2. 8. 2012

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

# Účelové pozemní komunikace – střet práva veřejného a soukromého

Jednou z kategorií pozemních komunikací je tzv. účelová komunikace (§ 2 odst. 2) písmeno d) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v pl. znění; dále jen „zákon o PK“).[1] Tato kategorie pozemních komunikací se vyznačuje oproti třem zbývajícím (dálnice, silnice, místní komunikace) specifickými odlišnostmi, které činí v praxi velké problémy jak správním orgánům a soudům, tak i širší veřejnosti, která takovéto cesty užívá. Přestože jde z hlediska dopravního významu o kategorii „nejnižší“ v hierarchii pozemních komunikací, rozhodně to neznamená, že jde o cesty bezvýznamné; je paradoxní, že problematika účelových komunikací je (resp. v řadě případů může být) složitější, než otázky ohledně pozemních komunikací tzv. „vyšších“ kategorií. Důvodem tohoto stavu jsou právě definiční kritéria účelové pozemní komunikace, díky kterým jde o nesmírně zajímavou problematiku nejen v oblasti práva (veřejného i soukromého), ale i mezilidských vztahů, které právo nemůže při své aplikaci napravit, ale pouze korigovat.

**Definice veřejně přístupné účelové komunikace**

Zákon o PK definuje tuto kategorii pozemních komunikací stručně v § 7 odst. 1) a 2)[2] s přihlédnutím k § 2 odst. 1) hovořícím o tom, že se musí jednat o dopravní cestu. Je tedy evidentní, že zákon o PK rozlišuje jednak tzv. veřejně přístupnou účelovou komunikaci (VPÚK) a účelovou komunikaci veřejně nepřístupnou. Nejprve k definičním znakům VPÚK podle zákona o PK. Prvním znakem je, že musí jít o dopravní cestu. Toto poměrně banální konstatování může na první pohled vypadat, že v praxi nečiní větší problémy, avšak není tomu tak. Musí se totiž jednat o stále znatelnou cestu v terénu, nikoli např. o dočasně vyjeté koleje v trávě, a to ještě takovou, která nemění svůj průběh v terénu, což souvisí s dalším, níže uvedeným znakem. Tento znak se však neaplikuje, pokud uživatelé nemohou užívat cestu v důsledku nezákonného jednání (zpravidla umístění pevné překážky) subjektu (zpravidla vlastníka VPÚK) a cesta se tak stane v důsledku neznatelnou v terénu. Druhým znakem je, že cesta spojuje nemovitosti navzájem nebo nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi, tento znak nečiní v praxi problémy (snad pouze cesta, která by vedla toliko na jednom pozemku a nenapojovala by tento pozemek na jinou pozemní komunikaci, ani by dopravně nenapojovala nemovitosti navzájem, by nesplňovala tento znak VPÚK). Takovéto vymezení VPÚK se však ukázalo jako nedostatečné v okamžiku, kdy se začaly objevovat první spory o povahu takovýchto cest. Za současného stavu lze konstatovat, že již relativně konstantní judikatura dovozuje další znaky, které je třeba posuzovat při zkoumání charakteru cesty.

Jedná se o souhlas vlastníka cesty s užíváním takovéto cesty neomezeným okruhem osob. Takovýto souhlas je v naprosté většině případů udělen konkludentně a navíc předchozím vlastníkem, nicméně takovýto souhlas je závazný i pro právní nástupce,[3] což pro ně může být velmi nepřejemným zjištěním v okamžiku, kdy se přesvědčili, že na pozemku neváznou věcná práva třetích osob a jsou tak v domněnce, že s cestou mohou volně disponovat. Pokud jde o argumentaci Ústavního soudu, je třeba poukázat na její slabiny spočívající zejména v tom, že při rozlišování právního předchůdce z hlediska toho, zda šlo o subjekt práva soukromého nebo veřejného nereflektuje Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., v pl. znění, tedy Listinu základních práv a svobod, konkrétně Čl. 11 odst. 1) uvádějící, že „*Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu*.“ Obecně presumovat, že

