

VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ, *TERRA INCOGNITA*

Karel Černín*

Abstrakt: Autor se zabývá veřejným prostranstvím jako právním fenoménem. Uvádí, že je nedostatečně pokrytý jak platnou právní úpravou, tak i odbornou literaturou. Má-li ovšem právní doktrína nabídnout v budoucnu koherentní odpovědi na řadu komplikovaných právních otázek, které se s veřejnými prostranstvími pojí, musí si nejprve ujasnit, co všechno vlastně spadá pod tento pojem. Autor proto v první části článku analyzuje platnou právní úpravu. Ve druhé se pak zaměřuje na otázku, za jakých okolností lze prohlásit za veřejné prostranství pozemek osoby soukromého práva. Za tímto účelem osvětluje, jaká jsou východiska judikatury týkající se deklarace veřejných cest na soukromých pozemcích. Na základě faktu, že pozemní komunikace jsou podmnožinou veřejných prostranství, pak dovozuje, že lze využít teoretické koncepty, které judikatura k veřejným cestám nabízí, a přiměřeně je aplikovat též na ostatní veřejná prostranství. Ve třetí části pak autor podrobuje kritice judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu v soudních sporech týkajících se vydání bezdůvodného obohacení za užívání pozemku jako veřejného prostranství. Svou kritiku staví na předchozím teoretickém rozboru pojmu veřejného prostranství a jeho znaků, které dovedl z judikatury, zejména veřejného věnování a nutné (sídelní) potřeby.

Klíčová slova: veřejné prostranství, pozemní komunikace

1. VEŘEJNÁ PROSTRANSTVÍ JAKO FENOMÉN SOUČASNOSTI

Velká mezinárodní studie OSN z roku 2013 ukázala, že rozsah a kvalita veřejného prostoru v řadě světových metropolí je nedostačující. Tento závěr se zdaleka netýká jen měst v rozvojových zemích, ale i Severní Ameriky a Evropy.¹ Charta veřejného prostoru přijatá na mezinárodní konferenci Bienále veřejného prostoru v témže roce² označuje za překážky pro tvorbu, správu a užívání kvalitního veřejného prostoru nejen nedostatek vize a finančních prostředků na straně veřejné správy, ale i fakt, že městský sociální prostor se stává zbožím určeným jen pro vybranou klientelu a že jeho uživatelé z řad veřejnosti postrádají jasná pravidla, jsou dezorientováni a snižuje se jejich ochota hlásit se o svá práva. Zahraniční odborná literatura označuje tyto jevy, které vedou k vytváření „pseudoveřejného prostoru“ – a to nejen fyzického, ale též virtuálního – za alarmující.³

Je zcela přirozené, že při omezeném množství veřejných prostředků hledá veřejná moc cesty, jak zapojit do tvorby, údržby a zlepšování veřejného prostoru soukromé subjekty. Veřejné prostory se ale ve vlastnictví nebo péči osob soukromého práva nacházejí mnohdy i z historických důvodů. Prolínání individuálních a veřejných zájmů vede pak k řadě konfliktů – právo vlastnické se zde střetává zejména se svobodou pohybu a projevu.⁴ Je proto jak v zájmu vlastníků, jejichž majetek naplňuje veřejné potřeby, tak i uživatelů veřejných prostor, aby tyto střety byly právem rozpoznány, popsány a řešeny.

* Mgr. Karel Černín, asistent soudce Nejvyššího správního soudu a doktorand na katedře správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. E-mail: karel.cernin@nssoud.cz.

¹ CRISPI, G. The Law of Public Spaces. In: *Future of Places* [online]. 19. 6. 2015 [2016-06-10]. Dostupné z: <<http://www.sustasis.net/Crispi.docx>>.

² Charter of Public Space. In: *Biennale Spazio Pubblico* [online]. 9. 9. 2013 [2016-06-10]. Dostupné z: <http://www.biennalespaziopubblico.it/wp-content/uploads/2013/11/CHARTER-OF-PUBLIC-SPACE_June-2013_pdf-.pdf>.

³ MAC SÍTHIGH, D. Virtual walls The law of pseudo-public spaces. *International Journal of Law in Context*. 2012, Vol. 8, iss. 3, s. 394.

Jedná se přitom o problematiku poměrně mladou. Vlnu odborného zájmu o veřejné prostory v soukromém vlastnictví (tzv. POPS – *privately owned public spaces*) vzbudila v roce 2000 rozsáhlá studie harvardského profesora Kaydena, který analyzoval zkušenosti města New York s tímto fenoménem.⁵ V New Yorku je počet veřejných prostorů v soukromém vlastnictví mimořádně vysoký, protože v roce 1961 město zavedlo specifickou územně plánovací pobídku. Investor, který se zavázal vytvořit v plánované budově či na svém pozemku veřejný prostor v určitém rozsahu, získal výměnou možnost postavit budovu o určitý počet pater vyšší, než by jinak připouštěly příslušné regulativy. Profesor Kayden s pomocí newyorského odboru územního plánování analyzoval kvalitu takto vzniklých prostorů (zejména z hlediska urbanistického) od roku 1961 až do současnosti. Řada z nich představu o dobrém veřejném prostoru nenaplnuje – některé jsou ve skutečnosti zabrány pro komerční účely, u jiných dochází ke svévolnému vylučování určitých skupin potenciálních uživatelů. Řada veřejných prostor není udržována buď vůbec, nebo nedostatečně, takže trávit zde čas není pro veřejnost atraktivní.⁶

Určité problémy týkající se střetu soukromého a obecného zájmu ve veřejném prostoru zaznamenává i Česká republika. Svědčí o tom řada soudních sporů, v nichž vlastníci pozemků pod veřejnými prostranstvími žalují (převážně úspěšně) obce, aby jim vydaly bezdůvodné obohacení za užívání jejich pozemku bez právního důvodu.⁷ Zavádění systémů péče o veřejná prostranství komplikuje roztržité judikatura týkající se údržby zeleně na veřejných prostranstvích, odklizení sněhu a z toho vyplývající odpovědnosti za vzniklé škody.⁸ Nedostatečná právní úprava způsobuje, že regulace využití veřejného prostoru jednotlivci pro jejich soukromé potřeby na úkor veřejnosti (tzv. zvláštní užívání) probíhá ze strany obcí buď živelně bez pevných pravidel, nebo se omezuje jen na výběr odpovídajícího místního poplatku.⁹ Obce v praxi tápou i v tom, jak vlastně nová veřejná prostranství vytvářet a do jaké míry lze k tomu využít stávající nástroje územního plánování.¹⁰ Tím více je s podivem, že v současné době není na dané téma k dispozici nejen žádná monografie, ba dokonce ani odborný článek, který by se právní úpravě veřejného prostoru a její interpretaci systematicky věnoval.¹¹

Jsem přesvědčen, že má-li právní doktrína hledat a nalézat koherentní odpovědi na výše popsané komplikované právní otázky, musí si nejprve ujasnit, co všechno vlastně spadá pod pojem veřejného prostoru, respektive veřejného prostranství. Zejména situace, kdy se údajné veřejné prostranství nachází na soukromém pozemku, představuje prubířský kámen. Právě zde je možno tříbit názory na problematiku toho, jak veřejné prostranství vzniká, co jsou jeho definiční znaky, za jakých podmínek trvá a v jakém rozsahu může

⁴ Ibidem.

