

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Soňa Večeřová

**Problematika rozhodování o určení veřejně přístupné účelové
komunikace**

Diplomová práce

Olomouc 2017

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Problematika rozhodování o určení veřejně přístupné účelové komunikace vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 1. 3. 2017

Soňa Večerová

Zde bych ráda poděkovala JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D. za její pomoc, odborné rady při psaní této práce a vstřícný a laskavý přístup při vedení mé práce. Také bych ráda poděkovala za podporu své rodině a blízkým.

Obsah

Seznam použitých zkratk	6
Úvod	7
1 Veřejně přístupná účelová komunikace	11
1.1 Obecné užívání	11
1.2 Vymezení pojmu	11
1.2.1 Stálost a patrnost dopravní cesty v terénu	12
1.2.2 Zákonný účel	14
1.2.3 Věnování veřejnému užívání (souhlas vlastníka s obecným užíváním)	15
1.2.4 Nutná komunikační potřeba	18
1.3 Komplexnost posuzování znaků	18
2 Rozhodování správního orgánu v otázkách týkajících se veřejně přístupné účelové komunikace	20
2.1 Výkon státní správy	20
2.2 Řízení o určení právního vztahu dle § 142 SprŘ	22
2.3 Závaznost rozhodnutí civilního soudu týkajícího se veřejně přístupné účelové komunikace pro silniční správní úřad	25
2.4 Nařízení odstranění nepovolených pevných překážek	26
2.5 Nucený výkon při nesplnění povinnosti odstranit nepovolenou pevnou překážku	31
2.6 Přestupky a správní delikty na úseku ochrany veřejně přístupné účelové komunikace	32
2.7 Obrana prostředky dle správního řádu a soudního řádu správního	33
2.8 Zásada rychlosti	34
3 Další prostředky ochrany cest	38
3.1 Soukromoprávní řízení	38
3.1.1 Ujednání o zřízení věcného břemene	38
3.1.2 Zřízení práva nezbytné cesty	39
3.1.3 Vydržení práva odpovídajícího věcnému břemenu	40

3.1.4	Vydržení služebnosti odpovídající veřejnému statku.....	40
3.2	Zřízení práva cesty stavebním úřadem.....	40
3.3	Vliv dalších právních vztahů na rozhodování o existenci veřejně přístupné účelové komunikace.....	41
4	Vlastnictví veřejně přístupné účelové komunikace	43
4.1	Samostatná stavba	43
4.2	Samostatná věc či součást pozemku.....	44
4.3	Význam určení vlastnictví účelové komunikace	45
	Závěr.....	46
	Bibliografie	49
	Shrnutí	53
	Seznam klíčových slov.....	54

Seznam použitých zkratk

LZPS – usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

NOZ – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

o.s.ř. – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

Poz. kom. – pozemní komunikace.

VPUK – veřejně přístupná účelová komunikace.

SprŘ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

SŘS – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

StZ - zákon č.183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

ZPK – zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

ZProvPK - zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

Úvod

Problematika rozhodování o určení veřejně přístupné účelové komunikace je oblastí, kde se jak v rovině hmotněprávní, tak procesní, nabízí mnoho zajímavých otázek a situací. Prolíná se zde právo veřejné i právo soukromé, mnoho otázek nejen právních, ale i lidských, to vše za přítomnosti sociálního podtextu. Vyskytuje se zde mnoho protichůdných zájmů, jak veřejných tak soukromých, lidský faktor a často i sousedské vztahy.

Nelehká úloha správních orgánů, jejichž rozhodnutí mohou velmi závažně a nepříjemně zasáhnout do života jednotlivce, popř. celé rodiny, je mnohdy doprovázena také nezalostí příslušné legislativy a judikatury ze strany správních orgánů. V mnoha případech je také rozhodování o určení VPUK doprovázeno průtahy v řízení, nedodržováním zákonných lhůt a absencí řádného odůvodnění rozhodnutí. Správní orgán se nachází pod tlakem jak vlastníků pozemků, na kterých by se měla VPUK nacházet, tak i pod tlakem skupin, jež se bez její existence nemohou dostat ke svým nemovitostem.

S ohledem na skutečnost, že existence VPUK je nezávislá na vůli právních nástupců vlastníků, kteří již jednou dali souhlas s veřejným užíváním, nastávají sporné situace mnohdy poté, kdy nový vlastník s existencí cesty nesouhlasí. Poté se snaží průchodu či průjezdu přes svůj pozemek zabránit, vždyt' přece je to „jeho pozemek“ a situace se začíná značně komplikovat. Dochází poté k sousedským sporům a dalším sociálním následkům této situace, a to zejména v malých obcích, kde se všichni občané znají.

Otázka existence či neexistence VPUK je často opomíjená, dokud nedojde k umístění pevné překážky a osoba se v momentě nemůže dostat ke svému domu či pozemku. Poté následuje domáhání se svého práva především u správního orgánu, často velmi obtížné a mnohdy i několikaleté, kdy se řeší mnoho nelehkých otázek týkajících se existence VPUK, neboť tato skutečnost není předem postavena na jisto žádným správním rozhodnutím o zařazení komunikace do této kategorie, naplnění definičních znaků či alternativní způsoby řešení této situace (skrze civilní soudnictví). Mnohdy je tedy otázka existence VPUK řešena s velkým časovým odstupem, což může ztížit dokazování.

Největším úskalím a problémem jsou především kolidující a pro adresáta často nepochopitelná rozhodnutí správních orgánů a orgánů civilního soudnictví. Správní orgán pevnou překážku neodstraní, protože zde VPUK není a civilní soud věcné břemeno průchodu či průjezdu nezřídí, protože zde VPUK existuje. Člověk se tak často ocitá v bludném kruhu těchto orgánů, kdy z této absurdní situace nenalézá východisko. Mnohdy tak případy připomínají Kafkův proces. Na druhé straně je však potřeba chránit vlastnické právo vlastníka pozemku, na kterém by se měla VPUK údajně nacházet.

Cílem této práce je důkladnější prozkoumání problematiky VPUK a vytvoření uceleného přehledu o tom, jaké problematické aspekty (jak hmotněprávní tak i procesněprávní) může tato oblast práva přinést a jaké právní možnosti a nástroje obrany se v jednotlivých fázích řešení této situace nabízí. To vše s přihlédnutím k dosavadní judikatuře a praxi soudů.

Problematikou VPUK se zabývá Roman Kočí, který je jak autorem komentáře k ZPK (nyní již 5. vydání)¹, tak také autorem monografie týkající se pouze problematiky účelových pozemních komunikací². Autory dalšího komentáře k ZPK jsou Michaela a Karel Černínovi spolu s Karlem Tichým³. Z novějších monografií je třeba zmínit dílo autorů Aleše Máchy a Karla Huneše, které se týká místních a účelových komunikací⁴. Tématu VPUK se také věnují články v odborných publikacích, a to např. v časopise Právní rozhledy či Správní právo. Nejedná se o téma, které by nebylo praktickému využití blízké, o čemž svědčí i rozsáhlá judikatura soudů, a to jak Nejvyššího správního soudu, tak i Ústavního soudu. Tématu VPUK se však dotýkají i některá rozhodnutí Nejvyššího soudu. Množství rozhodnutí svědčí nejen o frekvenci řešení dané otázky, ale také o nedostatečnosti její úpravy, a dále o množství sporných a nejasných otázek. Skutečnost, že se daná problematika dotýká běžného života, je také patrna z toho, že otázkou se nezabývá pouze odborná veřejnost, komentáře, odborné články, odborné publikace na téma účelových komunikací, ale také Veřejný ochránce práv se svými stanovisky, na kterého se v této souvislosti obrací občané. Tématu místních a účelových komunikací byl také věnován celý sborník stanovisek Veřejného ochránce práv, nyní již v druhém rozšířeném vydání⁵. Ze stanovisek Veřejného ochránce práv lze také vyčíst mnohá pochybení správních orgánů, pro které je dle mého názoru problematika rozhodování o existenci VPUK obsáhlá a komplikovaná.

Problematika VPUK je zákonem upravena velmi kuse a velké množství otázek je tak řešeno soudní praxí. Velmi pozitivně proto jako zdroj hodnotím komentář k ZPK, jehož autory jsou Michaela a Karel Černínovi. Tato publikace zohledňuje velké množství soudních rozhodnutí a zapracovává je do textu komentáře, takže informace z tohoto komentáře získané jsou ucelené a kompletní. Taktéž výklad dělený do jednotlivých kapitol činí text přehlednějším a usnadňuje orientaci v problematice. Za druhý velmi přínosný zdroj informací považuji monografii Romana Kočí⁶, která téma účelových komunikací pojímá komplexně, když se zabývá taktéž souvisejícími otázkami, jako např. vlastnictvím účelové komunikace, přestupky a jinými správními delikty,

¹ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 5. vydání. Praha: Leges, 2016. 448 s.

² KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2011. 136 s.

³ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. 528 s.

⁴ MÁCHA, Aleš a HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, 126 s.

⁵ VARVAROVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2011. 135 s.

⁶ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2011. 136 s.

nuceným výkonem atp. Tato monografie také obsahuje vzory rozhodnutí a jiných správních aktů silničních správních úřadů týkajících se účelových komunikací, které napomohu tomu, aby si čtenář udělal představu o jejich podobě a formulacích v nich používaných. Mám tedy za to, že jen úzký okruh otázek je třeba dohledávat v samotných soudních rozhodnutích. Jedná se např. o otázku formulace výroku při nařízení odstranění nepovolených pevných překážek z VPUK či vzájemný vztah institutu VPUK a soukromoprávních institutů upravující právní poměry cest. Domnívám se, že proniknutí do dané problematiky však vyžaduje spoustu praktických zkušeností, neboť každý jednotlivý případ sporu o existenci VPUK má nespočet individuálních okolností případu. K překonání absence praktických zkušeností však může sloužit studium stanovisek Veřejného ochránce práv, neboť ty se vždy zabývají konkrétním případem existence VPUK.

Práce je rozdělena do čtyř kapitol, které jsou dále členěny do podkapitol. V první kapitole se budu nejprve zabývat otázkou, co je vlastně VPUK a jaké znaky musí být naplněny, aby se o její existenci dalo hovořit. Ve druhé kapitole se budu zabývat tím, kdo a jakým procesním postupem rozhoduje o její existenci, příp. danou problematiku řeší v rámci předběžné otázky. Posléze, když takové rozhodnutí již existuje, jaká je jeho povaha, závaznost a v neposlední řadě, jak se proti němu lze bránit. Dále se v druhé kapitole budu zabývat taktéž otázkou soukromoprávního rozhodnutí a jeho vlivu a závaznosti pro správní orgán při rozhodování o určení VPUK. Ve třetí kapitole se zaměřím na soukromoprávní a jiné instituty, které se problematiky dotýkají, a na soukromoprávní řízení s tím spojené, neboť je zde mnohdy tenká hranice mezi veřejným a soukromým užíváním. V poslední čtvrté kapitole bude pojednáno o vlastnictví VPUK, neboť i tato otázka je v některých případech rozhodná při posuzování existence VPUK.

Cílem práce je tedy odpovědět na následující výzkumné otázky: Jaké jsou znaky VPUK a jaké jsou jejich problematické aspekty? V jakých řízeních či jakými jinými postupy je rozhodováno o existenci VPUK, či je existence VPUK řešena jako otázka předběžná, a jaká jsou specifika těchto postupů? Jaké další právní režimy cest existují a čím se odlišují od režimu VPUK?

Při psaní této diplomové práce byla použita metoda popisná a následně metoda analytická, a to při rozboru jak právních předpisů a rozhodnutí soudů, tak i odborné literatury vážící se k tématu diplomové práce. V závěru práce je poté za pomoci metody syntetické shrnuto, jaké možnosti má jednotlivec, pokud se domnívá, že je mu bráněno v užívání VPUK. Při porovnání praktických poznatků s teoretickými závěry uváděnými v literatuře a judikatuře byla taktéž použita metoda komparace.

Diplomová práce je zpracována k právnímu stavu a k právním předpisům platným a účinným k datu 30. září 2016.

1 Veřejně přístupná účelová komunikace

Ze samotného názvu VPUK lze zprvu vyznívat několik znaků tohoto institutu. Jedná se tedy o určitou komunikaci (cestu), která slouží nějakému danému účelu a je veřejně přístupná.

1.1 Obecné užívání

Veřejný přístup na pozemní komunikaci je příkladem obecného (subkategorie veřejného) užívání, jež je definováno jako užívání obvyklé a přiměřené vzhledem k povaze a stavu předmětu tohoto užívání, užívání neomezeným okruhem osob, jejichž užívání se navzájem nevylučuje, a užívání, které není potřeba povolit, neboť ze zákona vyplývá tato možnost a její limity. Lze jej však omezit. Zpravidla s obecným užíváním není spojena poplatková povinnost, avšak i takový případ není vyloučen. Jedním z uváděných příkladů obecného užívání v literatuře je právě i užívání pozemní komunikace.⁷ Obecné užívání pozemních komunikací, a tedy i VPUK⁸ je upraveno specificky v § 19 ZPK, dle kterého v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích 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 jinak.

Obecné užívání se však střetává s vlastnickým právem osob, neboť dle § 9 odst. 1 ZPK je vlastníkem účelových komunikací právnická nebo fyzická osoba. Vlastnické právo soukromých osob je tak omezeno tímto obecným užíváním, což může vyvolávat otázku, zda úprava není v rozporu s čl. 11 odst. 4 LZPS⁹. Je tak třeba naplnit několik znaků, aby se o existenci VPUK dalo hovořit a přesto byla chráněna i základní lidská práva, a to zejm. právo vlastnit majetek. Tam, kde nebudou naplněny všechny znaky, nebude naplněn ani veřejný zájem na existenci VPUK a nebude osobě poskytnuta ochrana skrze veřejné právo.¹⁰

1.2 Vymezení pojmu

O vzniku a zařazení pozemní komunikace do kategorie veřejně přístupných není správním orgánem rozhodováno.¹¹ Cesta se tak stane VPUK za kumulativního splnění všech 4 znaků zčásti stanovených přímo zákonem a zčásti dovozených judikaturou. Jedná se o:

- stálost a patrnost dopravní cesty v terénu;
- zákonný účel;

⁷ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s.308-316.

⁸ Dle § 2 odst. 2 ZPK je účelová komunikace kategorií pozemní komunikace.

⁹ Dle čl. 11 odst. 4 LZPS vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.

¹⁰ Viz MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, 2015, č. 10, s. 367.

¹¹ § 9 odst. 1 ZPK *a contrario*. Viz také např. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000.

- souhlas vlastníka k obecnému užívání, věnování veřejnému užívání;
- nutná komunikační potřeba.

