složkách) vlastnického práva nebo ve vztahu k charakteru povinnosti*[235] *vlastníka reflektující předmětné omezení.“* [236]

I v případě veřejnoprávních věcných břemen však mají tato i soukromoprávní přesah.[237] Vzhledem k tomuto přesahu je záhodno zabývat se otázkou, zda věcná břemena s veřejnoprávním prvkem jsou určitou odchylkou od věcných břemen tak, jak je zná občanský zákoník, či zda se jedná o čistě veřejnoprávní institut. Je to otázka poměrně komplikovaná, neboť ani judikatura obecných soudů (jakož i Ústavního soudu) nesdílí jednotný názor. Zatímco Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že *„Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene není rozhodnutím v soukromoprávní věci. Jeho přezkum náleží do pravomoci správních soudů, rozhodnutím v soukromoprávní věci však je rozhodnutí o způsobu a výši náhrady.“*[238]

---

[232] Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.
[233] JANDERKA, K., *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání: s výkladem k zákonu o urychlení výstavby dopravní infrastruktury*. Praha: Linde, 2010. s. 18.
[234] Právo držet, právo užívat (a požívat), právo nakládat (včetně zcizit, zničit, opustit).
[235] Něco dát, něco konat, něčeho se zdržet, něco strpět.
[236] STAŠA, J. *Verejná správa: Základné práva a slobody*. Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. s. 78
[237] Touto problematikou se zabýval Ústavní soud České republiky ve svém nálezu Pl. ÚS 25/04: *„Věcná břemena zřízená na základě zákona (např. energetický zákon) mají specifický režim, upravený veřejnoprávními předpisy, na jejichž základě byla zřízena. I když mají nesporný veřejnoprávní prvek daný způsobem jejich vzniku a účelem, kterému slouží, nelze přehlížet, že mají i významný prvek soukromoprávní. Zákonná věcná břemena na rozdíl od smluvních se řídí speciální úpravou právních předpisů, které upravují činnosti, k jejichž provozování vznikla. Nejde však o úpravu komplexní, která by vylučovala použití obecné úpravy občanského práva o věcných břemenech. Proto pokud speciální předpisy nemají zvláštní úpravu, řídí se jejich režim úpravou občanskoprávní.“*
[238] Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 4 As 47/2003.

Hanák poměrně přehledně uvádí vyvlastňovací režimy podle stávající právní úpravy, když tyto lze rozlišovat celkem 4:

1) *postup podle pravidel v zákoně o vyvlastnění s případnými dalšími podmínkami, podle účelu vyvlastnění uvedenými v zákoně obsahující expropriační titul;*
2) *postup podle zákona o vyvlastnění a zákona o urychlení výstavby s možností vydání mezitímního rozhodnutí o vyvlastnění;*
3) *postup podle zákona o vyvlastnění ve spojení se zvláštními pravidly v zákoně o urychlení výstavby;*
4) *vyvlastnění ve zkráceném řízení podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.*[239]

5.2 Podmínky vyvlastnění

Podle čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy[240] má každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Vyvlastnění a nucené omezení je přípustné pouze za situace, kdy dojde ke splnění několika podmínek. Listina základních práv a svobod v čl. 11 odst. 4 požaduje, aby k vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva došlo jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Vyvlastňovací zákon k těmto podmínkám doplňuje nad jejich rámec ještě několik podmínek, (i) vyvlastnění je přípustné jen pro účel vyvlastnění stanovený zvláštním zákonem a jen jestliže veřejný zájem na dosažení tohoto účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného, (ii) vyvlastnění není přípustné, je-li možno práva k pozemku nebo stavbě potřebná pro uskutečnění účelu vyvlastnění získat dohodou nebo jiným způsobem, (iii) vyvlastnění lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu vyvlastnění stanoveného zvláštním zákonem, (iv) vyvlastnění je přípustné, pokud se vyvlastniteli nepodařilo ve lhůtě 90 dnů uzavřít smlouvu o získání práv k pozemku nebo ke stavbě potřebných pro uskutečnění účelu vyvlastnění

[239] HANÁK, J. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. s. 6.
[240] Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

stanoveného zákonem. [241] Výše popsaná úprava je zcela bazální, kdy podle zvláštních zákonů mohou být nad rámec výše uvedených podmínek tyto podmínky ještě rozšířeny o podmínky uvedené právě ve zvláštním předpise, který obsahuje expropriační titul.

Veřejný zájem jako neurčitý pojem již byl popsán v první kapitole této práce. Ve vztahu k vyvlastnění je třeba existenci veřejného zájmu na omezení vlastnického práva třeba prokázat ve vyvlastňovacím řízení.[242] Předmětem dokazování tedy mimo jiné bude, že veřejný zájem na dosažení účelu vyvlastnění převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného. [243] Zda došlo k naplnění veřejného zájmu, je povinen v řízení sledovat vyvlastňovací úřad, a to tak, aby nedošlo k narušení práv vyvlastňovaného. [244] Jak již bylo uvedeno v první kapitole této práce, veřejný zájem nemůže být konkretizován v právním předpise a je třeba jej posuzovat individuálně ve správním řízení.

