

**Právnická fakulta Masarykovy univerzity
obor Právo
Katedra správní vědy a správního práva**



Veřejně přístupné účelové komunikace

Diplomová práce

Monika Krejčová

Brno 2018

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Veřejně přístupné účelové komunikace** zpracovala sama. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použila k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Brně 29. června 2018

.....
Monika Krejčová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat mé rodině, která mě podporovala po celou dobu mého studia, a JUDr. Aleně Klikové, Ph.D. za cenné poznámky k této práci.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá právní úpravou veřejně přístupných účelových komunikací, která je výsledkem střetu soukromého práva vlastníků účelových komunikací a institutu veřejného užívání pozemních komunikací. Práce definuje znaky veřejně přístupné účelové komunikaci, její vznik a zánik; vymezuje ji oproti dalším kategoriím pozemních komunikací, uvádí možnosti její právní ochrany a poukazuje na specifika veřejně přístupné účelové komunikace v kontextu lesního zákona a zákona o provozu na pozemních komunikacích.

Klíčová slova

pozemní komunikace, veřejně přístupná účelová komunikace, zákon o pozemních komunikacích, silniční správní úřad, veřejný ochránce práv, lesní cesty, provoz na pozemních komunikacích

Abstract

The diploma thesis deals with the legal regulation of the publicly accessible utility roads that is the result of a conflict between the private right of holders and the public use of the roads. The work defines the signs of the publicly accessible utility road, its origin and termination; it is compared to other categories of roads. The diploma thesis presents the possibilities of its legal protection and points out the specifics of the publicly accessible utility road within the context of the Forest Act and the Road Traffic Act.

Keywords

road, publicly accessible utility road, the Road Act, Road Administration, Public Defender of Rights, forest roads, road traffic

Obsah

Seznam pojmů a zkratk	11
1 Úvod	13
2 Vývoj právní úpravy	15
2.1 Vývoj do roku 1945	15
2.2 Vývoj po roce 1945	16
3 Pojem „pozemní komunikace“	19
3.1 Dopravní cesta.....	19
3.2 Pozemní komunikace jako věc veřejného užívání.....	19
3.3 Obecné a zvláštní užívání.....	21
3.4 Užívání v soukromém právu	23
4 Pojem „účelová komunikace“	24
4.1 Vlastnictví účelové komunikace	24
4.2 Účelová komunikace jako samostatná věc a stavba.....	26
4.3 Znaky veřejně přístupné komunikace.....	29
4.3.1 Zřetelná dopravní cesta	29
4.3.2 Spojnice nemovitostí.....	30
4.3.3 Souhlas vlastníka s veřejným užíváním.....	31
4.3.4 Nutná komunikační potřeba	34
4.4 Neveřejně přístupná účelová komunikace	35
4.5 Evidence účelových komunikací	37
4.6 Údržba účelových komunikací	39
5 Vznik a zánik účelové komunikace	42
5.1 Vznik účelové komunikace	42
5.2 Zánik účelové komunikace	44
6 Státní správa a právní ochrana	46
6.1 Samospráva	46

6.2	Státní správa.....	47
6.3	Státní dozor.....	49
6.4	Právní ochrana.....	50
6.4.1	Řízení o odstranění pevné překážky.....	51
6.4.2	Řízení o určení právní vztahu (deklaratorní řízení).....	53
7	Vztahy s jinými právními předpisy	55
7.1	Lesní zákon (LesZ).....	55
7.2	Zákon o provozu na pozemních komunikacích.....	57
8	Závěr	60
	Použité zdroje	63
	Monografie.....	63
	Články.....	63
	Judikatura.....	64
	Zprávy a doporučení Veřejného ochránce práv.....	69
	Internetové zdroje.....	70
	Právní předpisy.....	71
	Zákony.....	71
	Podzákoné předpisy.....	72
	Důvodové zprávy.....	72
Příloha A	Působnost silničních správních úřadů	73
Příloha B	Dopravní značení veřejně přístupné účelové komunikace	74

Seznam pojmů a zkratk

CEPK	– Centrální evidence pozemních komunikací (§ 29a ZPK)
LesZ	– Zákon č. 589/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů
Listina	– Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
ObčZ	– Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OZ	– Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
SŘ	– Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
StavZ	– Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
TZ	– Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	– Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ZPK	– Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

1 Úvod

Problematika veřejně přístupných účelových komunikací se v očích odborné i laické veřejnosti může jevit jako marginální. Nejsou typem komunikací, které by byly středem zájmu médií a politické garnitury. V samotném výčtu kategorií pozemních komunikací v zákoně o pozemních komunikacích jsou až na posledním místě a mnohdy této pozici odpovídají i svým faktickým stavem. Jedná se však o prostor, ve kterém se střetává veřejný zájem uživatelů veřejných cest a soukromý zájem vlastníků dotčených pozemků.

Zásadní změny ve vnímání problematiky účelových komunikací nastartoval pád komunismu a především zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, účinný od 1. dubna 1997. Ačkoliv silniční zákon z roku 1961 znal pojem účelové komunikace, problematikou omezení veřejného užívání se s ohledem na dobu svého vzniku blíže nezabýval. Nedostatečná právní úprava a snaha vlastníků komunikací začít po revoluci chránit své zájmy v kombinaci s minimální odbornou vybaveností příslušných silničních správních úřadů byla dostatečnou příležitostí pro soudy tyto nedostatky napravit a naznačit směr, kterým by se měly správní orgány a zákonodárci ubírat.

Dnes po 20 letech účinnosti zákona existuje široká a poměrně ucelená judikatura. Samotný zákon prošel více než 30 novelizacemi (oproti tomu silniční zákon z roku 1961 byl za 35 let své účinnosti novelizován pouze čtyřikrát). Problematikou se zabývá veřejný ochránce práv, který k tomuto tématu vydal již dva sborníky stanovisek. Účelové komunikace neunikly ani pozornosti odborné veřejnosti, především Romanu Kočí, Michaele Černínové, Karlu Černínovi a Aleši Máchovi. Jejich publikace a závěry v nich uvedené jsou poměrně homogenní a tvoří teoretické východisko této práce. Cenným zdrojem je rovněž Bohuslavova sbírka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních, která obsahuje prvorepublikové závěry Nejvyššího správního soudu, v nichž dodnes nachází inspiraci současné silniční správní úřady a soudy.

Cílem diplomové práce je definovat veřejně přístupné účelové komunikace, a to především za pomoci legislativy a judikatury. V první části práce obecně nastíním historický vývoj právní úpravy a zařadím veřejně přístupnou účelovou komunikaci pod pojem „pozemní komunikace“. V další části práce zmapuji jednotlivé definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace, porovnáám ji s neveřejně přístupnou účelovou komunikací a zaměřím se na specifické problémy, které se týkají účelových komunikací. V závěru práce rozeberu úlohu silničních správních úřadů, poukážu na problémy, které v rozhodovací praxi těchto správních orgánů vznikly, a vyvodím jejich reálná řešení. S ohledem na skutečnost, že problematika účelových komunikací má přesah i do jiných právních odvětví a úprav, zaměřím se v práci na styčné plochy s občanským zákoníkem, lesním zákonem a zákonem o provozu na pozemních komunikacích.

Pro získání potřebných dat budu vycházet z dostupných právních zdrojů seřazených podle míry závaznosti a zároveň k těmto zdrojům budu přistupovat chronologicky. Primárně budu vycházet z účinné právní úpravy, nicméně s ohle-

dem na skutečnost, že konkrétní předměty zkoumání často vznikly za účinnosti předcházejících právních úprav a současná právní úprava se v minulých úpravách mnohdy inspirovala, přihlédnou i k úpravám dříve účinným, především k zákonu č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon). Analýzu legislativy budu provádět v kontextu judikatury. S ohledem na skutečnost, že téma práce spadá do oblasti správního práva, budou zásadním zdrojem rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, jejichž závěry doplním rozhodnutími Nejvyššího soudu a zbylých správních soudů. Legislativní mezery vyplním daty získanými z výše zmíněné judikatury a stanovisek veřejného ochránce práv, přičemž s ohledem na skutečnost, že i tyto závěry se v průběhu času měnily a vyvíjely, budu k těmto zdrojům přistupovat chronologicky. Získané poznatky zastřeším závěry výše zmíněné odborné veřejnosti.

Při zkoumání vývoje právní úpravy účelových komunikací, respektive pozemních komunikací, provedu systematickou analýzu právních úprav. Ve vztahu účelových komunikací ke zbylým kategoriím pozemních komunikací použiji metodu deskripce a komparace. V případě výzkumu samotných veřejně přístupných účelových komunikací, související státní správy a vztahů s dalšími právními předpisy, budu z velké části pracovat s judikaturou a stanovisky veřejného ochránce práv, přičemž budu využívat především principů indukce, jakožto procesu, v rámci něhož z jednotlivých kauz vyvodím obecné závěry, které následně v souhrnu podrobím analýze a validaci.

Ačkoliv na toto téma byly v minulosti již zpracovány jiné závěrečné práce a existuje bohatá judikatura a odborná literatura, toto téma není zdaleka vyčerpáno. Specifika veřejně přístupných účelových komunikací a neustávající společenské změny vytváří nové, ještě neřešené, situace. Tuto skutečnost podporuje letmý pohled do databáze Nejvyššího správního soudu. Jen od ledna 2017 řešil Nejvyšší správní soud účelové komunikace v 15 případech.¹

¹ Údaj z databáze rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ke dni 23. 6. 2018. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=ResersniSeznam#pagStart>

2 Vývoj právní úpravy

2.1 Vývoj do roku 1945

Již ve starověku vznikaly na území Evropy první zpevněné cesty, které zajišťovaly rychlý a nenáročný přesun lidí a především zboží. Asi nejlepším příkladem těchto cest je dodnes dochovaná Via Appia, která je pouhým pozůstatkem římského systému silnic, jejichž základní parametry byly upraveny zákonem dvanácti desek.²

Na našem území vznikaly v návaznosti na evropský prostor důležité obchodní cesty, k jejichž cílenému budování a zkvalitňování docházelo už za vlády Karla IV. (1316 – 1378) a Karla VI. (1685 – 1740). Z doby vlády Karla IV. má původ slovo silnice (silné cesty), ten si byl vědom jejich dopravního významu a nechal tehdejší hlavní cesty zpevnit a zesílit na šířku okolo 5 metrů.³

Mezi první silniční zákony v českých zemích patří tzv. Tereziánský patent (1778) vydaný za vlády Marie Terezie (1717 – 1780). Upravoval pravomoci silničního personálu, který se staral o údržbu silnic.

S vynálezem spalovacího motoru (1859) a cenově dostupných automobilů byla zahájena éra moderní silniční dopravy, která přetrvala dodnes. Na českém území na tyto vynálezy reagovala právní úprava z dob Rakouska – Uherska, konkrétně zákonný článek I/1890 o cestách a mýtech. Provoz na pozemních komunikacích byl upraven zákonem č. 162/1908 Sb., o ručení za škody z provozování jízdních silostrojů (automobilů), tzv. automobilový zákon. V mezinárodním prostoru byla automobilová doprava upravena Mezinárodní smlouvou o jízdě automobily ze dne 11. 10. 1909. Nelze ovšem opomíjet fakt, že pro většinu obyvatelstva byl tento typ dopravy po dlouhá léta nedostupný a museli se dopravovat v té době konvečně, což je zřejmé z prvorepublikové judikatury.

V českém zemském zákoníku byl dne 12. srpna 1864 vydán silniční zákon č. 46/1864 z. z. čes., který upravoval veřejné cesty. V § 4 zákon upravoval obecní silnice a obecní cesty, které lze považovat za ekvivalent dnešních veřejně přístupných účelových komunikací. Dostupná judikatura prvorepublikového Nejvyššího správního soudu s tímto zákonem pracovala a na jeho základech vymezila základní specifika veřejně přístupných účelových komunikací, např. potřebný souhlas vlastníka s užíváním komunikace, nutná komunikační potřeba, živelný vznik účelové komunikace, deklaratorní povaha prohlášení cesty za veřejnou silničním správním úřadem (obecním zastupitelstvem), neexistence nároku na náhradu za zabraný majetek ve smyslu § 31 zákona č. 329/20 Sb., o převzetí a náhradě za zabraný majetek pozemkový (zákon náhradový).⁴

² Na rovných úsecích měla mít 8 stop na šířku, v zatáčkách 16 stop na šířku.

³ ONDRUŠKA, Jiří. *Vliv dopravně technického stavu silnice I. třídy č. 3 v rámci okresu Český Krumlov na předcházení mimořádných událostí v silničním provozu*. Diplomová práce. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Zdravotně sociální fakulta, 2014, s. 82.

⁴ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 1932, sp. zn. 14984/32, Boh. A. č. 10130/1932.

Ačkoliv prvorepublikové Národní shromáždění postupně vydávalo nové zákony, část předpisů z druhé poloviny 19. století přežila druhou světovou válku a byla zrušena až v 60. letech.⁵ Například zákonem č. 302/1921 Sb., kterým se pozměňují některá ustanovení z. čl. I/1890, jednajícího o veřejných silnicích a mýtech na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, byly zapracovány změny přímo do zákonného článku. Zákonem č. 166/1927 Sb., o silničním fondu, bylo upraveno financování správy silnic a částečně i silnic vicinálních (cest na Slovensku), které měly významný dopravní význam.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se týkala veřejných cest, však ještě ve 40. letech vycházela ze silničního zákona č. 46/1864 z. z. českého.⁶

2.2 Vývoj po roce 1945

Poválečná úprava v zákoně č. 147/1949 Sb., jímž se vydávají některé předpisy o veřejných silnicích, stanovila, že státními silnicemi jsou dosavadní státní, zemské i okresní silnice a vicinální silnice na Slovensku. Správou státních silnic byly nařízením ministra techniky č. 2/1950 Sb., o působnosti národních výborů při stavbě, správě a udržování státních silnic, pověřeny příslušné okresní národní výbory, v jejichž obvodu se silnice nacházela.

Důležitým zákonem z hlediska této práce je zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), který byl účinný od 7. prosince 1961 do roku 1997, kdy nabyl účinnosti aktuální zákon o pozemních komunikacích.

V § 1 odst. 2 silničního zákona z roku 1961 jsou pozemní komunikace rozděleny podle dopravního významu, určení a technického vybavení na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Poprvé jsou zákonem užity termíny „pozemní komunikace“ a „účelová komunikace“. Zákon obsahuje v § 22 odst. 1 zákonnou definici účelové komunikace, tedy že *„Účelové komunikace slouží spojení jednotlivých výrobních závodů nebo jednotlivých objektů a nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi anebo komunikačním účelům v uzavřených prostorech nebo objektech.“* Zákon vymezuje účelové komunikace vůči ostatním typům pozemních komunikací v oblasti jejich plánování a správy. V § 22 odst. 3 lze nalézt nepřímou kategorizaci účelových komunikací na veřejně přístupné a neveřejně přístupné, avšak s ohledem na postoj socialistického státu k soukromému vlastnictví, nepřinášela tato kategorizace tak zásadní následky jako dělení současné.

Mezi podzákoné předpisy, které dále rozváděly úpravu účelových komunikací, patří zejména vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 136/1961 Sb., kterou se

⁵ Např. v rámci zrušovacích ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 1941, sp. zn. 2381/39, Boh. A. 701/1941.

provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon). Zde byly blíže specifikovány účelové komunikace a jejich dělení na veřejné a neveřejné.⁷

V důsledku rozsáhlé novelizace silničního zákona⁸ v roce 1984 byla vydána i nová prováděcí vyhláška,⁹ která na tuto novelizaci reagovala. Zákon zavedl pojem „silniční správní orgány“, přičemž výkon státní správy i nadále příslušel jednotlivým národním výborům. Dále zákon nově zavedl sankce za porušení povinností vyplývající z tohoto zákona. K dílčím novelizacím došlo ještě zákony č. 213/1993 Sb. a č. 134/1994 Sb., další dílčí otázky, které se týkaly pozemních komunikací, byly upraveny prostřednictvím výnosů federálního ministerstva dopravy.¹⁰

Silniční zákon z roku 1961 byl účinný do 31. 3. 1997, respektive některá jeho dílčí ustanovení byla účinná až do 31. 12. 1997. Stěžejním zákonem, který aktuálně upravuje problematiku pozemních komunikací, je zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích ze dne 23. ledna 1997, který je účinný od 1. 4. 1997. Ačkoliv je zřejmé, že se současná zákonná úprava inspirovala v úpravě předcházející, nepřevzala například demonstrativní výčet typů účelových komunikací a neumožňuje vznik neveřejně přístupné účelové komunikace rozhodnutím správního orgánu na návrh vlastníka.

Je poměrně překvapivé, že se v 90. letech zákonodárci neinspirovali širokou praxí prvorepublikových soudů¹¹ a nezapracovali do nového zákona o pozemních komunikacích jejich poznatky ohledně veřejných cest, resp. účelových komunikací. Mohli tímto způsobem ušetřit čas a práci soudům, které opětovně musely, s odkazem na závěry svých prvorepublikových předchůdců, judikatorně dovytvářet znaky účelových komunikací a blíže je specifikovat. Tímto způsobem mohli předejít určitému stavu právní nejistoty a soudy mohly namísto znovuvytvoření definičních znaků věnovat svoji pozornost jejich dalšímu zdokonalování. Paradoxně již v současné době není představitelné, že by současný zákon o pozemních komunikacích do sebe v rámci případné velké novelizace implementoval poznatky dovozené soudní judikaturou. Právní úprava je v současné době ustálená, odpovídá požadavkům současné právní vědy a Evropské unie a zásadnější změny by z ní vy-

⁷ § 23 odst. 1: „Účelovými komunikacemi jsou zejména polní a lesní cesty, příjezdné cesty k závodům, staveništím, lomům, dolům, pískovnám a jiným objektům a cesty v uzavřených prostorech nebo objektech.“

§ 23 odst. 2: „Účelové komunikace v uzavřených prostorech a objektech jsou neveřejnými cestami; jiné účelové komunikace může prohlásit neveřejnými místní národní výbor na návrh vlastníka (uživatele) dotčené komunikace.“

⁸ Zákonem č. 27/1984 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).

⁹ Vyhláška č. 35/1984 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon).

¹⁰ Např. Výnos federálního ministerstva dopravy č. j. 8 013/1986-025, o údržbě dálnic, silnic a místních komunikací (registrován v částce 5/1986 Sb.).

¹¹ Např. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 1931, sp. zn. 14531/29, Boh. A. 9162/1931 nebo Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 1936, sp. zn. 13553/36, Boh. A. 12443/1936.

tvořily zbytečně rigidní úpravu, která by nebyla schopná pružně reagovat na případné společenské změny.

Ačkoliv je tento zákon účinný již dvacet let, je nutné ve značné části sporů pracovat i s předešlou právní úpravou, jelikož předmět sporů, veřejně přístupná účelová komunikace, mnohdy fakticky i právně vznikla v době účinnosti silničního zákona z roku 1961. Hypoteticky se lze setkat i s účelovými komunikacemi, jejichž vznik by sahal i mnohem hlouběji do historie. V takových případech je ovšem velice nepravděpodobné, že by se v průběhu doby nezměnil jejich dopravní význam a kategorie či že by neodpadl některý z nutných definičních znaků jejich existence a komunikace nezanikla. Avšak s účelovými komunikacemi, jejichž vznik nelze s jistotou doložit, se rovněž musely vypořádat již prvorepublikové soudy, které dovodily vznik komunikace „od nepaměti“. Této problematice se blíže věnuje kapitola Vznik a zánik účelové komunikace.

3 Pojem „pozemní komunikace“

V ustanovení § 2 odst. 1 ZPK je pozemní komunikace definována jako „*dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnost.*“

V § 1 odst. 2 ZPK jsou pozemní komunikace rozděleny na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace.

