

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Veřejnoprávní omezení vlastnického práva podle  
čl. 11 odst. 3 Listiny**

Vypracoval: Dominik Kurka

Plzeň, 2023

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2022/2023

# ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Dominik KURKA**  
Osobní číslo: **R18M0215P**  
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**  
Studijní obor: **Právo**  
Téma práce: **Veřejnoprávní omezení vlastnického práva podle č. 11 odst. 3 Listiny**  
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

## Zásady pro vypracování

1. Úvod
2. Vnitrostátní a komunitární prameny veřejnoprávního omezení vlastnického práva
3. Subjekty veřejnoprávního vztahu dle Listiny
4. Účel a aplikace zásad při správní činnosti
5. Možnosti omezení vlastnického práva
6. Případy omezení vlastnického práva ve vybraných oblastech
7. Judikáty českých soudů a ESD
8. Závěr

Rozsah diplomové práce: **50**  
Rozsah grafických prací:  
Forma zpracování diplomové práce: **elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- HUSSEINI, Faisal. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-812-2.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.
- SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-87576-48-9.
- Zákon 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). In: Sbíрка zákonů, částka 98.
- Zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči In: Sbíрка zákonů, částka 6.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.**  
Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce: **29. června 2022**  
Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2023**



**JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.**  
děkan



**Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**  
vedoucí katedry

V Plzni dne 20. září 2022

### **Prohlášení**

„Tímto prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci na téma ***Veřejnoprávní omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 Listiny*** vypracoval samostatně a použil jsem pouze uvedených zdrojů

V Praze dne 31.3.2023

---

Dominik Kurka

## **Poděkování**

Rád bych poděkoval JUDr. Zdeňku Horáčkovi Ph.D. za poskytnutí cenných rad a připomínek a také čas a ochotu, kterou mi věnoval při psaní mé diplomové práce.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

<b>Protokol 1</b>	Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb., o ujednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujíc)
<b>Listina EU</b>	Úřední věstník EU 2012/C 326/02
<b>Listina</b>	usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod
<b>ESLP</b>	Evropský soudní dvůr pro lidská práva
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>ČR</b>	Česká republika
<b>NSS</b>	Nejvyšší správní soud České republiky
<b>ÚS</b>	Ústavní soud České republiky
<b>Ústava</b>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
<b>SpŘ</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
<b>StavZ</b>	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
<b>OZ</b>	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
<b>VodZ</b>	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)
<b>OchPřKr</b>	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
<b>LesZ</b>	zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)
<b>StPamP</b>	zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči
<b>HorZ</b>	zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)
<b>LázZ</b>	zákon č. 164/2001 Sb. o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)
<b>ZÚS</b>	zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu

# OBSAH

<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....</b>	<b>6</b>
<b>ÚVOD .....</b>	<b>9</b>
<b>1 PRAMENY VEŘEJNOPRÁVNÍHO OMEZENÍ VLASTNICTVÍ .....</b>	<b>11</b>
1.1 Vybrané mezinárodní prameny ve vztahu k EU .....	12
1.1.1 Sekundární prameny EU .....	13
1.2 Vnitrostátní prameny – Listina.....	14
1.2.1 Vybrané zvláštní zákony .....	17
<b>2 SUBJEKTY SPRÁVNĚPRÁVNÍHO VZTAHU OMEZENÍ VLASTNICTVÍ .....</b>	<b>19</b>
2.1 Vykonavatelé veřejné správy .....	21
2.2 Výkon státní správy dle zvláštních zákonů .....	23
2.2.1 Zákon o ochraně přírody a krajiny .....	24
2.2.2 Vodní zákon .....	24
2.2.3 Stavební zákon .....	25
2.2.4 Zákon o státní památkové péči.....	26
2.3 Fyzické a právnické osoby .....	26
<b>3 FORMY SPRÁVNÍ ČINNOSTI VEŘEJNOPRÁVNÍHO OMEZENÍ VLASTNICTVÍ ..</b>	<b>28</b>
3.1 Zásady při správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnictví.....	28
3.1.1 Zásada legality, zákaz zneužívání správního uvážení a ochrana práv nabytých v dobré víře .....	29
3.1.2 Zásada souladu s veřejným zájmem .....	30
3.1.3 Zásada materiální pravdy .....	30
3.1.4 Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti, zásada poučovací .....	31
3.1.5 Zásada rychlosti a hospodárnosti .....	31
3.1.6 Zásada rovnosti a nestrannosti orgánů.....	32
3.1.7 Zásada součinnosti správních orgánů .....	32
3.2 Zákony .....	33
3.3 Prováděcí předpisy .....	34
3.4 Správní akty .....	35
3.5 Opatření obecné povahy .....	36
<b>4 ÚZEMNÍ OMEZENÍ VLASTNICTVÍ V SOUVISLOSTECH S LISTINOU .....</b>	<b>39</b>
4.1 Ochranná pásma .....	39
4.2 Chráněná území .....	39
4.3 Územně plánovací dokumentace.....	40

4.4	Územní opatření .....	40
4.5	Vybraná územní omezení vlastnictví dle zvláštních zákonů .....	41
4.5.1	Ochranné pásmo dle zákona o státní památkové péči .....	42
4.5.2	Ochranná pásma dle zákona o ochraně přírody a krajiny .....	43
4.5.3	Ochranné pásmo dle vodního zákona .....	44
4.5.4	Chráněná území dle zákona o státní památkové péči .....	45
4.5.5	Chráněná území dle zákona o ochraně přírody a krajiny.....	46
4.5.6	Chráněná území dle vodního zákona .....	48
4.5.7	Instituty územního omezení dle stavebního zákona .....	49
4.5.8	Zhodnocení.....	50
<b>5</b>	<b>JUDIKATURA ESLP OMEZENÍ VLASTNICTVÍ V OBECNÉM ZÁJMU.....</b>	<b>53</b>
5.1	O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd proti Irsku .....	53
5.2	Bėrzinš proti Lotyšsku .....	55
5.3	Beyeler proti Itálii.....	57
5.4	Shrnutí.....	59
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>63</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....</b>	<b>65</b>
	<b>CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ .....</b>	<b>70</b>



## ÚVOD

Tématem předkládané diplomové práce je veřejnoprávní omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3) Listiny základních práv a svobod. Téma je samo o sobě velmi obsáhlé, a proto bylo zúženo na veřejnoprávní omezení vlastnictví nemovitých věcí ve spojení s čl. 35 odst. 3) Listiny. Přímou je tím navazováno na zákaz výkonu vlastnického práva, kterým by bylo poškozováno lidské zdraví, příroda a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Práce není zaměřena na instituty veřejného užívání jakožto často uváděný příklad sociální funkce vlastnictví.

Téma bylo vybráno z důvodu, že veřejnoprávními omezeními jsou vyvažovány zájmy společnosti na ochraně životního prostředí, resp. přírodního bohatství a kulturních památek oproti zájmům individuálních vlastníků. Jedná se o institut na pomezí veřejného a soukromého práva. Lze předpokládat, že ochranu uvedených hodnot bude nezbytné v budoucnu stupňovat. Veřejnoprávní omezení vlastnického práva bylo vymezeno v souvislosti s územním omezením dle zvláštních zákonů, konkrétně zákona o ochraně přírody a krajiny, vodního zákona, zákona o státní památkové péči a stavebního zákona.

Ve smyslu čl. 11 odst. 3) Listiny je vlastnictvím naplňována sociální funkce a nejčastěji je zasahováno do práva věc užívat, požívat, potažmo s věcí nakládat. Vlastnické právo nemůže být v daném případě vymezováno absolutně, ale relativně. Vlastník je povinen na základě zákona stanoveným způsobem jednat, určitého jednání se zdržet či ho strpět.

Diplomová práce je rozdělena do 5 kapitol. V první kapitole jsou vymezeny zákonné prameny v souvislostech s unijní úpravou, a to na úrovni ústavněprávní a zákonné. Omezení vlastnického práva je výrazně ovlivněno sekundárními prameny EU. V rámci kapitoly je porovnáván obecný a veřejný zájem z pohledu Listiny a Listiny EU, resp. Protokolu 1. Jedná se o jeden z pojmových znaků omezení vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3) Listiny. Garantem základních práv a svobod dle Listiny je stát, jehož činnost je uskutečňována prostřednictvím vykonavatelů veřejné správy, a proto v následné kapitole jsou rozebírány subjekty správněprávního vztahu.

Subjekty jsou vymezovány ve spojitosti se zvláštními zákony, jelikož je jimi stanoveno, v jakých konkrétních případech lze vlastnictví omezit. Zásah do vlastnictví je uskutečňován přes správní činnost, tudíž jsou předmětem třetí

kapitoly formy správní činnosti doplněné o základní zásady činnosti správních orgánů. Základními zásadami jsou naplňovány požadavky čl. 2 odst. 2) a čl. 4 Listiny.

Stěžejní kapitolou jsou vybrané instituty územního omezení ve smyslu ochrany přírodního bohatství a kulturních památek. Vybrané instituty by měly být podřazovány pod čl. 11 odst. 3) Listiny. Zpravidla to není zcela jednoznačné, a tudíž jsou porovnávány z hlediska režimů omezení vlastnictví. Jinými slovy, zda jsou instituty stanoveny meze vlastnictví anebo už je zásahem do vlastnictví dosaženo takové intenzity, že je podstatným způsobem znemožněn výkon jedné či více složek vlastnictví. V poslední kapitole je kladen důraz na aplikaci čl. 1 Protokolu na základě vybraných judikátů ESLP. Protokolem 1 je stanoveno, že meze majetku (vlastnického práva) lze vymezit v obecném zájmu zákonem. V rámci shrnutí je vymezována aplikační praxe ESLP, potažmo je stručně srovnávána vnitrostátní úprava s úpravou vybraných zemí EU.

Cílem diplomové práce je vymezit meze vlastnického práva nemovitých věcí v souladu s čl. 35 odst. 3) Listiny, tj. na úseku ochrany přírodního bohatství a kulturních památek. Dílčími cíli je zhodnocení územních omezení vlastnického práva dle zvláštních zákonů a analyzovat, jakým způsobem je jimi zasahováno do vlastnického práva. Případně, zda je lze jednoznačně kategorizovat, kdy předpokladem je, že instituty jsou řazeny pod režim mezí vlastnického práva. V neposlední řadě vymezit aplikační praxi ESLP veřejnoprávního omezení vlastnictví ve vztahu k obecnému zájmu.

Diplomová práce je z hlediska zákonné úpravy aktuální ke dni 31. března 2023.

# 1 PRAMENY VEŘEJNOPRÁVNÍHO OMEZENÍ VLASTNICTVÍ

Obecně lze rozčlenit formální prameny na národní a mezinárodní. Český právní řád je složen z psaných pramenů, konkrétně z normativních právních aktů. Jejich vzájemná hierarchie je vymezena jejich právní silou. Ve smyslu veřejnoprávního omezení vlastnictví je nejvýznamnějším národním pramenem s nejvyšší právní silou Listina. Samotné právo je možné vykonávat do té míry, dokud není zasahováno do práv jiných, nemůže být vykonáváno izolovaně. V uvedeném smyslu je právem relativním. Omezení vlastnického práva je docíleno pouze v případech a mezích zákona dle Listiny.<sup>1</sup> Jinými slovy se jedná o prosté pravidlo výhrady zákona (oproti prosté výhradě zákona se lze setkat i s kvalifikovanou výhradou viz čl. 12 odst. 3 Listiny<sup>2</sup>). Zásah do vlastnického práva může být činěn pouze zákonem a na základě zákona. K omezení vlastnického práva je přistupováno v důsledku ochrany obecného (veřejného) zájmu. Regulace je vytvářena v oblasti přírodního bohatství a kulturních památek, veřejného zdraví či dopravní infrastruktury. Může se jednat o zákony o ochraně přírody a krajiny, o vodách, o státní památkové péči nebo o zákon o pozemních komunikacích.

Mezi prameny jsou řazeny prováděcí předpisy veřejné správy, kterými je dotvářena zákonná úprava. Veřejné správě je činnost umožněna na základě ústavy, a to dle čl. 78 a 79 Ústavy. V případě ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů jsou podzákonné právní předpisy označovány jako vyhlášky, u jiných správních úřadů se jedná o nařízení. Podmínkou je oprávněnost orgánu na základě generálního či zákonného zmocnění a zároveň prováděcí předpisy nesmí odporovat příslušným zákonům.<sup>3</sup> Poměrně zajímavý názor byl zastáván Merkle,<sup>4</sup> kterým bylo nařízení řazeno mezi správní pramen práva a vlastní funkci veřejné správy. Výsledkem činnosti je tvorba správních norem. V mezích omezení vlastnického práva by se mohlo jednat o vyhlášky Ministerstva zdravotnictví dle zákona o veřejném zdraví, případně nařízení Agentury ochrany přírody a krajiny ČR pro příslušný obvod územní působnosti.

Na mezinárodní úrovni je regulace vlastnictví spjata s právem EU, a to v souvislosti se členstvím ČR v EU od 1. 5. 2004. Základem pro přenos

---

<sup>1</sup> § 2 odst. 2), § 4 Listiny

<sup>2</sup> *Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku.*

<sup>3</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vydání. C. H. Beck, 2021. s. 24–27

<sup>4</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019 s. 61

pravomocí dle čl. 10 a ve spojení s čl. 10 Ústavy jsou zakládající smlouvy EU, Listina základních práv EU a smlouvy o přistoupení členských států, resp. primární právo EU, v jehož důsledku jsou členské státy přímo vázány sekundárním právem. Samotná normativní úprava dopadající na omezení vlastnictví je realizována akty orgánů EU, a to nařízeními a směrnicemi. Nařízení je obecně závazným aktem, přímo použitelným a zpravidla s přímým účinkem, a to na základě Smlouvy o fungování EU. Pokud je vnitrostátním právem řešena stejná otázka jako nařízením, je uplatněno nařízení, a to z důvodu aplikační přednosti. Obsah nařízení musí být transponován právním předpisem. Směrnice je nástrojem harmonizace evropského a vnitrostátního práva. Forma transpozice směrnice je ponechána na úvaze členských států, musí se však jednat o obecně závazný právní předpis.<sup>5</sup>

## 1.1 Vybrané mezinárodní prameny ve vztahu k EU

Základním pramenem vlastnického práva na úrovni evropského práva je Listina EU. Členské státy jsou povinny výhradně dodržovat zakotvená práva v Listině EU, a to za předpokladu, že je jimi uplatňováno právo EU. Poměrně problematická formulace, jelikož není přesně vymezeno, kdy je právo EU uplatňováno. Tomáškem je uváděno, že v případě přijetí práva EU vnitrostátním předpisem může být obsahem předpisu i norma, která s právem EU nesouvisí. Při použití ustanovení Listiny je nezbytné uplatňovat princip subsidiarity vzhledem k zachování národní suverenity základních práv.<sup>6</sup> Stěžejní je článek 17, který je založen na čl. 1 Protokolu 1.<sup>7</sup> Listinou a Evropskou úmluvou o lidských právech jsou upraveny tři typy zásahů spočívajících ve vyvlastnění, úpravě užívání majetku a jiných zásahů do jeho pokojného užívání. Takovým zásahem je dle Listiny zákaz zneužívání vlastnictví či působení nadměrných škod výkonem vlastnického práva.<sup>8</sup> Omezení vlastnického práva je postaveno na obdobných podmínkách jako v případě Listiny, kdy k omezení může být

---

<sup>5</sup> TOMÁŠEK, M., V TÝČ, D., PETRLÍK, et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021 s.

<sup>6</sup> Taktéž s. 346-348

<sup>7</sup> *Dodatkový protokol č. 1 k EÚLP: Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmíněk, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.*

*Předchozí ustanovení nebrání státům přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“*

<sup>8</sup> HUSSEINI, Faisal. Listina základních práv a svobod: komentář. V Praze, 2021. s. 384

přistoupeno pouze na základě zákona a musí jím být sledován legitimní cíl, na úrovni evropského práva se jedná o veřejný zájem. Dle judikatury ESLP jsou podmínky a způsob stanoveny vnitrostátním právem, které je dostupné, jasné a předvídatelné.<sup>9</sup> Lze dovodit, že úprava omezení vlastnického práva je jak v Listině, tak v Evropské úmluvě o lidských právech široká a neurčitá. Zásah nelze ospravedlňovat pouhými potřebami společnosti, jelikož vlastnické právo je základem hospodářství jak pro jednotlivce, tak i pro stát. Důvodem regulace je zajištění ekonomického systému státu a plnění redistribuční funkce<sup>10</sup>.

### 1.1.1 Sekundární prameny EU

Sekundárním pramenem EU na úseku ochrany přírody a krajiny ve smyslu územního omezení vlastnického práva je směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Ochrana je dle směrnice poskytována zvláštním oblastem ochrany, což je vymezeno jako zeměpisně určené území, kterým je přispíváno k udržení nebo obnově stavu přírodních stanovišť dle příloh<sup>11</sup> a je zabezpečována soudržnost ekologické sítě NATURA 2000. Je celoevropským nástrojem ochrany přírody, význam a vzácnost jednotlivých částí přírody jsou posuzovány na celoevropské úrovni. Soustava může být připodobněna k zvlášť chráněným územím ve smyslu OchPř, kdy se jedná o nástroje územní ochrany biodiverzity. Členské státy jsou na základě článku 6 povinny zajistit, aby nedocházelo k poškozování přírodních stanovišť, stanovišť druhů ani k jejich případnému vyrušování. V ochraně vymezených oblastí je spatřován obecný zájem spočívající v ochraně přírody a životního prostředí. Článkem je zakotvena možnost omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny, konkrétně již zmíněným OchPř, kterým byla směrnice transponována. V případě staveb je posuzováno, zda nejsou v rozporu s nároky předmětu ochrany. To samé platí i u hospodaření na zemědělské a lesní půdě, kde je zákonem za takové omezení výslovně stanovena náhrada.<sup>12</sup> Jednalo by o vnější zásah s vysokou intenzitou, a proto by omezení mělo být vykládáno v režimu čl. 11 odst. 4) oproti odst. 3) téhož článku.

---

<sup>9</sup> Rozsudek ESLP Páduraru proti Rumunsku, č. stížnosti 63252/00

<sup>10</sup> HUSSEINI, Faisal. Listina základních práv a svobod: komentář. V Praze, 2021. s. 398

<sup>11</sup> Příloha III směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992

<sup>12</sup> § 58 OchKrPř

Na úseku ochrany vod je významným pramenem unijní úpravy Rámcová směrnice o vodách<sup>13</sup>, kterou jsou vymezeny okruhy chráněných vod s cílem zamezit jejich znečišťování, zajistit udržitelné užívání či ochrany životního prostředí, zabezpečení péče o chráněné oblasti, zabránění znečištění a znehodnocení podzemních vod. Jmenovitě se jedná o vnitrozemské povrchové vody, podzemní vody, brakické vody a pobřežní vody. K ochraně vody by mělo docházet na území s jejím přirozeným výskytem. Členské státy byly povinny rozlišit a vymežit jednotlivá povodí jako správní jednotky. K naplnění cílů směrnice byly uplatněny koncepční nástroje jako například plánování v oblasti vod či plány pro zvládání povodňových rizik. Koncepčními nástroji jsou stanoveny strategické limity činnosti veřejné správy. Co do působnosti na adresáty se jedná o nepřímé nástroje. Transpozice směrnice a související unijní úpravy byla začleněna do právního řádu VodZ. Dle § 23 téhož zákona je plánování v oblasti vod soustavná koncepční činnost v působnosti státu, a to s cílem vymežit veřejné zájmy v oblasti ochrany vody. Výsledkem činnosti jsou plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik. Na mezinárodní úrovni je zpracovatelem Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí<sup>14</sup>. Jak lze dovodit, směrnice není přímým pramenem veřejnoprávního omezení vlastnického práva, avšak v širším kontextu by měla být mezi jeho prameny řazena. K tomu, aby mohlo být vlastnické právo omezeno, je zapotřebí přesně vymežit chráněné objekty a důvody, proč je zásah potřebný.