Účel vyvlastnění bývá označován někdy též jako expropriační titul. Účel vyvlastnění nestanovuje přímo vyvlastňovací zákon, ale svěřuje jej zvláštním zákonům (lze jmenovat především stavební zákon, zákon o pozemních komunikacích, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o státní památkové péči, jakož i řada dalších předpisů). Vyvlastnění je přípustné právě jen pro dosažení takového účelu. [245]

Omezení vlastnického práva v nezbytném rozsahu představuje nutnost zkoumat, zda rozsah omezení, resp. zásahu do vlastnického práva, odpovídá účelu vyvlastnění. Nezbytným rozsahem omezení vlastnického práva se zabýval i Nejvyšší správní soud. Dospěl k názoru, že: *„Řešením musí být nejšetrnější zásah do vlastnického práva, a to za přiměřených nákladů navrhovatele.“* [246] V této tezi se projevuje požadavek tzv. proporcionality (přiměřenosti) vyvlastnění, jako jedna ze základních podmínek zásahu do vlastnického práva. [247] Pokud jde o velikost vyvlastňovaného pozemku nebo stavby, omezit výkon vlastnického

---

[241] Čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, § 3 - § 5 zákona č. 184/2006 Sb., vyvlastňovací zákon.
[242] Dle § 4 odst. 2 zákona č. 184/2006 Sb., vyvlastňovací zákon.
[243] HANÁK, J. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. s. 15.
[244] JANDERKA, K. *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání: s výkladem k zákonu o urychlení výstavby dopravní infrastruktury*. Praha: Linde, 2010. s. 21.
[245] VLACHOVÁ, B. *§ 3 Účel vyvlastnění. Zákon o vyvlastnění*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 13.
[246] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 6 As 11/2007.
[247] JANDERKA, K. *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání: s výkladem k zákonu o urychlení výstavby dopravní infrastruktury*. Praha: Linde, 2010. s. 22-23.

práva je možné jen na ploše, která je nezbytná k dosažení účelu vyvlastnění. Na žádost vyvlastňovaného však lze toto omezení rozšířit, a to pokud dojde k podstatnému omezení možnosti využívat zbývající část pozemku. Pokud vyvlastňovací úřad shledá žádost vlastníka jako oprávněnou, dojde k vyvlastnění i zbylé části pozemku nebo stavby. [248]

Vyvlastňovací proces je prostředkem *ultima ratio* a je možné jej zahájit až v případě, kdy se nepodařilo s vlastníkem pozemku nebo stavby dosáhnout dohody o získání práv k pozemku nebo stavbě. Tato skutečnost bývá označována jako subsidiarita vyvlastnění. Nabídce smlouvy v prvé řadě předchází nutnost vlastníka informovat o účelu, pro který je třeba do vlastnického práva zasáhnout, teprve poté následuje nabídka smlouvy, která v potřebné míře omezuje vlastníkova práva k pozemku nebo stavbě. K návrhu je nutné přiložit zákonem stanovené přílohy dle § 5 VyvZ. Vyvlastňovací zákon však poměrně prakticky reaguje i na situace[249], kdy by doručení návrhu smlouvy bylo problematické a docházelo by tak k neúměrným průtahům, v jejichž důsledku by mohl být zmařen záměr vyvlastnitele, v takovém případě není nutné návrh smlouvy předložit. Pokus o dohodu je nutné prokázat v případném vyvlastňovacím řízení.[250]

5.3 Předmět vyvlastnění

Vyvlastňovací zákon v ustanovení § 2 písm. a) uvádí jako předmět vyvlastnění pozemek či stavbu. Z uvedeného tedy vyplývá, že předmětem vyvlastnění mohou být pozemky či stavby, tento předmět vyvlastnění bývá někdy označován též jako tzv. nepřímý předmět vyvlastnění, kdy tímto nepřímým předmětem jsou označovány pozemky a stavby, které jsou vyvlastněním dotčeny. Zatímco za přímý předmět vyvlastnění považujeme práva, která mají svůj původ v normách hmotného práva a jde tedy především o vlastnické právo nebo právo odpovídající věcnému břemeni. [251]

---

[248] VLACHOVÁ, B. *§ 4 Rozsah vyvlastnění. Zákon o vyvlastnění.* 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 21.

[249] Vyvlastňovaný je neznámý; jedná se o osobu, kterou nelze identifikovat; je neznámého pobytu; nepřebírá písemnosti na uvedené adrese.

[250] VLACHOVÁ, B.*§ 5 Smlouva o získání práv k pozemku nebo stavbě. Zákon o vyvlastnění.* 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 24; HANÁK. J. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. s. 38-39.

[251] HOSTOVSKÁ, H. *Vyvlastnění*. Praha, 2020 [cit. 2021-03-19]. Disertační práce. Univerzita Karlova.

Pokud bychom hledali definici pozemku, překvapivě bychom ji nenalezli v občanském zákoníku, když tuto obsahuje katastrální zákon ve svém ustanovení § 2 písm. a) a definuje pozemek jako část zemského povrchu oddělenou od sousedních částí hranicí územní jednotky nebo hranicí katastrálního území, hranicí vlastnickou, hranicí stanovenou regulačním plánem, územním rozhodnutím nebo územním souhlasem, hranicí jiného práva podle § 19 katastrálního zákona, hranicí rozsahu zástavního práva, hranicí rozsahu práva stavby, hranicí druhů pozemků, popřípadě rozhraním způsobu využití pozemků.[252]

Definici stavby bychom obdobně jako definici pozemku nenalezli v občanském zákoníku a zároveň ani v katastrálním zákoně, když stavbu definuje stavební zákon v ustanovení § 2 odst. 3 jako veškerá stavební díla, která vznikají stavební či montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce a dále konstruuje fikci, že za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. [253]

Některé zákony však oproti vyvlastňovacímu zákonu obsahují odlišný výčet věcí, které lze vyvlastnit (např. zákon o elektronických komunikacích, lázeňský zákon, či zákon o zajišťování obrany České republiky, o kterém bude pojednáno níže).