Znak stálosti a patrnosti cesty v terénu a zákonného účelu vyplývá přímo ze zákona a činí ve většině případů méně obtíží. Další dva znaky, souhlas vlastníka s obecným užíváním a komunikační potřeba, byly stanoveny judikaturou a v praxi činí velké obtíže a zejm. souhlas vlastníka je zdrojem mnoha sporů. Aby se o existenci VPUK dalo hovořit, je zapotřebí naplnění všech znaků kumulativně. Bez naplnění byť i jednoho znaku, nelze dospět k závěru, že VPUK vznikla.¹²

O vzniku tedy není rozhodováno žádným správním aktem, nýbrž se cesta stane veřejnou komunikací v okamžiku kumulativního splnění všech 4 znaků.¹³ VPUK tak vznikne, aniž by o tom mnohdy sám vlastník dotčeného pozemku věděl nebo si to uvědomil. S touto skutečností je spojena i nejistota vlastníka o tom, zda účelová komunikace na jeho pozemku existuje, neboť tato problematická otázka mnohdy činí problémy i odborníkům a není tedy v silách laika, aby si tuto otázku sám postavil najisto.

Daná skutečnost však nezpůsobuje problémy pouze v situaci, kdy vlastník pozemku nebo osoba, jež jej využívá, se dostanou do sporu o její existenci. Skutečnost, že účelovou komunikací se cesta stává fakticky, může činit také velké problémy účastníkům silničního provozu, neboť s existencí pozemní komunikace jsou spjaty mnohé povinnosti¹⁴. Nad otázkou se zamýšlí David Mazánek ve svém příspěvku, kde uvádí „Největší nebezpečí totiž představuje 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.“¹⁵

1.2.1 Stálost a patrnost dopravní cesty v terénu

Stálost a patrnost v terénu je znakem vyplývajícím ze zákona, a to konkrétně z § 2 odst. 1 ZPK: Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Byť tento znak v teorii ani praxi nečiní větší obtíže, je nutno zmínit několik základních podmínek. Prvně je nutno

¹² ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 59.

¹³ VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Věřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2011, s. 36.

¹⁴ Např. § 23 odst. 1) ZProvPK.

¹⁵ MAZÁNEK, David. *Účelové pozemní komunikace – střet práva veřejného a soukromého* [online]. epravo.cz, 2. srpna 2012 [cit. 10. září 2016].

zmínit, že se jedná o cesty určené pro motorová vozidla, tak i o různé pěšiny a chodníky pro chodce (a to i pouze pro pěší).¹⁶ Nelze si tedy cestu představovat pouze jako silnici.

Jedná se o cestu patrnou, avšak není podmínkou, aby byla jakkoli zpevněna, či dokonce asfaltová. Postačí, aby v terénu byly patrné vyjeté koleje, či byla např. cesta zpevněna kameny nebo sutí. Neboť se musí jednat o cestu stálou, musí být využívána stále ve stejné trase, tedy nikoli, že je využívána v různých trasách, byť po stále stejném pozemku¹⁷.

Jak z povahy věci vyplývá, podmínkou vzniku této kategorie komunikace není ani stavební povolení. Stejný názor vyslovil i Nejvyšší soud ve svém rozsudku: „Je přitom zjevné, že vždy nemusí jít o stavbu, která by vyžadovala **stavební povolení**; takové povolení zpravidla nevyžaduje zřízení cest lesních nebo polních, které nejsou stavbami ani samostatnými věcmi ve smyslu § 118 odst. 1 ObčZ, jde jen o určitým způsobem užívaný pozemek, který je pozemní komunikací.“¹⁸

Existenci VPUK nelze seznat s jistotou ani z katastru nemovitostí. Být jsou VPUK často v katastru označeny druhem pozemku ostatní plocha se způsobem využití např. ostatní komunikace, není tento zápis v katastru nemovitostí rozhodující.¹⁹ VPUK tedy může vést přes zahrady, kolem domů na zastavěné ploše a nádvoří atp.

Totéž platí pro opačnou situaci. I když je cesta někde zachycena a zaznačena, neznamená to, že fakticky stále existuje. Pokud patrná cesta zanikla, a to - nutno zdůraznit – samovolně a pokojně, nejedná se již o pozemní komunikaci.²⁰

Znak patrnosti a stálosti v terénu není naplněn pouze v případě, kdy je patrnost cesty s jistotou vyloučena a neexistují zde žádné pochybnosti, zda cestu za patrnou ještě považovat lze. „Musíme nicméně zdůraznit, že tento znak slouží pouze k vyloučení těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď v terénu nikdy reálně nevznikly, nebo naopak již dávno pokojně zanikly. Úřady by jej měly proto aplikovat uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu, (...)“²¹

Být by se mohlo zdát, že okamžik, ke kterému se má patrnost a stálost v terénu posuzovat při umístění pevných překážek na VPUK, je zřejmý, tato skutečnost činí někdy správním orgánům problém. Patrnost v terénu by se měla zkoumat ke dni umístění této pevné překážky, neboť poté již nemusí být cesta patrná právě z důvodu, že vyjeté koleje v trávě neužíváním zarostou trávou a nejsou znatelné. „Jestliže žalobci tvrdí, že byla předmětná sporná

¹⁶ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 7.

¹⁷ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 45.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000.

¹⁹ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vsořty správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 5. vydání. Praha: Leges, 2016, s. 17.

²⁰ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 45.

²¹ Tamtéž.

cesta přehrazena a bylo zamezeno jejímu užívání a o sjednání nápravy ve věci se snaží již od roku 2008 lze logicky předpokládat, že v případě pěšiny na obhospodařovaných pozemcích dojde k zániku patrnosti v terénu již pouze během času. V logice žalovaného by ad absurdum ztratila účelová veřejná komunikace svůj charakter stálosti a patrnosti v terénu, pokud by těsně před místním šetřením byl pozemek přeorán.²²

Za situace, kdy cesta není již patrná ke dni rozhodování správního orgánu, musí být existence stálé a patrné cesty ke dni přehrazení cesty předmětem dokazování. Správní orgán a účastníci řízení se tak mnohdy dostávají do důkazní nouze, neboť se naplnění tohoto definičního znaku dokazuje o několik let později. Za důkazy tedy mohou sloužit např. dobové fotografie, svědecké výpovědi či analýzy složení povrchu cesty, ze kterých může vyplynout, zda byl povrch v daném místě zpevněn šterkem, sutí atp. Závěry dokazování, tj. zda dokazováním byla patrnost a stálost cesty v terénu prokázána či naopak, a zda je tedy naplněn tento definiční znak VPUK, musí být obsaženy v odůvodnění rozhodnutí.

1.2.2 Zákonný účel

Druhým znakem daným přímo zákonem, je nutnost naplnění zákonného účelu komunikace, kterým je dle § 7 odst. 1 ZPK následující:

- slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí;
- slouží ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi;
- slouží k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

Naplnění jednoho z výše uvedených zákonných účelů je tedy naplněním tohoto definičního znaku VPUK. Může se jednat o cestu spojující skupinku rodinných domů s komunikací vyšší kategorie či spojnice mezi hospodářskými budovami a přilehlými poli či pastvinami.

Výše uvedené bude splňovat i spojení jedné nemovitosti (např. chaty či odlehlého rodinného domu) s jinou pozemní komunikací. V tomto případě však bude také nezbytné zkoumat naplnění dalších znaků, a to především obecné užívání neomezeným okruhem osob a souhlas vlastníka s tímto veřejným užíváním. „Drtivá většina cest, o jejichž právní status vznikají spory, znak zákonného účelu naplňuje a s jeho posouzením nebývají problémy. Důvodem pro to, že určitá cesta nemůže být považována za (veřejně přístupnou) účelovou komunikaci, bývá spíše nesplnění některého z ostatních znaků účelové komunikace, zejména souhlasu vlastníka s obecným užíváním nebo naplňování nutné komunikační potřeby.“²³ Bez naplnění všech zbylých znaků se nebude jednat o VPUK, ale např. soukromou cestu či o věcné břemeno služebnosti cesty či stezky tížící daný pozemek.

²² Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. 31 A 27/2012.

²³ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 46.

1.2.3 Věnování veřejnému užívání (souhlas vlastníka s obecným užíváním)

Třetím a velmi diskutovaným znakem je souhlas vlastníka s obecným užíváním, nebo také věnování vlastníka veřejnému užívání. Jedná se o znak dovozený judikaturou, neboť první dva znaky stanovené zákonem nebyly v praxi dostačující.

Jak bylo uvedeno výše, je legitimní otázkou, zda institut veřejného užívání není v rozporu s čl. 11 odst. 4 LZPS, a to zejména s pravidlem, že nucené omezení vlastnického práva je možné pouze za náhradu. Avšak v případě, že vlastníkovu na jeho pozemku vznikne VPUK, žádné náhrady se mu nedostane.

Je tak třeba se zabývat skutečností, jak je možné vlastníka v jeho ústavně zaručeném právu omezit a neposkytnout mu náhradu. Touto otázkou se zabýval zejm. Ústavní soud, který posuzoval ústavnost daného institutu. Dospěl k závěru, že ústavně konformně lze omezit vlastnické právo bez náhrady, jak předpokládá čl. 11 odst. 4 LZPS, pouze za předpokladu, že s tímto omezením vlastník souhlasí.²⁴ Podrobněji se k této problematice vyjadřuje Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9.1.2008, sp. zn. 268/06, kde velmi zdařilou argumentací dovozuje, že v případě vyslovení souhlasu vlastníkem se vlastně o nucené omezení vlastnického práva vůbec nejedná: „30. Ústavně konformní omezení vlastnického práva je proto možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. 31. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, a nelze tedy vůbec hovořit o jeho nuceném (resp. vynuceném) omezení, jak má na mysli čl. 11 odst. 4 Listiny. Jinak řečeno, existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem.“²⁵

Vyslovení souhlasu je právním jednáním, a tak může být učiněno výslovně nebo i konkludentně (mlčky), tj. nečinností subjektu oprávněného k vyslovení souhlasu. Za souhlas se tedy v konečném důsledku bude považovat i to, když vlastník o veřejném užívání svého pozemku ví a s tímto nijak nevysloví svůj nesouhlas. Ke stejnému závěru dospěla již i prvorepubliková judikatura: „Veřejnost takovýchto cest podmíněna jest věnováním vlastníka pozemku, které však může se státi nejen výslovným prohlášením vlastníkovým, nýbrž i konkludentním jednáním,

²⁴ Viz např. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10.

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

a sice tak, že vlastník obecné užívání trpí, neklade mu překážek a že užívání toto trvá po dobu nepamětnou.²⁶

Judikaturou byla vyslovena doktrína tzv. kvalifikovaného nesouhlasu.²⁷ Tato doktrína klade požadavky na projevení nesouhlasu takové, že se musí jednat o aktivní jednání subjektu. Za aktivní jednání by tak bylo považováno např. umístění cedule se zákazem vstupu, přehrazení průchodu. Za aktivní nesouhlas však nebude považována např. situace, kdy si vlastník pozemku doma rodině stěžuje, že jej průchod ostatních osob obtěžuje. Tento nesouhlas tedy musí být jasně znám osobám, které cestu užívají. Tento aktivní nesouhlas musí vyslovit vlastník pozemku, jenž jej vlastní v době, kdy pozemek začal sloužit veřejnému užívání: „Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto *nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas*, jde o účelovou komunikaci, vzniklou ze zákona.“²⁸ Pokud tak neučiní, je aktivní nevyslovení nesouhlasu považováno za souhlas, jenž zavazuje i právní nástupce. Vyslovení nesouhlasu novým vlastníkem již tedy na vznik VPUK nemá vliv.²⁹

Jak již dle výše uvedeného judikátu prvorepublikového Nejvyššího správního soudu bylo naznačeno, existuje také institut užívání „od nepaměti“. Jedná se o situaci, kdy souhlas původního vlastníka již nelze zjistit např. z důvodu, že již nelze zjistit, který konkrétní vlastník z více vlastníků pozemku tento souhlas kdy vyslovil. Avšak VPUK zde existuje, neboť je takto využívána již po velmi dlouhou dobu, tj. od nepaměti. Poté se tedy nedokazuje, který konkrétní vlastník souhlas dal, ale prokazuje se dlouhodobé užívání cesty, např. výpověďmi pamětníků.³⁰

Pokud jednou vlastník svůj pozemek věnuje obecnému užívání, je tímto souhlasem vázán on sám i všichni jeho právní nástupci.³¹ Jak již bylo výše řečeno, VPUK se neeviduje v katastru nemovitostí a neexistuje o ní ani žádné rozhodnutí. Proto při převodu či přechodu pozemku, zejm. při koupi pozemku, je třeba, aby si nabyvatel místo fakticky ohledal. Je potřeba si na tuto skutečnost dávat pozor, neboť ne všechny právní vady nemovitostí lze zjistit bez důkladné prohlídky, a to ani na nezastavěném pozemku, kde by kupující moc právních vad neočekával.

Mnohdy vlastník ponechává cestu na svém pozemku s dobrým úmyslem, ale i s přesvědčením, že přece kdykoli může tomuto užívání zase zabránit. Toto přesvědčení je však velkým omylem. Pokud již jednou VPUK vznikla, její omezení je limitováno zákonem a zákonným důvodem omezení není dodatečně vyslovený nesouhlas vlastníka. Ten by byl totiž

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 1932, sp. zn. 14984/32.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2013, čj. 7 As 94/2013 – 37.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích ...*, s. 39.

³¹ VARVAROVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Věřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2 vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2011, s. 12.

svémocným omezováním institutu.³² Ostatně kromě nemožnosti jednostranného zamezení obecného užívání ze strany původního vlastníka, nemůže tento souhlas odvolat ani právní nástupce původního vlastníka, byť on sám s obecným užíváním nesouhlasil.³³

Je však potřeba zmínit, byť v dnešní době se nejedná již o případ častý, že jedna výjimka z nemožnosti odvolat souhlas existuje. Jedná se o nabytí pozemku v restituci. Tento závěr vyplývá ze samotné podstaty institutu restituce. V takovém případě restituent není vázán souhlasem vlastníka, jenž měl za následek vznik VPUK v období socialismu.³⁴

Vlastník musí souhlasit s užíváním, a to užíváním **obecným**. Souvisí to i se skutečností, že institut VPUK chrání veřejný zájem na obecném užívání. Jen v takovém případě je v souladu s principem proporcionality omezit vlastníka do takové míry.³⁵ Souhlas vlastníka tak musí směřovat k možnosti veřejnosti, tj. předem neomezenému okruhu osob, užívat jeho pozemek, tj. přes něj chodit či jezdit. Podstatným znakem je tedy existence veřejnosti užívající cestu, protože pouze za této situace existuje i veřejný zájem na její ochraně skrze právo veřejné. Stejně uzavírá také David Slováček ve svém článku: „Teprve veřejné užívání vytváří z cesty, jež by jinak veřejnému právu vůbec nepodléhala, pozemní komunikaci“³⁶

Pokud by tento souhlas směřoval pouze k užívání konkrétních osob, bude se jednat o výprosu³⁷, která je na rozdíl od souhlasu s veřejným užíváním, odvolatelná.³⁸ Rozdíl mezi těmito dvěma instituty má tedy závažné právní důsledky spočívající v možnosti souhlas odvolat. Podstatná část dokazování tedy bude věnována tomu, komu byl dán souhlas s užíváním, neboť jen s dostatečným dokazováním lze bez pochybností uzavřít, zda byl souhlas dán s užíváním veřejností a zda se tedy jedná o VPUK, jejíž existenci současný vlastník již nemůže zabránit pouhým odvoláním svého souhlasu. K ochraně soukromých zájmů a práv jednotlivců či omezeného okruhu osob poté slouží instituty práva soukromého.³⁹

Závěrem lze tak shrnout, že znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním spočívá ve výslovném souhlasu nebo v nečinnosti vlastníka a jeho aktivním nevyslovení nesouhlasu (kvalifikovaný nesouhlas), jež nelze dodatečně odvolat a který zavazuje také právní nástupce. Musí se jednat o souhlas s tím, že cestu užívá předem neomezený okruh osob, tj. veřejnost, a nikoli pouze jedna osoba či jejich omezený okruh.

