

UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA

BAKALÁŘSKÉ KOMBINOVANÉ STUDIUM

2013 – 2014

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Eva Pelčáková

Správní řízení před silničním správním úřadem

Praha 2014

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Aleš Zpěvák

JAN AMOS KOMENSKY UNIVERSITY PRAGUE

BACHELOR COMBINED PART -TIME STUDIES

2013 - 2014

BACHELOR THESIS

Eva Pelčáková

**Administrative procedure
before the Road Transport Administrative Office**

Prague 2014

The Bachelor Thesis Work Supervisor: JUDr. Aleš Zpěvák

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená bakalářská práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne 20. února 2014

Eva Pelčáková

Poděkování

Chtěla bych poděkovat svému vedoucímu práce JUDr. Aleši Zpěvákovi za odborné vedení a cenné rady při zpracování mé bakalářské práce.

Anotace

Práce si klade za cíl popsat, jaké druhy správních řízení vede silniční správní úřad, jakými zásadami se v těchto řízeních řídí, jaká práva a povinnosti vznikají účastníkům řízení, aby se mohli stát účastníky řízení před silničním správním úřadem, s plnými procesními právy a chránit své oprávněné zájmy. Na základě dosavadní praxe poukázat na mezery a potřebu upřesnění některých postupů v činnosti správních orgánů.

Klíčové pojmy

Silniční správní úřad, správní rozhodnutí, správní řízení, účastník řízení, úřední osoba, zvláštní užívání komunikace.

Annotation

The aim of this thesis is to describe the types of administrative procedure proceeded by the Road Transport Administrative Office, principles followed in these procedures, rights and duties of participants in the administrative procedure in order to become participants in the administrative procedure before the Road Transport Administrative Office with full procedural rights that enable them to protect their valid interests. The thesis also points out - on the basis of the existing practice - some gaps and need to clarify some procedures in functioning of administrative bodies.

Key words

Administrative decision, administrative procedure, official, participant in the procedure, Road Transport Administrative Office, special use of road.

OBSAH

ÚVOD	8
1 Teoretická část správního práva a jeho význam.....	10
1.1 Správní řád a správní řízení	10
1.2 Správní poplatky.....	12
1.3 Místní poplatky	14
2 Správní rozhodování vedené před silničním správním úřadem	17
2.1 Zákon o pozemních komunikacích a prováděcí vyhláška	17
2.2 Přehled správních rozhodnutí podle zákona o pozemních komunikacích	19
2.2.1 Zvláštní užívání komunikace, nejčastější forma správního rozhodnutí.....	27
3 Státní dozor, pořádková pokuta, přestupky a správní delikty.....	42
3.1 Výkon státního dozoru.....	42
3.2 Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty - § 42	44
3.3 Rozhodnutí o přestupku - § 42a	45
3.4 Rozhodnutí o správním deliktu – 42b	46
4 Možnosti nápravy nesprávných rozhodnutí	49
4.1 Řádné a mimořádné opravné prostředky, soudní řízení	49
4.2 Ostatní možnosti nápravy nesprávných rozhodnutí	51
5 Veřejný ochránce práv	53
6 Veřejná správa ve vztahu k zákonu o pozemních komunikacích	54
6.1 Úřední osoba.....	55
ZÁVĚR	56
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	57

ÚVOD

Správní řízení před silničním správním úřadem je téma, které jsem si vybrala pro tuto práci, neboť pro její zpracování jsem byla vedena snahou přiblížit, jaké druhy správních řízení silniční správní úřad vede, jakými zásadami se v těchto řízeních řídí, jaká práva a povinnosti vznikají jednotlivým účastníkům řízení a objasnit tak celou tuto složitou právní úpravu.

Touto prací bych chtěla zpracovat „návod“ jak si počínat při jednání před silničním správním úřadem, případně jak se orientovat v průběhu tohoto řízení, neboť je velká pravděpodobnost, že se ve vztahu k tomuto řízení ocitne téměř každý z nás a to ať již ve vztahu k užívání své nemovitosti či z jiných objektivních důvodů. Tato řízení se týkají fyzických i právnických osob, ale i veřejného zájmu. Každého z nás se praktické dopady týkají např. umístěním reklam u pozemních komunikací, při výstavbě rodinných a bytových domů, připojením nemovitostí ke komunikacím, ale i připojením inženýrských sítí, které bývají uloženy pod komunikacemi, dále se to týká zřizování vyhrazeného parkování, záborů komunikačních ploch z důvodů stavebních prací, uzavírek a objížděk, přepravy těžkých nebo nadrozměrných předmětů, ale i kulturních, společenských akcí, anebo zřizování krátkodobého provozu prodejních stánků.

