

20. 6. 2022

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

# **Prolomení nutnosti souhlasu vlastníka pozemní komunikace se zvláštním užíváním**

Jak je jistě známo, pozemní komunikace jsou v mezích právního řádu otevřeny bezplatnému užívání každému, který je užívá obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny, tj. k obecnému užívání – pozemní silniční dopravě a činnostem s ní souvisejícím. Každému je tak umožněno po těchto pozemních komunikacích chodit, jezdit či zastavit a stát. Oproti tomuto běžnému užívání stojí tzv. užívání zvláštní, které spočívá v provádění toho, co sice lze na pozemní komunikaci provádět, avšak není to zcela běžné či ve větší míře žádoucí. Jako příklad lze uvést zřizování vyhrazeného parkování, ale i umístování reklam, stánků či dokonce inženýrských sítí.

Právě zvláštnímu užívání pozemní komunikace a zejména pak procesu jeho povolování bude věnován tento článek, k jehož sepsání přivedlo autora vcelku překvapivé rozhodnutí správního orgánu, v němž zaznělo několik argumentů proti zcela jasně stanovené podmínce povolení zvláštního užívání, a sice nutnosti předchozího souhlasu vlastníka této pozemní komunikace dle ustanovení § 25 odst. 1 věta první zákona č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoPK“).

## **Režim vlastnictví pozemních komunikací a výkon vlastnických práv**

Dle ustanovení § 9 odst. 1 ZoPK je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy stát, silnic II. a III. třídy kraj, na jehož území se nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se tyto pozemní komunikace nacházejí. Tento jasně stanovený režim vlastnictví pozemních komunikací je projevem ustanovení čl. 11. odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), dle něhož platí, že je možné zákonem stanovit, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.

Jak je tedy patrné z výše uvedeného, vlastníkem pozemních komunikací, jichž se zvláštní užívání týká (na účelových komunikacích, které bývají ve vlastnictví i soukromých vlastníků, může být toliko upraven či omezen veřejný přístup), může být toliko stát či veřejnoprávní korporace (kraj a obec). Nepůjde tedy o klasický předmět a rozsah vlastnického práva, který je předvídaný ustanovením § 1012 zákona č. [89/2012](#) Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož má vlastník právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit. Stát či veřejnoprávní korporace jsou tak při výkonu svého vlastnického práva k pozemním komunikacím vázány cíli správy veřejných statků, aby vyvážily jisté omezení předvídané v ustanovení čl. 11 odst. 2 LZPS; nemožnosti nabýt tyto pozemní komunikace subjektem odlišným od veřejnoprávní korporace či státu. Při výkonu vlastnického práva jsou tak na ně kladeny vyšší nároky než na běžného vlastníka (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06).

## **Postavení vlastníka pozemní komunikace při povolování zvláštního užívání**

Režim povolování zvláštního užívání dálnic, silnic a místních komunikací silničním správním úřadem a postavení vlastníka těchto pozemních komunikací, jakož i dalších subjektů (Policie ČR či

Ministerstvo vnitra), je upraveno v ustanovení § 25 odst. 1 ZoPK následovně:

*„K užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného **s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace**, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také **s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra**, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem **Policie České republiky**. **Souhlas vlastníka se zvláštním užíváním** podle odstavce 6 písm. c) bodu 3 [provádění stavebních prací] a odstavce 6 písm. d) [umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení všeho druhu v silničním pozemku, na něm nebo na mostních objektech] **se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu**; k návrhu na zvláštní užívání může vlastník uplatnit námitky, o kterých rozhodne silniční správní úřad.“*

Vlastník místní komunikace, o jejímž zvláštním užívání je rozhodováno, tak může být buď v pozici osoby, jejíž souhlasu je pro povolení zvláštního užívání třeba, nebo v pozici, kdy toliko může uplatnit námitky, které musejí být vypořádány, ale nemusí jim být vyhověno. Tato dvojkolejnost je zvláštnímu užívání pozemních komunikací vlastní, neboť zákonodárce v prvním případě ctí jisté výsostné postavení vlastníka dotčené pozemní komunikace, který by měl mít vliv na to, co se bude s jeho pozemní komunikací dít. Naopak ve druhém případě se snaží zamezit tomu, aby zejména obce (popř. i kraje či stát) zdržovaly či přímo blokovaly užívání svých pozemních komunikací pro veřejně prospěšné stavby.

