

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

Nutnost komunikační potřeby jako záchranné lano vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace

Ochrana vlastnického práva jako jeden ze základních atributů moderního právního státu a proti němu stojící zájem na veřejném užívání účelových komunikací. Právě s tímto problémem se v praxi potýkají nejen silniční správní úřady, ale i orgány soudní soustavy, jelikož se jedná o problematiku stojící na pomezí práva veřejného a soukromého a zasahující do oblasti lidských práv v otázce omezení vlastnického práva.



Ačkoli se může zdát, že při vymezení účelové komunikace jako pozemní komunikace nejnižší kategorie by nemělo docházet ke komplikacím či sporům, je tomu v praxi přesně naopak. Samotná skutečnost, že se jedná o dopravně méně významnou pozemní komunikaci dle zákona č. [13/1997 Sb.](#), o pozemních komunikacích (dále také jako „ZoPozKom“), nikterak nesnižuje nutnost ochrany vlastnického práva k pozemku, na němž se účelová komunikace nachází, a nesmí tak být podceňována či snížena její významnost.

Určité aspekty poukazující na specifickou povahu účelových komunikací lze nalézt již v ustanovení § 9 odst. 1 ZoPozKom, z něhož lze dovodit, že účelové komunikace jsou na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací součástí pozemku, a jenž zejména explicitně vymezuje subjekty mající možnost disponovat vlastnickým právem k určitému druhu pozemní komunikace. Účelové komunikace tak zaujímají zvláštní postavení také z toho důvodu, že zákon neurčuje jejich vlastníka, kterým kromě právnických osob mohou být také osoby fyzické. Právě z tohoto důvodu je třeba dbát o ochranu vlastnického práva k nim o to větší měrou, jelikož jeho omezení není presumováno v takové míře, jako je tomu u vlastnického práva veřejnoprávních korporací k ostatním pozemním komunikacím.

Nutno také zmínit, že ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace dochází ex lege při kumulativním naplnění čtyř níže zmíněných podmínek či kritérií a není tak třeba žádného úkonu správního orgánu. Stejně je tomu při jejím zániku. Faktický stav je zde tak rozhodující a případné správní rozhodnutí má pouze deklaratorní povahu. I z tohoto důvodu je třeba dbát o to, aby nedocházelo k omezování vlastnického práva soukromých osob k pozemkům, na nichž se nachází taková účelová komunikace s odkazem na její obecné či veřejné užívání.

Zákonné definiční znaky

Z hlediska zákona se nejvíce vymezuje účelové komunikace jako nikterak problematičtější záležitost. Stěžejním právním předpisem je zde zmíněný zákon o pozemních komunikacích, z jehož samotné definice v ustanovení § 2 odst. 1 vyplývá, že účelová komunikace musí nejprve naplňovat povahu

pozemní komunikace jako dopravní cesty určené k užití vozidly nebo chodci. Toto první definiční kritérium lze považovat za nejhrubší síto vylučující z existujících cest či stezek ty, jež nejsou v terénu buď dostatečně patrné, nebo nespĺňují podmínku stálosti požadovanou pro všechny pozemní komunikace.

Dalším ze zákonných znaků definujících z právního hlediska účelovou komunikaci je požadavek jejich zákonného účelu. Tento je zakotven v ustanovení § 7 odst. 1 ZoPozKom, kdy je jasně stanoveno, že účelová komunikace má sloužit 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“.

Judikatorní znak - souhlas vlastníka

Kromě výše uvedených zákonných znaků však byly českými soudy dovozeny další dva znaky. Prvním z nich je souhlas vlastníka účelové komunikace s obecným užíváním, neboli užíváním neurčitým okruhem osob - v praxi tedy kýmkoli. V rovině lidskoprávní tak právě tento znak představuje možnost omezení vlastnického práva k účelové pozemní komunikaci, jelikož k takovému omezení lze přistoupit pouze ve dvou případech, a to buď se souhlasem vlastníka, jako je tomu v tomto případě, nebo nuceně za náhradu a na základě zákona. V otázce účelových komunikací tak přichází v úvahu první zmíněná varianta, jelikož ZoPozKom nijak kompenzační nárok vlastníka účelové komunikace v případě jejího veřejného užívání neupravuje.