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66.

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2013, čj. 7 As 94/2013 – 37.

³⁴ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 48-49.

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99.

³⁶ SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 466.

³⁷ § 2189 an. NOZ.

³⁸ SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná ..., s. 467.

³⁹ O soukromoprávních možnostech ochrany bude podrobněji pojednáno dále v kapitole 3.

1.2.4 Nutná komunikační potřeba

Posledním ze čtyř znaků je nutná komunikační potřeba. Jedná se taktéž o znak, který dovodila judikatura, aby byl naplněn princip proporcionality ve vztahu k omezení vlastnického práva jednotlivce. Jedná se ve své podstatě o zjištění, zda existuje alternativní cesta, která by naplňovala tentýž zákonný účel. Musí se skutečně jednat o srovnatelnou alternativu, a to s přihlédnutím ke stavu a kvalitě obou cest⁴⁰. Je nutno upozornit, že i alternativní cesta musí splňovat znaky cest, tj. patrnost v terénu.

První ze situací je skutečnost, kdy existuje alternativní cesta, která se nachází ve vlastnictví veřejnoprávní korporace. V takovém případě by měla dostat přednost právě cesta ve vlastnictví veřejnoprávní korporace, která naplní komunikační potřebu v dostatečné míře.⁴¹

Druhou a složitější situací je, když obě cesty se nacházejí na pozemcích ve vlastnictví soukromých osob. Za této situace je nezbytné velmi pečlivě poměřovat zásah do soukromých práv. Určitým vodítkem pro posuzování zásahu a kritéria tohoto posuzování nám dává Veřejný ochránce práv ve svém stanovisku ze dne 4. 5. 2009, sp. zn. 6253/2008/VOP/DS: „Při hodnocení nutné komunikační potřeby jakožto znaku veřejně přístupné účelové komunikace silniční správní úřad posuzuje: délku posuzované cesty a délku případného alternativního přístupu (resp. příjezdu), kvalitu obou variant (povrch a sklon), nutnost a nákladnost případných úprav staveb (či pozemků), jejichž přístupnost je řešena, a typ staveb (či pozemku), jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům).“⁴²

V případě, že obě posuzované cesty naplňují výše uvedené znaky a existuje alternativní cesta, je třeba vzít v úvahu další hlediska. Jedná se o souhlas jednoho z vlastníků, a pokud vlastník jedné z možných alternativních cest souhlasí s veřejným užíváním, tato by měla být zachována. Pokud tento souhlas není dán ani u jedné z možných alternativ, je nutné posuzovat míru omezení, tj. množství pozemků ve vlastnictví soukromých osob, přes které daná cesta vede, a dále plochu pozemků ve vlastnictví soukromých osob, na kterých se cesta nachází.⁴³

1.3 Komplexnost posuzování znaků

Závěrem je nutno uvést, že naplnění všech znaků je třeba vždy posuzovat v kontextu celé situace a komunikační vybavenosti posuzované lokality a v souladu s účelem, jehož má být dosaženo. Je nutno zdůraznit, že cesta tvoří funkční celek, a mnohdy vede přes vícero pozemků. Není tedy rozhodné, že například znak nutné komunikační potřeby splňuje až poslední ze spojených pozemků, neboť k ostatním ještě vede alternativní cesta. „Je to dáno tím, že každá

⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. ledna 2012, čj. 8 As 19/2012 – 42.

⁴¹ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemcích ...*, s. 54.

⁴² VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Věřejné cesty – místní ...*, s. 43.

⁴³ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemcích ...*, s. 57.

veřejná cesta je způsobilá naplnit svůj dopravní účel jedině v kontextu celé sítě ostatních veřejných cest, jejíž je smysluplnou součástí.“⁴⁴

⁴⁴ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 59.

2 Rozhodování správního orgánu v otázkách týkajících se veřejně přístupné účelové komunikace

Jak již bylo výše řečeno, VPUK vzniká ex lege bez dalšího. O jejím vzniku se tak nevede žádné správní řízení, které by mělo za výsledek rozhodnutí o zařazení pozemní komunikace do této kategorie. Rozhodování správních orgánů je tak přesunuto až do fáze ochrany již vzniklé VPUK.

Okruh poskytované právní ochrany a s tím souvisejících správních řízení či jiných postupů ve veřejné správě je velmi široký. Jedná se o deklaraci existence VPUK (jak správním rozhodnutím, tak i osvědčením či vyjádřením), dále o omezení nebo zastavení užívání VPUK, povolení umístění pevných překážek na VPUK a s tím i související řízení o odstranění nepovolených pevných překážek, řízení o přestupcích a jiných správních deliktech právnické a podnikající fyzické osoby a s tím související pokuta za přestupek či jiný správní delikt, nucený výkon nesplněných povinností či výkon státního dozoru.

2.1 Výkon státní správy

Státní správu ve věcech dálnice, silnice, místní komunikace a veřejné účelové komunikace vykonávají silniční správní úřady, kterými jsou Ministerstvo dopravy, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností, celní úřad a újezdni úřad.⁴⁵ Dle § 40 odst. 4 písm. a) ZPK vykonává působnost silničního správního úřadu a speciálního stavebního úřadu ve věcech silnic II. a III. třídy **a veřejně přístupných účelových komunikací** s výjimkou věcí, o kterých rozhoduje Ministerstvo dopravy nebo krajský úřad, **obecní úřad obce s rozšířenou působností**. Taktéž dle § 40 odst. 4 písm. c) ZPK **obecní úřad obce s rozšířenou působností projednává správní delikty** podle § 42a a 42b ve věcech dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, s výjimkou správních deliktů, k jejichž projednání je příslušný celní úřad nebo Ministerstvo dopravy.

Za pozitivní je potřeba považovat změnu ve výkonu působnosti silničního správního úřadu ve věcech VPUK. Dle § 40 odst. 5 písm. c) ZPK ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 30. 12. 2015 působnost silničního správního úřadu ve věcech místních komunikací a VPUK vykonávaly obce. Příslušným silničním správním úřadem k rozhodování o tak skutkově i právně složitých otázkách byla jakákoliv obec a to i ta nejmenší, jejíž obecní úřad vykonávající funkci silničního správního úřadu je složen pouze z několika málo osob. Na tuto skutečnost poukazovala přílehlá komentářová literatura: „Připomínáme obecně známou skutečnost, že agenda silničního správního úřadu je natolik odborně náročná, že ji těžko může vykonávat např.

⁴⁵ § 40 odst. 1 ZPK.

neuvolněný starosta nebo úředník, který má na malé obci na starost výkon veškerých dalších agend a ještě správu majetku obce.⁴⁶ nebo „Bohužel k řešení těchto problémů jsou zákonem pověřeny (všechny) obecní úřady v České republice, tj. i ty nejmenší, které danou agendu často ani při nejlepší vůli nemohou řádně zvládnout, neboť jim nutně chybí potřebné personální a odborné zázemí.“⁴⁷. Za jeden z problémů tuto skutečnost považoval také Veřejný ochránce práv: „Základním problémem na úseku státní správy pozemních komunikací je dnes nikoliv nejednotnost právní teorie nebo judikatury, nýbrž faktický výkon této agendy silničními správními úřady (všemi obcemi na území České republiky včetně těch nejmenších). Na základě stovek podnětů může dnes ochránce kvalifikovaně odhadnout, že právě malé obce nevybavené materiálně ani personálně pro příslušná složitá správní řízení jsou příčinnou velké většiny problémů, s nimiž se lidé na ochránce obracejí.“⁴⁸

Veřejný ochránce práv ve své Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010 doporučuje Poslanecké sněmovně přijetí novely zákona o pozemních komunikacích, která svěří působnost silničního správního úřadu výhradně obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.⁴⁹ Novelou⁵⁰ tedy došlo k výše uvedené změně, kdy od 31. 12. 2015 namísto obcí rozhodují v působnosti silničního správního úřadu na úseku VPUK pouze obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Byť obecně pro rozhodování na co nejnižší úrovni svědčí argument, že právě obce jsou nejlépe znalé místních poměrů, však zůstává na zvážení, zda všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností již mají dostatečné schopnosti a znalosti k výkonu této agendy. Dle mého názoru se ani na této úrovni vždy nenacházejí osoby s dostatečnou odbornou znalostí této problematiky. Tento názor zakládám na osobní zkušenosti, a to konkrétně na situaci, kdy odvolací správní orgán ve svém rozhodnutí, kterým zrušil rozhodnutí obce s rozšířenou působností jako silničního správního úřadu, uvedl, že výrok rozhodnutí je nepřezkoumatelný a silničnímu správnímu úřadu dal instrukce, jak přesně má výrok rozhodnutí znít. Dále odvolací správní orgán ve svém zrušovacím rozhodnutí silničnímu správnímu úřadu vytknul, že se nevypořádal s námitkami odvolatele a z těchto důvodů je řízení stiženo podstatnou vadou řízení, která založila nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Tyto dva body pak byly stěžejními důvody zrušení napadeného rozhodnutí. Odvolací správní orgán však několik měsíců poté opětovně zrušil nové rozhodnutí silničního správního úřadu v téže věci, neboť i nově byl samotný výrok rozhodnutí silničního správního úřadu nepřezkoumatelný a silniční správní úřad se ani na základě závazného pokynu odvolacího správního orgánu nevypořádal s námitkami

⁴⁶ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 389.

⁴⁷ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích ...*, s. 35..

⁴⁸ VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní ...*, s. 133.

⁴⁹ Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010 [cit. 26. listopadu 2016], s. 178.

⁵⁰ Zákon č. 268/2015 Sb. ze dne 15. 9. 2015.

odvolatele. Tato zkušenost ve mně vyvolala dojem, že ani obec s rozšířenou působností není jako silniční správní úřad schopna na základě „návodu“ odvolacího správního orgánu řádně zformulovat petit a řídit se závazným právním názorem odvolacího správního orgánu. Avšak z této zkušenosti nemohu vyvodit generální závěr, že je tak tomu u všech obcí s rozšířenou působností. Z hlediska funkční příslušnosti je odvolacím orgánem orgán vyššího územně samosprávného celku (krajský úřad⁵¹) a místní příslušnost je určena místem, kde se VPUK nachází.⁵²

2.2 Řízení o určení právního vztahu dle § 142 SprŘ

Prvním z prostředků, jak dosáhnout ochrany VPUK, je řízení o určení právního vztahu upravené v § 142 SprŘ, dle kterého správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Výsledkem je tedy deklaratorní a nikoli konstitutivní rozhodnutí. Žádná práva se jimi nezakládají, nemění či neruší, ale pouze se autoritativně prohlašuje, zda je určitá osoba má, anebo nemá. Účinky takového rozhodnutí nastávají zpětně od vzniku právního vztahu (ex tunc).⁵³

Silniční správní úřad tedy rozhoduje, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. V daném případě tedy silniční správní úřad deklaruje, zda VPUK vznikla a zda stále existuje, tj. posuzuje všechny její jednotlivé znaky. Případně může také rozhodnout o tom, že VPUK zde existovala, avšak zanikla, neboť již nejsou naplněny všechny její znaky. Jako příklad lze uvést situaci, kdy v mezidobí cesta v terénu zanikla nebo byla vytvořena cesta alternativní.

Řízení se zahajuje pouze a jen na návrh, nelze jej zahájit ex offo. Aktivně legitimovaná je osoba, která prokáže, že je vydání deklaratorního rozhodnutí nezbytné pro uplatnění jejich práv. „Může se jednat o majitele pozemku, po kterém vede sporná cesta, nebo o majitele nemovitostí, k nimž cesta zajišťuje přístup. Nepůjde však o kohokolí, kdo spornou cestu používá k procházkám apod.“⁵⁴ Vydání deklaratorního rozhodnutí může být nezbytné pro uplatnění práv např. v situaci „kdy vlastník veřejně přístupné účelové komunikace hrozí jejím uživatelům, že v budoucnu zamezí obecnému užívání účelové komunikace.“⁵⁵

Návrhem je silniční správní úřad vázán a může rozhodnout jen o tom, co navrhovatel v návrhu žádá. Pokud se tedy navrhovatel bude domáhat určení, že VPUK existuje, nemůže

⁵¹ Zakotveno výslovně v § 40 odst. 3 písm. e) ZPK.

⁵² KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 58.

⁵³ JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 685.

⁵⁴ VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Věřejné cesty – místní ...*, s. 19.

⁵⁵ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2011, s. 99.

silniční správní úřad vydat rozhodnutí opačného znění, tj. že VPUK neexistuje. Pokud tedy silniční správní úřad podanému návrhu nemůže vyhovět ve znění, v jakém byl podán, nezbyvá mu nic jiného, než žádost zamítnout.⁵⁶

Ve výroku rozhodnutí musí být VPUK dostatečně určité specifikována, tj. z rozhodnutí musí být zřetelná její trasa. V případě komplikované trasy VPUK, kterou nelze ve výroku rozhodnutí popsat slovně, lze tuto specifikovat také za pomoci geometrického plánu.⁵⁷ Musí být zřejmé, kudy komunikace vede, jak je dlouhá a jak je široká.⁵⁸

Předpokladem vedení řízení o určení právního vztahu dle § 142 SprŘ je existence sporu, který je potřeba autoritativně vyřešit. O charakteru, který se blíží spornému řízení, vypovídá i § 142 odst. 3 SprŘ, který v otázce dokazování odkazuje na § 141 odst. 4 SprŘ upravující dokazování v řízení sporném⁵⁹. Důkazní břemeno leží tedy převážně v rukou účastníků řízení a základním principem je zde princip formální pravdy.⁶⁰ Správní orgán zjišťuje stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v souladu s § 3 SprŘ, avšak vychází zejména z důkazů navržených účastníky. Pokud tedy účastník neoznačí veškeré důkazy k prokázání svých tvrzení, může mít tato skutečnost negativní dopad na procesní úspěch účastníka řízení, neboť správní orgán není povinen zjišťovat veškeré skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka řízení a vyjde při zjišťování stavu věci z provedených důkazů.⁶¹ Z § 141 odst. 4 SprŘ vyplývá, že důkazy navrhuje všichni účastníci řízení a nikoli pouze navrhovatel/žadatel.