## 1.2 Vnitrostátní prameny – Listina

Dle dikce Listiny, konkrétně čl. 11 odst. 3 je zákonodárcem stanoveno, že vlastnictví zavazuje, čímž je vyjádřena jeho sociální funkce. Právo vlastnit je chráněno společností, avšak za předpokladu, že jeho samotný výkon nebude zasahovat do práva jiných subjektů nebo společenských zájmů. K omezení vlastnického práva je možné přistoupit za předpokladu existence obecného zájmu, a to z důvodu jeho zabezpečení. Pro úplnost je vhodné vymežit pojem veřejný zájem, který je spojován s čl. 11 odst. 4) Listiny. Vyznění obou pojmů je velmi podobné. K tomu je poskytována interpretace ÚS, podle které je veřejný zájem zájmem obecným či obecně prospěšným. V širším výkladu lze zúžit zájem

---

<sup>13</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000

<sup>14</sup> STRNAD, Z. Vodní právo: obecná část. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. s. 28-32

prospěšný či ochraňující.<sup>15</sup> Zákonodárcem jsou pojmy rozlišovány, v Listině je užíváno jak obecného, tak veřejného zájmu. S odlišováním obou pojmů lze souhlasit, kdy je zřejmé, že ve veřejném zájmu je zásah závažnější než v případě obecného zájmu. Účelem rozlišení je určit, zda je zásah v režimu čl. 11 odst. 3) či čl. 11 odst. 4), a to v souvislosti s náhradou. V praxi dochází k odlišení převážně dle posouzení intenzity zásahu.<sup>16</sup> U omezení vlastnického práva v obecném zájmu se jedná o vnitřní omezení, které je zpravidla bez náhrady, kdežto u veřejného zájmu je vnějším zásahem způsobeno faktické smrštění vlastnického práva, v zásadě by mělo být možné podřadit veřejný zájem pod zájem obecný.

Dle ESLP by mohlo být možné pojmy vymezovat odlišně podle čl. 1 Protokolu 1, ale ve skutečnosti k tomu nelze takto přistupovat, protože koncept obou pojmů je shodný<sup>17</sup>. Pro praxi není podstatné, zda se jedná o obecný či veřejný zájem, vždy je proporcionalita zásahu kvalifikována až při posouzení konkrétního případu. Samotné určení toho, co je, či není veřejný zájem, je ponecháno na uvážení národních orgánů. Veřejný zájem je úzce spjat s národní politikou například v oblastech sociálních, hospodářských a ekonomických, a proto by nebylo vhodné vymezovat pojem na nadnárodní úrovni. Lze doplnit, že určení, co je ve veřejném zájmu, zákonodárcem, musí vycházet z racionálního základu.<sup>18</sup> S názorem lze jen souhlasit, obdobný názor k problematice výkladu je zastáván i ÚS<sup>19</sup>. Ani v praxi nejsou činěny v pojmech rozdíly, kdy správními orgány a soudy jsou při omezení vlastnického práva vázány kontrolou naplnění zákonných podmínek a proporcionalitou zásahu v konkrétních případech. Oběma pojmy jsou chráněny stejné hodnoty či způsoby jejich dosažení. Jednalo by se o mechanismy veřejné správy, příkladem může být kontrola hospodaření s veřejnými prostředky. Veřejný zájem není v zákoně výslovně definován, jedná se o tzv. neurčitý právní pojem, kterým je zajištěna potřebná flexibilita. Představená hodnota je v čase měněna a přizpůsobována v souvislosti se státní politikou a východisky právních předpisů. V širším smyslu je veřejný zájem prvotním krokem k regulaci společenských vztahů zákonem a zároveň je jím umožněna všeobecnost právní regulace. V užším smyslu je vymezován jako nástroj

---

<sup>15</sup> Usnesení senátu ÚS Pl. ÚS 21/17

<sup>16</sup> HUSSEINI, Faisal. Listina základních práv a svobod: komentář. V Praze, 2021. s. 383

<sup>17</sup> Rozsudek ESLP ze dne 21. února 1986 James a ostatní proti Spojenému království, č. stížnosti 8793/79

<sup>18</sup> HUSSEINI, Faisal. Listina základních práv a svobod: komentář. V Praze, 2021. s. 388

<sup>19</sup> Nález ÚS sp.zn. Pl. ÚS 27/16

sloužící pro posouzení podstatných podmínek v případě rozhodnutí v konkrétní věci.<sup>20</sup> Zjednodušeně je autorem vnímán jako soubor společenských hodnot, potažmo nástrojů jejich dosažení napříč celým právním systémem, jehož účelem je zachování přírodního bohatství, společenských struktur a fungování státu pro další generace. Veřejný zájem musí být tvořen mocí konstitutivní a konstituovanou, z čehož vyplývá, že nemůže být v rozporu s platnými předpisy, jak bylo judikováno NSS.<sup>21</sup> K tomu je vhodné doplnit, že veřejný zájem nelze zaměňovat se zájmem většiny společnosti sloužící k většímu prospěchu širší množiny osob.

Za nástroje sloužící k dosažení hodnot veřejného zájmu jsou považovány kroky, které mohou být většinou společností posuzovány negativně, zbytečně<sup>22</sup>, a to například omezení na úseku životního prostředí. Veřejný zájem je výslovně vyjádřen v zákoně o ochraně přírody a krajiny.<sup>23</sup> V demokratickém právním státě není přípustné, aby i přes odlišný názor většiny bylo zasahováno do základních práv menšin. Veřejný zájem by měl být interpretován kvalitativně, nikoli kvantitativně, jak je uváděno Kocourkem.<sup>24</sup> Zhodnocení veřejného zájmu je v dikci moci výkonné, do které nemůže být zákonodárnou mocí zasahováno. Veřejný zájem může být posuzován usnesením vlády ČR, tak jak bylo činěno například při schválení *„Koncepce vodní dopravy pro období 2016–2023 včetně potřebných stavebních opatření zamezujících úzká místa při plavebním provozu ze dne 17. 1. 2018.“*<sup>25</sup> Posouzení veřejného zájmu musí být řádně odůvodněno. Usnesením však nemůže být zasahováno do rozhodovací činnosti příslušného správního úřadu, co do způsobu rozhodnutí. Postup by byl v rozporu s principem instanční podřízenosti, a proto může být usnesení vlády ČR v daném případě ztotožňováno s podkladem nutným pro rozhodnutí. Správní úřad je povinen se jím zabývat a odůvodnit případné odchýlení se od závěrů usnesení.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Usnesení ÚS Pl. ÚS 21/17

<sup>21</sup> Rozsudek NSS, sp.zn. 7 AS 67/2009

<sup>22</sup> HUSSEINI, Faisal. Listina základních práv a svobod: komentář. V Praze, 2021. s. 389

<sup>23</sup> § 58 odst. 1) OchKrPř

<sup>24</sup> KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012 s. 75

<sup>25</sup> HUSSEINI, Faisal. Listina základních práv a svobod: komentář. V Praze, 2021. s. 392-393

<sup>26</sup> Taktéž s. 392-393



### 1.2.1 Vybrané zvláštní zákony

Z části druhé čl. 11 odst. 3) Listiny je zřejmé, výkon vlastnictví lze vykonávat jen v zákonem stanoveném rozsahu ve vztahu k lidskému zdraví, přírodě a životnímu prostředí. Pramenem územní omezení vlastnického práva je OchPřKr, ve kterém jsou vymezena zvláště chráněná území<sup>27</sup> a je jim poskytována ochrana pro svou přírodovědeckou či estetickou výjimečnost. Jedním z nástrojů zabezpečující příslušná území je vyhlášení ochranných pásem. V takovém případě je jakákoli činnost, jež je v rozporu s vymezenými zájmy, vázaná na souhlas patřičného orgánu. Případně může být využit institut smluvní ochrany ve smyslu § 39, a to za předpokladu, že je území vymezeno jako evropská významná lokalita.<sup>28</sup> Předmětná ochrana vody je zajišťována VodZ. V záplavových územích není umožněno povolovat, umisťovat a provádět stavby, jedinou výjimkou je provádění vodních děl. Dle VodZ<sup>29</sup> musí být příslušným orgánem povoleno vysazování dřevin, těžba říčního materiálu, a to na pozemcích, jejichž součástí je koryto vodního toku.

Vlastnictví nemovitých věcí je limitováno i na úseku kulturních památek, konkrétně StPamP. Zákonem je rozlišována kulturní památka a památkově chráněné území, případně území s archeologickými nálezy. Dle § 2 je možné dovodit, že pojetí kulturní památky je formální, jelikož movitá či nemovitá věc je kulturní památkou prohlášena rozhodnutím příslušného ústředního správního úřadu. U kulturních památek rozhodnutím Ministerstva kultury či u národních kulturních památek nařízením vlády ČR. Dělení památkově chráněných území je přímo odvozováno od četnosti nemovitých kulturních památek, území s vysokou četností je zákonem označováno jako památková rezervace, opakem je památková zóna.<sup>30</sup> Vymezeným objektům je poskytována ochrana, čímž je zapříčiněno omezení vlastnického práva. Dle StPamP je zákonem přiznáno předkupní právo ke kulturní a národně kulturní památce.<sup>31</sup> Obcí s rozšířenou působností může být v režimu stavebního zákona vydáno rozhodnutí o ochranném pásmu. Pokud je vlastníkem projeven zájem na obnovu památky, tak je povinen si vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu s rozšířenou působností nebo krajského úřadu,

---

<sup>27</sup> § 14 OchPřKr

<sup>28</sup> § 39 OchKrPř

<sup>29</sup> § 14 VodZ

<sup>30</sup> SLÁDEČEK, V. a POUPEROVÁ O. Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vyd.

Praha: Leges, 2014 s. 339

<sup>31</sup> § 13 StPamP

jde-li o národní kulturní památku.<sup>32</sup> Podle § 9 je vyjádřen zvláštní režim spočívající v péči vlastníka o kulturní památku, čímž je vyjádřena sociální funkce vlastnictví.

Sociální funkce je též vyjádřena v LesZ<sup>33</sup>. Území lesa je přístupné každému a vlastník je při splnění zákonných podmínek povinen takovou činnost strpět. V případě ohrožení chráněných zájmů je správní orgán oprávněn zamezit vstupu do lesa až na dobu tří měsíců. Pokud je nepříznivý stav stále trvající, může být doba opakovaně prodlužována. Ve spojení s ochranou přírodního bohatství a životního prostředí je vybraným pramenem i StavZ, podle kterého lze vydat územní opatření o stavební uzávěře. Smyslem institutu je zamezit stavebním pracím, jež jsou v rozporu s územně plánovací dokumentací. V komparaci s ostatními instituty je však stavební omezení časově limitováno.<sup>34</sup> Dle stavebního zákona může být také vydáno územní opatření o asanaci území, jestliže došlo k živelní pohromě, na území jsou kontaminovaná místa nebo ekologické zátěže. Uvedený stav je v rozporu s veřejným zájmem, jelikož je jím ohrožován život, zdraví osob a je nezbytné přijmout podmínky pro nápravu nepříznivé zátěže.<sup>35</sup>

Ve vztahu k ochraně nerostného bohatství je primárním pramenem HorZ, podle kterého lze v chráněném ložiskovém území zřizovat stavby a zařízení nesouvisející s dobýváním pouze na základě závazného stanoviska.<sup>36</sup> Z vybraných pramenů je patrné, že fakticky není možné volně disponovat se svými vlastnickými právy. Lze konstatovat, že za omezení vlastnického práva nelze považovat pouze překročení zákonem stanovených limitů, ale i dozorové, kontrolní a povolovací režimy. Listinu nelze vykládat jako nárok na solidární plnění vůči cizímu majetku, ale jako vymezení mantinelů, ve kterých může být vlastníkem jeho právo uplatňováno. Pro úplnost je vhodné poznamenat, že omezení vlastnického práva není aplikováno jen u nemovitosti, ale i u jiného majetku. V kontextu s právem EU je příkladem povinnost obchodních řetězců darovat potraviny, což musí být vykládáno v souladu s potravinovým právem a politikou EU. Provozovatelům je namísto povinnosti, jakým způsobem nakládat s neprodejnými potravinami, uložena povinnost ve veřejném zájmu.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> § 14 odst. 1) StPamP

<sup>33</sup> § 19 LeZ

<sup>34</sup> § 99 StavZ

<sup>35</sup> § 97 StavZ

<sup>36</sup> § 18 HorZ

<sup>37</sup> Nález ÚS Pl. US 27/16

## 2 SUBJEKTY SPRÁVNĚPRÁVNÍHO VZTAHU OMEZENÍ VLASTNICTVÍ

V teoretické rovině jsou subjekty jedním z prvků správněprávního vztahu. Oproti obecnému právnímu vztahu jsou správněprávní vztahy vyznačovány některými zvláštnostmi. Jedním z ukazatelů správněprávního vztahu je skutečnost, že alespoň jeden ze subjektů je nositelem či vykonavatelem veřejné správy. Jedná se o společenské vztahy, které jsou regulovány zvláštními normami správního práva jako práva veřejného. Jak je uváděno teorií,<sup>38</sup> správně právní vztahy jsou ve většině případů vázány na výkon veřejné správy. Z povahy je zřejmé, že se jedná o mocenský vztah, který je uplatňován na základě pravomoci orgánů veřejné správy. Na jedné straně je oprávnění omezit vlastnické právo a na straně druhé povinnost vlastníka omezení respektovat. Vhodné je podotknout, že v některých případech není snadné vymezit veřejná subjektivní práva a povinnosti. Interpretačním nástrojem může být judikatura, která se opakovaně vyjadřovala, že mezi součástí obsahu veřejných subjektivních práv lze řadit i zásady činnosti orgánů veřejné správy.<sup>39</sup> Některými autory je mezi základní znaky správněprávního vztahu řazen vznik sekundárního vztahu při porušení primárního vztahu.<sup>40</sup> V některých publikacích se lze setkat s pojmem administrativně-správní vztahy.<sup>41</sup>

V souvislosti s veřejnoprávním omezením se však lze setkat ne zcela s běžnou situací, kdy je vznik správněprávního vztahu vázán na zákon, tj. ex lege. To samé platí i pro abstraktní akty, kterými je prováděn zákon. Správní činnost, pro kterou je typická obecnost, abstraktnost a jednostrannost. K vydávání aktů je zmocněna vláda, ministerstva, ostatní správní úřady a rada obce nebo kraje.<sup>42</sup> Ve skutečnosti je prolomen jeden z definičních znaků spočívajících v individualizaci subjektů a konkretizaci jejich veřejných subjektivních práv a povinností. Na úseku kulturních památek může být vlastnické právo omezeno přímo ze zákona například dle StPamP,<sup>43</sup> kdy vlastník kulturní památky je v případě prodeje povinen učinit nabídku nejdříve státu.

---

<sup>38</sup> PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd. (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012 s. 147

<sup>39</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 59

<sup>40</sup> STAŠA, J. et al. O vztazích správního práva. Acta Iuridica, 2010, s. 46

<sup>41</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 52

<sup>42</sup> Taktéž s. 125

<sup>43</sup> § 13 odst. 1) StPamP

Na úrovni podzákoných předpisů může dojít k omezení vlastnictví, resp. vzniku správněprávního vztahu nařízením vlády. Kromě normativních právních aktů je vznik, změna či zánik správněprávních vztahů uskutečňováno právními skutečnostmi, se kterými jsou spojovány právní následky. Činnost orgánů veřejné správy zasahující do vlastnictví je co do vzniku, změny či zániků správněprávních vztahů různorodá. Nejtypičtější právní skutečnosti jsou správní akty, označovány také jako rozhodnutí. Správními akty jsou naplňovány definiční znaky správněprávního vztahu, když se jedná o jednostranný akt směřující vůči konkrétním osobám, v konkrétní věci. Ve smyslu OchPřKr<sup>44</sup> je možné, aby došlo k zúžení omezení vlastnického práva, a to na základě podané žádosti o udělení souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny.

Další formou správní činnosti může být i rozhodnutí ústředního správního úřadu. Dle StPamP<sup>45</sup> od účinnosti rozhodnutí o prohlášení nemovité věci za kulturní památku je vlastník povinen o ni pečovat, a to ve spojení s § 9 téhož zákona. Stručným exkurzem do historie je záhodno zmínit, že StPamP bylo znemožněno užití správního řádu a s tím související rozhodnutí jakožto forma správního aktu. Uvedeným došlo k rozporu s materiálním pojetím správního aktu, kdy rozhodnutí o prohlášení za kulturní památku je spjato se zvláštním režimem, v důsledku čehož je zasaženo do práv vlastníka, případně dalších osob. Původní znění zákona bylo v rozporu se zásadami právního státu spočívajícího v ochraně dotčených osob při výkonu veřejné správy. Senátem NSS byla napadená část ustanovení vylučující užití správního řádu zrušena nálezem pléna ÚS<sup>46</sup>. Rozhodnutí o prohlášení za kulturní památku je nyní nutné považovat za správní řízení ve smyslu správního řádu.<sup>47</sup> Na úseku ochrany přírodního bohatství je často využíváno k zajištění ochrany opatření obecné povahy.

Poměrně zajímavě se jeví otázka, zda podřazovat opatření obecné povahy pod postupy subjektů veřejné správy vzhledem k jeho povaze. Teorií je vymezován jako smíšený akt, u některých autorů je označován jako akt s hraniční formou. Zapříčiněno je to tím, že opatření obecné povahy směřuje vůči druhově vymezeným adresátům v konkrétní věci. Jedná se o kombinaci abstraktního aktu a správního aktu. Proto ho lze považovat za právní skutečnost s následkem vzniku, změny nebo zániku správněprávního vztahu. Pro úplnost je mezi právní skutečnosti

---

<sup>44</sup> § 37 odst. 2) OchPřKr

<sup>45</sup> § 3 StPamP

<sup>46</sup> Nález ÚS sp.zn.Pl. ÚS 21 /04

<sup>47</sup> § 9 SpŘ

zařazeno i právní jednání adresátu veřejné správy (viz výše podání žádosti o povolení), faktické užívání veřejného prostranství či porušení povinnosti (delikt ní odpovědnost). Z čehož by mělo být možné vyvodit, že správní vztah vzniká až porušením zákonem stanovené povinnosti ve smyslu správního aktu, kterým bylo rozhodnuto o přestupku.<sup>48</sup> Poslední možnost není založena na lidské vůli, tj. právní událost.

Základním dělením správněprávních vztahů je primární, sekundární, vnější a vnitřní, hmotné a procesní. V souladu s omezením vlastnického práva se většinou jedná o hmotněprávní správněprávní vztah, kdy vlastník je zpravidla povinen takové omezení strpět. Obecně však nemusí být tak striktní dělení jednoznačné, jelikož, jak je uváděno v nadsázce, se jedná o duální vztahy, například v souvislosti s podáním povolení nejdříve vzniká správněprávní vztah a hmotněprávní vztah vzniká vykonatelností požadovaného správního aktu.<sup>49</sup> Méně komplikovaný je rozdíl mezi vnitřními a vnějšími vztahy, kdy pro vnější vztah je charakteristickým subjektem adresát veřejné správy, dopad vztahů směřuje mimo organizační systém veřejné správy. Veřejnoprávní omezení vlastnictví je uskutečňováno vnějšími vztahy.