subjekt veřejného práva pečuje o majetek, ke kterému mu svědčí vlastnické právo s menší intenzitou, než subjekt práva soukromého je nepodložené a jdoucí mimo oblast práva. Lze sice akceptovat závěr, že veřejnoprávní korporace mají odlišná práva a povinnosti při nakládání s majetkem ve svém vlastnictví (viz např. zákon č. 128/2000 o obcích, v pl. znění, kde se v § 35 odst. 2) ukládá obci povinnost pečovat o potřeby občanů, včetně dopravní obslužnosti), avšak to nemění nic na faktu, že kromě v právním řádu uvedených specifik nelze další odlišnosti dovozovat právě s ohledem na LZPS. Jinak řečeno, jestliže subjekt soukromého práva získá převodem vlastnické právo k VPÚK od veřejnoprávní korporace, nelze dovodit, že v rámci změny vlastnických vztahů nepřešel současně též konkludentní souhlas s užíváním cesty neomezeným okruhem osob. I pokud si nebyl nabyvatel vlastnického práva při převodu vědom toho, že je jeho vlastnické právo omezeno institutem veřejného (obecného) užívání cesty – VPÚK, přešel souhlas předchozího vlastníka na vlastníka nového, neboť je věcí nabyvatele, aby zjistil, v jakém právním a faktickém stavu se nemovitost nachází a jestliže tak neučiní, jde tato okolnost výlučně k jeho tíži (obdobně je tomu s věcnými břemeny na pozemcích). Tím samozřejmě není dotčeno jeho právo domáhat se na právním předchůdci např. náhrady škody, smluvní pokuty apod. Pokud bychom dovodili opak, tj. že VPÚK ztrácí jeden ze svých definičních znaků a tedy zaniká v případě, že nabyvatel není prokazatelně právním předchůdcem seznámen s tím, že pozemek je podroben režimu veřejného užívání, vedl by takový stav k 1) účelovým převodům nemovitostí sloužím pouze k tomu, aby se dosavadní vlastník zprostil povinnosti strpět veřejné užívání; 2) nemožnosti cestu užívat pro subjekty, jejichž nemovitosti jsou takovou cestou napojovány, případně k tomu, že by vlastník požadoval za takovéto užívání protiplnění a širší okruh veřejnosti z užívání vyloučil.  Vlastníci VPÚK, kteří se snaží zpochybnit její definiční znaky, poukazují často též na to, že v průběhu výkonu svého vlastnického práva uzavřeli s uživateli cesty závazkový právní vztah (vzniklý na základě nájemní smlouvy, směnné smlouvy apod.), ze kterého plynulo právo cestu užívat a to za protiplnění. Z tohoto vlastníci VPÚK dovozují, že i přesto, že byla cesta užívána, bylo takovéto užívání v režimu soukromoprávním a nikoli veřejnoprávním a tedy nebyl udělen souhlas vlastníka VPÚK s veřejným užíváním cesty. Takovýto argument ovšem může obstát toliko za situace, kdy se okamžik vzniku cesty (resp. jejího užívání) pojí s okamžikem účinnosti takovéhoto soukromoprávního ujednání. Jinak vyjádřeno: pokud snad mezi vlastníkem cesty a vlastníkem (uživatelem/nájemcem apod.) cestou napojované nemovitosti vznikl shora popsaný závazkový právní vztah v oblasti soukromého práva za situace, kdy takováto cesta byla doposud užívána předem neomezeným okruhem osob, pak za splnění dalších tří znaků VPÚK nemůže ztratit své definiční znaky a popsané soukromoprávní ujednání je nadbytečné a pokud je snad úplatné, bude se bezpochyby jednat o bezdůvodné obohacení na straně vlastníka VPÚK (obdobně by tomu bylo např. v případě, že by obec jako vlastník místní komunikace uzavřela nájemní smlouvu s uživateli takovéto pozemní komunikace, jejímž předmětem by byla možnost úplatného užívání místní komunikace).[4] K tomuto názoru se přiklání i judikatura,[5] ovšem pouze za předpokladu, že cesta byla fakticky věnována veřejnému užívání již v okamžiku svého vzniku. Jestliže při svém vzniku plnila nutnou komunikační potřebu výlučně pro svého vlastníka a jeho nemovitost a v teprve v průběhu let začala obsluhovat i další nemovitosti odlišných vlastníků, kteří uzavřeli s vlastníkem cesty soukromoprávní ujednání o užívání oné cesty, pak zde znak souhlasu vlastníka cesty s veřejným užíváním chybí.[6] Další častou námitkou vlastníků VPÚK, kterou se snaží zpochybnit tento definiční znak je, že sice poskytli (nebo jejich právní předchůdci) konkludentní souhlas s užíváním cesty, ale nikoli neomezenému okruhu osob, tj. cesta nebyla věnována veřejnému užívání, což je dovozováno z toho, že cesta je po několik let nebo desítek let užívána prakticky toliko konkrétně určenými osobami, které vykonávají vlastnické právo nebo právo užívání k nemovitosti, které cesta napojuje. Tento argument nemůže rovněž obstát, neboť dle názoru autora článku není rozhodující, zda cestu fakticky užívá neomezený okruh osob, ale to, zda vlastník cesty předem vyloučil její veřejné (obecné) užívání – např. shora popsaným závazkovým právním vztahem, legálním zbudováním uzamykatelné závory, kdy poskytne klíče toliko omezenému okruhu osob apod. Tento názor vychází ze samotného ust. § 7 odst. 1) zákona o PK, který správně presumuje, že tato nejnižší kategorie cest chráněných zákonem o PK nebude zpravidla dlouhá několik desítek kilometrů (či snad

více) a fakticky nebude sloužit k naplnění nutné komunikační potřeby stovkám subjektů, proto hovoří o potřebách vlastníků napojovaných nemovitostí, a je samozřejmé, že v praxi nemusí být takovýchto nemovitostí desítky.[7] S ohledem na délku cesty a počet nemovitostí, které napojuje, lze však v některých případech shledat, že se nebude jednat o VPÚK, ale o sjezd.[8] Jestliže však cesta bude mít například 100 m délky a bude napojovat dvě (nebo dokonce více) nemovitostí, pak se nebude jednat o sjezd. Dalším častým argumentem vlastníků snažících se zpochybnit konkludentně udělený souhlas s užíváním cesty je námitka, že takovýto souhlas byl udělen pouze k průchodu, případně průjezdu nemotorovými vozidly. Ani tato námitka nemůže obstát, a to s ohledem na zmíněný § 19 odst. 1) zákona o PK – podstatné tedy je, zda vlastník VPÚK souhlasil s užíváním takovéto cesty předem neomezeným okruhem osob a naopak irelevantní je, zda tyto osoby užívali cestu k průchodu nebo průjezdu (a za pomoci jaké techniky). Zejména u cest užívaných odnepaměti je logické (s ohledem na technický pokrok) že jejich původní vlastník nemohl ani mlčky souhlasit s užíváním cesty motorovými vozidly, neboť ta v té době prakticky neexistovala. To však nezpochybňuje právo vlastníka VPÚK na to, aby profil cesty nebyl měněn, tj. i svévolně rozšiřován.