⁵ KAYDEN, J. S. *Privately Owned Public Space: The New York City Experience*. New York: John Wiley, 2000.

⁶ Srov. MAC SÍTHIGH, D. Virtual walls The law of pseudo-public spaces. *International Journal of Law in Context*. 2012, vol. 8, iss. 3, s. 394.

⁷ MÁCHA, A. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*. 2015, č. 10, s. 363.

⁸ MAZÁNEK, D. K problematice péče o vegetaci v průjezdním úseku silnice či dálnice a odpovědnosti za škodu způsobenou touto vegetací. *Právní rozhledy*. 2014, č. 22, s. 785.

⁹ VÍT, O. Zpoplatnění veřejného prostranství. *Právní rádce*. 2008, č. 8, s. 41.

¹⁰ VACEK, L. Veřejná prostranství a jejich plánování. In: *Urbanismus a územní rozvoj 2013*. 2013, roč. XVI, č. 5, s. 66.

¹¹ Určitý náznak představuje pouze DAVID, O. – ZACHARLÁŠ, J. K problémům poplatků za užívání veřejného prostranství. *Právník*. 1998, roč. 137, č. 2, s. 161.

jeho existence legitimně omezit dispozici vlastníka s jeho věcí. V tomto článku proto předkládám pokus o ucelený náhled na pojem veřejného prostranství v českém právu. Mým záměrem je nalézt definiční znaky veřejného prostranství, což činím pomocí přiměřené aplikace judikatury Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu z oblasti pozemních komunikací (neboť ty jsou jedním ze subtypů veřejného prostranství). S ohledem na rozsah článku pak své teoretické závěry aplikuji na řešení pouze jediné z výše nastíněných právních otázek, a to na problém vydávání bezdůvodného obohacení za užívání veřejného prostranství obcemi, kde podrobuji kritice stávající směřování judikatury Nejvyššího a Ústavního soudu.

2. DEFINICE VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ V ČESKÉM PRÁVU

Veřejná prostranství patří k takzvaným veřejným statkům (dalšími veřejnými statky jsou například voda, krajina, les, ovzduší, některé druhy energií či kmitočtové spektrum).¹² Pro veřejné statky je typické, že slouží všem – všichni lidé je tedy mohou bezplatně užívat k obvyklým účelům, ke kterým jsou určeny. Toto obvyklé užívání se nazývá užíváním obecným. Naopak výlučné a mimořádné užívání představuje užívání zvláštní.¹³ Zvláštní užívání podléhá zpravidla právní regulaci a některé jeho druhy mohou být i zpoplatněny. Chce-li si tedy někdo například na veřejné cestě složit hromadu materiálu nebo hodlá svést tok řeky na turbínu své vodní elektrárny, bude k tomu potřebovat úřední povolení a zpravidla zaplatí též nějaký poplatek za takovýto zvláštní prospěch z veřejného statku.

Ústavní soud ke vztahu obecného a zvláštního užívání veřejných prostranství uvedl: „*Jednou z funkcí povinnosti platit poplatky za zvláštní užívání veřejného prostranství je zajistit prostřednictvím ekonomického tlaku obce, aby zvláštní, tj. nezbytně omezené a ostatní uživatele vylučující užívání veřejného prostranství, nebylo upřednostňováno nad užíváním obecným.*“¹⁴ Zvláštní užívání veřejného prostranství by tedy zřejmě nemělo být připuštěno automaticky ve všech případech. Z tohoto pohledu představuje mezeru v zákoně fakt, že zatímco u jiných veřejných statků je zpravidla stanoveno, který úřad povoluje jejich zvláštní užití, u veřejných prostranství taková úprava chybí. To je ovšem jen jeden z mnoha negativních důsledků faktu, že česká zákonná úprava veřejných prostranství je poměrně kusá. Jediná podskupina veřejných prostranství, která se těší regulaci poněkud detailnější, jsou pozemní komunikace neboli veřejné cesty. I v jejich případě však musela řada jejich podstatných znaků dotvořit judikatura, jak vyložím dále.

Jedinou zákonnou definici veřejného prostranství najdeme v § 34 obecního zřízení.¹⁵ Podle ní jsou veřejnými prostranstvími „*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*“.

¹² HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – WEYR, F. – LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého, svazek IV.* Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 624 (heslo: Statek veřejný); nověji HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 308 an.

¹³ HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – WEYR, F. – LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého, svazek II.* Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991 (heslo: Obecné užívání); nověji MÁCHA, A. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo.* 2015, roč. XLVIII, č. 4, s. 201 – zde rozlišovány veřejné a materiální statky.

¹⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.).

¹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Pokusím se nyní tuto definici určitým způsobem strukturovat: 1) Základním znakem veřejného prostranství je, že jde o prostor přístupný každému bez omezení, tj. sloužící obecnému užívání. V tomto ohledu není české právo nijak výjimečné, neboť i zahraniční právní úpravy považují přístup za stěžejní definiční znak veřejného prostoru.¹⁶ 2) Vlastnictví k tomuto dotčenému prostoru, respektive osoba vlastníka, zde nehraje žádnou roli. Veřejné prostranství může být i ve vlastnictví osoby soukromého práva. 3) Zákon uvádí příkladem výčet typických veřejných prostranství, z něhož můžeme dovodit, že půjde o otevřený prostor, zpravidla pod širým nebem (jak ostatně vyplývá již ze samotného slova „prostranství“), nikoliv o vnitřek stavby, dopravního prostředku apod.¹⁷ Veřejné prostranství z hlediska právního proto nelze zaměňovat s fyzicky uzavřeným, avšak přesto veřejně přístupným místem (mezi ně patří např. knihovny, galerie, hromadné dopravní prostředky apod.). Zastřešujícím pojmem pro otevřená a uzavřená veřejně přístupná místa je pojem „veřejný prostor“ užívaný i v zahraniční literatuře. Platí ovšem, že požadavek, aby veřejné prostranství mělo z prostorového hlediska otevřený charakter, se týká zejména možnosti volného přístupu uživatelů z řad veřejnosti. Zcela jistě tak budou veřejným prostranstvím např. i podloubí lemující náměstí, zastřešené neuzavřené tržnice, budky autobusových zastávek, podchody, veřejné pasáže apod.

Příklady v zákoně uvedené můžeme podle jejich hlavního (převažujícího) účelu rozdělit do následujících skupin: a) účel dopravní (ulice, chodníky), b) účel pobytu a sociální interakce (náměstí, tržiště), c) účel rekreační (veřejná zeleň, parky).¹⁸ Vedle těchto, v zákoně výslovně vyjmenovaných, veřejných prostranství mohou definici veřejného prostranství naplnit i jiné prostory, budou-li splňovat ostatní zákonné znaky. Příklady veřejných prostranství uvedené v § 34 obecního zřízení tedy nejsou vyčerpávající (existují i jiná veřejná prostranství, například otevřené prostory vlakových nádraží). Přesto má demonstrativní výčet v zákoně velký interpretační význam. Ústavní soud totiž dovořil, že slova „a další prostory přístupné bez omezení“ obsažená v § 34 zákona o obcích, je nutné vykládat tak, že „nejde o jakékoliv prostory, tj. jiné prostory, ale že jde o prostranství, mající obdobný charakter jako „náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň““. ¹⁹ Domnívám se, že oním „charakterem“ je nutno rozumět zejména povahu prostoru jakožto otevřeného, tudíž přístupného každému, a dále jeho převažující účel, jak jsem se jej pokusil vymezit výše.