Jak již z tohoto úvodu vyplývá, jedná se o širokou a pestrou problematiku, která je mnohým účastníkům téměř neznámá. Tato problematika se v mnohém váže i ke stavebním povolením ve vztahu ke stavebnímu řízení, zaměřím se však na problematiku správního řízení před silničním správním úřadem ve vztahu k zákonu o pozemních komunikacích¹. V této souvislosti nemohu ani úvodem opomenout velmi důležitou procesní normu, kterou je Správní řád².

Aby byla tato problematika ucelená, budu se zabývat v této práci i v nezbytném rozsahu právům a povinnostem účastníků těchto řízení, v dané věci nelze opomenout ani správní a místní poplatky, postavení státní správy a samosprávy včetně oprávněné úřední osoby, která samotné řízení vede a o věci rozhoduje, ale i řádnými a mimořádnými opravnými prostředky, které s touto problematikou nutně a nezbytně souvisí a jsou ve vztahu k těmto řízením jejich součástí.

Výsledkem řízení před silničním správním úřadem je zpravidla nějaké konečné rozhodnutí, ať již zahajované na žádost nebo z moci úřední, které s sebou přináší

¹ Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích.

² Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řád.

i práva a povinnosti. V této souvislosti je třeba zajistit jejich splnění, a proto součástí této práce bude i výkon státního dozoru jakožto „kontrolního orgánu“, kterým je ze zákona silniční správní úřad zmocněn a následných represivních opatření z důvodu nesplnění povinností účastníků daných konečným rozhodnutím z důvodu spáchání přestupku či správního deliktu.

V závěru budu hledat možnosti úvahou de lege ferenda k tomu, aby případnou změnou zákonů bylo dosaženo lepšího uplatnění v praxi.

V průběhu zpracování své práce jsem využívala metodu analýzy a syntézy z dostupných literárních zdrojů, jako jsou zákony, právní a odborné texty, judikatura, ale i vlastní praxe.

1 Teoretická část správního práva a jeho význam

1.1 Správní řád a správní řízení

Původní správní řád byl zákon č. 71/1967 Sb. ze dne 29. června 1967 o správním řízení (správní řád), který byl zrušen k 31. prosinci 2005, neboť od 1. ledna 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řád. Tento zákon byl považován za jeden z nejdůležitějších ve vztahu k vývoji veřejné správy neboť byl velmi důležitou normou, která reformovala veřejnou správu. Proto nebyla příprava tohoto nového správního řádu vůbec jednoduchá a začala již v roce 1998. Ani schválení parlamentem České republiky nebylo jednoduché a předcházelo mu několik bezúspěšných pokusů.

Vzhledem k jeho složitosti, i když se jedná o poměrně novou normu, byl v několika případech doplněn či pozměněn. Oproti původnímu správnímu řádu upravuje působnost, jeho systematiku, zavádí nové instituty a upřesňuje předchozí úpravu v rozsahu, kde byl nedostatečný výklad. Lze konstatovat, že právní úprava nového správního řádu je podrobnější a zobecňuje některé instituty, které se dříve nacházely ve zvláštních zákonech. Novým správním řádem byly upraveny a zpřesněny základní zásady činnosti správních orgánů, které v současné době obsahují i zásadu, že veřejná správa je službou veřejnosti a každý správní orgán má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile, podle možnosti jim vycházet vstříc a je povinen v souvislosti se svým úkonem poskytovat dotčeným osobám přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech. Základní zásady správního řádu obsahují i povinnost správního orgánu postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby co možná nejméně zatěžoval, přičemž jakékoliv další podklady od dotčených osob je oprávněn vyžadovat jen tehdy, stanoví-li tak výslovně právní předpis.

Při svém řízení správní orgán musí vůči dotčeným osobám postupovat nestranně a také jim umožnit uplatnění jejich práv a oprávněných zájmů.

V souvislosti se základními zásadami správního řízení, uvedenými ve správním řádu, se dá hovořit, že se jedná o jakýsi kodex úředníka ve veřejné správě. Tento současný správní řád obsahuje procesní postup probíhajícího správního řízení ať již na základě žádosti či z moci úřední a ve svých ustanoveních počítá s existencí zvláštních zákonů³. To koresponduje s ustanovením § 1 správního řádu,

³ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 2010, s. 14-17.

kde je uvedeno: „Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“⁴. Ve zvláštních zákonech jsou obsaženy zvláštní procesní postupy v jednotlivých oblastech veřejné správy. Podle ustanovení § 1 správního řádu, se tento zákon nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.⁵

Správní řád se vztahuje na rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, ale také na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci. Správní řád upravuje veškerý autoritativní postup správních orgánů vůči adresátům veřejné správy.