Druhým znakem dovozeným rozhodovací činností soudů je existence tzv. nutné komunikační potřeby v případě posuzované cesty. Tento znak je zpravidla nejobtížnější posoudit, a to z následujících důvodů. Co si představit pod tímto pojmem? Ve stručnosti jde o to, zda je možné adekvátní komunikační napojení nemovitostí i prostřednictvím jiné cesty (jiného dopravního spojení), která by buď vůbec nezasáhla do vlastnických práv vlastníka posuzované cesty (tj. ona alternativní cesta by nebyla v jeho vlastnictví) nebo by do nich zasáhla s menší intenzitou (např. tato alternativní cesta nevede v bezprostřední blízkosti domu vlastníka cesty a neruší tak výkon vlastnických práv k tomuto domu).[9] Na tomto místě je důležité upozornit, že i za situace, kdy nebude nemovitost napojena alternativní cestou na pozemní komunikaci, může existovat alternativa komunikačního spojení – bude tomu zpravidla v případech, kdy se mezi napojovanou nemovitostí a např. místní komunikací nachází veřejné prostranství (např. zatravněná plocha), které je identicky jako pozemní komunikace podrobeno režimu veřejného užívání; jestliže správní orgány při posuzování tohoto znaku poměřují zásah do vlastnického práva vlastníka VPÚK s případnými náklady, které by vlastníci napojovaných nemovitostí museli případně vynaložit na úpravu nebo zřízení alternativního příjezdu (přístupu) – je evidentní, že pokud by snad měly úpravy napojovaného pozemku spočívat toliko ve zbudování alternativní brány na jiném místě oplocení, a tedy náklady na úpravu alternativního příjezdu by byly v částce do cca 15 000,- Kč, nemohl by se dovodit znak nutné komunikační potřeby v případě posuzované cesty a nejednalo by se tedy o VPÚK. Rovněž je nezbytné zmínit, že zákon o PK (ani jiný právní předpis) nikde neuvádí právo vlastníka nemovitosti na to, aby byla jeho nemovitost napojena bezprostředně tj. aby pozemek, na němž je VPÚK mezoval s napojovanou nemovitostí. Aplikováno na praxi – pro komunikační napojení rodinného domu jistě postačuje, pokud lze zaparkovat motorové vozidlo cca 100m od této nemovitosti, dožadovat se možnosti bezprostředního příjezdu k domu přes nemovitost ve vlastnictví třetí osoby z titulu veřejnoprávního by za takovéto situace bylo v rozporu s proporcionalitou omezení vlastnického práva vlastníka cesty a práv vlastníků (uživatelů) nemovitostí na adekvátní komunikační napojení nemovitostí (to ovšem neznamená, že cesta, která naplňovala další znaky VPÚK a vedla až k nemovitosti, kterou má napojovat, ztratí cca 100 m před napojovanou nemovitostí povahu VPÚK z důvodu absence jednoho ze svých znaků; takovýto závěr by vedl k absurdním situacím). Uvedené souvisí s tím, že jedna a tatáž cesta může mít v různých úsecích různou právní povahu.[10] Při zvažovaní komunikačních alternativ by se mělo posuzovat též hledisko bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (výhledové poměry při napojení na další pozemní komunikaci atd.), i otázka ekologická – jestliže např. zvažovaná alternativní cesta bude o cca 3 km delší, hůře sjízdná, a nadto povede ve III. zóně národního parku, pak zpravidla nebude možné takovouto cestu shledat za adekvátní komunikační napojení nemovitostí. Kvalitní návod, jak posuzovat znak nutné komunikační potřeby tj. podle jakých kritérií posuzovat případnou alternativní cestu (přístup) poskytl veřejný ochránce práv ve své zprávě o šetření sp. zn.: 6253/2008/VOP/DS ze dne 09. 05. 2009 dostupné na www.ochrance.cz : *„Pokud bych se měl s problémem „nutné*

*komunikační potřeby“ na místě úřadu vypořádat, posuzoval bych ji obecně z těchto hledisek (hlediska nejsou řazena dle důležitosti): a) délka posuzované cesty a délka alternativního přístupu (resp. příjezdu), b) kvalita (povrch a sklon), c) nutnost úprav staveb (či pozemků), jejichž přístupnost je řešena, a nákladnost těchto úprav, d) typ stavby (či pozemku), jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům).“*

Vlastníci VPÚK zpochybňují znak nutné komunikační potřeby i za pomoci argumentu, že v katastru nemovitostí je jako druh pozemku „*ostatní plocha*“, způsob využití „*ostatní komunikace*“ zapsán pozemek ve vlastnictví např. obce, který sice fakticky v terénu není cestou, ale je na obci, resp. vlastních napojovaných nemovitostí, aby cestu opět obnovili, neboť v daném průběhu by představovala dostatečnou alternativu. Takovýto požadavek však nemůže být úspěšný, k jeho naplnění chybí jakákoli zákonná opora. Závaznost údajů v katastru nemovitostí upravuje § 20 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrálního zákona), v pl. znění, přičemž mezi těmito údaji absentuje druh pozemku i způsob využití. Je sice pravdou, že je povinností vlastníka pozemku postupovat podle ust. § 10 odst. 1) písm. d) katastrálního zákona – tj. katastrálnímu úřadu oznámit změnu údajů zapisovaných do katastru nemovitostí, avšak tato povinnost (její nesplnění) nemůže mít vliv na existenci VPÚK na daném pozemku.