## 2.1 Vykonavatelé veřejné správy

Vlivem sociální funkce je umožněno omezení vlastnického práva veřejným právem, a to přímo zákonem, na základě zákona či jednostranným právním jednáním. Ochrana přírodního bohatství a kulturních památek je v oblasti nemovitých věcí zabezpečovaná řadou právních předpisů. Jako vhodným se jeví vymezit subjekty správního práva v souvislostech s čl. 11 odst. 3) Listiny, jmenovitě nositelé, resp. vykonavatele veřejné správy a adresáty, vůči kterým je jejich činnost směřována. V obecné rovině jsou nositelé veřejné správy odpovědní za její výkon. V uvedeném případě se jedná o stát, jakožto nositele zaručující ústavní práva. Poměrně problematické je určení, zda lze stát považovat za právnickou osobu, některými autory je označován jako právnická osoba veřejného práva<sup>50</sup>, jiní mají za to, že se jedná o fiktivní osobu<sup>51</sup>. Dle teoretických východisek nejsou státem naplněny znaky právnické osoby, aby však státem mohlo

---

<sup>48</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021 s. 52

<sup>49</sup> STAŠA, J. et al. O vztazích správního práva. Acta Iuridica, 2010 s. 51

<sup>50</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 68  
<sup>51</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019 s. 254

být vstupováno do soukromoprávních vztahů, tak je za právnickou osobu ve smyslu občanského zákoníku prohlášen ex lege.<sup>52</sup> V případě veřejnoprávních vztahů může vystupovat jako adresát veřejné správy. Výkon veřejné správy je státem uskutečňován přímo vykonavatelem anebo nepřímo prostřednictvím přenesené působnosti na orgány nestátních nositelů. Vykonavatelem veřejné správy je státní správa činěna de facto, jednání je přiřítelné nositelům. Jedná se o organizačně samostatnou jednotku vstupující do správněprávních vztahů s adresáty.

Základní vykonavatel veřejné správy je označován jako správní úřad. Pojem je správní teorií chápán v několika pojetích, výčtem se jedná o pojetí institucionální, pomocného útvaru, funkční či jako souhrn kompetencí spojených s výkonem určitého místa.<sup>53</sup> Pro účely veřejnoprávního omezení je nutné správní úřad vymezovat v pojetí institucionálním a funkčním. Před samotným vymezením jednotlivých pojetí je záhodno podotknout, že před účinností Ústavy byl v právních předpisech užíván pojem orgán státní správy, který byl vnímán v obou pojetích, tj. jak v institucionálním, tak ve funkčním. Mnohdy nemusí být jasné, kdo je oprávněn jednat jménem subjektu veřejné správy. Popřípadě jak má být přístupováno k právnímu postavení správních úřadů na úrovni veřejnoprávní i soukromoprávní.<sup>54</sup> Institucionální pojetí je zakotveno v čl. 79 odst. 1), Ústavy, „*kdy ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem*“<sup>55</sup>. Jedná se o organizační složku státu, která může být jediná svého druhu v podobě ministerstva. V užším pojetí jsou ministerstva označována jako ústřední správní úřady. Ve smyslu omezení vlastnického práva se může jednat o Ministerstvo životního prostředí či Ministerstvo kultury. Pro úplnost druhou možností je druhové vymezení, příkladem lze uvést katastrální úřad.

Ústředním orgánem státní správy, kterou je zabezpečována činnost ministerstev, je vláda ČR. Základní zásady jejich činností jsou předmětem úpravy kompetenčního zákona. Činnost správního úřadu je vyjadřována jeho pravomocí a působností. Pravomoc může být vymezena jako nástroje, kterými je správním úřadem uplatňován výkon veřejné správy vůči adresátům. Jinými slovy se jedná o oprávnění konat v podobě demonstrativně vymezených nástrojů. Příkladem může

---

<sup>52</sup> § 21 OZ

<sup>53</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021 s. 70

<sup>54</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 67

<sup>55</sup> čl. 79 odst. 1 Ústavy

být vydávání nařízení, správních aktů, opatření obecné povahy či veřejnoprávní smlouvy. Kumulace uvedených nástrojů bývá výjimečná. Druhou podmínkou je působnost, jakožto předmět, obsah a rozsah činnosti neboli zákonem stanovená oblast, ve které je uskutečňována pravomoc. Z uvedeného vyplývá, že působnost je svým rozsahem pojmem širším než pravomoc.<sup>56</sup> Srovnáním obou pojmů se zabýval i ÚS<sup>57</sup>, podle kterého: pravomoc lze chápat jako realizaci státní moci v příslušné formě, zatímco působnost je určitým vymezením otázek v rámci výkonu pravomoci.

Teorii je dělena na věcnou a územní. U věcné působnosti je zvláštními zákony, dopadajícími na omezení vlastnictví, uplatňována jak obecná, tak dílčí působnost.<sup>58</sup> V případě územní působnosti je přiznána jak celostátní působnost, tak i regionální, resp. místní. Veřejnoprávní omezení vlastnického práva je uskutečňováno i orgány veřejnoprávních korporací, kdy je jednotlivými zákony přiznán výkon státní správy, jak je zakotvován Listinou. Dle zákonů upravujících územní samosprávné celky a vyšší samosprávné celky, se jedná o projev přenesené působnosti.<sup>59</sup>

Ve funkčním pojetí je správní úřad jako organizační jednotka či samotný orgán v institucionálním smyslu, kterému je zákonem přiřazen okruh specifických záležitostí (agendy). Zákonem nejsou vytvořeny nové subjekty, ale výkon veřejné správy je přenesen na existující subjekt.<sup>60</sup> Dle zákona o ochraně přírody a krajiny je orgánem ochrany přírody obecní úřad či v pozici vodoprávního úřadu může být činnost vykonávána krajskými úřady, u ústředních vodoprávních úřadů jde o ministerstva.

## 2.2 Výkon státní správy dle zvláštních zákonů

Působnost konkrétních vykonavatelů na jednotlivých úsecích je přiznána zvláštními zákony. Správní úřady a orgány samosprávných celků je nutné chápat ve funkčním pojetí. Pro upřesnění je nezbytné uvést, že v podkapitole jsou uvedeny subjekty, jejichž činností je zakládán správněprávní vztah a zároveň je přímo

---

<sup>56</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019 s. 263

<sup>57</sup> Nález ÚS sp.zn. ÚS 150/01

<sup>58</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021 s. 72

<sup>59</sup> § 61 zákona č. 128/2000 Sb., § 29 zákona č. 129/2000 Sb.

<sup>60</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019 s. 265

omezováno vlastnictvím, nikoli subjekty, kterými je na základě příslušných zákonů vykonáván dozor.

### **2.2.1 Zákon o ochraně přírody a krajiny**

V oblasti ochrany přírody a krajiny jsou vykonavateli vláda ČR a veřejné orgány ochrany přírody. Jedná se o obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správu národních parků a na úrovni správních úřadů Agentura ochrany přírody a krajiny a Ministerstvo životního prostředí.<sup>61</sup> Jejich oprávnění k jednotlivým činnostem je vymezeno v §§ 76 a nás. OchPřKr. Obecním úřadem jsou například vydávána povolení ke kácení dřevin<sup>62</sup>. Pověřený obecní úřad je oprávněn žadatelům poskytovat souhlasy k ošetření památných stromů a souhlasy k vymezeným činnostem v jejich ochranných pásmech. Úřadem s rozšířenou působností je vykonáváno vyhlásování přechodně chráněných ploch a jsou jím stanoveny podmínky pro výkon činnosti dle OchPřKr.<sup>63</sup> Agentura ochrany přírody a krajiny je podřízena Ministerstvu životního prostředí a ve své územní působnosti je oprávněna k povolení výjimky ze zákazů u chráněných krajinných oblastí. To samé platí i pro správu národních parků vůči národním parkům, národním přírodním rezervacím a národním přírodním památkám, a to za předpokladu, že k činnosti není dle zákona oprávněno Ministerstvo životního prostředí.<sup>64</sup> Ministerstvu životního prostředí je zákonem přiznáno nejvíce oprávnění, jelikož je ve vrcholném postavení. V rámci své činnosti jsou jím vyhlášovány národní přírodní rezervace, národní přírodní památky nebo ochranná pásma těchto zvláště chráněných území.<sup>65</sup>

### **2.2.2 Vodní zákon**

Dle VodZ je činnost vykonávána vodoprávními úřady, jakožto správními orgány úředního typu. Jedná se o třístupňovou strukturu správních orgánů, které jsou tvořeny obecními úřady, obecními úřady s rozšířenou působností, krajskými úřady a újezdními úřady. Zákonem jsou zavedeny i ústřední vodoprávní úřady, jejichž kompetence jsou děleny mezi čtyři ministerstva, a to zemědělství, životního

---

<sup>61</sup> STEJSKAL, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-8]. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

<sup>62</sup> § 76 odst. 1) písm a) OchPřKr

<sup>63</sup> § 66 OchPřKr

<sup>64</sup> § 78 odst. 3) písm. h) OchPřKr

<sup>65</sup> § 79 odst. 3) OchPřKr



prostředí, dopravy a obrany.<sup>66</sup> V přímé souvislosti s omezením vlastnického práva k nemovitým věcem lze vzhledem k věcné působnosti krajského úřadu uvést rozhodování v případech, kdy jim přísluší povolovat vodní díla a ostatní záležitosti s nimi související. Například v podobě ochranných pásem vodních toků, stanovovat na návrh správce povodí rozsah záplavových území významných vodních toků a jejich aktivní zóny, případně určovat omezující podmínky.<sup>67</sup> Další správní činnosti mohou být souhlasy, ke kterým není nutné povolení. Krajským úřadem je vykonávána výlučná činnost dle zákona.<sup>68</sup> Za předpokladu, že by působnost nebyla stanovena přímo zákonem, tak by činnost krajských úřadů byla přenesena na obecní úřady nebo obecní úřady s rozšířenou působností. Jedná se o kombinaci výlučné působnosti krajského úřadu.<sup>69</sup>

Pro úplnost je nezbytné poznamenat, že obecním úřadům je přiznán výkon státní správy na úseku obecného nakládání s vodami. Obecním úřadem obcí s rozšířenou působností je vykonávána zbytková působnost.<sup>70</sup> Na úrovni ústředních úřadů je výkon státní správy Ministerstvem životního prostředí vymezen taxativním výčtem. Jedná se o ochranu přirozené akumulace vody, ochranu vodních zdrojů a komunikace s orgány EU. Ministerstvu zemědělství je přiznána zbytková působnost.

### 2.2.3 Stavební zákon

Ve smyslu StavZ je správní činnost umožněna obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, obecnímu úřadu po splnění zákonem stanovených podmínek<sup>71</sup>, krajskému úřadu a Ministerstvu pro místní rozvoj. Obecním úřadem obce s rozšířenou působností jsou přijímány územní a regulační plány pro svá území. Krajským úřadem jsou například vymezovány zásady územního rozvoje. Jejich výkonné orgány mohou vydávat územní opatření.<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> STRNAD, Z. Vodní právo: obecná část. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. s. 175

<sup>67</sup> § 67 VodZ

<sup>68</sup> § 107 odst. 1) písm. e) -y) VodZ

<sup>69</sup> STRNAD, Z. Vodní právo: obecná část. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. s. 180

<sup>70</sup> § 106 VodZ

<sup>71</sup> § 6 odst. 2) StavZ

<sup>72</sup> § 6 odst. 6) písm. c), § 7 odst. 3) písm. b) StavZ

## 2.2.4 Zákon o státní památkové péči

Na úseku ochrany kultury je správní činnost za účelem omezení vlastnictví vykonávána vládou ČR a orgány státní památkové péče, kterými jsou Ministerstvo kultury, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Vláda je zákonem zmocněna formou nařízení vlády k vyhlášení národní kulturní památky a památkově chráněného území. Ministerstvem kultury je kromě již zmíněných pravomocí přiznána celá řada úkolů. Zákonem vymezené kompetence však přímo nedopadají na omezení vlastnického práva, a proto nejsou uvedeny.<sup>73</sup> Krajskými úřady je vykonávána tzv. zbytková kompetence.<sup>74</sup> To, co není zákonem vyhrazeno vládě nebo Ministerstvu kultury, je činěno právě krajskými úřady, jako například povolení obnovy národní kulturní památky či v pozici dotčeného orgánu je jím vydáváno závazné stanovisko.

## 2.3 Fyzické a právnické osoby

Subjekty a zároveň adresáty veřejnoprávního omezení mohou být fyzické a právnické osoby. Lze podotknout, že postavení adresátů veřejné správy je teorií upozadováno, jak je vhodně uvedeno v článku pojednávajícím o vztazích správního práva.<sup>75</sup> Jedná se o soukromoprávní pojmy, které jsou správním právem přejímány. V rámci správního vztahu jsou to subjekty, které jsou vůči vykonavateli v nerovném postavení. K tomu, aby se právnické osoby mohly stát subjektem správněprávního vztahu, je nutné, aby měly právní osobnost, což je vymezeno v občanském zákoníku. Právní osobnost je vázána na zákon či nabytí účinnosti zápisu do obchodního, případně jiného obdobného rejstříku. Právnická osoba musí být také schopna svým jednáním nabývat práva a povinnosti. Jinými slovy mít způsobilost k právním úkonům. Nejčastěji je omezování vlastnického práva činěno vůči sdružení fyzických či právnických osob, a to v podobě obchodních společností, družstev, občanských sdružení aj. Samozřejmě nelze vyloučit ani orgány územní samosprávy, tj. obce. Za předpokladu, že je vlastníkem stát, tak je například LesZ stanoveno, že práva a povinnosti vlastníka lesa se vztahují na právnickou osobu, které je svěřeno nakládání s těmito lesy, pokud není zákonem stanoveno jinak.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> § 26 StPamP

<sup>74</sup> SLÁDEČEK, V. a POUPEŘOVÁ, O. Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014 s. 350

<sup>75</sup> Staša, J. et al. O vztazích správního práva. Acta Iuridica, 2010 s. 45-53

<sup>76</sup> § 4 LesZ.

Obdobný postup je zachován i u fyzických osob, kde se obecně osoba může stát subjektem podle správního práva, jakmile disponuje právní osobností a má požadovanou svéprávnost. Celým právním řádem je přejímána definice občanského zákoníku, a proto vznik právní osobnosti je vázán na narození.<sup>77</sup> Na úseku ochrany přírodního bohatství a kulturních památek není příslušnými zákony požadována další skutečnost, aby na subjekt mohly dopadat práva a povinnosti. (viz školský zákon<sup>78</sup>). Další podmínkou je svéprávnost, která je v některých případech vymezována zvláštními ustanoveními správního práva.<sup>79</sup> Pokud není zletilost výslovně stanovena, tak se uplatní subsidiárně občanský zákoník. To platí i u zákonů týkajících se veřejnoprávního omezení vlastnického práva. Plná svéprávnost je nabývána obecně, tj. zletilostí.

---

<sup>77</sup> § 23 OZ

<sup>78</sup> § 36 odst. 3) zákona č. 561/2004 Sb.

<sup>79</sup> PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., Brno: Doplněk, 2012 s. 143

### 3 FORMY SPRÁVNÍ ČINNOSTI VEŘEJNOPRÁVNÍHO OMEZENÍ VLASTNICTVÍ

K omezení vlastnického práva může docházet různorodými prostředky. Samozřejmě, jak bylo nastíněno v úvodní kapitole, takové omezení je možné učinit, pokud je v souladu s ústavním pořádkem, in concreto Listinou, kdy podkladem pro zásah do ústavního práva je zákon. Ve smyslu čl. 11 odst. 3) je omezení legitimně uskutečněno zákonem a činnostmi vykonavatelů veřejné správy, jinými slovy správní činností v podobě abstraktních aktů, smíšených aktů a správních aktů.<sup>80</sup> Jejich odlišnosti spočívají v rozdílné obecnosti, okruhu adresátů, které zavazují a způsobu jejich přijetí. Společná je však jejich jednostrannost, z čehož lze dovodit, že omezení vlastnictví fakticky nevzniká z konsenzu, ale jedná se o uplatnění mocenského postavení subjektů veřejné správy za účelem ochrany obecných zájmů v souvislosti s ochranou přírodního bohatství a kulturních památek. Zvláštními zákony je stanoveno, jaké formy jsou uplatňovány k zajištění ochrany. Před obecným vymezením konkrétních forem správní činnosti je vhodné se zabývat i základními zásadami, kterými jsou při svém výkonu vázáni.

#### 3.1 Zásady při správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnictví

Vymezení základních zásad při správní činnosti je obsaženo ve SpŘ<sup>81</sup>. Vzhledem k povaze omezení vlastnictví jako základního práva, tak některými zásadami jsou vymezovány požadavky na správní činnost v přímém souladu s Listinou. Při správní činnosti by měly být obzvláště dodržovány. V podkapitole jsou primárně vymezovány v souvislostech s omezením vlastnictví. Zásady správní činnosti by neměly být vykládány izolovaně, ale v souvislostech s ostatními. U zásady smírného řešení by správním orgánem mělo být postupováno tak, aby byly vyřešeny sporné otázky a výsledkem byl smír mezi dotčenými osobami či správními orgány s rozdílnými zájmy. V souladu s uvedeným je zásada typická pro sporná řízení.<sup>82</sup> Ve vztahu k omezení vlastnictví by mohla být uplatňována u dotčeného orgánu a správního orgánu rozhodujícího ve věci.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 119

<sup>81</sup> § 2-8 SpŘ

<sup>82</sup> § 141 SpŘ

<sup>83</sup> KOPECKÝ, M., STAŠA, J., BALOUNOVÁ, J., MALAST, J. a kol. Správní řád: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10] Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

Lze mít za to, že s přihlédnutím k dotčeným vlastníkům by zásadu nemělo být nutné uplatňovat, jelikož chybí potřebný znak, a to rozdílnost zájmů. Jak je zřejmé, tak jsou správní orgány při své činnosti vázány všemi zásadami, případně jejich modifikacemi.