Považuji za vhodné zdůraznit, že zákonný požadavek přístupnosti každému bez omezení se vztahuje na veškerá veřejná prostranství, tj. na prostranství v zákoně vyjmenovaná i na tzv. „další prostory“. Jestliže byl tedy např. vstup do zámeckého parku odjakživa zpoplatněn, nebude se jednat o veřejné prostranství, ačkoliv jde o park, tedy o typ veřejného prostranství, který zákon jako veřejné prostranství výslovně zmiňuje. Naopak, neoplocené a veřejností užívané dětské hřiště bude veřejným prostranstvím, ačkoliv zákono-

¹⁶ CRISPI, G. The Law of Public Spaces. In: *Future of Places* [online]. 19. 6. 2015 [2016-06-10]. Dostupné z: <<http://www.sustasis.net/Crispi.docx>>. Srov. též čl. 43 výše citované Charty veřejného prostoru, který hovoří dokonce o „právu na přístup a užívání“.

¹⁷ Srov. k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 1. 2008, sp. zn. 30 Cdo 320/2007, byt zde zároveň chyběl znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním, o němž pojednám níže.

¹⁸ Výše citovaná Charta veřejného prostoru nabízí ve svém čl. 13 poněkud odlišné dělení, a to na veřejné prostory převážně funkčního charakteru (např. sloužící dopravě), veřejné prostory sloužící k individuálnímu využití a prostory se smíšenou funkcí sloužící zejména ke shromažďování a sociální interakci většího množství osob.

¹⁹ Výše citovaný náleze sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

dárce tento typ prostoru mezi příklady veřejných prostranství uvedené v § 34 obecního zřízení nezahrnul. Podmínka přístupnosti bez omezení přitom znamená, že přístup není závislý na splnění žádných podmínek (například na zaplacení vstupného či prokázání návštěvy určitého objektu). Poněkud spornější je otázka, zda může být přístup omezen časově. Podle mého názoru fakt, že se park či tržiště ve vlastnictví obce na noc zavírají, není na překážku tomu, aby mohly být považovány za veřejné prostranství. Obezřetněji je však třeba přistupovat k časově omezenému užívání v případech, kdy se sporné veřejné prostranství nachází na pozemku fyzické či právnické osoby. Zde je třeba pečlivě vážit, zda omezením přístupu, byť jen částečným, není zpochybněna vůle dané osoby věnovat svůj pozemek beze zbytku k naplňování veřejného účelu (tedy tzv. veřejné věnování, o němž podrobněji pojednám dále).

Více již ze stručné zákonné definice veřejného prostranství vyčíst nelze. Ku pomoci nám nebudou ani další právní předpisy, v nichž se pojem „veřejné prostranství“ zmiňuje. Tak např. zákon o místních poplatcích opravňuje obec ke stanovení místního poplatku za některé druhy zvláštního užívání veřejných prostranství, ohledně pojmu „veřejné prostranství“ se však odvolává v poznámce pod čarou na výše citovanou definici obsaženou v zákoně o obcích.²⁰ Žádnou zvláštní definici neobsahuje ani zákon o přestupcích. Z textu ustanovení, které stíhá znečištění,²¹ respektive poškození či neoprávněný zábor některých veřejných prostor,²² můžeme pouze dovodit, že pojem „veřejné prostranství“ je třeba odlišovat od pojmů „veřejně přístupný objekt“ (půjde typicky o veřejnou budovu, jako je např. knihovna) a „veřejně prospěšné zařízení“ (může se jednat např. o veřejné osvětlení²³ či o uzavřený areál čistírny odpadních vod). Zákon o přestupcích dále umožňuje sankcionovat vlastníka nemovitosti, který klade odpor při umístování tabulky označující veřejné prostranství nebo umístí v její blízkosti jiný nápis,²⁴ případně kohokoliv, kdo takovou tabulku poškodí, odstraní nebo zakryje.²⁵ To, že zákon o přestupcích v těchto ustanoveních odlišuje „ulice“ a „jiná veřejná prostranství“ nemá však z definičního hlediska žádný význam. Stavební zákon řadí veřejná prostranství společně s dopravní a technickou infrastrukturou a občanským vybavením k tzv. veřejné infrastruktuře.²⁶ Je tedy zřejmé, že tento zákon chápe pojem veřejného prostranství úžeji než obecní zřízení, neboť pozemní komunikace (k nimž typicky náleží ulice, chodníky a přinejmenším zčásti též náměstí a tržiště) zařazuje mezi dopravní infrastrukturu, takže veřejná prostranství tak tvoří pouze jakousi „zbytkovou“ kategorii veřejně přístupných ploch. Okrajově se o veřejném prostranství zmiňuje též autorský zákon,²⁷ ovšem bez většího významu pro studovanou materii.

Přesto se nelze spokojit jen s textem zákonné definice veřejného prostranství v obecním zřízení. Vždyť Ústavní soud upozorňuje, že „*prostor, splňující zákonné znaky veřej-*

²⁰ § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ § 47 odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

²² § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

²³ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. října 2012, č. j. 3 Tdo 1215/2012-34.

²⁴ § 47b odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ § 47b odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ § 33 odst. 1 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

*něho prostranství, je veřejným prostranstvím ex lege (tedy ze zákona). Příslušná obecně závazná vyhláška obce zakládající zpoplatnění vymezených veřejných prostranství tak jen deklaruje již existující stav.*²⁸ Již naplněním výše popsanych definičních znaků tedy má vzniknout veřejné prostranství, a to dokonce i na „soukromém“ pozemku, se všemi důsledky z toho plynoucími. Jak by se ale takovéto omezení vlastnického práva bez jakékoli náhrady slučovalo s imperativem čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod? Je zřejmé, že přinejmenším v případě těch veřejných prostranství, jež se nacházejí ve vlastnictví osob soukromého práva, musíme pátrat po dalších znacích, které by nám pomohly vymezit ústavně konformní podmínky pro vznik a trvání takovýchto veřejných prostranství.

3. ZNAKY VEŘEJNÉHO PROSTRANSTVÍ NA SOUKROMÉM POZEMKU

Veřejné prostranství, jak jsem výše uvedl, vzniká splněním zákonných znaků a jakýkoliv správní akt či obecní předpis pak již pouze deklaruje existující právní stav. Definiční znaky uvedené v § 34 obecního zřízení však mohou být podle mého názoru postačující pouze pro deklaraci veřejného prostranství na pozemku ve vlastnictví subjektu veřejného práva. Veřejnoprávní korporace vlastní svůj majetek v první řadě proto, aby sytily veřejné potřeby a naplňovaly obecné blaho, z čehož lze dovodit i určitá omezení ve volné dispozici s tímto majetkem.²⁹ Otázka zní, zda i u veřejných prostranství na pozemcích ve vlastnictví osob soukromého práva (dále o nich budu hovořit také jako o „soukromých pozemcích“) vystačíme se znaky obsaženými v zákoně. Výše už jsem naznačil, že nikoliv. Vede mě k tomu vývoj v oblasti pozemních komunikací, které představují podmnožinu veřejných prostranství,³⁰ ovšem s vlastní, podrobnější právní úpravou obsaženou v zákoně o pozemních komunikacích.³¹ V následujících odstavcích proto stručně shrnu soudní judikaturu z oblasti veřejných cest, která zároveň poslouží jako odrazový můstek pro další úvahy o veřejných prostranstvích obecně.

