

FORMY SPRÁVNÍ ČINNOSTI VE VZTAHU K OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA

JANA BALOUNOVÁ

Abstract: **Forms of Administrative Activities with Relation to Limitation of Right to Property**

The article deals with particular forms of administrative activities which can restrict constitutionally guaranteed right to property, especially with secondary legislation, administrative decision and measure of a general nature. The aim of the paper is to introduce these particular forms of administrative activities and differences between them and to analyse how the right to property can be restricted by these forms of administrative activities.

Keywords: forms of administrative activities; right to property; limitation of right to property; secondary legislation; administrative decision; measure of a general nature

Klíčová slova: formy správní činnosti; vlastnické právo; omezení vlastnického práva; podzákonné právní předpisy; správní rozhodnutí; opatření obecné povahy

DOI: 10.14712/23366478.2020.12

1. ÚVOD

Omezení vlastnického práva předpokládána Listinou¹ v čl. 11 mohou být realizována různými způsoby. Vždy je samozřejmě nezbytné, aby, má-li být takové omezení ústavně konformní, mělo toto zákonný základ. Samotný způsob jeho provedení však již Listina nestanovuje a právní úprava je v tomto směru poměrně různorodá. Ve většině případů jsou omezení vlastnického práva vznikající v důsledku institutů správního práva výsledkem určité formy správní činnosti. Omezení mohou vznikat např. prostřednictvím podzákonných právních předpisů, správními akty či opatřeními obecné povahy. Způsob vzniku konkrétních omezení je ponechán jednotlivým právním předpisům.

Byť důsledek těchto správních činností bude víceméně vždy stejný, tj. dojde k omezení vlastnického práva, je na místě zabývat se tím, jak jednotlivá omezení vznikají a jaké jsou mezi jednotlivými správními činnostmi v rámci procesu jejich přijímání ve vztahu k omezení vlastnického práva rozdíly. V souvislosti s nejednotnou koncepcí vzniku jednotlivých omezení vyvstává otázka, zda se intenzita zásahu do vlastnického práva liší podle toho, jakým způsobem (resp. jakou formou správní činnosti) je zásah do vlastnického práva realizován.

¹ Listina základních práv a svobod, byla vyhlášena dne 16. 12. 1992 usnesením 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.

2. OMEZENÍ VZNIKLÁ V DŮSLEDKU ZÁKONNÉ ÚPRAVY

Přestože je tento článek zaměřen na jednotlivé formy správní činnosti, neměly by zde být opomenuty ani ty instituty, resp. s nimi spojená omezení vlastnického práva, která vznikají přímo zákonem. V některých případech již totiž samotný zákon omezení vlastnického práva předpokládá, resp. zakotvuje. Jedním z těchto případů je např. obecné užívání, k jehož vzniku dochází buď přímo ze zákona, nebo případně udělením souhlasu vlastníka věci s jejím užíváním, pokud s tím zákon vznik obecného užívání spojuje.²

V oblasti ochrany přírody a krajiny je možné zmínit jeden z druhů chráněných území, a to národní parky, které jsou vyhlášovány přímo zákonem o ochraně přírody a krajiny.³ Tento zákon dále stanoví základní ochranné podmínky národních parků, které jsou pro všechny národní parky stejné, a bližší ochranné podmínky, které se liší podle konkrétního národního parku. Jedním z omezení, které se váže k vlastnictví nemovitých věcí v národním parku, je zákaz umisťovat, povolovat nebo provádět stavby na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí.⁴ Národní parky představují jedno z přírodně nejceněnějších a nevýznamnějších území České republiky, z uvedeného důvodu je proto pochopitelné, že zákonodárci svěřili jejich vyhlásování a stanovení ochranných podmínek přímo zákonu.⁵

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 vymezeny vswislou plochou, které se liší podle jednotlivého druhu dráhy. Zákon současně stanovuje, jaká omezení vlastnického práva jsou s existencí ochranného pásma drah spojena.⁶ Jedním z omezení vlastnického práva je 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. V uváděných případech již není ke vzniku omezení vlastnického práva potřeba dalšího veřejnoprávního úkonu,⁷ omezení vyplývají přímo ze samotného zákona, který zakotvuje konkrétní institut.

V souvislosti s uvedenými instituty vznikajícími zákonem, resp. na základě zákona, je nezbytné odpovědět na otázku, k jakému okamžiku vznikají. Pochybnosti jistě nevystanou v případě národních parků, které jsou vyhlášovány přímo zákonem, a vznikají tudíž v souvislosti s účinností zákona. Jiná situace je však u těch institutů, které vznikají na základě zákona. Zde vznik konkrétního institutu není vázán na samotnou účinnost

² KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 219.

³ § 15 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (OchPřKr). Obdobná pravidla platí pro ochranná pásma národních parků, i ta jsou vyhlášována zákonem.

⁴ § 16 odst. 2 písm. b) OchPřKr, výjimkou jsou stavby nevyžadující územní rozhodnutí nebo územní souhlas a určené pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a lesy, turistiky, správy vodních toků, požární ochrany a záchranných prací, obrany státu, ochrany státních hranic nebo památkové ochrany.

⁵ Dle dřívější právní úpravy – § 8 odst. 1 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, byly národní parky zřizovány nařízením vlády, které stanovovalo též i jejich organizaci a podmínky ochrany.