Správní řád vymezuje správní řízení v hlavě druhé, kde je v ustanovení § 9 uvedeno: „Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“

Předmětem správního řízení je rozhodovací činnost veřejné správy, v níž správní orgán v rámci správního řízení rozhoduje v oblasti veřejné správy o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob nebo v určité věci autoritativně prohlašuje, že tyto osoby práva či povinnosti mají nebo nemají⁶. Správní řízení je členěno na obecné a zvláštní. Správní řád je obecným procesním předpisem, kterým se řídí většina procesů probíhající před správními orgány. Rozmanitost a složitost veřejné správy ale vyžaduje existenci úprav pro specifické případy. Proto v řadě zákonů ve vztahu k veřejné správě jsou obsažena procesní ustanovení, která upravují pro určitý typ správního řízení odlišné od obecné úpravy. Takové odlišnosti se mohou týkat vymezení okruhu účastníků řízení, náležitosti na zahájení řízení, úpravu lhůt, obsahu rozhodnutí apod.

V samostatných předpisech pak mohou být upraveny odlišné procesní postupy od obecného správního práva. Může se jednat např. o stavební řízení, vodohospodářské a další.

Platí princip, že zvláštní úprava má přednost před úpravou obecnou. To znamená, že pokud procesní otázku daného řízení v konkrétní věci upravuje zvláštní předpis, postupuje správní orgán podle tohoto správního předpisu, nikoli podle správního řádu. Nevztahuje-li se na danou věc zvláštní procesní úprava, použije

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řád, § 1 odst. 2.

⁵ Tamtéž, § 1 odst. 3.

⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 2010, s. 28-30.

se ustanovení správního řádu. Správní řád má subsidiární, tzn. podpůrnou platnost vůči zvláštním úpravám správního řízení.

1.2 Správní poplatky

Správní poplatky upravuje zákon č. 634/2004 Sb. ze dne 26. listopadu 2004 o správních poplatcích, jehož přílohou je sazebník. Zákon upravuje správní poplatky a výkon jejich správy, zejména vyměřování a vybírání poplatků prováděné orgány moci výkonné a dále orgány územních samosprávních celků a orgány právnických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti státní správy, tedy správní úřady.

Předmětem správních poplatků je úhrada za správní řízení a další činnost správního úřadu související s výkonem státní správy. Jednotlivé úkony, které podléhají zpoplatnění, jsou vymezeny v příloze v jednotlivých položkách sazebníku.

Důležitou skutečností je možné osvobození od správního poplatku, sazebník toto osvobození obsahuje v jednotlivých položkách a dále obsahuje případné osvobození od poplatku ve vztahu k úkonům, které nejsou předmětem správního poplatku. Rovněž tento sazebník obsahuje zmocnění správního úřadu při stanovení výše poplatku, popřípadě poznámky, které upravují podrobnosti k jednotlivým úkonům.

Další důležitou skutečností je, že úkony zahájené správním úřadem z moci úřední, s výjimkou místního šetření, a úkony související s přestupkovým a s trestním řízením nejsou předmětem poplatku, nestanoví-li sazebník jinak.

Tento zákon musí rovněž upravovat i možnost vrácení správního poplatku. Správní úřad vrátí poplatek v plné výši na žádost osoby, která poplatek zaplatila ze tří důvodů. Prvním důvodem je, že nebyl proveden požadovaný úkon, vymezený v jednotlivých položkách sazebníku, a nejde-li o poplatek, jehož předmětem je správním úřadem přijatá žádost, návrh, přihláška, podnět, námitka, ohlášení nebo oznámení. Dalším důvod pro vrácení poplatku je skutečnost, kdy poplatek byl zaplacen, ačkoli není stanoven v sazebníku. Posledním důvodem je skutečnost, že byl zaplacen poplatek osobou, která není podle zákona o správním poplatku poplatníkem.

Je třeba upozornit, že proti rozhodnutí o vrácení poplatku a rozhodnutí o vrácení přeplatku na poplatek není přípustný opravný prostředek, což může být v některých případech problém. V praxi se může správní úřad bránit vrácení poplatku. O vrácení poplatku resp. jeho části nebo přeplatku na poplatek rozhoduje správní úřad, kterému byl poplatek zaplacen.

Jak již bylo řešeno v úvodu, zákon pamatuje i na osvobození od poplatků. Od správních poplatků jsou osvobozeny státní orgány a státní fondy, diplomatická zastupitelství cizích států a delegovaní diplomatictí zástupci, konzulové z povolání a další osoby, jsou-li státními příslušníky cizích států a požívají-li výsady a imunity podle mezinárodního práva, je-li zaručena vzájemnost a nejde-li o úkony prováděné v osobním zájmu nebo k osobnímu prospěchu těchto osob, územní samosprávné celky a jejich orgány, požadují-li provedení úkonů souvisejících s výkonem státní správy, kterým jsou pověřeny, právnické osoby, požadují-li provedení úkonů souvisejících s výkonem státní správy, kterým jsou pověřeny, fyzické nebo právnické osoby, stanoví-li tak mezinárodní smlouvy a ujednání, kterými je Česká republika vázána.