3.1 Zákonné znaky

Pozemní komunikace se dělí do čtyř kategorií – dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Zatímco dálnice, silnice a místní komunikace musí být ze zákona jedině ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (státu, kraje, obce), účelová komunikace může vzniknout i na pozemku jiné právnické či fyzické osoby.³² Jedná se tedy o specifické veřejné prostranství na soukromém pozemku, a právě proto může být soudní judikatura k účelovým komunikacím pro analýzu veřejných prostranství zajímavá, stejně jako stanoviska veřejného ochránce práv z této oblasti. V případech účelové komunikace požadují tyto vysoké státní autority, aby šlo o reálnou dopravní cestu, tj. o dopravní kori-

²⁸ Výše citovaný náleží sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

²⁹ Pro podrobnější argumentaci srov. ČERNÍN, K. – SLOVÁČEK, D. Obrana proti nesouhlasnému stanovisku obce jako vlastníka infrastruktury. *Bulletin advokacie*. 2010, roč. 2010, č. 6, s. 43.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2005, č. j. 5 As 49/2004-77, č. 774/2006 Sb. NSS; nověji rozsudek téhož soudu ze dne 26. 11. 2010, č. j. 2 As 49/2010-46.

³¹ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

³² § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

dor patrný v terénu (nikoliv např. o cestu fakticky zaniklou a vyšlou z užívání, která již existuje jen ve starých mapách) a aby plnila zákonem vymezený dopravní účel (dopravní spojení nemovitostí nebo obhospodařování lesních či zemědělských pozemků).³³ Tyto definiční znaky lze opřít o § 2 a § 7 zákona o pozemních komunikacích.

U veřejných prostranství v obecné rovině můžeme podobné požadavky dovodit z definice veřejných prostranství v § 34 obecního zřízení. Z ní vyplývá, že musí jít o existující otevřené prostranství (nikoliv dávno vyšlé z užívání, legálně uzavřené či zastavěné budovou apod.). Taktéž úloha takového prostranství, tedy množina možných účelů, k jakým má sloužit, je do určité míry vymezena demonstrativním výčtem veřejných prostranství v citovaném ustanovení, jak jsem ukázal výše.

Vedle znaků vyplývajících ze zákona však judikatura u účelových komunikací dovodila další dva znaky, které přímo v zákoně vyjádřeny nejsou, avšak bez nich by se existence veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku dostávala do rozporu s Ústavou, respektive s Listinou základních práv a svobod. Těmito znaky jsou souhlas vlastníka s užíváním jeho pozemku veřejností pro dopravní účely a dále nutná komunikační potřeba, tedy nezbytnost dané cesty pro dopravní dostupnost konkrétních nemovitostí či pro obhospodařování konkrétních zemědělských či lesních pozemků.³⁴

3.2 Souhlas vlastníka s obecným užíváním

Zastavme se nejprve u souhlasu vlastníka pozemku s jeho užíváním veřejností jako cesty. O tomto znaku se v odborné literatuře³⁵ a judikatuře³⁶ hovoří též jako o veřejném věnování, respektive věnování pro veřejné účely, věnování komunikační potřebě, věnování obecnému užívání apod. Soudobá soudní judikatura převzala tento znak z nauky a judikatury z dob první republiky. Ústavní soud dovodil nezbytnost jeho zkoumání z čl. 11 odst. 4 Listiny, podle něhož je možné nuceně omezit vlastnické právo jedině ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Protože zákon o pozemních komunikacích neupravuje jakoukoliv kompenzaci, která by se vlastníkovi pozemku vyplácela za to, že pozemek nebo jeho část slouží jako veřejná cesta, je zřejmé, že veřejnou cestu je možno na pozemku vyhlásit jedině za podmínky, že nejde o nucené, nýbrž dobrovolné omezení vlastnického práva, s nímž vlastník při vzniku účelové komunikace souhlasil.³⁷

U veřejných prostranství v obecném smyslu popsany znak dokonce přímo vyplývá ze zákona, jelikož § 34 obecního zřízení hovoří o „*prostorech přístupných každému bez omezení, tedy sloužících obecnému užívání*“. Můžeme tedy vcelku s jistotou předvídat,

³³ Srov. např. stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 8. 6. 2009, sp. zn. 6669/2008/VOP/DS, publikované ve sborníku *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. rozšířené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 36, [2016-06-10]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Verejne_cesty-II.pdf>.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2008 č. j. 6 As 80/2006-105.

³⁵ HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – WEYR, F. – LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého, svazek II*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 991 (heslo: Obecné užívání); nověji SLOVÁČEK, D. *Veřejně přístupná účelová komunikace. Právní rozhledy*. 2013, č. 13–14, s. 462.

³⁶ Z početné starší judikatury srov. např. nález Nejvyššího správního soudu Československé republiky ze dne 23. listopadu 1921, sp. zn. 15637/21 (Boh. A 1029/21); nověji rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, č. j. 5 As 36/2010-204, č. 2390/2011 Sb. NSS.

³⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 2/48 SbNU 9).

že judikatura k této otázce vztahující se k účelovým komunikacím bude využitelná i pro ostatní veřejná prostranství na soukromém pozemku. O tom svědčí i toto vyjádření Ústavního soudu: „S ohledem na jistou archaičnost institutu obecného užívání lze konstatovat, že vznikalo zpravidla obyčejovým způsobem, tj. dlouhodobým užíváním určitého materiálního statku. V tomto směru se lze do jisté míry spolehnout, pokud jde o veřejná prostranství, na historickou paměť obyvatel obcí, kteří mají zpravidla zafixováno užívání těchto statků, od nepaměti, což se týká i eventuálních soukromých vlastníků těchto statků, kteří svým postojem dávali najevo souhlas s tímto obecným užíváním, tedy že daný prostor, jimi vlastněný, za veřejné prostranství považují. Pokud jde o postavení vlastníka, starší teorie vycházela z „domněnky věnování“, tj. že např. veřejná cesta je věnována vlastníkem obecnému užívání a nemůže mu (tedy obecnému užívání) být odňata soukromoprávní dispozicí vlastnickou.“³⁸ V jiném nálezu se Ústavní soud vyjádřil takto: „Dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění³⁹ záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.“⁴⁰ Budu se proto nyní podrobněji věnovat judikatuře k souhlasu vlastníka s obecným užíváním účelových komunikací, neboť ji lze podle mého mínění přiměřeně vztáhnout i na vznik ostatních veřejných prostranství.

Souhlas vlastníka s obecným užíváním jeho pozemku pro dopravní účely může mít různé formy. O ryzím věnování pozemku veřejnosti můžeme hovořit tam, kde jej vlastník určí k naplňování veřejného účelu výslovně, ať již písemně, nebo ústně. K tomu však v soudobé praxi dochází jen zřídka. Soudy proto z praktických důvodů dovozují, že souhlas s obecným užíváním může dát vlastník cesty i mlčky, neboli konkludentně.⁴¹ K udělení konkludentního souhlasu postačuje pouhá nečinnost. Jestliže vlastník po dostatečně dlouhou dobu toleruje užívání svého pozemku veřejností a nic zjevného proti tomu nečiní, pak se má za to, že se vznikem veřejné cesty na svém pozemku souhlasí.