⁶ § 8 a § 9 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách.

⁷ HANDRLICA, J. *Ochranná a bezpečnostní pásma*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 62.

zákona, ale je spjat s jinou skutečností či úkonem. Např. existenci zmiňovaného ochranného pásma drah zákon bez dalšího předpokládá, nicméně okamžik, kterým samotné ochranné pásmo vzniká, je spojen s okamžikem, kdy nabyde právní moci rozhodnutí o umístění stavby konkrétní dráhy.⁸

I v řadě dalších případů, jak bude postupně ukázáno, je většina omezení vlastnického práva (ať již meze vlastnického práva či např. jednotlivé zákazy) stanovena přímo v zákoně. Konkrétní omezení však ale vznikají vždy až v souvislosti s konkrétní činností veřejné správy, s níž je spojen vznik jednotlivých institutů správního práva omezující právo vlastnické.

3. PODZÁKONNÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Mnoho institutů správního práva omezující vlastnické právo vzniká na základě podzákoných, resp. prováděcích právních předpisů. Do této kategorie je možné zařadit nařízení vlády, vyhlášky jednotlivých ministerstev, nařízení jiných správních úřadů či nařízení kraje. Charakteristické pro všechny tyto akty je jejich podzákonost, abstraktnost, obecnost (resp. přímá právní závaznost) a jednostrannost. Abstraktností se rozumí ta skutečnost, že se nejedná o akty konkrétní, tj. o akty, které by upravovaly konkrétní věc vůči konkrétním adresátům. Z pohledu teorie by neměla být abstraktnost aktu zaměňována za jeho obecnost, neboť obecnost je pojmově spjata s obecnou právní závazností aktu.⁹ Pojmy abstraktnost a obecnost spolu však úzce souvisejí a je naopak možné konstatovat, že v praxi mezi nimi není činěn zásadní rozdíl, když je všeobecně vycházeno ze závěru, že právní předpisy musí být vždy obecné a nemohou řešit konkrétní případ.¹⁰ Dle judikatury Ústavního soudu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (tj. i požadavek obecnosti právních předpisů) k základním principům materiálního právního státu.¹¹

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 vyhlášovány např. chráněné krajinné oblasti či ptačí oblasti,¹² národní kulturní památky,¹³ památkové rezervace,¹⁴ chráněné oblasti přirozené akumulace vod¹⁵ či lázeňská místa.¹⁶ Ministerstvo životního prostředí vydává vyhlášky, kterými se vyhláší národní přírodní rezervace, národní přírodní památky či jejich ochranná pásma.¹⁷ Vyhláškou Ministerstva zdravotnictví jsou stanovována ochranná pásma slou-

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 13. 3. 2014, čj. 6 As 69/2013-40.

⁹ HENDRYCH, D. Právní předpisy a jiné abstraktní formy správní činnosti. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 123.

¹⁰ Srov. např. KOPECKÝ, c. d., s. 27.

¹¹ Srov. např. náleží Ústavního soudu (ÚS) ze dne 18. 4. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 55/2000.

¹² § 25 odst. 3 a § 45e odst. 1 OchPřKr.

¹³ § 4 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (StPamP).

¹⁴ § 5 StPamP.

¹⁵ § 28 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon (VodZ).

¹⁶ § 28 odst. 2 zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon, LáZZ).

¹⁷ § 28 odst. 1, § 35 odst. 1 a § 79 odst. 5 písm. g) OchPřKr.

žící k ochraně zdroje před činnostmi, které mohou nepříznivě ovlivnit jeho chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti, jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje.¹⁸ Nařízením kraje jsou pak vyhlášovány např. přírodní rezervace, přírodní památky či jejich ochranná pásma, nebo např. přírodní parky.¹⁹ Nařízením kraje jsou vydávány též plány území s archeologickými nálezy.²⁰ Pravomoc vydávat nařízení, v jejichž důsledku může dojít k omezení vlastnického práva, mají i některé správní úřady. Mezi tyto správní úřady patří např. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, která je orgánem ochrany přírody, je podřízena Ministerstvu životního prostředí a nařízení může vydávat v některých zákonem stanovených případech pro obvod své územní působnosti (např. může vydat nařízení, kterým je vyhlášována přírodní rezervace).²¹ Do této kategorie je možné zařadit též Státní veterinární správu, která je orgánem veterinární správy a správním úřadem s celostátní působností podřízeným Ministerstvu zemědělství. Orgán Státní veterinární správy je oprávněn pro případy stanovené zákonem nařídit tzv. mimořádné veterinární opatření, které je vydáváno ve formě právního předpisu a je označeno jako nařízení Státní veterinární správy.²²