Jistý vývoj směrem k oslabení nedotknutelnosti vlastnického práva lze pozorovat u připojování pozemních komunikací upraveného v ustanovení § 10 ZoPK. Do 30. 12. 2015 byl silniční správní úřad povinen vyžádat si předchozí souhlas vlastníka pozemní komunikace, jestliže vedl řízení o připojení pozemní komunikace k jiné pozemní komunikaci, úpravě takového připojení či jeho zrušení. S účinností zákona č. [268/2015](#) Sb., kterým se mění ZoPK, 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, však doznalo ustanovení § 10 ZoPK nenápadné, leč zásadní změny – od 31. 12. 2015 je silniční správní úřad povinen vyžádat si toliko stanovisko vlastníka dotčené pozemní komunikace. Procesní postavení vlastníka pozemní komunikace tedy bylo výrazně oslabeno a bylo mu upřeno jeho „právo veta“.

Obdobný vývoj jako je tomu u připojování pozemních komunikací však u jejich zvláštního užívání nenastal. Dle ustanovení § 25 odst. 1 věta první ZoPK je tak stále (přinejmenším podle jazykového výkladu) základní podmínkou pro vydání povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace předchozí souhlas vlastníka (vyjma případů předvídaných v ustanovení § 25 odst. 6 písm. c/ bod 3. a odst. 6 písm. d/ ZoPK, pokud se jedná o veřejně prospěšnou stavbu). Nesouhlas vlastníka tak *vice versa* znamená, že zvláštní užívání pozemní komunikace není možné v žádném případě povolit.

Na nepřekonatelnosti nesouhlasu vlastníka pozemní komunikace při povolování jejího zvláštního užívání se shoduje přední komentářová literatura (srov. *Košínárová, B.* Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 479 s., či *ČERNÍNOVÁ, Michaela.* Zákon o pozemních komunikacích: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře /Wolters Kluwer ČR/. ISBN 978-80-7478-652-5.), která v daném závěru vychází zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č.j. 4 As 130/2013-23, v němž soud konstatoval mj. následující:

*„Podle [§ 25](#) odst. 1 zákona o pozemních komunikacích [citace ustanovení]. Podle [§ 25](#) odst. 6 písm. c) bodu 4 zákona o pozemních komunikacích je zvláštním užíváním silnice, místní komunikace či silničního pomocného pozemku také jejich užití pro zřizování vyhrazeného parkování. Vlastníkem komunikace, na níž stěžovatel žádal o zřízení vyhrazeného parkování, je statutární město Jihlava*

*(dále též „město“). Z uvedeného vyplývá, že správní orgán nemohl vydat povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace, aniž by byl dán souhlas města. Souhlas města byl hmotněprávní podmínkou sine qua non, jež musela být před vydáním povolení splněna. ...*

*Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel fakticky brojí zejména proti usnesení Rady města Jihlava ze dne 16. 11. 2011, č. 1284/11-RM, jímž byl vyjádřen nesouhlas se zvláštním užíváním předmětné komunikace. Vzhledem k tomu, že - jak již bylo vysvětleno výše -, Nejvyšší správní soud není oprávněn přezkoumávat stanovisko vlastníka, lze stěžovatele odkázat na to, aby se obrátil na statutární město Jihlava s novou žádostí, v níž poukáže na specifika své situace při znalosti kritérií využívaných při hodnocení těchto žádostí.“*

## **Relativizace podmíněnosti povolení zvláštního užívání pozemní komunikace souhlasem jejího vlastníka**

I přes na první pohled jednoznačné závěry Nejvyššího správního soudu zaznívající ve výše citovaném rozsudku, které nikterak nesporně ani odborná literatura, však byla podmínka nutnosti souhlasu vlastníka pozemní komunikace s jejím zvláštním užíváním značně zrelativizována rozhodnutím správního orgánu, které sepsání tohoto článku iniciovalo. Správní orgán zde dospěl k závěru, že s ohledem na výše prezentovaný režim vlastnictví pozemních komunikací a výkon tohoto vlastnického práva výlučně veřejnoprávními korporacemi (a státem) nelze nutnost souhlasu vlastníka brát jako *conditio sine qua non* za všech okolností.

Hraniční případy, při nichž by dle názoru správního orgánu neměl být nesouhlas vlastníka vnímán jako nepřekonatelná překážka (či by snad dokonce neměl být vůbec brán v potaz), nastávají, pokud (1) je tento nesouhlas excesem v rámci jinak souhlasné praxe vlastníka pozemní komunikace, (2) důvody, pro něž vlastník se zvláštním užíváním nesouhlasí, jsou zjevně v rozporu se skutečností (kupř. odkaz na neexistující regulaci v území), popřípadě (3) ze zdůvodnění nesouhlasu je patrné, že vlastník svým nesouhlasem primárně využívá možnosti, jak žadateli uškodit (aniž by pro nesouhlas byly jiné relevantní důvody).