### **3.1.1 Zásada legality, zákaz zneužívání správního uvážení a ochrana práv nabytých v dobré víře**

Jednou z nejvýznamnějších zásad je zásada legality, kterou je zakotveno, že správní orgány jsou vázány celým právním řádem, kam je řazeno i komunitární právo či mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy. Zásadu lze vztahovat i k dotčeným orgánům a dotčeným osobám. Nedílnou součástí ustanovení je i zásada proporcionality v souvislosti se zákazem zneužití správního uvážení. Zásady přímo souvisejí s oprávněním správního orgánu, který svým správním uvážením vymezuje obecný zájem, potažmo veřejný zájem, kterým je legitimováno omezení vlastnického práva.<sup>84</sup> Jedná se o zákonem poskytnuté oprávnění provést volbu jedné z několika aprobovaných možností. Správním orgánům je dán prostor v takové míře, aby mohl být určen způsob, jakým dojde k potřebnému omezení vlastnického práva s ohledem na obecný zájem. Při své činnosti je povinen postupovat tak, aby k omezení vlastnického práva došlo v přiměřené míře v souvislosti s ochranou obecných zájmů. Na uvedené je navázáno profesorem Kopeckým<sup>85</sup>: „*Veřejnoprávní zásah by měl být vhodný ve smyslu naplnění sledovaného cíle, potřebný a není připuštěno, aby nepřiměřeně zasahoval do základních práv soukromých osob.*“ Zásada ochrany práv nabytých v dobré víře by měla být vykládána široce, tj. ochrana je poskytována jak právům vzniklým důsledkem správní činnosti, tak i právům dotčených osob. Dotčené osoby mohou mít důvodně za to, že jim veřejnoprávním aktem vzniklo veřejnoprávní subjektivní právo. Ve skutečnosti tomu tak není, a to z důvodu nezaviněných na jejich straně (chybné doručení, opomenutí jiného účastníka atd.).<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ a kol. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10] Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

<sup>85</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021 s. 52

<sup>86</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ a kol. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10] Dostupné [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

### 3.1.2 Zásada souladu s veřejným zájmem

V úzké souvislosti s omezením vlastnického práva je i zásada souladu správní činnosti s veřejným zájmem. V rámci správní činnosti je vykonavatel veřejné správy povinen vymezit veřejný zájem v konkrétním případě. Za předpokladu vícera veřejných zájmů, které jsou mnohdy protichůdné, tak zvolit řešení, které je nejvíce v souladu se sledovaným cílem v individuální věci. Na zásadu je navazováno zásadou legitimního očekávání, kdy ve stejných či obdobných případech by mělo být správním orgánem postupováno stejným způsobem. Jinak řečeno, bude-li subjektem jednáno dle zákonů, pokynů veřejných orgánů a správní praxe, tak by výsledná činnost vykonavatele měla být předvídatelná a odpovídat obdobným případům.<sup>87</sup> Vhodné je podotknout, že to nelze uplatňovat bezvýjimečně a je možné se odchýlit od správní praxe za předpokladu, že je změna zavedena ex ante a nikoli ex post, z racionálních důvodů a musí být zřejmý aplikační rozsah.<sup>88</sup>

### 3.1.3 Zásada materiální pravdy

Ve vztahu k předešlým zásadám je nezbytné zmínit i zásadu materiální pravdy. Při své správní činnosti by správní orgány měly postupovat tak, aby byl zjištěn objektivní stav věci.<sup>89</sup> V řízení zahájených z moci úřední není vázán pouze úkony účastníků, ale i sám je povinen činit tak, aby došlo k co nejspolehlivějším záměrům. Zásada by měla být vymezována široce ve spojení s ostatními ustanoveními, kterými je uvedeno, že správním orgánem jsou podklady zajišťovány svou vlastní činností,<sup>90</sup> popřípadě, že je třeba zjistit všechny skutečnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Zásada je však limitována potřebou, aby správní řízení bylo rychlé a ekonomicky efektivní.<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021 s. 53

<sup>88</sup> HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád: Výkladové poznámky. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10] Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

PRŮCHA, P. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-2-10] Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

<sup>90</sup> § 50 odst. 1) SpŘ

<sup>91</sup> HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád: Výkladové poznámky. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10]. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

### 3.1.4 Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti, zásada poučovací

Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti a zásada poučovací. Jedná se o princip dobré správy, kdy by adresátům, pokud možno, mělo být vycházeno vstříc.<sup>92</sup> V jiném komentáři lze dohledat, že by na zásadu mohla být nazíráno jako na vztah subjektů, které službu poskytují a adresátů veřejnoprávního působení, resp. spotřebitelů či zákazníků.<sup>93</sup> Zásada poučovací je postavena na součinnosti správních orgánů a vlastníků (dotčených osob), kdy by měly být řádně poučeny o svých procesních právech. To samé by mělo být uplatňováno i u úkonů vykonavatelů veřejné správy a v širším pojetí i u úkonů činěných dotčenými osobami. Vlastníci by měli být uvědoměni o budoucím úkonu s dostatečným předstihem, je-li to potřebné pro hájení jejich práv, a to za předpokladu, že nebude ohrožen účel úkonu.<sup>94</sup> Z dikce ustanovení nelze vyvodit, zda by mělo být vyloučeno i poučení hmotněprávního charakteru. Autor se domnívá, že vzhledem k povaze správní činnosti, potažmo správního řízení, by hmotněprávní poučení mohlo být poskytnuto, neboť by tím nemělo dojít k porušení obecné zásady rovnosti. Takové poučení by mělo být přiměřené a individualizované s ohledem na dotčenou osobu.

### 3.1.5 Zásada rychlosti a hospodárnosti

Zásadou rychlosti a hospodárnosti je požadováno, aby správním orgánem bylo při úkonech postupováno bez průtahů a zbytečných nákladů. Délka činnosti může být ovlivněna i úkony dotčených osob, a proto by také měla být vymezena lhůta pro provedení úkonu. Zásadu rychlosti je nutné vymezovat i ve vztahu k výsledku ve věci, kdy k rozhodnutí by mělo dojít v zákonné lhůtě, pokud není stanovena, tak v přiměřené lhůtě. Za předpokladu, že nedojde k nápravě ani nástroji sloužícími k dodržování zásady dle SpŘ<sup>95</sup>, tak by zajisté mohla být založena odpovědnost státu, případně samosprávného celku dle zákona o odpovědnosti za škodu.<sup>96</sup> Zásadou hospodárnosti je vykonavatel veřejné správy

---

<sup>92</sup>HRABÁK, J., NAHODIL, T. Správní řád: Výkladové poznámky. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10]. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz)

<sup>93</sup>PRŮCHA, P. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-2-10] Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

<sup>94</sup>FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ a kol.

Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10] Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

<sup>95</sup> § 80 SpŘ

<sup>96</sup> § 13 odst. 1) zákona č. 82/1998 Sb.

vázán k činnosti, kterou nejsou zapříčiněny nadbytečné náklady a nejsou zbytečně zatěžovány dotčené osoby. Správní orgán je oprávněn požadovat podklady pouze v případě zákonného stanovení, jinak by měly být podklady opatřovány z úřední povinnosti, jako např. z registru územní identifikace či registru práv a povinností.<sup>97</sup> Lze shrnout, že v důsledku nedodržení zásad by vlastníkům nemovité věci vznikala nepřiměřená škoda, což by bylo v rozporu s veřejným zájmem. Na úseku ochrany vody je například ke změnám, změnám jejich užívání, nutné rozhodnutí o povolení, které je vydáváno vodoprávním úřadem, jakožto speciálním úřadem.

### **3.1.6 Zásada rovnosti a nestrannosti orgánů**

Dle zásady rovnosti by mělo být zajišťováno o rovném procesním postavení adresátů, jak bylo judikováno, že zásadu rovnosti nelze vztahovat k hmotnému právu<sup>98</sup>. Zásada je převážně uplatňována tam, kde je více dotčených osob, které mají společné, či protichůdné zájmy. Rovnost samozřejmě nelze aplikovat absolutně, kdy vedlejším účastníkům jsou přiznána menší práva oproti účastníkům ve smyslu SpŘ<sup>99</sup>. Stejně procesní postavení by mělo být uplatňováno i u veřejnoprávních osob, jelikož v postavení účastníků jimi nejsou uplatňovány veřejné pravomoci a je nezbytné k nim přistupovat jako k účastníkům. K tomu může být doplněno, že ve smyslu zásady nestrannosti orgánů by mělo být stejným způsobem postupováno ve skutkově shodných případech vůči dotčeným osobám. K zabezpečení zásady nestrannosti může být uplatněn institut vyloučení z projednání a rozhodnutí ve věci v případě střetu zájmů.<sup>100</sup>

### **3.1.7 Zásada součinnosti správních orgánů**

Poslední zásadou je vyjádřen princip dobré správy, resp. součinnosti správních orgánů, jelikož součinnost je součástí dobré správy, jak je uváděno některými komentáři.<sup>101</sup> Správní orgány jsou povinny při své činnosti spolupracovat s ostatními orgány a vzájemně se informovat. Dodržování zásady je nezbytné v případě, kdy mohou vykonávat působnost ve stejné oblasti, aby vůči

---

<sup>97</sup> KOPECKÝ, M., STAŠA, J., BALOUNOVÁ, J., MALAST, J. a kol. Správní řád: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10] Dostupné: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

<sup>98</sup> Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 50/2000

<sup>99</sup> § 23 SpŘ

<sup>100</sup> § 14 odst. 1) SpŘ

<sup>101</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ a kol. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10] Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz), PRŮCHA, P. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-2-10] Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).



dotčeným osobám nedocházelo ke stejným úkonům v rozporu se zásadou *ne in bis idem*. Jiným příkladem může být činění vícero současných souvisejících postupů různými správními orgány, potažmo orgány veřejné moci vůči jedné dotčené osobě. V návaznosti na uvedené je dotčená osoba povinna správní orgány informovat, že je vůči ní uskutečňováno více postupů. Ustanovením je také zdůrazňována dobrá správa ve smyslu jejího vnitřního zaměření v souvislosti se spoluprací správních orgánů. Dobrá správa by však neměla být uplatňována pouze mezi správními orgány, ale vertikálně v souladu se zásadou veřejné služby.<sup>102</sup> Obecně by dobrá měla být odpovědná, otevřená, vstřícná atd. Principy dobré správy jsou vymezovány Doporučením Výboru mistrů rady Evropy.<sup>103</sup>

### 3.2 Zákony

Jak již bylo uvedeno, správní činností je vlastnické právo omezeno na základě zákona, avšak může dojít i k případům, kdy je vlastnictví omezeno přímo v podobě zákona. Jedná se o přímé vyjádření zásady legality dle Listiny<sup>104</sup>. Na úseku ochrany přírody a krajiny se se zákonným omezením lze setkat u národních parků, jakožto územím, kterému je pro svou ekologickou, vědeckou významnost ve vztahu k přirozenému ekosystému poskytována ochrana na zákonné úrovni. Jedná se o velmi významné přírodní hodnoty, jejichž ochrana je bez pochyb v obecném zájmu, a proto je činěna přímo zákonodárcem. Jednak je omezení vymezeno obecně pro všechny národní parky a jednak jsou zákonem stanovena zvláštní omezení vztahující se ke konkrétním parkům.<sup>105</sup> Omezení vlastníků může spočívat „v zákazu upravovat přirozená koryta vodních toků nebo odstraňovat z přirozených koryt vodních toků splaveniny nebo jiné přirozeně vzniklé překážky“<sup>106</sup>, to neplatí, pokud jde o přímé ohrožení života či zdraví osob nebo hrozí značná škoda na majetku. Stejný princip je uplatňován i u ochranných pásem, které jsou také vyhlášovány zákonem.

Omezení přímo ze zákona je uskutečňováno i v oblasti kulturních památek, kdy je obdobně jako v předešlém případě zamezeno s nakládáním s nemovitou věcí. Ve smyslu StPamP je povinnost spjata s prodejem věci, kdy je státem

---

KOPECKÝ, M., STAŠA, J., BALOUNOVÁ, J., MALAST, J. a kol. Správní řád: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10] Dostupné: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).  
Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů členským zemím o dobré veřejné správě/good governance ze dne 20. 6. 2007

<sup>104</sup> Čl.2 odst. 2, čl. 4 odst. 2) Listiny

<sup>105</sup> Balounová, J. et al. Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického práva. Acta Iuridica, s. 66

<sup>106</sup> § 16 odst. 2) písm. k) OchPřKr

zastupovaným Ministerstvem kultury nabýváno předkupní právo k věci. Pokud se jedná o nesamostatnou nemovitou věc, tak je předkupní právo vázáno i na nemovitost, kterou je součástí, a to za cenu dle zákona o cenách.<sup>107</sup> Pro doplnění je nezbytné zmínit, že vzhledem k povaze předkupního práva k převodu do státního vlastnictví nedojde, a to za předpokladu, že Ministerstvo kultury se do šesti měsíců nevyjádří k nabídce u nemovité věci.<sup>108</sup>

### 3.3 Prováděcí předpisy

K omezení vlastnického práva správní činností může docházet abstraktními akty. Jinými slovy podzákonými normami (prováděcí právní předpisy), které slouží ke konkretizaci právních předpisů. Činnost je zakotvena v Ústavě.<sup>109</sup> Vláda, jakožto vrcholný orgán, je oprávněna vykonávat svou činnost na základě generálního zmocnění, u správních úřadů a jiných vykonavatelů veřejné správy je však požadováno výslovné zmocnění v zákoně.<sup>110</sup> Dle dikce je zřejmé, že nemůže být zasahováno do věcí upravených zákonem, normotvorbou veřejné správy nemohou vznikat nová práva a povinnosti. Ve vztahu k vlastnickému právu nemohou být nařízeními vykonávány zákazy, jelikož jsou v působnosti zákona, tudíž by došlo k zásahu ve věci, která je vyhrazena zákonu. Obecně se může jednat o nařízení vlády, vyhlášky ministerstev, nařízení jiných správních úřadů, obcí či krajů.

V oblasti ochrany přírodního bohatství a kulturních památek lze vlastnické právo omezit podzákonými předpisy v podobě vyhlášení zranitelné oblasti, což je činěno nařízením vlády.<sup>111</sup> Ve větší míře se lze setkat s omezením v OchPřKr, konkrétně vyhlášení chráněných krajinných oblastí, nařízení může být vydáno i Agenturou ochrany přírody a krajiny pro území chráněných krajinných oblastí, které je v obvodu územní působnosti Agentury.<sup>112</sup> Dále dle OchPřKr jsou kraji vydávána nařízení zřizující, či rušící národní parky, přírodní rezervace, přírodní památky a jejich ochranná pásma. Na úseku kulturních památek jsou krajem vydávána nařízení za účelem vymezení území

---

<sup>107</sup> § 5 zákona č. 526/1990 Sb. o cenách

<sup>108</sup> SLÁDEČEK, V. a POUPEROVÁ, O. Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014 s. 344

<sup>109</sup> Čl. 78, čl. 79 odst. 3) Ústavy

<sup>110</sup> MLSNA Petr. a kol. Legislativní proces (teorie a praxe), Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o. 2011 s. 116

<sup>111</sup> § 29 VodZ

<sup>112</sup> § 78 odst.1) OchPřKr

s archeologickými nálezy.<sup>113</sup> Nařízením vlády jsou vyhlašovány národní kulturní památky<sup>114</sup> a památkové rezervace<sup>115</sup>.

Omezení vlastnického práva zákonem (prováděcím předpisem) je silným nástrojem, proti kterému je velmi obtížné se aktivně bránit. Oproti institutům správní činnosti by případná obrana byla možná pouze na nejvyšší úrovni, tj. před ÚS. V úvahu by připadala ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 Ústavy ve spojení se ZÚS<sup>116</sup>, podmínkou je protiústavnost zákona. To by mohlo nastat v případě, že nebyly zákonem či jiným právním předpisem dodrženy základní náležitosti, které jsou v legislativní činnosti požadovány. Případně by prováděcími předpisy byly přesáhnuty zákonné meze, což by znamenalo nedržení podmínky, že rozsah prováděcích předpisů by měl být „*secundum et intra legem*“.<sup>117</sup>

### 3.4 Správní akty

Ve srovnání s předchozími instituty je správní akt činnosti konkrétní a k omezení dochází vůči individuálně vymezeným vlastníkům. Jinými slovy se jedná o projev vůle vykonavatele veřejné správy v konkrétní věci vůči jmenovitě uvedeným vlastníkům, kterým je uskutečňován zákonný účel.<sup>118</sup> Správní akty mohou být děleny dle různých kritérií, kde vzhledem k tématu práce je nejvýznamnější dělení v souvislosti s nemovitou věcí a vlastnickým právem. Dle okruhu osob, které zavazuje, jsou rozlišovány akty *in personam* vztahující se k osobním poměrům a akty *in rem*, u kterých nezáleží na samotných adresátech, ale jejich vztahu k určité věci. Pro doplnění lze zmínit, že akty *in personam* zavazují pouze jmenovitě určené adresáty, kdežto akty *in rem* jsou závazné i pro právní nástupce. Navíc u těchto aktů může dojít k modifikaci pojmového znaku, kdy adresát není konkretizován, pokud má k věci kvalifikovaný vztah.<sup>119</sup> Další možné dělení je dle obsahu na deklaratorní a konstitutivní. Deklaratorními rozhodnutími je určována existence právního vztahu oproti konstitutivnímu, kterým jsou vytvářena, měněna či rušena práva a povinnosti. Jeho právní účinky

---

<sup>113</sup> § 23b odst. 1) StPamP

<sup>114</sup> § 4 odst.1) StPamP

<sup>115</sup> § 5 odst.1) StPamP

<sup>116</sup> § 64 ZÚS

<sup>117</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021 s. 29

<sup>118</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 142

<sup>119</sup> Tamtéž s. 135

působí od okamžiku vzniku do budoucna, tj. ex nunc.<sup>120</sup> Uvedeným způsobem nejčastěji dochází k založení správněprávních vztahů dle pojednání v předešlé kapitole.

V případě omezení vlastnictví nemovité věci z důvodu ochrany přírody a kulturních památek by s odkazem na příslušné zákony mohlo být dovozeno, že nejčastěji je vlastník omezen konstitutivním aktem in rem. To je například v souladu s § 46 OchPřKr, rozhodnutím orgánu přírody a krajiny je vyhlášen památný strom společně s ochranným pásmem dle odst. 3), a to ve dvou režimech buď ochranné pásmo vzniká rozhodnutím nebo přímo ze zákona. „*V tomto pásmu není dovolena žádná pro památný strom škodlivá činnost, například výstavba, terénní úpravy, odvodňování, chemizace*“.<sup>121</sup> Kromě samotného omezení dispozice je zakázána činnost i v jeho okolí. Na úseku ochrany kulturních památek se může jednat o rozhodnutí o prohlášení věci nebo stavby za kulturní památku ve smyslu StPamP<sup>122</sup>. K omezení může docházet různými způsoby, kdy je určitá činnost vázána na povolení, tak jak je tomu např. u VodZ, Ministerstvo životního prostředí může rozhodnout o povolení výjimky ze zakázaných činností.<sup>123</sup> Ve stručném porovnání s předchozími instituty je správní akt vydáván v rámci správního řízení. Vlastník je v řízení účastníkem a jsou mu správním řádem přiznána práva a povinnosti, které mohou být uplatněny za účelem zabránění omezení vlastnictví.

Účastník je oprávněn vyjadřovat se k provedeným důkazním prostředkům, navrhopvat důkazní prostředky, vyjadřovat svá stanoviska aj.<sup>124</sup> Pokud je rozhodnutí pro vlastníka nepříznivé, tak může podat odvolání u orgánu, kterým bylo o věci rozhodnuto. V případě, že příslušným orgánem nebude využita autoremedura, tak bude postupováno v souladu s devolutivním účinkem a o odvolání bude rozhodnuto nejbližším nadřízeným orgánem.

### 3.5 Opatření obecné povahy

Mezi další instituty je řazeno opatření obecné povahy, které je de facto kombinací obou předchozích činností, proto je označováno jako smíšený správní akt. Na jedné straně jsou jím upravovány právní poměry v konkrétní věci, avšak vůči druhově vymezenému okruhu adresátů. Mohou být označovány jako

---

<sup>120</sup> SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019 s. 279

<sup>121</sup> § 46 odst. 3) OchPřKr

<sup>122</sup> § 3 StPamP

<sup>123</sup> § 28 VodZ

<sup>124</sup> § 36 SpŘ

abstraktně konkrétní akty.<sup>125</sup> Vhodné je podotknout, že účelem opatření obecné povahy je zpřesnění již existujících práv a povinností, nelze jim zakládat nová práva a povinnosti, která nejsou stanovena zákonem. V původním návrhu byl definován jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“<sup>126</sup> Ve správním řádu je vymezován pouze negativně, což často vedlo k výkladovým problémům, jelikož se dle úpravy nejedná o právní předpis ani rozhodnutí. Lze poznamenat, že pozitivní vymezení by zajisté mohlo mít sjednocovací funkci výkladové praxe.

