21. 7. 2016

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

Když mi lidé chodí po pozemku aneb účelová komunikace

Ze všech právních institutů, které umožňují procházení přes cizí pozemek, se veřejně přístupná účelová komunikace (dále „VPÚK“) setkává s největším nepochopením ze strany laické veřejnosti. Daleko větším problémem však je, že o mnoho jasněji v této oblasti nemívají ani sami právníci, či správní orgány, které její existenci deklarují.

Nepochopení pramení částečně ze skutečnosti, že ke vzniku VPÚK není třeba žádného rozhodnutí ani jiného aktu či smlouvy, ale vzniká pouhým naplněním jejích definičních znaků, které si podrobněji rozebereme níže. Rozhoduje-li o ní správní orgán (kterým je dle § 40 odst. 4 písm. a) zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, obecní úřad obce s rozšířenou působností), pak jedině ve formě deklaratorního rozhodnutí, které však pouze konstatuje, zdali VPÚK v daném případě existuje, či nikoli, neboli zdali byly naplněny její definiční znaky.

Nejprve si tedy pojďme institut VPÚK trochu blíže představit. Začneme úplně od začátku. Všechny pozemní komunikace u nás se dělí do zvláštních kategorií – dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.[1] První tři jmenované necháme stranou a zaměříme se pouze na kategorii nejnižší. Zákon o pozemních komunikacích (dále „ZPK“) o ní říká následující:

„Účelová komunikace je 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.“[2]

Příkladem účelových komunikací jsou nejčastěji stezky, pěšiny, polní či lesní cesty, ale i příjezdové a přístupové cesty k soukromým domům apod.

Zákon dále podle okruhu osob, které komunikaci smějí užívat, rozlišuje účelové komunikace veřejně přístupné a veřejně nepřístupné (např. cesty uvnitř oploceného průmyslového areálu, soukromé parkoviště). A tím se skrze celou systematiku zákona konečně dostáváme k VPÚK.

Jak takovou komunikaci poznám?

VPÚK se dle zákona a navazující judikatury správních soudů[3] vždy vyznačuje následujícími základními definičními znaky:

- 1) Jejím účelem je spojovat nemovitosti (dále „potřebné nemovitosti") navzájem nebo s ostatními pozemními komunikacemi, případně slouží k obhospodařování zemědělských či lesních pozemků.
- 2) Jedná se o dopravní cestu, která je znatelná, relativně trvalá a nemění svůj průběh v terénu, tzn. že má konkrétní trasu a nevede automaticky kdekoli, kde si člověk usmyslí, že by zrovna chtěl projít. Nemusí to nutně být cesta zpevněná či vyznačená, ale každá stezka vyšlapaná v trávě nemusí nutně být VPÚK.[4] Nezřetelnost cesty v terénu však zásadně nesmí být způsobena protiprávním či jinak nedovoleným jednáním vlastníků nemovitosti v minulosti.[5]

Správní orgány při svém rozhodování jsou povinny trasu VPÚK jasně identifikovat, je-li mezi účastníky sporná. Pokud tak neučiní, jedná se o procesní pochybení, které může vést k nepřezkoumatelnosti daného rozhodnutí. S tímto znakem se také pojí skutečnost, že VPÚK musí být určena k užívání neomezeným počtem subjektů. Nezáleží však na tom, kolik osob cestu reálně využívá, ale zdali existuje reálná možnost, aby cestu užíval blíže neurčený okruh lidí. Jelikož se jedná o nejnižší kategorii pozemních komunikací, pak logicky lze očekávat, že množství osob, které ji budou fakticky využívat bude relativně nízký. K naplnění tohoto znaku postačí, když užívání neomezeným počtem osob nebude předem vyloučeno (např. plotem či jinou mechanickou překážkou, nebo předcházejícím zřízením věcného břemene[6]).