Tento souhlas může být vlastníkem udělen nejen výslovně, k čemuž ovšem v praxi dochází velice zřídka, ale také formou konkludentní. U souhlasu mlčky se jako problematická jeví otázka doby, po kterou musí vlastník veřejné užívání jeho účelové komunikace trpět či zůstat pasivní, aby bylo možno takovou komunikaci za veřejně přístupnou označit. Jasnou odpověď nelze nalézt ani v soudobé judikatuře, a proto je vždy potřeba přistupovat k posuzování takového souhlasu obezřetně a individuálně. Určité vodítko pro posouzení, zda tu souhlas vlastníka je či není, poskytuje správnými soudy vytvořená konstrukce tzv. kvalifikovaného nesouhlasu.[1] Pokud tedy veřejnost počala pozemek užívat jako účelovou komunikaci, musí vlastník svůj případný nesouhlas s takovým stavem dát explicitně najevo aktivním jednáním. Za příklad projevu takového kvalifikovaného nesouhlasu možno uvést upozornění o zákazu vstupu na pozemek ve formě cedule, ohrazení pozemku plotem a podobné jednání jednoduše vyjadřující vůli vlastníka „nesvěřit“ užívání účelové komunikace veřejnosti.

Nejenže tedy musí pro existenci účelové komunikace vlastník vyjádřit souhlas s užíváním jeho pozemku, ať už aktivním či pasivním jednáním, ale tento souhlas musí směřovat vůči neomezenému okruhu osob. Teprve v případě neurčitosti jedinců využívajících účelovou komunikaci pro dopravní účely tak dochází k naplnění tzv. obecného užívání jako veřejného zájmu. Pokud tedy cestu využívají pouze konkrétně určené osoby, například na základě věcného břemene či jiného institutu soukromého práva, nelze z právního hlediska hovořit o veřejnosti.

Judikatorní znak - nutná komunikační potřeba

Posledním ze čtyř znaků definujících veřejně přístupnou účelovou komunikaci je opět znak dovozený soudní praxí spočívající v tzv. nutné komunikační potřebě. Toto kritérium bylo vyzdvihováno již v rozhodnutích správních soudů ve 20. letech 20. století a právě skrze něj dochází k naplnění zásady proporcionality v případě omezení vlastnického práva.[2] Nutná komunikační potřeba totiž představuje onen veřejný zájem na takovém omezení a je třeba přistupovat k hodnocení tohoto aspektu výjimečně objektivně a brát v potaz všechny konkrétní skutečnosti. Aby byla tato podmínka naplněna a účelová komunikace tak započala existovat jako veřejně přístupná, musí být předmětná

cesta nezbytná a prakticky nenahraditelná. Ona nezbytnost je představována jedinečností účelové komunikace, která spočívá zejména v její nenahraditelnosti jako komunikačním spojení. Předmětná účelová komunikace se tak staví do komparace s alternativními variantami, resp. cestami, jež by mohly splnit obdobný nebo stejný účel a při jejichž využití by vlastnické právo fyzické či právnické osoby nemuselo být omezeno vůbec či alespoň v menší míře. Nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu tak není možno shledávat například v tzv. „cestě z pohodlí“, která je pro její uživatele vhodnější pouze z určitých důvodů, jakými mohou být kratší vzdálenost nebo lepší technický stav. Při hodnocení alternativní cesty tak musí být opět posuzovány určité podmínky, a teprve v případě, že nebudou splněny, dojde k naplnění kritéria nutné komunikační potřeby. Samozřejmostí je existence takové alternativní cesty v terénu [3] a její technický stav odpovídající požadovaným účelům – uživatelé takové cesty tak kupříkladu nesmí býti nuceni alternativní spojení vybudovat či přizpůsobit, aby mohla až po takovém zakročení nahradit onu spornou účelovou komunikaci, u níž se nutná komunikační potřeba prokazuje.[4] Další podmínkou je poté subjekt disponující vlastnickým právem k alternativní cestě, kdy tímto by měla být veřejnoprávní korporace, ať už představovaná státem, krajem nebo obcí. V případě, že by totiž vlastníkem byl subjekt soukromého práva, docházelo by k poměrování vlastnických práv dvou soukromých osob a smysl hledání alternativní cesty jako prostředku k omezení zátěže vlastnického práva v co nejvyšší míře by tímto byl popřen. Třetí z podmínek alternativní cesty je potom její schopnost v dostatečné míře zabezpečit komunikační potřebu.