Možnosti vlády, ministerstev, jiných správních úřadů či orgánů územních samosprávných celků vydávat nařízení vyplývají z čl. 78 a 79 Ústavy.²³ Nařízení, jakožto prostředek nařizovací moci veřejné správy, je vždy vydáváno k provedení zákona a v rámci výkonu státní správy. Vláda je dle čl. 78 Ústavy oprávněna vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územních samosprávných celků²⁴ mohou vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.²⁵ Zásadní rozdíl mezi nařízením vlády a nařízeními vydávanými ostatními orgány je tak ten, že vláda je oprávněna vydávat nařízení na základě generálního zmocnění zakotveného v článku 78 Ústavy. U ostatních orgánů je k vydání nařízení vyžadováno výslovné zákonné zmocnění. Byť však vláda k vydání nařízení výslovné zákonné zmocnění nepotřebuje, z výše uvedených příkladů je zřejmé, že v těchto případech zákon vydání nařízení vládou předpokládá, resp. zákonodárce vládu k vydání těchto nařízení výslovně zmocňuje. I v těchto případech se pak vláda musí pohybovat „*secundum et intra legem*“, nikoli mimo zákon (*praeter legem*).²⁶ Současně platí, že zákon musí stanovovat výkladem zjistitelné meze, které jsou způsobilé k dalšímu rozpracování (provedení).²⁷ Zcela volnou úvahu tak vláda nikdy nemá, neboť je vždy omezena Ústavou, mezinárodními smlouvami a obecnými právními principy.²⁸

¹⁸ § 21 odst. 1 LáZZ.

¹⁹ § 33 odst. 1, § 36 odst. 1, § 37 odst. 1 a § 77a odst. OchPřKr.

²⁰ § 23b odst. 1 StPamP.

²¹ § 75 odst. 1 a 2, § 78 odst. 6 a § 33 odst. 1 OchPřKr.

²² § 47, § 54 a § 76 odst. 3 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči.

²³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

²⁴ V případě nařízení zakládajících omezení vlastnického práva jsou těmito orgány rady krajů, jejichž oprávnění vydávat nařízení vyplývá z § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

²⁵ Čl. 79 odst. 3 Ústavy.

²⁶ Nález ÚS ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, 96/2001 Sb.

²⁷ Srov. BAROŠ, J. – HERC, T. – JÄGER, P. – LANGÁŠEK, T. – MAJERČÍK, L. – MATOUŠEK, L. – MLSNA, P. – POPOVIČOVÁ, L. – POSPÍŠIL, I. – RYCHETSKÝ, P. – UHL, P. *Ústava České republiky: Komentář*. Dostupné v systému ASPI, KO1_1993CZ, stav 1. 8. 2015.

²⁸ Nález ÚS ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95.

V souvislosti s poměrně širokým vymezením orgánů, které jsou dle ústavní úpravy oprávněny vydávat nařízení, se nabízí otázka, jaká kritéria zákonodárce zvažuje při určení toho, kdo by měl být zmocněn k vydání příslušného právního předpisu. Obecně je možné konstatovat, že vláda by měla dostat přednost zejména v případě přijetí úprav, které přesahují dílčí působnosti jednotlivých správních úřadů, čímž může být zdůrazněna nejen její všeobecná působnost, ale např. i politický význam nebo závažnost prováděných norem.²⁹ V případě, že se regulovaná materie týká konkrétní oblasti či území nebo dílčí působnosti, mělo by být již spíše zvoleno zmocnění pro ministerstva či jiné správní úřady, případně pro orgány územních samosprávných celků.

Oproti přijímání zákonů je proces vydávání podzákoných právních předpisů nepochybně rychlejší a veřejné správě je tak mimo jiné umožněno pohotověji reagovat na potřebu určité právní regulace. Charakteristickým znakem nařízení je též jejich specializace, když je předpokládáno, že k jejich vydávání jsou zmocněny orgány s požadovanou odborností a konkrétním zaměřením na danou oblast.

Obsahem jednotlivých podzákoných právních předpisů zakotvujících zmiňované instituty je pak ve většině případů vymezení určitého území, oblastí či činností, v rámci kterých je vlastnické právo nějak omezeno. Právě případy, kdy je potřeba přijetí odlišných úprav podle jednotlivých územních jednotek,³⁰ jsou typickou oblastí, jejíž podrobnější právní regulaci přenechal zákonodárce veřejné správě.

V souvislosti s omezením vlastnického práva je na místě připomenout, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.³¹ Pokud tedy na základě podzákoného právního předpisu vznikne určitý institut, v důsledku jehož existence může být omezeno vlastnické právo, není možné, aby takové omezení bylo zakotveno pouze podzákoným 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.

V souladu s judikaturou totiž platí, že výkonná moc nejen, že nesmí bez výslovného dovolení zákonodárce stanovit nic dalšího či nového o právních vztazích nebo jiné materii upravené zákonem, ať již shledaná mezera v zákoně se stala nedopatřením nebo záměrně, ale nesmí tak učinit ani tehdy, je-li jí výslovně dovoleno vydat nařízení k provedení zákona. V takových případech může být provedeno pouze to, co zákonodárce výslovně označil. Nedostatek zákonné úpravy přitom nemůže být nahrazován podzákonou normotvorbou, tedy vydáním podzákoného právního předpisu orgánem moci výkonné. Ponechání úpravy mezi vlastnického práva jiným právním předpisům než zákonu by totiž znamenalo, že by se sféra ochrany základních práv a svobod dostala do pravomoci moci výkonné, která k tomu však není oprávněna. Pokud má být tedy stanoveno určité pravidlo, v důsledku kterého dojde k omezení vlastnického práva, je

²⁹ VOPÁLKA, V. Prameny správního práva. In: HENDRYCH, c. d., s. 45.

³⁰ *Tamtéž*, s. 44.