5.4 Náhrada za vyvlastnění

Vzhledem k tomu, že vyvlastnění je omezením vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, je nepochybné, že za takové omezení či zásah do vlastnického práva náleží vlastníkovi náhrada. V takovém případě je nutné si položit otázku, zda náhrada vlastníkovi náleží za přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny, či na základě zákona, který toto ustanovení provádí. VyvZ zároveň rozlišuje, zda jde o odnětí práva nebo jeho omezení.

Vlastník pozemku nebo stavby, jehož vlastnické právo bylo omezeno zřízením věcného břemene na základě rozhodnutí vyvlastňovacího úřadu, má nárok na náhradu ve výši ceny práva odpovídajícího věcnému břemeni, zároveň platí, že výše takové náhrady musí odpovídat majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví a stanoví se na základě znaleckého posudku. Nadto má pak vyvlastňovaný nárok na náhradu nákladů účelně vynaložených následkem vyvlastnění. V případě, kdy došlo k omezení vlastnického práva,

[252] § 2 písm. a) zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).
[253] § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon.

má vyvlastňovaný nárok pouze na peněžitou náhradu (ačkoliv VyvZ zná i naturální náhrady), která se poskytuje jednorázově a povinnou osobou k vyplacení této náhrady je vyvlastnitel.[254]

Pokud bychom se zabývali náhradou, Listina již neupřesňuje, na jakou náhradu má vyvlastňovaný nárok. Komentáře k ustanovení § 10 VyvZ však uvádějí, že se musí jednat o spravedlivou a přiměřenou náhradu, která by měla odpovídat ceně obvyklé ve smyslu zákona o oceňování majetku. [255]

Podle Janderky musí náhrada vyrovnat majetkovou újmu vzniklou vyvlastňovanému v důsledku vyvlastnění, být spravedlivá, být přiměřená (obstarání obdobné věci).[256] V případě omezení vlastnického práva zřízením věcného břemene na pozemku nebo stavbě se cena určuje rovněž podle zákona o oceňování majetku (§ 16b), výpočet je však poměrně složitý, když se používá výnosová metoda, a to na základě ročního užitku z věcného břemene ve výši obvyklé ceny. *„Tento výpočet se však neuplatní v případě, kdy byl roční užitek z věcného břemene určen smlouvou, je patrný z výsledků řízení o dědictví nebo z rozhodnutí správního orgánu, nebo pokud byl roční užitek z věcného břemene uveden při jeho vzniku. Takto určená cena však nesmí být více než o třetinu nižší než cena obvyklá. Roční užitek se pro účely určení náhrady za vyvlastnění násobí počtem let, po který bylo věcné břemeno užíváno (nejdéle však pěti). V případě doživotního užívání se pak takto částka určuje jako desetinásobek ročního užitku. V případě, že všechny tyto metody pro ocenění selžou, ocení se věcné břemeno jednorázově, a to částkou 10 000 Kč.“* [257]

Vedle pravidel pro stanovení náhrady za omezení vlastnického práva, které stanoví VyvZ v § 10, lze uvažovat též o použití pravidel, které upravuje § 1039 OZ (jak bylo uvedeno v první kapitole této práce), podle něhož za omezení vlastnického práva nebo vyvlastnění věci náleží vlastníkovi plná náhrada odpovídající míře, v jaké byl jeho majetek těmito opatřeními dotčen. [258]

---

[254] KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). s. 76.
[255] VLACHOVÁ, B. § 10 Určení náhrady při vyvlastnění. In: Zákon o vyvlastnění. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 36.
[256] JANDERKA, K. *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání: s výkladem k zákonu o urychlení výstavby dopravní infrastruktury*. Praha: Linde, 2010. s. 30
[257] VLACHOVÁ, B. § 10 Určení náhrady při vyvlastnění. In: Zákon o vyvlastnění. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 36.
[258] HANÁK, J. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. s. 69.

Podle odborné veřejnosti je občanský zákoník ve vztahu k VyvZ považován za speciální právní předpis.[259] S tímto názorem se však neztotožňuje Večeřa, když podle něj se občanský zákoník jeví jako samostatná právní norma, která není ve vztahu speciality k VyvZ, když je aplikovatelná i bez veřejnoprávní úpravy (*pozn. autorky – můžeme se domnívat, že Večeřa vychází z ustanovení § 1 odst. 1 občanského zákoníku, dle kterého je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného*). Podle něj lze tedy vyslovit hypotézu: *„že pokud by náhrada stanovená podle předpisů veřejného práva byla nepřiměřeně nízká, mohla by být jejich aplikace odepřena a náhrada stanovena ve výši odpovídající požadavkům občanského zákoníku. K legitimitě takového postupu přispívá, že rozhodování ve sporech o výši náhrady svěřuje zákon o vyvlastnění do příslušnosti soudů v občanském soudním řízení.“* [260] S tímto názorem se plně ztotožňuji, neboť dle jazykového výkladu není a ani nemůže být plná náhrada totéž, co náhrada přiměřená, či spravedlivá.