V důsledku negativního vymezení nebylo jasné, zda opatření obecné povahy je nezbytné chápat ve formálním či materiálním pojetí. Jinak řečeno, jestli je možné vydat opatření obecné povahy pouze tehdy, pokud je tak stanoveno zvláštním zákonem vymezujícím zároveň rozsah a podmínky. V materiálním pojetí by mělo být posuzováno po obsahové stránce, tj. v případech, kdy jsou naplněny definiční znaky opatření obecné, tak může být správním orgánem vydáno, bez ohledu na stanovení zvláštním zákonem.<sup>127</sup> Nejdříve bylo judikaturou NSS<sup>128</sup> přijímáno formální pojetí, a to ve věci územního plánu obce Domousnice, kdy bylo posuzováno, zda je územní plán dle předchozího stavebního zákona opatřením obecné povahy, i když to nebylo zákonem stanoveno. Ústavním soudem byl nejprve zastáván stejný názor<sup>129</sup>. Posléze však bylo usnesení NSS zrušeno a ÚS se vyslovil k materiálnímu pojetí. Jedním z argumentů nálezu ÚS byla konstantní judikatura, podle které je v případě dvojího výkladu veřejnoprávní normy v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, kterým je, pokud možno, co nejméně zasaženo do základního práva a svobody.<sup>130</sup> Na základě uvedeného je opatření obecné povahy vykládáno ve smyslu materiálního pojetí.

S opatřením obecné povahy se lze setkat v různých právních předpisech na úseku ochrany přírody a krajiny, jsou jimi vyhlášována ochranná pásma vodních zdrojů dle VodZ<sup>131</sup>, v oblasti kultury jsou ochrannými pásmy zabezpečovány

---

<sup>125</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 186

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019 s. 167

<sup>127</sup> KOPECKÝ, M. Správní právo: obecná část. 2. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2021 s.187

<sup>128</sup> Usnesení NSS, sp.zn. 3 Ao 1/2007

<sup>129</sup> Usnesením sp. zn. ÚS 2446/07 odmítl ústavní stížnost proti usnesení NSS sp.zn. 6 Ao 2/2007, kterým byl zamítnut návrh na zrušení části územního plánu obce Domousnice

<sup>130</sup> Nález ÚS sp.zn. Pl. ÚS 14/07

<sup>131</sup> § 30 VodZ

nemovité památky a jejich okolí<sup>132</sup>. Podle LesZ<sup>133</sup> při mimořádných událostech může být nařízen vlastníkovu výkon činností, a to na základě opatření obecné povahy, které je vydáváno orgánem lesní správy. Řízení o vydání opatření obecné povahy je zpravidla zahajováno ex officio. Návrh s odůvodněním je druhově vymezeným adresátům zprostředkována prostřednictvím veřejné desky příslušného vykonavatele veřejné správy, a to veřejnou vyhláškou.

Z důvodu nejmenovitě vymezeného okruhu adresátů je zákonem přiznána možnost podílet se na opatření obecné povahy. Ve smyslu SpŘ<sup>134</sup> jsou dotčené osoby oprávněny podat obecně připomínky k návrhu. Připomínkami by se měl příslušný správní orgán zaobírat a vypořádat se s nimi v odůvodnění. Připomínky je možné ztotožňovat s podkladem pro vydání opatření obecné povahy. Pro vlastníky nemovitostí může zmíněná činnost výrazně omezit jejich dispozice s nemovitostí, a proto je zákonem poskytnuta větší míra ochrany v podobě námitek. Námitky lze podat písemně do třiceti dnů od zveřejnění návrhu na úřední desce. O námitkách musí být vydáno rozhodnutí obsahující řádné odůvodnění.

Proces samotného vydání opatření obecné povahy s odůvodněním je totožný s jeho ohlášením. Účinnost je stanovena objektivní lhůtou patnácti dnů po dni jeho vyvěšení.<sup>135</sup> Mohlo by být konstatováno, že výhodou opatření obecné povahy je jeho pohotovost, kdy lze adekvátně reagovat na nutnost ochrany v konkrétních oblastech.

---

<sup>132</sup> § 17 StPamP

<sup>133</sup> § 32 odst. 3 LesZ

<sup>134</sup> § 174 odst.4), 5) SpŘ

<sup>135</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 238

## 4 ÚZEMNÍ OMEZENÍ VLASTNICTVÍ V SOUVISLOSTECH S LISTINOU

Účelem kapitoly je vymezit instituty omezující vlastnické právo k nemovitým věcem, které mohou být využívány k ochraně přírodního bohatství a kulturních památek. Instituty mohou být rozděleny do dvou kategorií, a to územní omezení k nemovité věci, konkrétně ochranná pásma a bezpečnostní pásma. Druhou kategorií jsou jiné formy územního omezení. Úplným výčtem se jedná o stavební uzávěry, záplavová území, stavební uzávěry o asanaci území, omezení stanovená k ochraně lesa a územní rezervy.<sup>136</sup>

### 4.1 Ochranná pásma

Ochranná pásma jsou zvlášť vymezená území okolo určitého objektu za účelem jeho ochrany vůči nepříznivým vnějším vlivům. V opačném smyslu se samozřejmě může jednat o ochranu okolí vůči určitému objektu, případně kombinace obou možností. Na úseku ochrany přírodního bohatství a kulturních památek je ochrana uskutečňována vůči vnějším vlivům, kterými by mohl být chráněný objekt poškozen. Hranice ochranných pásem jsou vymezovány vzdáleností od objektu, ve které nelze vykonávat stanovenou činnost.

Vznik ochranného pásma je vázán na zákon, prováděcí právní předpis, opatření obecné povahy nebo správní akt, pokud zákonem není stanoveno něco jiného. Omezení vlastníků dotčených nemovitostí může být zprostředkované, nebo přímé, i když je vhodné zmínit, že zpravidla je jejich působnost ergo omnes.<sup>137</sup> Legislativou není ochranné pásmo definováno, avšak nejbližší by k tomu mohl mít StavZ<sup>138</sup>. Variabilní institut, kterým může být poskytnuta ochrana různým objektům v obecném (veřejném) zájmu.

### 4.2 Chráněná území

Oproti předchozím ochranným pásmům jsou chráněná území vymezována plošně (tj. absolutně), společným znakem je jejich preventivní charakter, kdy k omezení vlastnického práva dochází relativně neboli je možné vykonávat

---

<sup>136</sup> HANDRLICA, J. Ochranná a bezpečnostní pásma. V Praze: C. H. Beck, 2014. s. 50

<sup>137</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správní právo: obecná část. 9. vydání. V Praze: C. H. Beck, 2016. s. 239

<sup>138</sup> § 83 odst. 1) SpŘ

některé činnosti, a to na základě aprobace vykonavatelů veřejné správy. Shodným znakem je ochrana určitého objektu, který je spojován s veřejným zájmem.<sup>139</sup> Vznik chráněných území je umožněn zákonem, prováděcím předpisem či správním aktem.

### 4.3 Územně plánovací dokumentace

K zajištění ochrany přírody a krajiny by jistě mohla být využita i územně plánovací dokumentace, kterou jsou závazně vymezeny plochy a koridory, jejichž využití je vázáno na určité podmínky. Změna dotčeného území může být provedena pouze za předpokladu, že nebude narušeno plánované využití dle stanovených požadavků. Součástí plánovací dokumentace jsou zásady územního rozvoje, regulační plán a územní plán. Zásadami územního rozvoje jsou kromě ploch vymezovány i koridory nadmístního významu. Obdobně jako v plánovací dokumentaci je jimi vymezen účel využití v podobě veřejných staveb a opatření. Územně plánovací dokumentace je vydávána formou opatření obecné povahy zastupitelstvem obce nebo kraje. Dle StavZ je tak činěno v samostatné působnosti, tudíž se jedná o výkon samosprávy.<sup>140</sup>

Územním plánem je vymezován územní rozvoj pro celé území obce. Ve vztahu k nemovitostem jsou jím vymezovány zastavitelné plochy, plochy sloužící ke změně stávajících staveb či ohraničená území sloužící pro veřejně prospěšné stavby nebo opatření. Územním plánem jsou reflektovány zásady územního rozvoje.

Regulačním plánem jsou stanoveny pozemky a podmínky pro jejich využití, ochranu vymezených hodnot, uspořádání staveb či podmínky pro ochranu životního prostředí. V návaznosti na územní plán je vhodné zmínit, že je pro regulační plán při svém pořízení a vydání závazný. U jednotlivých pozemků jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby a opatření. Regulační plán je pro rozhodování na daném území závazný.

### 4.4 Územní opatření

Svou povahou by mohla být využita k ochraně přírodního bohatství a kulturních památek i stavební uzávěra. Jedná se o území, na kterém je omezena, případně i zakázána stavební činnost, a to z důvodu možného znemožnění

---

<sup>139</sup> HANDRLICA, J. Ochranná a bezpečnostní pásma. V Praze: C. H. Beck, 2014. s. 50

<sup>140</sup> § 5 odst. 2) StavZ



budoucího účelu podle územně plánovací dokumentace (bylo-li rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny). Územní opatření může být vydáno i v případě zrušení nebo změny rozhodnutí o námitkách. To samé platí za předpokladu, že byla zrušena dokumentace o územním plánování.<sup>141</sup> Jedná se o relativní omezení, jelikož na žádost může být povolena výjimka, pokud stanovenou činností není ohrožován účel. Stavební uzávěra může být zřízena jen na určitý čas.<sup>142</sup> Zřízení stavební uzávěry je možné na základě opatření obecné povahy.

Přímo na stavební uzávěru je navazováno územní opatření o asanaci území, jehož účelem je stanovit podmínky odstranění nežádoucího stavu pro oblasti poškozené živelní pohromou nebo havárií, v jejichž důsledku došlo k podstatnému zhoršení využití daného území. Druhou možností je vydání pro zastavěná území, ve kterém jsou umístěny závadné stavby, z důvodu např. hygienických, bezpečnostních a ochrany životního prostředí. Veřejným zájmem je odstranění jejich závad a nařízení jejich úprav, čehož je docíleno nařízením k asanaci území. Územním opatřením o asanaci jsou stanoveny stavebně-technické podmínky za účelem odstranění dopadů po živelní pohromě, havárii či závad v území a jsou jím vymezeny podmínky pro budoucí využití dotčeného území.<sup>143</sup> Územně plánovací dokumentaci je pozbývána účinnost na daném území dnem nabytí účinnosti územního opatření o asanaci, a to do doby její změny či vydání nové územně plánovací dokumentace. Jakmile je vydána nová územně plánovací dokumentace pro dané území, tak územní opatření o asanaci pozbývá účinnosti.<sup>144</sup>

#### **4.5 Vybraná územní omezení vlastnictví dle zvláštních zákonů**

Účelem podkapitoly je vymežit instituty územního omezení dle zvláštních zákonů, u kterých není zcela jednoznačné, v jakém rozsahu je jimi omezováno vlastnictví. Zpravidla jsou subsumovány pod čl. 11 odst. 3) Listiny, tudíž se jedná o stanovení mezí vlastnictví. K zásahu dochází u složek věc užívat, požívat, případně s věcí nakládat. Mnohdy je však zásah takové intenzity, že směřuje nad rámec mezí vlastnického práva a měl by být spíše v režimu odst. 4) téhož článku. Instituty územního opatření jsou podřazovány pod přímý, či nepřímý zásah do vlastnictví. Přímým zásahem (vnějším omezením) je narušena podstata jedné či více složek vlastnictví, tudíž nemůže být vykonávána. Nepřímým zásahem

---

<sup>141</sup> HANDRLICA, J. Ochranná a bezpečnostní pásma. V Praze: C. H. Beck, 2014. s. 52

<sup>142</sup> § 99 odst. 1) StavZ

<sup>143</sup> § 100 odst. 1,2) StavZ

<sup>144</sup> HANDRLICA, J. Ochranná a bezpečnostní pásma. V Praze: C. H. Beck, 2014. s. 53

(vnitřním omezením) je výkon jednotlivých složek limitován, avšak stále je umožněn jejich výkon určitým způsobem.<sup>145</sup> Vhodné je vždy posuzovat individuální případy, jelikož tytéž instituty mohou být interpretovány jak podle čl. 11 odst. 3), tak i dle odst. 4) Listiny.

#### **4.5.1 Ochranné pásmo dle zákona o státní památkové péči**

Ochranná pásma dle StPamP mohou být založena územním rozhodnutím, aby byla zabezpečena ochrana nemovité kulturní památky, národní kulturní památky, památkové rezervace, památkové zóny a jejich okolí. Dle StPamP může být vlastnictví omezeno vůči nemovité kulturní památce či vůči nemovité věci, která není kulturní památkou. V uvedeném případě je omezení převážně ve smyslu užívání nemovité věci, jelikož je k takové činnosti nezbytné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče, konkrétně obecního úřadu obce s rozšířenou působností.<sup>146</sup> U jiných ochranných pásem dle StPaM rozdíl spočívá v kompetenci správního orgánu, jelikož vymezení je činěno návrhem krajského úřadu. Závazné stanovisko je vázáno k činnosti, kterou je zasahováno do vnějšího vzhledu nemovitosti. Obsahem závazného stanoviska je určení, jestli je práce v souladu s vymezeným zájmem státní památkové péče. Dalším bodem je stanovení základních podmínek, za kterých je umožněno práce připravovat a uvést.<sup>147</sup> Konkrétně může jít o terénní úpravy, odstranění stavby, udržovací práce na nemovitosti atd. Územním rozhodnutím mohou být v ochranném pásmu vymezeny stavby, které následně nejsou považovány za kulturní památku, a tudíž není požadováno závazné stanovisko v souvislosti s druhem práce. Jak je napovězeno povahou ochranného pásma, příslušným orgánem může být omezena nebo zakázána určitá činnost, případně lze stanovit jiná opatření kulturní památky. Z logiky věci by neměly být vybrány činnosti, kterými není ohrožována požadovaná ochrana.

Zásah do vlastnictví je uskutečňován nejdříve územním rozhodnutím, které by mělo být v návaznosti na územně plánovací dokumentaci a v poslední části je vydáván samostatný správní akt, popřípadě správní akt na základě závazného stanoviska. Obecně není jednoznačné, o jaký zásah do vlastnického práva by se jednalo, jelikož by se to lišilo dle individuální věci. Pokud by to bylo možné

---

<sup>145</sup> KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012 s. 22

<sup>146</sup> § 14 odst. 2) StPamP

<sup>147</sup> § 14 odst. 3) StPamP

zobecnit, tak by autor spíše souhlasil s názorem, že se jedná o nepřímý zásah do vlastnictví a zákonem jsou de facto určovány mezní limity vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3) Listiny. K tomu je ještě možné doplnit, že StPamP je přiznávána náhrada majetkové újmy v každém případě, pokud k takové újmě došlo vlivem opatření, a to vlastníkově nebo uživateli pozemku.<sup>148</sup>

#### 4.5.2 Ochranná pásma dle zákona o ochraně přírody a krajiny

Ochranná pásma jsou stanovena vůči zvláště chráněným územím. Jedná se o přechodná území mezi konkrétním zvláště chráněným územím a územím, u kterého není třeba zvláštní ochrany. Ochranná pásma mohou být vymezena dvěma způsoby, a to přímo zákonem, pokud nebylo vyhlášeno příslušným orgánem<sup>149</sup> u zákonem vyjmenovaných zvláště chráněných území, jako jsou národní přírodní rezervace, národní přírodní památky aj.

Druhým způsobem je vyhlášení příslušným orgánem stejnou formou, jako bylo vyhlášeno zvláště chráněné území. Správní orgán je v rámci správního uvážení oprávněn stanovit, že je zvláště chráněné území vyhlášeno bez ochranného pásma.<sup>150</sup> Ochranná pásma by měla být vyhlašována jak ze zákona, tak ze správní činnosti tam, kde je to skutečně účelné s ohledem na konkrétní území. Postup by měl být uplatňován pouze ve zvláštních případech. Omezení vlastnictví je činěno zákazy a činnostmi, jejichž výkon je vázán na souhlas správního orgánu, resp. závazného stanoviska. Dle zákona je závazné stanovisko vydáváno v případě, že činnost je možné provozovat na základě povolení dle StavZ, VodZ či HorZ.<sup>151</sup> V opačném případě je souhlas vydáván ve správním řízení u individuálně určených subjektů, popřípadě opatřením obecné povahy u neurčitého okruhu subjektů. Činnosti v ochranných pásmech by měly být správními orgány posuzovány ve vztahu k zvláště chráněnému území, tudíž u národních parků nebude aprobována činnost v souvislosti s chemizací, zemědělského hospodaření přesahujícího únosný přísun živin do půdy. Jednalo by se o přímý zásah do vlastnictví nad rámec čl. 11 odst. 3) Listiny a mohla by být uplatňovaná náhrada ve spojení s § 58 odst. 2) ChPřKr. Lze mít za to, že omezení vlastnictví by mělo být posuzováno spíše dle čl. 11 odst. 4) Listiny.

---

<sup>148</sup> § 17 odst. 3) StPamP

<sup>149</sup> § 37 odst. 1) OchPřKr

<sup>150</sup> Tamtéž OchPřKr

<sup>151</sup> STEJSKAL, V. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-10]. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

### 4.5.3 Ochranné pásmo dle vodního zákona

Dle VodZ je poskytována ochrana vodních zdrojů ochranným pásmem. Ochrana je poskytována povrchovým a podpovrchovým vodám, které jsou anebo budou odebírány za účelem zásobení pitnou vodou, výroby pramenitých balených vod, případně kojeneckých vod. Zákonnou podmínkou pro stanovení ochranného pásma je průměrný roční odběr dosahující více než 10 tisíc m<sup>3</sup>. V případě zvláštních okolností je vodoprávní úřad oprávněn vydat ochranné pásmo i u toků, kterými není zákonná podmínka odběru splněna.<sup>152</sup> Vzhledem k účelu je nezbytná ochrana vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti. Celkem jsou rozlišovány dva stupně ochranných pásem. Prvním stupněm je zabezpečována ochrana souvislého území v blízkosti odběrového zařízení. Velikost je rozlišována dle konkrétního zdroje, tj. vodní nádrž, vodní tok, podpovrchové vody atd.<sup>153</sup>

U druhého stupně se už nemusí jednat o souvislé území, jelikož je vymezeno vodoprávním úřadem, tudíž to mohou být i oddělená území. Ochranná pásma jsou vydávána vodoprávním úřadem formou opatření obecné povahy, a to na základě vlastní úvahy nebo návrhu. Určitým speciálním oprávněním je i možnost uložit vyjmenovaným osobám, aby jimi byl návrh podán.<sup>154</sup> Ve vztahu k vlastnictví jsou jednotlivé stupně odlišovány různými omezeními či zákazy. V prvním stupni je zakázán vjezd a pohyb vlastníkům, kteří nejsou oprávněni k odběru či nejsou vlastníky vodní nádrže. Omezení lze zrušit v případě, že je udělena výjimka vodoprávním úřadem, a to rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy. V návaznosti na první stupeň jsou ve druhém stupni zakázány činnosti, kterými by byly ohrožovány chráněné zájmy v podobě vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti. Konkrétnost a rozsah činností jsou ponechány na opatření obecné povahy<sup>155</sup>

VodZ je stanovena možnost náhrady za prokazatelné omezení užívání pozemku. Vlastník či pachtýř je oprávněn na žádost požadovat náhradu od vlastníků nádrží nebo osob oprávněných k odběru vody. Pokud dohoda není uzavřena, tak je nutné se obrátit na soud v občanskoprávním řízení.<sup>156</sup> Dle dikce může být soudem přiznána pouze jednorázová náhrada, což by nemělo být

---

<sup>152</sup> 30 odst. 1) VodZ

<sup>153</sup> § 30 odst. 3) VodZ

<sup>154</sup> § 30 odst. 6) VodZ

<sup>155</sup> § 30 odst. 8) VodZ

<sup>156</sup> STRNAD, Z. Vodní právo: obecná část. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. s. 129

považováno za přiměřené. Ochranné pásmo může být stanoveno na dobu delší, tudíž jednorázová náhrada není dostačující.