³¹ Čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny.

nezbytné, aby bylo toto stanoveno zákonodárcem při dodržení principu proporcionality, tj. při poskytnutí nejvyšší možné míry ochrany vlastnického práva.³²

Podzákonné právní předpisy tak pouze mohou na základě výslovného zákonného zmocnění konkretizovat problematiku, která je v základních rysech upravena již samotným zákonem.³³ Zákonné zmocnění však musí být dostatečně konkrétní a určité. Ve vztahu k tomuto požadavku je možné citovat ustanovení § 22 odst. 5 lázeňského zákona, který stanovuje, že: „*V ochranném pásmu stanoveném pro území větší než vymezené kruhem o poloměru 50 m od zdroje je zakázáno provádět činnosti, které mohou negativně ovlivnit chemické, fyzikální a mikrobiologické vlastnosti zdroje a jeho zdravotní nezávadnost, jakož i zásoby a vydatnost zdroje. Tyto činnosti a termín jejich ukončení v návaznosti na místní geologické podmínky stanoví vyhláška ministerstva, kterou se stanoví ochranné pásmo.*“ Nejvyšší správní soud toto ustanovení shledal vágním, když konstatoval, že nestanovuje zákonné meze vlastnického práva ani rozsah povinností adresátů těchto právních norem, což vede k narušení principu právní jistoty adresátů. Zákonodárce tak vždy musí dbát na to, aby meze vlastnického práva, případně povinnosti vlastníků, byly zákonem dostatečně konkrétně upraveny.³⁴

Současně je nezbytné zdůraznit, že žádný z orgánů vydávajících nařízení v něm nemůže stanovit zákazy, v důsledku kterých by došlo k omezení vlastnického práva. Uvedené je možné reflektovat na chráněných krajinných oblastech, které nařízením vyhláší vláda. Zákon o ochraně přírody a krajiny současně zakotvuje základní ochranné podmínky chráněných krajinných oblastí, jejichž výsledkem je často právě omezení vlastnického práva. Na území první zóny chráněné krajinné oblasti je tak např. zakázáno umísťovat a povolovat nové stavby.³⁵ Vedle toho zákon předpokládá, že bližší ochranné podmínky chráněných krajinných oblastí stanoví vláda nařízením. Tyto podmínky však již nemohou v souladu se základními ústavními zásadami, zejména pak se zásadou, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá,³⁶ stanovit další zákazy omezující vlastnické právo.

4. SPRÁVNÍ AKTY

Omezení vlastnického práva může být v některých případech též výsledkem správního rozhodnutí, tj. individuálního správního aktu, kterým 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.³⁷ Správní rozhodnutí jsou na rozdíl od podzákonných právních předpisů charakteristická svojí konkrétností, a to řešením konkrétní věci ve vztahu ke konkrétním adresátům. Liší se i v procesu vydávání, neboť správní rozhodnutí jsou vydávána v rámci správního řízení.

³² Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2009, čj. 7 As 32/2009-69.

³³ Nález ÚS ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

³⁴ Rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2009, čj. 7 As 32/2009-69.

³⁵ § 26 odst. 2 písm. a) OchPřKr.

³⁶ Čl. 2 odst. 3 Listiny.

³⁷ § 9 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (SpŘ).

Z institutů správního práva, které vznikají na základě správního rozhodnutí a v rámci kterých dochází k omezení vlastnického práva z důvodu ochrany přírody a krajiny, je možné jmenovat např. ochranná pásma památných stromů³⁸ či přechodně chráněné plochy.³⁹ V oblasti státní památkové péče to jsou např. kulturní památky, které vznikají na základě rozhodnutí Ministerstva kultury,⁴⁰ jejich ochranné pásmo či ochranné pásmo národní kulturní památky, památkové rezervace či památkové zóny.⁴¹ Rozhodnutím je stanovováno též chráněné ložiskové území,⁴² které slouží k ochraně výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání.⁴³

Byť uvedené instituty vznikají na základě správního rozhodnutí,⁴⁴ způsoby zakotvení omezení vlastnického práva jsou různé. Jedna z možností je, že zákon vymezí určité činnosti, jejichž uskutečnění je podmíněno stanoviskem příslušného orgánu. Tak je tomu např. v případě chráněných ložiskových území, v nichž je možné zřizovat stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, jen na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu.⁴⁵ Obdobná podmínka je stanovena pro nemovitosti nacházející se v ochranném pásmu nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny.⁴⁶ Další variantou je, že zákon výslovně stanoví, že konkrétní omezení stanoví předmětné rozhodnutí. Uvedené se uplatní např. u přechodně chráněné plochy, kdy v rozhodnutí o jejím vyhlášení se omezí takové využití území, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení vývoje předmětu ochrany.⁴⁷ V neposlední řadě mohou omezení vyplývat ze samotného zákona, což je typické např. pro kulturní památky, pro jejichž vlastníky zakotvuje zákon o státní památkové péči celou řadu poměrně výrazných omezení.⁴⁸ Jak jednotlivé instituty, tak samotná omezení vlastnického práva s nimi spojená pak vznikají s právní mocí předmětného správního rozhodnutí.