Kromě vymezeného okruhu fyzických či právnických osob jsou od poplatků osvobozeny i některé úkony, kterými jsou podle tohoto zákona úkony související s prováděním zvláštních právních předpisů o sociálním zabezpečení, o důchodovém pojištění, o příplatku k důchodu a o zvláštním příspěvku k důchodu, o veřejném zdravotním pojištění, o státní sociální podpoře, o nemocenském pojištění, o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, o zaměstnanosti, o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, o sociálně-právní ochraně dětí, o sociálních službách, o dávkách pro osoby se zdravotním postižením, pomoci v hmotné nouzi, ve věcech branné povinnosti občanů a ve věcech civilní služby, s výjimkou poplatku za vydání nebo výměnu průkazu osoby se zdravotním postižením a s výjimkou poplatku za přijetí žádosti o akreditaci vzdělávacího zařízení a žádosti o akreditaci vzdělávacího programu podle právních předpisů o sociálních službách, úkony prováděné v důsledku změny nebo opravy názvu obce, města, kraje, ulice, jiného veřejného prostranství, rodného čísla a úkony, prováděné v důsledku rozhodnutí z moci úřední, úkony pro orgány územního samosprávného celku, prováděné úřadem téhož územního samosprávného celku, úkony pro účely dědického řízení, prováděného notářem jako soudním komisařem, úkony pro účely exekučního řízení, prováděného soudním exekutorem s určitými výjimkami vyjmenovanými v tomto zákoně, úkony pro účely využití volebního práva, úkony související s poskytováním dočasné ochrany cizincům, stanoví-li tak mezinárodní smlouvy a ujednání, kterými je Česká republika vázána a úkony prováděné v důsledku živelné pohromy na území České republiky.

Od poplatků jsou osvobozeny i další osoby nebo úkony uvedené v sazebníku. Pro naše účely lze např. uvést, že se jedná o osoby, kterým byly přiznány mimořádné

výhody (osoby s průkazem ZTP a ZTP/P), které žádají o zřízení vyhrazeného parkování na místních komunikacích apod.

V poslední řadě lze uvést, že správní úřad může snížit nebo zvýšit poplatek anebo upustit od jeho vybrání v rozsahu stanoveném tímto zákonem.

Pro naše účely bylo nezbytné zmínit otázku výběru správních poplatků, neboť tyto jsou vybírány za „správní řízení“, která vede silniční správní úřad a v případě, že by byla podána žádost o vydání rozhodnutí, přičemž žadatel by odmítl uhradit správní poplatek, bylo by to důvodem pro zastavení řízení podle správního řádu samozřejmě za podmínky, pokud by nebyl osvobozen od úhrady správního poplatku. Je to nezbytná část, která musí být pro zahájení správního řízení splněna a je dána zákonem.

1.3 Místní poplatky

S ohledem na předchozí článek ke správním poplatkům, nelze nezmínit pro úplnost i otázku výběru místních poplatků, které s celou problematikou rovněž souvisejí, i když výběr místních poplatků není přímo „propojen“ se správním řízením a silniční správní úřady tyto poplatky nevybírají. Místní poplatky vybírá obec. Na výsledek správního řízení nemají žádný vliv a jsou vybírány následně podle plochy a doby, po kterou je „zabírána veřejná plocha“. Vybírání místních poplatků je specifickou pravomocí obce a výnosy z místních poplatků jsou příjmem obce. Některé poplatky mají povahu paušálních úhrad za související služby poskytované obcí, jiné mají povahu místního zdanění (podílu obce na ziscích dosažených na jejím území) nebo převážně regulační funkci.

Místní poplatky upravuje zákon České národní rady č. 565/1990 Sb. ze dne 13. prosince 1990 o místních poplatcích. Nestanoví-li tento zákon jinak, vztahuje se na místní poplatky i zákon České národní rady č. 337/1992 Sb. ze dne 5. května 1992 o správě daní a poplatků.

Zákonem jsou stanoveny podle § 1 následující místní poplatky:

- za užívání veřejného prostranství, jímž může být provádění stavebních prací, dočasné umístění staveb, zařízení nebo materiálu, zřízení vyhrazeného parkoviště, užití pozemku pro některé typy akcí apod.
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem.

Sazbu poplatků, podrobnosti vybírání a splatnost poplatků, související ohlašovací povinnosti a úlevy či osvobození, případně vymezení míst podléhajících poplatku stanoví obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou. Zákon vymezuje některé případy a osoby, které jsou z placení poplatku vyloučeny, a v některých případech umožňuje obci stanovit vyhláškou nebo dohodou paušální poplatek. Obec může na žádost poplatníka poplatků částečně nebo zcela prominout.