- 3) Musí existovat alespoň konkludentní (mlčky učiněný) souhlas vlastníka pozemku s užíváním cesty neomezeným okruhem osob.[7] Judikatura dovodila, že nečinnost je v tomto případě považována za formu konkludentního souhlasu, kdežto nesouhlas je nutno vyjádřit aktivním jednáním.[8] Tento znak bývá v drtivé většině případů zdrojem největších problémů, neboť jednou udělený souhlas s užíváním cesty v režimu VPÚK přechází při převodu nemovitosti i na právního nástupce. Není přitom vůbec podstatné, zdali o její o této skutečnosti byl nabyvatel informován, či nikoli. Jinými slovy i nový vlastník je povinen strpět průchod osob přes svůj pozemek, pokud ke vzniku veřejného užívání se souhlasem předchozího vlastníka v minulosti došlo. Pokud by však nebyl žádný souhlas učiněn, pak by se jednalo o ústavně nepřípustné omezení vlastnického práva a materiálně by podléhalo režimu vyvlastnění (teda mj. též poskytnutí náhrady). Jedinou výhodou z pohledu vlastníka dotčeného pozemku je skutečnost, že v případě pochybnosti o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka.[9] Tato presumpce nesouhlasu však není použitelná v případě tzv. starých cest, které jsou užívány od „nepaměti". U takových se naopak konkludentní souhlas vlastníka dovozuje z toho, že cesta byla užívána po velmi dlouhou dobu z naléhavé komunikační potřeby.[10] Do jisté míry je tak souhlas vlastníka možné nahradit kombinací času a splnění dalšího definičního znaku VPÚK.

- 4) Přístup k potřebné nemovitosti je nezbytný a ničím nenahraditelný. VPÚK tvoří nutnou komunikační trasu, která v posuzovaném okamžiku nemá adekvátní alternativu. Zřízení VPÚK vytváří značný zásah do vlastnictví dotčené nemovitosti, je tedy nezbytně nutné, aby byl tento zásah přiměřený okolnostem. Pokud tedy lze přístup na potřebný pozemek zjednat způsobem méně zatěžujícím vlastníka předmětné nemovitosti, pak je třeba zajistit komunikační potřebu jiným způsobem.[11] Alternativy přitom mohou být i delší a mohou poskytovat horší možnost dopravy, nesmí být však kvalitativně odlišné (např. alternativou cesty pro motorová vozidla není pěší stezka).[12] Jedinou jejich podmínkou je, že musí reálně existovat. Pouhá existence možnosti zbudovat či vytvořit alternativní cestu nestačí, mluvíme-li o alternativách, pak pouze o těch, které v terénu již existují, nikoli o těch, které by bylo možné v budoucnu zbudovat. Zbudování nové přístupové cesty však jistě může vést k tomu, že existující VPÚK ztratí svou nezbytnost a tím pádem pro absenci nutného definičního znaku zanikne. V souvislosti s tímto znakem je však třeba zmínit, že existuje-li souhlas vlastníka nemovitosti s jejím veřejným užíváním (viz znak č. 3), pak se nezbytná komunikační potřeba vůbec neposuzuje a správní úřad ji při deklaraci existence VPÚK jednoduše předpokládá.[13] Nezbytná komunikační potřeba se dle Nejvyššího správního soudu má posuzovat pouze v případě, že o udělení souhlasu existují důvodné pochybnosti. Poslední dva zmíněné znaky VPÚK tedy dle konstantní judikatury správních soudů fungují do jisté míry alternativně a jsou za určitých podmínek vzájemně zastupitelné. S výše uvedeným závěrem Nejvyššího správního soudu se však autor článku jen těžko může ztotožnit, neboť tento v zásadě zcela popírá celý princip a smysl VPÚK jako takové, neboť právě nezbytná potřeba vzniku dopravní cesty je důvodem, proč je vlastnické právo vlastníka dotčeného pozemku omezováno. Při neexistenci nutné komunikační potřeby lze jen velmi těžko dovodit, že takové omezení vlastnického práva, které není nezbytné, je ústavně konformní.