Na rozdíl od podzákoných právních předpisů mají osoby, jejichž vlastnické právo by mělo být v důsledku správního rozhodnutí omezeno, výhodu v tom, že správní rozhodnutí je výsledkem správního řízení, jehož účastníky tyto osoby zpravidla budou.⁴⁹

³⁸ §46 odst. 3 OchPřKr, v souladu s § 76 odst. 2 písm. b) OchPřKr vymezují ochranná pásma památných stromů rozhodnutím pověřené obecní úřady.

³⁹ § 13 odst. 1 OchPřKr, v souladu s § 77 odst. 1 písm. k) OchPřKr vyhláší přechodně chráněné plochy rozhodnutím obecní úřady obcí s rozšířenou působností.

⁴⁰ § 2 a § 3 StPamP.

⁴¹ § 17 odst. 1 a 3 StPamP, o ochranném pásmu je v těchto případech vydáváno územní rozhodnutí dle stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu [stavební zákon, StavZ]).

⁴² § 17 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon, HorZ), rozhodnutí vydává Ministerstvo životního prostředí.

⁴³ § 16 HorZ.

⁴⁴ S výjimkou pásma ochranného stromu, které pokud není vyhlášeno rozhodnutím, vzniká přímo ze zákona – srov. § 46 odst. 3 OchPřKr.

⁴⁵ § 18 odst. HorZ.

⁴⁶ Dle § 14 odst. 2 StPamP je závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností vyžadováno k zamýšlené stavbě, prodejnímu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti.

⁴⁷ § 13 odst. OchPřKr.

⁴⁸ § 9 a násl. StPamP.

⁴⁹ Výjimkou je např. řízení o stanovení chráněného ložiskového území, jehož účastníkem je dle § 17 odst. 3 HorZ pouze návrhováte. Je otázkou, zda taková úprava není protiústavní (srov. např. náleží ÚS ze dne 1.

V rámci tohoto řízení pak mohou účastníci uplatnit veškerá práva, která jim správní řád přiznává, zejména mohou navrhnout důkazy, vyjádřit své stanovisko či vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. V případě, že nebudou s vydaným rozhodnutím souhlasit, mají účastníci právo podat proti němu odvolání.⁵⁰ Přestože v těchto případech mají vlastníci možnost brojit proti případným omezením již v průběhu procesu přijímání, je třeba zdůraznit, že souhlas dotčeného vlastníka není podmínkou k vydání předmětného rozhodnutí, v jehož důsledku dojde k omezení vlastnického práva.⁵¹

5. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Další formou správní činnosti, v jejímž důsledku může dojít k omezení vlastnického práva, je opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy představuje akt smíšené podoby, který vykazuje jak některé znaky abstraktních aktů, tak některé znaky individuálních správních aktů. Přesněji řečeno, je to abstraktně-konkrétní akt s konkrétně určeným předmětem a obecně vymezeným okruhem adresátů.⁵² Základ právní úpravy opatření obecné povahy zakotvuje správní řád, který jej definuje negativně, a to tak, že opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím.⁵³ Správní řád v § 171 současně uvádí, že správní orgány postupují podle části správního řádu upravující opatření obecné povahy tehdy, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, což lze považovat za vymezení materiálního znaku opatření obecné povahy.⁵⁴

Právě absence pozitivního vymezení opatření obecné povahy souvisela s otázkou, zda má být opatření obecné povahy chápáno ve formálním pojetí, tj. zda je opatření obecné povahy možné vydat pouze v těch případech, kdy to výslovně předpokládá zvláštní zákon, či v pojetí materiálním, které znamená, že správní orgány mají vydávat opatření obecné povahy nejen tehdy, kdy tak výslovně stanoví zvláštní zákon, ale i v jiných případech, kdy mají upravit určitou konkrétní věc ve vztahu k druhově vymezenému okruhu osob.⁵⁵ Nejvyšší správní soud se nejprve přiklonil k formálnímu pojetí,⁵⁶ Ústavní soud však následně toto rozhodnutí zrušil a vyslovil se pro materiální

9. 1998, sp. zn. I. ÚS 42/97), Ústavní soud se však k této otázce doposud nevyjádřil (srov. usnesení ÚS ze dne 16. 11. 2000, sp. zn. III. ÚS 495/99). Vzhledem k možnému zásahu do vlastnického práva, k němuž může v souvislosti se stanovením chráněného ložiskového území dojít, je na místě souhlasit s názorem, že by bylo de lege ferenda vhodné rozšířit okruh účastníků řízení, případně změnit formu stanovení chráněného ložiskového území ze správního rozhodnutí na opatření obecné povahy – srov. VÍCHA, O. *Horní zákon: Komentář*. Dostupné v systému *ASPI*, KO44_1988CZ. Stav k 24. 4. 2019.

⁵⁰ § 36 a 81 SpŘ.

⁵¹ KOCOUREK, T. *Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí*. Praha: Leges, 2012, s. 211.

⁵² JEMELKA, L. – PONDĚLÍČKOVÁ, K. – BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 903.

⁵³ § 171 SpŘ.

⁵⁴ KOPECKÝ, c. d., s. 183.

⁵⁵ KOPECKÝ, c. d., s. 183.

⁵⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao I/2007-44.

pojetí,⁵⁷ které více akcentuje právní ochranu jednotlivce a možnost jeho ochrany ve správním soudnictví.