Základními definičními znaky všech pozemních komunikací nezávisle na jejich kategorii je 1) zajišťování dopravního spojení (dopravní cesta) a 2) veřejné užívání komunikace neurčitým okruhem osob.

3.1 Dopravní cesta

Dopravní cesta (spojení) velice úzce souvisí se znakem veřejně přístupné účelové komunikace „zřetelná dopravní cesta“, který bude detailněji rozveden níže. Pozemní komunikace je jedním z typů dopravních cest, přičemž dalším z typů může být například vodní, letecká či drážní cesta. Zatímco každá pozemní komunikace v režimu veřejnoprávní úpravy musí naplňovat znak dopravní cesty, ne každá dopravní cesta musí být pozemní komunikací. V případě, že nebude obecně užívána v režimu veřejného práva blíže neurčeným okruhem lidí, ale bude užívána pouze v režimu soukromého práva určitou blíže specifikovanou skupinou lidí (například v režimu úplatné i bezúplatné služebnosti či pouhé výprosy), půjde o soukromou dopravní cestu.¹² Soukromá dopravní cesta se může stát pozemní komunikací aktivací institutu veřejného užívání.

3.2 Pozemní komunikace jako věc veřejného užívání

Pojem „pozemní komunikace“ je nejprve vhodné podřadit pod obecné pojmy správního práva. Současná česká správní věda navázala na tradici prvorepublikové správní vědy, jejímiž zástupci jsou například Jiří Hoetzel nebo Jaroslav Janovský. Nicméně předválečná i současná správní věda nachází svoji inspiraci ve správní vědě německé, jejíž vývoj nebyl přerušeno obdobím komunismu.

S pozemními komunikacemi je úzce spjat institut veřejného užívání, přičemž veřejné užívání je institut správního práva.¹³ Předmětem veřejného užívání jsou materiální statky, nicméně lze se setkat i s pojmem veřejné věci. Ke vzniku věci veřejného užívání je nutné splnění tří podmínek. 1) Jedná se o věci, které bezpodmínečně plní veřejný účel, 2) prostřednictvím příslušného právního aktu nebo vůlí vlastníka (věnovacího aktu) získaly veřejný status a 3) fakticky byly veřejnému

¹² KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích: s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů podle právního stavu k 1. 3. 2018*. 6. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 14.

¹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000.

účelu odevzdány (pozemní komunikace byla otevřena veřejnosti a je možné ji fakticky používat).¹⁴

Ad) 1 Na veřejné věci nelze bez výjimky aplikovat soukromoprávní úpravu věcí. Ustanovení § 490 ObčZ jejich existenci předpokládá, když stanovuje, že „*Věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.*“ Například součásti a příslušenství věcí, které jsou upraveny v § 505 a násl. ObčZ jsou rozdílně upraveny v ZPK a při uplatnění zásady, že součást věci sdílí osud věci hlavní, vznikají paradoxní situace, z nichž vyplývá vlastníkově povinnost udržovat např. dopravní značení,¹⁵ které zde bylo umístěno, mnohdy proti jeho vůli, na základě správního rozhodnutí.¹⁶ Tato zásada však platí omezeně, vzniklé situace je nutné řešit individuálně a silniční správní úřady by takovým situacím měli v co největší míře předcházet (dopravní značení na sporném místě neumístit, pokud s tím vlastník komunikace nesouhlasí nebo předem upravit režim údržby dopravního značení). Nelze rovněž opomíjet, že § 9 ZPK prolamuje zásadu *superficies solo cedit*, která je zakotvena v § 506 ObčZ. Pozemní komunikace obecně ve smyslu § 2 a § 9 ZPK slouží veřejné dopravě a každý je oprávněn je užívat v souladu s právními předpisy, čím je splněna podmínka bezpodmínečného plnění veřejného účelu.

Ad 2) Věnovací akty lze dělit do čtyř kategorií, a to na věnování na základě: a) zákona, b) podzákoného či vnitřního předpisu, c) správního aktu a d) faktického věnování vlastníkem.

První tři věnovací akty jsou vrchnostenské veřejnoprávní povahy, faktické věnování vlastníkem je soukromoprávní jednání, přičemž i veřejnoprávní subjekty se při nakládání se svým majetkem řídí soukromým právem, byť veřejnoprávně modifikovaným.¹⁷

Zákon je nejčastějším důvodem vzniku veřejné věci a jsou důvodem vzniku i pozemní komunikace. V případě všech kategorií pozemních komunikací vzniká věc veřejného užívání aktivací zákonného ustanovení § 19 ZPK. Avšak pro vznik pozemní komunikace v kategorii dálnice, silnice a místní komunikace je nutná tato aktivace v kombinaci se správním aktem (správní rozhodnutí o zařazení komunikace do příslušné kategorie). V případě dálnic, silnic a místních komunikací je nutné k jejich vzniku vrchnostenský akt práva, nicméně i ten má do jisté míry soukromoprávní povahu. Například v případě místních komunikací rozhoduje o jejich zařazení ve smyslu § 40 odst. 5 ZPK obecní úřad, v jehož obvodu se komunikace nachází, a to v přenesené působnosti. Ten samý obecní úřad je současně vlastníkem dotčené místní komunikace ve smyslu § 9 odst. 1 ZPK, přičemž tuto působnost vykonává v samostatné působnosti. Orgán vlastníka v přenesené působnosti rozhoduje o veřejném statusu komunikace, která je v jeho vlastnictví. Ve správním řízení

¹⁴ MÁCHA, Aleš. Věnovací akty. *Správní právo*. 2017, roč. L, č. 3, s. 132-153.

¹⁵ v § 12 ZPK jsou součásti a příslušenství pozemních komunikací taxativně vymezeny.

¹⁶ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích: s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů podle právního stavu k 1. 3. 2018*. 6. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 71.

¹⁷ Např. Zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

o zařazení komunikace do příslušné kategorie je obec v samostatné působnosti účastníkem řízení, přičemž její souhlas s veřejným užíváním je podstatnou náležitostí rozhodnutí o zařazení komunikace do příslušné kategorie. Mnohdy obec figuruje jako navrhovatel řízení, jehož výsledkem je sice vrchnostenský akt, který ovšem obsahuje soukromoprávní souhlas vlastníka s veřejným užíváním věci. V těchto případech je zesílen tlak na obce, aby zodpovědně rozlišovaly meze jejich pravomocí v samostatné a přenesené působnosti.

U veřejně přístupných účelových komunikací je tato aktivace zákonného ustanovení § 19 ZPK nutná v kombinaci s faktickým věnováním veřejnému užívání. Faktické věnování je soukromoprávní jednání, které může učinit osoba soukromého i veřejného práva. Faktické věnování, resp. souhlas vlastníka s veřejným užíváním veřejné věci, je jedním ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, který bude rozebrán níže. Obecně je faktické věnování výrazem panství vlastníka nad věcí. ObčZ ani zvláštní předpisy blíže neupřesňují formu právního jednání, prostřednictvím něhož dojde k věnování věci veřejnému užívání. Z toho lze vyvodit, že toto jednání může mít písemnou i ústní podobu, může být komisivní či omisivní. Právní jednání nemusí být výslovné. V některých případech se faktické věnování dovozuje z konkludentního jednání. V takovém případě je mnohem složitější zjistit vůli vlastníka ve vztahu k tomu, v jakém rozsahu vlastník věc k veřejnému užívání věnoval či věnovat chtěl.

Vzhledem ke skutečnosti, že institut veřejného užívání se může vztahovat i na statky v soukromém vlastnictví (typicky veřejně přístupné účelové komunikace nebo veřejné užívání lesa¹⁸), ve svém důsledku omezuje vlastníka, který je povinen toto užívání strpět. Otázkou, jakým způsobem a za jakých podmínek lze omezit vlastnické právo vlastníka komunikace, se zabýval Ústavní soud, přičemž jeho závěry budou rozebrány níže.¹⁹

Pozemní komunikace je ve smyslu § 34 zákona o obcích veřejným prostranstvím, a to bez ohledu na vlastnictví k pozemní komunikaci,²⁰ přičemž užívání těchto prostor může obec upravit obecně závaznou vyhláškou na základě zmocnění v § 4 zákona č. 565/1990, o místních poplatcích.

3.3 Obecné a zvláštní užívání

Veřejné užívání je užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů. Dále je nutné rozlišovat ve vztahu ke vzniku právní možnosti užívání režim obecného a zvláštního užívání. Možnost obecného užívání vzniká přímo ze zákona blíže neurčenému okruhu uživatelů, naopak možnost zvláštního užívání vzniká

¹⁸ Obecné užívání lesů dle § 19 LesZ.

¹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2010, sp. zn. 2 As 49/2010.

pro určitého uživatele či skupinu uživatelů na základě správního aktu vydaného příslušným správním orgánem.²¹

V režimu pozemních komunikací se jedná primárně o obecné užívání. Obsah tohoto užívání vyplývá přímo ze ZPK, ale nepřímo také z pravidel provozu na pozemních komunikacích.²² Toto užívání není neomezené, uživatel je povinen přizpůsobit své užívání stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, nesmí svým užíváním vyloučit užívání komunikace jinými subjekty, je povinen chovat se ohleduplně, nesmí ohrožovat život, zdraví či majetek dalších osob. Obecné užívání nepotřebuje ke svému vzniku žádný správní akt, pohybuje se vždy v mezích zákona či prováděcích právních předpisů. Dočasně může být omezeno nebo vyloučeno opatřením obecné povahy nebo správním aktem, a to pro každého, skupinu uživatelů či konkrétního jednotlivce. Toto omezení musí být odůvodněno ochranou příslušného materiálního statku či bezpečností lidí a majetku.²³

Obecné užívání pozemních komunikací je až na výjimky stanovené zákonem bezplatné (§ 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Výjimkou jsou úhrady spojené s užíváním dálnic a některých silnic (§ 20 ZPK), parkovné na placených parkovištích či v parkovacích zónách (§ 23 ZPK) a zpoplatnění vjezdu prostřednictvím místního poplatku (§ 10 zákona o místních poplatcích).²⁴ Ten lze upravit pouze obecně závaznou vyhláškou obce a zpoplatnit lze pouze vjezd na určitá specifická místa. Místní samosprávy tímto způsobem mohou regulovat dopravu s cílem ulehčit některým vytíženým lokalitám, zabránit dalšímu poškozování komunikací, které nejsou uzpůsobeny množstvím aut, které přes ni projíždí, případně odradit některé uživatele od vytváření zkratk.

Před zpoplatněním vjezdu je nutné v režimu § 7 odst. 1 ZPK omezit přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, a to rozhodnutím příslušného silničního správního úřadu. Povolení vjezdu (úřední povolenky) na komunikace, na něž je vjezd zakázán, nelze zpoplatňovat a smí být vydáváno pouze výjimečně a podloženo relevantními důvody.²⁵

Zvláštní užívání je založeno na základě správního aktu, v případě pozemních komunikací je zvláštním užíváním např. umístění inženýrských sítí v silničním pozemku ve smyslu § 25 odst. 6 písm. d) ZPK nebo pořádání sportovních či kulturních akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu dle § 25 odst. 6 písm. e) ZPK. Obecně silniční správní úřad dle § 25 odst. 1 a 2 ZPK povolí zvláštní užívání komunikace na základě písemné žádosti. K vydání povolení je nutný předchozí souhlas vlastníka komunikace, v případě možného ovlivnění bezpečnosti či plynulosti silničního provozu, je nutný souhlas Policie ČR (resp. Ministerstva vnitra v případě dálnic).

²¹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

²² § 19 ZPK a vyhláška č. 294/2015 Sb. kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích

²³ § 24 zákona ZPK

²⁴ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 9. 2. 2015, sp. zn. 139/2014/VOP.

3.4 Užívání v soukromém právu

Je nutné vymezit pojem veřejného užívání cesty, tedy pojem veřejného práva, který obecně znamená právo každého užívat pozemní komunikaci zákonem či jiným právním předpisem stanoveným způsobem, oproti užívání cesty ve smyslu soukromého práva, tedy práva, které svědčí konkrétní osobě či skupině osob.

Přes cizí pozemek je možné přecházet či přejíždět na základě mnoha právních důvodů, z těch soukromoprávních se jedná o obligaci, věcná břemena či pouhou výprosu. I přestože pravidelným užíváním cesty pozemní komunikace nevznikne, je možné dlouhodobým užíváním vydržet věcné břemeno užívání cesty ve smyslu soukromého práva.²⁶ Případně lze věcné břemeno práva cesty zřídit smlouvou nebo se obrátit na soud.

Nejvyšší správní soud se zabýval vztahem soukromoprávních úprav užívání cesty a vznikem obecného užívání a dovodil, že „vznik obecného užívání nelze bez dalšího dovodit ani u cest, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným z věcného břemene nebo z obligace.“ Spíše naopak svědčí fakt, že vlastník upravil užívání pozemku prostřednictvím služebnosti stezky či cesty ve smyslu § 1274 a násl. ObčZ, tomu, že něměl v úmyslu věnovat komunikaci k veřejnému obecnému užívání neurčitému okruhu osob.²⁷ I cesta v soukromoprávním režimu se může změnit na veřejnou, a to rozšířením okruhu uživatelů nad rámec soukromoprávních závazků.²⁸ Na druhou stranu v případě, že existuje pozemní komunikace (účelová komunikace) a vlastník k ní zřizuje věcná břemena, nemá to na její charakter vliv a smluvní ujednání jsou nadbytečná.

Veřejný ochránce práv taktéž poukazuje na rozdíl mezi výprosu a konkludentním souhlasem s obecným užíváním. Rozdíl spočívá v tom, že prostřednictvím výprosy vlastník umožňuje (trpí) bezplatné užívání pozemku jednou osobou či uzavřeným úzkým okruhem lidí. Takový projev vůle může vlastník kdykoliv odvolat. Pokud je presumován konkludentní souhlas s obecným užíváním, vztahuje se na blíže nespecifikovaný neurčitý okruh lidí.²⁹

²⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, sp. zn. 2 As 282/2016.

²⁹ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP.

4 Pojem „účelová komunikace“

4.1 Vlastnictví účelové komunikace

Vlastnictví je doménou občanského práva, nicméně tento soukromoprávní institut má dopady i do oblasti veřejnoprávní. Ústavní zakotvení vlastnictví se nalézá v Listině. Ústavní základ vztahu kategorie pozemní komunikace a vlastnictví se nachází v čl. 11 odst. 2 Listiny, který je obecným předpokladem k zákonným úpravám vlastnictví některých věcí veřejného užívání, které jsou nezbytné k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu.

Zákonů, které vyhrazují nebo vylučují vlastnické právo k některým věcem, není mnoho.³⁰ ZPK v § 9 výslovně stanovuje, že vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se komunikace nachází. Vlastníkem účelových komunikací je kterákoli právnická nebo fyzická osoba.

Z toho lze dovodit, že zatímco dálnice, silnice a místní komunikace můžou vlastnit výlučně subjekty veřejného práva, vlastníkem účelové komunikace se vedle veřejnoprávních korporací (typicky obcí) může stát kdokoli. Zde pramení veškeré problémy účelových komunikací, jelikož se zde často střetává laický názor bezpodmínečného a nerušeného vlastnictví komunikace a veřejnoprávní omezení v podobě institutu veřejného užívání komunikace.

Ačkoliv současná právní úprava obsahuje jasné a konečné stanovení vlastníků jednotlivých komunikací, reálný stav způsobený nerespektováním soukromého vlastnictví komunistickým režimem této právní úpravě neodpovídá. Bohužel zákonodárci při vytváření nového ZPK zapomněli přijmout přechodná ustanovení, která by řešila majetková vypořádání (výkupy, věcná břemena za náhradu) v situacích, kdy reálný stav neodpovídá zákonným požadavkům.³¹ Správní orgány a soudy, za odborné pomoci veřejného ochránce práv, si musely vytvořit postup pro řešení situací, kdy je domnělá místní komunikace ve vlastnictví soukromé osoby. Není výjimkou, že vlastníkem pozemku pod dálnicí či silnicí, ale nikoliv samotné pozemní komunikace, je soukromá osoba.³² Obecně tyto situace nejsou žádoucí a je v zájmu vlastníků komunikací i vlastníků pozemků pod nimi tyto situace vyřešit odkupem či zřízením nájemních smluv. Důležitým aspektem, který měl vliv na řešení otázky vlastnictví, je vnímání pozemní komunikace jako samostatné věci a stavby. Této problematice se bude věnovat následující podkapitola.

Problematika vlastnictví místních komunikací má své dopady i do oblasti vlastnictví účelových komunikací. Od 1. 4. 1997 může být místní komunikací pouze

³⁰ MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 35.

³¹ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 5594/2009/VOP.

³² BOŘÍKOVÁ, Hana. Ta země pod silnicí je moje. *Euro.cz* [online]. Mladá Fronta, publikováno 8. 12. 2011 [cit. 15. 3. 2018].

pozemní komunikace, která je ve vlastnictví obce, na jejímž území se nachází. Místní komunikace vzniká výlučně na základě správního rozhodnutí. Silniční správní orgány dle současné právní úpravy zkoumají naplnění všech tří definičních znaků místní komunikace, a to 1) dopravní účel dle § 6 odst. 1 ZPK, 2) vlastníkem je nebo se stává obec (na základě smlouvy o smlouvě budoucí) dle § 3 odst. 3 a § 9 odst. 1 ZPK a 3) existuje správní rozhodnutí o zařazení do kategorie místních komunikací.

Spory vznikají u místních komunikací, které vznikly v režimu předešlého zákona, tj. před 1. 4. 1997. Podle předchozí právní úpravy³³ postačovalo ke vzniku místní komunikace pouze naplnění jedné z podmínek pro zařazení do příslušné kategorie komunikací, přičemž tyto podmínky byly vymezeny v prováděcí vyhlášce k silničnímu zákonu.³⁴ Rozhodnutí bylo vydáváno pouze u jednotlivých případů, a to v případě sporů o existenci místní komunikace. Často dochází k situacím, při kterých osoba odlišná od veřejnoprávní korporace vlastní komunikaci, která je vedena v pasportu místních komunikací. Vznikají pochybnosti o tom, zda se v daných případech skutečně jedná o místní komunikaci, jejíž vlastnictví je v rozporu se zákonnou úpravou, nebo zda se jedná o komunikaci účelovou.

Nejvyšší správní soud při řešení existence místní komunikace vzniklé před 1. 4. 1997 v režimu nového ZPK nejprve dospěl k závěru, že je vzhledem k absenci přechodných ustanovení v nové právní úpravě nutné toliko vycházet pouze z této právní úpravy, tedy že k existenci místní komunikace je nutné rozhodnutí o zařazení silničního správního orgánu, a to podle staré či nové právní úpravy.³⁵

Veřejný ochránce práv s tímto závěrem nesouhlasil. S ohledem na zásadu, že právní vztahy je nutné posuzovat podle předpisů účinných v době jejich vzniku, *„Zůstaly cesty, které byly místními komunikacemi na základě splnění zákonných kritérií a jako takové evidovány v pasportu místních komunikací, místními komunikacemi i po účinnosti nového zákona.“*³⁶

Jelikož devátý senát Nejvyššího správního soudu došel k závěru, že výklad čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 29. 5. 2005, sp. zn. 4 Ao 1/2009 by vedl k nepravé retroaktivitě, v jejímž důsledku by byl narušen princip zachování práv, rovnosti a právní jistoty, byla věc postoupena rozšířenému senátu. Ten dospěl k závěru, že *„byla-li pozemní komunikace místní komunikací podle právních předpisů účinných před 1. 4. 1997, zůstává jí tento status i podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. To neplatí, nesplňuje-li znaky místní komunikace uvedené v tomto zákoně.“*³⁷

³³ Zákon č. 135/1961 Sb., zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění zákona č. 134/1994.