Pokud snad byla výše zmíněna již konstantní judikatura, pak jistou výjimku přestavuje rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 55/2011 ze dne 09. 11. 2011, kde se uvádí: „*V prvním případě, tj. kdy účelová komunikace byla zřízena vlastníkem pozemku, případně vlastník pozemku s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, nic nebrání tomu, aby se společně se vznikem či zřízením účelové komunikace aktivoval režim obecného užívání. Za této situace je v řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí nadbytečné zkoumat nutnou a nenahraditelnou komunikační potřebu, neboť vlastník fakticky „věnoval“ tuto komunikaci do veřejného užívání. Ve druhém případě je však situace odlišná, neboť zřízení a existence účelové pozemní komunikace je v rozporu s vůlí vlastníka dotčeného pozemku, případně vlastník o ní neví, a není s ní tedy výslovně srozuměn. Deklarace existence účelové pozemní komunikace v takovém případě představuje potvrzení nuceného omezení vlastnického práva tohoto subjektu v podobě veřejného přístupu každého na tuto komunikaci (tj. její obecné užívání), a v takovém případě bude nutno postupovat v souladu s ustanovením čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za použití ústavně konformního výkladu*.“ Je třeba poukázat na to, že právě s ohledem na tento závěr Nejvyššího správního soudu je citované rozhodnutí NSS vnitřně rozporné (kromě skutečnosti, že citované by při akceptaci zásadním způsobem změnilo náhled na otázku, jak posuzovat znaky, které jsou nutné pro naplnění existence VPÚK, přičemž tyto znaky jsou uznávány řadu let odbornými publikacemi i judikaturou.). Onu vnitřní rozpornost lze spatřovat v tom, že v identickém judikátu je v odůvodnění uvedeno: „*Otázkou je, zda je příslušný silniční správní úřad v tomto typu řízení povinen zkoumat i tzv. komunikační potřebu jakožto pojmový znak účelové pozemní komunikace, s nímž zákon o pozemních komunikacích výslovně nepočítá. Termín „komunikační potřeba“ byl ve vztahu k vymezování veřejných cest používán již v judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu. Tak např. v rozhodnutí ze dne 21. 9. 1932 (Boh. A 10017/32) tento soud uvedl: Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační.(…) Ukojení nutné potřeby komunikační jest jedním z nezbytných předpokladů prohlášení soukromého pozemku za cestu veřejnou (viz též rozhodnutí publikovaná zde: Boh. A 9162/31, Boh A 10130/32,Boh A 11955/35).*“ a dále je v tomto judikátu NSS uváděno: „*Na základě uvedené judikatury, která je východiskem i pro současnou rozhodovací činnost soudů (za všechny např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64) lze obecně vymezit následující základní modelové situace vzniku (existence) účelových pozemních komunikací…*“. Nejvyšším správním soudem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64 uvádí: „*Pozemek, který je v*

*soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. (Boh A 10017/32). Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.*“ Již z tohoto je evidentní vnitřní rozpornost odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 05. 2011 sp. zn. 2 As 44/2011, neboť ten na jednu stranu uvádí, že se ztotožňuje s dosavadní judikaturou a odkazuje na ni, přičemž se od ní však zcela odchyluje a toto odchýlení nikterak blíže neodůvodňuje. Vnitřní rozpornost tohoto judikátu lze dále dovodit z další části jeho odůvodnění: *„Je proto možné dospět k obecnému závěru, že k omezení vlastnického práva zřízením veřejně přístupné účelové komunikace je - vedle naplnění pojmových znaků účelové pozemní komunikace – vyžadován souhlas vlastníků a nezbytná komunikační potřeba (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 2 As 84/2010 - 128); v takovém případě je možné přistoupit ke zřízení účelové pozemní komunikace bez toho, aby bylo nutné poskytnout vlastníkovi náhradu za omezení jeho vlastnického práva. Pokud však souhlas vlastníka se zřízením veřejně přístupné účelové pozemní komunikace dán není, případně jsou-li o vydání tohoto souhlasu důvodné pochybnosti, je možné deklarovat existenci takové komunikace - jsou-li naplněny její zákonem stanovené znaky a je-li dostatečným způsobem zjištěna nezbytná komunikační potřeba – pouze v případě, že je vlastníkovi za takové omezení vlastnického práva poskytnuta odpovídající náhrada (čl. 11 odst. 4 Listiny).*“ Dále srov. zejména odstavce 32 a 34 odůvodnění předmětného rozsudku.

**Definice veřejně nepřístupné účelové komunikace**

Jak bylo v úvodu článku zmíněno, jedná se o pozemní komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Přestože její definice a určení zpravidla v praxi nečiní takové problémy, jako v případě VPÚK, nese s sebou úskalí právě onen pojem „uzavřený prostor nebo objekt“. Vzhledem k tomu, že důvodová zpráva k zákonu o PK je v tomto ohledu značně stručná a poukazuje na případy sportovišť apod., vypomáhá praxi opět judikatura a další odborné názory. Typickými příklady takovýchto pozemních komunikací budou cesty v oploceném, branou uzavíraném areálu fotbalového stadionu, průmyslového podniku, či parku. V praxi se však vyskytla sporná otázka, zda oním uzavřeným prostorem může být les (tj. takový, který není oplocen – obory apod. představují jiný případ).[11] Je tedy evidentní, že nikoli a že se v případě tzv. lesních cest bude jednat o veřejně přístupné účelové komunikace. Pokud tedy vlastníci lesa svévolně opatří VPÚK v lese dopravním značením nebo cestu svévolně opatří závorou, dopouštějí se přestupku nebo jiného správního deliktu podle zákona o PK. V praxi silničních správních úřadů je dosud nejasné, zda účelová komunikace, na které je legálně umístěna závora, je účelovou komunikací ve smyslu ust. § 7 odst. 2) zákona o PK. Dle názoru autora článku tato okolnost sama o sobě neumožňuje podřazení takovéto cesty pod zmíněné ustanovení, neboť by okolí cesty muselo být uzavřeným prostorem nebo objektem. Jestliže tomu tak není, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, na kterou byl toliko omezen veřejný přístup.

Je však důležité si uvědomit, že závora je faktickou překážkou v provozu na pozemních komunikacích, z jejího umístění nemohou samy o sobě vznikat žádná práva vlastníkovi VPÚK. Umístění pevné překážky (závory) na VPÚK upravuje § 29 odst. 2) zákona o PK. Silniční správní úřad by měl při postupu podle tohoto ustanovení tedy nejen pamatovat na naplnění podmínek zde stanovených, ale měl by se řídit úvahou, že takováto pevná překážka (na rozdíl od např. sloupu veřejného osvětlení, lavičky,…) má evidentně za cíl omezení veřejného přístupu na VPÚK a k tomuto že je nutné postupovat rovněž podle ustanovení § 7 odst. 1) zákona o PK. Bylo by minimálně vhodné, aby silniční správní úřady podmínili povolení k umístění závory ve výroku rozhodnutí tím, že žadatel (vlastník VPÚK) stanoví v místě, kde má být závora instalována dopravní značení (místní úpravu provozu na pozemní komunikaci podle ust. § 77 odst. 2) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na

pozemních komunikacích, v pl. znění), které bude např. vylučovat z provozu na pozemní komunikaci motorová vozidla a to z důvodu shora uvedených – potřebě odlišovat faktické zabránění ve vjezdu takovýchto vozidel (které však nemůže mít právní následky a tedy odejmout uživatelům oprávnění veřejného užívání pozemních komunikací) a zabránění ve vjezdu pramenící z legálně umístěné dopravní značky – zákaz vjezdu motorových vozidel (která se však sama o sobě může jevit jako neefektivní při současné hlídkové činnosti represivních složek veřejné moci, proto vlastník VPÚK požaduje umístění překážky faktické).