V souvislosti s omezením vlastnického práva je možné zmínit následující instituty, které opatřením obecné povahy vznikají. V oblasti ochrany vod to jsou ochranná pásma vodního zdroje, ochranná pásma vodního díla a záplavová území a jejich aktivní zóny.⁵⁸ Opatřením obecné povahy vznikají památkové zóny⁵⁹ či ochranná pásma kolem leteckých staveb.⁶⁰ Významnými v této kategorii jsou též instituty stavebního práva, v jejichž důsledku dochází zejména k zásahu do vlastnického práva k nemovitým věcem, a to zejména územně plánovací dokumentace⁶¹ a územní opatření,⁶² které jsou vždy vydávány ve formě opatření obecné povahy.

Byť omezení vlastnického práva, která nastanou v důsledku existence určitého institutu vyhlášeného opatřením obecné povahy, mohou být v některých případech poměrně intenzivní (např. v aktivní zóně záplavového území se nesmí umísťovat, povolovat či provádět stavby, stavební činnost může být zakázána na území vymezeném v územním opatření o stavební uzávěře⁶³), je třeba zdůraznit, že opatřením obecné povahy nelze samostatně stanovovat povinnosti, je jím možné pouze v mezích zákona určovat jejich rozsah.⁶⁴ Uvedené vychází mimo jiné i ze závěru NSS, který konstatoval, 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 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.*“⁶⁵ Zákonná úprava v tomto směru dále stanovuje, že takovou povinnost⁶⁶ lze exekučně vymáhat

⁵⁷ Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

⁵⁸ § 30 odst. 1, § 58 odst. 3 a § 66 odst. 7 VodZ, ve všech případech vydává opatření obecné povahy příslušný vodoprávní úřad. Do novely vodního zákona provedené zákonem č. 150/2010 Sb. (s účinností od 1. 8. 2010) byla ochranná pásma vodních zdrojů a vodních děl stanovována správním rozhodnutím, záplavová území a jejich aktivní zóny byly dokonce vymezovány neprocesním způsobem, když nebyla stanovena žádná forma těchto aktů a užití správního řádu byla dle § 66 odst. 7 VodZ ve znění do 31. 7. 2010 vyloučena – srov. KOCOUREK, T. Opatření obecné povahy dle vodního zákona. *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 18, s. 650.

⁵⁹ § 6 StPamP. Opatření obecné povahy vydává Ministerstvo kultury. Dřívější právní úprava tuto pravomoc též světovala Ministerstvu kultury, nicméně výslovně nestanovila formu tohoto prohlášení. Do 9. 5. 2016 proto byla území prohlašována za památkové zóny vyhláškou ministerstva, nicméně tento postup nebyl v souladu s čl. 79 odst. 3, který pro vydání předpisu ministerstvem vyžaduje výslovné zákonné zmocnění. Z uvedeného důvodu byl proto zákonem č. 127/2016 Sb. § 6 StPamP novelizován a byla zde výslovně zakotvena forma činnosti, kterou památkové zóny vznikají.

⁶⁰ § 37 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví. Opatření obecné povahy vydává Úřad pro civilní letectví, jakožto správní úřad zřízený pro výkon státní správy ve věcech civilního letectví.

⁶¹ Dle § 2 odst. 1 písm. n) StavZ se územně plánovací dokumentací rozumí zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán.

⁶² Dle § 97 StavZ se jedná o územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území.

⁶³ § 97 odst. 1 StavZ.

⁶⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Brno – Plzeň: Nakladatelství Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 303.

⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98.

⁶⁶ Tedy povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy.

jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena.⁶⁷ Takovým deklaratorním rozhodnutím se konkrétní osobě prohlásí za určitých podmínek konkrétní povinnost, která jí jinak vyplývá z opatření obecné povahy. Teprve pak lze takovou povinnost exekučně vymáhat. Vedle toho lze samozřejmě za nesplnění povinnosti určené v opatření obecné povahy uložit rozhodnutím příslušnou sankci, vydání rozhodnutí ve smyslu § 173 odst. 3 SpŘ však není podmínkou pro uložení sankce za porušení povinnosti určené v mezích zákona opatřením obecné povahy.⁶⁸

Osoby, jejichž vlastnické právo může být v důsledku opatření obecné povahy omezeno, mají v rámci řízení o návrhu opatření obecné povahy významné postavení. Zákon jednak ukládá správnímu orgánu, aby v návaznosti na zveřejnění návrhu opatření obecné povahy vyzval dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky, jednak stanovuje, jaké osoby mohou uvedené instituty uplatnit. Připomínky může uplatnit kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. Námitky pak mohou uplatnit vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, a to písemně ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění návrhu opatření obecné povahy.⁶⁹ Správní řád tak umožňuje osobám, jejichž vlastnické právo by mohlo být opatřením obecné povahy dotčeno, aby svá práva bránily již v průběhu řízení o vydání opatření obecné povahy, což je pro tyto osoby v porovnání s procesem přijímání podzákoných právních předpisů nepochybně nesporná výhoda.