Potíž při posuzování tichého (konkludentního) souhlasu spočívá v tom, že skutečnou vůli vlastníka neznáme a snažíme se ji dovodit z jeho jednání, respektive nekonání. Vzhledem k tomu, že úřady i soudy se k řešení případu zpravidla dostávají po vypuknutí sporu, tak je zřejmé, že z aktuální vůle vlastníka vycházet nelze – i vlastník, který se vznikem veřejné cesty souhlasil, může v době rozhodování vyjadřovat kategorický nesouhlas s jejím (dalším) veřejným užíváním; tento pozdní nesouhlas však již pro vznik veřejné cesty není podstatný. Nezbyvá tedy, než vrátit se při dokazování do minulosti, kdy byla veřejná cesta zřízena nebo kdy začala samovolně vznikat. Z praktických důvodů proto správní soudy vytvořily teorii tzv. kvalifikovaného nesouhlasu, z níž vyplývá, že pokud určitý pozemek začíná užívat jako cestu veřejnost a vlastník nesouhlasí s tímto stavem, pak musí dát svůj nesouhlas najevo aktivně.⁴² Pro názornost uvedme, že abychom mohli hovořit o kvalifikovaném nesouhlasu, kterým vlastník vyloučil vznik veřejné cesty, měl by vlastník pozemku v době, kdy začíná docházet k jeho užívání ze strany veřejnosti,

³⁸ Výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

³⁹ Rozuměj zpřístupnění veřejnosti.

⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03.

⁴¹ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2167/2005.

⁴² Zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, publikovaný pod č. 2028/2010 Sb. NSS.

pozemek například oplotit, umístit na něj ceduli zakazující vstup nebo z něj alespoň ústně uživatele cesty opakovaně vykazovat.

Doktrínu kvalifikovaného nesouhlasu nicméně nelze zneužívat k prosazování vzniku veřejných cest tam, kde vlastník vůbec neměl důvod nějaký nesouhlas vyjadřovat. Jinými slovy, k tomu, aby veřejná cesta vznikla na základě konkludentního souhlasu, musí ji veřejnost reálně užívat, nepostačuje pouhá teoretická možnost veřejného užívání. Nestačí tedy jen to, že vlastník svůj pozemek neoplotí a ponechá jej volně přístupný.⁴³ Pokud vlastník neměl důvod vstup na svůj pozemek nijak omezovat, neboť jej kromě vlastníka buď neužíval k dopravním účelům nikdo další – případně jej užívaly pouze osoby, které tak činily na základě soukromého práva (např. osoby oprávněné z věcného břemene) – pak samotný fakt, že pozemek není nijak uzavřen, nezakládá souhlas vlastníka s jeho obecným užíváním. V pochybnostech o existenci souhlasu je třeba vždy rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku, tedy mít za to, že k věnování pro veřejné účely nedošlo.⁴⁴

Judikatura neposkytuje přesnou odpověď na otázku, po jak dlouhou dobu musí stav tiše trpěného obecného užívání cesty trvat, aby došlo k udělení tichého souhlasu vlastníka se vznikem veřejné cesty. Vždy je třeba zohlednit okolnosti konkrétního případu, zejména zda vlastník o obecném užívání věděl nebo mohl vědět a zda mu nějaká objektivní překážka bránila v tom, aby včas zakročil. Stejná doba může být v jednom případě pro vznik konkludentního souhlasu postačující, a v jiném nikoliv. Pro názornost uvádím, že například každodenní užívání cesty vedoucí kolem rodinného domu vlastníka této cesty veřejností, které bude trvat dva roky, může již postačovat k tomu, abychom konstatovali, že vlastník svou nečinností dal souhlas ke vzniku veřejné cesty. Avšak stejná doba dvou let nemusí postačovat k prohlášení za veřejnou cestu v případě, kdy jde o cestu vedoucí kolem rekreační chaty, jejíž postarší majitel ji ze zdravotních důvodů již dva roky nenavštívil a o postupně vzrůstajícím veřejném užívání svého pozemku se tak nemohl dozvědět. Jako základní orientační vodítko však uvádím alespoň tolik, že soudě podle dosavadní judikatury by se měla doba užívání cesty veřejností počítat spíše na roky než na měsíce, či dokonce týdny.

Dále je nutno poznamenat, že souhlas se vznikem účelové komunikace přechází z vlastníka na jeho právní nástupce. Z pravidla o přechodu souhlasu s obecným užíváním na právní nástupce vlastníka existuje jediná výjimka, a tou je nabytí pozemku v restituci.⁴⁵ Jinak ale platí, že jestliže určitá osoba prodá, daruje či jinak převede vlastnictví svého pozemku s platně vzniklou veřejnou cestou na jinou osobu (včetně přechodu vlastnického práva děděním), pak na nabyvatele přechází i povinnost strpět nadále právo obecného užívání této cesty, jako by sám dal souhlas s jejím vznikem. Doktrína o přechodu souhlasu z jednoho vlastníka na dalšího vede k tomu, že u některých účelových komunikací leží okamžik jejich zřízení či vzniku tak hluboko v minulosti, že lze hovořit o tom, že veřejná cesta existuje od nepaměti. Je-li tomu tak a zároveň cesta naplňuje ostatní znaky veřejně přístupné účelové komunikace (zejména uspokojuje nutnou komunikační potřebu), pak lze mít bez bližšího dokazování za to, že souhlas

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141.

⁴⁵ Výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06. Z následné judikatury Nejvyššího správního soudu nicméně vyplývá, že pokud restituent po nabytí pozemku dostatečně dlouhou dobu užívání svého pozemku veřejností trpí, pak dojde k (novému) veřejnému věnování.

původního vlastníka byl v minulosti udělen. Udělení souhlasu s obecným užíváním se tedy v takovém případě předpokládá (presumuje).⁴⁶

Nyní se dostáváme ke klíčové otázce, s čím přesně musí vlastník souhlasit. Abychom mohli hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, respektive bude užívat, kdokoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu (srov. § 2189 a násl. občanského zákoníku). Výprosa se veřejnému věnování podobá v tom, že může být udělena i mlčky. Její důsledky jsou však diametrálně odlišné – jedná se o institut soukromého práva, kdy vlastník z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání konkrétním osobám. Tento čin má však povahu pouhé laskavosti, která vlastníka do budoucna nijak nezavazuje a on může výprosu kdykoliv odvolat.⁴⁷ Naproti tomu souhlas s obecným užíváním pozemku k dopravním účelům je nevratný, a dokud veřejná cesta, která z něj vzešla, sama nezanikne, je vlastník pozemku i jeho právní nástupci povinen strpět užívání svého pozemku kýmkoliv. Posuzovat je třeba tuto otázku případ od případu. Rozlišovacím kritériem z hlediska uděleného souhlasu je přitom okruh osob, které pozemek užívaly či užívají a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku.