Ke shora uvedenému nutno doplnit, že i oplocený areál, kde jsou nemovitosti různých vlastníků a odnepaměti byl opatřen závorou, může být napojen veřejně přístupnou účelovou komunikací. V praxi je totiž nemálo případů, kdy uzavřené prostory (objekty) ve smyslu zákona o PK (bývalá JZD apod.), resp. cesta do nich vedoucí, naplňovaly definici veřejně nepřístupné účelové komunikace, avšak pokud se jednotlivé nemovitosti v uzavřeném prostoru nebo objektu dostaly na základě přechodu či převodu vlastnického práva do dispozice několika různých subjektů a závora umístěná u vjezdu neměla nadále pravidelný režim otevírání/zavírání a zůstávala otevřená (neexistoval provozní řád areálu), pak se s největší pravděpodobností bude jednat o VPÚK.

Jestliže je odbornou literaturou dovozováno, že uzavřenost prostoru může být nejen faktická, ale též právní, lze s tímto vyslovit souhlas (např. vojenské újezdy – jejichž hranice je opatřena cedulemi). Dle názoru autora článku však bez dalšího nevznikne z veřejně přístupné účelové komunikace (vedoucí např. do lesa nebo do jiného neuzavřeného prostoru) neveřejně přístupná účelová komunikace pouze z důvodu, že na ni byla legálně umístěna závora a dopravní značení, které omezuje veřejné užívání. Je tomu tak proto, že zde stále, i po takovémto omezení, bude absentovat uzavřený prostor nebo objekt, navíc veřejné užívání bude omezeno (např. na nemotorová vozidla) a nikoli vyloučeno (vyloučit veřejné užívání rozhodnutím silničního správního úřadu ani nelze, zákon v ust. § 7 odst. 1) hovoří o omezení) – a dále pak srov. opětovně znění § 7 odst. 2) zákona o PK.[12]

**Výkon státní správy v oblasti účelových komunikací**

Výkon státní správy v oblasti účelových komunikací (a místních komunikací) vykonávají podle ustanovení § 41 odst. 5) zákona o PK obce. Tedy i obce tzv. I. typu. Přestože v případě souhlasu se stanovením dopravního značení podle § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích je dána příslušnost obecního úřadu tzv. obce III. typu (obce s rozšířenou působností) a takovýto typ obcí je i speciálním stavebním úřadem v případě veřejně přístupných účelových komunikací, dopadá celá zbývající agenda na veškeré obce, resp. obecní úřady těchto obcí (vystupují jako tzv. silniční správní úřady). Tato agenda zahrnuje ve vztahu k účelovým pozemním komunikacím zejména správní řízení o povaze pozemku (existence účelové komunikace) ve smyslu ust. § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v pl. znění; správní řízení o odstranění pevné překážky z VPÚK ve smyslu ust. § 29 odst. 3) zákona o PK; správní řízení o přestupku/jiném správním deliktu podle § 42a nebo § 42b zákona o PK. Mimo uvedené zákon o PK deleguje na obce I. typu agendu tzv. zvláštního užívání místních komunikací (§ 25 zákona o PK) nebo například zjišťování a odstraňování zdroje ohrožení místní komunikace a provozu na ní (§ 35 zákona o PK), či problematiku styku s drahami (§ 39 zákona o PK). Současný stav je tedy takový, že v České republice je cca 6000 silničních správních úřadů. Dle poznatků autora článku však naprostá většina z těchto úřadů, které představují právě obce tzv. I. typu, vůbec netuší, že má danou agendu vykonávat, a pokud snad náhodou ano, netuší jak. Jestliže článek doposud popisoval zejména pouze to, jak shledat že se jedná o VPÚK (a nezabýval se již procesní stránkou daných řízení a jejich specifiky), pak je evidentní, o jak složitou agendu se jedná. Je a bylo naivní domnívat se, že obecní úřad obce s 300 obyvateli, kde stojí v čele neuvolněný starosta (který i vede příslušná správní řízení) výkon takovéto agendy úspěšně zvládne. K uvedenému může sice napomoci metodická pomoc, kterou mají kraje povinnost poskytovat, avšak to samo o sobě problém neřeší, pouze snad trochu zmírňuje. Dochází tak k situacím, že silniční správní úřady na obcích tzv. I. typu vůbec nezahajují správní řízení z moci úřední, nevykonávají státní dozor

nad pozemními komunikacemi (přitom jde o efektivní způsob ochrany pozemních komunikací) a zpravidla vedou „pouze“ správní řízení o povaze pozemku a odstranění pevné překážky na VPÚK. I takováto správní řízení jsou však pro tyto obce zcela nepřiměřenou zátěží, s kterou nejsou sto se vypořádat. Dochází tak k několikaměsíčním nečinnostem silničních správních úřadů, nesprávným úředním postupům a nezákonným rozhodnutím, která jsou nadřízenými správními orgány rušeny a správní řízení „o jednom klacku přes cestu“ se tak „vlečou“ roky s nejistým výsledkem a s tím, že nad problémem stráví v nemálo případech několik úředníků desítky hodin práce…[13] Navíc zde nejde jen o otázku absence profesionálních úředníků na obecních úřadech obcí tzv. I typu. Další problém vyvolává fakt, že obce jsou ze zákona o PK vlastníky místních komunikací a rovněž mají ve vlastnictví řadu pozemků v katastru obce a často tak vystupují jako účastník ve správním řízení, které samy vedou – zda je v daném případě naplněna podjatost ve smyslu správního řádu, ponechám na čtenáři.