Ke stanovení náhrady za užití § 16b zákona o oceňování majetku se poměrně ostře vyhraňuje Hanák, když podle něj aplikace předmětného ustanovení není možné použít vzhledem k zásadnímu rozdílu v povaze ceny obvyklé a ceny zjištěné, protože jde o výklad, který je v neprospěch vyvlastňovaného. Kdyby měl zákonodárce na mysli cenu zjištěnou, měl tak učinit dovětkem, jak ostatně učinil na jiném místě stejného ustanovení. Podle Hanáka je tak postup podle § 16 b zákona o oceňování majetku v přímém rozporu s § 10 odst. 3 VyvZ, který přikazuje, aby náhrada byla stanovena tak, aby odpovídala majetkové újmě vyvlastňovaného. Ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) VyvZ je tak nutné interpretovat jiným způsobem, než se v praxi mnohdy děje. Podle Hanáka by měl určit obvyklou cenu práva znalecký posudek. [261]

K právu na spravedlivou náhradu za omezení vlastnického práva se vyjádřil i Ústavní soud České republiky, a to hned ve dvou nálezech, kde shodně dospěl k názoru, že v případě vyvlastňování pro potřebu výstavby silnic je v rozumném poměru k hodnotě majetku v zásadě pouze plná náhrada ve výši tržní ceny, protože zde neexistuje závažný veřejný zájem, který by ospravedlnil náhradu nižší. Pokud by byla vyplacena náhrada, která by neodpovídala majetkové újmě vlastníka, došlo by k porušení čl. 11 odst.

[259] Shodně Spáčil, Petrov, Tégl.
[260] VEČEŘA, J. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III. (§ 976 až 1474)*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. s. 125
[261] HANÁK, J. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. s. 80-82.

4 Listiny, který vyžaduje, aby při omezení vlastnického práva byla vlastníkovi vyplacena náhrada spravedlivá.[262]

Náhrada za omezení vlastnického práva vyvlastněním je nedílnou součástí výrokové části rozhodnutí o vyvlastnění.[263] Vzhledem k tomu, že se jedná o výrok soukromoprávní povahy, má tato skutečnost následek v přezkumu takového výroku, v případě, pokud by vlastník s výší této náhrady nesouhlasil. K tomuto přezkumu pak bude příslušný občanskoprávní soud podle části páté OSŘ.[264] K tomu se shodně vyjádřil i sám Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku. Podle něj rozhodnutí o omezení vlastnického práva a o určení výše a způsobu náhrady jsou samostatné výroky, přičemž správnímu soudu přísluší přezkoumávat pouze výrok, který spadá do práva veřejného. V části soukromoprávní žalobu odmítne.[265]

5.5 Věcná břemena s veřejnoprávním prvkem

Jak bylo uvedeno výše, k omezení vlastnického práva vyvlastněním dochází nejčastěji v případech, kdy je zřizováno tzv. veřejnoprávní věcné břemeno. Zpravidla se jedná o věcná břemena, která jsou zřizována ve prospěch provozovatele veřejné infrastruktury, který je ze zákona povinen tato věcná břemena uzavírat. Sítí veřejné infrastruktury existuje celá řada, zejména tedy sítě vodovodů a kanalizací, síť pro distribuci elektřiny, plynu či tepla či telekomunikační síť.[266] Veřejnoprávní věcná břemena se od těch soukromoprávních věcných břemen odlišují především tím, že u nich existuje tzv. veřejný zájem na jejich existenci. Věcná břemena s veřejnoprávním prvkem lze chápat jako institut svého druhu, který vzniká ze zákona (veřejnoprávního předpisu), ve veřejném zájmu a současně nemůže být promlčen. Jak již bylo uvedeno v první podkapitole této kapitoly, na věcná břemena s veřejnoprávním prvkem se vztahují i ustanovení občanského zákoníku. V případě,

[262] Nálezy Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14 a ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14.
[263] Dle § 24 odst. 4 zákona č. 184/2006 Sb., zákon o vyvlastnění.
[264] Dle § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.
[265] Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 26. 10. 2006, sp. zn. 2 As 8/2006.
[266] TRUNEČEK, J. *Věcná břemena s veřejnoprávním prvkem*. Praha: Leges, 2010. Praktik (Leges). s. 7.

kdy je nemovitost zatížena věcným břemenem s veřejnoprávním prvkem, náleží vlastníku náhrada (jak již bylo popsáno výše).[267, 268]

5.6 Právní úprava vyvlastnění ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska

Pro ucelenost práce jsem se rozhodla pro krátkou komparaci české právní úpravy vyvlastnění s právní úpravou vyvlastnění Spojeného království Velké Británie a Severního Irska (dále jen „Velká Británie či VB"), vzhledem k tomu, že právní systém ve Velké Británii je založen na angloamerickém typu právní kultury, předpokládala jsem určité drobné odlišnosti i vzhledem k tomu, že v angloamerickém typu právní kultury se hojně využívá jak zvykové právo, tak soudní precedenty. Pro český výraz vyvlastnění lze použít v anglickém jazyce označení „compulsory acquisition" či „expropriation".