Judikaturou byl taktéž dovozen závěr, že deklarace existence či neexistence VPUK je deklarací obecného užívání a nezakládá pouze práva o povinnosti účastníkům konkrétního řízení. Tím překračuje soukromé zájmy účastníků řízení. Daná skutečnost má také vliv na rozsah dokazování. Závěr o nutnosti vést dokazování také v rozsahu dle § 50 odst. 3 SprŘ je vysloven v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 3. 2012, čj. 57 A 33/2011-55: „Z tohoto důvodu je nezbytné, aby při dokazování bylo postupováno v souladu s ustanovením § 50 odst. 3 věta první správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Ochrana obecného užívání pozemní komunikace je ochranou veřejného zájmu.“

Mezi časté a běžné důkazní prostředky bude patřit ohledání věci (nemovitosti) na místě, svědecká výpověď, či fotografie prokazující existenci jednotlivých znaků VPUK. Ohledáním na

⁵⁶ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 100.

⁵⁷ VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *V veřejné cesty – místní ...*, s. 19.

⁵⁸ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 3. 2009, čj. 22 Ca 333/2008-46.

⁵⁹ § 141 odst. 4 SprŘ: „Ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.“

⁶⁰ JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář...*, s. 686.

⁶¹ JEMELKA, Luboš; PONĎĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář...*, s. 681.

místě se bude ve většině případů dokazovat stálost a patrnost cesty v terénu a svědeckou výpovědí se bude dokazovat souhlas vlastníka s veřejným užíváním, stálost a patrnost v terénu či existence tzv. „cesty od nepaměti“. Předmětem dokazování však musí být veškeré sporné znaky existence VPUK, a to jak zákonné tak i dovozené judikaturou. Ve sporném řízení může správní orgán vyslechnout taktéž účastníka, jestliže dokazovanou skutečnost nelze prokázat jinak, ustanovení o výsledku svědka platí obdobně.⁶² Otázkou přípustnosti výsledku účastníka řízení se zabýval taktéž Nejvyšší správní soud a uzavřel, že provést důkaz výsledkem účastníka řízení sice lze i v takovém správním řízení, pro něž není výslovně upraven, jeho použitelnost je však značně omezená. K uvádění tvrzení účastníka o rozhodujících skutečnostech a k vyjádření k provedeným důkazům slouží primárně podání, návrhy a další procesní úkony účastníka řízení, a nikoli jeho výsledek.⁶³

Pokud v daném případě není pochyb o skutkovém základu věci a není zde spor, potom se řízení o určení právního vztahu nevede. V takovém případě lze vydat o existenci či neexistenci VPUK vyjádření, osvědčení či sdělení. Zákon stanovuje v § 142 odst. 2 SprŘ prioritu vydání osvědčení před vedením řízení o určení právního vztahu, tj. pokud lze v konkrétním případě vydat vyjádření, osvědčení či sdělení o existenci VPUK, správní orgán nemůže vydat deklaratorní rozhodnutí o existenci VPUK. Až za situace, že v daném případě existuje spor či jiná pochybnost o existenci VPUK, a nelze tedy vydat vyjádření, osvědčení či sdělení, je namístě o věci rozhodnout formou deklaratorního rozhodnutí.⁶⁴

Otázka spornosti posuzované otázky je na zvážení správního orgánu. Účastník řízení se tedy může domnívat, že zde spor je a podá návrh na zahájení řízení dle § 142 SprŘ. Správní orgán po zahájení řízení dospěje k závěru, že zde není spor a je namístě vydat osvědčení dle části IV. SprŘ. V řízení dle § 142 SprŘ tedy nebude moci pokračovat, žádost zamítne a vydá osvědčení.⁶⁵ Úprava vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení je upravena v části čtvrté SprŘ⁶⁶. Nejedná se o správní řízení, které vede k vydání deklaratorního či konstitutivního rozhodnutí. Výsledkem jsou tzv. jiné správní úkony.⁶⁷ Proti jiným správním úkonům však nelze podat odvolání a možnost obrany proti nim je omezena na dozorčí prostředky.

⁶² § 141 odst. 6 SprŘ.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, čj. 6 As 147/2013 – 29.

⁶⁴ POTĚŠIL, Lukáš. In: POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 645.

⁶⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1102.

⁶⁶ §§ 154 - 158 SprŘ.

⁶⁷ SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 314.

2.3 Závaznost rozhodnutí civilního soudu týkajícího se veřejně přístupné účelové komunikace pro silniční správní úřad

V případě, že silniční správní úřad deklaruje, že VPUK se na daných pozemcích nenachází⁶⁸ a vlastníkovi dotčeného pozemku je znemožněn přístup k jeho nemovitostem, má tento možnost se obrátit na civilní soudy s žalobou na zřízení nezbytné cesty nebo služebnosti stezky či cesty. Civilní soud však nebyl ani účastníkem správního řízení a není ani správním orgánem a ve smyslu § 73 odst. 2 SprŘ, tedy pro něj není rozhodnutí silničního správního úřadu závazné. Stejný závěr také vyplývá z § 135 OSŘ⁶⁹, kdy komentář k tomu ustanovení uvádí, že až na výjimky (např. rozhodnutí o osobním stavu jako je třeba rozhodnutí o udělení státního občanství), nejsou pro soudy závazná předchozí rozhodnutí vydaná podle SprŘ⁷⁰. Civilní soud má tedy z rozhodnutí silničního správního úřadu o existenci VPUK ze zákona vycházet, avšak jím není nikterak vázán.

Závěr, že civilní soudy si otázku existence VPUK posuzují jako otázku předběžnou, dovozuje taktéž soudní praxe. Ústavní soud v této věci vyslovil názor, že: „**Byť je právní praxí i teorií uznáváno** (srov. např. Bureš, J., Drápal, L., Krčmář, Z., Mazanec, M. *Občanský soudní řád – komentář*. I. díl. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 507), **že civilní soudy mohou rozhodovat o naplnění znaků účelové komunikace (tj. posuzovat otázku spadající do správního práva, která je skutkovým základem uplatňovaného nároku stěžovatele) jako o předběžné otázce**, s ohledem na zákonem vymezené kompetence i materiální možnosti jednotlivých orgánů státu by bylo daleko vhodnější, pokud by o naplnění sporných znaků účelové komunikace bylo rozhodováno ve správním řízení.“⁷¹ Byť by tedy bylo vhodnější a účelnější, kdyby o otázce existence VPUK bylo rozhodováno v rámci správního řízení, civilní soudy si tuto otázku posuzují jako předběžnou otázku sami.

Tato skutečnost však může mít s ohledem na pravidlo, že „pokud se zde pozemní komunikace nachází, nelze nezbytnou cestu ani věcné břemeno zřídit, obecné užívání pozemní komunikace má v daném případě přednost“⁷² velmi negativní důsledky pro účastníka řízení. Je tedy možné, že civilní soud posuzuje existenci VPUK jako předběžnou otázku a v rámci dokazování dospěje k závěru, bez ohledu na opačný závěr silničního správního orgánu, že se na

⁶⁸ Příp. je tato otázka řešena jako předběžná v rámci řízení o odstranění nepovolených pevných překážek.

⁶⁹ § 135 odst. 1 OSŘ: „Soud je vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt postížitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu; soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení.“ Odst. 2 téhož ustanovení: „Jinak otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu, může soud posoudit sám. Bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází.“

⁷⁰ HROMADA, Miroslav. In: SVOBODA, Karel; SMOLÍK, Petr; LEVÝ, Jiří; ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 470.

⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10.

⁷² KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 82.

pozemcích VPUK nachází. V tomto případě nemůže žalobě na zřízení nezbytné cesty nebo služebnosti cesty či stezky vyhovět a nezbude mu nic jiného, než žalobu zamítnout. V takovém případě pak osoba nemůže cestu užívat ani z titulu existence VPUK, ani z žádného soukromoprávního titulu.

Obdobný problém nastane, pokud se osoba poté, co soukromoprávní žaloba byla zamítnuta s odůvodněním, že se jedná o VPUK, domáhá ochrany VPUK u silničního správního úřadu s tvrzením, že zde VPUK existuje. S ohledem na § 159 a odst. 1 a 3 OSŘ⁷³, je totiž pro silniční správní úřad závazný pouze výrok rozsudku civilního soudu, který však v daném případě zní „Žaloba se zamítá.“, a to bez ohledu na to, jak je tento výrok odůvodněn. V takovém případě pak může silniční správní úřad shledat neexistenci VPUK a osoba i v tomto případě nemůže cestu užívat ani z titulu existence VPUK, ani z žádného soukromoprávního titulu.

Nelze se proto divit zmatenosti a rozhořčenosti účastníků řízení, kteří poté, co silniční správní úřad neshledal existenci VPUK, neuspějí se svou soukromoprávní žalobou právě z důvodu, že dle názoru soudu se v daném případě o VPUK jedná. Stejně tak se nelze divit stejným pocitům účastníků řízení, kteří absolvovali řízení u civilního soudu (jak okresního, krajského, tak třeba i Nejvyššího soudu) a z rozhodnutí silničního správního úřadu se dozví, že VPUK, o které civilní soudy tvrdily, že existuje, vlastně dle silničního správního úřadu vůbec neexistuje. A co teď? Tot' bezesporu otázka, kterou si tito adresáti v dané situaci pokládají.

2.4 Nařízení odstranění nepovolených pevných překážek

Řízení vedoucí k nařízení odstranění nepovolených pevných překážek bude častějším typem řízení, který v otázce existence VPUK probíhá, neboť o existenci VPUK začnou vznikat pochyby, pokud vlastník pozemku (nebo i kdokoli jiný) na pozemní komunikaci umístí pevnou překážku. Z výkladu týkajícího se znaků VPUK, a to konkrétně věnování veřejnému účelu, vyplývá, že odvolat souhlas s veřejným užíváním a omezit přístup na VPUK nemůže vlastník svévolně a kdykoliv. Na žádost vlastníka účelové komunikace lze upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka⁷⁴. Dále lze přístup na VPUK omezit či upravit pomocí místní a přechodné úpravy provozu na VPUK dle § 77 ZProvPK, kterou stanovuje obecní úřad obce s rozšířenou působností. Za dané situace pak platí, že na veřejně přístupné účelové komunikaci se místní nebo

⁷³ § 159a odst. 1 OSŘ: „Nestanoví-li zákon jinak, je výrok pravomocného rozsudku závazný jen pro účastníky řízení.“ Dle odst. 3 téhož ustanovení: „V rozsahu, v jakém je výrok pravomocného rozsudku závazný pro účastníky řízení a popřípadě jiné osoby, je závazný též pro všechny orgány.“

⁷⁴ § 7 odst. 1 ZPK.

přechodná úprava provozu stanoví pouze na návrh nebo se souhlasem jejího vlastníka; to neplatí, jde-li o stanovení místní nebo přechodné úpravy opatřením obecné povahy⁷⁵.

Zákon dále umožňuje umístit na VPUK pevnou překážku, avšak pouze za splnění zákonných podmínek stanovených v § 29 odst. 2 ZPK. V opačném případě, pokud je pevná překážka umístěna na VPUK bez tohoto povolení, nařídí silniční správní úřad její odstranění postupem v § 29 odst. 3 ZPK a nařídí tomu, kdo bez povolení pevnou překážku umístil, aby ji na své náklady odstranil.

V úvahu připadá také situace, kdy vlastník pevné překážky není znám. V takovém případě lze vést správní řízení i s neznámým účastníkem, kterému je však správní orgán povinen ustanovit opatrovníka⁷⁶. Některé pevné překážky, které jsou spojené se zemí, lze považovat v souladu s občanským právem⁷⁷ také za součást pozemku (např. brány, závory). „V krajním případě je tedy možné jejich odstranění nařídít vlastníkovu pozemku či stavby komunikace (je-li samostatnou věcí) bez ohledu na to, že se nepodařilo prokázat, že by ji tam sám umístil.“⁷⁸

Definice pevné překážky je zakotvena v § 29 odst. 1 ZPK. Jako pevnou překážku si lze např. představit plot, bránu, závoru. Za pevnou překážku by se dala označit i věc volně přemísitelná, a to např. hromada uhlí⁷⁹. Zákon v § 29 ZPK sice nehovoří o VPUK, avšak bylo judikaturou dovozeno, že dané ustanovení lze použít také v případě VPUK. „Ustanovení § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, které svěřuje příslušnému silničnímu správnímu úřadu pravomoc nařídít odstranění pevné překážky z pozemní komunikace, se vztahuje i na veřejně přístupné účelové komunikace.“⁸⁰

Ze znění § 29 ZPK není jednoznačné, jak lze řízení zahájit. Byť tak zákon výslovně nestanoví, řízení je možné zahájit jak ex offio tak také na návrh uživatele VPUK.⁸¹ Jen tento výklad je ústavně konformní⁸². Musí se však jednat o uživatele z nutné komunikační potřeby, tj. vlastníka nemovitosti, která je komunikací obsluhována⁸³.

Z možnosti podat návrh na zahájení správního řízení, jež má za následek uložení povinnosti odstranit pevnou překážku z VPUK, a to dokonce i soukromému subjektu (vlastníkovi nemovitosti, byť se nejedná o nositele veřejné moci), dovozuje Zdeněk Pulkrábek, že se jedná o *soukromé subjektivní právo*, jež je zakotveno ve veřejnoprávním předpise a rozhoduje o něm silniční správní úřad. Toto právo však nemůže existovat samo o sobě, nýbrž je odvozeno od

⁷⁵ § 77 odst. 6 ZProvPK.

⁷⁶ § 32 odst. 2 písm. d) SprŘ.

⁷⁷ § 506 NOZ.

⁷⁸ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 309 - 310.

⁷⁹ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 301.

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007 – 127 (právní věta).

⁸¹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní ...*, s. 60.

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007 – 128.

⁸³ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 306.

veřejnosti (neomezeného okruhu uživatelů).⁸⁴ Tento názor však rozporuje a vyvrací Aleš Mácha, když dle jeho názoru není jednotlivci dána možnost domáhat se na základě žádosti ochrany obecného užívání, a proto není naplněna jedna z podmínek subjektivního práva, a to právo (možnost) požadovat právní ochranu. Nejedná se tedy o soukromé subjektivní právo.⁸⁵ Klaním se k názoru Aleše Máchy a mám za to, že se nejedná o subjektivní soukromé právo, neboť k ochraně obecného užívání je v první řadě povolána veřejná správa. Oprávnění jednotlivců podat návrh na zahájení řízení o odstranění nepovolených překážek z VPUK pak považuji spíše za výjimku, kdy jednotlivec sleduje své vlastní zájmy a nikoli zájem na ochraně obecného užívání všech. Taktéž rozhodnutí o existenci či neexistenci VPUK či rozhodnutí o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek podléhá přezkumu ve správním soudnictví, které poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům⁸⁶. Zdeněk Pulkrábek se však již ve svém článku nevyjadřuje k tomu, zda v případě posouzení práva veřejného užívání VPUK jako soukromého subjektivního práva, náleží pravomoc věc projednat a rozhodnout o ní soudům správním či soudům obecným postupem dle části V. o.s.ř.