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

3.3 Nutná (sídelní) potřeba

Posledním znakem účelové komunikace je nutná komunikační potřeba. Dovodila její judikatura správních soudů, a to již v době první republiky, ačkoliv v zákoně nikdy výslovně obsažen nebyl. A proč jej musí úřady v případě sporu o existenci veřejné cesty na soukromém pozemku zkoumat? Důvodem je to, že ke vzniku účelové komunikace na pozemku právnických či fyzické osoby postačuje její tichý (konkludentní) souhlas, jak jsem vyložil výše. Aby tento souhlas zavazoval vlastníka a jeho právní nástupce i do budoucna, musí daná cesta představovat nezbytnou komunikační spojnici. Jinými slovy, pro určité pozemky to musí být buď jediné spojení, nebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby). Jestliže není ve hře naplnění nutné komunikační potřeby, pak není

⁴⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42, publikovaný pod č. 2826/2013 Sb.NSS.

⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001.

ani dost silný veřejný zájem na omezení vlastnického práva. Pokud by šlo o pouhou „cestu z pohodlí“, bez které se komunikační vztahy v dané lokalitě bez potíží obejdou, pak taková cesta může existovat pouze tak dlouho, dokud souhlas vlastníka s jejím užíváním trvá.

Ústavní soud k této problematice názorně říká: „*Existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.*“⁴⁸ Co se myslí těmi „jinými způsoby zajištění komunikačního spojení“? Především se u každé cesty ve vlastnictví fyzické či právnické osoby musí silniční správní úřad ptát, zda stejný účel nemůže naplnit jiná cesta, ideálně pak taková, která se nachází ve vlastnictví veřejnoprávní korporace (obce, kraje nebo státu). Jestliže například k určité skupině nemovitostí vede kromě sporné cesty ještě i místní komunikace (ve vlastnictví obce), pak zřejmě sporná cesta nutnou komunikační potřebu nenaplnuje.

Podrobnější rozbor posledního znaku veřejně přístupné účelové komunikace na tomto místě považuji za nadbytečný,⁴⁹ neboť nejprve je třeba si položit zásadní otázku. Musí tento znak naplňovat i jiná veřejná prostranství na soukromých pozemcích? A pokud ano, jsou toho vůbec schopna? Judikatura nám na tyto otázky odpověď nedává, neboť případ, kdy by žalobce zpochybňoval existenci stávajícího veřejného prostranství na pozemku fyzické či právnické osoby, se před nejvyšší soudní instancí dosud nedostal. Mohu tedy učinit pouhý kvalifikovaný odhad toho, jak by případné soudní posouzení mohlo dopadnout. Existují v zásadě tři hlavní způsoby, jak se lze k popsanému právnímu problému postavit.

První výkladová varianta spočívá v tom, že veřejné prostranství musí splňovat pouze podmínky uvedené v obecním zřízení. Žádná nezbytnost se tedy u veřejného prostranství nezkoumá, postačí pouze věnování obecnému užívání (dovozené zde ze zákonného textu). To znamená, že pokud vlastník jednou na svém pozemku veřejné prostranství zřídí, nemůže je zrušit, ledaže by samo přirozeným vývojem vyšlo z veřejného užívání. Domnívám se nicméně, že na takový výklad nemohou soudy přistoupit. Nutná komunikační potřeba je neodmyslitelným průvodcem a korektivem veřejného věnování a brání tomu, aby vlastník pozemku zůstal fakticky zbaven možnosti disponovat s věcí bez toho, že by to bylo nezbytné z hlediska veřejného zájmu. Obecné užívání veřejného prostranství přitom omezuje vlastníka pozemku na jeho vlastnickém právu stejně silně jako obecné užívání účelové komunikace. Proto lze těžko obhajovat model, ve kterém by se na zachování veřejného prostranství na soukromém pozemku uplatňovala mírnější kritéria než na existenci účelové komunikace.

Druhá výkladová varianta naopak říká, že veřejná prostranství žádnou nutnou potřebu naplňovat nemohou a nelze tedy nikdy obhájit jejich existenci na soukromém pozemku proti vůli jeho vlastníka. Znamená to, že veřejné prostranství by se na soukromém pozemku mohlo nacházet jen tak dlouho, dokud s tím vlastník bude souhlasit. Vlastník by tak mohl veřejné prostranství na svém pozemku kdykoliv svým projevem vůle zrušit.

Tuto výkladovou možnost již za zcela vyloučenou nepovažuji. Navštědčoval by jí například fakt, že stavební zákon umožňuje nuceně zbavit určitou osobu vlastnického práva

⁴⁸ Výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06.

⁴⁹ Odkazují zde na publikaci ČERNÍNOVÁ, M. – ČERNÍN, K. – TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 53–61.

pouze pro potřeby vybudování plánované dopravní nebo technické infrastruktury,⁵⁰ zatímco za účelem zřízení nového veřejného prostranství lze k pozemku nanejvýš zřídit předkupní právo.⁵¹ Jako by tu zákonodárce naznačoval, že zatímco dopravní potřeby je nutno vnímat jako urgentní a ospravedlňující autoritativní zásah státní moci do vlastnického práva jednotlivce, tak veřejná prostranství, jež slouží jiným než dopravním účelům, jsou jakýmsi luxusem, jehož zřízení lze odložit, až nazraje čas a bude dána vůle vlastníka zbavit se svého pozemku. Výše popsaný výklad by ale měl dalekosáhlé důsledky pro praxi a mohl by v konečném důsledku vést ke zmrzačení veřejného prostoru. Ten by se hypoteticky mohl postupem času scvrknout jen na pozemky ve vlastnictví veřejnoprávních korporací (státu, krajů a obcí) bez ohledu na to, zda dohromady tvoří funkční celek. Na paměti je přitom třeba mít, že veřejná prostranství vznikají často živelně a vytvářejí v průběhu času přirozený systém. Kterékoliv z nich, které ztratí napojení na ostatní veřejné prostory, samo logicky postupem času přestává být veřejným prostranstvím.

Z uvedených důvodů považuji za nejspřavedlivější a nejvíce životaschopnou variantu třetí. Ta vychází z toho, že podobně jako se zkoumá komunikační nutnost u účelových komunikací, musí se u ostatních veřejných prostranství na soukromých pozemcích zkoumat, zda jsou nezbytná, či nikoliv. Můžeme tento znak nazvat kupříkladu nutnou urbánní, sídelní či společenskou potřebou. Pokud by tedy chtěla veřejná moc zachovat veřejné prostranství na soukromém pozemku i proti vůli stávajícího vlastníka, musela by nejen prokázat, že došlo v minulosti k jeho věnování veřejnosti, ale také definovat, k naplňování jakého veřejného účelu je sporné veřejné prostranství v daném místě z hlediska potřeb celého sídla nezbytné a proč. Znamenalo by to, že oproti nutné komunikační potřebě účelových komunikací, která je vcelku snadno definovatelná jako „dostatečné dopravní spojení“, u ostatních veřejných prostranství na soukromých pozemcích by bylo třeba naplnit jejich „nutnou potřebu“ jiným, specifickým obsahem.