Obecně lze mít za to, že ochrannými pásmy jsou zabezpečovány objekty v podobě ochrany přírody, životního prostředí a lidského zdraví dle čl. 11 odst. 3). Poměrně obtížné je posoudit, zda by omezení vlastnictví mělo být v režimu čl. 11 odst. 3) nebo odst. 4) téhož článku. Samozřejmě je nutné vycházet z individuálních případů a u nich zkoumat intenzitu zásahu. Ve smyslu prokazatelného užívání území nebo stavby by se autor přikláněl spíše k aplikaci odst. 4), protože je zasažen jeden z prvků vlastnictví, a to do větší než spravedlivé míry. V ostatních případech by se dle názoru autora mělo jednat o odst. 3), kde jsou ochrannými pásmy, resp. opatřeními obecné povahy stanoveny meze výkonů vlastnictví. Vhodné je doplnit, že samotným zákonem není rozlišováno, zda se jedná o meze výkonu vlastnictví nebo je zásah závažnější ve smyslu čl. 11 odst. 4). Náhrada je přiznána všem dotčeným osobám.<sup>157</sup>

Obdobným způsobem by mělo být možné posuzovat i ochranná pásma vymezená za účelem vodních děl, jakožto staveb, které mohou sloužit k ochraně a užívání vod. Rozdíl oproti ochranným pásmům vodních zdrojů je proces jeho stanovení, kdy je vodoprávním úřadem na návrh uplatňováno správní uvážení, neboli je posuzováno, zda zájmem na ochraně vodního díla jsou převyšovány zájmy ostatní.<sup>158</sup> V ochranném pásmu není povoleno umístění a provádění některých staveb a činnosti ve spojitosti s povahou vodního díla. V uvedeném případě je stanovena náhrada za vzniklou majetkovou újmu vlivem ochranného pásma, nikoli náhrada za omezení užívání. Náhradu lze uplatnit u vlastníka vodního díla, kdy proces se shoduje s náhradou za omezené užívání. Při posouzení zásahu do vlastnictví by situace byla stejná jako u ochrany vodních zdrojů.

#### **4.5.4 Chráněná území dle zákona o státní památkové péči**

Ve smyslu StPamP jsou chráněnými územími památkové rezervace, památkové zóny a území s archeologickými nálezy. Památkovou rezervací je území, na kterém je soubor nemovitých kulturních památek, případně archeologických nálezů. Území je vyhlášováno nařízením vlády, jehož obsahem je i stanovení podmínek ochrany.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> 58 odst. 3) VodZ

<sup>158</sup> § 30 odst. 11) VodZ

<sup>159</sup> § 5 StPamP

Památková zóna je ve srovnání s památkovou rezervací sídelním útvarem nebo jeho části s menší podílem kulturních památek, historického prostředí nebo části krajinného celku s významnou kulturní hodnotou. Památková zóna je prohlašována opatřením obecné povahy po projednání s krajským úřadem. V opatření jsou vymezeny podmínky ochrany a jejich rozsah. Chráněným územím jsou zabezpečovány ochrana, zachování a zpřístupnění kulturní památky. Vlastníci kulturních památek v chráněném území jsou vázáni stanovenými povinnostmi již rozhodnutím o prohlášení za kulturní památku, případně i ti, u kterých nebylo prozatím rozhodnuto ve správním řízení. Zákonem je stanovena povinnost péče o kulturní památku, součinnost například v podobě přístupu ke kulturní památce a povinnost provádět nápravná opatření, jež byla uložena obecním úřadem obce s rozšířenou působností.<sup>160</sup> Obecná povinnost na chráněných územích je vyjádřena prevencí před ohrožením kulturních památek a nepříznivým změnám na jejich stavu a prostředí. Konkrétně se může jednat o nutnost závazného stanoviska při obnově kulturní památky (srov. podkapitola 4.5.1. ochranná pásma dle StPamP).

Posledním typem chráněného území je území s archeologickými nálezy, které se na daném území vyskytují či by v odůvodněných případech mohly být nalezeny. Území je vyhlášováno nařízením kraje. Činnost, kterou by mohl být ohrožen archeologický výzkum, je limitována nutným oznámením Archeologickému ústavu či jinému oprávněnému orgánu<sup>161</sup>. Omezení vlastnictví je stanoveno na celém chráněném území, čímž jsou dotčeni i vlastníci nemovitostí, které nejsou kulturní památkou. Z uvedeného může být dovozeno, že omezení bude uskutečňováno v režimu čl. 11 odst. 3) Listiny, kdy jsou stanoveny meze složek vlastnictví, tj. věc užívat, požívat, případně s věcí nakládat. Zákonem je náhrada stanovena pouze u území s archeologickými nálezy za předpokladu podstatného omezení užívání pozemku v souvislosti s archeologickými výzkumy. Omezení takové intenzity by však již mohlo být subsumováno pod čl. 11 odst. 4) Listiny.

#### **4.5.5 Chráněná území dle zákona o ochraně přírody a krajiny**

Na úseku ochrany přírody a krajiny jsou mezi chráněná území řazeny národní parky, přírodní rezervace, přírodní památky, přechodně chráněné oblasti

---

<sup>160</sup> SLÁDEČEK, V. a O POUPEŘOVÁ. O. Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014 s. 342

<sup>161</sup> § 23 odst. 2) StPamP

a ptačí rezervace. Jednotlivá chráněná území jsou odstupňována dle závažnosti jejich ochrany, což je projevováno v intenzitě zásahu do vlastnického práva. Obecně lze podotknout, že se jedná o instituty, které mohou spadat do režimu čl. 11 odst. 3) a 4) Listiny. Ve srovnání se může jednat o národní parky vyhlášené zákonem, ve kterých je zakázáno využívání pozemku v podobě umístování nebo povolování důlního díla, těžby rašeliny nebo slatiny aj. Zakazy je podstatným způsobem znemožněno užívání pozemku, tudíž by takové omezení mělo být vykládáno v režimu čl. 11 odst. 4) Listiny. Chráněným územím jsou přechodně chráněné plochy, jakožto území s „*dočasným nebo nepředvídaným výskytem významných rostlinných nebo živočišných druhů, nerostů nebo paleontologických nálezů*“<sup>162</sup>. Plocha je vyhlášována opatřením obecné povahy obecním úřadem obcí s rozšířenou působností nebo krajským úřadem, pokud je chráněn zájem podle části páté OchPřKr.<sup>163</sup> Jedná se o institut časově omezený, což je společně s omezením využití plochy stanoveno v patřičném opatření. V návaznosti na uvedené lze usoudit, že omezení v přechodně chráněných územích je projevem limitace vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3) Listiny. Zásah do vlastnictví, který je činěn na určitou dobu, je judikaturou posuzován jako omezení, které by vlastníkem mělo být strpěno. Zákonem je přesažen požadavek Listiny, jelikož je jím přiznána náhrada v případě nikoli nepatrné újmy. Náhrada může být požadována od správního orgánu, kterým byla stanovena přechodně chráněná plocha.<sup>164</sup>

Jak je uvedeno Kocourkem<sup>165</sup>, při stanovení, v jakém režimu je omezení vlastnictví, je důležitým ukazatelem obecný a veřejný zájem, které je možné od sebe odlišit při zaměření se na zvláštní úpravu. Podle OchPřKr je veřejný zájem kvalifikovaný obecný zájem. Obecná ochrana přírody a krajiny je uskutečňována již samotným zákonem a k její realizaci není potřebná správní činnost. V souladu s uvedeným je omezení činěno vůči jakémukoli pozemku a neomezenému počtu vlastníků či uživatelů. S obecností jsou spojovány meze vlastnictví. Oproti tomu zvláštní ochrana přírody je stanovena ve veřejném zájmu dopadající na vymezené teritorium a s tím související okruh subjektů. Z důvodu ojedinělosti, zvláštnosti je teritoriu poskytována zvýšená ochrana, což je projevem zpřísnění podmínek obecné ochrany. Zvláštní ochrana je uskutečňována správní činností a vymezení

---

<sup>162</sup> § 13 odst. 1) OchPřKr

<sup>163</sup> § 77a odst. 4) písm. c) OchPřKr

<sup>164</sup> § 13 odst. 2) OchPřKr

<sup>165</sup> KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem [online]. [cit. 2023-03-05]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf>

vlastníci jsou povinni nést větší část veřejného břemene a jsou omezeni ve vlastnictví nad rámec čl. 11 odst. 3) Listiny.

S názorem lze v zásadě souhlasit, kdy posouzení obecného a veřejného zájmu je jednou z indicií napomáhající k určení příslušného režimu omezení, avšak je nutné zkoumat i jednotlivé složky vlastnictví a do jaké míry jsou zasaženy. Instituty zvláštní ochrany přírody by měly být posuzovány jako omezení vlastnictví dle čl. 11 odst. 4) Listiny. Za hraniční instituty by mohly být považovány přechodně chráněné plochy. Kocourkem je zastáván názor, že se jedná o chybu zákonodárce a institut by měl být podřazen pod zvláštní ochranu přírody.<sup>166</sup> Mohlo by být implikováno, že půjde o omezení vlastnictví dle čl. 11 odst. 4) Listiny. Autor by se přikláněl k názoru, že v uvedeném případě není intenzita zásahu v takové míře, aby přechodně chráněná plocha byla subsumována pod zmíněný odstavec Listiny. Tomu by mohlo nasvědčovat i časové omezení, jelikož chráněnou plochu je možné vyhlásit na vymezenou dobu. Samozřejmě pokud by nedocházelo k nepřiměřenému prodlužování stanovené doby, v tom případě by mohlo být možné uplatnit čl. 11 odst. 4) Listiny nad rámec mezí vlastnictví. Zákonem je však náhrada přiznána, a to v případě vzniku újmy větší než nepatrné.<sup>167</sup>

#### 4.5.6 Chráněná území dle vodního zákona

Za účelem ochrany vodních poměrů jsou vládou vyhlášovány chráněné oblasti přirozené akumulace vod, záplavová území a jejich aktivní zóny, citlivé oblasti a zranitelné oblasti. Vlastníkům nemovitých věcí je zakázáno například odvodňovat zemědělské pozemky, odvodňovat a zmenšovat rozsah lesních pozemků. Vlastníci mohou požádat o udělení výjimky z vymezených zákazů, o kterých je rozhodováno Ministerstvem životního prostředí, po souhlasu vlády. Povolení výjimky je správním uvážením, tudíž je nutné povolit, zda nebude výjimkou ohrožen chráněný zájem.<sup>168</sup> Lze dovodit, že se jedná o omezení vlastnictví dle čl. 11 odst. 3) Listiny, kdy je omezena složka vlastnictví v nemožnosti užívat a požívat dané pozemky. Zákonem je stanoveno, že náhrada náleží vlastníkům, kterým omezením vznikla majetková újma. Jedná se o přesah ústavního požadavku ve smyslu čl. 11 odst. 3) Listiny. V souladu s uvedeným

---

<sup>166</sup> KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem [online]. [cit. 2023-03-05]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf>

<sup>167</sup> § 13 odst. 1) OchPřKr

<sup>168</sup> § 28 odst. 2) a 3) VodZ



se jedná o vnitřní zásah do vlastnického práva a případná náhrada u zbylých činností by měla záviset na posouzení intenzity zásahu. Zákonem je však stanoveno, že náhrada náleží vlastníkům, kterým omezením vznikla majetková újma.

#### **4.5.7 Instituty územního omezení dle stavebního zákona**

Územním plánováním jsou stanoveny podmínky pro výstavbu a udržitelnost rozvoje území, a to v souladu s životním prostředím, hospodářským rozvojem a soudržností obyvatel daného území.<sup>169</sup> Ve vztahu k ochraně přírodního bohatství a kulturních památek jsou územním plánem chráněny a rozvíjeny přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území. Současně je jím chráněna krajina jako podstatná složka prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti.<sup>170</sup> Významným nástrojem územního plánování je územně plánovací dokumentace, kterou je vymezováno, jakým způsobem může být využito stanovené území. Územně plánovací dokumentace je vydávána opatřením obecné povahy v samostatné působnosti obce nebo kraje. Jednotlivé činnosti v rámci vymezeného území musí být v souladu s požadavky územně plánovací dokumentace. Z uvedeného plyne, že jsou stanoveny meze vlastnického práva směřující do budoucna.<sup>171</sup> Lze uvést stanovisko judikatury NSS, kdy vlastníci jsou povinni strpět omezení územním plánem nebo jeho změnou, pokud nebyla překročena spravedlivá míra<sup>172</sup>. Jinými slovy byla dodržena zásada subsidiarity a intenzitou zásahu nebyla narušena podstatným způsobem jedna ze složek vlastnictví. V opačném případě by bylo možné požadovat náhradu. Jedná se o omezení vlastnického práva v režimu čl. 11 odst. 3) Listiny, a to samé bude zpravidla platit i u jednotlivých složek územně plánovací dokumentace (srov. podkapitola 4.3).

Jedním ze základních znaků územního opatření o stavební uzávěře by dle judikatury měla být jeho dočasnost. Účelem stavební uzávěry nemůže být trvalé omezení či zákaz stavební činnosti. Stavební uzávěru lze vydat po schválení zadání plánu nebo jeho změny a zpravidla pozbývá účinnosti, jakmile je účinné vydání územního plánu.<sup>173</sup> Autor se přiklání k názoru, že dočasné omezení vlastnictví by mohlo být vykládáno ve smyslu čl. 11 odst. 3) Listiny, tudíž

---

<sup>169</sup> § 18 odst. 2) StavZ

<sup>170</sup> § 18 odst. 4) StavZ

<sup>171</sup> KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012. s. 59

<sup>172</sup> Rozsudek NSS, sp.zn. 1 Ao 1/2009

<sup>173</sup> Rozsudek NSS, sp.zn. 1 Ao 2/2008

by se jednalo o nepřímý zásah do složek vlastnictví, a to bez náhrady. Samozřejmě to nelze uplatňovat bez výjimky a za předpokladu, že vlastníkoví omezením vznikne újma, tak je zákonem přiznána náhrada. Vznik újmy by mohl být zapříčiněn stavební uzávěrou trvajícím nepřiměřeně dlouhou dobu. Lze však poznamenat, že dle judikatury by k tomu stavební uzávěra neměla být uplatňována, což je v souladu s dikcí zákona, který s takovým užitím spíše nepočítá.<sup>174</sup>

V návaznosti na územní opatření o stavební uzávěře, je nezbytné podotknout, že v případě územního opatření o asanaci území není zákonem přiznána náhrada. Vzhledem k účelu územního opatření o asanaci je výrazným způsobem zasaženo do vlastnictví. Navíc je územním opatřením nahrazena územně plánovací dokumentace do doby, než dojde k její změně, resp. vydání nové, která bude v souladu s požadavky budoucího využití dotčeného území.<sup>175</sup> Vlastníkovi či oprávněné osobě by měla dle názoru autora náležet náhrada, jelikož se jedná o omezení, které by přesahovalo meze vlastnictví. Jednalo by se spíše o přímý zásah. To by samozřejmě neplatilo za předpokladu, že by vlastníkem či oprávněnou osobou byl zapříčiněn nepříznivý stav, kterým by bylo zamezeno plánované využití pozemku.

#### 4.5.8 Zhodnocení

Z vymezených institutů může být dovozeno, že jimi způsobené omezení vlastnictví by nemělo být zobecňováno ve vztahu k jednotlivým institutům, kdy omezení vlastnictví stejnými instituty jsou zvláštní úpravou zařazeny pod režim čl. 11 odst. 3 a jinou zvláštní úpravou jsou zařazeny pod čl. 11 odst. 4). Mohlo by být také poznamenáno, že odlišení obou režimů je uskutečňováno na základě přiměřenosti zásahu. Příkladem může být uvedeno omezení v důsledku ochranných pásem podle StPamP, kterými jsou stanoveny meze vlastnictví, kdežto ochrannými pásmy podle OchPřKr je již vlastnictví omezeno ve smyslu čl. 11 odst. 4) Listiny. Na úseku OchPřKr jsou kombinovány oba režimy, a dokonce je umožněno využití preventivního nástroje, kterým jsou stanoveny meze vlastnictví, ale může jím být omezen i jeho výkon v závislosti na aktuálních potřebách.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Rozsudek NSS sp.zn. 7 AS 75/2013 ve spojení s § 99 odst. 1) StavZ

<sup>175</sup> BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ a kol. Stavební zákon: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-3-10]. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

<sup>176</sup> § 66 odst. 1) OchPřKr

Ve světle případných náhrad lze podotknout, že ve vybraných zvláštních úpravách je zákonodárcem přiznána náhrada v souvislosti s omezením vlastnictví. Náhradu je možné uplatnit zpravidla v případě vzniku majetkové újmy, nikoli za samotné omezení vlastnictví. Výjimkou z vybraných institutů je náhrada za prokazatelné omezení užívání dle VodZ.<sup>177</sup> Účelem náhrad je vyrovnat skutečně vzniklou ekonomickou zátěž, která je způsobena institutem územního omezení nebo s nimi úzce souvisí. StavZ je samotná újma, resp. škoda koncipována jako soukromoprávní institut a vlastník je při uplatnění nároku povinen prokázat jak škodu, tak i její spojitost s územním omezením u příslušného správního orgánu<sup>178</sup> Obecně lze mít za to, že vzniklá újma je majetkové povahy, tudíž v případě sporu o náhradu bude rozhodováno v občanskoprávním řízení. Lze shrnout, že náhrada za vzniklou újmu je zvláštními zákony zpravidla koncipována úzce, a proto je uplatnění náhrady limitováno. Judikaturou bylo dovozeno, že náhrada v souvislosti s omezením vlastnictví ochranných pásem náleží vlastníkům, případně oprávněným subjektům i v případech, kdy to není výslovně stanoveno zákonem.<sup>179</sup> Autor s názorem souhlasí, tudíž náhrada by měla být poskytnuta i v případech, kdy omezení vlastnictví je obdobné povahy jako omezení, za které je přiznána náhrada. Výsledné posouzení je na úvaze soudu.

V neposlední řadě může být dovozeno, že vlastníkům nemovitých věcí jsou zvláštními zákony poskytovány různé efektivní nástroje, kterými je možné hájit svá práva. Vybrané instituty územního omezení jsou uskutečňovány zákonem či prováděcím předpisem, opatřením obecné povahy či správním aktem podle StPamP. Vlastníci nemovitých věcí jsou zpravidla dotčenými osobami či účastníky řízení za předpokladu správního řízení. Ve většině případů je postup stanoven obecně (srov. kap. 3). Dle OchPřKr je u ochranných pásem uplatňována speciální úprava, jelikož je dle autora ochrannými pásmy zpravidla výrazným způsobem zasazeno do vlastnictví. Na základě uvedeného mohou být podány písemné námítky obcemi či kraji do 90 dnů od doručení záměru. Vlastníci pozemku dotčení ochranným pásmem při výkonu svých práv mohou také uplatnit lhůtu 90 dnů od doručení písemného oznámení o předložení záměru k projednání. U ochranných pásem národních parků je počátek lhůty stanoven na den doručení oznámení

---

<sup>177</sup> § 30 odst. 11) VodZ

<sup>178</sup> § 102 odst. 2) StavZ

<sup>179</sup> Rozsudek NS, sp.zn. 22 Cdo 1022/2014

veřejnou vyhláškou na portálu veřejné správy. O došlých námitkách je rozhodnuto do 60 dnů a v případě vyhovění jsou zapracovány do záměru.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> § 40 odst. 4) OchPřKr

## 5 JUDIKATURA ESLP OMEZENÍ VLASTNICTVÍ V OBEČNÉM ZÁJMU

Kapitola je zaměřena na vybrané judikáty, které jsou skutkově stručně vymezeny v souvislosti s přímou aplikací čl. 1 Protokolu 1 dopadajících na omezení vlastnictví v obecném zájmu. Jednotlivé zásahy jsou uskutečněny na úseku ochrany přírodního bohatství a kulturních památek. V rámci kapitoly je vymezen postup, resp. jakým způsobem je posuzováno omezení vlastnictví ESLP. V závěrečné podkapitole jsou stručně srovnány instituty vnitrostátní úpravy s úpravou vybraných evropských zemí.