Účastníky řízení jsou: vlastník pevné překážky, vlastník předmětné cesty a uživatelé z nutné komunikační potřeby.⁸⁷ Dále je účastníkem řízení i obec, a to ve věcech VPUK nacházejících se na jejím území i v případě, že není jejich vlastníkem.⁸⁸ Výsledkem je v daném případě konstitutivní rozhodnutí, kterým se zakládají, mění či ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby.

Výsledkem řízení o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek může být zastavení tohoto řízení⁸⁹ nebo vydání rozhodnutí o tom, že se odstranění pevné překážky nenařizuje, a v neposlední řadě může silniční správní úřad odstranění nepovolené pevné překážky rozhodnutím nařídit. V případě, že silniční správní úřad dospěje k závěru, že zde VPUK existuje a byla na ni umístěna bez povolení pevná překážka, **nařídí** její odstranění a stanoví k tomu lhůtu. Lhůta by neměla být příliš dlouhá, neboť je zde dán veřejný zájem na tom, aby obecné užívání bylo obnoveno a nepovolená pevná překážka byla z VPUK odstraněna v co možná nejkratší lhůtě⁹⁰. Aby bylo rozhodnutí dostatečně určité, je třeba, aby silniční správní úřad ve výroku pevnou překážku dostatečně určitě identifikoval, a to buďto slovně, nebo i za pomoci fotografií

⁸⁴ PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva?. *Právní rozhledy*, 2009, č. 13, s. 459.

⁸⁵ MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*, Ministerstvo vnitra ČR, 2015, č. 4-5, s. 201-212.

⁸⁶ § 2 SŘS.

⁸⁷ Otázkou rozdělení účastníků na tzv. přímé a nepřímé v závislosti na způsobu zahájení řízení se zabývá Karel Černín ve svém článku „Procesní aspekty odstraňování překážek z pozemních komunikací“ v časopise *Správní právo*.

⁸⁸ § 44b ZPK.

⁸⁹ Na základě naplnění důvodu v § 66 SprŘ.

⁹⁰ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 95.

či nákresů.⁹¹ Odstranění pevné překážky **se nenařídí** v situaci, kdy její umístění bylo zákonným způsobem povoleno nebo právě v případě, kdy silniční správní úřad v rámci předběžné otázky dospěje k závěru, že VPUK neexistuje.

Zákon v § 142 odst. 2 SprŘ stanovuje prioritu řízení o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek před řízením o určení právního vztahu, které neprobíhá, jestliže může být otázka jeho vzniku, trvání nebo zániku řešena v rámci jiného správního řízení. Chybné by bylo tedy vést řízení dle § 142 SprŘ namísto řízení o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek, v rámci kterého bude existence či neexistence VPUK vyřešena jako předběžná otázka.

Jednou ze základních otázek, které je třeba v řízení o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek vyřešit, je existence či neexistence VPUK. Pokud o této skutečnosti bylo v minulosti vydáno rozhodnutí postupem dle § 142 SprŘ, je tímto rozhodnutím silniční správní úřad vázán, neboť se jedná o pravomocné správní rozhodnutí, které je dle § 73 odst. 2 SprŘ pro účastníky a pro všechny správní orgány závazné. Pokud doposud o existenci či neexistence VPUK nebylo rozhodnuto, je tato otázka řešena v rámci řízení o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek jako **otázka předběžná**, přičemž s otázkou existence VPUK se silniční správní úřad vypořádá v odůvodnění rozhodnutí a její řešení nebude uvedeno ve výroku rozhodnutí.⁹²

Byť se dle teorie má silniční správní úřad s předběžnou otázkou vypořádat v odůvodnění a nikoli ve výroku rozhodnutí, existují i rozhodnutí, která se výše uvedeným neřídí. Jedná se např. o následující rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje: „S ohledem na shora uvedené odvolací orgán sděluje, že správní orgán měl v dané věci zahájit správní řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace dle ust. § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Konečné rozhodnutí pak mělo mít dva výroky, v prvním měl správní orgán deklarovat, zda na dotčených pozemcích existuje VPUK a druhým výrokem, by buď vlastníkově pevné překážky nařídil její odstranění, pokud by se jednalo o VPUK, v opačném případě by správní orgán odstranění pevné překážky nenařizoval (pokud by dospěl k závěru, že na dotčených pozemcích neexistuje VPUK).“⁹³

Za správnou nepovažuji ani jednu z výše uvedených možností. Výrok rozhodnutí by neměl obsahovat dva samostatné výroky (jeden týkající se deklarace existence VPUK a druhý týkající se odstranění pevných překážek), když by tímto byla dle mého názoru porušena zásada stanovená v § 142 odst. 2 SprŘ. Nezastávám však ani názor, že by výrok, kterým se nařizuje nebo nenařizuje odstranění pevných překážek, nesměl jako jeho součást obsahovat informaci o

⁹¹ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 308.

⁹² KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 96.

⁹³ Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, ze dne 14. 3. 2016, čj. KUZZL-68484/2015.

existenci či neexistenci VPUK. Mám za to, že tento názor je v souladu i s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se k formulaci výroku rozhodnutí vyjadřuje v tom smyslu, že ve výroku rozhodnutí v řízení o odstranění pevné překážky může být konstatování existence VPUK a nebude se stále jednat o deklaratorní rozhodnutí, nýbrž pouze o upřesnění toho, z jakého důvodu má být pevná překážka odstraněna⁹⁴. Jde tedy pouze o zpřesnění výroku a stále se jedná o řízení o odstranění pevné překážky ve smyslu § 29 odst. 3 ZPK a výrok je tak v souladu s § 142 odst. 2 SprŘ.

Na tomto místě je vhodné uvést, jak v takovém případě má výrok rozhodnutí znít a jaké formulace jsou naopak chybné. V případě, že silniční správní úřad dospěje k závěru, že odstranění pevných překážek nenařídí, neboť zde VPUK neexistuje, nelze, aby výrok rozhodnutí zněl: „žádost o odstranění nepovolených pevných překážek z účelové pozemní komunikace veřejně přístupné na pozemcích parc. č. XX v kat. území XX, se zamítá“. Tento výrok je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť výrok rozhodnutí nemá oporu v odůvodnění, kde je specifikováno, který znak VPUK naplněn není. Pokud silniční správní úřad shledal neexistenci VPUK, musí být tento závěr zřejmý i z výroku rozhodnutí a nelze tedy ve výroku rozhodnutí označit komunikaci za veřejně přístupnou a přitom žádost o odstranění pevných překážek zamítnout z důvodu neexistence VPUK. Taktéž je výrok chybný v případě, kdy se jedná o VPUK, ale umístění pevných překážek bylo povoleno, a to z toho důvodu, že ve výroku jsou pevné překážky označeny za nepovolené. V takovém případě by mohl výrok znít např.: „žádost o odstranění pevných překážek (včetně jejich specifikace) z účelové pozemní komunikace veřejně přístupné na pozemcích parc. č. XX v kat. území XX, se zamítá“, přičemž konstatování vydaného povolení dle § 29 odst. 2 ZPK by bylo obsaženo v odůvodnění rozhodnutí. Za chybný výrok je také třeba označit jeho následující znění: „žádost o odstranění nepovolených pevných překážek z účelové pozemní komunikace veřejně přístupné na pozemcích parc. č. XX v kat. území XX, se zamítá, neboť na pozemcích parc. č. XX v kat. území XX neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace“. Výrok v tomto znění je již sám o sobě nepřezkoumatelným, protože jednotlivé jeho části jsou v kolizi. Správná formulace výroku by pak mohla znít například: „odstranění pevných překážek (včetně jejich specifikace) se nenařizuje, neboť na pozemcích parc. č. XX v kat. území XX neexistuje veřejně přístupná účelová komunikace“.

V úvahu také připadá situace, kdy po zahájení řízení o odstranění nepovolené pevné překážky, její vlastník požádá o povolení jejího umístění. Možnost vydání povolení k umístění pevné překážky dodatečně souběžně s řízením o jejím odstranění zákon nevylučuje. Pokud jsou

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, čj. 1 As 3/2013 – 191. Jednalo se o formulaci výroku rozhodnutí, kdy „se pevná překážka nařizuje odstranit, neboť se na zkoumaných pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace“.

tedy pro vydání povolení splněny podmínky, je tento postup vhodnější, než nejprve odstranění pevné překážky nařídit a pak její umístění povolit. Neboť ZPK neobsahuje zákonnou úpravu tohoto postupu, lze uvažovat o analogickém použití ustanovení StZ o dodatečném povolení stavby postupem dle § 129 StZ, tj. řízení o odstranění nepovolených pevných překážek přerušit⁹⁵ a v případě vydání povolení k umístění pevné překážky řízení o jejich odstranění zastavit⁹⁶ pro odpadnutí důvodu tohoto řízení.⁹⁷

V závěru lze poukázat na skutečnost, že „rozhodnutí jiného správního orgánu či úkon vůči němu (např. stavební povolení, ohlášení stavby oplocení apod.) nenahrazuje rozhodnutí či stanovisko silničního správního úřadu týká-li se věc omezení obecného užívání pozemní komunikace“⁹⁸. Tedy skutečnost, že stavba proběhla na základě příslušných povolení či jiných aktů dle stavebního zákona, ještě neznamená, že se nejedná o nepovolenou pevnou překážku a nemůže být nařízeno její odstranění. Pokud byla stavba povolena stavebním úřadem, avšak nachází se na VPUK a její umístění jako pevné překážky nebylo povoleno silničním správním úřadem, dochází ke kolizi dvou rozhodnutí. V takovém případě je vydané rozhodnutí stavebního úřadu nezákonné a pro tuto nezákonnost by mělo být zrušeno. I pokud již s ohledem na lhůty k tomu stanovené nelze rozhodnutí stavebního úřadu zrušit, bude nařízeno odstranění stavby jako nepovolené pevné překážky, byť zde bude existovat i pozitivní rozhodnutí stavebního úřadu.⁹⁹

2.5 Nucený výkon při nesplnění povinnosti odstranit nepovolenou pevnou překážku

Pokud na VPUK byla umístěna pevná překážka bez příslušného povolení dle § 29 odst. 2 ZPK, nařídí silniční správní úřad správním rozhodnutím její odstranění v určené lhůtě. Za situace, kdy osoba, které byla tato povinnost uložena, ji nesplní v dané lhůtě dobrovolně, je zákonem připuštěno zajištění splnění této povinnosti pouze nařízením exekuce podle části druhé hlavy XI SprŘ. Exekučním titulem je vykonatelné rozhodnutí silničního správního úřadu, jímž bylo nařízeno odstranění nepovolené pevné překážky z VPUK.¹⁰⁰ Exekučním správním orgánem je dle § 107 odst. 1 SprŘ ve spojení s § 105 odst. 1 písm. a) SprŘ obecní úřad obce s rozšířenou působností, který zároveň vydal rozhodnutí v prvním stupni, tj. silniční správní úřad¹⁰¹.

⁹⁵ § 57 odst. 2 SprŘ.

⁹⁶ § 66 odst. 2 SprŘ.

⁹⁷ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 310.

⁹⁸ KOČÍ, Roman. *Odstraňování nepovolených pevných překážek z veřejně přístupných účelových komunikací* [online]. mvcr.cz, říjen 2008 [cit. 24. září 2016].

⁹⁹ VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní ...*, s. 25.

¹⁰⁰ § 104 písm. a) SprŘ.

¹⁰¹ Podrobněji o silničním správním úřadu pojednáno v kapitole 2.1.

Před nařízením exekuce lze vyzvat povinného ke splnění nepeněžitě povinnosti exekuční výzvou¹⁰² ve stanovené náhradní lhůtě, a to s upozorněním na možnost nařídit exekuce v případě, že nepeněžitá povinnost nebude dobrovolně splněna.

Neboť se jedná o exekuci k vymožení nepeněžitě povinnosti, nařídí se způsobem k tomu vhodným, který zákon připouští¹⁰³, a to náhradním výkonem na náklady a nebezpečí povinného¹⁰⁴ či ukládáním donucovacích pokut¹⁰⁵. V případě náhradního výkonu si lze položit otázku, jak je tento způsob provedení exekuce efektivní a jak často k němu silniční správní úřady přistupují. Byť je náhradní výkon proveden na náklady a nebezpečí povinného, hradí povinný náklady exekuce, které sestávají z paušální částky 2.000,- Kč a z náhrady hotových výdajů vzniklých při provádění exekuce, až na základě rozhodnutí silničního správního úřadu, které povinnost hradit náklady exekuce povinnému ukládá¹⁰⁶. Dokud o nákladech řízení není rozhodnuto, nese tyto náklady silniční správní úřad jako exekuční správní orgán ze svého rozpočtu¹⁰⁷. Správní orgán má však možnost formou usnesení uložit povinnému, aby zaplatil náklady nebo zálohu na ně v určené výši, a to ve lhůtě ne kratší než 8 dní. Silniční správní úřad však náklady exekuce musí vymáhat, pokud je povinný neuhradí dobrovolně.

Další zajímavou otázkou nuceného výkonu je možnost uživatele VPUK uplatnit exekuční titul u exekučního správního orgánu. Tato možnost je zákonem dána osobě oprávněné z exekučního titulu¹⁰⁸. Lze však za tuto osobu považovat i uživatele VPUK? Dle mého názoru nikoli, neboť exekuční titul uživateli VPUK nepřiznává konkrétní oprávnění, jež lze nárokovat po osobě povinné. Nařízení exekuce pak bude v rukou exekučního správního orgánu, který může, ale nemusí, exekuci nařídit z moci úřední, neboť zde není osoba oprávněná z exekučního titulu, na jejíž žádost by musel exekuční správní orgán exekuci nařídit¹⁰⁹.

2.6 Přestupky a správní delikty na úseku ochrany veřejně přístupné účelové komunikace

VPUK je poskytována ochrana také ve formě ukládání pokut osobám, které by obecné užívání VPUK omezovali, vylučovali či jinak VPUK poškozovali. Pokuty jsou ukládány za přestupky (v případě fyzických nepodnikajících osob) a za jiné správní delikty (v případě právnických a podnikajících fyzických osob). Skutkové podstaty přestupků (uvedeny v § 42a ZPK) a jiných správních deliktů (uvedeny v § 42b ZPK) jsou obdobné. Mezi nejčastější

¹⁰² Exekuční výzva je dle § 109 SprŘ usnesením, proti kterému se nelze odvolat.

¹⁰³ § 112 SprŘ.