Vzhledem k tomu, že Velká Británie patří k těm státům, které nemají psanou ústavu, byla tak ústava vytvářena jak jednotlivými právními předpisy Parlamentu v rámci tzv. systému statutárního práva, tak právě zvykovým právem a ústavními konvencemi, které byly dotvářeny rozhodovací praxí. [269]

Součástí právního řádu Velké Británie je stejně jako v České republice Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, včetně čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Je nepochybné, že základní principy vyvlastnění se od sebe nebudou příliš odlišovat, když musí spočívat na shodných pilířích, kterými jsou existence veřejného zájmu a vymezení podmínek vyvlastnění zákonem. V britské právní kultuře je vyvlastnění chápáno jako oprávnění státu vyvlastnit soukromou půdu, a to za účelem naplnění veřejného účelu.[270]

Vyvlastňovací řízení však ve Velké Británii odlišuje skutečnost, že jakmile orgán veřejné moci dospěje k názoru, že pro realizaci veřejného zájmu prostřednictvím určitého konkrétního záměru je zapotřebí vyvlastnění, vyhotoví vyvlastňovací příkaz, kde potřebu realizace též odůvodní s odkazem na zvláštní

---

[267] Tato náhrada se nejprve sjednává dohodou smluvních stran ve smlouvě o zřízení věcného břemene, pokud tato není uzavřena, ale věcné břemeno vzniklo rozhodnutím vyvlastňovacího úřadu, je výše náhrady určena v rozhodnutí o vyvlastnění (podrobně bylo popsáno výše).

[268] PYTELA, David. Povinnost umožnit zřídit na své nemovitosti věcné břemeno. *Advokátní kancelář Olomouc* [online]. [cit. 2021-03-19]. Dostupné z: https://akpytela.cz/clanky/articles/povinnost-umoznit-zridit-na-sve-nemovitosti-vecne-bremeno/

[269] FILIP, J., KOUDELKA Z., KROUPA J., SVATOŇ J., ŠIMÍČEK V. a VLČKOVÁ R. *Soudobé ústavní systémy*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 241 s.

[270] DENYER-GREEN, Barry. Compulsory Purchase and Compensation. Tenth edition. Routledge, Abingdon, Oxon, 2014, s. 8.

předpis, který je opravňuje vyvlastnění provést. Lze jej tedy provést z moci úřední, nikoliv výlučně na žádost vyvlastnitele. Mezi základní právní úpravu vyvlastnění patří „Acquisition Land Act 1981, Compulsory Purchase Act 1981 a zákony o náhradě za vyvlastněné pozemky Land Compensation Act 1973.“[271]

[271] DENYER-GREEN, Barry. Compulsory Purchase and Compensation. Tenth edition. Routledge, Abingdon, Oxon, 2014, s. 8.

ZÁVĚR

Předkládaná diplomová práce se věnovala stěžejním institutům správního práva, v jejichž důsledku dochází k omezení vlastnického práva, které je jedním z institutů soukromého práva. Vzhledem k tomu, že vlastnické právo je institutem soukromého práva, je pro jeho omezení nutné vždy vycházet z ustanovení čl. 11 Listiny, které na ústavní úrovni vlastnické právo zakotvuje a stanovuje podmínky, jež je třeba naplnit pro legitimní veřejnoprávní omezení vlastnického práva. Pokud tedy zákonná úprava zakotvuje omezení vlastnického práva, je nutné takové ustanovení interpretovat a zjistit, zda se jedná o meze vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3 Listiny, anebo zda se jedná o omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, které je však možné jen za splnění podmínek, tj. výlučně na základě zákona, za náhradu a ve veřejném zájmu.

Pokud jde o formu, kterou dochází k veřejnoprávnímu omezení vlastnického práva, převládá forma podzákonných právních předpisů, opatření obecné povahy či správních aktů, přičemž zvolená forma taxativně nepredikuje intenzitu takového omezení. Vzhledem k převládající formě omezení vlastnického práva prostřednictvím podzákonných právních předpisů, se dle mého názoru jedná o situaci poněkud nešťastnou, neboť adresát veřejné správy je při jejich přijímání prakticky procesně bezbranný. Pokud bychom tedy měli učinit závěr *de lege ferenda*, mám za to, že převládajícím pomyslným můstkem k omezení vlastnického práva by mělo být opatření obecné povahy, neboť svým adresátům umožňuje poměrně široké procesní záruky k obraně svého práva.

Vzhledem k tomu, že právní řád České republiky zakotvuje celou řadu institutů, v jejichž důsledku dochází k omezení vlastnického práva, mají tyto také různou intenzitu, což vzhledem k roztříštěnosti předmětu právní úpravy je zcela na místě. Pro vlastníka je bezpochyby nejméně intenzivním zásahem veřejné užívání, když jeho povinností je pouhé strpění užívání věci ostatními osobami. Lze tedy konstatovat, že se jedná o omezení ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny, které je obecně bez náhrady, pokud však je splněna podmínka, že takové veřejné užívání je přiměřené. V praxi však sama judikatura dovodila případy, kdy za veřejné užívání vlastníkovi náleží náhrada. Půjde o případ užívání veřejného prostranství obce, které je však v soukromém vlastnictví. Vzhledem k tomu, že by tímto ze strany obce došlo k bezdůvodnému obohacení, přísluší vlastníkovi za takové užívání náhrada.