V praxi se však často vyskytoval problém, kdy silniční správní úřady jako věcně příslušné správní orgány doposud v řízeních o existenci možnosti veřejného přístupu na účelovou komunikaci kritérium nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby přehlížely, poněvadž považovaly za stěžejní souhlas s vlastníka s takovým veřejným užíváním jeho pozemku. Jelikož však takový souhlas ze zásady přechází na nabyvatele pozemku, na němž se účelová komunikace nachází, je na místě a právně reprobováno, aby byly v každém řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace zkoumány všechny čtyři podmínky potřebné k jejímu vzniku, speciálně potom právě nutnost komunikační potřeby představující zde obecný zájem na takovém veřejném užívání. Převratným se v tomto ohledu stal Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ve věci spis. zn. 5 As 140/2014 ze dne 30. března 2017, který finálně zakotvil do správní praxe názor, že splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby je třeba zkoumat za všech okolností, a to i za situace, že předchůdce současného vlastníka účelové komunikace dal s jejím veřejným užíváním souhlas. Jen takto bude dosaženo souladu s článkem 11 Listiny základních práv a svobod, jelikož, jak již bylo výše zmíněno, prokázání nutné komunikační potřeby je jádrem zásady proporcionality v případě omezování vlastnického práva k veřejně přístupným účelovým komunikacím.[5] Již samotný pojem „nutná a ničím nenahraditelná komunikační potřeba“ jasně vyjadřuje zásadní význam tohoto definičního kritéria, kdy právo jako regulátor společnosti výrazy „nikdo“ nebo „ničí“ používá jen v ojedinělých případech, kdy je na takové formulaci zpravidla vážný zájem – zde ochrana vlastnického práva. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí konstatuje, že pokud Ústavní soud České republiky vymezil ve svém rozhodnutí [6] dvě podmínky, jež musí být kumulativně splněny, aby bylo dosaženo ústavní konformity existence veřejně přístupné účelové komunikace, není rozhodně na místě dovozovat z tohoto, že při splnění jedné z těchto podmínek dojde fakticky ke konzumpci podmínky druhé. Proto je tedy ve správní praxi při rozhodování o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace nutno vždy zkoumat všechny čtyři zákonem i judikaturou stanovené podmínky. Tomuto odpovídá taktéž dřívější rozhodovací praxe Ústavního soudu, kdy tento např. v nálezu ve věci spis. zn. III. ÚS 2942/10 ze dne 15. března 2011 uvedl, že: „obecný soud v rámci ústavně konformní interpretace § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na základě důkazního řízení musí mít za prokázané, že vlastník poskytl – výslovně anebo konkludentně – souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace, a dále musí mít za prokázanou podmínku potřebnosti“. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu dále plyne, že nepostačuje pouhý předpoklad existence naléhavé komunikační potřeby, ale je nutno ji spolehlivě prokázat.[7] Takové správní řízení vedené na základě ustanovení § 142 zákona č.

[500/2004](#) Sb., správní řád, bude tedy provázeno řádným a značným dokazováním.

V případě, že bude vlastnické právo ve veřejném zájmu omezeno ve formě veřejného užívání účelové komunikace, má vlastník v případě sebemenší změny poměrů právo iniciovat řízení dle výše zmíněného ustanovení správního řádu a domáhat se tak prohlášení o neexistenci účelové komunikace jako veřejně přístupné cesty. Právě zánik nutné komunikační potřeby se tak jeví jako jedna z možností vedoucí ke změně poměrů, kdy například vybudováním nové cesty či technickou úpravou komunikace již dříve existující tato nutná a ničím nenahraditelná potřeba účelové komunikace pomine a omezení vlastnického práva tak již nebude nutné. Za situace, kdy již ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace došlo, má vlastník možnost bránit svá práva prostřednictvím postupu ustaveného v samotném § 7 odst. 1 ZoPozKom, na základě něhož v případě podání žádosti, může silniční správní úřad po projednání s Policií ČR upravit nebo omezit přístup veřejnosti na účelovou komunikaci, jestliže se takový postup jeví jako vhodný a nezbytný k ochraně oprávněných zájmů vlastníka.[8]