¹⁰⁴ § 119 SprŘ.

¹⁰⁵ § 129 SprŘ.

¹⁰⁶ § 116 odst. 3 SprŘ.

¹⁰⁷ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 91 - 98.

¹⁰⁸ § 105 odst. 1 písm. b) SprŘ.

¹⁰⁹ § 110 SprŘ.

přestupky lze řadit omezení obecného užívání účelových komunikací či umístění nepovolených pevných překážek na účelovou komunikaci, resp. jejich neodstranění ve stanovené lhůtě.¹¹⁰

Jak v případě přestupků, tak i v případě jiných správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, lze uložit pokutu až do výše 500.000,- Kč¹¹¹. „Při zvažování výše pokuty by měl úřad jinak nahlížet na toho, kdo v dobré víře bránil svůj majetek, protože měl všechny důvody věřit v neoprávněnost jeho užívání, a na toho, kdo opakovaně a obstrukčně brání v užívání komunikace, jejíž existence byla dříve potvrzena.“¹¹² Tento názor považuji za správný, neboť okolnosti spáchání přestupku či jiného správního deliktu mohou být různé a tyto mohou odůvodňovat jinou míru závažnosti spáchaného správního deliktu. Při určení výše pokuty, a tedy aplikaci správního uvážení, musí silniční správní úřad přihlížet ke všem zákonným kritériím pro určení výše pokuty stanoveným zákonem jak pro přestupky¹¹³, tak i pro jiné správní delikty¹¹⁴, a uložení konkrétní výše pokuty musí být dostatečně odůvodněno.

Je nezbytné postavit najisto otázku existence VPUK bez níž nelze rozhodnout o tom, zda byla skutková podstata přestupků či jiných správních deliktů naplněna, neboť existence VPUK je jejím předpokladem. Opět jako v rámci řízení o odstranění nepovolených pevných překážek z VPUK je silniční správní úřad vázán rozhodnutím o existenci či neexistenci VPUK. V případě absence takového rozhodnutí, je silniční správní úřad povinen si otázku existence VPUK posoudit jako otázku předběžnou.

V případě nedovoleného umístění pevné překážky na VPUK je řízení o správním deliktu možné a vhodné vést současně vedle řízení o odstranění pevné překážky, neboť obě řízení mají jiný předmět ochrany. Zatímco předmětem řízení o odstranění pevné překážky je náprava nezákonného stavu a obnovení obecného užívání VPUK, uložením pokuty je pachatel přestupku či jiného správního deliktu potrestán za své protiprávní chování.¹¹⁵

2.7 Obrana prostředky dle správního řádu a soudního řádu správního

V případě, kdy účastník není s výsledkem postupu silničního správního úřadu spokojen, mu správní řád, a poté také soudní řád správní, nabízí možnosti obrany. Jejich příslušné formy a náležitosti jsou závislé na povaze právního aktu vydaného správním orgánem, proti kterému obrana směřuje.

Jedná-li se o **správní rozhodnutí** ve smyslu § 67 SprŘ (buďto o existenci či neexistenci VPUK nebo jejímž předmětem je nařízení odstranění pevných překážek z VPUK), může účastník

¹¹⁰ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 91 - 92.

¹¹¹ § 42a odst. 7 ZPK a § 42b odst. 6 ZPK.

¹¹² VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Věřejné cesty – místní ...*, s. 22 - 23.

¹¹³ § 12 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

¹¹⁴ § 43 odst. 2 ZPK.

¹¹⁵ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 311.

správního řízení proti tomuto rozhodnutí podat odvolání. Odvolání lze podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí¹¹⁶ a lze jím napadat jak nezákonnost, tak také věcnou nesprávnost¹¹⁷. V úvahu také připadá podnět k přezkumnému řízení.¹¹⁸ Oproti odvolání, na jehož projednání a rozhodnutí o něm je právní nárok, se v případě podnětu k přezkumnému řízení jedná pouze o podnět, na základě něhož nadřízený správní orgán přezkumné řízení může, ale také nemusí, zahájit. V obou případech o opravném i dozorčím prostředku proti rozhodnutím obecního úřadu obce s rozšířenou působností dle § 40 odst. 3 písm. e) ZPK rozhoduje Krajský úřad.

Zrušení rozhodnutí, příp. vyslovení jeho nicotnosti, se lze domáhat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu postupem dle § 65 an. SŘS. Podmínkou přípustnosti žaloby je vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.¹¹⁹ V daném případě je tedy potřeba vyčerpat odvolání, neboť pouze to je řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí správního orgánu. V případě přezkumného řízení se jedná o dozorčí prostředek a jeho vyčerpání tak není podmínkou přípustnosti žaloby.

V případě vydaného **osvědčení** se lze bránit nikoli odvoláním, ale pouze podáním podnětu k zahájení přezkumného řízení na základě § 156 odst. 2 SprŘ. Taktéž se v daném případě jedná o pouhý podnět a není zde právní nárok na zahájení přezkumného řízení. V intencích soudního řádu správního se lze proti osvědčení, jako úkonu dle části IV. SprŘ, bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 an. SŘS.¹²⁰

2.8 Zásada rychlosti

Rozhodování ve věcech VPUK je ovládáno řadou zásad, ať už zásad procesních nebo zásad činnosti správních orgánů. Za velmi důležitou v případě rozhodování o VPUK považují zásadu rychlosti. Pokud má totiž účastník řízení jedinou možnou přístupovou cestu ke své nemovitosti, zejm. ke svému obydlí, a v užívání této jediné cesty je mu bráněno, mohou mít jakékoli prodlevy v rozhodování pro účastníka řízení negativní důsledky.

¹¹⁶ § 83 odst. 1 SprŘ.

¹¹⁷ § 82 odst. 2 SprŘ.

¹¹⁸ Dle § 94 SprŘ.

¹¹⁹ § 5 SŘS a § 68 písm. a) SŘS.

¹²⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76. Usnesení se týká souhlasů vydávaných dle stavebního zákona, které byly posouzeny jako úkony dle části IV. SprŘ, a proto se soudní ochrany lze domáhat podáním žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Osvědčení o existenci VPUK je také úkonem dle části IV. SprŘ a výkladem výše uvedeného usnesení per analogiam lze dovodit závěr, že soudní ochrany v tomto případě se lze domáhat podáním zásahové žaloby.

Posuzovaná otázka existence VPUK je otázkou skutkově i právně velmi složitou a nezřídka dochází k průtahům v řízení. Danou skutečnost, a dá se říci i daný problém, lze vyzorovat například ze stanovisek Veřejného ochránce práv, který v mnoha případech deklaruje chybný postup silničního správního úřadu spočívající v značném prodlení s vydáním rozhodnutí.¹²¹

V situaci, kdy dochází k průtahům v řízení, tj. kdy silniční správní úřad nevydá rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, která činí, pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, 30 dnů od zahájení řízení¹²², má účastník řízení možnost využít ochrany proti nečinnosti¹²³. Po uplynutí lhůty k vydání rozhodnutí může nadřízený správní orgán jak z moci úřední, tak i na žádost účastníka řízení, přijmout opatření k ochraně proti nečinnosti. Nejčastěji se bude jednat o příkaz nadřízeného správního orgánu vůči nečinnému správnímu orgánu (silničnímu správnímu úřadu), aby ve stanovené lhůtě vydal rozhodnutí. V úvahu však připadají i další zákonem stanovené opatření proti nečinnosti, a to atrakce, delegace či prolongace.¹²⁴ Byť zákon sám používá pojem „žádost“, jedná se materiálně spíše o podnět, neboť mu nadřízený správní orgán nemusí vyhovět, o čemž vydává pouze usnesení, proti kterému se nelze odvolat.¹²⁵

Ochrany proti nečinnosti se lze domáhat taktéž před správními soudy, a to žalobou dle § 79 SŘS.¹²⁶ Žaloba přichází v úvahu v situaci, kdy žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nebylo vyhověno, a to buď byla žádost o uplatnění ochrany proti nečinnosti zamítnuta, nebo i sám nadřízený správní orgán sám nekoná. Dále je žaloba přípustná v situaci, kdy i přes učiněné opatření proti nečinnosti je silniční správní úřad stále nečinný, tj. v situaci, kdy nadřízený správní orgán přikáže nečinnému silničnímu správnímu úřadu ve stanovené lhůtě vydat rozhodnutí, avšak silniční správní úřad nerespektuje ani tuto přikázanou lhůtu.¹²⁷

Nečinnost orgánů a prostředky ochrany proti nečinnosti lze demonstrovat na konkrétním případě žadatele A.S., který se návrhem podaným v srpnu 2013 u silničního správního úřadu, obecního úřadu obce ve Zlínském kraji (dále jen „silniční správní úřad I“), domáhal odstranění nepovolených pevných překážek z VPUK nacházející se na několika pozemcích různých vlastníků. Po více jak dvou měsících nečinnosti v říjnu 2013 byla žadatelem podána **první žádost**

¹²¹ Např. viz. VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2011, s. 41, 49, 61.

¹²² § 71 SprŘ.

¹²³ § 80 SprŘ.

¹²⁴ § 80 odst. 4 SprŘ.

¹²⁵ § 80 odst. 6 SprŘ.

¹²⁶ Dle § 79 odst. 1 SŘS: „Ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.“

¹²⁷ BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 29. října 2016], § 79.

o uplatnění opatření proti nečinnosti, poté silniční správní úřad I provedl ohledání na místě samém a v měsíci prosinci 2013 žadatel podává **druhou žádost** o uplatnění opatření proti nečinnosti. V únoru 2014 podává žadatel **první žalobu** na ochranu proti nečinnosti silničního správního úřadu I, neboť o jeho žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti nebylo rozhodnuto, a v březnu 2014 je žalobou silniční správní úřad I zavázán do šedesáti dnů od právní moci rozsudku rozhodnout o návrhu žalobce. Teprve v květnu 2014 je vydáno rozhodnutí silničního správního úřadu I, kterým se návrh na odstranění nepovolených pevných překážek z VPKU zamítá, a toto rozhodnutí je poté na základě podaného odvolání v září 2014 odvolacím správním orgánem zrušeno a vráceno silničnímu správnímu úřadu I k dalšímu řízení. Neboť je silniční správní úřad I opětovně nečinný, podává žadatel v prosinci 2014 **třetí žádost** o uplatnění opatření proti nečinnosti. Vedením řízení je pověřen obecní úřad obce s rozšířenou působností (dále jen „silniční správní úřad II“). Poté, co žadatel umírá, je řízení přerušeno. Po proběhlém dědickém řízení je v červnu 2015 podán návrh na pokračování v řízení s dědicem a právním nástupcem žadatele. Neboť je i silniční správní úřad II nečinný, v červenci 2015 podává právní nástupce žadatele **čtvrtou žádost** o uplatnění opatření proti nečinnosti, na základě které je pár dní na to vydáno rozhodnutí o pokračování v řízení. Rozhodnuto o návrhu na odstranění nepovolených pevných překážek z VPUK je opět až v říjnu 2015 a toto rozhodnutí je na základě odvolání odvolacím správním orgánem v březnu 2016 zrušeno a věc je vrácena silničnímu správnímu úřadu II k dalšímu řízení. Tento je však nečinný a právní nástupce žadatele podává v květnu 2016 již **pátou žádost** o uplatnění opatření proti nečinnosti. Když ani na příkaz nadřízeného správního orgánu silniční správní úřad II nerozhodl ve lhůtě mu určené, byla žádost následována v červenci 2016 **druhou žalobou** na ochranu proti nečinnosti silničního správního úřadu II. Až v září 2016 v průběhu soudního řízení silniční správní úřad II opět o návrhu žadatele na odstranění nepovolených pevných překážek z VPUK rozhoduje.

Tento příklad je ukázkou nedodržování zákonných lhůt, praktického opakovaného využití opatření proti nečinnosti i žaloby na ochranu proti nečinnosti v rámci jednoho správního řízení, byť by se o jejich efektivnosti po více jak 3 letech řízení dalo polemizovat.

Důvodů průtahů v řízení je však bezesporu více. „Mnohdy má na délku řízení negativní vliv též zbytečné rušení správního rozhodnutí odvolacím orgánem a vracení věci k novému projednání. Dokonalé rozhodnutí přitom nemusí být produktem řízení na prvním stupni. Odvolací orgán může prvostupňové rozhodnutí změnit a též sám provádět dílčí dokazování.“¹²⁸ Byť je tento názor autory komentáře¹²⁹ zastáván, je mi z praxe známo, že odvolací orgány tuto možnost nepřipouští s argumentací, že by tímto postupem porušil zásadu dvojinstančnosti

¹²⁸ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních ...*, s. 14.

¹²⁹ ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal.

správního řízení a účastníkům řízení by tak odňal právo odvolat se proti takovému rozhodnutí. Možným posunem a krokem správným směrem je změna věcné příslušnosti ve věcech rozhodování o VPUK, kdy od 31. 12. 2015 je věcně příslušným silničním úřadem v prvním stupni na úseku VPUK pouze obecní úřad obce s rozšířenou působností. Neboť se nejedná o problematiku ojedinělou a s ohledem na snížení počtu obcí, které jsou silničními správními úřady na úseku VPUK, by stálo za zvážení odborné školení úředních osob, které o této problematice rozhodují.

3 Další prostředky ochrany cest

3.1 Soukromoprávní řízení

Jak bylo výše pojednáno, jedním ze znaků VPUK dovozeným judikaturou je věnování veřejnému účelu. Musí se jednat o věnování předem neomezenému okruhu osob, tj. veřejnosti. O VPUK se jednat nebude, bude-li zde absence veřejnosti a cesta bude sloužit pouze úzce vymezenému okruhu konkrétních jedinců¹³⁰. Za této situace zde není dán veřejný zájem na zachování obecného užívání. Nutně však neznamená, že pokud je cesta spojnici pouze k jedné nemovitosti, nemůže být užívána veřejností a nemůže se jednat o VPUK. Vždy je tedy nutné zkoumat okruh osob, který tuto cestu užívá a jakému účelu slouží.

Nelze však na vlastnících pozemků spravedlivě požadovat omezení jejich vlastnického práva ve formě a rozsahu odpovídajícím obecnému užívání, pokud cesta není užívána veřejností. Konkrétní uživatelé cesty, kteří netvoří veřejnost, si za daných okolností musí zajistit přístup ke svému pozemku skrze instituty soukromého práva.¹³¹ Je nepřípustné skrze institut VPUK chránit soukromé zájmy jednotlivců. Stejný závěr vyplývá také z rozsudku Nejvyššího správního soudu, který uzavřel, že: „V případě, že by krajský soud neshledal, že zde šlo o cestu obecně užívanou, nemohlo by v dané věci jít ani o pozemní komunikaci a celou věc by bylo nutno **řešit nikoli prostřednictvím institutů veřejného, ale soukromého práva.**“¹³²

Za instituty soukromého práva na danou situaci dopadající lze považovat smluvní ujednání o zřízení věcného břemene ve formě služebnosti, a to buď služebnosti stezky či cesty, a dále zřízení práva nezbytné cesty soudem. V neposlední řadě se lze také domáhat ochrany z titulu vydržení práva odpovídajícího věcnému břemeni. Ve všech těchto případech je společné, že se nejedná o VPUK, nýbrž o cestu soukromou.