Vznik omezení vlastnického práva vycházejících ze zákona a spjatých s existencí opatření obecné povahy se váže na jeho účinnost, které opatření obecné povahy nabývá patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou je opatření obecné povahy oznamováno.⁷⁰ Nabytím účinnosti se pak opatření obecné povahy stává závazným, a to nejen pro účastníky předchozího řízení (tj. např. pro osoby, které proti jeho návrhu uplatnily námitky), ale pro všechny jeho adresáty, kteří jsou určeni obecně, bez ohledu na to, zda byli předchozího řízení jakkoli účastní.⁷¹

6. VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

Spíše výjimečná, byť právním řádem v určitých případech též předpokládaná a praxí i využívána, je možnost vzniku omezení vlastnického práva v důsledku uzavření veřejnoprávní smlouvy, kterou se rozumí dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.⁷² Uvedené umožňuje např. zákon o ochraně přírody a krajiny za účelem ochrany evropsky význam-

⁶⁷ 173 odst. 3 SpŘ.

⁶⁸ Srov. závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 98 ze dne 19. 11. 2010.

⁶⁹ § 172 odst. 1, 4 a 5 SpŘ, zvláštní zákony mohou stanovit postup či podmínky odlišně od obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu.

⁷⁰ § 173 odst. 1 SpŘ, hrozí-li vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení.

⁷¹ Srov. usnesení NSS ze dne 6. 3. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-489.

⁷² 159 odst. 1 SpŘ.

ných lokalit.⁷³ V souladu s § 39 OchPřKr lze totiž pro tyto lokality, namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky (nebo památného stromu), včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné (nebo strom za památný), pokud již tyto nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody. Taková smlouva je pak smlouvou veřejnoprávní povahy,⁷⁴ neboť jejím předmětem je úprava veřejných práv a povinností. S ohledem na skutečnost, že jsou takové smlouvy uzavírány namísto vydání právního předpisu,⁷⁵ jedná se o veřejnoprávní smlouvy *sui generis* ve smyslu § 161 SpŘ.⁷⁶ Smlouva je uzavírána mezi vlastníkem (či vlastníky) dotčeného pozemku na jedné straně, a příslušným orgánem ochrany přírody na straně druhé. Obsahem smlouvy pak musí být zejména vymezení chráněného území, vymezení ochranných podmínek chráněného území a způsob péče o chráněné území.⁷⁷ Ochranné podmínky tvoří zejména výčet činností, kterých se má vlastník pozemků zdržet, strpět je nebo které bude vlastník naopak vykonávat.⁷⁸

Uzavření veřejnoprávní smlouvy, kterou bude omezeno vlastnické právo, předpokládá též vodní zákon, a to ve vztahu k pozemkům nezbytným pro vzdouvání, popřípadě akumulaci povrchových vod veřejně prospěšnými stavbami na ochranu před povodněmi.⁷⁹ Vlastnické právo je v tomto případě omezeno za účelem umožnění řízeného rozlivu.

Omezení vlastnického práva je tak ve výše uvedených případech důsledkem smluvního ujednání konkrétního vlastníka s příslušným správním orgánem. S ohledem na skutečnost, že uvedené není důsledkem jednostranného zásahu veřejné moci do vlastnického práva, ale oboustranného konsensu (tj. i souhlasu konkrétního vlastníka), nejedná se v těchto případech o zásah do vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny.⁸⁰ Bez souhlasu vlastníka tudíž není možné veřejnoprávní smlouvu uzavřít. Pokud by vlastník s jejím uzavřením nesouhlasil a omezení vlastnického práva by bylo přesto nezbytné, musel by příslušný správní orgán pro takové omezení zvolit jiné právní prostředky.⁸¹

7. ROZDÍLY MEZI JEDNOTLIVÝMI FORMAMI SPRÁVNÍ ČINNOSTI

Z výše uvedeného je zřejmé, že právní řád umožňuje omezení vlastnického práva prostřednictvím řady institutů správního práva, kdy tyto mohou vznikat různými

⁷³ Definici evropsky významné lokality obsahuje § 3 odst. 1 písm. q) OchPřKr, veřejnoprávní smlouvou lze dále chránit i jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami – srov. § 39 OchPřKr.

⁷⁴ STEJSKAL, V. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 193.

⁷⁵ S výjimkou smlouvy týkající se památného stromu, která nahrazuje správní rozhodnutí.

⁷⁶ VOMÁČKA, V. – KNOTEK, J. – KONEČNÁ, M. – HANÁK, J. – DIENSTBIER, F. – PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 286.

⁷⁷ § 39 odst. 1 OchPřKr.

⁷⁸ VOMÁČKA – KNOTEK – KONEČNÁ – HANÁK – DIENSTBIER – PRŮCHOVÁ, c. d., s. 289.

⁷⁹ § 68 odst. 1 VodZ.

⁸⁰ KOCOUREK, c. d., s. 215–216.

⁸¹ V případě ochrany před povodněmi může dojít k odejmutí nebo omezení práva k pozemku dle zákona o vyvlastnění – srov. § 55a VodZ.

formami správní činnosti. Uváděné formy se liší zejména způsobem, jakým jsou přijímány, okruhem adresátů, vůči kterému působí, stupněm obecnosti upravovaných věcí a též způsobem, jakým proti nim mohou osoby, jejichž vlastnické právo jimi může být omezeno, brojit. Uvedený rozdíl je ve vztahu k možným zásahům do vlastnického práva samozřejmě nejdůležitější.