Řízení o místních poplatcích vede obecní úřad v přenesené působnosti (v původní verzi zákona patřilo do samostatné působnosti obcí). Není-li poplatek odveden v plné výši a včas, obec jej vyměří platebním výměrem, v němž může nezaplacenou část zvýšit až na trojnásobek. Dlužné částky lze vyměřit nebo doměřit do 3 let od konce kalendářního roku, nejpozději však do 10 let od konce kalendářního roku, v němž poplatková povinnost vznikla.

Na tomto místě bych navázala na zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích alespoň pro zobecnění úplnosti poplatků ve vztahu k místním komunikacím. Podle ustanovení § 23 je možné zmocnění k vydání nařízení pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezené oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou

v souladu s cenovými předpisy

- k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin,
- k odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy v obci na dobu potřebnou k zajištění celního odbavení,
- k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce, nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení.

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Ao 8/2011 – 68 ze dne 30. prosince 2011 mimo jiné uvádí, že základním účelem Nařízení je organizování dopravy na území obce, v němž je nedostatek parkovacích míst, s jistou preferencí parkování

osob, které mají k regulovanému území bližší vztah. Jedná se rovněž o výběr místních poplatků, ale jiným způsobem než obvyklým.

Rovněž bych na tomto místě zmínila otázku místních poplatků za zřízení dočasných záborů pro zařízení stavenišť pro stavby s komerčním či výtěžným účelem. Je v zájmu obce umožnit občanům a firmám realizovat stavební práce na území obce, přičemž znemožnit daňovým poplatníkům výstavbu jejich podnikatelských provozoven je kontraproduktivní. Regulační význam místních poplatků je zde naprosto zřejmý, obec má zájem na co nejkratší lhůtě výstavby a na co nejmenším zásahu do veřejných prostranství. To je další praktická ukázka, ale již v přímém vztahu ke standardnímu výběru místních poplatků podle zákona, jejím účelem je rovněž zřejmý regulační význam.

Obecně závazné vyhlášky obcí zpravidla v souladu se zákonem o místních poplatcích upravují výběr místních poplatků za zvláštní užívání veřejného prostranství, kterým se rozumí provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl. Poplatku podléhají náměstí, tržiště, ulice, chodníky, parky, veřejná zeleň a další prostory přístupné každému bez omezení.

2 Správní rozhodování vedené před silničním správním úřadem

Silniční správní úřady v procesních otázkách postupují podle správního řádu. Speciální normou je pro ně zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích. V ustanovení § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je uvedeno, že pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se v řízení o věcech upravených tímto zákonem (myšleno zákon o pozemních komunikacích) dle obecných předpisů o správním řízení. Nutno zdůraznit, že ne veškeré postupy v zákoně o pozemních komunikacích představují výkon státní správy. Tam kde zákon dává pravomoci vlastníku komunikace⁷. Nebo jedná-li se o výkon vlastnických práv⁸. Nejedná se o správní řízení. Jako příklad takových záležitostí lze uvést například snahu vlastníka komunikace majetkoprávně vypořádat pozemek pod existující komunikací řídicí se obecnými předpisy, tj. občanským zákoníkem. Pozemek lze získat výkupem, darováním, směnou či na základě smlouvy o věcném břemeni. Není-li však snaha vlastníka komunikace úspěšná to znamená, že vlastník pozemku pod komunikací odmítá pozemek převést na vlastníka komunikace smluvně, nastupuje výkon státní správy, tzn. hmotně – právní norma, v tomto případě zákon o pozemních komunikacích určuje, za jakých podmínek lze zřídit věcné břemeno ke zmíněnému pozemku správním rozhodnutím, a procesně – právní norma, v tomto případě správní řád stanoví postup, jehož výsledkem je vydání uvedeného správního rozhodnutí.

2.1 Zákon o pozemních komunikacích a prováděcí vyhláška

Zákon o pozemních komunikacích, jak již bylo uvedeno výše je hmotně – právní normou a je upraven v zákoně č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích. K tomuto zákonu byla vydána Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., ze dne 23. dubna 1997, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Tato vyhláška upravuje, doplňuje a zpřesňuje jednotlivá ustanovení zákona o pozemních komunikacích a je důležitou normou k zákonu o pozemních komunikacích.

Zákon o pozemních komunikacích definuje pozemní komunikace, jejich rozdělení na kategorie a třídy. Dále upravuje vlastnictví komunikací, co je součástí

⁷ Např. vyzvat vlastníka vraku k jeho odstranění, popř. odtáhnout vozidlo za určitých podmínek, apod.