Územní omezení vlastnického práva je charakteristické tím, že dochází k omezení vlastnického práva na určitém vymezeném území, cílem je ochrana určitého statku před vnějšími vlivy, či vnějšího okolí před zdrojem nebezpečí. Tato omezení jsou zpravidla spojena zejména s nemovitými věcmi ve vymezeném území. Obecně lze dospět k závěru, že tato omezení lze subsumovat pod omezení dle čl. 11 odst. 3 Listiny, avšak existují i případy, kdy dojde k omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Omezení vlastnického práva jsou stanovena různě, v závislosti na tom, ve kterém institutu, obecně však jde o zákaz určitých činností, případně o činnosti, které jsou podmíněny souhlasem správního orgánu.

Při omezení vlastnického práva vyvlastněním dochází k omezení vlastnického práva zejména prostřednictvím zřízení veřejnoprávních věcných břemen. Zajímavostí této právní úpravy je, že se omezení vlastnického práva může ojediněle domáhat i adresát veřejné správy, a to ve vyvlastňovacím řízení, kterému však obvykle musí předcházet neúspěšný pokus o smluvní řešení. Vzhledem k tomu, že se jedná o omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, za takové omezení náleží vlastníkovi spravedlivá náhrada, přičemž určení této výše se může vlastník domáhat v občanskoprávním řízení podle části páté OSŘ. Na pomyslné misce vah se dle mého názoru tedy jedná o poměrně vyrovnanou právní úpravu, neboť ačkoliv ta na jedné straně zakotvuje veřejnoprávní omezení vlastnického práva vyvlastněním (když může vyústit až v odnětí vlastnického práva), na druhé straně pak poměrně široce upravuje stanovení náhrady za takové omezení. Zároveň poměrně spravedlivě opravňuje vlastníka, aby se domáhal jejího spravedlivého určení, pokud by se ten neztotožnil s výší náhrady vypočtené podle veřejnoprávní úpravy (tedy dle zákona o oceňování majetku), má možnost výrok o náhradě nechat přezkoumat soudy v občanském soudním řízení podle části páté OSŘ.

Závěrem několik úvah *de lege ferenda.* Ačkoliv je právní úprava veřejnoprávního omezení vlastnického práva poměrně roztříštěná a je jí věnován poměrně široký prostor, existují však i některé drobné nedostatky, které lze spatřit především v tom, že v některých případech není zcela dostatečně upravena náhrada za některá omezení, když ta je třeba odvodit za přímé aplikace čl. 11 odst. 4 Listiny. Mám tedy za to, že zákonodárce by se měl snažit sjednotit právní úpravu zejména se zaměřením na náhradu za omezení vlastnického práva tak, aby nedocházelo k situacím, jež opomněl. Do budoucna by zákonodárce,

jak již bylo výše zmíněno, mohl uvažovat nad formou aplikace jednotlivých institutů omezení vlastnického práva, a to vzhledem k tomu, že v moderním demokratickém právním státě by měla být věnována pozornost dotčeným vlastníkům tak, aby ti mohli případně nerušeně bránit své vlastnické právo. Pomyslným prvním krůčkem je současná existence institutu opatření obecné povahy. Zákonodárce by měl posoudit, zda by se budoucí právní úprava neměla přiklonit ke vzniku omezení vlastnického práva právě formou opatření obecné povahy. V budoucnosti by tak (v ideálním případě) došlo k vymýcení omezení vlastnického práva formou prováděcích právních předpisů, když vlastník proti této formě veřejnoprávního omezení vlastnického práva nemá žádné obranné procesní nástroje, které by mohl v případě jeho nesouhlasu s přijímaným institutem, omezujícím jeho vlastnické právo, uplatnit.

SUMMARY

This Master's thesis dealt with the topic of *Public law limitations upon property rights* and was prepared by the method of literary research. The main sources were professional publications, articles in legal journals and current judiciary practice in the Czech Republic.

Property right is a private law institute and in order to restrict it, it is necessary to proceed from Article 11 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, which on the one hand enshrines the property right, but also sets the conditions under which it can be restricted and at the same time guarantees protection of property rights. The aim of this Master's thesis was to analyse the issue of administrative law institutes restricting property rights, as well as to identify the differences between its restriction within the meaning of Article 11 (3) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and Article 11 (4) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms.

The public law institutes restricting the property right includes mainly public use, buffer zones and safety zones, protected areas, land use planning documentation, territorial measures as well as easements with a public law element. Each such restriction has a different intensity and can be established in different forms, i.e. by law or in the form of administrative activity (subordinate legislation, measure of a general nature, administrative act or public law contract).

The fundamental differences between Article 11 (3) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and Article 11 (4) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms stem mainly from the fact that Article 11 (3) of the Charter determines certain limits of property rights in the general interest. As a rule, the owner may not be compensated for such a restriction of the property right if the use of such a property is reasonable. In this sense, the property right fulfils the so-called social function of property. Article 11 (4) of the Charter sets out the conditions under which the property right may be restricted (i.e. in the public interest, by law and for compensation).

As a rule, any public law institute which results in a restriction of the property right restricts another owner's right. Most often, however, there is a restriction of the property right consisting in the restriction of the property use (*ius utendi*), of enjoying the benefits (*ius fruendi*) or of disposing of the property (*ius disponendi*), but there are also cases where the owner must not destroy

the property (*ius dereliquendi*). The least intensive intervention in the property right is public use, where the owner is only obliged to tolerate the use of their property by other persons, who, however, must use it in accordance with its purpose. Undoubtedly, the most intensive intervention will be easements with a public law element, which are the result of expropriation proceedings, unless a contractual consensus has been reached before the commencement of such proceedings.