K těmto výše uvedeným znakům je vhodné připojit ještě jedno pravidlo, které sice definiční znak netvoří, avšak na vnik VPÚK má značný vliv. Je totiž třeba si uvědomit, že VPÚK vzniká v režimu veřejného práva nezávisle na právu soukromém. Vzniká tedy naplněním svých definičních znaků a to přímo ze zákona, na její vznik či zánik nemá žádný vliv skutečnost, zdali ohledně průchodu přes pozemek byla uzavřena soukromoprávní smlouva (nájemní, o zřízení služebnosti apod.). Může tedy klidně dojít k situaci, kdy po stejné cestě prochází jedna skupina osob na základě veřejnoprávního statusu, zatímco druhá skupina osob tak činí v souladu se smlouvou (ačkoli se taková smlouva stává nadbytečnou[14]). Na druhou stranu také existence smlouvy sama o sobě nemůže ohledně existující cesty zakládat status VPÚK.

Z uzavření soukromoprávní smlouvy, které předcházelo domnělému vzniku VPÚK, však můžeme vyvozovat, že vlastník nemovitosti neměl v úmyslu poskytnout cestu blíže neurčenému okruhu osob a tím pádem není naplněn druhý definiční znak.[15]

Shrnutí

Jak je popsáno výše, VPÚK je trvalá a v terénu rozeznatelná dopravní cesta, určená k užívání blíže neurčeným počtem osob, sloužící ke spojování nemovitostí navzájem či s jinými pozemními komunikacemi, čímž naplňuje nezbytnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu osob a potřebných pozemků a k jejímuž vzniku dal vlastník souhlas, respektive nevyjádřil se proti jejímu vzniku kvalifikovaným nesouhlasem. Jedná se o definici krkolomnou, ale nikoli vyčerpávající, neboť převážná část této problematiky je obsažena v judikatuře. Ta je často nejednotná, komplikovaná a postrádá systematiku. Vzhledem k tomu, že neexistuje ucelený návod, jak jednotlivé její definiční znaky posuzovat, vzniká velké množství chybně posouzených případů, a to především na úrovni nejnižší, tedy při rozhodování obecních úřadů. Bohužel však také judikatura Nejvyššího správního soudu má značné mezery a ač se již ohledně některých sporných otázek podařilo rozhodování sjednotit, stále trpí vnitřními rozpory a někdy postrádá elementární logiku. Na závěr mi tak nezbývá než konstatovat, že v tomto ohledu má české správní soudnictví ještě mnoho práce.

Christian Grym,
student Právnické fakulty Univerzity Karlovy

e-mail: christian@grym.cz

---
[1] § 2 odst. 2 z.č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
[2] § 7 odst. 1 ZPK
[3] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 32/2015 ze dne 18.11.2015
[4] Komentář k § 7 in Černínová, M., Černín, K., Tichý, M. Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015 : „za účelovou komunikaci nelze prohlásit například

louku, přes kterou sice vlastníci vzdálenějších luk odvážejí ze svých pozemků posečené seno, avšak nečiní tak vždy ve stejné trase, ale jezdí různě, takže na pozemku se nevytvoří vyjeté koleje buď vůbec, nebo jen v nezřetelných náznacích a na různých místech. Takovéto dočasné sezónní cesty (v daném případě jde o tzv. cesty senové) představu o stálém dopravním koridoru nenaplňují“
[5] Rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 A 12/2013
[6] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 AS 76/2009
[7] Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 20/2003, sp. zn. 2 As 44/2011 či sp. zn. 1 As 32/2012
[8] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 27/2009
[9] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 76/2009
[10] Rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 27/2009, sp. zn. 1 As 76/2009, a sp. zn. 1 As 32/2012.
[11] Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06
[12] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 44/2011 - 99
[13] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 44/2011
[14] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 A 2/2011
[15] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 32/2012

© 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