³⁴ Vyhláška federálního ministerstva dopravy č. 136/1961 Sb., kterou se provádí zákon č. 135/1961 Sb.

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2005, sp. zn. 4 Ao 1/2009.

³⁶ VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar, ČERNÍN, Karel et al. *Veřejné cesty: místní a účelové pozemní komunikace*. 2. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 14.

³⁷ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. 9 As 15/2012.

Pokud místní komunikace, která vznikla před dubnem 1997, splňuje věcné, technické a funkční podmínky pro zařazení do sítě místních komunikací a je současně ve vlastnictví obce, na jejímž území se nachází, přešla s účinností nové právní úpravy do kategorie místní komunikací. Pokud není ve vlastnictví obce, ale například ve vlastnictví soukromé osoby, přešla automaticky s účinností nové právní úpravy do kategorie účelových komunikací.³⁸

Podle veřejného ochránce práv by obce měly usilovat o to, aby komunikace, které jsou vedené v pasportu místních komunikací podle § 9 odst. 2 a odst. 6 ZPK a nejsou v jejich vlastnictví, byly do jejich vlastnictví převedeny. Obec by měla jednat s jejich vlastníky o možnosti odkoupení. V případě neúspěchu jednání by měla obec zvážit možnost vyřazení předmětné cesty ze sítě místních komunikací a nahrazení komunikací jinou, případně zřídit věcné břemeno podle § 17 odst. 2 ZPK.³⁹ S ohledem na skutečnost, že některé z obcí nevedou aktuální pasport místních komunikací podle § 9 odst. 2 a odst. 6 ZPK nebo není veřejně přístupný, mnozí vlastníci netuší, že komunikace na jejich pozemku je vedena jako místní komunikace.

4.2 Účelová komunikace jako samostatná věc a stavba

Pojem stavba je ve stavebně právních předpisech a občanskoprávních předpisech chápán různě. Zatímco stavebně právní předpisy⁴⁰ pojmají pojem „stavba“ dynamicky, občanskoprávní předpisy⁴¹ vykládají pojem „stavba“ staticky.⁴² Z pohledu stavebního práva je stavba činnost, popřípadě soubor činností, směřující k uskutečnění stavebního díla (někdy ovšem i jako toto dílo samotné).⁴³ Občanskoprávní předpisy neobsahují zákonnou definici stavby, nicméně stavbu je nutné chápat jako věc v právním smyslu, tedy jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů.⁴⁴ Veřejně přístupná účelová komunikace nemusí být stavbou.⁴⁵

Ačkoliv se každý konkrétní případ posuzuje jednotlivě, obecně je pro posouzení pozemní komunikace jako samostatné věci nutné rozlišovat dvě kritéria. 1) Musí se jednat o vymežitelný kus vnějšího světa, zejména vůči pozemku, na kterém

³⁸ VETEŠNÍK, Pavel, JEMELKA, Luboš, POTĚŠIL, Lukáš et al. *Dopravní právo*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 39.

³⁹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar, ČERNÍN, Karel et al. *Veřejné cesty: místní a účelové pozemní komunikace*. 2. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 15.

⁴⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, resp. dříve účinný zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000.

⁴³ Viz. § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 1998, sp. zn. 3 Cdon 1305/96.

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 20/2003.

stojí a zároveň je nutné posoudit 2) zda je komunikace samostatnou věcí v právním smyslu nebo pouze součástí pozemku.⁴⁶

Specifikace těchto dvou kritérií byla vytvořena soudní judikaturou ještě za účinnosti OZ⁴⁷ z roku 1964, kdy nejzásadnější rozdíl oproti současné právní úpravě spočíval v principu superficies solo non cedit. I přestože současný ObčZ pracuje s opačnou zásadou, tedy ve smyslu § 506 ObčZ, který stanovuje, že součástí pozemku jsou stavby na něm zřízené, budou v některých případech sporné komunikace vzniklé za účinnosti OZ posuzovány ve smyslu § 3028 odst. 2 ObčZ podle předešlé právní úpravy. V přechodných ustanoveních ObčZ je taktéž řešen přechod mezi výše zmíněnými principy, kdy za předpokladu, že pozemek a stavbu na něm zřízenou vlastní stejný vlastník, staly se dnem nabytí účinnosti ObčZ dle § 3054 stavby součástí pozemku, na kterém leží. Zároveň ustanovení § 3056 odst. 1 otevírá vlastníkům komunikací (především obcím) možnost, jak dořešit neutěšený stav, v němž se momentálně nachází. V případě, že se komunikace v jejich vlastnictví nachází na pozemku jiné osoby, svědčí jim vzájemně předkupní právo k dotčeným věcem.

Ad 1) Při zkoumání, zda se jedná o vymežitelný kus světa, je nutné dojít k závěru, zda lze jednoznačně vymežit, kde končí stavba a začíná samotný pozemek. Za vymežitelný kus světa nelze považovat zpracování, případně zpevnění povrchu pozemku navrstvením přírodních stavebních materiálů (šterk, makadam, lupek, živce, antuka apod.), typicky tento závěr dovodily soudy u parkovišť a tenisových kurtů.⁴⁸ Naopak za vymežitelný kus světa lze považovat komunikaci, kterou tvoří živičný povrch a konstrukční vrstvy.⁴⁹ Jelikož se jedná o poměrně složitou otázku, soudy přiznávají, že k jejímu vyřešení je zpravidla nutný znalecký posudek. Posouzení tohoto kritéria je nutné k závěru, zda se jedná o věc ve smyslu § 489 ObčZ (resp. 118 odst. 1 OZ). V případě, že nelze vymežit, kde končí pozemek a začíná stavba, půjde zpravidla o součást pozemku.⁵⁰

Ad 2) Při posuzování tohoto kritéria se vychází se soukromoprávní úpravy účinné v době vzniku komunikace. Soudní judikatura zatím především vycházela z úpravy ObčZ, nicméně k podobným závěrům lze dojít i podle současné právní úpravy. Zkoumání tohoto kritéria je nutné k závěru, zda je komunikace stavbou ve smyslu § 498 odst. 1 ObčZ (resp. § 119 odst. 2 OZ) nebo spíše součástí pozemku ve smyslu § 505 a § 509 ObčZ (resp. § 120 OZ).

⁴⁶ MÁCHA, Aleš. Právní vztahy mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem pozemní komunikace. *Bulletin-advokacie.cz* [online]. Česká advokátní komora, publikováno 25. 7. 2016 [cit. 20. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/pravni-vztahy-mezi-vlastnikem-pozemku-a-vlastnikem-pozemni-komunikace?browser=mobi>

⁴⁷ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. 5 As 62/2008 nebo Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005.

⁴⁹ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 41.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002.

V této otázce se judikatura soudů vyvíjela a zároveň se značně lišily závěry Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší soud nejprve zastával názor, že místní a účelové komunikace představují určitou kvalitu pozemku či určité ztvárnění či zpracování jeho povrchu. Tyto komunikace nelze od pozemku oddělovat, samostatně převádět, nemohou mít rozdílný právní režim, nemohou tedy být současně pozemkem a současně stavbou.⁵¹ Od tohoto názoru se odklonil velký senát občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu. Z ustanovení § 17 odst. 2 ZPK, který připouští koncepci rozlišující vlastníka pozemku a vlastníka dálnice, silnice a místní komunikace,⁵² odvodil, že zákon rozlišuje vlastnictví pozemků pod komunikacemi od vlastnictví samotné komunikace, proto je v zásadě nutné pohlížet na komunikace (s výjimkou účelových komunikací) jako na samostatné předměty právních vztahů.⁵³ V tomto případě řešil Nejvyšší soud místní komunikaci, v jejímž případě připustil, že je nutné individuálně posuzovat, zda je samostatnou věcí. Tento závěr bylo možné vztáhnout i na dálnice a silnice, nikoliv však na účelové komunikace.

Další evoluční krok v této problematice učinil Nejvyšší správní soud.⁵⁴ Ten se domnívá, že je nutné individuální zkoumání, zda je komunikace samostatnou stavbou, i v případě účelových komunikací.

Soudy by měly individuálně zkoumat stavební provedení, tedy zda je účelová komunikace spojena se zemí pevným základem a zda odstranění povrchu komunikace bude možné bez jeho zničení, respektive alespoň bez podstatného zhoršení sjízdnosti. Podstatná je i funkce pozemku, zda komunikace k danému pozemku podle jeho povahy náleží a zda je účelné, aby stavba jako samostatná věc byla předmětem právních vztahů.

Posuzováním stavebního provedení a důsledky odstranění povrchu komunikace dále rozvedl Nejvyšší správní soud.⁵⁵ Obecně lze předpokládat, že odstraněním asfaltového povrchu dojde k podstatnému snížení sjízdnosti komunikace. Avšak za stavu, kdy není asfaltový povrch celistvý, čímž je stížena sjízdnost komunikace, byť jen v některých částech komunikace, nemusí odstraněním asfaltového povrchu dojít k dalšímu podstatnému snížení sjízdnosti. Silniční správní orgány nemohou z prostého konstatování, že je komunikace zpevněná asfaltovým povrchem, dojít k závěru, že se jedná o samostatnou věc. Silniční správní orgány musí zohlednit, jaké typy vozidel a v jaké frekvenci komunikaci využívají, jakým způsobem by se zhoršila sjízdnost komunikace a jakým způsobem by se toto zhoršení dotklo uživatelů komunikace. Všechny faktory je nutné posuzovat nejen s ohledem

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002.

⁵² § 17 odst. 2: „Podle zvláštního právního předpisu lze odejmout nebo omezit a) vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě potřebným k uskutečnění výstavby, opravy, úpravy, modernizace nebo rekonstrukce dálnice, silnice, místní komunikace I. třídy, jejich součástí, příslušenství nebo staveb souvisejících, b) vlastnické právo k pozemku, jestliže byla dálnice, silnice nebo místní komunikace zřízena na cizím pozemku.“

⁵³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. 5 As 62/2008.

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. 7 As 280/2015.

na současné užívání, ale je nutné zvážit i potencionální užívání s ohledem na sta-
vebně technické provedení komunikace a poměry v okolí.

4.3 Znaky veřejně přístupné komunikace

Jelikož samotná definice vymezující veřejně přístupnou účelovou komunikaci je
v zákoně v § 7 odst. 1 ZPK zcela nedostačující, byly některé znaky dotvořeny judi-
katurou. Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace je v zásadě nutné kumu-
lativní naplnění všech znaků.

Znaky účelové komunikace jsou:

- a) zřetelná dopravní cesta,
- b) spojnice jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo spojují-
cí tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhos-
podařování zemědělských a lesních pozemků,
- c) souhlas vlastníka s užíváním cesty veřejnosti,
- d) nutná komunikační potřeba.⁵⁶

První dva znaky jsou definovány v zákoně o pozemních komunikacích, zbýva-
jící dva jsou dovozeny soudní judikaturou, přičemž ta má své kořeny v rozhodová-
ní prvorepublikového Nejvyššího správního soudu.

4.3.1 Zřetelná dopravní cesta

Jak bylo uvedeno výše, veřejně přístupná účelová komunikace je jednou z kategorií
pozemních komunikací, proto tento znak vyplývá z definice pozemní komunikace
uvedené v § 2 odst. 1. V rámci tohoto znaku je potřeba splnit dvě podmínky, musí
jít 1) o dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci
a zároveň musí být 2) v terénu patrná a stálá.

Ad 1) Všechny kategorie pozemních komunikací obecně slouží k zajišťování
dopravního spojení pro neurčitý okruh osob, a to a za splnění podmínek obecného
užívání dle § 19 ZPK, tzn. především v mezích stanovených zákonem o provozu
na pozemních komunikacích.⁵⁷

Ad 2) Pochybnosti o patrnosti komunikace nevyvstanou v případě asfaltové či
štěrkové vozovky, nicméně veřejně přístupnou účelovou komunikací mohou být
i vyježděné koleje.

Požadavek stálosti například nesplní dočasné sezónní cesty (tzv. cesty seno-
vé), které vznikají nárazově při svážení sena ze vzdálenějších luk.⁵⁸ Argument na
podporu existence veřejně přístupné účelové komunikaci založený na tom, že je
cesta zavedena ve starých mapách, taktéž při absenci cesty v terénu neobstojí.

⁵⁶ VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar, ČERNÍN, Karel et al. *Veřejné cesty: místní a účelové po-
zemní komunikace*. 2. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 11.

⁵⁷ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve
znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: kome-
ntář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 45.

V pochybnostech by se soud měl spíše přiklonit k tomu, že je cesta v terénu patrná a podrobit dotčenou cestu testu, zda naplňuje další definiční znaky. Ani skutečnost, že je daná komunikace slepá, nevylučuje její obecného užívání.⁵⁹

Druh pozemku a způsob jeho využití, tak jak je zapsán v katastru nemovitostí (účelová komunikace je vedena jako „ostatní plocha – ostatní komunikace“) ani územní plán nejsou pro znak patrnosti kritériem rozhodným,⁶⁰ nicméně silniční správní úřad může brát při posuzování charakteru komunikace v potaz různé podpůrné skutečnosti, například zohledňují tvar pozemku či šíře pozemku⁶¹ nebo způsob užívání komunikace vycházející z kolaudačního rozhodnutí.⁶² K podobnému závěru dospěl už prvorepublikový Nejvyšší správní soud.⁶³

Ombudsman zároveň připomíná,⁶⁴ že je nutné zkoumat patrnost cesty nikoliv podle skutkového stavu v době rozhodování, ale k době, která předcházela případnému neoprávněnému zásahu. Například dle rozsudku Krajského soudu v Brně⁶⁵ lze předpokládat, že v případě přehrazení pěšiny a zamezení jejího užívání dojde k zániku patrnosti v terénu již pouze během času (v daném případě 3 let). Neoprávněné zásahy do účelové komunikace nemohou jít k tíži uživatelů.

4.3.2 Spojnice nemovitostí

Tento znak vyplývá ze zákonné definice v § 7 odst. 1. Jednotlivé účelové komunikace lze podle typu spojení rozdělit na účelové komunikace, které:

- 1) slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí,
- 2) slouží ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi,
- 3) slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

Ad 1) Typickým příkladem je napojení objektu zemědělského družstva s polem či pastvinou. Ačkoliv primární účel komunikace je založen v potřebě vlastníků nemovitostí tyto nemovitosti propojit, může v určitých případech sloužit i jako veřejně přístupná účelová komunikace pro širší veřejnost, a to za předpokladu, že tato spojnice bude splňovat znak nutné komunikační potřeby.

Ad 2) Tento typ účelové komunikace je nejtýpější. Napojení je možné na silnice a místní komunikace, nikoli na dálnici, neboť napojit nemovitost na dálnici je možno pouze přes odpočívku (§ 10 odst. 3 ZPK), přičemž odpočívka je součástí dálnice (§ 12 odst. 5 ZPK).⁶⁶ V tomto případě je nutné rozlišovat přímé napojení ne-

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, sp. zn. 1 As 63/2013.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007 a Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009.

⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, sp. zn. 10 As 41/2014.

⁶² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2012, sp. zn. 9 Ca 6/2009.

⁶³ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 1937, sp. zn. 3742/35, Boh. A. 14006/1937.

⁶⁴ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP/MBČ.

⁶⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. 31 A 27/2012.

⁶⁶ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s.

movitosti na pozemní komunikaci nebo o připojení nemovitosti účelovou komunikací na ostatní komunikace.

Ad 3) Typickým příkladem jsou polní či lesní cesty. Ačkoliv jejich primárním účelem je umožnění obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, v případě že je naplněn znak nutné komunikační potřeby, bude se jednat o veřejně přístupné účelové komunikace. I na těchto komunikacích platí pravidlo jejich obecného užívání ve smyslu § 19 odst. 1 ZPK, které je dle § 7 odst. 1 ZPK možné omezit. Jelikož je problematika lesních cest poměrně specifická, věnuje se jí samostatná podkapitola této práce.

Obecně tento znak naplňuje drtivá většina komunikací a v případě sporů je spíše namítáno nenaplnění některého ze zbylých tří znaků. Výjimečně lze konstatovat nenaplnění zákonného účelu, tedy spojnice nemovitostí, u čistě vyhlídkových výletních tras či u pěšin.⁶⁷

Podobně jako u jiných znaků se i zde uplatní pravidlo, že v případě, že odpadne komunikační potřeba účelové komunikace (např. zanikne nemovitost, která byla na komunikaci napojena), projeví se naplno tzv. elasticita vlastnictví, odpadne omezení vlastnického práva v podobě práva obecného užívání a veřejně přístupná účelová komunikace zanikne.⁶⁸

4.3.3 Souhlas vlastníka s veřejným užíváním

Tento znak byl dovozen již předválečnou judikaturou,⁶⁹ dnešní soudní praxí je tento znak již jen zdokonalován.

Soudy se musely vypořádat s otázkou, zda obecné užívání veřejně přístupných účelových komunikací nekoliduje s ochranou vlastnických práv dle čl. 11 odst. 4 Listiny, kde je uvedeno, že „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“ ZPK upravuje pouze prostřednictvím § 19 obecné užívání komunikací, ale nijak neupravuje jakoukoliv kompenzaci, která by byla vlastníkově komunikace vyplácena za strpění obecného užívání jeho majetku.

Ústavní soud uvedl, že v případech, kdy se v zákonné úpravě nepředpokládá finanční či jiná kompenzace za nucené omezení vlastnických práv, lze omezit vlastnické právo tak, aby to bylo ústavně konformní, pouze se souhlasem vlastníka. V takovém případě se nejedná o nucené omezení ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny.⁷⁰ Pouze takový výklad dotčených ustanovení zákona o pozemních komunikacích je jediný ústavně konformní.

Výslovný souhlas, tedy ústní či písemný, je v praxi spíše výjimečný, takový souhlas může směřovat i do budoucna, vlastník se svým projevem vůle zavazuje nově vytvořenou komunikaci věnovat do veřejného užívání. Pokud vlastník po-

⁶⁷ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 46.

⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 1932, sp. zn. Boh. A 10017/1932.

⁷⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

zemku výslovně souhlasí s existencí veřejně přístupné účelové komunikace na svém pozemku, pak zkoumání dalších znaků, včetně nutné komunikační potřeby, není nutné.⁷¹⁷²

Soudy spíše v praxi dovozují souhlas, který byl v minulosti daný mlčky či konkludentně. Jelikož o existenci veřejně přístupné účelové komunikace je většinou vedeno řízení až v případě sporu o její charakter, nelze očekávat, že by, i přes dřívější souhlas s užíváním komunikace, současný vlastník v tomto souhlasu pokračoval. Správní úřady jsou povinny zkoumat naplnění znaků v době, kdy komunikace vznikla. Soudy pro řešení těchto situací vytvořili tzv. teorii kvalifikovaného nesouhlasu, obecně musí vlastník svůj nesouhlas projevit aktivně a včas.⁷³ I konkludentní nesouhlas, popř. nesouhlas, je projev vůle, který má své náležitosti. Především pro řádný výsledek nepostačí pouze vnitřní nesouhlas, motiv, pohnutky, vnitřně sledovaný cíl, předpoklady či představy, případně prosté konstatování nesouhlasu nezúčastněným třetím osobám. Nesouhlas má mít takovou podobu, aby byl znatelný vnějšímu světu, a to zejména uživatelům pozemní komunikace. Konkludentní souhlas se interpretuje podle obvyklého významu a podstatné je to, co lze objektivně hodnotit.⁷⁴

V momentě, kdy začne docházet z pohledu vlastníka k neoprávněnému užívání komunikace, je vhodné nesouhlas vyjádřit oplocením areálu, do kterého komunikace vede, fyzickým či právním zabráněním vjezdu (např. bránou či cedulí o zákazu vstupu), opakovaným vykazováním neoprávněných uživatelů, případně uzavřením nájemních smluv či zřízením věcných břemen s jednotlivými uživateli. Zároveň je vhodné podpořit tyto aktivity podáním návrhu na zahájení řízení o určení charakteru pozemní komunikace.