Je-li určité omezení vlastnického práva důsledkem podzákoného právního předpisu, je třeba zdůraznit, že dotčení vlastníci zpravidla nemají možnost účastnit se procesu přijímání těchto předpisů.⁸² Stejně tak je značně omezena případná možná obrana soudní, neboť fyzické a právnické osoby nejsou bez dalšího oprávněny podat návrh na zrušení podzákoného právního předpisu, mohou tak učinit pouze v souvislosti s podáním ústavní stížnosti.⁸³ V případě institutů vznikajících správním rozhodnutím či opatřením obecné povahy je již postavení vlastníků v řízení před vydáním daného aktu, jak bylo přiblíženo výše, silnější. Vedle toho právní řád těmto osobám umožňuje i výrazněji lepší možnost obrany následně, a to využitím soudní ochrany.⁸⁴

S výjimkou veřejnoprávních smluv pak není u žádných z výše uvedených forem správní činnosti vyžadován souhlas vlastníka. Byť tedy mohou vlastníci brojit proti správnímu rozhodnutí nebo opatření obecné povahy ještě před jejich vydáním, jejich stanovisko není rozhodující a k následnému omezení vlastnického práva může dojít i proti jejich výslovnému nesouhlasu. Rozhodnutí, s kterou formou správní činnosti bude spjat ten který institut správního práva, v jehož důsledku dojde či může dojít k omezení vlastnického práva, náleží zákonodárci. Přestože by se mohlo zdát, že volba jednotlivé formy správní činnosti nemůže být složitá (a to zejména s ohledem na to, co má být předmětem daného aktu a vůči jakému okruhu osob má tento působit), v praxi tomu tak samozřejmě není,⁸⁵ protože najít hranici mezi jednotlivými formami správní činnosti může být někdy složité. Často totiž může být obtížné rozlišit, kdy pravidlo chování přestává být obecné a přechází v pravidlo konkrétní.⁸⁶ Vždy by proto měla být náležitě zkoumána povaha daného aktu, a v případě, že by jím měl být upraven předmět svým charakterem spíše konkrétní týkající se neurčitého okruhu osob (typicky bude-li se akt týkat určitého území), měla by dle mého názoru převládnout forma opatření obecné povahy, která umožní dotčeným vlastníkům bránit svá práva nejen v řízení před vydáním, ale i následně v rámci soudního řízení.

Volnost zákonodárce pro výběr správní činnosti, v jejímž důsledku dojde k zásahu do vlastnického práva, však není zcela neomezená. Pro možnost případné soudní ochrany totiž není stěžejní to, jakou formu správní činnosti zákonodárce zvolil, rozhodující je naopak obsah takového aktu. Uvedený závěr vychází mimo jiné ze soudní judikatury, která při posuzování normativního charakteru některých podzákoných právních

⁸² Výjimku je např. postup při vyhlášení zvláště chráněných území a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území – § 40 OchPřKr v tomto případě umožňuje vznést vlastníkům dotčených nemovitostí proti takovému návrhu námitky.

⁸³ § 64 odst. 2 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

⁸⁴ Ochrany je možné domáhat se v rámci správního soudnictví, a to v případě správního rozhodnutí žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (SŘS). Proti opatření obecné povahy je pak možné brojit návrhem na jeho zrušení (nebo zrušení jeho části) dle § 101a SŘS.

⁸⁵ Srov. např. nálež ÚS ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

⁸⁶ Srov. KOCOUREK, c. d., s. 186.

předpisů dospěla k závěru, že tyto jsou v materiálním smyslu opatřeními obecné povahy, a umožnila tak jejich přezkum v rámci správního soudnictví.⁸⁷ Obdobný závěr by pak bylo možné učinit i pro případy, kdy by zákonodárce zvolil formu podzákoného právního předpisu pro situace, které by vzhledem k jejich konkrétní povaze měly být upraveny správním rozhodnutím. Zákonodárce tak případný soudní přezkum určité formy správní činnosti, který by byl umožněn, kdyby byla tato forma správně zvolena s ohledem na její materiální posouzení, nemůže vyloučit tím, že úpravu určité situace svěří formě podzákoných právních předpisů.

8. ZÁVĚR

Cílem článku bylo přiblížit jednotlivé formy správní činnosti ve vztahu k institutům správního práva, v jejichž důsledku dochází k omezení vlastnického práva. Skutečnost, jakou formou konkrétní institut vzniká, je stěžejní zejména pro možnou obranu dotčených vlastníků.

Byť se jednotlivé instituty liší právě tím, jakou formou správní činnosti vznikají, mají v důsledku společné to, že každý z nich určitým způsobem omezuje vlastnické právo k věcem nacházejícím se na daném území či v určité oblasti. Míra omezení vlastnického práva pak závisí na tom, o jaký konkrétní institut se jedná, nikoliv na tom, jakou správní činností tento institut vznikl. Intenzita zásahu do vlastnického práva tak vychází zejména ze zákonné úpravy, která musí možnost omezení vlastnického práva zakotvovat, a dále z povahy konkrétního institutu a jeho účelu, způsob, jakou formou činnosti je tento zásah realizován, však na jeho intenzitu vliv nemá.

JUDr. Jana Balounová
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
janabalounova@email.cz

⁸⁷ Srov. např. nálezu ÚS ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08 (ve vztahu k nařízení obce) či rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74 (ve vztahu k obecně závazné vyhlášce obce a kraje).