### 5.1 O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd proti Irsku

Stěžovatelkou byla obchodní společnost, kterou byla vykonávána podnikatelská činnost spočívající v lovu larev slávek. V Irsku je k uvedené činnosti nezbytné každoroční povolení a licence. Evropskými směrnicemi (srov. kapitola 1.1.1) byla vyhlášena chráněná oblast Natura 2000. Irskem nebyly vhodně provedeny směrnice. Komisi byla vytýkána akvakultura v chráněných oblastech bez předchozího zhodnocení dopadů těchto činností na životní prostředí. Irsko bylo povinno vyhotovit zhodnocení dopadů na životní prostředí. Dočasná prevence před činnostmi, které by mohly ohrozit životní prostředí, byla stanovena vyhláškou ministra zemědělství. Vyhláškou byl zakázán lov ve 24 oblastech, čímž byla omezena činnost stěžovatelky<sup>181</sup>. V souvislosti se zákazem činnosti vznikla stěžovateli škoda. Při vydání studie o dopadu lovu larev slávek ve vymezené lokalitě bylo zjištěno, že lov slávek nemá negativní dopad v oblasti.

Stěžovatelkou bylo namítáno, že dočasným zákazem provozování hospodářské činnosti bylo porušeno právo na pokojné užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu 1 dle prvního odstavce: „*Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.*“<sup>182</sup> Vládou Irska bylo v souvislosti s vlastnictvím namítáno, že stížnost nemůže být posuzována dle Protokolu 1, jelikož se netýká majetku. K tomu bylo soudem vyloženo, že majetkem se rozumí nejen hmotné věci,

---

<sup>181</sup> Rozsudek ESLP 2018 O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd proti Irsku, č. stížnosti. 44460/16, bod 14

<sup>182</sup> Čl. 1) Protokolu 1

ale i práva a zájmy majetkové povahy. Podnikatelská činnost, kterou je umožněno provozovat na základě platného povolení, licence či koncese, je mezi ně řazena. Pokud jsou oprávnění k činnosti odňata či zrušena, popřípadě je zasaženo do jejich podstaty, tak se jedná o zásah do pokojného užívání majetku. Stížnost byla přijatelná<sup>183</sup>.

Soudem byl zastáván názor, že zásah by měl být posuzován jako úprava užívání majetku, tudíž by neměl být subsumován pod první odstavec čl. 1 Protokolu 1, ale pod druhý odstavec.<sup>184</sup> Druhým odstavcem je ve své podstatě ustanoveno, že užívání majetku je možné upravit zákony státu tak, aby bylo v souladu s obecným zájmem a bylo zajištěno placení daní, jiných poplatků nebo pokut.<sup>185</sup>

Při posouzení, zda byl zásah v rozporu s Listinou EU, je nedřívě nutné prověřit základní podmínky umožňující úpravu užívání majetku. První podmínkou je zákonnost zásahu, kdy musí nejenom existovat právní základ, ale je kladen důraz i na kvalitu právní úpravy. Požadavkem je dostupnost a předvídatelnost, aby mohli adresáti účelně upravit své chování a zároveň musí být právní úpravou poskytována dostatečná ochrana proti svévoli státních orgánů. Soudem bylo odkázáno na závěr Nejvyššího soudu v Dublinu, který se vyjádřil, že zákaz lovu byl stanoven podzákonným právním předpisem. Účelem podzákonného právního předpisu bylo zajištění souladu povinností vyplývajících z unijních požadavků, tudíž byl zřejmý rozsah a povaha vydaného opatření, čímž byla splněna podmínka zákonnosti. Soudem bylo také konstatováno, že namítaným zásahem byl sledován legitimní cíl v podobě ochrany životního prostředí. Nadto zajištění souladu unijních požadavků sporným opatřením bylo významným legitimním cílem obecného zájmu<sup>186</sup>

Po vymezení základních požadavků je nezbytné posoudit přiměřenost zásahu. Při určení, zda byla narušena rovnováha mezi obecným zájmem a zájmem na pokojné užívání majetku, je státu dán široký prostor pro uvážení. K porušení rovnováhy dojde za předpokladu, že na vlastníka je uvaleno nepřiměřeně tíživé břemeno. Břemeno stěžovatelky bylo poměřováno vůči obecnému zájmu společnosti na ochraně životního prostředí.<sup>187</sup> Zásahy státu v této oblasti mohou

---

<sup>183</sup> Rozsudek ESLP 2018 O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd proti Irsku, č. stížnosti. 44460/16 bod, 138

<sup>184</sup> Rozsudek ESLP 2018 O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd proti Irsku, č. stížnosti. 44460/16 bod, 104

<sup>185</sup> Čl. 1) Protokolu 1

<sup>186</sup> Rozsudek ESLP 2018 O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd proti Irsku, č. stížnosti. 44460/16 bod, 44

<sup>187</sup> Tamtéž bod 115

být výrazně ovlivněna majetková práva osob. Při kontrole užívání majetku může být připuštěno, aby státem nebylo přiznáno odškodnění. Absence odškodnění je brána na zřetel při posouzení, zda došlo ke spravedlivé rovnováze mezi obecnými zájmy a individuálními právy dotčených osob.

Soudem bylo v mnohém odkazováno na závěry Nejvyššího soudu v Dublinu, kterým bylo vyloženo, že stěžovatelka nemohla s ohledem na svou podnikatelskou činnost legitimně očekávat, že jí bude pravidelně obnovováno povolení. To platí zvláště v době, kdy bylo rozhodnuto o porušení povinností vyplývajících z unijní úpravy. Soudem bylo uvedeno, že jako osoba podnikající by měla být zvláště opatrná a jednat se zvláštní péčí při hodnocení rizik v oblastech, které jsou navázány na její činnost. Stěžovatelce mohlo být zřejmé, že dojde k zákazu či omezení činnosti. Dále bylo podotknuto, že tehdy existujícími studii nebyly zmírněny obavy z poškození životního prostředí. Ministrem zemědělství bylo v souladu s unijní úpravou vycházeno z prokázání neexistence rizika, nikoli z neprokázání rizika. V neposlední řadě bylo soudem zdůrazněno, že dotčená lokalita byla oproti ostatním lokalitám zvýhodněna zavedením přechodného režimu, tudíž některé činnosti byly povoleny<sup>188</sup> jako např. převoz a sklizeň slávek. Povaha a rozsah opatření je vymezena vnitrostátním orgánem v rámci jeho uvážení.

Na základě uvedeného bylo soudem shledáno, že zásah nelze spojit s nepřiměřeně tíživým břemenem a zároveň žalovaným státem bylo postupováno v souladu se spravedlivou rovnováhou mezi obecným zájmem společnosti na ochranu životního prostředí a právem na pokojné užívání majetku. Příslušný článek protokolu nebyl porušen.<sup>189</sup>

## 5.2 Běrzinš proti Lotyšsku

Stěžovateli byl v roce 2004 zakoupen lesní pozemek, který se nacházel v ochranném pásmu významného pro město Riga. V katastru nemovitostí však žádné omezení v důsledku ochranného pásma nebylo zaznamenáno a pozemek byl veden jako zemědělská půda. Od roku 2005 byl pozemek oplocen a vlastníkům byl zakázán vstup na pozemek a jeho užívání. Zřízení ochranného pásma bylo plánováno od roku 2002, avšak de iure bylo vyhlášeno až v roce 2009 přijetím

---

<sup>188 188</sup> Rozsudek ESLP 2018 O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd proti Irsku, č. stížnosti. 44460/16, bod 119

<sup>189</sup> Tamtéž bod 131

územního plánu ve formě obecně závazné vyhlášky. Předchozí územní plány byly pro rozpor se zákonem zrušeny. Ochranné pásmo přímo na pozemku stěžovatelů bylo stanoveno individuálním správním aktem, který byl ve správním řízení zrušen, jelikož ochranné pásmo lze stanovit pouze na základě územního plánu ve formě obecně závazné vyhlášky. Vlastnické právo stěžovatelů bylo však nadále omezeno. Odškodnění nebylo možné požadovat kvůli neexistenci zákonné úpravy, která by to dovolovala. Žádosti o jiný způsob vypořádání byly zamítnuty.<sup>190</sup>

Stěžovateli bylo namítáno, že omezení vlastnictví ochranným pásmem by mělo být interpretováno jako odnětí majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu 1. V důsledku zásahu do vlastnictví byli nuceni nést nepřiměřené břemeno. Soudem byl ovšem zastáván názor, že by zásah měl být posuzován dle druhého odstavce Protokolu 1, jelikož stěžovatelé jsou stále vlastníky pozemku. Stížností však bylo zasahováno do různých aspektů, tudíž byla věc posuzována ve světle zásady respektování vlastnictví dle prvního odstavce Protokolu 1.

Soudem by obecně byly prověřeny základní podmínky zákonnosti a legitimního cíle zásahu do pokojného užívání majetku. Zákonnost nebyla soudem posuzována, jelikož nebylo pochyb, že k zásahu do pokojného užívání došlo.<sup>191</sup> Zřízením ochranného pásma stěžovatelé nemohli pozemek využívat (zakázanými činnostmi bylo skladování chemikálií a paliva, likvidace a těžba minerálních zdrojů a všechny obchodní činnosti, jež nebyly vykonávány za účelem odběru vody).<sup>192</sup> Současně jim byl zamezen přístup k pozemku, nebylo poskytnuto žádné odškodnění a nebyl učiněn jiný postup, kterým by byl zhojen nepříznivý stav. Pro úplnost bylo doplněno, že zásah byl uskutečněn v obecném zájmu, konkrétně k zajištění přístupu k čisté vodě, ochraně a obnově vodních zdrojů a obecné ochraně životního prostředí. Zásahem byl sledován legitimní cíl.

Soudem byly při posouzení přiměřenosti zásahu brány v potaz i podmínky přiznání odškodnění a jednání stran, jelikož se jednalo o zásah takové intenzity, který lze připodobnit k odebrání majetku. U vnitrostátních orgánů bylo zkoumáno, zda jejich činností nebyla vytvořena nejistota jakékoli povahy. U stěžovatelů bylo záhodno posoudit, jestli bylo jednáno v souladu s legitimním očekáváním ohledně užívání nemovitosti, popřípadě jaký byl rozsah omezení užívání a možnosti jeho napadení. Soudem bylo doplněno, že při územním plánování je obecný zájem

---

<sup>190</sup> Rozsudek ESLP Běrzinš proti Lotyšsku, č. stížnosti č. 73105/12, bod 19

<sup>191</sup> Rozsudek ESLP Běrzinš proti Lotyšsku, č. stížnosti č. 73105/12 bod 82

<sup>192</sup> Tamtéž bod 55



komunity prvořadý a státům je dán širší prostor pro uvážení než v případech občanských práv.<sup>193</sup>

Stěžovateli nemohlo být očekáváno, že pozemek bude veden jako zemědělská půda, a to v souvislosti s ochranným pásmem, které bylo zřízeno před samotnou koupí. Navíc nic nenasvědčovalo tomu, že stěžovateli bude na pozemku vykonávána konkrétní činnost. O ochranném pásmu byli informováni městským úřadem. Soudem bylo podotýkáno, že povaha dotčeného pozemku byla nejasná, a to z důvodu jednání vnitrostátních orgánů. Zřízení ochranného pásma v souladu se zákonem trvalo nepřiměřenou dobu. Vnitrostátní úpravou navíc nebylo umožněno žádat odškodnění, výměnu pozemku, nucený odkup či vyvlastnění. Vnitrostátními orgány nebyly učiněny žádné aktivní kroky k nápravě nepříznivého stavu, což mohlo být uskutečněno například vyvlastněním výměnou pozemku aj.

Soudem bylo dospěno k závěru, že stěžovateli bylo neseno nepřiměřeně tíživé břemeno v důsledku nenastolení spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem komunity a požadavky na ochranu majetku stěžovatelů. Jednáním vnitrostátních orgánů došlo k porušení čl. 1 Protokolu 1.<sup>194</sup>

### **5.3 Beyeler proti Itálii**

Předmětem sporu byl obraz Vincenta van Gogha, který byl ve smyslu čl. 3 zákona č. 1089 z 1. 6. 1939 prohlášen za majetek historického a uměleckého zájmu. V roce 1977 byl stěžovatelem obraz odkoupen za 600 milionů italských lir prostřednictvím obchodníka se starožitnostmi. Původní vlastník v souladu se zákonem prohlásil prodej obrazu Ministerstvu pro kulturní památek (dále jen ministerstvo). Stěžovatel nebyl v prohlášení o prodeji uveden. Ministerstvem nebylo ve stanovené lhůtě předkupní právo uplatněno. O skutečnosti, že obraz byl odkoupen pro stěžovatele, bylo ministerstvo informováno v roce 1983 a zároveň bylo sděleno, že obraz má být prodán za 2,1 milionu dolarů. Ministerstvo bylo opět vyzváno k uplatnění předkupního práva, avšak to dle jeho vyjádření nemohlo být uplatněno z důvodu absence kupní smlouvy. Stěžovatelem bylo prostřednictvím obchodníka se starožitnostmi zažádáno o převoz obrazu, ministerstvem byl převoz povolen.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Rozsudek ESLP Běrzinš proti Lotyšsku, č. stížnosti č. 73105/12 bod 90

<sup>194</sup> Tamtéž bod 108

<sup>195</sup> Rozsudek ESLP Beyeler proti Itálii, č. stížnosti č. 33202/96 bod 20

Zájem o odkup obrazu ministerstvem byl projeven v roce 1988. Odkupní cena stěžovatelem byla stanovena na 11 milionů dolarů. Stěžovatelem byla zároveň určena lhůta k vyjádření, která nebyla dodržena. Posléze byla uzavřena smlouva o prodeji obrazu za 8,5 milionu dolarů se třetí osobou a samotná smlouva byla zaslána ministerstvu v souladu se zákonem. Dle nóty z roku 1988 nemohlo jednání stran mít právní následky, jelikož stěžovatel nebyl vlastníkem dotčeného obrazu. Prodej obrazu a sdělení z roku 1977 totiž byly v rozporu s účelem zákona a příslušného dekretu. Důvodem neplatnosti prodeje byla absence požadovaných údajů stěžovatele. Na základě uvedeného bylo ministerstvem uplatněno předkupní právo ve vztahu ke kupní smlouvě z roku 1977. Obraz byl odkoupen za 600 milionů italských lir. Stěžovatel se obrátil na krajský správní soud a bylo jím požadováno zrušení kvóty. Žádosti nebylo vyhověno a odvolání s kasační stížností byly zamítnuty.<sup>196</sup>

Dle názoru stěžovatele by měl být posuzován jako nositel chráněných práv ve smyslu č. 1 Protokolu 1. Postup státních orgánů byl vůči němu až do roku 1988 jako vůči vlastníkovi. Navíc dle vydaných rozhodnutí soudů byl jediným adresátem povinnosti přednostní koupě. Zbavení vlastnictví obrazu italskými orgány bylo v rozporu s Protokolem 1.

Vládou bylo namítáno, že stěžovatel nemohl legitimním způsobem nabýt žádná práva k obrazu, jelikož smlouva, na jejímž základě by se práv mohl domáhat, byla neplatná. Převod vlastnictví by byl možný až po uplynutí lhůty pro uplatnění předkupního práva. Navíc stěžovatelem byla porušena povinnost oznámit, že byl koncovým kupcem obrazu. Prohlášení je činěno ve veřejném zájmu<sup>197</sup>. Újma, kterou stěžovatel utrpěl, byla způsobena jeho nesprávným jednáním.

Obdobně jako v předchozích případech je nezbytné posoudit aplikaci Protokolu 1, případně zásah podřadit pod příslušný odstavec, posoudit existenci zásahu a jeho zákonnost, účel zásahu a zachování spravedlivé rovnováhy. Dle soudu byl stěžovatel nositel majetkového zájmu, jak je přiznáváno italským právem, a to i za předpokladu, že ho lze v určitých případech odvolat. Trvání majetkového zájmu bylo od získání obrazu až po výkon předkupního práva, resp. vyplacení náhrady. Samotné opatření bylo italskými orgány kvalifikováno jako

---

<sup>196</sup> Rozsudek ESLP Beyeler proti Itálii, č. stížnosti č. 33202/96 bod 62

<sup>197</sup> Tamtéž bod 72

vyvlastnění. Soudem bylo dovozeno, že kontrolou trhu s uměleckými díly je zabezpečován legitimní cíl v rámci ochrany kulturních památek země.<sup>198</sup>

Při posouzení spravedlivé rovnováhy je nutné vymezit jednání obou stran. Stěžovatelem nebylo postupováno v souladu s italským právem, jelikož jím nebylo oznámeno, že je konečným kupcem. Dle zákona z roku 1939 nebyly upřesněny podmínky převodu majetku. Navíc bylo stěžovatelem záměrně postupováno tak, aby v letech 1977 až 1983 nebyl vystaven riziku předkupního práva ze strany státu. Na základě postupu italských orgánů bylo soudem poznamenáno, že předkupní právo mohlo být vykonáno po prohlášení v roce 1983, nikoli až v roce 1988. Přístup italských orgánů byl do roku 1988 dvojznačný a bylo se stěžovatelem zacházeno jako s držitelem práva z prodeje v roce 1977. Nedostatečně jasným zněním zákonné úpravy byl italským orgánům umožněn široký manévrovací prostor. Z uvedených důvodů byla zvyšována právní nejistota stěžovatele.<sup>199</sup>

Soudem bylo dospěno k závěru, že italskými orgány mohlo být vykonáno předkupní právo v souladu s čl. 61 odst. 2) zákona č. 1089 koncem roku 1983. Dle zmíněného zákona bylo možné zasáhnout vůči jakémukoli držiteli majetku, tudíž nebylo nutné zjišťovat, kdo je skutečným vlastníkem obrazu. Ve vztahu k obecnému zájmu je veřejná moc povinna reagovat včas, korektně a s co největší koherencí. Postupem bylo umožněno Ministerstvu pro kulturní dědictví nabýt obraz za podstatně nižší cenu oproti jeho tržní ceně.<sup>200</sup> V důsledku vytvořené právní nejistoty došlo k nespravedlivému obohacení, kterým bylo zasaženo do spravedlivé rovnováhy mezi obecným zájmem na zajištění a ochraně kulturních památek a zájmem osoby na možnou dispozici s majetkem. Stěžovatelem bylo nesené nepřiměřené tíživé břemeno, tudíž byl porušen čl. 1 Protokolu 1.

## 5.4 Shrnutí

Lze dovodit, že zásah do užívání majetku je v souladu s Protokolem za předpokladu naplnění základních požadavků. Zásahem musí být sledován legitimní cíl, musí být v souladu s vnitrostátním právem a přiměřený vůči sledovanému cíli. V návaznosti na přiměřenost je soudem ESLP při aplikaci čl. 1 Protokolu 1 posuzováno zachování spravedlivé rovnováhy mezi

---

<sup>198</sup> Rozsudek ESLP Beyeler proti Itálii, č. stížnosti č. 33202/96 bod bod 112

<sup>199</sup> Rozsudek ESLP Beyeler proti Itálii, č. stížnosti č. 33202/96 bod 119

<sup>200</sup> Tamtéž bod 121

protichůdnými zájmy na základě jednání stran. U vlastníků je kladen důraz na jejich jednání ve vztahu k legitimnímu očekávání. Na straně státních orgánů je bráno v potaz, zda jejich postupem nebyla vytvářena nejistota, popřípadě jestli jejich činností bylo směřováno k odstranění nepříznivého stavu. Pokud není dodržena spravedlivá rovnováha, tak se jedná o nepřiměřený zásah, v jehož důsledku je zpravidla vlastníkem neneseno nepřiměřeně tíživé břemeno. Vlastník je v uvedeném případě v nerovném postavení, což je v rozporu s čl. 1 Protokolu 1.