Uvedené problémy nelze řešit změnami příslušnosti podle správního řádu, neboť takové řešení je nesystémové a zatíží buď krajské úřady nebo obce s rozšířenou působností nebo pověřeným obecním úřadem. Uvedené by snad bylo možno částečně prozatímně řešit pomocí uzavírání veřejnoprávních smluv (správní řád i zákon o obcích takové řešení umožňuje), avšak na rozdíl od běžného uzavírání takovýchto smluv řešících agendu přestupků se v agendě silničního hospodářství uzavře takovýchto smluv nepatrný počet (cca 10 v České republice) – důvodem tohoto počtu je fakt, že obce tzv. I typu o této možnosti jednak nejsou informovány a dále to, že si postavení v roli silničního správního úřadu představitelé obecních úřadů uvědomí až v případě, kdy vedou správní řízení o konkrétním problému a začínají se teprve seznamovat se správním řádem, zákonem o pozemních komunikacích, občanským zákoníkem, stavebním zákonem a judikaturou. Situaci neusnadňuje ani fakt, že Ministerstvo dopravy, které má sjednocovat výkon státní správy na daném úseku, nedostatečně koordinuje činnost krajských úřadů v těchto věcech. Ostatně, jak je vidět z tiskové zprávy veřejného ochránce práv ( k dispozici >>> zde ), zákonodárce opět nevyslyšel požadavek odborné veřejnosti a změna příslušnosti ve výkonu uvedené agendy se odkládá.

Ministerstvo vnitra zpracovalo rozsáhlý a kvalitní materiál nazvaný *„Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy 2010–2011“*,[14] kde jsou uvedené problémy taktéž zmíněny, Vláda České republiky usnesením č. 330 ze dne 09. 05. 2012 uložila mimo jiné ministrovi dopravy, aby na uvedené připomínky obsažené v materiálu reagoval a přijal odpovídající opatření do konce srpna 2012.[15] Jaké konkrétní kroky budou učiněny, nelze předpovědět.

**Shrnutí**

Jak je z nástinu problematiky účelových komunikací zřejmé, již pouhá definice účelové komunikace (veřejně přístupné účelové komunikace) způsobuje v praxi značné problémy a to nejen osobám vykonávajícím činnost silničního správního úřadu na obcích tzv. I. typu. O to problematičtější pak může být aplikace právních norem, které s pojmem účelová komunikace nebo veřejně přístupná účelová komunikace pracují. Např. zákon č. 449/2001 Sb. o myslivosti, v pl. znění, v ustanovení § 14 odst. 1) písm. b) uvádí, že myslivecká stráž *„je oprávněna zastavit a prohlížet v honitbě a na účelových komunikacích17) v honitbě dopravní prostředky včetně přepravovaných zavazadel, je-li důvodné podezření, že přepravují nebo obsahují neoprávněně nabytou zvěř, a za tím účelem požadovat předložení dokladu o nabytí zvěře,“* nebo zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, v pl. znění v ustanovení § 20 odst. 6) uvádí *„Povinnost platit za odvádění srážkových vod do kanalizace pro veřejnou potřebu se nevztahuje na plochy dálnic, silnic, místních komunikací a účelových komunikací15) veřejně přístupných, plochy drah celostátních a regionálních včetně pevných zařízení potřebných pro přímé zajištění bezpečnosti a plynulosti drážní dopravy, zoologické zahrady a plochy nemovitostí určených k trvalému bydlení a na domácnosti.“* Jako nejproblematičtější se však z hlediska bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích jeví ust. § 2 písm. w) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v pl. znění, kde je

křižovatka definována takto: *„křižovatka je místo, v němž se pozemní komunikace protínají nebo spojují; za křižovatku se nepovažuje vyústění polní nebo lesní cesty nebo jiné účelové pozemní komunikace na jinou pozemní komunikaci,“* s tím souvisí i ust. § 23 odst. 1) tohoto zákona: *„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*.“

Největší nebezpečí totiž přestavuje v praxi fakt, že účastník provozu na pozemních komunikacích není objektivně v řadě případů schopen posoudit, zda se v tom kterém případě jedná o účelovou nebo místní komunikaci, neboť z porovnání stavebně technického stavu obou cest nemusí být evidentní, která z nich je účelovou komunikací. Jednou možnost tak v praxi představuje důsledné osazování míst, kde se takovéto pozemní komunikace stýkají, dopravním značením.

**Mgr. Bc. David Mazánek**

---

[1] Taxativní výčet kategorií pozemních komunikací uvedený v zákoně o PK neznamená, že neexistují cesty a pěšiny, které pod jednotlivé kategorie pozemních komunikací nelze podřadit, ale tento omezený výčet poukazuje na fakt, že zde neuvedené cesty a pěšiny nepožívají veřejnoprávní ochrany minimálně v oblasti silničního hospodářství (další otázkou může být ochrana takovýchto cest jako veřejného prostranství apod.)
[2] (1) 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. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.
(2) 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. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.
[3] Ústavní soud dovodil v nálezu sp. zn. II.ÚS 268/06 ze dne 09. 01. 2008 že: „38. Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku od hlavního města Prahy v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Podle Ústavního soudu je proto porušením vlastnického práva, pokud obecné soudy jejich souhlas bez dalšího presumovaly.“
[4] K tomuto ust. § 19 odst. 1) zákona o PK uvádí: „V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz

na pozemních komunikacích 2) a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis 9) jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.“
[5] Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp.zn. 30A 2/2011 ze dne 31.01. 2012 (obchodní firmy obchodních společností jsou vypuštěny): „Na určení parcely č. 1038/86 a parcely č. 581/59 (její části) za účelovou komunikaci veřejně přístupnou přitom nemůže nic změnit ani skutečnost, že obchodní společnosti ___ a ___ spolu uzavřely v roce 1999 smlouvu o zřízení věcného břemene, jíž bylo oprávněnému zřízeno právo užívat část pozemku parc. č. 581/59, a to v rozsahu vymezeným geometrickým plánem, který se zčásti kryje s účelovou komunikací, o níž bylo rozhodnuto žalovaným rozhodnutím. To proto, že právní stav této komunikace byl založen při její realizaci a její režim vyplývá přímo ze zákona, takže na této skutečnosti nemohla a nemůže nic změnit ani uvedené smlouva. Jinými slovy, pokud ji oprávněný nad rámec uvedeného uzavřel, např. z opatrnosti, byla to jen jeho věc. Dlužno poznamenat, že nadbytečná. Na právním statusu účelové komunikace, dané zákonem, se totiž uzavřením uvedené smlouvy nic nezměnilo a je proto bezpředmětné pátrat, proč se tak stalo.“
[6] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 76/2009 ze dne 22. 12. 2009: „Správní orgány obou stupňů nijak neprokázaly, že v případě předmětné komunikace lze hovořit o věnování nebo o konkludentním určení veřejnému užívání. Je tomu tak přesto, že stěžovatelka opakovaně uvádí (naposledy v kasační stížnosti), že komunikace po svém zřízení sloužila výlučně potřebě původního vlastníka, společnosti R. T. I. a. s. Když v souvislosti s koupí sousedního areálu společností S & W Automobily, s. r. o. této společnosti vznikla komunikační potřeba předmětné komunikace, bylo již v rámci kupní smlouvy mezi společnostmi R. T. I. a. s. a S & W Automobily, s. r. o. užívání předmětné komunikace upraveno soukromoprávním institutem věcného břemene. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem krajského soudu, že uzavření smlouvy o zřízení věcného břemene není pro posouzení charakteru pozemní komunikace právně významné (srov. s. 8 rozsudku krajského soudu). Z uzavření této smlouvy totiž lze obvykle vyvozovat chybějící vůli vlastníka předmětné komunikace určit ji veřejnému užívání (srov. bod [33] shora). Právě vůle vlastníka komunikaci určit či věnovat veřejnému užívání
je rozhodná pro splnění znaku veřejně přístupné komunikace.“ Obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 5 As 3/2009 ze dne 16. 03. 2010 dostupný na www.nssoud.cz
[7] Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3608/10 ze dne 21. 09. 2011 uvádí: „Z toho, že předmětný pozemek užívají jako pozemní komunikaci zejména vlastníci garáží, nelze dovodit, že by se nemělo jednat o účelovou komunikaci. I když komunikaci využívá pouze omezený počet vlastníků, nepřestává být ještě komunikací.“
[8] K tomuto ust. § 10 odst. 1) zákona o PK uvádí: „Pozemní komunikace lze navzájem připojovat zřizováním křižovatek nebo připojovat na ně sousední nemovitosti zřízením sjezdů nebo nájezdů. Přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci není účelovou komunikací.“
[9] I k tomuto znaku se vyjadřuje celá řada judikátů, viz např. opět Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 09. 01. 2008: „Lze souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu, který se ve shora citovaném rozhodnutí inspiroval prvorepublikovou judikaturou svého předchůdce, že vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům. Ostatně již v době první Československé republiky vycházely obecné soudy z toho, že "zákon o zřizování cest nezbytných jest výjimečným, zasahujícím do soukromého práva vlastnického a sluší tedy ustanovení jeho vykládati restriktivně a nikoliv extenzivně …" (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 4. 1921, RI 209/21, Vážný, č. III, roč. 1921, s. 251), a vedle nezbytné komunikační potřeby stanovily v judikatuře též

podmínku dlouhodobého užívání pozemku jakožto veřejné komunikace ("Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastníkovým, nýbrž i konkludentním jednáním, a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou."; srov. Boh. A 10130/32). Dobová judikatura dokonce i v posuzování nutnosti komunikační potřeby vážila proporcionalitu omezení vlastnického práva tak, že dovodila závěr, podle něhož "okolnost, že pěšina je pro část obce nejkratším spojením, neospravedlňuje ještě sama o sobě závěr, že jde o komunikaci nutnou." (Boh. A 10130/32).“ nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 3/2009 ze dne 16. 03. 2009: „Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že bude-li po doplnění dokazování ve správním řízení prokázána existence alternativní veřejné přístupné účelové komunikace k nemovitostem ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení, bude věcí správních orgánů zabývat se tím, zda je stejné nebo srovnatelné kvality jako předmětná veřejně přístupná účelová komunikace po pozemcích parc. č. 1386/7, 1387 a 1386/2, tj. zda tato případná alternativní dopravní cesta zajišťuje plnohodnotné komunikační spojení nemovitostí ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Předpokladem takového závěru musí být zejména zjištění, zda je případná alternativní veřejně přístupná účelová komunikace udržovaná, průjezdná i při špatném počasí a v zimním období, vhodná pro nezbytný obslužný provoz rodinného domu osob zúčastněných na řízení většími vozidly (např. popeláři, fekální vůz, dovoz paliva, hasiči, vůz záchranné služby apod.). Je přitom třeba přihlédnout k tomu, že osoby zúčastněné na řízení nelze spravedlivě nutit, aby svým nákladem upravili a následně udržovali a v zimním období ošetřovali případnou alternativní veřejně přístupnou účelovou komunikaci ve větším rozsahu. Zohlednit je nutno také skutečnost, že na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací (místní komunikace, silnice a dálnice), jejímiž vlastníky jsou obce, kraje a stát (§ 9 zákona o pozemních komunikacích), jsou vlastníci veřejně přístupné účelové komunikace (resp. pozemku po ní) povinni v zásadě strpět jen její obecné užívání, tedy žádným způsobem nebránit ostatním uživatelům této komunikace ve výkonu jejich oprávnění používat veřejnou cestu obvyklým způsobem a k obvyklému účelu (srov. § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), zatímco vlastníci ostatních kategorií pozemních komunikací jsou povinni o tyto komunikace aktivně pečovat tak, aby byla zajištěna jejich schůdnost a sjízdnost (srov. § 9 odst. 4 a § 27 zákona o pozemních komunikacích a prováděcí vyhlášku k tomuto zákonu č. 104/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů).“
[10] Viz opět rozsudek Nejvyššího správního soudu sp.zn. 5 As 3/2009 ze dne 16. 03. 2010: „Na druhou stranu Nejvyšší správní soud nesouhlasí s názorem stěžovatelů, že je nesmyslná představa, že jedna souvislá dopravní cesta, vedoucí přes několik pozemků, může být na některých pozemcích veřejně přístupnou účelovou komunikací a na některých pozemcích pouze dopravní cestou založenou formou věcného břemene. Podle názoru Nejvyššího správního soudu si naopak lze představit situaci, kdy při založení jediné souvislé dopravní cesty – vedoucí přes několik pozemků, a to zejména tehdy, jsou-li jednotlivé pozemky ve vlastnictví několika různých osob, jak je tomu i v posuzované věci – vlastníci některých pozemků výslovně nebo alespoň konkludentně souhlasili s jejich obecným užíváním, zatímco vlastníci ostatních pozemků s tím vyslovili kvalifikovaný nesouhlas (např. označením pozemku cedulí jako soukromého pozemku se zákazem vstupu a vjezdu nebo jiným obdobným aktivním jednáním) a podmiňovali umožnění vstupu či vjezdu na pozemek uzavřením soukromoprávní smlouvy o zřízení věcného břemene.“
[11] K tomuto se vyjádřil rozsudek 33 ODS 449/2005 ze dne 22. 02. 2006, když dovodil, že „Žalobci především tvrdí, že lesní zákon je ve vztahu k zákonu o pozemních komunikacích předpisem speciálním a že s ohledem na to, že jejich pozemek, přes který vede část sporné cesty, má charakter pozemku určeného k plnění funkcí lesa, měly soudy danou věc posoudit podle tohoto speciálního zákona. Tento názor ovšem není správný. Zákon o pozemních komunikacích se podle předmětu úpravy, jak je vymezen v § 1, vztahuje na veškeré pozemní komunikace, které naplňují znaky uvedené v dalších ustanoveních tohoto zákona, a neobsahuje žádné ustanovení, které by z této úpravy některé komunikace vylučovalo. Lesní zákon pak vůbec neupravuje problematiku provozu na komunikacích, které se nacházejí na lesních pozemcích. Je tedy zřejmé, že oba tyto předpisy obstojí vedle sebe. To ostatně potvrzuje jak znění § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který