Z pohledu obcí, jež v tuto chvíli jen těžko mohou předvídat, která z výše načrtnutých výkladových variant se v budoucnu prosadí, se mi proto jeví jako vhodné, aby ve svých strategických dokumentech (územních plánech, regulačních plánech, územních studiích, generelech veřejné zeleně apod.) rozdělovaly svá veřejná prostranství na nezbytná a na postradatelná (případně je dále členily podle podrobnější hierarchie). Při analýze jednotlivých klíčových veřejných prostranství pro účely tvorby takovýchto strategických dokumentů by se měly vždy pokusit definovat při této příležitosti, v čem spočívá nezbytnost konkrétního veřejného prostranství pro sídlo jako celek, tj. jaká je pozice a význam daného veřejného prostranství v celé síti veřejných prostranství, jak širokému okruhu obyvatel slouží, jaké úlohy v daném místě plní, nakolik je mohou v případě nouze suplovat jiná veřejná prostranství, zda se v okolí vůbec nacházejí podobně využitelná veřejná prostranství a v jaké vzdálenosti apod. Tyto úvahy tak mohou mít obce již připraveny a odborně podloženy pro případ, že by o právní status určitého pozemku vznikl v budoucnu spor a došlo by ze strany soudů k aplikaci znaku nutné (sídelní) potřeby na ta veřejná prostranství, jež nespadají do podmnožiny pozemních komunikací.

⁵⁰ § 170 odst. 1 písm. a) ve spojení § 2 odst. 1 písm. k) bod 1. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ § 101 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

4. KOMPENZACE PRO VLASTNÍKY VEŘEJNÝCH PROSTRANSTVÍ

Je nepochybné, že existence veřejného prostranství jakožto veřejného statku vlastníka pozemku významně omezuje ve výkonu jeho vlastnického práva. Za normálních okolností má vlastník pozemku právo sám určovat, zda bude moci předmět jeho vlastnictví užívat ještě někdo další a pokud ano, v jakém rozsahu. Veřejný statek však může užívat obvyklým způsobem kdokoli a vlastník pozemku musí obecné užívání strpět, tj. nesmí mu svým konáním nijak bránit. Tato povinnost není sice v zákoně výslovně zakotvena, vyplývá však z povahy veřejného statku⁵² a bude tak zpravidla bránit vlastníkově, aby získal potřebná úřední povolení, bude-li chtít svůj pozemek zastavět, začít jej zemědělsky obdělávat apod.

V judikatuře se objevují dva pohledy na toto omezení: 1) Ústavní soud ve své judikatuře k pozemním komunikacím nahlíží na tuto situaci tak, že jde o dobrovolné omezení vlastnického práva, proto za ně žádná náhrada nepřísluší.⁵³ Vlastník tím, že svůj pozemek věnoval veřejnému užívání, se vzdal ze své vůle části svého vlastnického práva. Nejde proto o vyvlastnění a o kompenzaci nemůže být řeči. 2) Nejvyšší soud naproti tomu – ačkoliv z jeho judikatury vyplývá, že je s teorií veřejného věnování taktéž obeznámen a ztotožňuje se s ní – setrvale přiznává právo na vydání bezdůvodného obohacení žalobcům, kteří se dožadují kompenzace za omezení svého vlastnického práva existencí veřejného prostranství na svém pozemku.⁵⁴ Ještě překvapivější je, že povinnost vyplatit toto bezdůvodné obohacení (ve výši obvyklého nájmu) ukládá Nejvyšší soud vždy obci, na jejímž území se sporné veřejné prostranství nachází, a to s odůvodněním, že právě jí svědčí právo obecného užívání. Ústavní soud již ve více případech odmítl usnesením ústavní stížnost proti takovému rozhodnutí.⁵⁵

Tyto dva judikатурní přístupy jsou jen těžko propojitelné do jednoho smysluplného celku (ačkoliv se zdá, že Ústavní soud střídavě zastává oba). Nárok na vydání bezdůvodného obohacení vůči tomu, kdo má z cizího majetku prospěch dle občanského zákoníku, jak je traktováno v judikatuře Nejvyššího soudu, představuje podle mého názoru jen konkretizaci Listinou předpokládané náhrady za nucené omezení vlastnického práva veřejnou mocí dle čl. 11 Listiny. Na tu by ovšem vlastník v případě dobrovolného omezení vlastnického práva neměl mít nárok. Domnívám se proto, že v budoucnu bude muset jednoznačně převážit jeden nebo druhý přístup. Buď jde o trvalé věnování za účelem obecného užívání a tím je i do budoucna založen právní důvod pro užívání pozemku kýmkoliv (tudíž náhrada za ně nepřísluší, a to ani na začátku, ani v průběhu jeho existence), nebo se fakticky jedná o vyvlastnění a náhrada je od počátku podmínkou jeho legitimacy. Jinými slovy, judikatura nejvyšších soudních instancí ke vzniku účelových

⁵² U pozemních komunikací je výslovně zakotveno právo každého na jejich bezplatné obecné užívání (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) a tomuto právu pak nevyhnutelně odpovídá povinnost každého zdržet se zásahů do tohoto veřejného subjektivního práva. U veřejných prostranství výslovné zakotvení uvedeného práva chybí, což může být dalším argumentem pro druhou výše nastíněnou variantu, totiž že veřejná prostranství na soukromých pozemcích mohou existovat jen, dokud souhlas vlastníka pozemku s jejich zřízením trvá.

⁵³ Výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06.

⁵⁴ Zřejmě poprvé se tak stalo v rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 32 Odo 823/2003; následně např. v rozsudku téhož soudu ze dne 14. února 2006 sp. zn. 33 Odo 396/2004.

⁵⁵ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2004 sp. zn. III. ÚS 338/04 či ze dne 15. dubna 2010 sp. zn. II. ÚS 731/10.

komunikací na soukromých pozemcích je podle mě s judikaturou Nejvyššího soudu (a Ústavního soudu) týkající se bezdůvodného obohacení z užívání veřejných prostranství vzájemně neslučitelná.

Na základě výše provedené právní analýzy pojmu „veřejné prostranství“ pak osobně zastávám názor, že správný je přístup první. Věnování pozemku jako veřejného prostranství představuje dobrovolné omezení vlastnického práva, které pokrývá jak vznik, tak i trvání veřejného prostranství. Zárukou, že nepůjde o omezení protiústavní, by mělo být důsledné zkoumání otázky, zda k věnování daného pozemku obecnému užívání ze strany vlastníka skutečně došlo. Nutným korektivem je pak posouzení toho, zda sporné veřejné prostranství naplňuje nějakou nutnou sídelní potřebu v daném místě. Přiznávání jakékoli náhrady či kompenzace za existenci veřejného prostranství, které platně vzniklo na pozemku osoby soukromého práva s jejím souhlasem, představuje neuvážené zpochybnění celé teorie veřejného věnování. Tu přitom vytvořila již za první republiky judikatura týkající se veřejných cest a setrvale ji aplikuje (byť zatím stále pouze na případy účelových komunikací) Ústavní soud i Nejvyšší správní soud. Uvedená koncepce je, jak jsem se snažil výše vysvětlit, po určitých modifikacích přenositelná na všechna veřejná prostranství.