Although the legal regulation of public law restriction of property rights in the Czech Republic is relatively fragmented and shows minor shortcomings, it can be stated despite this fact that this legislation is quite comprehensive, fair and transparent. In the future, however, the legislators should consider the form of property right restrictions where more priority should be given to legislation requiring the implementation of property right restrictions in the form of measures of a general nature, as the owner has relatively broad procedural tools that can be employed to the defence of their property right against this method of adopting such restrictions.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

EÚLP Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

HORZ zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

CHKO Chráněná krajinná oblast

Listina usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

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

NSS Nejvyšší správní soud České republiky

OSŘ zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

OZ zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

STAVZ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

ÚPD územně plánovací dokumentace

ÚS Ústavní soud České republiky

Ústava ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

VODZ zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

VYVZ zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)

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

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Odborná literatura

BLUMM, Michael C., WOOD, Mary Christina. *The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law*. Durham: Carolina Academic Press, 2013.

DENYER-GREEN, Barry. Compulsory Purchase and Compensation. Tenth edition. Routledge, Abingdon, Oxon, 2014, s. 8. IBSN 978-0-415-62989-8.

FILIP, J., KOUDELKA Z., KROUPA J., SVATOŇ J., ŠIMÍČEK V. a VLČKOVÁ R. *Soudobé ústavní systémy*. 2. dopl. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 241 s. Edice učebnice PrF MU v Brně; č. 259. ISBN 80-210-2520-4.

GAIUS. *Učebnice práva ve čtyřech knihách*. Překlad Jaromír Kincl. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-054-3.

HANÁK, Jakub. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Praktický komentář. ISBN 978-80-7598-634-4.

HANDRLICA, Jakub. *Ochranná a bezpečnostní pásma*. V Praze: C. H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-532-9.

HANDRLICA, Jakub. *Veřejné právo a právo soukromé: Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu*. Praha: Eva Rozkotová, 2014, ISBN 978-80-87975-10-7.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. xxxiv, 792 s. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

HENDRYCH, Dušan, BĚLINA, Miroslav, FIALA, Josef, ŠÁMAL, Pavel, ŠTURMA, Pavel, ŠTENGLOVÁ, Ivana, KARFÍKOVÁ, Marie. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha, Nakladatelství C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. Academia iuris (C. H. Beck), ISBN 978-80-7400-624-1.

HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-812-2.

JANDERKA, Karel, *Zákon o vyvlastnění: poznámkové vydání: s výkladem k zákonu o urychlení výstavby dopravní infrastruktury*. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-793-5.

KINCL, Jaromír, URFUS, Valentin a SKŘEJPEK, Michal. *Římské právo*. Vyd. 2., dopl. a přeprac., v nakl. C. H. Beck vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 1995. Beckovy právnické učebnice. ISBN 80-7179-031-1.

KLIKOVÁ, Alena. *Stavební právo: praktická příručka*. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-764-5.

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 2 sv. ISBN 978-80-7380-140-3.

KOCOUREK, Tomáš. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-10-6.

KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů.* 6. vydání. Praha: Leges, 2018. 978-80-7502-123-6.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. Vydání první. V Praze: C. H. Beck, 2019, Právnické učebnice., ISBN 978-80-7400-727-9.

MADAR, Z. a kol. *Slovník českého práva*. 2. rozšíř. a podst. přeprac. vyd. podle stavu k 1. 1. 1999. Praha. Linde, 1999. ISBN 80-7201-150-2.

MIKO, Ladislav a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2007. xvii, 590 s. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7179-585-8.

MORÁVEK, Jiří., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-477-3.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2. díl, Práva a svobody. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-391-2.

PETR, Bohuslav. *Nabývání vlastnictví originárním způsobem*. Vyd. 1. V Praze: C. H. Beck, 2011. xiv, Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-332-5.

POMAHAČ, Richard, Martin KOPECKÝ, Lenka PÍTROVÁ, Helena PRÁŠKOVÁ a Josef STAŠA. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7552-938-1.

POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-7400-598-5.

POTĚŠIL, Lukáš, ROZTOČIL, Aleš, HRŮŠOVÁ, Klára, LACHMANN, Martin. *Stavební zákon – komentář. 5. vydání*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.

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

PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon. Správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002, str. 579, ISBN 80-7208-314-7.

PRŮCHOVÁ, Ivana a CHYBA, Jaroslav. *Omezení vlastnického práva k pozemku z důvodu obecného zájmu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. sv. 217. ISBN 80-210-1959-X.

SERAFÍN, Petr a SLÁČAL, Josef. *Ochranná a bezpečnostní pásma ve výstavbě: metodická pomůcka k činnosti autorizovaných osob*. 1. vyd. Praha: Pro Českou komoru autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě vydává Informační centrum ČKAIT, 2009. 115 s. Metodické pomůcky k činnosti autorizovaných osob; MP 8. ISBN 978-80-87093-96-2.

SPÁČIL, J. a kol., *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář.* 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-499-5.

STAŠA, J. *Verejná správa: Základné práva a slobody*. Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. ISBN: 978-83-7490-906-8

STAŠA, Josef. *Úvod do českého správního práva*. 3. upr. vyd. Praha: Vydavatelství PA ČR, 1998. ISBN 80-85981-79-3.

STEJSKAL, Vojtěch. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-229-0.