⁸ Péče vlastníka o komunikace, uplatňování náhrad škod, majetkové převody komunikací apod.

a příslušenstvím komunikace, výstavbu komunikací a jedním z nejdůležitějších předmětů tohoto zákona je obecné a zvláštní užívání komunikace. Zákonem o pozemních komunikacích je zajištěna i ochrana komunikací, zřizování věcných břemen k pozemkům pod komunikacemi, řeší střet pozemní komunikace s jinými vedeními, definuje velmi důležitý pojem schůdnosti, sjízdnosti komunikací a náhrady škody, ale upravuje i výkon státní správy a státního dozoru. Tímto zákonem jsou samostatně definovány i správní delikty a přestupky.

Klíčovým pojmem tohoto zákona jsou pozemní komunikace, proto si dovoluji uvést na tomto místě jejich definici: „Dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.“ Pozemní komunikace se dělí do kategorií dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace. Každá komunikace se do této kategorie musí zařadit správním rozhodnutím na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně – technického vybavení. Pro úplnost ještě dodávám, že silnice se dále dělí do jednotlivých tříd.

Zákon o pozemních komunikacích řeší nezbytnou otázku týkající se připojování pozemních komunikací k sobě navzájem. K připojení dálnice, silnice a místní komunikace k jiné pozemní komunikaci je nutný předchozí souhlas vlastníka dotčené komunikace vyšší třídy. K připojení nemovitosti k dálnici, silnici a místní komunikaci je nutný předchozí souhlas vlastníka dotčené komunikace. U dálnice a rychlostní silnice je nezbytný souhlas Ministerstva vnitra ČR, u ostatních komunikací souhlas příslušného orgánu Policie ČR.

Jak jsem již uvedla dalším velmi důležitým pojmem je obecné užívání komunikací. Každý je oprávněn užívat pozemní komunikace obvyklým způsobem bezplatně, možnosti zpoplatnění užívání komunikace jsou stanoveny zákonem. Každý je při obecném užívání povinen přizpůsobit se dopravně – technickému a stavebnímu stavu komunikace.

Zvláštním užíváním je užití komunikace jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než ke kterým je komunikace určena. K tomuto zvláštnímu užívání je třeba povolení vydané silničním správním úřadem po předchozím souhlasu vlastníka komunikace a může-li užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, též po souhlasu Policie ČR – popř. Ministerstva vnitra ČR.

Již zmíněná věcná břemena k pozemkům pod komunikacemi představují zásah do vlastnického práva vlastníků pozemků. Zřizují se správním rozhodnutím v případech, kdy byla na pozemku zřízena stavba dálnice, silnice či místní komunikace

a vlastníku komunikace se prokazatelně nepodaří dosáhnout majetkoprávního vypořádání mezi vlastníkem komunikace a vlastníkem pozemku pod ní. Věcné břemeno se zřizuje vždy za náhradu dle zákona o vyvlastnění, který dále odkazuje na předpisy o oceňování majetku.

Povolování reklam v silničním ochranném pásmu provádí silniční správní úřad po souhlasu vlastníka dotčené nemovitosti, na níž má být reklamní zařízení zřizováno a provozováno. U dálnic a rychlostních komunikací je to po souhlasu Ministerstva vnitra ČR, u ostatních silnic a místních komunikací po souhlasu příslušného orgánu Policie ČR.

Pro účely této práce jsem se snažila vystihnout nejdůležitější části zákona o pozemních komunikacích v návaznosti na správní rozhodování, které budou následně vyspecifikovány a samostatně pak bude rozebráno zvláštní užívání komunikace jako nejčastější forma správního rozhodování silničních správních úřadů.

2.2 Přehled správních rozhodnutí podle zákona o pozemních komunikacích

Silniční správní úřad podle zákona o pozemních komunikacích rozhoduje ve správním řízení a vydává správní rozhodnutí, která se týkají níže uvedených jednotlivých věcí. Pro všechna řízení platí obecná pravidla správního řízení. To znamená, že řízení jsou ve většině případů zahajována na návrh, resp. žádost právnické či fyzické osoby, či z jiného podnětu a z moci úřední. Řízení o žádosti je zahájeno ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu dnem doručení. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení, je-li více žadatelů, není třeba, aby podání byla učiněna současně a pro zahájení řízení je rozhodné, aby tak učinil poslední z nich. Správní orgán o zahájení řízení vyrozumí ostatní žadatele.

Silniční správní orgán po obdržení žádosti respektive jiného podnětu, si nejprve vzhledem k okolnostem věci musí stanovit okruh účastníků a oznámit zahájení řízení ve smyslu ustanovení § 47 správního řádu. Jedná-li se o řízení s větším počtem účastníků, musí též oznámit zahájení řízení na úřední desce správního orgánu. V mnoha správních řízeních není tato část vůbec jednoduchá a nejčastěji se v ní chybuje.

Po splnění této zákonné povinnosti je prováděno před silničním správním orgánem běžné řízení a dokazování podle části druhé správního řádu. V průběhu tohoto řízení se zajišťují podklady pro vydání rozhodnutí a probíhají další úkony, pokud již v žádosti nejsou všechny potřebné podklady doloženy. V případě, že je potřeba

odstranit nedostatky v žádosti, uhradit správní poplatek, probíhá řízení o předběžné otázce nebo je dán některý z důvodů stanovený zákonem, je možné toto řízení přerušit podle ustanovení § 64 správního řádu. Pominou - li důvody přerušování řízení, v řízení se pokračuje.

Tak jako u jiných standardních řízení, je možné řízení zastavit v souladu s ustanovením § 66 správního řádu. Nejsou - li důvody k zastavení řízení, silniční správní orgán zpravidla vydává rozhodnutí, kterým buď žádost zamítá, nebo se žádosti vyhovuje. Vydané rozhodnutí musí mít náležitosti uvedené ve správním řádu, neboť každé rozhodnutí v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti fyzickým či právnickým osobám v předmětné věci.

Silniční správní úřad vydává následující rozhodnutí v souladu se zákonem o pozemních komunikacích.

- Rozhodnutí o zařazení, resp. vyřazení komunikace do nebo z kategorie pozemní komunikace⁹.

Zařazování pozemních komunikací do jednotlivých kategorií a tříd je jedním z klíčových pojmů práva pozemních komunikací. Aby bylo možno na určitou dopravní cestu nahlížet jako na dálnici, silnici či místní komunikaci, je nezbytné vydání rozhodnutí o jejím zařazení. Zákon určuje pravidla o tomto zařazování. Pro správní řízení je důležitým pojmem ve vztahu k zařazení do kategorie, její určení dopravního významu a stavebnětechnické vybavení. Určitým problémem je v této souvislosti skutečnost, že pozemní komunikace se v katastru nemovitostí neevidují. Rozhodnutí je vydáváno jak ve vztahu k nově budovaným komunikacím, tak i ke stávajícím a to z důvodu, že je vydáváno rozhodnutí jak o zařazení do vyšší kategorie, tak i o zařazení do kategorie nižší.

- Rozhodnutí o úpravě nebo omezení veřejného přístupu na veřejnou účelovou komunikaci¹⁰.

V daném případě se jedná o velmi složitou záležitost, která je v zákoně o pozemních komunikacích definována pouze ve dvou odstavcích jednoho ustanovení a v současné době by si zasloužila velmi radikální právní zákonnou úpravu. K této problematice je mnoho judikátů a v samostatné příručce se jí věnoval i Veřejný ochránce práv. Jen o této problematice by se dala napsat samostatná bakalářská práce. Podle tohoto ustanovení může silniční správní úřad na návrh vlastníka účelové

⁹ Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, § 3.

¹⁰ Tamtéž, § 7 odst. 1.

komunikace a po projednání s Policií ČR upravit nebo omezit veřejný přístup na tuto komunikaci, pokud je to nezbytné k ochraně oprávněných zájmů jejího vlastníka¹¹.

Zde se již dostáváme ve správním řízení do konfliktů ve vztahu k vlastnickým právům, neboť z historického hlediska je mnohdy složité prokazování vlastnictví k těmto méně významným komunikacím. Nejsložitější otázkou je samotná definice účelových komunikací a jejich znaků. Taková řízení zpravidla „končí“ řízením o vydání deklaratorního rozhodnutí, zda se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Jde pak o samostatné správní řízení, které zpravidla vždy končí soudní žalobou, protože „jeden“ z účastníků by rád veřejný přístup omezil a jiný zase rád ponechal bez omezení.

- Rozhodnutí o tom, zda se jedná o uzavřený prostor nebo objekt z hlediska pozemní komunikace¹².

I v těchto případech se jedná o mnohdy složitá správní řízení, neboť v současné době „zanikají“ objekty, které v minulosti sloužily jako „továrny“ či jiné provozovny a střediska, které se postupně privatizovaly a rozprodávaly po jednotlivých objektech. Při tomto rozprodávání nebyly mnohdy řešeny v těchto areálech vlastnické vztahy k přístupovým pozemkům a komunikacím, tyto „celky“ se postupně „rozpadaly“, zanikaly vrátnice a oplocení, proto v důsledku takovýchto postupů zejména ve vztahu k nedořešeným vlastnickým vztahům „společných prostor“ přibývá takovýchto složitých řízení.

- Rozhodnutí o povolení připojení dálnice, silnice nebo místní komunikace k jiné komunikaci¹³ a rozhodnutí o povolení připojení sousední nemovitosti k dálnici, silnici nebo místní komunikaci¹⁴.