Stávající judikatura Nejvyššího soudu může podle mého názoru obstát jen potud, pokud přiznává bezdůvodné obohacení vlastníkům pozemků neoprávněně zastavěných či obestavěných stavbou dálnice, silnice či místní komunikace ve vlastnictví veřejnoprávní korporace.⁵⁶ Tu se však jedná o zcela jinou situaci a nějaká forma narovnání je jistě vhodným a spravedlivým řešením. Důvod k přiznání bezdůvodného obohacení ovšem vyplývá z faktu, že vlastník má bez právního důvodu svůj pozemek zabrán cizí stavbou.⁵⁷ Důležité je i to, že obě strany mají možnost nežádoucí stav ukončit tím, že dosáhnou úředního nebo soudního rozhodnutí, na jehož základě dojde buď k odstranění neoprávněně stavby, nebo zřízení věcného práva k pozemku pod ní.⁵⁸ Namísto toho však v praxi obecné soudy přiznávají náhrady i za existenci těch veřejných prostranství, jež stavbami nejsou, např. parků.⁵⁹ Zde, krom neuváženého podrývání teorie veřejného věnování, nelze přehlížet ani fakt, že obec je v patové situaci. Nemůže totiž ukončení svého „obohacování“ dosáhnout ani tím, že by navrhla vyvlastnění předmětného pozemku, ba dokonce nemůže se ani veřejného prostranství zřeknout či je zrušit, pokud by jeho další existenci shledávala vzhledem k vynaloženým nákladům jako nežádoucí.

Situace se v posledních letech stává značně nepřehlednou dokonce i v oblasti samotných pozemních komunikací, kde se teorie veřejného věnování má beze všech pochybností uplatňovat. Nejvyšší soud ve své aktuální judikatuře zastává názor, že obecné užívání účelové komunikace na soukromém pozemku nepředstavuje bezdůvodné obohacení, jelikož je založeno na § 19 zákona o pozemních komunikacích.⁶⁰ Nevysvětluje ovšem, v čem

⁵⁶ Tak tomu bylo např. v rozsudcích Nejvyššího soudu ze dne 14. 10. 2009, sp. zn. 28 Cdo 181/2009 a ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2056/2009.

⁵⁷ Na rozdíl od jiných veřejných prostranství, dálnice, silnice a místní komunikace mohou být samostatnou věcí odlišnou od pozemku, na němž se nacházejí. To platilo jak za účinnosti předchozího občanského zákoníku (srov. zejména rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, č. 76/2007 Sb. NS), tak i za současného právního stavu (srov. § 9 odst. 1 *in fine* zákona o pozemních komunikacích).

⁵⁸ § 135c občanského zákoníku z roku 1964, popřípadě § 17 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. 32 Odo 872/2003.

⁶⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1911/2014.

spočívá zásadní odlišnost pozemních komunikací od ostatních veřejných prostranství. Naproti tomu Ústavní soud v nedávné době připustil, že i užívání účelové komunikace může být užitím bez právního důvodu zakládajícím bezdůvodné obohacení.⁶¹ Mám za to, že tyto rozpory jsou mimo jiné i důsledkem současného stavu právní doktríny, která dosud nenabídla komplexnější pohled na problematiku právní regulace veřejných prostranství.

Popsaný judikaturní rozkol začíná být zřejmý a celá věc je nyní v pohybu. V odborné literatuře se začínají objevovat kritické reakce na judikaturu Nejvyššího soudu k bezdůvodnému obohacení⁶² a také Ústavní soud se již v jednom svém nálezu nechal slyšet (být zatím pouze nad rámec nutného odůvodnění), že tato judikaturní linie by měla být v budoucnu revidována.⁶³ Nejvyšší soud však toto *obiter dictum* následovat odmítl.⁶⁴ Stejně tak i sám Ústavní soud v následných rozhodnutích setrval na předchozí linii, jež náhled Nejvyššího soudu potvrzuje.⁶⁵ Předvídat, jak se celá situace nakonec vyvine, je obtížné. Mohu tak pouze shrnout svůj postoj, že veřejné prostranství vzniká věnováním pro veřejné účely ze strany vlastníka, jedná se tedy o dobrovolné zřeknutí se (části) výkonu svého vlastnického práva. Proto za ně vlastníkově nemá příslušet finanční kompenzace. Veřejné prostranství představuje veřejný statek, který je předmětem obecného užívání a jeho vznik na soukromém pozemku by měl být striktně vázán na splnění zákonem a judikaturou vymezených podmínek, zejména veřejného věnování a nutné potřeby. Obecné užívání veřejného prostranství tudíž nemůže zakládat bezdůvodné obohacení ani uživatelů samotných, ani jiného subjektu (obce, státu).

ZÁVĚR

Veřejná prostranství představují fenomén zcela nedostatečně pokrytý jak platnou právní úpravou, tak i odbornou literaturou. Nutným předpokladem k tomu, aby právní doktrína mohla postupně nabízet uspokojivé odpovědi na složité právní otázky, které se s veřejnými prostranstvími pojí, je ujasnit si, jaký je vůbec rozsah pojmu veřejného prostranství a zejména za jakých okolností lze prohlásit za veřejné prostranství pozemek osoby soukromého práva. Ve svém článku jsem se pokusil pojem veřejného prostranství osvětlit jednak pomocí výkladu platné právní úpravy, jednak pomocí analýzy judikatury týkající se deklarace veřejných cest na soukromých pozemcích. Vyšel jsem z toho, že veřejné cesty, čili pozemní komunikace, jsou podmnožinou veřejných prostranství. Proto je zcela racionální využít teoretické koncepty, které judikatura k veřejným cestám nabízí, a přiměřeně je aplikovat též na ostatní veřejná prostranství. Na konkrétním příkladu soudních sporů o vydání bezdůvodného obohacení za užívání pozemku jako veřejného prostranství jsem pak ukázal, jak může takovýto teoretický základ posloužit jako pomocník při nalézání takového výkladu práva, který bude dlouhodobě udržitelný a koherentní s judikaturními závěry v jiných, tematicky souvisejících případech.

⁶¹ Nález sp. zn. II. ÚS 3624/13 ze dne 19. 11. 2014.

⁶² Zřejmě poprvé MÁCHA, A. Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení. In: Jakub Handrlica (ed.). *Veřejné právo a právo soukromé*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, s 153–161.

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014 sp. zn. I. ÚS 581/14.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 4. 2015 sp. zn. 28 Cdo 4250/2014.

⁶⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 3919/14, nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2520/15 ze dne 26. 4. 2016.

Public Places, Terra Incognita

Karel Černín

Abstract: The author deals with the question of public (open) space as a legal phenomenon. He finds it to be insufficiently covered by the current Czech law and the literature. He argues, that if the doctrine wants to offer coherent answers to complex legal problems connected to public places it has to first make clear which places can be classified as public under the legal definition. Therefore in the first part of his article he analyses current law. In the second part he examines under which circumstances can a public place be declared on private property. For this reason he explains the grounds on which the judicature concerning public thoroughfares is based. Based on the fact that public thoroughfares are considered a subset of public spaces, the author concludes that it is possible to use theoretical concepts that the judicature concerning public thoroughfares offers and to apply them accordingly to other types of public (open) spaces. In the third part of his article the author criticises the judicature of the Highest court and of the Constitutional court of the CZE in lawsuits concerning the unjust enrichment of municipalities for using private land as public place. He builds his critical review upon the previous theoretical analysis of the concept of public (open) space and its legal attributes which he derived from the said judicature, especially public dedication and urban necessity.

Key words: public space, highway, public thoroughfare