Jak vyslovil ve své rozhodovací praxi také Nejvyšší soud České republiky, platí obecně, že „má-li ten, kdo účelovou komunikaci využívá, možnost jiného přístupu, byť méně komfortního, nicméně ještě postačujícího, není tu naléhavá komunikační potřeba, a tudíž ani právo obecného užívání účelové komunikace.“.[9]

Praxe

Z praktického hlediska tak lze jako příklad zmínit, že ničím nenahraditelnou komunikační potřebu není možno obecně shledávat v ochraně veřejného zájmu a životního prostředí, jelikož právní řád dává možnost chránit tyto zájmy jinou cestou, jako je vyvlastnění za náhradu. Stejně tak nelze shledávat nutnou komunikační potřebu v umožnění vjezdu vozidlům složek Integrovaného záchranného systému [10], poněvadž tyto mají v nezbytných případech přístup na cizí pozemky zajištěn skrze zákonná ustanovení.[11] Argument, že se jedná o nejkratší možné spojení mezi nemovitostmi, či odvolávání se na zvyklost obyvatel okolních nemovitostí v podobě užívání účelové komunikace, nemůže obdobně zajistit naplnění kritéria nutné komunikační potřeby. Na tuto je potřeba vždy nahlížet ve vztahu ke konkrétním okolnostem a nemovitostem, v jejichž případě má účelová komunikace plnit funkci komunikační spojnice. Silniční správní úřady by v řízeních měly nahlížet na spornou účelovou komunikaci jako celek a „nekouskovat“ ji [12], aby tak bylo možno zajistit z hlediska dopravy fungující komunikační síť.

Závěr

Lze tedy shrnout, že ačkoli se účelová komunikace stává veřejně přístupnou ex lege při kumulativním naplnění všech čtyř výše popsaných kritérií, mají jejich vlastníci několik možností, jak se takové veřejnému užívání bránit. Zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 213/2017 jen potvrdilo zájem společnosti na ochraně jejich vlastnického práva a podal tak v případě sporů pomyslné „záchranné lano“ skrze povinnost úřadů zkoumat za všech okolností naplnění také definičního znaku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

Mgr. Adéla Tichá,
advokátní koncipientka

[Mališ Nevrkla Legal, advokátní kancelář, s. r. o.](#)

Longin Business Center
Na Rybníčku 5
120 00 Praha 2

Tel.: +420 296 368 350

Fax: +420 296 368 351

e-mail: law.office@mn-legal.eu

[1] Srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ve věci spis. zn. 1 As 76/2009 ze dne 22. prosince 2009

[2] K tomuto blíže nález Ústavního soudu České republiky ve věci spis. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. ledna 2008

[3] Kritéria pro posuzování existence a stavu alternativní cesty blíže specifikována například v rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky ve věci spis. zn. 1 As 213/2017 ze dne 24. srpna 2017 nebo Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ve věci spis. zn. 4 As 163/2013 ze dne 3. června 2014. Dále se k této otázce vyjadřuje detailně Veřejný ochránce práv ve své zprávě o šetření ve věci spis. zn. 6253/2008//VOP/DS ze dne 4. května 2009

[4] Bod 30. Komentář ASPI k ustanovení § 7 ZoPozKom

[5] Rozsudek Nejvyššího soudu ve věci spis. zn. 5 As 140/2014 ze dne 30. března 2017

[6] Nález Ústavního soudu České republiky ve věci spis. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. ledna 2008

[7] Usnesení Ústavního soudu České republiky ve věci spis. zn. I. ÚS 4103/16 ze dne 18. května 2017

[8] Tamtéž

[9] Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ve věci spis. zn. 22 Cdo 2178/2012 ze dne 16. května 2013

[10] Dle ustanovení § 4 zákona č. [239/2000](#) Sb., o integrovaném záchranném systému, jsou základními složkami integrovaného záchranného systému Hasičský záchranný sbor České republiky, jednotky požární ochrany, poskytovatelé zdravotnické záchranné služby a Policie České republiky. Ostatní jsou poté uvedeny dále v ustanovení.

[11] Rozsudek NSS ve věci spis. zn. 1 As 213/2017

[12] Komentář ASPI k ustanovení § 7 odst. 1 ZoPozKom

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)

- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)