Na druhou stranu nelze po vlastníkově komunikace požadovat, aby tyto projevy nesouhlasu s užíváním komunikace činil preventivně. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud není účelová komunikace užívána třetími osobami, neexistuje zde důvod pro to, aby vlastník oplocoval své pozemky, označoval je informačními cedulemi či jiným způsobem dopředu upozorňoval potenciální uživatele komunikace, že s jejím užíváním nesouhlasí. Konkludentní souhlas lze vyvozovat až v okamžiku, kdy majitel komunikace tato opatření neučiní i přestože je komunikace veřejně užívána. *„Jako argument reductio ad absurdum lze uvést, že extenzivní výklad § 7 ZPK ze strany správních orgánů by fakticky vlastníkově přikazoval komunikaci ihned po jejím vybudování „preventivně“ uzavřít. Tím by ale docházelo k disproportionálnímu navyšování povinností a omezení zejména vzhledem ke čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.“*⁷⁵

⁷¹ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. 3437/2016/VOP.

⁷² ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 61.

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 As 27/2009.

⁷⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2167/2005.

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

Nesouhlasí-li (současný) vlastník s existencí (veřejné) komunikace na svém pozemku, zkoumá se v řízení naplnění všech čtyř znaků účelové komunikace a jedi-
ně při jejich současném naplnění platí, že je vlastnické právo omezeno ve pro-
spěch veřejného užívání soukromého majetku. Přitom by mělo platit, že v případě
pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.⁷⁶

Dílní otázkou je, jak dlouho musí užívání komunikace a vlastníkovo strpění té-
to situace trvat, aby se mohlo uvažovat o konkludentním souhlasu s užíváním ko-
munikace. Neexistuje žádná objektivní míra, každý případ je nutné posuzovat indi-
viduálně. Nicméně v posuzování musí být brána v potaz frekvence obecného uží-
vání komunikace, skutečnost, zda je vlastník s tímto stavem seznámen a případné
objektivní překážky na straně vlastníka komunikace, pro které nemůže aktivně
svůj nesouhlas vyjádřit. Černín k tomuto uvádí, že by se doba užívání veřejností
měla počítat spíše na roky než na měsíce či týdny.⁷⁷

V případě změny vlastníka komunikace přechází souhlas předchozího vlastní-
ka na jeho právního nástupce, ten je povinen strpět její další veřejné užívání. Byť se
může zdát, že tento závěr je vůči nabyvatelům komunikací příliš tvrdý, jedná se
o způsob, jak zamezit čistě účelovým převodům komunikací, jejichž jediným sledo-
vaným cílem by bylo vyloučení veřejnosti z jejich užívání. Tímto postupem by ne-
přiměřeně trpěla právní jistota a veřejnoprávní zájem uživatelů účelových komu-
nikací.

Nabyvatel komunikace musí být před podpisem smlouvy obezřetný, jelikož je
jen u minima účelových komunikací deklarován jejich charakter, nemá nabyvatel
u většiny účelových komunikací přehled, v jakém režimu fungují. Ačkoliv zákon
ZPK předpokládá existenci pasportu komunikací, kde by měly být zaznamenány
i veřejně přístupné účelové komunikace, tento pasport zatím neexistuje v takové
formě, aby mohl všem potenciálním nabyvatelům poskytnout komplexní infor-
mace. Jedinou možností, která se novým vlastníkům komunikací nabízí, je žádost
o vydání deklaratorního řízení o charakteru komunikace.

Výjimka z pravidla přechodu souhlasu na nabyvatele komunikace existuje
pouze v případě, že k tomuto nabytí došlo v restituci. Přechod souhlasu by byl pro-
ti smyslu vlastnické restituce, jelikož by restituenti sice získali vlastnické právo, ale
zatížené institutem veřejného užívání pozemku.⁷⁸ Nejvyšší správní soud dále uvá-
dí, že nelze po vlastnících pozemků, kterým byl jejich majetek nejprve násilně ode-
brán a následně vrácen v restituci, aby bez možnosti jakékoliv náhrady a proti své
vůli trpěli omezení svých vlastnických práv veřejným užíváním účelové komunika-
ce, přičemž tato omezení jsou důsledkem uděleného souhlasu (ať již kýmkoliv)
v době, kdy o osudu svého majetku nemohli oni nebo jejich právní předchůdci svo-
bodně rozhodovat. Dále polemizuje nad tím, že si je vědom, že tímto postupem jsou
upřednostněni restituenti komunikací před uživateli, kteří komunikaci užívají

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, sp. zn. 9 As 55/2011.

⁷⁷ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: kome-
ntář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 48.

⁷⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

z nutné komunikační potřeby. Dále však konstatuje, že i tito uživatelé se mohou domoci přístupu ke svému majetku prostřednictvím institutů soukromého práva, především návrhy na zřízení věcných břemen.⁷⁹

Jak vyplývá z rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové,⁸⁰ může v případě změny poměrů odpadnout překážka věci rozhodnuté (res administrace) a řízení je možné vést znovu. Pokud po právní moci rozhodnutí, kterým byla popřena existence cesty, dojde k výslovnému věnování cesty jejím vlastníkem k jejímu obecnému užívání, jedná se o důležitou skutečnost, která umožňuje vést znovu řízení o této otázce.⁸¹ Analogicky lze postupovat i opačně v případě existence alternativní cesty.

4.3.4 Nutná komunikační potřeba

I tento znak byl dovozen soudní judikaturou, jejíž počátky lze vysledovat z judikatury prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. U tohoto znaku je především zkoumáno, zda k dotčené komunikaci existuje nějaká srovnatelná alternativa. Obecné užívání veřejností zde ustupuje vlastnickým právům majitele komunikace, a to za předpokladu, že lze komunikačního spojení dosáhnout jiným způsobem. Ústavní soud vymezil hranice toho znaku tak, že pokud existuje jiný způsob, jak zajistit komunikační spojení nemovitosti, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je nutné zvolit tento způsob a eliminovat zásahy do vlastnických práv.⁸²

Typicky se nabízí možnost, při které se nabízí komunikační spojení prostřednictvím komunikace vyšší kategorie nebo účelové komunikace ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. Nutná komunikační potřeba může odpadnout vybudováním jiné alternativní komunikace vyšší kategorie. Tím se otvírá cesta vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace, která se užívala „od nepaměti“, že není nadále povinen strpět její obecné užívání.

Jak bylo uvedeno výše, alternativní cesta musí být srovnatelná. Soud bude zkoumat naplnění 3 podmínek: 1) existence alternativní cesty, 2) vlastnické vztahy a 3) odpovídající technický stav.⁸³

Ad 1) Alternativní cesta musí existovat v terénu, nelze po uživatelích alternativní účelové komunikace spravedlivě požadovat, aby si tuto nutnou cestu obnovili v místě již zaniklé účelové komunikace, která v daném místě objektivně byla.

Ad 2) Alternativní komunikace musí být ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. Zásadní otázka, jak řešit situace, kdy je alternativní komunikace v soukromém vlastnictví zatím nebyla řešena správními soudy. Základní východiska lze vyvodit

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011. sp. zn. 5 As 36/2010.

⁸⁰ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 52 A 67/2012.

⁸¹ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 1762/2015/VOP.

⁸² Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

⁸³ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 54.

ze závěrů veřejného ochránce práv.⁸⁴ Veřejný ochránce práv doporučuje zkoumat u obou komunikací způsobilost fyzickou (existence v terénu a způsobilý technický stav) a právní (možnost obecného užívání a alespoň konkludentní souhlas vlastníka s užíváním). Za předpokladu, že jsou splněny obě způsobilosti, je vhodné dotázat se vlastníka alternativní cesty, zda výslovně souhlasí s jejím režimem veřejně přístupné účelové komunikace, může se stát alternativní komunikací. V opačném případě musí silniční správní úřad zkoumat, v jakém případě bude zásah do vlastnických práv menší. Obecně lze uvažovat, že komunikace, která zabírá menší plochu, a je menším zásahem do vlastnických práv.⁸⁵

Ad 3) V posledním bodě musí silniční správní úřad porovnávat různé atributy komunikací, např. šířku a délku cesty, materiál, ze kterého je vyhotovena, kvalitu komunikace, zda je komunikace udržovaná a průjezdná v zimě a při špatném počasí, jakými účastníky silničního provozu je komunikace využívána (chodci, cyklisty, osobními automobily nebo nákladními automobily, nutnost a nákladnost případných úprav a údržby).⁸⁶ Nutnost komunikace není bez dalšího presumována ze skutečnosti, že se jedná o nejkratší cestu ze všech alternativ.⁸⁷

4.4 Neveřejně přístupná účelová komunikace

Neveřejně přístupná účelová komunikace má svoji definici v § 7 odst. 2 ZPK. *„Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu.“*

Z hlediska kategorizace pozemních komunikací se nejedná o samostatnou kategorii. Tou jsou účelové komunikace, z tohoto důvodu i tato komunikace musí splňovat zákonné znaky uvedené v § 2 odst. 1, tj. dopravní spojení a veřejné užívání (byť v tomto případě zákonem významně omezené). Stejně jako na zbylé typy komunikací, platí i zde pravidla silničního provozu,⁸⁸ nicméně provozovatel vozidla nemusí mít sjednáno pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla.⁸⁹ Vlastník má možnost stanovit režim využívání neveřejně přístupné účelové komunikace nad rámec pravidel provozu na pozemních komunikacích (např. nižší maximální povolená rychlost v celém areálu), nicméně pravidla provozu na pozemních komunikacích (typicky povinnost být připoután bezpečnostním pásem,

⁸⁴ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP.

⁸⁵ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 58.

⁸⁶ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 4. 5. 2009, sp. zn. 6253/2008/VOP.

⁸⁷ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 1932, sp. zn. 14984/32, Boh. A 10130/32.

⁸⁸ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁹ § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb., pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů.

přednost zprava, zákaz parkování na místech vyhrazených pro invalidy) stále platí.⁹⁰

Ze zákonné definice vyplývají dvě podmínky: 1) komunikace se nachází v uzavřeném prostoru a 2) veřejný přístup může být omezen vlastníkem či provozovatelem komunikace.

Ad 1) Jelikož zákon výslovně stanovuje tuto podmínku, nelze v případě neuzavřeného objektu uvažovat o neveřejně přístupné účelové komunikaci. Důvodová zpráva za uzavřené prostory a objekty považuje např. domovní nebo tovární dvory, komunikace v lomech, povrchových dolech, vojenských újezdech, autobusová nádraží, komunikace civilních letišť, komunikace ve velkokapacitních garážích apod., k tomu veřejný ochránce práv uvádí, že např. les jako celek nemůže být uzavřeným areálem ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.⁹¹ Opak by byl v rozporu s principem obecného užívání lesů.⁹²

Uzavřenost prostoru může být fyzická nebo právní. V případě fyzického uzavření bude takový objekt typicky oplocen či uzavřen bránou, tedy nebude možné do objektu vstoupit či vjet bez překonání této překážky. V případě právního uzavření, bude vůle vlastníka demonstrována určitou právní skutečností, například dopravní značkou či cedulí. I z uzavřenosti právní však musí vyplývat, že jde o zřetelně uzavřený prostor. Většinou fungují oba typy uzavřenosti souběžně.⁹³

Ad 2) I na neveřejně přístupné účelové komunikace se vztahuje institut obecného užívání dle § 19 odst. 1 ZPK, tento institut je zde ovšem významně oslaben ve prospěch vlastníka či provozovatele komunikace. Ten může přístup veřejnosti na pozemní komunikaci zcela vyloučit, případně omezit či upravit (může umožnit vjezd pouze osobním automobilům v určitém časovém úseku dne, popř. povolit vjezd pouze svým zákazníkům).

Neveřejně přístupná účelová komunikace vzniká vůlí vlastníka, který dá zjevně najevo, že se jedná o neveřejně přístupnou účelovou komunikaci. Musí být ale splněna podmínka, že se jedná o komunikace v uzavřeném areálu. V opačném případě by se jednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, na které byl omezený veřejný přístup. Takový postup, založený pouze na vůli vlastníka či provozovatele, není u veřejně přístupných účelových komunikací možný. V případě veřejně přístupných účelových komunikací rozhoduje o případném omezení přístupu veřejnosti příslušný silniční správní úřad.

Typickým příkladem neveřejně přístupné účelové komunikace je parkoviště u obchodního domu. Jedná se o uzavřený prostor, který nemusí být nutně oplocen, postačí, když asfaltový povrchu bude osazen obrubníky, k jejichž zdolání je nutná, byť minimální, fyzická námaha. Jediný přístup bude možný pouze po příjezdové cestě, ta opět nemusí být opatřena bránou s turniketem, ale například pouze tabulí

⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3797/2007.

⁹¹ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 17. 6. 2008, sp. zn. 5076/2007/VOP.

⁹² Dle § 19 odst. 1 LesZ.

⁹³ KOČÍ, Roman. *Úcelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2.vyd. Praha: Leges, 2015, s.

s informací, že se jedná o vyhrazené parkoviště pouze pro návštěvníky obchodního domu. Nicméně ani tento příklad není jednoznačný, vlastník může komunikaci, která má všechny znaky neveřejně přístupné účelové komunikace, věnovat veřejnému užívání, čímž se z ní stane veřejně přístupná účelová komunikace.⁹⁴

Ne všechny situace jsou tak jednoznačné, řešení těchto situací je výslovně uvedeno v § 7 odst. 2 věta druhá ZPK. „*V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.*“ Zpravidla na návrh uživatele účelové komunikace, kterému byl přístup na komunikaci odepřen, zahájí úřad řízení, ve kterém se bude zabývat tím, zda byly naplněny podmínky vzniku neveřejně přístupné účelové komunikace, tedy zda se nachází v uzavřeném objektu a zda byla řádně projevena vůle vlastníka či provozovatele komunikace, že se jedná o neveřejně přístupnou účelovou komunikaci. Na základě těchto poznatků deklaratorně rozhodne, přičemž touto problematikou se blíže zabývá kapitola o soudní ochraně.

4.5 Evidence účelových komunikací

Z § 9 odst. 2 a odst. 6 ZPK ve spojení s § 5 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí ZPK, vyplývá povinnost vlastníků dálnic, silnic a místních komunikací vést vlastněné komunikace v evidenci (pasportu), přičemž toto výslovné zakotvení sem bylo zavedeno novelou od 31. 12. 2015. Ačkoliv obce jsou ze zákona povinny vést pasport místních komunikací, je vhodné, aby s ohledem na požadavek kvalitní výkon státní správy a vlastnických práv evidovaly i veřejně přístupné účelové komunikace ve svém vlastnictví. Vlastníci účelových komunikací nemají v tomto smyslu povinnost vést pasport účelových komunikací.

Podle § 29a ZPK vede Ministerstvo dopravy nebo jím pověřená osoba centrální evidenci pozemních komunikací (dále jen „CEPK“), v níž se evidují informace o pozemních komunikacích či rozhodnutí o uzavírkách a objížďkách na dálnicích, silnicích, místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích.

Zápis do pasportu komunikací či CEPK nemá konstitutivní charakter, i v případě rozporu mezi údajem v CEPK a rozhodnutím silničního správního úřadu, má přednost správní rozhodnutí.

Evidence je založena na údajích, které poskytnou vlastníci komunikací. Zákon ovšem neobsahuje sankci za nesplnění této povinnosti. I v případě místních komunikací, které jsou ve vlastnictví obcí, jsou tyto informace nevymahatelné. Obce mnohdy nevedou ani vlastní pasport komunikací dle § 9 odst. 2 ZPK, navíc se jedná o výkon pravomoci v samostatné působnosti. Ministerstvo dopravy ani silniční správní orgány nedisponují žádným nástrojem, kterým by mohly vedení pasportu komunikací či sdělení informací o pozemních komunikacích po obcích vymáhat.

⁹⁴ Při parkování u obchodních domů řidiči "kašlou" na dopravní předpisy i slušnost. *Centrum-news.cz* [online]. CENTRUM MEDIA, publikováno 3. 11. 2013 [cit. 10. 6. 2018]. Dostupné z: <http://www.centrumnews.cz/zpravodajstvi/brno/pri-parkovani-u-obchodnich-domu-ridici-kašlou-na-dopravni-predpisy-i-slušnost>

V případě veřejně přístupných účelových komunikací je evidence ještě mnohem méně představitelná. Veřejně přístupné účelové komunikace nepotřebují ke svému vzniku správní rozhodnutí, v CEPK by tak bylo možné evidovat pouze veřejně přístupné účelové komunikace, o kterých bylo vydáno deklaratorní rozhodnutí o jejich existenci, a to ve většině případů jako výsledek sporu o jejich existenci. Při současné zákonné úpravě nelze očekávat, že by existovala ucelená CEPK, která by poskytovala komplexní informace o všech komunikacích určených k obecnému užívání.⁹⁵

CEPK má být platformou, která shromažďuje informace o pozemních komunikacích a o případných omezeních jejich užívání. Zároveň je současná podoba ustanovení § 29a ZPK důsledkem dokončení transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES.⁹⁶ Ačkoliv se směrnice primárně zaměřuje na transevropskou síť TEN-T (zejména dálnice, silnice pro motorová vozidla a vybrané silnice I. třídy), členské státy mohou provádět nástroje směrnice i na ostatních komunikacích. Nástroje upravuje především část pátá ZPK (hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu, audity bezpečnosti silničního provozu, klasifikace vybraných úseků silniční sítě a následné kontroly na místě a bezpečnostní inspekce). ZPK provádění těchto nástrojů u veřejně přístupných účelových komunikací nepředpokládá.

ZPK v § 29 odst. 9 předpokládá, že způsob předávání údajů do CEPK bude upraven prováděcím předpisem.⁹⁷ Bohužel tato vyhláška nebyla k dnešnímu dni vydána, ačkoliv její vydání bylo dle vyjádření Ministerstva dopravy plánováno s účinností k 1. 1. 2014.⁹⁸ Samotný portál CEPK⁹⁹ není od roku 2011 aktualizován, nejsou doplňována nová správní rozhodnutí o omezení užívání pozemních komunikací, aplikace pasportu komunikací nefunguje. Jako platforma pro poskytování informací o pozemních komunikacích svůj účel neplní.

CEPK, která by jasně deklarovala, které pozemky nebo jejich části jsou veřejně přístupnými pozemními komunikacemi a do jaké kategorie spadají, tak jak si to představoval veřejný ochránce práv, neexistuje.¹⁰⁰ Nicméně existují náhradní způsoby zjištění požadovaných informací, a to prostřednictvím Mapového portálu Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, který ovšem neobsahuje závazná

⁹⁵ VETEŠNÍK, Pavel, JEMELKA, Luboš, POTĚŠIL, Lukáš et al. *Dopravní právo*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 52.

⁹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES ze dne 19. listopadu 2008 o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury.

⁹⁷ § 29a odst. 9: „Způsob předávání údajů do Centrální evidence pozemních komunikací, jejich druh, rozsah a formát, způsob vedení Centrální evidence pozemních komunikací, způsob a rozsah zveřejnění údajů vedených v této evidenci stanoví prováděcí právní předpis.“

⁹⁸ Prováděcí vyhláška pro poskytování dat do Centrální evidence pozemních komunikací (CEPK).

Informace pro vsechny.cz [online]. [cit. 7. 6. 2018]. Dostupné z: https://www.infoprovsechny.cz/request/provdc_vyhлка_pro_poskytovn_dat

⁹⁹ Centrální evidence pozemních komunikací [online]. *Ministerstvo dopravy ČR* [cit. 7. 6. 2018]. Dostupné z: <http://cepk.vars.cz/>

¹⁰⁰ MOTEJL, Otakar. *Veřejné cesty: místní a účelové pozemní komunikace*. 1. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2007, s. 29.

data pro určení kategorie a vlastníka komunikace, ale spíše podpůrná data. V současné době jsou data z CEPK využívána pro jednotnou georeferenční síť pozemních komunikací ČR (GLOBAL NETWORK), jejíž geodatabáze je zdarma distribuována oprávněným žadatelům na základě objednávkového formuláře. Dle technické dokumentace obsahuje geodatabáze i informace o kategorii komunikace. Geodatabáze je základem pro Jednotný systém dopravních informací pro ČR, který poskytuje aktuální dopravní data z celého území ČR.

4.6 Údržba účelových komunikací

Dle § 9 odst. 3 ZPK je vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace povinen vykonávat její správu, tj. zejména zajišťovat pravidelné prohlídky, údržbu a opravu. Obecně je vlastník pozemní komunikace s výjimkou účelové komunikace ve smyslu § 27 ZPK odpovědný za škody, které vznikly uživatelům komunikace v důsledku závady na sjízdnosti či schůdnosti.

ZPK ovšem neupravuje povinnost vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace ani majitelů přilehlých nemovitostí v oblasti péče o ní, její údržby, pravidelných prohlídek či zimního zajišťování schůdnosti a sjízdnosti, případně označování úseků, na kterých není schůdnost a sjízdnost zajišťována. Vlastník je povinen pouze strpět její obecné užívání a jak judikoval Nejvyšší správní soud, povinnosti pečovat o ni a udržovat ji mu zákon neukládá.¹⁰¹

I přestože je ZPK ve vztahu k ObčZ speciálním předpisem, nevylučuje objektivní odpovědnost vlastníka účelové komunikace za škodu podle § 2910 ObčZ. V případě veřejně přístupných účelových komunikací lze po vlastníkově maximálně požadovat nezbytnou údržbu v rámci prevenční povinnosti dle § 2900 ObčZ.¹⁰² Přičemž porušení prevenční povinnosti nespočívá pouze v nedostatečné údržbě komunikace, nýbrž i v chybějícím upozornění, v jakém stavu se komunikace nachází a že je nutné dbát zvýšené opatrnosti.¹⁰³ Nelze ovšem spravedlivě po vlastníkově účelové komunikace požadovat, aby předcházel každé možné škodě. Prevenční povinnosti mají i sami uživatelé účelové komunikace, ti musí přizpůsobit svůj způsob užívání komunikace jejímu technickému stavu a dalším objektivním skutečnostem (např. počasí a roční období), případně vzhledem k okolnostem využít komunikaci jinou, lépe udržovanou.¹⁰⁴

Dalšími možnými důsledky špatného stavebního stavu nebo dopravně technického stavu účelové komunikace mohou být sousedské imise ve smyslu § 1013 odst. 1 ObčZ,¹⁰⁵ především stékání vody, světlo, hluk, výfukové plyny, prach a sei-

¹⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 6 As 11/2007.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. 25 Cdo 65/2005.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 657/2006.

¹⁰⁴ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 11. 2007, sp. zn. 21 Co 472/2007.

¹⁰⁵ § 1013 odst. 1: „Vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (sousedu) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku; to platí i o vni-

zmické otřesy vyvolané provozem na účelové komunikaci. Při posuzování imisí nelze opomenout, že vlastník veřejně přístupné účelové komunikace je povinen strpět obecné užívání této komunikace, nemůže samostatně regulovat provoz na ní. Oprávnění regulovat obecné užívání komunikace přísluší pouze příslušnému silničnímu správnímu úřadu (s výjimkami v § 24 odst. 8 ZPK¹⁰⁶). Vlastník může takové řízení, jehož výsledkem bude omezení provozu, pouze iniciovat, nicméně soud mu povinnost podání takového návrhu nemůže nařídit.

Nejvyšší soud¹⁰⁷ shrnul postup, který vyplývá ze zákonné úpravy i soudní judikatury, jak postupovat při posuzování imisí z pozemní komunikace. Je nutné posoudit 1) zda imise překračují míru přiměřenou poměrům a 2) zda imise mají alespoň z části původ ve stavebním stavu komunikace a zda jsou ovlivnitelné jejími úpravami.

Ad 1) Posouzení obtěžování nad míru přiměřenou poměrům je věcí soudcovského uvážení. Jedná se o poměry místní a druhové, přičemž je rozhodující míra obtěžování obvyklá v obdobných místech, nikoliv v předmětném místě sporu.¹⁰⁸ Při posuzování přiměřenosti imisí lze přihlídnout i k limitům stanoveným veřejnoprávními předpisy (např. hygienické limity pro hluk¹⁰⁹). Tyto limity jsou ovšem s ohledem na § 1 ObčZ pouze pomocným ukazatelem.

Ad 2) Nejvyšší soud judikoval, že „*Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku odpovídá za imise, které vznikly v důsledku stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto komunikací; neodpovídá však bez dalšího za imise vzniklé v důsledku provozu na těchto komunikacích.*“¹¹⁰ Tím spíše neodpovídá vlastník účelové komunikace za imise vzniklé v důsledku provozu na účelové komunikaci.

Nicméně v případě, že je vlastníkem veřejnoprávní korporace (typicky obec) měla by o veřejně přístupnou účelovou komunikaci pečovat z důvodu, že slouží veřejnosti. Tato povinnost nevyplývá přímo ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ale lze ji odvozovat z ustanovení § 35 odst. 2. Jedním z úkolů obce při výkonu samostatné působnosti je mj. uspokojování potřeb svých občanů

kání zvířat. Zakazuje se přímo přivádět imise na pozemek jiného vlastníka bez ohledu na míru takových vlivů a na stupeň obtěžování souseda, ledaže se to opírá o zvláštní právní důvod.“

¹⁰⁶ § 24 odst. 8 „V případě nebezpečí z prodlení (živelní pohromy, dopravní nehody, zřícení nebo poškození objektů) musí příslušnou část pozemní komunikace neprodleně uzavřít a označit alespoň provizorním způsobem její vlastník nebo správce.“

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2017, sp. zn. 22 Cdo 1489/2016.

¹⁰⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 22 Cdo 3532/2006.

¹⁰⁹ § 30 až 34 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění nařízení č. 272/2011 Sb.

¹¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 6. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014.

v oblasti dopravy. Nicméně obec nemá povinnost pečovat o každou komunikaci ve svém vlastnictví. Je na obci, aby vzhledem k potřebám svých občanů i k rozpočtovým prostředkům, které má k dispozici, stanovila, jakým způsobem bude zajišťovat základní dopravní obslužnost v obci, přičemž k tomuto účelu má sloužit mj. územní plán.¹¹¹ Veřejný ochránce práv zmiňuje, že frekventované účelové komunikace, u kterých je zájem na jejich údržbě, by měly obce od jejich vlastníků odkoupit.¹¹² Do plánu zimní údržby mohou obce zařadit i dopravně významnější účelové komunikace.

Pokud veřejně přístupná účelová komunikace odpovídá stavbě podle stavebního zákona a souvisejících předpisů, může mu být stanovena povinnost údržby podle § 137 a 139 StavZ ve spojení s § 154 StavZ.¹¹³ Zanedbání údržby stavby by však muselo být zcela fatální a jednoznačně ohrožující a nebezpečné.

V případě, že by vlastník účelové komunikace zhoršil stav komunikace schválně (například vykopáním děr), mohl by příslušný silniční správní úřad zvážit, vzhledem k případnému znemožnění užívání cesty, zda nezahájí řízení o odstranění pevné překážky.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 6 As 11/2007.

¹¹² VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar, ČERNÍN, Karel et al. *Veřejné cesty: místní a účelové pozemní komunikace*. 2. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 28.

¹¹³ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 91.

5 Vznik a zánik účelové komunikace

5.1 Vznik účelové komunikace

Absentující zákonné vymezení vzniku a zániku veřejně přístupné účelové komunikace opět nahradila bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu, která sahá až do období první republiky.¹¹⁴ Existují dva způsoby vzniku VPÚK: věnování komunikace veřejnému užívání a veřejné užívání komunikace „od nepaměti“.

Pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace je nutné kumulativní naplnění všech definičních znaků uvedených výše.¹¹⁵ Vznik veřejně přístupné účelové komunikace není podmíněn rozhodnutím správního orgánu. Veřejně přístupná účelová komunikace vzniká živelně, ze zákona.

Soudní judikatura váže otázku okamžiku vzniku účelové komunikace na akt věnování pozemku jeho vlastníkem k obecnému užívání, tj. souhlasem vlastníka s veřejným užíváním. Tento souhlas může být výslovný či konkludentní. Výslovný souhlas s věnováním je spíše výjimečný, v praxi je mnohem častější konkludentní souhlas, resp. strpění veřejného užívání komunikace.

Typickým příkladem výslovného souhlasu s užíváním jsou komunikace ve vlastnictví obcí. Jelikož je v samotném zájmu obce, aby jasně veřejnosti deklarovala charakter komunikací ve svém vlastnictví, je žádoucí, aby sama podala návrh na zahájení deklaratorního řízení o charakteru komunikace, a v případě, že souhlasí s jejím zařazením mezi veřejně užívané komunikace, tento souhlas s užíváním řádně projevila.

Výslovný souhlas s veřejným užíváním je nutné učinit vůči neurčitému okruhu osob, v případě písemného souhlasu (např. závět'), je vhodné uvést, že má být komunikace neomezeně přístupná k užívání veřejností. V opačném případě by mohly vznikat pochybnosti, zda nebyla komunikace věnována k užívání v režimu soukromého práva. Po výslovném souhlasu s veřejným užíváním není nutné dále zkoumat naplnění znaku nutné komunikační potřeby, vlastník svým souhlasem dobrovolně omezil svá vlastnická práva. Ačkoliv soudy k tomuto závěru prozatím nedospěly, lze předpokládat, že podmínka zkoumání naplnění všech čtyř definičních znaků je nutná pouze v případě nedobrovolného omezení vlastnických práv. Otázka povinného zkoumání všech definičních znaků je poměrně dlouhou dobu rozporuplná. U samotného Nejvyššího správního soudu existují dva názorové proudy, přičemž ten většinový, v souladu se závěry Ústavního soudu, zastává názor, že je v každém případě nutné zkoumat naplnění všech definičních znaků (především nutné komunikační potřeby) i v případě, že byl zjištěn předchozí souhlas vlastníka s užíváním.¹¹⁶ S ohledem na skutečnost, že tento názor je výsledkem

¹¹⁴ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 1932, sp. zn. Boh. A 10130/1932.

¹¹⁵ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, sp. zn. 2 As 282/2016.

¹¹⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014.

na požadavek proporcionality omezení vlastnických práv majitele komunikace, tento závěr se v případě výslovného souhlasu neuplatní. Pokud ovšem dojde k odvolání výslovného souhlasu, a tedy k výrazné změně poměrů, silniční správní orgán je nově povinen zkoumat naplnění všech definičních znaků a při absenci některého z nich by mohl silniční správní úřad deklarovat neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace.

Situace, kdy vlastník chce umožnit veřejnosti užívání jeho komunikace a chce zároveň efektivně chránit svá práva, se jako vhodnější jeví komunikaci veřejnému užívání výslovně nevěnovat, zachovat režim neveřejně přístupné účelové komunikace a pouze vhodně upravit její případné užívání veřejností s jasnou deklarací, že se o věnování veřejnému užívání ve smyslu ZPK nejedná. Případné změny užívání není nutné iniciovat správní řízení, ale může je učinit vlastník nezávisle na silničním správním úřadu.

V praxi častější konkludentní souhlas se dovozuje z toho, že vlastník komunikace v minulosti nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas s veřejným užíváním komunikace, tzn. aktivně nevystupuje proti jejímu užívání.

Nelze opomíjet skutečnost, že i strpění je, byť konkludentním, projevem vůle, který má své náležitosti. Nelze objektivně dovozovat strpění užívání komunikace v případech, kdy vlastník o veřejném užívání komunikace neví a ani to po něm nelze po právu požadovat (například je dlouhodobě hospitalizován). V takových případech veřejně přístupná účelová komunikace nevznikne. Účelová komunikace nevzniká prvním veřejným užíváním, silniční správní orgány musí individuálně v jednotlivých případech posuzovat délku strpění veřejného užívání ve spojení s dalšími faktory, např. frekvenci užívání, vzdálenost dotčené komunikace od bydliště vlastníka a s tím spojené možnosti dohledu nad komunikací a případné vyjádření nesouhlasu s jejím užíváním.

Jelikož je veřejné užívání účelové komunikace zásadním omezením vlastnického práva a ZPK nepředpokládá poskytnutí finanční náhrady vlastníkovi za toto omezení, je vedle konkludentního souhlasu vlastníka s veřejným užíváním nutné, též zkoumání naplnění znaku nutné komunikační potřeby. Takový postup je v souladu se zásadou proporcionality, která je základní podmínkou legitimacy případného omezení základních práv.¹¹⁷

V případě, že nelze zjistit, kdy a zda v minulosti byla komunikace věnována veřejnému užívání a komunikace je dlouhodobě užívána z důvodu nutné komunikační potřeby, lze uvažovat o vzniku komunikace „od nepaměti“.¹¹⁸ Typicky se jedná o historickou cestu, jejíž předchozí vlastníci už nežijí a jejich vůli ve vztahu k veřejnému užívání komunikace nelze zjistit (např. svědeckými výpověďmi či listinami z archívů). V takových případech, kdy je prokázán vznik cesty „od nepaměti“, platí domněnka konkludentního souhlasu s užíváním, který nemusí být dále prokazován.¹¹⁹

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, sp. zn. 2 As 282/2016.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, sp. zn. 1 As 32/2012.

¹¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. 3 As 18/2016.

Vlastníkům souhlas je v zásadě závazný i pro budoucí majitele účelové komunikace, ti v zásadě nemohou jednostranně souhlas odvolat.¹²⁰ V opačném případě by byli uživatelé v neustálé nejistotě a režim užívání by bylo možné ovlivňovat účelovými převody pozemků.¹²¹ Jedinou výjimkou je nabytí komunikace v restituci od veřejnoprávní korporace, kdy je vlastník po nabytí oprávněn komunikaci uzavřít. Ovšem i tento nesouhlas s užíváním musí být projevem v přiměřené době.¹²²

V praxi se ovšem vyskytoval problém, kdy se silniční správní orgány spokojily s konstatováním, že v daném případě existuje konkludentní souhlas předchozího vlastníka s užíváním komunikace a není nutné dále podrobněji zkoumat znak nutné komunikační potřeby. Takový postup je ovšem v rozporu se zásadou proporcionality v případě vlastnického práva ve prospěch veřejného zájmu. Nejvyšší správní soudu učinil na základě judikatury Ústavního soudu poměrně zásadní zvrát, když uvedl, že „při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace je nezbytné vždy posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním“.¹²³ Silniční správní orgány jsou povinny vždy spolehlivě prokázat podmínku nutné komunikační potřeby, přičemž tato potřeba odpadne např. vybudováním jiné komunikace či změnou technického stavu již stávající komunikace. Vlastníci komunikací tak mohou zvrátit předešlý výslovný či konkludentní souhlas s užíváním komunikace („tj. i v případě, kdy veřejnému užívání aktivně nebrání či je vázán souhlas svých právních předchůdců“) i v případě bytí nepatrné změny poměrů prostřednictvím deklaratorního řízení dle § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.¹²⁴

Vznik veřejně přístupné účelové komunikace nezakládá územně plánovací dokumentace, jelikož z § 43 a násl. StavZ nevyplývá, že by územní plán upravoval užívání pozemku, kterých se týká.¹²⁵ Stejně tak není rozhodující, jak je příslušný pozemek, na kterém se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí.¹²⁶ Skutečnosti uvedené v územním plánu a katastru nemovitostí jsou pouze podpůrné, nikoliv rozhodující.

5.2 Zánik účelové komunikace

I veřejně přístupná účelová komunikace může zaniknout. Zatímco ostatní kategorie komunikací zanikají správním rozhodnutím o změně kategorie, rozhodnutím o vyřazení pozemní komunikace z dané kategorie, případně rozhodnutím o zrušení pozemní komunikace a následným odstraněním stavby, účelové komunikace zanikají ex lege. Jejich zánik lze analogicky odvodit od vzniku, zanikají živelně a zánik

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002.

¹²¹ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 48.

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, sp. zn. 2 As 282/2016.

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2017, sp. zn. 1 As 213/2017.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009.

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007.

není založen na správním rozhodnutí. Ze samotné povahy účelové komunikace vyplývá, že k jejímu zániku dojde tak, že zanikne účel, pro který vznikla¹²⁷ (například zánikem nemovitosti, která byla komunikací obsluhována či vznikem alternativní přístupové cesty).

Zánik může být fyzický nebo právní. Fyzický zánik je přirozený proces, v rámci něhož komunikace pokojně vyjde z užívání a zanikne v terénu (např. samovolně zaroste travou). V případě, že komunikace zanikne neoprávněným zásahem (rozoráním) či v důsledku zabránění jejího užívání vlastníkem komunikace (např. plotem či bránou), k zániku účelové komunikace nedojde.¹²⁸ Silniční správní orgán je povinen zkoumat komunikaci k okamžiku, kdy bylo znemožněno její veřejné užívání. V případě právního zániku odpadá nutná komunikační potřeba za současného nesouhlasu vlastníka komunikace (např. vznikne jiná alternativní cesta).¹²⁹

Pokud účelová komunikace zanikne, nelze se jednostranně domáhat jejího obnovení (typicky s odkazem na skutečnost, že komunikace byla v minulosti veřejně užívána). V případě zániku komunikace nelze vycházet z pravidla, že souhlas s veřejným užíváním předchozího vlastníka přechází i na jeho právní nástupce, tedy že souhlas s užíváním je neodvolatelný. Zaniklá účelová komunikace může být obnovena pouze opětovným naplněním všech definičních znaků, a to včetně opětovného souhlasu vlastníka komunikace.¹³⁰

Specifickou situací je zánik účelové komunikace v době nesvobody, respektive nucené vyvlastnění pozemků státem, v jehož důsledku odpadla nutná komunikační potřeba, a to ne na základě dobrovolného rozhodnutí vlastníků pozemků, k jejichž obsluze komunikace byla užívána, nýbrž z důvodu neoprávněného počínání státu. Takové počínání vlastníkům pozemků, kteří v době nesvobody nemohli chránit svá práva, nelze přičítat k tíži. V takovém případě se silniční správní orgány musí zabývat otázkou, zda k obnově veřejně přístupné účelové komunikace došlo v přiměřené době po restituci dotčených pozemků. „V takovém případě by bylo spravedlivé vycházet z toho, že tato komunikace zde trvá již od nepaměti bez zohlednění jejího dočasného zániku v době kolektivizace.“¹³¹

Ačkoliv veřejně přístupná účelová komunikace zaniká ex lege, tedy bez nutnosti jakéhokoliv správního rozhodnutí, je vhodné požádat silniční správní úřad o vydání deklaratorního rozhodnutí o neexistenci účelové komunikace veřejně přístupné.¹³²

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011.

¹²⁸ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 146.

¹²⁹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, sp. zn. 48 A 7/2015.

¹³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. 2 As 337/2016.

¹³¹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, sp. zn. 48 A 7/2015.

¹³² KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích: s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů podle právního stavu k 1. 3. 2018*. 6. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 103.

6 Státní správa a právní ochrana

6.1 Samospráva

Na územní veřejnoprávní korporace lze ve vztahu k účelovým komunikacím nahlížet dvojím způsobem. Územní samosprávné celky mohou být vlastníkem účelové komunikace ve smyslu čl. 101 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 9 ZPK, přičemž vlastníkem může být obec, kraj i stát. Z pozice vlastníka nemůže obec provádět místní či přechodnou úpravu provozu formou obecně závazné vyhlášky, jelikož by se dostala do odlišného postavení oproti jiným vlastníkům (fyzickým osobám), kteří obecně závazné vyhlášky vydávat nemohou.¹³³

Územně samosprávné celky mohou ovlivňovat režim účelových komunikací, přičemž ústavní základ se nalézá v čl. 104 odst. 3 Ústavy. V rámci samostatné působnosti mohou obce upravovat režim pozemních komunikací na jejich území, a to prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Ačkoliv se obcím otevřel prostor, jak chránit obecní majetek i majetek obyvatel obce, není pro ně vždy jednoduché rozoznat, zda danou situaci mohou řešit v režimu samostatné působnosti, nebo zda se jedná už o problematiku, kterou je nutné řešit v přenesené působnosti. Nezřídka v důsledku těchto nejasností vykročí z mezí zákonného zmocnění.

Při vydávání obecně závazných vyhlášek musí obec splnit čtyři podmínky, tak jak je judikoval Ústavní soud: 1) je naplněna pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky, 2) v mezích zákonem vymezené věcné působnosti, 3) v zákoně již svěřené působnosti a 4) obsah vyhlášky je poměřován kritériem rozumnosti.¹³⁴

Obce mohou při výkonu samostatné působnosti ve smyslu § 10 a § 35 odst. 1 zákona o obcích¹³⁵ vydávat obecně závazné vyhlášky za účelem ochrany veřejného pořádku, zdraví, majetku, životního prostředí či veřejné zeleně apod., nemohou se však v rámci tohoto originálního tvoření podzákonných předpisů dostat do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo ústavním pořádkem.¹³⁶ Takovým případem byla například Obecně závazná vyhláška statutárního města Přerov č. 2/2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova či Obecně závazná vyhláška obce Všeň č. 2 ze dne 30. 6. 2015, o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň, kdy v prvním případě byli provozovatelé vozidel povinni převážet sypký materiál v uzavřeném nákladovém prostoru¹³⁷ a v druhém případě byli vyloučeni z provozu na vybraných účelových komunikacích převážně ve vlastnictví obce v zásadě ti účastníci, kteří neměli výjimku ze zákazu, přičemž možnost jejího získání se zakládala v trvalém pobytu řidiče vo-

¹³³ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16.

¹³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15.

¹³⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, obecní zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

¹³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15.

zidla či obdobném úzkém vztahu k nemovitosti či obyvatelům na území obce.¹³⁸ Obě vyhlášky Ústavní soud zrušil se závěrem, že obce nejsou oprávněny obecně závaznou vyhláškou rozšiřovat, doplňovat, upřesňovat, vytvářet nové povinnosti či vykládat pravidla silničního provozu nad rámec stanovený zákonem, v opačném případě obce překračují meze své věcně vymezené samostatné působnosti. Veřejné užívání účelové komunikace může v rámci přenesené působnosti upravit pouze silniční příslušný úřad.

6.2 Státní správa

Státní správu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací vykonávají silniční správní úřady. V přenesené působnosti vykonávají tuto činnost obce s rozšířenou působností dle § 40 odst. 1 ve spojení s odst. 4 ZPK. Novela účinná od 31. 12. 2015¹³⁹ odebrala obcím tzv. I. stupně agendu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací. Obce I. stupně v současné době řeší pouze agendu místních komunikací (viz Příloha A). Touto právní změnou se výrazně ulevilo především malým obcím, které neměly dostatečné personální a odborné zázemí k tomu, aby mohly kvalitně rozhodovat ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací. Mnohdy tuto odborně náročnou činnost vykonával starosta bez odpovídajícího právního vzdělání pouze pod metodickým vedením krajského úřadu. Tato skutečnost byla dlouhodobě kritizována veřejným ochráncem práv a odbornou veřejností.¹⁴⁰ Novela pozitivně změnila možnosti ochrany účelových komunikací. Otázkou zůstává, zda je pro nejmenší obce možné zabezpečit výkon přenesené působnosti alespoň v oblasti místních komunikací, která jim byla dle § 40 odst. 5 ZPK ponechána.

Je nepochybné, že touto novelou byla eliminována závažná pochybení, při nichž zejména v malých obcích byl často výkon přenesené působnosti chybně nahrazován výkonem samostatné působnosti (např. zvláštní užívání místních komunikací bylo schvalováno radou obce namísto vydání správního rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu).¹⁴¹

I když obce s rozšířenou působností mají lepší personální a odborné zázemí k tomu, aby se řádně vypořádaly s problematikou veřejně přístupných účelových komunikací, stále mohou využít provizorních řešení, která byla veřejným ochráncem práv a odbornou veřejností nabízena malým obcím k řešení jejich nezavidlivé situace. Mohou požádat nadřízený krajský úřad o metodickou pomoc, která

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16.

¹³⁹ Zákonem č. 168/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

¹⁴⁰ Doporučení ke změně předpisů Veřejného ochránce práv ze dne 8. 8. 2011, sp. zn. 7/2010/SZD.

¹⁴¹ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích: s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů podle právního stavu k 1. 3. 2016*. 5. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 257.

nabízí řešení v obecné rovině, nikoliv ke konkrétním případům. Nebo mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu dle § 66a zákona o obcích.¹⁴² Na jejím základě, se souhlasem Ministerstva vnitra, může státní správu za obec s rozšířenou působností vykonávat jiná obec s rozšířenou působností ve stejném správním obvodu krajského úřadu. Před novelou byl možný postup obdobný podle § 63 se souhlasem krajského úřadu. V případě, že bylo obci známo, že nemá zvláštní odbornou způsobilost či personální kapacity, byl takový postup spíše doporučován.¹⁴³ V současné době není žádná taková veřejnoprávní smlouva, mezi obcemi s rozšířenou působností, na úseku silničních správních úřadů uzavřena.¹⁴⁴ Tento postup je spíše volen obcemi I. stupně pro agendu místních komunikací, jejichž řešením jsou pověřeny.

V minulosti byly důsledkem nekompetentnosti některých úřadu nedostatečná rozhodnutí, průtahy a následné stížnosti proti nečinnosti. Zcela absurdním důsledkem byla nepřipustná komercializace státní správy spočívající v přenesení jejího výkonu v přenesené působnosti soukromoprávní smlouvou na advokáta (tedy subjekt stojící zcela mimo jakoukoliv strukturu státní správy). Veřejný ochránce práv k tomu uvedl: „*Je nepřipustné, aby správní rozhodnutí úřadu bylo „vydáno“ pod hlavičkou advokátní kanceláře s podpisem advokáta. Taková listina je paaktem, adresáty nezavazuje a není veřejnou listinou (§ 53 odst. 3 SŘ).*“¹⁴⁵

Místně příslušným úřadem je ten, v jehož obvodu se veřejně přístupná účelová komunikace nachází. V případě, že se komunikace nachází ve více obvodech, rozhodne o místní příslušnosti nejbližší společně nadřízený správní orgán, tj. krajský úřad, ve smyslu § 11 odst. 2 SŘ, případně on sám provede řízení a rozhodne ve smyslu § 131 SŘ. O přezkum pravomocného rozhodnutí lze dle správního řádu požádat Ministerstvo dopravy.

Státní správa je vykonávána pouze ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací, nikoliv neveřejně přístupných. V případě sporu, který se týká neveřejně přístupné účelové komunikace, je nutné obrátit se na civilní soud. Mohou ovšem nastat pochybnosti o tom, zda se v daném případě jedná o neveřejně přístupnou účelovou komunikaci. V případě pochybností o charakteru účelové komunikace v rámci řízení, které bylo zahájeno například návrhem na odstranění pevné překážky, se charakter komunikace posoudí jako otázka předběžná. Na základě vyřešení předběžné otázky silniční správní úřad musí meritorně rozhodnout o návrhu, kterým bylo řízení zahájeno. „*Ani případný závěr silničního správního úřadu o tom, že jde o neveřejnou účelovou komunikaci, nezbavuje silniční správní úřad pravomoci, a tudíž ani povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé, jež může být předmětem dalšího přezkumu.*“¹⁴⁶

¹⁴² Zákon. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴³ KOČÍ, Roman. Výkon státní správy na úseku účelových komunikací. *Veřejná správa*. Ministerstvo vnitra, 2011, roč. 18, s. 16-20.

¹⁴⁴ Veřejnoprávní smlouvy platné v roce 2018. Ministerstvo vnitra ČR [online], publikováno 2. 1. 2018 [cit. 18. 6. 2018]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/verejnopravni-smlouvy-platne-v-roce-2018.aspx>

¹⁴⁵ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 30. 11. 2012, sp. zn. 3302/2012/VOP.

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007.

Kromě řízení o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace a řízení o určení právního vztahu (deklaratorní řízení o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, vykonávají silniční správní úřady svoji agendu ve věcech řízení o omezení či úpravě veřejného přístupu na účelové komunikace (dle § 7 odst. 1 ZPK), řízení o uzavírkách a objížďkách (dle § 24 ZPK) či řízení o odstranění vraku z účelové komunikace (dle § 19c odst. 1 písm. a) ZPK).¹⁴⁷

6.3 Státní dozor

Státní dozor dle § 41 ZPK vykonávají silniční správní úřady v rozsahu své působnosti, a to v přenesené působnosti. Státní dozor je opět prováděn pouze nad veřejně přístupnými účelovými komunikacemi, nikoliv neveřejně přístupnými.¹⁴⁸ V tomto případě převládá soukromé právo nad právem veřejným.¹⁴⁹ Výkon státního dozoru je realizován podle kontrolního řádu.¹⁵⁰

Osoba pověřená výkonem státního dozoru dohlíží především na to, zda není bráněno obecnému užívání komunikací, ke kterému dochází především umístěním nepovolené pevné překážky či obdobným nepovoleným uzavřením komunikace. Tato osoba je pak oprávněna uložit povinnosti k odstranění nedostatků v řízení na místě nebo v řízení zahájeném z moci úřední na základě protokolu o kontrole. K rozsahu možných kontrovaných osob se Nejvyšší správní soud vyjádřil následovně: „*Uživatelé pozemní komunikace ve ZPK, je osoba, která užívá komunikaci obecným, zvláštním či zakázaným způsobem.*“ Státní dozor může dohlížet na vlastníky a uživatele pozemních komunikací při plnění jejich povinností, ale nemohou kontrolovat jakoukoliv činnost spojenou s pozemní komunikací (v tomto případě uživatelem komunikace není pěstitel kukuřice, i přestože cloní ve výhledu z křižovatky).¹⁵¹

V případě řízení na místě se postupuje podle § 143 SŘ, rozhodnutí se vyhláší ústně, písemné vyhotovení se bez zbytečného odkladu doručuje dodatečně. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. V řízení zahájeném z moci úřední se postupuje standardně jako v klasickém správním řízení, avšak s tím rozdílem, že odvolání proti rozhodnutí má odkladný účinek. Řízení na místě v režimu ZPK je možné od 31. 12. 2015, novelou¹⁵² byl odstraněn přechodný stav, kdy státní dozor neměl účinný prostředek k rychlému a efektivnímu odstranění omezení

¹⁴⁷ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 59.

¹⁴⁸ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 1937, Boh. A. 14006/1937.

¹⁴⁹ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 61.

¹⁵⁰ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. 1 As 157/2013.

¹⁵² Zákonem č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

obecného užívání účelové komunikace.¹⁵³ Nelze zapomínat, že veřejné užívání komunikací je primární účel, který by měl být v případě jeho negativního ovlivnění obnoven v co nejkratším časovém období.

V obou případech je lhůta k odstranění omezení poměrně krátká, v rádech jednotek dnů. Při nesplnění povinností plynoucích z rozhodnutí je žádoucí, vzhledem k sledovanému cíli, aby správní úřad bez zbytečného odkladu přistoupil k nucené exekuci.

V případě zjištění závad v technickém stavu komunikace, které bezprostředně ohrožují uživatele pozemní komunikace, je osoba provádějící státní dozor oprávněna nařídít vlastníku komunikace okamžitě zastavení nebo omezení užívání. Následně silniční správní úřad zahájí do dvou dnů příslušné správní řízení (zpravidla řízení o uzavírce účelové komunikace). Ačkoliv vlastník veřejně přístupné účelové komunikace není v režim ZPK povinen udržovat komunikace v dobrém stavu, musí správní úřad zkoumat, zda vzniklý technický stav není důsledkem nezákonné činnosti vlastníka a nejedná se v konkrétním případě o nepovolenou pevnou překážku.

6.4 Právní ochrana

V důsledku střetu soukromoprávních zájmů vlastníků veřejně přístupných účelových komunikací s veřejným právem je v ohrožení především možnost veřejného užívání těchto komunikací.¹⁵⁴ Právní ochranu poskytují především silniční správní úřady, nicméně tato cesta je poměrně problematická a zdlouhavá. Soudní ochranu lze obecně nalézat až v oblasti správního soudnictví.¹⁵⁵ Civilní soudy s ohledem na častý střet soukromého vlastnického práva vlastníka komunikace a veřejného užívání komunikace mohou rozhodovat o naplnění znaků účelové komunikace jako o předběžné otázce, nemohou však meritorně rozhodovat o této čistě veřejnoprávní problematice. Právní praxi i teorii potvrdil Ústavní soud: „*S ohledem na zákonem vymezené kompetence i materiální možnosti jednotlivých orgánů státu by bylo daleko optimálnější, pokud by o naplnění sporných znaků účelové komunikace bylo rozhodováno ve správním řízení.*“¹⁵⁶

Prostředky, kterými lze podle zákona o pozemních komunikacích a podle správního řádu poskytnout uživatelům účelové komunikace právního ochrany ze strany silničního správního úřadu, jsou:

- „- výkon státního dozoru,
- uložení povinnosti rozhodnutím na místě nebo rozhodnutím z moci úřední,
- omezení nebo zastavení užívání účelové komunikace,

¹⁵³ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 393.

¹⁵⁴ LAUDIN, Radek. Spory v jihlavské čtvrti mocných. Majitelka překopala polní cestu. *IDNES.cz* [online]. MAFRA, publikováno 15. 11. 2017 [cit. 20. 4. 2018]. Dostupné z: https://jihlava.idnes.cz/spor-soused-zborna-cesta-prikop-pozemek-jihlava-vysocina-pmy-jihlava-zpravy.aspx?c=A171115_364652_jihlava-zpravy_mv

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007.

¹⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10.

- uložení pokuty za správní delikt,
- nařízení odstranění nepovolené pevné překážky,
- nucený výkon nesplněné povinnosti,
- řízení o určení právního vztahu,
- vyjádření, osvědčení či sdělení, zda účelová komunikace existuje, či nikoli.¹⁵⁷

Dále z důvodu omezeného rozsahu této práce budou rozebrány nejfrekventovanější řízení o odstranění nepovolené pevné překážky a deklaratorní řízení o určení právního vztahu.

6.4.1 Řízení o odstranění pevné překážky

Pod termínem „pevná překážka“ si lze představit jakékoliv omezení, které lze překonat bez použití speciálních technických prostředků či vynaložení lidské síly na odstranění překážky. Nemusí se jednat o překážku, která je pevně spojena se zemí. Z široké plejády překážek, které byly použity, uvedu např. závoru, plot, hromadu sutí, kamení, dřeva, hnoje, zídky, dílčí stavební úpravy, rozorání komunikace. Zákon obsahuje v § 29 odst. 1 ZPK negativní vymezení překážek, tedy překážkou není dopravní značka a zařízení,¹⁵⁸ zábradlí či zrcadla. V zákoně nejsou uvedeny světelné a akustické signály (semafony) a zařízení pro provozní informace, což pravděpodobně nebyl záměr zákonodárce.¹⁵⁹

Překážky lze umisťovat na komunikaci pouze na základě rozhodnutí silničního správního úřadu po projednání s vlastníkem komunikace a se souhlasem příslušného orgánu Policie ČR dle § 29 odst. 2 ZPK, a to za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu.

Pokud nedojde k dobrovolnému odstranění překážky, je v této věci nařízeno její odstranění v řízení na místě nebo je vedeno správní řízení zahájené z moci úřední, případně na základě žádosti kohokoli, kdo s umístěním překážky nesouhlasí, přičemž nemusí prokazovat, že danou komunikaci užívá z nutné komunikační potřeby.¹⁶⁰ V případě, že vlastník komunikace rozporuje skutečnosti, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí se správní úřad vypořádat s její existencí prostřednictvím vyřešení předběžné otázky o charakteru komunikace. Závěr úřadu není součástí výroku rozhodnutí, ale je řádně uveden v odůvodnění.

Touto problematikou se poměrně široce zabývá veřejný ochránce práv. Ačkoliv dříve zastával názor, že pravomoc silničního správního úřadu vést řízení o odstranění pevné překážky dle § 29 odst. 3 ZPK se vztahuje pouze na dálnice,

¹⁵⁷ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 86.

¹⁵⁸ Vyhláška č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění vyhlášky č. 84/2016 Sb.

¹⁵⁹ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích: s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů podle právního stavu k 1. 3. 2018*. 6. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 199.

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007.

silnice a místní komunikace, byl jeho názor Nejvyšším správním soudem překonán.¹⁶¹

Je tedy zřejmé, že silniční správní úřad obecně má pravomoc vést správní řízení, jehož výsledkem může být rozhodnutí o povinnosti odstranit pevné překážky z pozemní komunikace všech kategorií vyjma podkategorie neveřejně přístupných účelových komunikací.¹⁶²

Řízení lze ukončit v zásadě třemi způsoby, přičemž silniční správní úřad musí ve věci vždy vydat formální rozhodnutí, a to i v případě, že zjistí, že dotčená cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Silniční správní úřad rozhodne, že se odstranění nenařizuje (zamítne návrh v případě řízení zahájeného na návrh) v případě, kdy zjistí, že se o nepovolenou překážku nejedná (předmět není překážkou nebo není umístěn na pozemní komunikaci vyjma neveřejně přístupné účelové komunikace)¹⁶³, zastaví řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) SŘ, pokud v průběhu řízení odpadne důvod, pro který řízení bylo zahájeno (např. vlastník překážky ji odstraní dobrovolně) nebo nařídí odstranění překážky.¹⁶⁴

Výrok rozhodnutí silničního správního úřadu musí obsahovat vedle obecných náležitostí i dostatečný popis pevné překážky, a to tak, aby bylo možné překážku odstranit a komunikaci uvést do původního stavu bez jakýchkoliv pochybností. Je vhodné překážku přesně popsat a doplnit výrok o odkazy na fotodokumentaci, která bude součástí správního rozhodnutí, a to i za cenu obsáhlejšího výroku.¹⁶⁵ K dalším náležitostem, které je nutné ve výroku uvést a řádně odůvodnit patří uvedení vlastníka překážky, kterému je ukládána povinnost překážku odstranit, a lhůta, ve které má tak učinit.¹⁶⁶

Je vhodnější vést řízení o odstranění pevné překážky, v rámci něhož bude vyřešena otázka existence účelové komunikace, než vést samostatné řízení o deklaraci účelové komunikace, přičemž až na základě výsledku tohoto řízení bude zahájeno řízení o odstranění pevné překážky. Takový postup nespĺňuje požadavky na rychlou a efektivní státní správu, přičemž omluvou pro tento postup nemůže být ani velké množství účastníků ani personální nevybavenost správního úřadu.¹⁶⁷

Samostatnou otázkou je úloha silničního správního úřadu v případě stavby, která vyžaduje nějakou formu povolení podle stavebního zákona, umístěné na účelové komunikaci. Zde je vhodné nejprve posoudit, zda je stavba na komunikaci umístěna na základě potřebného stavebního povolení, v opačném případě se jedná o tzv. stavbu černou, a její odstranění by měl primárně řešit stavební úřad podle § 129 StavZ, silniční správní úřad v takovém řízení vystupuje pouze jako dotčený

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007.

¹⁶² Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. 3225/2008/VOP.

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, sp. zn. 4 As 12/2010.

¹⁶⁴ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. 3225/2008/VOP.

¹⁶⁵ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 5151/2009/VOP.

¹⁶⁶ ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2015, s. 308.

¹⁶⁷ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 10. 8. 2011, sp. zn. 1565/2011/VOP.

orgán. Pouze v případě, že je to z hlediska dopravní obslužnosti či bezpečnosti provozu nezbytné, měl by silniční správní úřad využít souběžně i svých nástrojů podle ZPK (odstraňování pevných překážek, příp. státní dozor).¹⁶⁸

V případě překážek, které nejsou stavbou, které vyžadují nějakou formu povolení, musí jejich odstranění řešit silniční správní úřad, jelikož řízení na úseku stavebním sleduje jiný cíl a chrání jiný veřejný zájem.¹⁶⁹

V případě již pravomocně povolené stavby je situace obtížnější. Za odstranění pevných překážek na pozemních komunikacích, které mají charakter stavby, zodpovídá v první řadě stavební úřad.¹⁷⁰ Pokud ovšem již není možné stavební povolení s ohledem na běh lhůt zrušit, může o odstranění pevné překážky (stavby) rozhodnout pouze silniční správní úřad ve smyslu § 29 odst. 3 ZPK, a to bez ohledu na to, zda je zde překážka na základě pravomocného nezrušeného územního souhlasu.¹⁷¹

V případě, že vlastník ve lhůtě neodstraní překážku na základě rozhodnutí, je možné přistoupit k výkonu rozhodnutí. Exekuce se provádí podle hlavy IX správního řádu formou tzv. náhradního plnění. Exekuce by po právní moci rozhodnutí měla následovat bez neodůvodněného odkladu.

6.4.2 Řízení o určení právní vztahu (deklaratorní řízení)

Deklaratorní řízení, zda účelová komunikace existuje či nikoliv, přináší do světa živelně vznikajících a zanikajících účelových komunikací určitý prvek jistoty. Veřejně přístupná účelová komunikace vzniká na základě zákona a není k jejímu vzniku nutná žádná správní rozhodnutí. Deklaratorní rozhodnutí dle § 142 odst. 1 SŘ o její existenci či neexistenci je formální písemný podklad, který je závazným východiskem pro případný další spor.

Řízení o určení právního vztahu lze zahájit, na rozdíl od řízení o odstranění pevné překážky, pouze na žádost, nemůže být zahájeno z moci úřední. Žadatel musí vždy splnit podmínku prokázání nezbytnosti takového rozhodnutí pro uplatnění jeho práv, avšak nemusí prokazovat zájem celospolečenský. Dostatečnou podporou takového tvrzení může být například fakt, že majitel sousedního pozemku potřebuje nutně využívat dotčenou komunikaci, jejíž vlastníci s jejím užíváním dlouhodobě nesouhlasí a opakovaně mezi těmito stranami dochází ke konfliktům,¹⁷² přičemž tyto konflikty a neshody nemusí být nutně faktické (postavení pevné překážky), ale i slovní.¹⁷³ Správní úřad ve výroku rozhodnutí uvede, zda účelová komunikace existuje, kde se přesně nachází (na jakých pozemcích, v jaké délce a šířce) kdy vznikla, případně kdy zanikla.

¹⁶⁸ Závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. 1239/2007/VOP.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2014, sp. zn. 6 Aps 8/2013.

¹⁷⁰ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. 568/2014/VOP.

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 1 As 3/2013.

¹⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, sp. zn. 4 As 89/2013.

¹⁷³ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 30 A 2/2011.

Soudy se ve svých rozhodnutích musely vypořádat s překážkou tzv. věci rozhodnuté (*rei administratae*) a stanovit podmínky, při kterých je možné tuto překážku prolomit. V případě existence takového pravomocného rozhodnutí, které zakládá překážku věci rozhodnuté, musí žadatel splnit druhou podmínku, a to podmínku tvrzení a prokázání nových skutečností, které odůvodňují změnu v posouzení právního vztahu.¹⁷⁴ S ohledem na zásadu koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 SŘ, která až na zcela výjimečné situace dopadá na všechny účastníky řízení,¹⁷⁵ se musí jednat o skutečnosti, které nastaly až po vydání předmětného rozhodnutí, případně lze využít mimořádných opravných prostředků (obnova řízení dle § 100 odst. 1 SŘ) v případě významných skutečností, které existovaly již v době vydání předmětného rozhodnutí.

K příkladům, kdy pravomocné rozhodnutí deklarující existenci veřejně přístupné účelové komunikace nemusí tvořit překážku věci rozhodnuté, patří ty, kde je výrok nedostatečný, tedy svým způsobem neslouží právní jistotě vlastníků a uživatelů dotčených komunikací, nebrání případným sporům.¹⁷⁶ Výrok rozsudku musí být dostatečně konkrétní, je nutné uvést, kde je účelová komunikace situována, jakou má šířku a délku, po jakých pozemcích vede,¹⁷⁷ případně doplnit rozhodnutí geometrickým plánem.¹⁷⁸ K odpadnutí překážky věci rozhodnuté může vést i skutečnost, že se v mezičase změnily poměry.¹⁷⁹

Ani rozhodnutí v řízení, ve kterých byla existence účelové komunikace řešena jako předběžná otázka, nezakládají překážku věci rozhodnuté, zejména v případě, že pravomocné rozhodnutí v jiném řízení dostatečně nevystihuje celý obsah a dosah sporného právního vztahu, tedy, že otázka existence komunikace nebyla v jiném řízení dostatečně řešena.¹⁸⁰

V případě, kdy o existenci veřejně přístupné účelové komunikace není pochyb, vlastník komunikace souhlasí s tím, že se jedná o účelovou komunikaci a ani nikdo jiný objektivně nepopírá existenci účelové komunikace, může silniční správní úřad vydat osvědčení podle § 154 SŘ.¹⁸¹ Jedná se, narozdíl od rozhodnutí, o podpůrný podklad, který je typicky vydáván ohledně komunikací ve vlastnictví obce.¹⁸²

¹⁷⁴ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 52 A 67/2012.

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 1 As 114/2012.

¹⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, sp. zn. 1 As 195/2015.

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, sp. zn. 8 As 36/2014 ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. 22 Ca 333/2008.

¹⁷⁸ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2012, sp. zn. 7 As 47/2012.

¹⁷⁹ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 52 A 67/2012.

¹⁸⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2011, sp. zn. 26 Cdo 527/2001.

¹⁸¹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 26. 1. 2010, sp. zn. 59 Ca 68/2009.

¹⁸² KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, s. 101.

7 Vztahy s jinými právními předpisy

7.1 Lesní zákon (LesZ)

Pro analýzu lesních cest je nutné vycházet nejen ze ZPK, ale i z LesZ. ZPK obecně definuje účelové komunikace a jejich obecné užívání. LesZ uvádí pojem lesní cesty zpevněné a nezpevněné v § 3, kde jsou obecně zahrnuty do pozemků určených k plnění funkcí lesa (dále jen „PUPFL“) a prostřednictvím legislativní zkratky v § 2 písm. a) se na ně vztahují ustanovení, která se týkají lesa. Jejich obecné užívání je upraveno v ustanovení § 19, přičemž to je modifikováno § 20, kde jsou taxativně zakázány určité činnosti; pro účely této práce je podstatný zákaz v odst. 1 písm. g) a j), kde je zakázáno do lesa vjíždět a stát s motorovými vozidly nebo jezdit mimo lesní cesty a vyznačení trasy na kole, na koni či na lyžích. LesZ nijak neupravuje kategorizaci lesních cest, jejich vznik a zánik, případně jejich údržbu. Jeho účelem není regulovat podmínky užívání lesních cest, nýbrž obecný režim jejich užívání dle § 19 ZPK pouze omezit, a to za účelem ochrany lesa.¹⁸³

LesZ není ve vztahu k ZPK *lex specialis*, nýbrž tyto dva předpisy obstojí vedle sebe a vzájemně se doplňují. Pokud lesní cesta vykazuje znaky účelové komunikace, řídí se režim lesní cesty režimem účelové komunikace dle ZPK, včetně obecného užívání dle § 19 odst. 1 ZPK.¹⁸⁴ Tento závěr podporuje i ustanovení § 7 odst. 1 ZPK, kde je výslovně uvedeno, že účelové komunikace slouží i k obhospodařování lesních pozemků.

Novelizací z července 2011¹⁸⁵ byla do ZPK doplněna výslovná úprava vztahu ZPK k LesZ a zákonu o ochraně přírody krajiny,¹⁸⁶ která napomohla k respektování lesního zákona a větší ochraně lesa. Dle důvodové zprávy byl v některých případech zpochybňován zákaz jezdit a stát s motorovými vozidly v lesích¹⁸⁷ s odkazem na možnost obecného užívání účelových komunikací dle § 19 ZPK. S tímto postupem si nedokázaly řádně a jednotně vypořádat správní orgány, což způsobovalo nárůst těchto přestupků (např. provozovateli čtyřkolek) s vědomím jejich beztrestnosti.¹⁸⁸

LesZ ve svém důsledku doplňuje obecnou úpravu lesních cest v ZPK a adaptuje ji s ohledem na ochranu lesů. Pokud lesní cesta naplní znaky veřejně přístupné účelové komunikace, jedná se o specifický typ veřejně přístupné účelové komunikace.

¹⁸³ MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 95.

¹⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2006, sp. zn. 33 Odo 449/2005.

¹⁸⁵ Zákon č. 152/2011 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁸⁶ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁷ Podle § 20 odst. 1 písm. g) LesZ

¹⁸⁸ Vládní návrh č. 135/0 ze dne 29. 9. 2010 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Jsou však všechny lesní cesty veřejně přístupnými účelovými komunikacemi ve smyslu ZPK? První znak patrné a stálé cesty splní zpevněné lesní cesty, spory mohou vznikat u cest nezpevněných, které je nutné posuzovat individuálně. U nezpevněných cest je mnohem vyšší pravděpodobnost, že pokojně vyjdou z užívání a živelně zaniknou. Živelný vznik lesní cesty je zásadně ovlivněn zákazy v § 20 LesZ. Nelze uvažovat o vzniku v terénu patrné komunikace v lesním porostu například vyježděním čtyřkolkami, jelikož takový vznik by byl protiprávní. Druhý znak spojnice nemovitostí by měla splňovat většina cest, jelikož lesní cesty byly povětšinou systematicky budovány k propojení jednotlivých lesních pozemků a jejich obhospodařování.¹⁸⁹

Vyjádření nesouhlasu se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace může být poměrně problematické, především s ohledem na ustanovení § 19 LesZ, který umožňuje obecné užívání lesa. Například oplocení z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa je výslovně zakázáno v § 32 odst. 7 LesZ. Valná část lesních cest je užívána od nepaměti, tedy vyslovení nesouhlasu s jejich užíváním je nemožné. Čtvrtý definiční znak nutné komunikační potřeby nesplní cesty, které vznikly jako zkratky či neschválené objížd'ky.

K užívání lesních cest se vyjadřoval veřejný ochránce práv. Ve své zprávě o šetření se nejprve vypořádal s tím, zda jsou všechny lesní cesty PUPFL podle § 3 odst. 1 písm. b) LesZ¹⁹⁰, a tedy zároveň i lesem ve smyslu § 2 písm. a) LesZ, resp. jestli se výjimka v § 3 odst. 1 písm. b) vztahuje i na lesní cesty. Tento závěr je rozhodný pro další řešení situace, zda existují cesty, pro které neplatí zákonný zákaz vjezdu do lesa motorovými vozidly dle ustanovení § 20 odst. 1 písm. g) LesZ.

Veřejný ochránce práv zastává názor, že cílem výjimky je mimo jiné i zabezpečení dopravní obslužnosti lesních samot po zpevněných lesních cestách. Proto lesní cesty, které slouží k napojení lesních samot, nejsou PUPFL a nevztahuje se na ně zákaz vjezdu motorových vozidel. Uživatel takových cest není povinen obstarat si výjimku ze zákazu vjezdu motorových vozidel do lesa ve smyslu § 20 odst. 4 LesZ. Výjimky lze udělovat pouze v případech ostatních lesních cest, ovšem bezplatně.¹⁹¹

ZPK umožňuje omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, resp. lesní cestu v režimu § 7 odst. 1. Vlastník komunikace nemůže zpoplatňovat vydávání výjimek z tohoto omezení, což byl například běžný postup většinového vlastníka lesů, tj. Lesů ČR, který byl upraven interním předpisem na celém území ČR. Na základě svých předchozích závěrů označil veřejný ochránce práv i tento postup za protiprávní.¹⁹²

¹⁸⁹ MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, s. 98.

¹⁹⁰ „PUPFL jsou zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace (hole), s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací, a lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství (dále jen "jiné pozemky")...“

¹⁹¹ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 12. 8. 2013, sp. zn. 512/2013/VOP.

¹⁹² Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 17. 6. 2008, sp. zn. 5076/2007/VOP.

7.2 Zákon o provozu na pozemních komunikacích

S pojmem účelové komunikace se lze často setkat i v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, (dále jako zákon o silničním provozu). Ačkoliv mnohdy není v terénu na první pohled zřejmá kategorie předmětné pozemní komunikace, má jejich zařazení značné dopady na pravidla silničního provozu. S tímto zákonem souvisí řada prováděcích předpisů, např. vyhláška č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích nebo vyhláška č. 82/2012 Sb., o provádění kontrol technického stavu vozidel a jízdních souprav v provozu na pozemních komunikacích (vyhláška o technických silničních kontrolách).

Provoz na pozemních komunikacích byl až do konce roku 2000 upraven pouze podzákonnými předpisy,¹⁹³ až v roce 1997 upravoval pouze část této problematiky zákon č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Zastaralá právní úprava nesplňovala ústavní požadavky a předpisy Evropské unie.¹⁹⁴ Ačkoliv současná právní úprava čítá ke dni 1. 7. 2018 už 46 novelizací, ustanovení týkající se účelových komunikací zůstala zachována bez zásadnějších změn.

Problémy v reálném provozu činí především rozlišení účelové komunikace a místní komunikace a případně místa ležícího mimo pozemní komunikaci. Dle § 2 písm. w) se za křižovatku nepovažuje vyústění účelové pozemní komunikace na jinou pozemní komunikaci. Rozlišení kategorií komunikací má přímý vliv na pravidla dávání přednosti v jízdě ve smyslu § 22¹⁹⁵ a § 23 odst. 1¹⁹⁶ zákona o provozu na pozemních komunikacích. Zatímco při vjíždění na pozemní komunikaci z místa ležícího mimo pozemní komunikaci nebo z účelové komunikace musí řidič dát přednost v podstatě všem, při příjezdu na křižovatku po místní komunikaci se řidič musí řídit dopravním značením nebo se řídit pravidlem pravé ruky.

Nebezpečí spočívá v tom, že účastník provozu není mnohdy schopen rozlišit, o jakou kategorii pozemní komunikace se jedná, jelikož to z technického stavu

¹⁹³ Především vládní nařízení č. 54/1953 Sb., o provozu na silnicích.

¹⁹⁴ Vládní návrh č. 477/0 ze dne 22. 12. 1999 na vydání zákona o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů.

¹⁹⁵ § 22 odst. 1: „Řidič přijíždějící na křižovatku po vedlejší pozemní komunikaci označené dopravní značkou „Dej přednost v jízdě!“ nebo „Stůj, dej přednost v jízdě!“ musí dát přednost v jízdě vozidlům nebo jezdcům na zvířatech přijíždějícím po hlavní pozemní komunikaci nebo organizované skupině chodců nebo průvodcům hnaných zvířat se zvířaty přicházejícím po hlavní pozemní komunikaci.“

Odst. 2: „Nevyplývá-li přednost v jízdě z ustanovení odstavce 1, musí dát řidič přednost v jízdě vozidlům nebo jezdcům na zvířatech přijíždějícím zprava nebo organizované skupině chodců nebo průvodcům hnaných zvířat se zvířaty přicházejícím zprava.“

¹⁹⁶ § 23 odst. 1: „Při vjíždění z místa ležícího mimo pozemní komunikaci na pozemní komunikaci musí dát řidič přednost v jízdě vozidlům nebo jezdcům na zvířatech jedoucím po pozemní komunikaci nebo organizovanému útvaru chodců nebo průvodcům hnaných zvířat se zvířaty jdoucím po pozemní komunikaci. To platí i při vjíždění z účelové pozemní komunikace nebo ze stezky pro cyklisty nebo z obytné nebo pěší zóny na jinou pozemní komunikaci.“

obou cest nemusí být na první pohled evidentní. Ačkoliv vyhláška č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, předpokládá, že místo vyústění účelové komunikace může být osazeno dopravním značením, z úpravy nevyplývá povinnost označit tímto způsobem všechna vyústění, což nelze po vlastníku či správci komunikace ani spravedlivě požadovat. Nicméně se v poslední době začaly červené směrové sloupky (viz Příloha B),¹⁹⁷ které značí vyústění účelové komunikace na pozemní komunikaci, objevovat ve větším množství.¹⁹⁸

Důsledky nesprávného posouzení výše uvedené situace mohou být fatální, s přesahy až do trestního práva.¹⁹⁹ Nejvyšší soud zrušil trest řidiče za přečin ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 148 odst. 1 TZ, jelikož soudy nižších instancí nesprávně posoudily charakter komunikace, ze které řidička vjížděla na hlavní silnici. „V případě, že komunikace, po které obviněná jakožto řidička přijela ke křižovatce s hlavní silnicí, je vedena jako místní komunikace, bylo při chybějícím dopravním značením její povinností dát přednost v jízdě pouze vozidlům přijíždějícím zprava. Pokud vozidlo poškozených v daném případě přijíždělo zleva a došlo k dopravní nehodě, nepřichází v úvahu posoudit skutek jako přečin ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 148 odst. 1 TZ, neboť obviněná svým jednáním evidentně neporušila žádnou důležitou povinnost uloženou jí podle zákona.“²⁰⁰

Charakter napojené pozemní komunikace má vliv i na případné ukončení platnosti dopravní značky ve smyslu § 3 odst. 3 vyhlášky č. 294/2015 Sb.,²⁰¹ kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, kdy vyústění účelové komunikace nemá vliv na platnost dopravní značky.²⁰²

Pokutám za rychlost se mnozí řidiči snažili vyhnout s odkazem na § 2 písm. cc) zákona o provozu na pozemních komunikacích, podle něhož se na účelových komunikacích neosazují značky, jimiž je jinak na pozemních komunikacích označen začátek a konec obce. Tyto snahy o ryze gramatický výklad, na základě něhož by řidič nebyl povinen dodržovat maximální povolenou rychlost v obci 50 km/h, pokud by neprojel kolem značky informující o začátku obce, zarazil Nejvyšší správní soud. I bez dopravní značky, která označuje začátek obce, musí řidič poznat, že projíždí obcí a dodržovat maximální povolenou rychlost v obci.²⁰³

¹⁹⁷ Příloha č. 10 vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění vyhlášky č. 84/2016 Sb.