3.1.1 Ujednání o zřízení věcného břemene

Za zřejmě nejideálnější řešení lze považovat situaci, kdy se vlastník nemovitosti, ke které vede jediná možná cesta přes přilehlý pozemek, dohodne s vlastníkem tohoto přilehlého pozemku a smlouvou zřídí věcné břemeno. Jedná se o věcné právo k věci cizí, a to konkrétně o pozemkovou služebnost (buďto služebnost cesty či stezky). Služebnost stezky zakládá právo chodit po ní nebo se po ní dopravovat lidskou silou a právo, aby po stezce jiní přicházeli k oprávněné osobě a odcházeli od ní nebo se lidskou silou dopravovali, avšak neobsahuje právo

¹³⁰ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 22.

¹³¹ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích ...*, s. 36.

¹³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42.

vjíždět na služební pozemek na zvířatech ani vláčet po služebném pozemku břemena.¹³³ Služebnost cesty zakládá právo jezdit přes služební pozemek jakýmkoli vozidly a osoba, které přísluší služebnost cesty, přispívá poměrně k udržování cesty včetně lávek a mostů.¹³⁴

Motivací, aby na dané řešení vlastník přilehlého pozemku přistoupil, bude možnost sjednání úplaty za zřízení věcného břemene. Výhodou zřízení služebnosti cesty nebo stezky ve formě věcného břemene je i její zápis do veřejného rejstříku a toto věcné břemeno nezanikne v případě převodu či přechodu služebného či zatíženého pozemku na nového vlastníka.

3.1.2 Zřízení práva nezbytné cesty

V situaci, kdy v úvahu nepřipadá dohoda vlastníků pozemků a nedojde k uzavření smlouvy upravující výkon věcného břemene, se může vlastník, který se ke své nemovitosti může dostat pouze přes sousední pozemek, domáhat u soudu zřízení práva nezbytné cesty. Předpokladem zřízení práva nezbytné cesty je skutečnost, že na nemovité věci nelze řádně hospodařit či jinak ji řádně užívat proto, že není dostatečně spojena s veřejnou cestou. Nezbytnou cestu může soud povolit v rozsahu, který odpovídá potřebě vlastníka nemovité věci řádně ji užívat s náklady co nejmenšími, a to i jako služebnost.¹³⁵ S tím koresponduje i pravidlo, že služebnost lze nabýt také rozhodnutím orgánu veřejné moci, a to v případech stanovených zákonem.¹³⁶

Neboť se jedná o omezení vlastnického práva vlastníka pozemku, přes který bude nezbytná cesta zřízena, a to bez jeho souhlasu, je nezbytné, aby za toto omezení byla poskytnuta náhrada. Jen za této podmínky bude omezení vlastnického práva v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Vlastníku pozemku dotčeného povolením nezbytné cesty za nezbytnou cestu náleží úplata ze zákona¹³⁷ a o této úplatě musí soud rozhodnout. Jako podklad pro stanovení úplaty slouží znalecký posudek, který vychází z obvyklé ceny smluvně poskytované úplaty za zřízení práva cesty při zohlednění toho, v jakém rozsahu bude služební pozemek zatížen (např. plošný rozsah služebnosti či doba trvání) a jak zřízení práva cesty sníží hodnotu zatíženého pozemku.¹³⁸

¹³³ § 1274 NOZ.

¹³⁴ § 1276 NOZ.

¹³⁵ § 1029 NOZ.

¹³⁶ § 1260 odst. 1 NOZ.

¹³⁷ § 1030 NOZ.

¹³⁸ SPÁČIL, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 201 - 202.

3.1.3 Vydržení práva odpovídajícího věcnému břemeni

Zákon připouští nabytí služebnosti také vydržením po dobu potřebnou k vydržení vlastnického práva k věci, která má být služebností zatížena¹³⁹, tj. nepřerušená držba trvající deset let¹⁴⁰. Avšak v daném případě, když se osoba domnívá, že předmětnou cestu využívá z titulu existence VPUK, nejsou splněny všechny zákonné předpoklady vydržení. „Kdo užívá cizí pozemek v domnění, že jde o veřejnou cestu, není v oprávněné držbě práva odpovídajícího věcnému břemeni cesty.“¹⁴¹ Pokud tedy cestu uživatel využívá a je přesvědčen, že se jedná o VPUK, nemůže současně vydržet právo odpovídající věcnému břemeni, neboť není v dobré víře, že drží právo soukromoprávního věcného břemene cesty.

3.1.4 Vydržení služebnosti odpovídající veřejnému statku

Zajímavý aspekt do celé problematiky ochrany cest vnáší nový občanský zákoník v § 1260 odst. 2 NOZ: „Při vydržení služebnosti odpovídající veřejnému statku je vydržitelkou obec, na jejímž území se věc nalézá.“ Veřejným statkem je pak dle § 490 NOZ „věc určená k obecnému užívání“

Do právního systému je tedy zaveden institut, který svým obsahem odpovídá veřejnému užívání, avšak je v režimu soukromého práva jako služebnost. Vedle VPUK by tak existovaly veřejně užívané dopravní cesty, kterým by byla poskytována ochrana skrze právo soukromé. Veřejné užívání je však typicky institutem veřejného práva a ze strany veřejného práva je mu poskytována ochrana, neboť je dán veřejný zájem na zachování veřejného užívání. Jelikož se nejedná o pozemní komunikaci dle ZPK, nepatří na ni ani pravidla silničního provozu.¹⁴²

Daná úprava tedy vnáší do celé situace značné problémy, a to např. otázku posuzování dobré víry při vydržení, ale hlavně otázku vzájemné provázanosti při posuzování existence VPUK a soukromoprávních institutů, kdy podmínkou existence VPUK je neexistence soukromoprávního ujednání o cestě a naopak cesta nemůže být v soukromoprávním režimu, pokud se jedná o VPUK.

3.2 Zřízení práva cesty stavebním úřadem

Správním orgánem, který může zajistit přístup k nemovitosti či stavbě je taktéž stavební úřad. Může tak učinit postupem podle § 170 odst. 2 StZ: „Právo k pozemku nebo stavbě lze odejmout nebo omezit též k vytvoření podmínek pro nezbytný přístup, řádné užívání stavby nebo příjezd k pozemku nebo stavbě.“ Omezit právo k pozemku lze také zřízením věcného

¹³⁹ § 1260 odst. 1 NOZ.

¹⁴⁰ § 1091 odst. 2 NOZ.

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 18. 11. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1728/97.

¹⁴² MÁCHA, Aleš a HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové ...*, s. 85 - 86.

břemene, jehož obsahem bude právo chůze či jízdy přes pozemek, a to s cílem zajistit nezbytný přístup k pozemku druhému. Na tento způsob omezení vlastnického práva je aplikována zákonná úprava, a to zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

Při omezení vlastnického práva postupem dle zákona o vyvlastnění je třeba dbát všech principů vyvlastňovacího řízení. Jedná se o princip proporcionality (omezení práva lze provést jen v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení jeho účelu) a o princip převažujícího veřejného zájmu na dosažení účelu (přístup nebo příjezd k pozemku) nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného, když tento zájem musí být ve vyvlastňovacím řízení prokázán. Pojem veřejný zájem je vykládán extenzivně a je dle rozhodovací praxe dán i tam, kde se jedná o ochranu věcných práv k majetku v soukromém vlastnictví.¹⁴³ „Je totiž zájmem společnosti umožnit vlastníkovu stavby, povolené veřejnoprávním aktem, její další nerušené užívání. Zvláště to pak platí pro případy, kdy stavby v okamžiku povolení měly zajištěn přístup z veřejné pozemní komunikace v souladu s obecnými technickými požadavky na výstavbu a posléze jej ztratily bez přičinění vlastníka stavby.“¹⁴⁴

Dalším ze základních principů vyvlastňování je subsidiarita tohoto prostředku omezení či odnětí práva. Pokud je přístup na daný pozemek zajištěn jinými prostředky, např. smluvním ujednáním služebnosti nebo existencí VPUK, nelze využít zřízení věcného břemene postupem podle zákona o vyvlastnění.¹⁴⁵

3.3 Vliv dalších právních vztahů na rozhodování o existenci veřejně přístupné účelové komunikace

Institut VPUK a dalších možných právních režimů cesty od sebe nelze oddělit. V případě posuzování existence VPUK je nutné, aby silniční správní úřad zkoumal možné právní vztahy upravující právní poměry cesty v konkrétním případě připadající v úvahu. Při posuzování otázky existence VPUK, která je taktéž předpokladem nařízení odstranění pevných překážek či předpokladem uložení pokuty za přestupek či jiný správní delikt právnické nebo podnikající fyzické osoby, je nutno zhodnotit, zda se k dané cestě nevztahuje ujednání o zřízení věcného břemene či právo nezbytné cesty. „V takovém případě by nemohlo dojít ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace, neboť jejímu vzniku brání soukromoprávní úprava poměrů k dané cestě, a je tedy třeba usuzovat, že vlastník má být omezován na svém vlastnickém právu

¹⁴³ POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M.: *Stavební zákon - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014 [cit. 19. prosince 2016], § 170.

¹⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2000, čj. 31 Ca 82/2000-51 (právní věta).

¹⁴⁵ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 82 - 83.

méně než více.¹⁴⁶ Dále však také platí princip, že pokud je daná cesta VPUK, je dán zájem na ochraně obecného užívání, které má přednost před soukromým zájmem konkrétních osob, a tak nemůže být k dané cestě zřízeno soukromoprávní věcné břemeno či právo cesty. Nově je také potřeba zhodnotit existenci soukromoprávního institutu vydržení služebnosti odpovídající veřejnému statku. Výše uvedené pak platí i ve vztahu k právu cesty zřízenému stavebním úřadem.

¹⁴⁶ MÁCHA, Aleš a HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové ...*, s. 89.

4 Vlastnictví veřejně přístupné účelové komunikace

Otázkou, která doposud není postavena najisto ani judikaturou, ani odbornou veřejností, je vlastnictví účelových komunikací. Jedná se o problematiku, zda cesty mohou být samostatnou stavbou z hlediska občanského práva (dále pojem „stavba“ označuje vždy stavbu v soukromoprávním pojetí) či pouze součástí pozemku¹⁴⁷. V případě, že mohou být samostatnou stavbou, zda se uplatní zásada superficies solo cedit, tedy, že „součástí pozemku jsou i stavby zřízené na pozemku“¹⁴⁸ nebo zásada, že „stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku“¹⁴⁹. Vlastníkem účelových komunikací je dle § 9 odst. 1 ZPK právnická nebo fyzická osoba, tedy na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací osoba soukromého práva.

4.1 Samostatná stavba

První otázkou tedy je, zda lze VPUK považovat za samostatnou stavbu, či ji lze bez dalšího považovat vždy pouze za součást pozemku. Na tuto otázku se rozchází názor Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu.

Nejvyšší správní soud připouští, aby i VPUK mohla být samostatnou stavbou: „Pro posouzení otázky, zda je účelová komunikace (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) stavbou spojenou se zemí pevným základem, tj. samostatnou nemovitou věcí, nebo zda je součástí pozemku, na němž se nachází, jsou rozhodná stejná hlediska jako v případě jiných pozemních komunikací. Pokud je stavební provedení účelové komunikace takové, že lze jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů.“¹⁵⁰ Při aplikaci právního názoru vysloveného v tomto rozhodnutí je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že je zasazen do období účinnosti z.č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, kdy stavba byla samostatnou věcí nemovitou. Závěr, že v případě, pokud se jedná o samostatnou stavbu, se jedná taktéž o samostatnou věc nemovitou, je třeba modifikovat s ohledem na ustanovení NOZ, kdy samostatná stavba může být samostatnou věcí či být součástí pozemku.

Nejvyšší soud však zastává názor opačný, a to ten, že VPUK je vždy součástí pozemku: „Nejvyšší soud též – přes opačný názor, vyslovený rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne

¹⁴⁷ § 506 NOZ.

¹⁴⁸ § 506 odst. 1 NOZ.

¹⁴⁹ § 9 odst. 1 poslední věty ZPK.

¹⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, čj. 5 As 62/2008-59.

11. září 2009, sp. zn. 5 As 62/2008 - nevidí důvod pro odklon od jeho judikatury, podle které účelové komunikace v zásadě tvoří jen součást pozemku, i když jsou stavebně zpracovány.¹⁵¹ Pokud za správný pojmeme tento závěr, není třeba zkoumat, zda se jedná o stavbu, neboť VPUK bude vždy součástí pozemku.

4.2 Samostatná věc či součást pozemku

V případě, že připustíme závěr o VPUK jako o samostatné stavbě, je třeba se zamyslet nad otázkou, zda tato stavba je samostatnou věcí v právním slova smyslu nebo součástí pozemku. Dle § 9 odst. 1 ZPK platí, že „stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku.“ Lze však stejný závěr aplikovat i na účelové komunikace? Z důvodové zprávy k zákonu č. 268/2015 Sb.,¹⁵² lze spíše usuzovat na závěr, že nikoli, neboť v té se uvádí, že: „S ohledem na zakotvení jasného vztahu k ustanovením občanského zákoníku k nemovitým věcem, zejm. pozemkům a stavbám na nich (§§ 498 a 506 občanského zákoníku) se navrhuje doplnit ustanovení, které v návaznosti na § 498 odst. 1 občanského zákoníku stanoví, že stavba pozemní komunikace (**s výjimkou účelové komunikace**) není součástí pozemku a je tedy samostatnou věcí.“ VPUK tedy není ani bez dalšího samostatnou věcí.

Dle mého názoru, pokud neexistuje speciální úprava, která by stanovila, že VPUK jsou vždy samostatnou věcí, ale zároveň tuto možnost ani výslovně nevylučuje, je třeba aplikovat obecnou úpravu v NOZ¹⁵³ vč. přechodných ustanovení ve vztahu ke stavbám, které existovaly před účinností NOZ¹⁵⁴. Obecně tedy bude platit, že i když je nově vzniklá VPUK samostatnou stavbou, je součástí pozemku. V případě, že k 1. 1. 2014 byl vlastník účelové komunikace a pozemku pod ní stejný, je VPUK součástí pozemku. Výjimkou z tohoto pravidla je situace, kdy k 1. 1. 2014 byl odlišný vlastník účelové komunikace a pozemku pod ní, potom VPUK je samostatnou věcí i nadále. Odlišné vlastnictví účelové komunikace jako věci nemovité od vlastnictví pozemku je třeba prokázat, neboť účelová komunikace se jako samostatná věc neeviduje v katastru nemovitostí. Pokud se vlastnictví k účelové komunikaci nepodaří prokázat, bude za jejího vlastníka považován vlastník pozemku pod ní.¹⁵⁵

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011.

¹⁵² Důvodová zpráva k zákonu č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, 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 [cit. 4. prosince 2016].

¹⁵³ Zejm. § 506 odst. 1 NOZ: „Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech.“

¹⁵⁴ § 3055 odst. 1 NOZ: „Stavba spojená se zemí pevným základem, která není podle dosavadních právních předpisů součástí pozemku, na němž je zřízena, a je ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku, se dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nestává součástí pozemku a je nemovitou věcí.“

¹⁵⁵ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a ...*, s. 50 - 51.

4.3 Význam určení vlastnictví účelové komunikace

Určit vlastnictví účelové komunikace může mít dopad v různých situacích. I sám ZPK pojem „vlastník účelové komunikace“ na několika místech používá. Vlastník účelové komunikace může např. žádat o úpravu nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci¹⁵⁶ nebo právě za vlastníka účelových komunikací označuje právnickou nebo fyzickou osobu¹⁵⁷. Taktéž povolení umístění pevné překážky na pozemní komunikaci (i účelovou) se projednává s vlastníkem dotčené pozemní komunikace.¹⁵⁸

Otázka vlastnictví VPUK má pak vliv také na rozhodování o existenci VPUK, a to při posuzování souhlasu vlastníka pozemní komunikace s veřejným užíváním, tj. či souhlas se má zkoumat a dokazovat. Taktéž osoba, která je považována za vlastníka VPUK bude aktivně legitimována k podání návrhu na zahájení řízení o neexistenci VPUK a může jako vlastník této stavby prokazovat např. soukromoprávní ujednání jejího užívání. Vlastník cesty bude také účastníkem řízení o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek, v rámci kterého se bude mnohdy řešit i samotná existence VPUK jako otázka předběžná, příp. mu může být nařízeno odstranění nepovolené pevné překážky, pokud se jejího vlastníka nepodaří zjistit. S tím je také spojena aktivní legitimace k podání opravných prostředků či žalob, které připadají v úvahu.

¹⁵⁶ § 7 odst. 1 ZPK.

¹⁵⁷ § 9 odst. 1 ZPK.

¹⁵⁸ § 29 odst. 2 ZPK.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo důkladnější prozkoumání problematiky VPUK a vytvoření uceleného přehledu o tom, jaké problematické aspekty tato oblast práva vykazuje. Dalším cílem bylo vytvořit přehled o tom, jaké právní možnosti a nástroje obrany se v jednotlivých fázích řešení této situace nabízí. Za účelem dosažení cílů práce bylo třeba odpovědět na následující výzkumné otázky, které jsem si stanovila v úvodu práce, a to: Jaké jsou znaky VPUK a jaké jsou jejich problematické aspekty? V jakých řízeních či jakými jinými postupy je rozhodováno o existenci VPUK, či je existence VPUK řešena jako otázka předběžná, a jaká jsou specifika těchto postupů? Jaké další právní režimy cest existují a čím se odlišují od režimu VPUK?

V první kapitole jsem se zabývala znaky VPUK a odpověděla tak na první výzkumnou otázku: Jaké jsou znaky VPUK a jaké jsou jejich problematické aspekty? Zjistila jsem, že úzce vymezené dva znaky VPUK stanovené v zákoně byly doplněny o další dva znaky, které dovodila judikatura, aby byla zaručena ústavní konformita institutu VPUK. Problematika VPUK prošla mnoholetým soudním přezkumem a v současné době jsou tak dostatečně specifikovány a konkretizovány jednotlivé znaky, které musí být naplněny, aby VPUK vznikla. Každá konkrétní situace je však specifická a problematickým okamžikem je posouzení, zda za daného skutkového stavu jsou veškeré znaky VPUK splněny. Za nejproblematictější považuji znak „Věnování veřejnému užívání (souhlas vlastníka s obecným užíváním)“, a to zejména v situacích, kdy byl souhlas udělen konkludentně. Zjištění naplnění tohoto znaku VPUK, zejm. zjištění, zda je cesta využívána veřejností nebo pouze omezeným okruhem osob, je pak věnována i velká část dokazování.

V druhé kapitole jsem zkoumala procesní stránku rozhodování o existenci VPUK a tím hledala odpověď na druhou výzkumnou otázku: V jakých řízeních či jakými jinými postupy je rozhodováno o existenci VPUK, či je existence VPUK řešena jako otázka předběžná, a jaká jsou specifika těchto postupů? Nejprve je třeba uvést, že za pozitivní považuji změnu ve výkonu působnosti silničního správního orgánu, když nově tuto působnost vykonává obecní úřad obce s rozšířenou působností. Existence VPUK je zjišťována především v rámci řízení o určení právního vztahu dle § 142 SprŘ, a jako otázka předběžná v rámci řízení o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek. V případě, že není spor o skutkovém základu věci, je o existenci VPUK vydáváno vyjádření, osvědčení či sdělení dle části IV. SprŘ. Právní ochrana VPUK je však poskytována také jinými postupy, a to např. řízením o přestupcích a jiných správních deliktech právnické a podnikající fyzické osoby či nuceným výkonem nesplněných povinností. Za problematické oblasti považuji vzájemnou závaznost správních rozhodnutí a

rozhodnutí vydaných v rámci soukromoprávních řízení, průtahy v řízení, a dále srozumitelnost a určitost formulace výroků a přezkoumatelnost odůvodnění jednotlivých správních rozhodnutí. V souladu s mým cílem vytvořit přehled o tom, jaké právní možnosti a nástroje obrany má účastník řízení, jsem v rámci druhé kapitoly shrnula nástroje obrany jak postupem dle SprŘ, tak i postupem dle SŘS, a dále možnosti ochrany proti nečinnosti silničního správního úřadu. Za zajímavou považuji také otázku efektivnosti nuceného výkonu při nesplnění povinnosti odstranit nepovolenou pevnou překážku.

Třetí kapitolu jsem věnovala dalším prostředkům ochrany cest a odpověděla tím na výzkumnou otázku: Jaké další právní režimy cest existují a čím se odlišují od režimu VPUK? Ochrana VPUK je poskytována jak prostředky soukromoprávními, tak také ze strany stavebního úřadu. S tímto zjištěním souvisí i naplnění cíle práce spočívajícího ve shrnutí, jaké možnosti má jednotlivec, pokud se domnívá, že je mu bráněno v užívání VPUK. Rozhodnutí, jakým směrem se vydat a jakou argumentaci zvolit, je prvotním rozhodnutím při řešení této situace, které má mnohdy nezvratné důsledky. Takové rozhodnutí je však natolik obtížné, že činí problémy nejen samotné osobě, která se rozhoduje, jak si zajistit přístup ke svým nemovitostem, ale také kdejakému odborníkovi. Pokud se osoba vydá cestou správního řízení o určení existence VPUK, vyloučí tím svou případnou argumentaci ohledně vydržení práva odpovídajícího věcnému břemenu. Nelze také předpovědět rozhodnutí silničního správního orgánu a je možné, že po dlouhém správním řízení, kdy se účastník řízení domnívá, že veškeré znaky VPUK jsou naplněny, silniční správní úřad naplnění některého ze znaků neshledá, či např. shledá soukromoprávní úpravu k dané cestě, o niž se však naopak účastník řízení nikdy nedomníval, že existuje. Poté se osoba bude muset obrátit na soud civilní. Ani to však nezaručuje, že civilní soud si otázku existence VPUK posoudí stejně jako silniční správní úřad a pokud civilní soud shledá existenci VPUK, bude mít tato skutečnost za následek zamítnutí soukromoprávní žaloby. Do budoucna bude taktéž zajímavé sledovat právní vývoj nově zavedeného institutu NOZ, a to institutu vydržení služebnosti odpovídající veřejnému statku.

V poslední čtvrté kapitole jsem se zabývala určením vlastnictví VPUK a jeho vlivem na rozhodování o existenci VPUK. Zjistila jsem, že byt' se jedná o problematiku soukromoprávní, která se řídí poměry občanského práva, určení vlastnictví VPUK má vliv na veřejnoprávní rozhodování o existenci VPUK. Vlastnictví VPUK je třeba zkoumat při posuzování, či souhlas s veřejným užíváním se má dokazovat, kdo je legitimován k podání návrhu na zahájení řízení o neexistenci VPUK, či v případě posouzení, kdo bude účastníkem řízení o nařízení odstranění nepovolených pevných překážek. Otázka určování vlastnictví doznala změny po znovuzavedení zásady superficies solo cedit do našeho právního řádu účinností NOZ.

Dle mého názoru je otázka VPUK v mnohých ohledech problematická, a to zejména v posuzování naplnění některých znaků existence VPUK. V oblasti procesní považuji za nejproblematictější otázku vzájemné závaznosti rozhodnutí silničního správního úřadu a rozhodnutí civilních soudů. Za pozitivní považuji již poměrně rozsáhlou judikaturu soudů, která problematiku existence VPUK vcelku podrobně řeší a vyplňuje tak mezery zákonné úpravy.

S ohledem na existenci rozličných právních režimů cest, na základě kterých lze cestu užívat, považuji za velmi obtížné rozhodnutí, kterou cestou se při snaze zajistit si přístup k nemovitostem vydat. Existuje mnoho právních titulů, na základě kterých lze cestu užívat, a o to těžší je posoudit v daném případě ten správný a touto cestou se při domáhání svých práv vydat.

Bibliografie

a) Monografie, komentáře

- ČERNÍNOVÁ, Michaela; ČERNÍN, Karel; TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. 528 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 792 s.
- JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 952 s.
- KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2011. 136 s.
- KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 4. vydání. Praha: Leges, 2013. 440 s.
- KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 5. vydání. Praha: Leges, 2016. 448 s.
- MÁCHA, Aleš a HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, 126 s.
- POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015. 816 s.
- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. 2. Vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 386 s.
- SPÁČIL, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1276 s.
- SVOBODA, Karel; SMOLÍK, Petr; LEVÝ, Jirí; ŠÍNOVÁ, Renáta a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1422 s.
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel; MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2011. 135 s.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s.

b) Články z odborných časopisů

- ČERNÍN, Karel. Procesní aspekty odstraňování překážek z pozemních komunikací. *Správní právo*, Ministerstvo vnitra ČR, 2014, č. 3, s. 180-187.
- MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako omezení vlastnického práva. *Právní rozhledy*, 2015, č. 10, s. 363-368.
- MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*, Ministerstvo vnitra ČR, 2015, č. 4-5, s. 201-212.
- PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva?. *Právní rozhledy*, 2009, č. 13, s. 457-461.

SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*, 2013, č. 13-14, s. 462-468.

c) Internetové zdroje

BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P.: *Soudní řád správní - online komentář*. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016 [cit. 29. října 2016]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgcpw62zsl4zs443cl4zdambsl4ytka>>.

KOČÍ, Roman. *Odstraňování nepovolených pevných překážek z veřejně přístupných účelových komunikací* [online]. mvcr.cz, říjen 2008 [cit. 24. září 2016]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/odstranovani-nepovolenych-pevnych-prekazek-z-verejne-pristupnych-ucelovych-komunikaci.aspx>>.

MAZÁNEK, David. *Účelové pozemní komunikace – střet práva veřejného a soukromého* [online]. epravo.cz, 2. srpna 2012 [cit. 10. září 2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/ucelove-pozemni-komunikace-stret-prava-verejneho-a-soukromeho-84182.html>>.

POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LACHMANN, M.: *Stavební zákon - online komentář*. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 3/2014 [cit. 19. prosince 2016]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgrpw62zrl42a&tcid=nnptembrgrpw62zrl42a>>.

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010 [cit. 26. listopadu 2016]. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/zpravy_pro_poslaneckou_snemovnu/Souhrnna_zprava_VOP_2010.pdf>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, 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 [cit. 4. prosince 2016]. Dostupné na <<http://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge2v6mrwhbpwi6q>>.

d) Legislativní akty

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, 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.

e) Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 1932, sp. zn. 14984/32.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007 – 128.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007 – 127 (právní věta).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, čj. 5 As 62/2008-59.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, čj. 5 As 27/2009-66.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, čj. 2 As 44/2011-99.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2012, čj. 8 As 19/2012 – 42.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2013, čj. 1 As 3/2013 – 191.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2013, čj. 7 As 94/2013 – 37.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, čj. 6 As 147/2013 – 29.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 11. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1728/97.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 10. 2000, čj. 31 Ca 82/2000-51 (právní věta).

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 3. 2009, čj. 22 Ca 333/2008-46.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 3. 2012, čj. 57 A 33/2011-55.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2012, sp. zn. 31 A 27/2012.

f) Správní rozhodnutí

Rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství, ze dne 14. 3. 2016, čj. KUZL-68484/2015.

Shrnutí

Diplomová práce se zabývá problematikou rozhodování o určení veřejně přístupné účelové komunikace. Cílem práce je poukázat na hmotněprávní i procesněprávní problematické aspekty otázky existence VPUK a nastínit možnosti obrany účastníka řízení, které se mu nabízí v různých situacích provádějících rozhodování o existenci VPUK. V první kapitole se zabývám samotným institutem VPUK a znaky, které musí být naplněny, aby VPUK vznikla. V druhé kapitole se věnuji procesním postupům, kterými se o existenci VPUK rozhoduje, jaká je povaha a závaznost správních úkonů, které jsou výsledkem daného procesního postupu, a jak se lze proti nim bránit. Dále se v druhé kapitole zabývám otázkou soukromoprávního rozhodnutí a jeho vlivu a závaznosti pro silniční správní úřad při rozhodování o určení VPUK. Třetí kapitola je věnována tématu soukromoprávních a jiných institutů, které se problematiky VPUK dotýkají. V poslední čtvrté kapitole se věnuji otázce vlastnictví VPUK.

Abstract

This thesis focuses on the concept of publicly accessible purpose-built roads and the process of their designation in the Czech Republic. It aims to explain a number of problematic aspects of publicly accessible purpose-built roads from the perspective of the parties concerned, both in substantive and procedural law. The first chapter examines the concept of a publicly accessible purpose-built road and its criteria. The second chapter is dedicated to administrative decision-making procedures in relation to publicly accessible purpose-built roads, the nature of the decisions, and subsequent appeals. The second chapter also covers the impact of private decisions on the designation procedure. The third chapter deals with private law institutes related to the concept of publicly accessible purpose-built roads. The last chapter looks at the ownership of publicly accessible purpose-built road.

Seznam klíčových slov

veřejně přístupná účelová komunikace

veřejné užívání

znaky veřejně přístupné účelové komunikace

řízení o určení právního vztahu

odstranění nepovolených pevných překážek

věcné břemeno/ služebnost

právo cesty

vlastnictví pozemních komunikací

Key words

Publicly accessible purpose-built road

Public use

Criteria of publicly accessible purpose-built road

Procedure for determination of a legal relationship

Removal of unauthorised obstructions

Easement / servitude

Right of way

Road ownership