výslovně řadí mezi účelové komunikace komunikaci sloužící k obhospodařování lesních pozemků, tak i znění § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, podle něhož mohou být mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa zařazeny i zpevněné lesní cesty. Pokud tedy zpevněná lesní cesta na pozemku určeném k plnění funkcí lesa vykazuje současně znaky účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podléhá stejně jako ostatní účelové komunikace režimu tohoto zákona, včetně § 19 odst. 1 upravujícího tzv. obecné užívání pozemních komunikací. Argumentace žalobců vyhláškou č. 433/2001 Sb. není případná. Především nelze přehlédnout, že tato vyhláška nabyla účinnosti až 1. 1. 2002, zatímco žalobci uplatnili nárok na vydání bezdůvodného obohacení za období do 14. 11. 2001. Stejně tak není možno pominout účel uvedené vyhlášky. Ta stanoví technické požadavky pro stavby pro plnění funkcí lesa a definice „lesní cesty“, jak je obsažena v § 2 odst. 1 písm. a), je definicí výslovně jen pro účely této vyhlášky. Ostatně ze znění naposledy zmíněného ustanovení jednoznačně vyplývá, že „lesní cesta“ je současně účelovou komunikací, což je pojem, s nímž operuje právě zákon o pozemních komunikacích.“ Dále se k této otázce vyjádřil ve své zprávě o šetření veřejný ochránce práv – sp. zn. 5076/2007/VOP/DS ze dne 17. 06. 2008: „Les jako celek nemůže být uzavřeným areálem ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a z tohoto hlediska tak nemohou být účelové komunikace v lese považovány za neveřejné. Lesní zákon vylučuje z okruhu pozemků určených k plnění funkcí lesa („les“ v širším smyslu slova) pozemky zastavěné a jejich zpevněné příjezdní komunikace. Zpevněné lesní cesty sloužící jako příjezd k zastavěným pozemkům tak nejsou lesem a nevztahuje se na ně zákaz vjezdu motorových vozidel do lesa.“
[12] K tomuto však uvádí Kočí R. in Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana, nakladatelství Leges, s.r.o., Praha, 2011, s. 34: „Uzavřenost právní spočívá nikoli v uzavřenosti fyzické (faktické), ale v projevu vůle vlastníka uzavřeného prostoru nebo objektu, který je jeho uživatelům navenek demonstrován určitou právní skutečností (např. umístění dopravní značky nebo cedulí omezující vjezd jen určitým druhům vozidel apod.)…Vůle vlastníka komunikace je tedy vždy rozhodující, ovšem ta je sama o sobě relevantní pouze při vzniku neveřejně přístupné účelové komunikace. V případech - v praxi velmi častých – kdy má být omezen veřejný přístup na dosud veřejně přístupnou účelovou komunikaci, tj. v případech, kdy má z veřejně přístupné účelové komunikace vzniknout neveřejně přístupná účelová komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu je nutno, aby daná věc byla povolena příslušným silničním správním úřadem (obecním úřadem) v řízení podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.“
[13] Tak uvádí např. zpráva o šetření veřejného ochránce práv sp. zn. 2428/2010/VOP/DS ze dne 30. 06. 2010. „Agendu silničních správních úřadů pověřených správou místních a účelových komunikací je nezbytné přenést na obecní úřady obcí s rozšířenou působností. V tomto případě obecní úřad malé obce třikrát rozhodl v první instanci a odvolací krajský úřad rozhodnutí třikrát zrušil. Složitost agendy a neschopnost malých obcí zorientovat se v ní způsobuje nekonečná správní řízení trvající léta.“
[14] Dostupné na www >>> zde.
[15] Dostupné na www >>> zde.

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

## Další články:

- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?
- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti

- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení