10. 12. 2024

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Je nutný souhlas vlastníka s užíváním veřejné cesty - účelové komunikace?

V současné době se mnoho cest využívaných veřejností, přesněji účelových komunikacích nachází na pozemcích vlastníků, kteří nemusí mít vždy právní zájem na zachování cesty. Tento článek se zabývá tím, kdy a do jaké míry je nutný jejich souhlas se vznikem a užíváním účelové komunikace, respektive s jejím veřejným užíváním. Článek je tedy zaměřen na jeden z nejrozšířenějších typů komunikace vedoucí před Váš dům. Samozřejmě existují i další typy komunikací (tedy místní komunikace, silnice a dálnice) na ně ale tento článek není zaměřen, zejména protože (často) postrádají aspekt nutného souhlasu vlastníka.

Obecně k účelovým komunikacím a jejich znakům

Základ právní úpravy je stanoven zákonem o pozemních komunikacích. U účelových komunikací však na rozdíl od jiných typů (veřejných) komunikací zákon umožňuje, aby byly vlastněny také fyzickými či právnickými osobami a byly tak v soukromých rukou.[1] Tato vlastnost má pak za důsledek skutečnost, že úprava účelových komunikací je komplexní a dochází zde k průniku (a bohužel také často ke kolizi) práva veřejného a soukromého.

Účelová komunikace je vymezena jako pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Ze zákonné definice je zřejmé, že se bude jednat o komunikaci lokálního charakteru se spíše nižším dopravním významem než například místní komunikace. Nepochybně tak účelovými komunikacemi budou zejména lesní či polní cesty, ale i cesty v chatových oblastech či některé (méně významné) komunikace v obcích. Často právě ale i tyto komunikace mohou řešit lokální a finální obslužnost domu / stavby a být zásadní spojkou mezi silnicemi a pozemkem, na kterým stojí stavba.

Dalším specifikem účelových komunikací je již jejich samotný vznik. Oproti jiným druhům pozemních komunikací (místní komunikace, silnice či dálnice), kde o jejich zařazení do jednotlivých kategorií či o jejich případné změně vždy rozhoduje příslušný správní úřad, u účelové komunikace postačí, aby naplnila znaky uvedené v zákoně (resp. dovozené judikaturou), a to nehledě na to, zda o charakteru pozemní komunikace bylo vydáno správní rozhodnutí či nikoliv.[2]

Proto, aby mohla být komunikace označena za účelovou je třeba splnit čtyři znaky, které jsou *(i) existence dopravní cesty, (ii) splnění zákonného účelu, (iii)* ***udělení souhlasu vlastníka****, (iv) existence nutné komunikační potřeby*. Tyto znaky pak musí být splněny současně, a to k datu posuzování charakteru komunikace.

Souhlas vlastníka

V praxi je jistě problémovým znakem právě souhlas vlastníka účelové komunikace. Tento znak přitom zákon výslovně neuvádí a byl dovozen až judikaturní praxí (stejně jako podmínka *existence nutné komunikační potřeby*), a to s ohledem na LZPS.[3]

Úvodem je k tomuto znaku třeba uvést, že se nevyžaduje, aby vlastník udělil souhlas výslovně (tedy ústně, písemně, nebo jiným jednoznačným a na první pohled zřetelným způsobem). Souhlas tak lze udělit i konkludentně, a to především tím, že vlastník obecné užívání mlčky toleruje, resp. mu nijak nebrání (zřízením značky o zákazu vstupu, oplocením či jiným vhodným způsobem). Vlastník účelové komunikace ovšem často nebude mít důvod či zájem na tom, aby účelovou komunikaci, která se nachází v jeho vlastnictví, užívali i třetí osoby. V souvislosti s touto problematikou tak judikatura vytvořila podmínku tzv. kvalifikovaném nesouhlasu. Tedy pakliže lze z jednání vlastníka účelové komunikace dovodit, že kvalifikovaně nesouhlasil s užíváním jeho komunikace třetími osobami, nebude podmínka souhlasu splněna a účelová komunikace nevznikne.

O kvalifikovaném nesouhlasu vlastníka komunikace lze hovořit pouze v těch případech, kde vlastník nesouhlas projevil aktivním jednáním.[4] Co lze považovat za aktivní jednání nelze paušálně konstatovat. Přesný návod zde neposkytuje ani judikatura či odborná literatura, a musí se tak vždy posuzovat podle konkrétních okolností daného případu. Mělo by se však jednat o nesouhlas, který bude očividný a zřetelný předmětným uživatelům příslušné komunikace.[5] Jinými slovy bude nutné, aby byl nesouhlas veřejný a uživatelům zcela jasně seznatelný a zřejmý. Za typický příklad tak lze považovat například notifikování těchto uživatelů písemnou cestou či instalování informativní tabule na začátek cesty například ve spojení s nějakou formou oplocení.

Naopak skutečnost, že vlastník pozemku upravil právo cesty a jízdy s jednotlivými uživateli formou věcného břemene, bude spíše vypovídat o tom, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace neurčitým okruhem třetích osob.[6] Konkludentní souhlas s veřejným užíváním komunikace dále zpravidla nebude možné dovodit pouze z toho, že vlastník účelovou komunikaci neoplotil nebo ji neoznačil jako soukromý pozemek se zákazem vstupu,[7] a to především v situaci, kdy k takovému kroku neměl žádného důvodu (komunikace dosud nebyla užívána třetími osobami, resp. o takovém užívání nevěděl). V tomto smyslu je také důležité zjišťovat, od jakého momentu je třeba kvalifikovaný nesouhlas posuzovat, resp. po jakou dobu je třeba veřejné užívání strpět, aby došlo ke splnění příslušné podmínky (souhlasu vlastníka).

Otázkou splnění podmínky kvalifikovaného nesouhlasu je třeba se zabývat nikoliv od samého momentu, kdy faktické užívání veřejností počalo, ale teprve od momentu, kdy se vlastník o tomto užívání dozvěděl.[8] Takový moment může být značně odlišný a bude tak záležet i na tom, kde se cesta nachází, jak často je vlastníkem užívána a podobně. Doba, po kterou je třeba užívání cesty strpět, aby došlo k jejímu věnování do veřejného užívání, se tak bude posuzovat spíše v delším časové rozhraní (není vyloučeno, aby byla taková doba počítána na roky).[9]

Co je však důležité, že jednou udělený souhlas s obecným užíváním (byť konkludentně) zřejmě již nelze následně odvolat. Vlastníka bude zároveň zavazovat i souhlas jeho právního předchůdce. Výjimku však dle judikatury tvoří případy, kdy k udělení souhlasu s obecným užíváním došlo v době, kdy byl tento pozemek protiprávně odňat původnímu vlastníkovi, pokud byl posléze tomuto vlastníkovi nebo jeho právním nástupcům navrácen v restituci.[10]

Jak je to se souhlasem s veřejným užíváním u cest užívaných od nepaměti, u kterých je především velmi těžké určit, zda v minulosti došlo k udělení souhlasu? Nastane-li spor o veřejné užívání, rozhodnou skutečností pro stanovení režimu užívání takové cesty bude samotná objektivní skutečnost, zda je taková cesta užívána od nepaměti z důvodů naléhavé komunikační potřeby.[11]

Problematickým bodem ve vztahu k posuzování souhlasu s veřejným užíváním byla (do přijetí nového

stavebního zákona) také okolnost, zda vlastník (stavitel) podal žádost o vydání stavebního povolení pro stavbu komunikace u obecného či speciálního stavebního úřadu.[12] Současná právní literatura se však spíše kloní k názoru, že veřejnost komunikace nelze dovozovat pouze z okolnosti, ke kterému úřadu byla žádost směřována,[13] to je dáno zejména tím, že žadatel (zejména právní laik) mohl v takovém případě pouze stěží posoudit, že prostou žádostí o schválení cesty ke speciálnímu stavebnímu úřadu z ní mohl tímto způsobem (teoreticky) udělat veřejnou účelovou komunikaci, což nemuselo zdaleka být jeho původním záměrem. Zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony však již v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona ve vztahu k pozemním komunikacím upustil od konceptu speciálních stavebních úřadů a úpravu příslušnosti jednotlivých stavebních úřadů nově přesunul přímo do stavebního zákona.

S přijetím nového stavebního zákona tak o záměru pozemních komunikací rozhodují obecné stavební úřady. Pro úplnost dodáváme, že ve vztahu k veřejným účelovým komunikacím se v souladu s § 34a odst. 2 stavebního zákona jedná o obecní stavební úřad obce s rozšířenou působností. Je tedy teoretickou otázkou, zda v praxi nevyvstanou opět snahy posuzovat veřejnost komunikace (respektive souhlas vlastníka s veřejným užíváním) pouze z toho, že byl dán návrh obecnímu stavebnímu úřadu obce s rozšířenou působností . Autoři tohoto textu jsou toho názoru, že taková situace lze poměrně jednoduše řešit nutností explicitního souhlasu již v okamžik výstavby komunikace (např. zaškrtnutím vhodného políčka / prohlášením, apod.).

Závěr

V případě účelových komunikací je jedním ze zásadních znaků souhlas vlastníka. Tento souhlas lze dát jistě i bez nutnosti aktivního jednání (resp. konkludentně) vlastníka pozemku na němž se nachází účelová komunikace. Naopak by pak vlastník příslušného pozemku měl vždy, a to co možná nejdříve, svůj případný nesouhlas vyjádřit. Souhlas vlastníka s veřejným užíváním účelové komunikace totiž nemusí být pouze výslovný, ale postačí i například, pokud po určitou dobu veřejnému užívání nebrání, respektive nevyjadřuje svůj nesouhlas.

Mgr. Aleš Patrman

Mgr. Lukáš Srbecký

CERHA HEMPEL
Kališ & Partners

CERHA HEMPEL Kališ & Partners

Týn 639/1
110 00 Praha 1

Tel.: +420 221 111 711
e-mail: office@cerhahempel.cz

---

[1] § 9 odst. 1 zák. o pozemních komunikacích.

[2] Např. Nejvyšší soud, 22 Cdo 2191/2002.

[3] Podmínka udělení souhlasu vyplývá z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Podle něj lze omezit vlastnické právo pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. V případech, kde jedna z těchto podmínek splněna není, bude možné vlastnické právo omezit pouze se souhlasem vlastníka (Ústavní soud, II.ÚS 268/06).

[4] Např. Nejvyšší právní soud, č. j. 5 As 27/2009 – 66.

[5] ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-21]. ASPI_ID KO13_1997CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

[6] Nejvyšší správní soud, čj. 1 As 76/2009-60.

[7] Nejvyšší správní soud, čj. 1 As 76/2009-60.

[8] Respektive s ohledem na okolnosti případu dozvědět měl a mohl.

[9] ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-21]. ASPI_ID KO13_1997CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

[10] Nejvyšší správní soud, čj. 5 As 36/2010-204.

[11] Nejvyšší správní soud, 5 As 27/2009–66 či 7 As 68/2014 – 87.

[12] V ustanovení § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 31. 12. 2023 totiž bylo uvedeno, že „Pro stavbu dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace je speciálním stavebním úřadem příslušný silniční správní úřad.“

[13] ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích: Komentář.

[Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-11-21]. ASPI_ID KO13_1997CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Pozemkové úpravy aneb „malé“ vyvlastnění
- Nová éra v boji proti nekalým obchodním praktikám: Co přinese nové procesní nařízení EU?
- Licence LUC v podnikatelské strategii provozovatelů dronů
- Péče rodičů po novele od 1.1.2026
- K ukončování služebního poměru po novele zákona o státní službě
- Aktuality z práva internetu: kybernetická bezpečnost a online řešení sporů
- Zelené standardy pro výstavbu a renovace: jaké povinnosti přinese nová evropská úprava?
- Byznys a paragrafy, díl 25.: Započtení
- Zrušení bytového spoluvlastnictví včetně limitů soudní ingerence
- 2. díl ze série Pravidla a odpovědnost při provozování zimních sportů: Povinnosti provozovatele při závodech a trénincích: zabezpečení tratí a oddělení veřejného a sportovního provozu
- Protokol o předání díla jako podmínka zaplacení jeho ceny a k možné změně soudní praxe