Výše popsané hraniční případy lze poté dle správního orgánu souhrnně podřadit pod kategorii svévolného a účelového jednání osoby (samosprávy nebo státu - tedy entit ve specifickém postavení nadaném mj. i veřejnou mocí), kteréžto by z povahy věci nemělo požívat právní ochrany a tvořit tak nepřekonatelnou překážku, pro níž nelze zvláštní užívání pozemní komunikace povolit.

Vedle (či do jisté míry proti) principu prezentovanému správním orgánem však v daném případě dle autora článku stojí hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo. Ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnícká nebo fyzická osoba jedná v důvěře v text relevantního právního předpisu a též v trvalý výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně konstantní správní praxe správních orgánů a výkladu práva podávaného správními soudy. Přehodnocení výkladu ze strany správních orgánů nebo soudů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů samozřejmě není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzity tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06).

V případě povolování zvláštního užívání pozemní komunikace bez souhlasu, resp. s nesouhlasem jejího vlastníka se tak dostáváme do několikanásobného střetu. Z prvotního přiblížení aplikovaného ustanovení § 25 odst. 1 ZoPK nám vyplyne jednoznačná nutnost souhlasu. Jakmile přihlídneme ke skutečnosti, že režim vlastnictví pozemních komunikací je projevem ustanovení čl. 11 odst. 2 LZPS, kterým je sledováno co nejlepší uspokojení potřeb veřejnosti, již se nám objeví jisté meze autonomie

vůle, v nichž by se měl vlastník pozemní komunikace (mj. nositel veřejné moci) pohybovat. Jakmile by poté z nesouhlasu vlastníka pozemní komunikace bylo zjevné, že z těchto mezí vystupuje (jednáním popsaným výše pod body /1/ až /3/), a jedná tak zcela svévolně či přímo zlovolně, zpronevřuje se hlavnímu cíli, pro který mu byl majetek – pozemní komunikace – zákonem přiřknut. V takovém případě by již jeho jednání nemělo požívat právní ochrany a tvořit tak nepřekonatelnou překážku, pro níž nelze zvláštní užívání pozemní komunikace povolit.

Na druhou stranu je nutné uvést, že žadatel nemá na zvláštní užívání pozemní komunikace právní nárok. Souhlas vlastníka pozemní komunikace je podmínkou, kterou nelze pouhým výkladem ustanovení § 25 odst. 1 ZoPK překlenout, neboť pokud bychom tak učinili, nepřípustně bychom krátili práva vlastníka a umožnili tak, aby do jeho pozemní komunikace bylo zasahováno zcela proti jeho vůli. Současně pak platí, že souhlas vlastníka pozemní komunikace je ustálenou rozhodovací praxí správních soudů (nesporovanou odbornou literaturou) vnímán jako *conditio sine qua non* pro povolení jejího zvláštního užívání. Výklad dotčeného ustanovení je pro běžného čtenáře i pro správní soudy tedy jednoznačný, což by napovídalo tomu, že právě odhlédnutí od této dlouhodobě stabilní praxe by bylo narušením právní jistoty, nikoliv naopak.

Ambicí tohoto článku není jednoznačně určit, které argumenty převáží nad těmi druhými, tedy zda je souhlas vlastníka pozemní komunikace skutečně podmínkou, bez níž nelze za žádných okolností její zvláštní užívání povolit, či naopak nesouhlas vlastníka nemusí být vůbec brán v potaz, pokud je zjevné, že se jedná o projev libovůle. Je nicméně nutnost uvést, že i dlouhodobá správní praxe nebo soudní judikatura za nezměněného stavu právních předpisů mohou být změněny, jestliže tato změna směřuje k dosažení určité právem chráněné hodnoty.

**Mgr. Petr Malíšek,**  
advokátní koncipient



KVB advokátní kancelář s.r.o.

Teplého 2786  
530 02 Pardubice

Tel.: +420 226 259 401  
e-mail: [pravnik@akkvb.cz](mailto:pravnik@akkvb.cz)

© EPRAVO.CZ – Sbíрка zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Vnosy do společného jmění manželů a jejich valorizace v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu](#)
- [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](#)