TRUNEČEK, Jaroslav. *Věcná břemena s veřejnoprávním prvkem*. Praha: Leges, 2010. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87212-37-0.

UBHI, Navjit, DENYER-GREEN, Barry. *Law of commons and of town and village greens*. Bristol: Jordan publishing limited, 2004.

VEČEŘA, J. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek III. (§ 976 až 1474)*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení).* 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1.

VLACHOVÁ, Barbora. *Zákon o vyvlastnění*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-7400-036-2.

VOMÁČKA, Vojtěch, Jaroslav KNOTEK, Michaela KONEČNÁ, Jakub HANÁK, Filip DIENSTBIER a Ivana PRŮCHOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. *Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-675-3.

WAGNEROVÁ, Eliška. et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2012, ISBN 978-80-7357-750-6.

Základné práva a slobody. Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. ISBN 978-83-7490-906-8.

Odborné publikace a články

BALOUNOVÁ, Jana, et al. *Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva*. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2020, 66.2: 65-77.

BALOUNOVÁ, Jana. *Veřejné užívání versus shromažďovací právo*. Právní rozhledy. 2019, 2019 (13-14).

COUFALÍK, Petr. *Omezení vlastnického práva ochrannými pásmy a územními plány v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu*. Právní rozhledy, 2016, č. 13-14, s. 474-48 R.

DOŘIČÁK, Lukáš. *Několik teoretických poznámek k vymezení vlastnického práva* [online]. 8. 11. 2017 [cit. 2020-07-07].

Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/nekolik-teoretickych-poznamek-k-vymezeni-vlastnickeho-prava-106616.html

HANDRLICA, J. *Věcné břemeno a ochranné pásmo v energetickém zákoně*. Právní rozhledy, 2014, č. 21, s. 731 a násl.

KLUSÁK, M. *Omezení vlastnického práva z důvodů ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů*. České právo životního prostředí. 2005, (1), 3-80.

KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem* [online]. In: [cit. 2021-03-15].
Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf

KŘÍŽOVÁ, Jana a Jindřiška SYLLOVÁ. *Veřejný zájem – pojem a jeho použití ve správním právu*. Parlamentní institut, duben 2016.

MÁCHA, Aleš. *Souhlas vlastníka se vznikem veřejného prostranství a rozhodování o jeho existenci*. Právní rozhledy, 2020, č. 11, s. 409-413

MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva*. Právní rozhledy. 2015, 2015(10), 11.

MÁCHA, Aleš., Vícha, O. *Ochrana a veřejné užívání ovzduší*. Správní právo. 2020, č. 2., s. 65-91.

PYTELA, David. *Povinnost umožnit zřídit na své nemovitosti věcné břemeno*. Advokátní kancelář Olomouc [online]. [cit. 2021-03-19]. Dostupné z: https://akpytela.cz/clanky/articles/povinnost-umoznit-zridit-na-sve-nemovitosti-vecne-bremeno/

Slovník územního rozvoje [online]. In: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2016 [cit. 2021-03-16]. Dostupné z: http://www.uur.cz/slovnik2/slovnik-ur-20160307.pdf

ŠMÍDOVÁ, L. *Výjimky ze základní územní ochrany zvláště chráněných území*. Ochrana přírody. 2010, č. 3, s. 16.

Vyvlastnění. Frank Bold [online]. [cit. 2021-17-02]
Dostupné z: https://frankbold.org/poradna/spravnirizeni/spravnirizeni/vyvlastneni/rada/vyvlastneni.

Akademické práce

BALOUNOVÁ, Jana. *Institut veřejného užívání se zaměřením na jeho uplatňování v plzeňském centrálním obvodě ve střetu s právem shromažďovacím a právem petičním*. Praha, 2016. Rigorózní práce. Univerzita Karlova. Vedoucí práce prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

BALOUNOVÁ, Jana. *Instituty správního práva omezující vlastnické právo*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova. Vedoucí práce prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

HOSTOVSKÁ, H. *Vyvlastnění*. Praha, 2020. Disertační práce. Univerzita Karlova.

Právní předpisy

Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, sněmovní tisk č. 362.

Sdělení č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

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

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

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči.

Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 184/2006 Sb., zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

Zákon č. 20/1987 Sb., zákon o státní památkové péči.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích.

Zákon č. 44/1988 Sb., zákon o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

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

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

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

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Soudní judikatura

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 9. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 50/03

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 25/04

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 268/06.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II ÚS 268/06

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. IV.ÚS 1735/07

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 1135/14

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 1904/14.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. 33 Odo 1253/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 3010/2011

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. 22 Cdo 367/2012

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 23. 10. 2013, sp zn. 22 Cdo 3188/2012

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 25 Cdo 4408/2013

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 29. 4. 2014, sp. zn. 22 Cdo 3877/2012

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 3. 2016, sp. zn. 22 Cdo 1022/2014

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 6 As 11/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 22. 4. 2011, sp. zn. 5 Ao 2/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 2. 5. 2012, sp. zn. 1 As 32/2012

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 24. 10 2007, sp. zn. 1 Ao 2/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 26. 10. 2006, sp. zn. 2 As 8/2006

Stanovisko pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 17. 2. 2009, č. j. Konf 10/2008-15

Usnesení Ústavního soudu ČSFR ze dne 9. 6. 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92

Usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 8. 11. 2000, sp. zn. II. ÚS 427/2000

Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009

Usnesení Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 4 As 47/2003.