¹⁹⁸ TŘEČEK, Čeněk. Lidé neznají dopravní značky, ignorují i přednost zprava, říká odborník. *ID-NES.cz* [online]. MAFRA, publikováno 28. 3. 2016 [cit. 18. 6. 2018]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/rozhovor-seidl-dopravni-znacen-dor-domaci.aspx?c=A160301_114756_krimi_cen

¹⁹⁹ Zejména usmrcení z nedbalosti ve smyslu § 143 odst. 3 TZ a ublížení na zdraví z nedbalosti ve smyslu § 147 odst. 3 a § 148 odst. 2 TZ.

²⁰⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2014, sp. zn. 4 Tdo 1024/2014.

²⁰¹ Zákaz, omezení nebo příkaz je ukončen nejbližší křižovatkou nebo příslušnou dopravní značkou.

²⁰² Např. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 17 A 11/2014.

²⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 1 As 183/2012.

Na veřejně přístupné účelové komunikace dopadá rovněž dikce místní a přechodné úpravy provozu v intencích § 77 zákona o silničním provozu, přičemž toto stanovuje obecní úřad obce s rozšířenou působností. Předmětné ustanovení prošlo poměrně zásadní novelizací k 31. 12. 2015.²⁰⁴ Především bylo připojeno ustanovení § 77a, které upravuje místní a přechodné úpravy provozu pouze na veřejně nepřístupných účelových komunikacích. V § 77 je upraven konkrétní procesní postup při stanovování místní a přechodné úpravy provozu na komunikacích, zakotvuje povinnost projednání návrhu s dotčenými orgány, posiluje pozici Policie ČR. Na veřejně přístupné účelové komunikaci může příslušný správní orgán stanovit místní nebo přechodnou úpravu opatřením obecné povahy obecně pouze na návrh nebo se souhlasem jejího vlastníka, nicméně toto neplatí, je-li toto stanoveno prostřednictvím opatření obecné povahy.²⁰⁵ Dříve místní a přechodnou úpravu provozu na veřejně přístupné účelové komunikace upravoval sám vlastník se souhlasem obecního úřadu s rozšířenou působností a se stanoviskem Policie ČR.

Tato úprava je reakcí na závěr Nejvyššího správního soudu,²⁰⁶ ten uvedl, že „stanovení dopravního značení představuje typicky snad až „učebnicový“ příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí.“ Ústavní soud zkritizoval postup obcí, které i po novele zákona o provozu na pozemních komunikacích upravovaly přístup na veřejně přístupné účelové komunikace za účelem ochrany svého majetku prostřednictvím obecně závazné vyhlášky (v samostatné působnosti), a nikoliv prostřednictvím příslušného silničního správního úřadu (v přenesené působnosti). Tento postup kritizoval i veřejný ochránce práv. V takovém případě obec překračuje pravomoci dané jí zákonem, byť jsou předmětné komunikace v jejím vlastnictví, neboť podle § 7 odst. 1 ZPK může veřejný přístup na účelovou komunikaci na žádost vlastníka a po projednání s Policií ČR upravit nebo omezit pouze příslušný silniční správní úřad.²⁰⁷

²⁰⁴ Zákonem č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁰⁵ HIREŠ, Ladislav. Přijatá novela zákona o pozemních komunikacích. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2016, č. 1, s. 55-60.

²⁰⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008.

²⁰⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16.

8 Závěr

Bylo by pošetilé domnívat se, že problémy spojené s vlastnictvím a užíváním veřejně přístupných účelových komunikací vyřeší dokonalá právní úprava a správní a soudní praxe bez pochybností. Samozřejmě jsou předpokladem vyšší míry právní ochrany veřejně přístupných účelových komunikací, ale daný problém nemohou vyřešit samy o sobě.

Právní úprava, rozhodovací praxe silničních správních úřadů a soudů se pod dohledem odborné veřejnosti vyvinula do podoby, ve které nabízí odpověď na většinu problémů. Ačkoliv ještě některé problémy nebyly soudy řešeny, případně existují v jejich rozhodování rozpory, v práci byly řešeny i tyto problémy, přičemž jsem vycházela s obecných principů vyplývajících z legislativy a judikatury a podrobila jsem je diskuzi se závěry veřejného ochránce práv a odborné veřejnosti. Ačkoliv tato práce nemůže být příručkou pro silniční správní úřady, přičemž takové ambice ani neměla, nabízí ucelený výklad nejzásadnějších problémů a specifík veřejně přístupných účelových komunikací v kontextu nejnovější judikatury Nejvyššího správního soudu.

Ačkoliv je v práci řešen důsledek kolize práva soukromého (vlastnická práva k pozemku) s právem veřejným (obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace), neřeší, a ani nemůže řešit, samotnou podstatu problému. Arogance, sobeckost, nepřejícnost, neúcta k jiným lidem, lhostejnost, pomstychtivost jsou často ty pravé důvody, proč spory vznikají. Tyto problémy ovšem nevyřeší sebelepší právní úprava, ale toliko pouze změna ve společnosti. Současná doba spíše nahrává důsledné ochraně svých práv za každou cenu bez ohledu na veřejný zájem. Není vhodné na tomto místě posuzovat, zda je takový postoj správný či nikoliv, nicméně ve svém důsledku musí být správní úřady při rozhodování důsledné, jelikož jejich činnost je pod drobnohledem veřejnosti.

Ze silničních správních úřadů opadl strach, který pramenil z odborné nevybavenosti. Aparáty obcí s rozšířenou působností mají lepší povědomí o tom, jaké jsou limity státní moci a mnohdy mají i v reálném světě větší odstup od předmětu sporu na rozdíl od nejmenších obcí, kde „každý zná každého“. V práci jsem vymezila možnosti ochrany prostřednictvím dvou nejfrekventovanějších řízení. Ačkoliv jsou možnosti ochrany účelových komunikací mnohem širší, uvedené možnosti ochrany jsou nejzásadnější a nejlépe představitelné.

Stále typickým pochybením správních úřadů nejen v problematice veřejně přístupných účelových komunikací je nečinnost, nepřiměřené průtahy a délka správního řízení. Silniční správní úřady by si měly uvědomit, že i nepřiměřeně dlouhé správní řízení může způsobit nemajetkovou újmu, za kterou účastníkům náleží přiměřené zadostiučinění v penězích.²⁰⁸ Veřejná správa by měla vykonávat svoje povinnosti řádně, rychle a efektivně, nehrozí jí totiž „pouze“ ztráta důvěry, ale i zbytečně vynaložené finance na náhrady škod. To, že silniční správní úřady

²⁰⁸ Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 3. 9. 2013, sp. zn. 3125/2013/VOP.

nefungují řádně, potvrzuje i fakt, že se na veřejného ochránce práv při řešení problémů s cestami každoročně obrací více než 100 lidí.²⁰⁹

S ohledem na skutečnost, že stále nefunguje CEPK, nelze ani odhadovat, u kolika komunikací nejsou dořešeny související právní vztahy. Možná i z tohoto důvodu nebyl na zákonodárce vyvinut dostatečný tlak, který by je motivoval k zákonnému zakotvení nástrojů, kterými by místní samosprávy mohly uvádět reálný stav do souladu s právní úpravou. Nefungující CEPK by mohly nahradit pasporty komunikací, které by vedly obce povinně elektronicky, zveřejňovaly by je na webu a zahrnuly do nich povinně i veřejně přístupné účelové komunikace ve svém vlastnictví. S ohledem na skutečnost, že pořízení pasportu je finančně náročné, motivací by mohly být dotační programy ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, které by nově byly podmíněny existencí této formy elektronického pasportu namísto stávajících možných papírových.

Ačkoliv se politický zájem soustředí spíše na urychlení výstavby dálnic a dalších důležitých komunikací vyšší kategorie, ZPK stále postrádá zakotvení mechanismů, které by na obecní úrovni umožnily v režimu ZPK výkup či zřízení věcných břemen účelových komunikací, které mají místní dopravní význam.

Při střetu soukromého a veřejného práva je třeba vždy vnímat v širším právním kontextu. Zatímco laická veřejnost uživatelů pozemních komunikací směřuje k jedinému cíli, a to nerušené možnosti dopravního spojení, v odborné rovině je nutné vždy rozlišovat, na základě jakých právních titulů je tento dopravní účel uskutečňován. Na straně jedné je to veřejné užívání pozemních komunikací, které je veřejnoprávním institutem, na straně druhé jsou to věcná břemena a závazkové vztahy ze sféry práva soukromého. Směšování těchto nástrojů může mít z pozice ochrany sledovaného cíle fatální důsledky. Zatímco vlastník dotčeného pozemku, na kterém je veřejně účelová pozemní komunikace, se může úspěšně bránit jejímu užívání u civilních soudů, uživatelé komunikací musí pečlivě volit, zda své dopravní zájmy budou opírat o právo soukromé či veřejné.

V souvislosti s tímto střetem musí mít všichni účastníci sporů na paměti, že i když dojde k zániku jimi využívané veřejně přístupné účelové komunikace, znamená to automaticky zánik jakékoliv možnosti obhospodařovat svoje nemovitosti. Soukromé právo umožňuje zřízení nezbytné cesty (samozřejmě za náhradu), veřejné právo nabízí možnost vyvlastnění pozemku k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup nebo příjezd k nemovitosti. Právní úprava nabízí řadu možností, jak chránit své zájmy, stačí jen zvolit tu správnou. Vzhledem k tomu, že cílem této práce nebylo hodnotit tyto alternativy veřejně přístupné účelové komunikace, vznikl zde prostor pro práci, která by komplexně zpracovala všechny právní možnosti přístupu k nemovitostem.

²⁰⁹ Tiskové zprávy 2018: Protiprávní jednání silničního správního úřadu v Novém Jičíně. *Ochrance.cz* [online]. Veřejný ochránce práv, publikováno 25. 4. 2018 [cit. 10. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/protipravni-jednani-silnicniho-spravniho-uradu-v-novem-jicine/>

Použité zdroje

Monografie

1. ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel, TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 528 s. ISBN 978-80-7478-652-5.
2. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-807-4006-241.
3. KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2. vyd. Praha: Leges, 2015, 144 s. ISBN 978-80-7502-093-2.
4. KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích: s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů podle právního stavu k 1. 3. 2016*. 5. vyd. Praha: Leges, 2018, 445 s. ISBN 978-80-7502-123-6.
5. KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích: s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů podle právního stavu k 1. 3. 2018*. 6. vyd. Praha: Leges, 2018, 464 s. ISBN 978-80-7502-267-7.
6. MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. 1. vyd. Praha: Leges, 2016, 128 s. ISBN 978-80-7502-129-8.
7. MOTEJL, Otakar, et al. *Veřejné cesty: místní a účelové pozemní komunikace*. 1. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2007, 98 s. ISBN 978-80-254-0663-2.
8. ONDRUŠKA, Jiří. *Vliv dopravně technického stavu silnice I. třídy č. 3 v rámci okresu Český Krumlov na předcházení mimořádných událostí v silničním provozu*. České Budějovice, 2014, 115 s. Diplomová práce. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Zdravotně sociální fakulta. Dostupné z: https://theses.cz/id/idmwbx/DP_-_Ondruka_CNP-2014.pdf
9. VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar, ČERNÍN, Karel, et al. *Veřejné cesty: místní a účelové pozemní komunikace*. 2. vyd. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, 135 s. ISBN 978-80-7357-682-0.
10. VETEŠNÍK, Pavel, JEMELKA, Luboš, POTĚŠIL, Lukáš, et al. *Dopravní právo*. Praha: C. H. Beck, 2016, 816 s. ISBN 978-80-7400-409-4.

Články

1. MÁCHA, Aleš. Věnovací akty. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2017, roč. L, č. 3, s. 132-153. ISSN 0139-6005. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

2. HIREŠ, Ladislav. Přijatá novela zákona o pozemních komunikacích. *Stavební právo: Bulletin*. Praha: Česká společnost pro stavební právo, 2016, č. 1, s. 55-60. ISSN 1211-6383. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

Judikatura

1. Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
2. Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
3. Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
4. Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
5. Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
6. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 1931, sp. zn. 14531/29, Boh. A. 9162/1931. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
7. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 1932, sp. zn. Boh. A 10017/1932. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
8. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 1932, sp. zn. 14984/32, Boh. A 10130/1932. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
9. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 1936, sp. zn. 13553/36, Boh. A. 12443/1936. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
10. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 1937, sp. zn. 3742/35, Boh. A. 14006/1937. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
11. Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 1941, sp. zn. 2381/39, Boh. A. 701/1941. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 5 As 20/2003. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

13. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2005, sp. zn. 4 Ao 1/2009. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
14. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
15. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2008, sp. zn. 6 As 11/2007. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
16. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, sp. zn. 2 Ao 3/2008. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
17. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. 5 As 62/2008. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 As 27/2009. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 1 As 76/2009. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, sp. zn. 4 As 12/2010. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2010, sp. zn. 2 As 49/2010. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011. sp. zn. 5 As 36/2010. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2011, sp. zn. 9 As 55/2011. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, sp. zn. 1 As 32/2012. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 1 As 114/2012. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 1 As 183/2012. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 1 As 3/2013. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013, sp. zn. 4 As 89/2013. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, sp. zn. 1 As 63/2013. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. 1 As 157/2013. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2014, sp. zn. 6 Aps 8/2013. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
32. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, sp. zn. 10 As 41/2014. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
33. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, sp. zn. 8 As 36/2014. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
34. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2015, sp. zn. 1 As 195/2015. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
35. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, sp. zn. 7 As 280/2015. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. 3 As 18/2016. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
38. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, sp. zn. 2 As 282/2016. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. 2 As 337/2016. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2017, sp. zn. 1 As 213/2017. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

41. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2012, sp. zn. 7 As 47/2012. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
42. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. 9 As 15/2012. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
43. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
44. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 1998, sp. zn. 3 Cdon 1305/96. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
45. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
46. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 595/2001. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
47. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
48. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
49. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
50. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
51. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2006, sp. zn. 33 Odo 449/2005. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
52. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. 25 Cdo 65/2005. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
53. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

54. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
55. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 657/2006. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
56. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3797/2007. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
57. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
58. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. 22 Cdo 3158/2009. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
59. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
60. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 6. 2015, sp. zn. 22 Cdo 3277/2014. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
61. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2017, sp. zn. 22 Cdo 1489/2016. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
62. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2167/2005. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
63. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 22 Cdo 3532/2006. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
64. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 11. 2011, sp. zn. 26 Cdo 527/2001. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
65. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2014, sp. zn. 4 Tdo 1024/2014. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
66. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 11. 2007, sp. zn. 21 Co 472/2007. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

67. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 3. 2009, sp. zn. 22 Ca 333/2008. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
68. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 26. 1. 2010, sp. zn. 59 Ca 68/2009. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
69. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. 30 A 2/2011. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
70. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2012, sp. zn. 9 Ca 6/2009. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
71. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. 31 A 27/2012. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
72. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice ze dne 10. 4. 2013, sp. zn. 52 A 67/2012. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
73. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 17 A 11/2014. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
74. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, sp. zn. 48 A 7/2015. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

Zprávy a doporučení Veřejného ochránce práv

1. Doporučení ke změně předpisů Veřejného ochránce práv ze dne 8. 8. 2011, sp. zn. 7/2010/SZD. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2566>
2. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 17. 6. 2008, sp. zn. 5076/2007/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1654>
3. Závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. 1239/2007/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1662>
4. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 14. 8. 2008, sp. zn. 3225/2008/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1716>
5. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 4. 5. 2009, sp. zn. 6253/2008/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1658>
6. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 5594/2009/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1696>

7. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 5151/2009/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1714>
8. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 10. 8. 2011, sp. zn. 1565/2011/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/852>
9. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1648>
10. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 30. 11. 2012, sp. zn. 3302/2012/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1414>
11. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 12. 8. 2013, sp. zn. 512/2013/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1642>
12. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 3. 9. 2013, sp. zn. 3125/2013/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1692>
13. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. 568/2014/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1054>
14. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 9. 2. 2015, sp. zn. 139/2014/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2602>
15. Zpráva o šetření Veřejného ochránce práv ze dne 25. 6. 2015, sp. zn. 1762/2015/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3064>
16. Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. 11. 2016 sp. zn. 3437/2016/VOP. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4556>

Internetové zdroje

1. BOŘÍKOVÁ, Hana. Ta země pod silnicí je moje. *Euro.cz* [online]. Mladá Fronta, publikováno 8. 12. 2011 [cit. 15. 3. 2018]. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/ta-zeme-pod-silnici-je-moje-779397>
2. LAUDIN, Radek. Spory v jihlavské čtvrti mocných. Majitelka překopala polní cestu. *IDNES.cz* [online]. MAFRA, publikováno 15. 11. 2017 [cit. 20. 4. 2018]. Dostupné z: https://jihlava.idnes.cz/spor-soused-zborna-cesta-prikop-pozemek-jihlava-vysocina-pmy-/jihlava-zpravy.aspx?c=A171115_364652_jihlava-zpravy_mv
3. MÁCHA, Aleš. Právní vztahy mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem pozemní komunikace. *Bulletin-advokacie.cz* [online]. Česká advokátní komora, publikováno 25. 7. 2016 [cit. 20. 3. 2018]. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/pravni-vztahy-mezi-vlastnikem-pozemku-a-vlastnikem-pozemni-komunikace?browser=mobi>
4. TŘEČEK, Čeněk. Lidé neznají dopravní značky, ignorují i přednost zprava, říká odborník. *IDNES.cz* [online]. MAFRA, publikováno 28. 3. 2016 [cit. 18. 6. 2018]. Dostupné z: https://zpravy.idnes.cz/rozhovor-seidl-dopravni-znaceni-dor-/domaci.aspx?c=A160301_114756_krimi_cen

5. Při parkování u obchodních domů řidiči "kašlou" na dopravní předpisy i slušnost. *Centrumnews.cz* [online]. CENTRUM MEDIA, publikováno 3. 11. 2013 [cit. 10. 6. 2018]. Dostupné z: <http://www.centrumnews.cz/zpravodajstvi/brno/pri-parkovani-u-obchodnich-domu-ridici-kaslou-na-dopravni-predpisy-i-slusnost>
6. Tiskové zprávy 2018: Protiprávní jednání silničního správního úřadu v Novém Jičíně. *Ochrance.cz* [online]. Veřejný ochránce práv, publikováno 25. 4. 2018 [cit. 10. 6. 2018]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/protipravni-jednani-silnicniho-spravniho-uradu-v-novem-jicine/>

Právní předpisy

Zákony

1. Zákon č. 135/1961 Sb., zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
2. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
3. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
4. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
5. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
6. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
7. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
8. Zákon č. 168/1999 Sb., pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

9. Zákon. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
10. Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
11. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
12. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
13. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
14. Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

Podzákoné předpisy

1. Vyhláška federálního ministerstva dopravy a spojů č. 136/1961 Sb., kterou se provádí zákon č. 135/1961 Sb. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
2. Vyhláška ministerstva dopravy č. 35/1984 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon). Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
3. Vyhláška č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění vyhlášky č. 84/2016 Sb. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

Důvodové zprávy

1. Vládní návrh č. 477/0 ze dne 22. 12. 1999 na vydání zákona o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.
2. Vládní návrh č. 135/0 ze dne 29. 9. 2010 na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting.

Příloha A Působnost silničních správních úřadů

Správní orgán	Do 30. 12. 2015	Od 31. 12. 2015
Obecní úřad s rozšířenou působností	Silnice II. a III. třídy	Silnice II. a III. třídy Veřejně přístupné účelové komunikace
Obecní úřad	Místní komunikace Veřejně přístupné účelové komunikace	Místní komunikace

Příloha B Dopravní značení veřejně přístupné účelové komunikace



Směrový sloupek Z 11c a Z 11d dle přílohy č. 10 vyhlášky č. 294/2015 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích, ve znění vyhlášky č. 84/2016 Sb.