V návaznosti na spravedlivou rovnováhu je vhodné podotknout, že v souvislosti s obecným (veřejným zájmem) je státním orgánům přiznána široká diskreční pravomoc. Jak již bylo zmíněno v úvodní kapitole, obecný zájem, potažmo veřejný zájem není vymezován na úrovni Protokolu 1. Lze mít za to, že se jedná o flexibilní pojmy, tudíž není vhodné, aby byly vymezovány právním předpisem. Jednotlivé zájmy společnosti jsou ovlivňovány časem, místem, ekologickou situací aj., tudíž je záhodno, aby státními orgány mohlo být stanoveno, co je v obecném a veřejném zájmu.

Na základě čl. 10 Ústavy je soudy ČR postupováno obdobně. Při kvalifikaci přiměřenosti zásahu a následného stanovení, zda byl příslušný článek porušen, či nikoli, je využíván test proporcionality, resp. dílčí princip přiměřenosti v užším smyslu a princip šetrnosti. K zásahu do vlastnického práva by mělo docházet co nejšetrnějším způsobem. Vždy je nezbytné poměřit vzniklou újmu na vlastnictví vůči sledovanému cíli. Zásahem by neměla být přesahována negativa vůči pozitivům obecného zájmu (veřejnému zájmu)<sup>201</sup>, čímž je vyjádřeno zachování spravedlivé rovnováhy.

V rámci judikatury ESLP byly posuzovány instituty, které jsou převážně subsumovány pod odstavec 2 čl. 1 Protokolu 1, tudíž se jedná o zásah do pokojného užívání majetku v obecném zájmu. Ze stížností může být vyvozeno, že ochranná pásma jsou dle lotyšského práva vyhlášována územním plánem v podobě obecně závazné vyhlášky, která je vydávána městskou radou, resp. obecní radou.<sup>202</sup> Vzhledem k účelu je jejich obecná definice shodná s vnitrostátní úpravou. Rozdíl je učiněn ve vztahu k jejich přehlednosti, kdy ve vnitrostátní úpravě jsou ochranná pásma upravena nejednotně napříč různými zvláštními zákony. Oproti tomu jsou ochranná pásma v lotyšském právu podřazena pod jeden zákon, kde jsou vymezeny jejich základní podmínky a parametry. Zákazy činností, kterými

---

<sup>201</sup> Nález ÚS 8/08

<sup>202</sup> Rozsudek ESLP Běrzinš proti Lotyšsku, č. stížnosti č. 73105/12 bod 23

je omezováno vlastnictví, jsou uskutečňovány zákonem a vládními nařízeními.<sup>203</sup> V souvislosti s povahou ochrany vodního zdroje může být zakázáno skladování chemických látek, hnojiv, těžba minerálů atd.

Při porovnání jednotlivých úprav se dle autora lze domnívat, že vnitrostátní kategorizací ochranných pásem může být založena určitá nejasnost, nesrozumitelnost vůči adresátům. Kategorizace ochranných pásem dle lotyšské úpravy se jeví jako přijatelnější, když jsou všechna ochranná pásma vymezována na základě jednoho zákona. V souvislosti s konkretizací zakázaných nebo omezených činností by se autor přikláněl spíše k vnitrostátní úpravě. Zákonem jsou zmocněny správní orgány na místní (regionální) úrovni, a tudíž mohou svou činností rychle a adekvátně poskytovat ochranu potřebným zájmům. Výhodou je znalost konkrétní oblasti.

Na úseku kulturních památek může být vymezena italská právní úprava, konkrétně předkupní právo. Dle italského práva mohou být za kulturní památku (majetek) vyhlášeny movité a nemovité věci, kterými je představován kulturní zájem. Obecně je věcem přiznán kulturní zájem, pokud byly vytvořeny autory, kteří nežijí déle než 70 let. U věcí, jejichž autoři nežijí méně než 50 let, takový zájem být přiznán nemůže.<sup>204</sup>

V návaznosti na judikaturu ESLP je vhodné učinit srovnání italského a vnitrostátního předkupního práva. Za předpokladu, že vlastníkem či oprávněnou osobou má být kulturní památka převedena, případně má dojít k přechodu, tak je nezbytné učinit prohlášení do 30 dnů od transakce.<sup>205</sup> (srov. podkapitola 5.3). Pokud je kulturní památka prodávána, tak státem může být uplatněno předkupní právo do 60 dnů od prohlášení. V případě, že prohlášení bylo učiněno v rozporu se zákonem, tak je lhůta prodloužena na 180 dní. Účinnost převodu je vázána na uplynutí vymezené lhůty. Vnitrostátní úpravou jsou lhůty odlišovány podle věci, tj. pro movité věci platí lhůta 3 měsíce a u nemovitých 6 měsíců. Pokud vlastníkem není povinnost splněna, tak se lze dovolat neplatnosti převodu, a to do 3 let.<sup>206</sup> Poměrně značný rozdíl je při stanovení ceny za převod, kdy vnitrostátním právem je cena stanovena na základě zákona o cenách, potažmo dle ceny obvyklé

---

<sup>203</sup> Likumi: Legal Acts of The Republic of Latvia sect. 35 [online]. [cit. 2023-03-19] Dostupné z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/42348-protection-zone-law>

<sup>204</sup> CALABI, G. Art law: Restrictions on the export of cultural property and artwork. 2020. p. 66 Dostupné z: <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=ac60b4b8-a8fc-4a7e-877-d-8f3be6d7d967>

<sup>205</sup> Code of the Cultural and Landscape Heritage: Article 59 (1)

<sup>206</sup> § 13 odst. 4) StPamP

odpovídající povaze věci. Dle italského práva je cena stanovena převodní smlouvou u kulturních památek, jejíž převod byl uskutečněn za peněžité plnění. V případě, že za převod nelze jednoznačně stanovit cenu, např. bezúplatný převod aj., tak je cena stanovena úředně podle odst. 1) téhož §. Pokud není cena vlastníkem či oprávněnou osobou přijata, tak ji může stanovit třetí osoba, v případě neuzavření dohody je cena stanovena soudem.<sup>207</sup> Lze dovést, že v případě italského předkupního práva musí být vlastníky a oprávněnými osobami splněno více povinností, avšak na druhé straně jsou přiznána větší práva v souvislosti se stanovením ceny převodu. V návaznosti na italské právo je autorem zastáván názor, že vnitrostátní úpravou nejsou dostatečně reflektována práva vlastníků a měl by jim mimo jiné být přiznán větší prostor pro jejich hájení.

---

<sup>207</sup> Code of the Cultural and Landscape Heritage: Article 60 (3)

## ZÁVĚR

V diplomové práci bylo pojednáváno o veřejnoprávním omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3) Listiny. Meze vlastnického práva byly vymezovány vůči nemovitým věcem za účelem ochrany přírodního bohatství a kulturních památek, jak je ustanoveno čl. 35 odst. 3) Listiny. Subjektem, kterým jsou vykonávána práva a povinnosti dle Listiny, je stát, tudíž zásah do vlastnického práva je činěn prostřednictvím vykonavatelů veřejné správy. Meze vlastnictví jsou stanoveny jednostranným právním jednáním správního orgánu, který je vůči adresátům v mocenském postavení. Nejčastěji je zasahováno do složky vlastnictví věc užívat a požívat.

Na úseku ochrany přírody a kulturních památek jsou meze vlastnictví uskutečňovány opatřením obecné povahy, správními akty, provádějícími předpisy a v omezené míře i zákony. Ve smyslu institutů územního omezení může být ochrana přírodního bohatství a kulturních památek uskutečňována chráněným územím, ochranným pásmem, územním opatřením a územně plánovací dokumentací.

Instituty územního omezení dle vybraných zvláštních zákonů mohou být řazeny mezi meze a omezení vlastnictví dle Listiny. U uvedených institutů je jejich hranice neostrá, jelikož stejné instituty mohou být zvláštními zákony podřazeny jak pod režim mezí vlastnictví, tak i pod režim omezení vlastnictví. Diferenčním prvkem je přiměřenost zásahu, resp. intenzita zásahu, což lze mnohdy vymezit až při posouzení individuálních případů. Intenzita zásahu je posuzována testem proporcionality. Například dle OchPřKr jsou chráněná území v režimu omezení vlastnictví, a to z důvodu nutné zvláštní ochrany. Zásah do vlastnického práva je činěn vůči omezenému okruhu osob na omezeném území. Jedná se o vnější zásah, kterým je zasažena podstata složky či složek vlastnictví, tudíž nemohou být vykonávány, případně ve velmi omezené míře. Omezením jsou přesahovány limity čl. 11 odst. 3) Listiny. Naproti tomu chráněnými území ve smyslu StPamP jsou stanoveny meze vlastnictví, a proto je zásah do vlastnictví zásahem vnějším. Jednotlivé složky vlastnického práva jsou modifikovány a vlastníkem mohou být určitým způsobem vykonávány. Na základě uvedeného se lze domnívat, že jednoznačná kategorizace všech vybraných institutů územního omezení podle jednotného klíče není možná. Lze uvážit dílčí kategorizace napříč zvláštními zákony, kdy by mohlo být předpokládáno, že intenzitou zásahu jsou ve většině

případů stanoveny meze vlastnictví. Jednalo by se zejména o ochranná pásma vodních zdrojů, chráněné území akumulace vody, ochranné pásmo kulturní památky nebo jejího prostředí, památkové zóny, památkové rezervace, územně plánovací dokumentaci a územní opatření o stavební uzávěře.

S ohledem na vybrané zvláštní zákony je však subsumování jednotlivých institutů teoretickou úvahou. V praxi je u vybraných zvláštních zákonů v některých případech stanovena náhrada bez ohledu na režim omezení vlastnictví. Zákonodárcem je přesahován rámec Listiny a jedná se o odchýlení od obecného stanoviska, že za omezení vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3) nenáleží náhrada. Náhradu lze přiznat i za předpokladu, že není výslovně stanovena zákonem, tak jak bylo judikováno ve správním soudnictví.

Veřejnoprávní omezení vlastnictví ve smyslu čl. 11 odst. 3) je na úrovni práva EU umožněno čl. 1 odst. 2) Protokolu 1. Při jeho aplikaci ESLP by neměl být vykládán izolovaně, ale ve spojení se zásadou zachování vlastnictví vyjádřené dle odst. 1) čl. 1 Protokolu 1. Nejprve je posuzována zákonnost zásahu a zdali je jím sledován legitimní cíl neboli obecný zájem. Dle ESLP je vymezení obecného zájmu ponecháno na úvaze státních orgánů. Ve vztahu k obecnému zájmu je veřejná moc povinna postupovat v co největších spojitostech, reagovat včas a korektně. Dalším krokem je stanovení přiměřenosti zásahu, kdy je posuzováno zachování spravedlivé rovnováhy mezi obecním zájmem a individuálními zájmy osob. Jednání osob by mělo být v souladu s legitimním očekáváním, které je vymezováno skutkovým stavem. Postupem státních orgánů by neměly být vytvářeny vůči dotčeným osobám jakékoli nejasnosti. V opačném případě je Protokol 1 porušen.



## SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

### Tištěné publikace

HANDRLICA, Jakub. Ochranná a bezpečnostní pásma. V Praze: C.H. Beck, 2014. Beckova edice právní instituty.

ISBN 978-80-7400-532-9.

HUSSEINI, Faisal. *Listina základních práv a svobod: komentář*. V Praze, 2021. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-812-2.

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

KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva k pozemkům ve prospěch ochrany životního prostředí. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges).

ISBN 978-80-87576-10-6.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2021. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-820-7.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Beckova edice komentované zákony.

ISBN 978-80-7598-564-4.

SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. *Správní právo: zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student (Leges).

ISBN 978-80-87576-48-9.

STRNAD, Zdeněk. *Vodní právo: obecná část*. 2. vydání. Vodňany: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Fakulta rybářství a ochrany vod, 2015. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7514-027-2.

TOMÁŠEK, Michal, Vladimír TÝČ, David PETRLÍK, et al. *Právo Evropské unie*. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. Student (Leges).

ISBN 978-80-7502-491-6.

## Elektronické publikace a články

- BAHÝL, J., GREGOROVÁ, J., HAMRLOVÁ, E., NEUBAUEROVÁ a kol.  
*Stavební zákon: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges  
[cit. 2023-3-10]. ASPI\_ID KO18312006CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).  
ISSN 2336-517X.
- BALOUNOVÁ, J. et al. Formy správní činnosti ve vztahu k omezení vlastnického  
práva. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2020, s. 65-77. [cit. 2023-2-10].  
Dostupné z: [https://karolinum.cz/data/clanek/8146/Iurid\\_66\\_2\\_0065.pdf](https://karolinum.cz/data/clanek/8146/Iurid_66_2_0065.pdf)
- BERAN, K., ČERNÍN, K., DIENSTBIER, F., KADLEC, O., KOCOUREK, T.,  
KÜHN, Z., MIKEŠ, P. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters  
Kluwer [cit. 2023-3-11]. ASPI\_ID KO150\_2002CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).  
ISSN 2336-517X. Právní stav: 31.5.2019
- CALABI, G. Art law: Restrictions on the export of cultural property and artwork.  
2020. p. 66-81 [cit. 2023-03-18] Dostupné z:  
[https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=d67cb566-b6d4-4ea4-94e5-  
04d0ac6c7681](https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=d67cb566-b6d4-4ea4-94e5-04d0ac6c7681)
- FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU,  
L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. *Správní řád: Praktický  
komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-11]. ASPI\_ID  
KO500\_p12004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X Právní stav:  
1.5.2020
- HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád: Výkladové poznámky*. [Systém ASPI].  
Wolters Kluwer [cit. 2023-3-11]. ASPI\_ID KO500\_2004CZ. Dostupné z:  
[www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X. Právní stav: 1.5. 2018
- KOCOUREK, T. Omezení vlastnického práva dle zákona o ochraně přírody  
a krajiny aneb propast mezi obecným a veřejným zájmem [cit. 2023-03-05]  
Dostupné z:  
<https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/ustavko/kocourek.pdf>
- KOPECKÝ, M., STAŠA, J., BALOUNOVÁ, J., MALAST, J., POUPEROVÁ,  
O., KOPECKÝ, P., ADAMUSOVÁ, Z. *Správní řád: Komentář*. [Systém  
ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-3-11]. ASPI\_ID KO500\_p22004CZ.  
Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X. Právní stav: 1.9.2022

MLSNA P. a kol. Legislativní proces (teorie a praxe), Tiskárna Ministerstva vnitra, s. p. o. 2011. [cit. 2023–2-1] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz › legislativni-proces-pdf>

PRŮCHA, P. Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-3-11]. ASPI\_ID KO50012004CZ. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). ISSN 2336-517X. Právní stav: 1.7.2019

STAŠA, J. et al. O vztazích správního práva. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2020, s. 45-53 [cit. 2023–2-1] Dostupné z: [https://karolinum.cz/data/clanek/857/Iurid\\_1\\_2010\\_05\\_stasa.pdf](https://karolinum.cz/data/clanek/857/Iurid_1_2010_05_stasa.pdf)

STEJSKAL, Vojtěch. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-2-8]. ASPI\_ID KO114\_1992CZ. ISSN 2336-517X. Dostupné z: [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz). Právní stav: 1.1.2016

## **Judikatura**

Rozsudek ESLP ze dne 1. 12. 2005, Păduraru proti Rumunsku

Rozsudek ESLP ze dne 21. 2. 1986 James a ostatní proti Spojenému království, č. stížnosti 8793/79

Rozsudek ESLP ze dne 5.1. 2000 Beyeler proti Itálii, č. stížnosti č. 33202/96

Rozsudek ESLP ze dne 21. 9. 2021 Běrzinš proti Lotyšsku, č. stížnosti č. 73105/12

Rozsudek ESLP ze dne 7. 6. 2018 O’Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd proti Irsku, č. stížnosti. 44460/16

Usnesení ÚS ze dne 16.05.2017 sp.zn. ÚS 21/17

Nález ÚS ze dne 18.12. 2018 sp.zn. ÚS 27/16

Usnesení ÚS ze dne 16.05. 2017 sp.zn. ÚS 21/17

Nález ÚS ze dne 8. 7. 2010 sp.zn. ÚS 8/08

Nález ÚS ze dne 26.4. 2005 sp.zn. ÚS 21 /04

Nález ÚS ze dne 9.10. 2003 sp.zn. ÚS 150/01

Nález ÚS ze dne 9.5.2001, sp. zn. ÚS 50/2000

Usnesení NSS ze dne 13.3.2007, sp.zn. 3 Ao 1/2007-44

Usnesením ÚS ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. ÚS 2446/07

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

Rozsudek NS ze dne 30.3.2016, sp.zn. 22 Cdo 1022/2014

Rozsudek NSS ze dne 19.11.2009, sp.zn. 7 AS 67/2009

Usnesení NSS ze dne 13.3.2007, sp.zn. 3 Ao 1/2007

Rozsudek NSS ze dne 13.02.2014, sp.zn. 7 As 75/2013

Rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2008, sp.zn. 1 Ao 2/2008

Rozsudek NSS ze dne 21.7. 2009, sp.zn. 1 Ao 1/2009

### **Právní předpisy**

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

Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (Listina základních práv a svobod)

Sdělení č. 209/1992 Sb., o ujednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujíc

Zákon 500/2004 Sb. správní řád

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

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

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

Zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)

Zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu

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

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení)

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

Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)

Zákon č. 526/1990 Sb. o cenách

Zákon č. 561/2004 Sb. předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000

Likumi: Legal Acts of The Republic of Latvia [online]. [cit. 2023-03-19].

Dostupné z: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/42348-protection-zone-law>

Code of the Cultural and Landscape Heritage: LEGISLATIVE DECREE  
no. 42 of 22 January 2004

## CIZOJAZYČNÉ RESUMÉ

The topic of the diploma thesis is the public law limitations of property rights according to Article 11 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. The topic itself is very extensive, and therefore it was narrowed down to public law restrictions on the property rights of immovable property in conjunction with Article 35(3) of the Charter. This is directly linked to the prohibition of use of property rights, which would damage human health, nature, and the environment beyond the level set by law.

The diploma thesis is divided into 5 chapters.

Territorial limitations could be kind of public law limitations of property rights. The protection of nature and landscape and cultural monuments in the sense of special laws is ensured by a protective zone, protected territory, territorial measures, etc. They can be established by the laws, implementing regulations, administrative acts, and measures of a general scope.

The same institutes can be subjected by special laws both under the regime of property rights limits and under the regime of property rights restrictions. The basic difference is the adequacy of the intervention, respectively the intensity of the intervention, which is defined only when assessing individual cases. The intervention of the institution of territorial limitation in property rights is external or internal. External intervention is an interference with the essence of the components of ownership, which means they cannot be used properly or can be used in a limited way. The limitation exceeds the limits of Article 11, paragraph 3) of the Charter. Through external intervention, individual components of property rights are modified and can be used in certain way.

Unequivocal categorization is not possible. A partial categorization by special laws can be considered, where it can be assumed that the intensity of intervention causes property rights limits in most cases. It could be protective zones of water resources, protected areas of water accumulation, protective zones of cultural monuments or their environment, heritage zones, heritage reserves, spatial planning documentation and territorial measures on building closures.

When applying the Protocol, the European Court of Human Rights assesses the legality of intervention, legitimate aim, and adequacy of the intervention based on maintaining a fair balance. Persons should be in accordance with legitimate expectations, which are defined by the factual situation. The procedure of the state

authorities should not create any ambiguity towards the Persons affected.  
Otherwise, the Protocol 1 is violated.