Připojování komunikací je další klíčovou problematikou, zejména připojování sousedních nemovitostí k pozemním komunikacím je poměrně frekventovanou agendou silničních správních úřadů. V tomto ohledu je dbáno především na bezpečnost a plynulost silničního provozu. Silniční správní úřad si před vydáním povolení ve správním řízení vyžádá souhlas vlastníka komunikace a souhlas příslušného orgánu Policie ČR nebo Ministerstva vnitra, z čehož plyne určité specifikum tohoto řízení, že obstarání těchto podkladů pro vydání rozhodnutí nelze požadovat po žadateli o připojení, ale je to povinností silničního správního úřadu.

¹¹ Tato úprava se nevztahuje na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy, jako např. zákon České národní rady č. 114/1992 Sb. ze dne 19. února 1992 o ochraně přírody a krajiny.

¹² Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, § 7 odst. 2.

¹³ Tamtéž, § 10 odst. 4 písm. a).

¹⁴ Tamtéž, § 10 odst. 4 písm. b).

Pokud vlastník pozemní komunikace s připojením nesouhlasí, nelze vyhovět této žádosti a takový nesouhlas vlastníka nelze ani přezkoumat soudem¹⁵. Vlastník dotčené pozemní komunikace je účastníkem řízení na rozdíl od vlastníka pozemku, na kterém je umístěna stavba komunikace, který účastníkem není¹⁶, neboť ve správním řízení nejsou dotčena jeho práva, ani právem chráněné zájmy jakožto vlastníka pozemku. Tato svá práva mohou uplatnit vlastníci pozemků jakožto účastníci v územním a stavebním řízení.

➤ Rozhodnutí o zřízení věcného břemene¹⁷.

Zřizování věcných břemen je další složitou problematikou a velmi úzce souvisí s nevypořádanými občanskoprávními vztahy a je pozůstatkem období před rokem 1990, kdy byly povolovány stavby komunikací na cizích pozemcích bez vyřešení právních vztahů k těmto pozemkům. Vlastnická práva před tímto obdobím byla odsunuta zcela do pozadí, i když stavební zákon z roku 1976 požadoval doložení takzvaného „jiného práva“ stavebníka k cizímu pozemku. Rozhodnutí o zřízení věcných břemen lze aplikovat na stavby dálnic, silnic a místních komunikací. Pro zřízení práva o věcném břemenu je rozhodující nemožnost dohody o majetkoprávním vypořádání vlastníka komunikace a vlastníka pozemku. Jak plyne ze zákona o pozemních komunikacích, vlastníkem dálnic, silnic a místních komunikací nemůže být fyzická či jiná právnická osoba, ale vlastníkem dálnic a silnic první třídy je stát, silnic druhé a třetí třídy je kraj a vlastníkem místních komunikací je obec, tím je dáno, že musí dojít k vykoupení pozemků od jiných vlastníků, což je mnohdy „neřešitelný“ problém. V tom případě, aby byly alespoň z části upraveny vztahy k těmto pozemkům, a nedojde k dohodě o prodeji pozemku vlastníkům komunikací je dána zákonná možnost zřízení věcných břemen. Aby mohlo dojít ke zřízení věcného břemene, musí být v rámci tohoto správního řízení prokázáno, že veškeré pokusy o dohodu byly vyčerpány. Takové dokazování je velmi složité, zejména za situace, že vlastník pozemku nekomunikuje nebo má nepřiměřené požadavky. Do správního řízení jsou pak dokládány záznamy z jednání, návrhy smluv a další korespondence a komunikace, které nebyly akceptovány. Rozhodnutí o zřízení věcného břemene vydává speciální stavební úřad a řízení je vedeno na návrh vlastníka komunikace. Rozsah věcného břemene je omezen na nezbytné právo pro výkon vlastnických práv ke komunikaci. Toto ustanovení má zabránit situacím, aby vlastník pozemku požadoval po vlastníkově komunikace, že bude požadovat nájemné či jinou úhradu za užívání pozemku, který

¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 59 Ca 94/2008 ze dne 19.03.2008.

¹⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 10 Ca 284/2005 ze dne 16.03.2006.

¹⁷ Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, § 17 odst. 2.

je zastavěn stavbou komunikace. Na tomto místě je otázka, co s touto problematikou bude s příchodem nového občanského zákoníku a jak se bude vyvíjet další judikatura, resp. jak to změní ustálené dosavadní postupy.

- Rozhodnutí o zrušení komunikace¹⁸.

Rovněž v tomto případě se jedná o rozhodnutí, které vydává speciální stavební úřad. Vydat takové rozhodnutí je možné za předpokladu, že zanikl dopravní význam, rozhodne se o užívání stavby nebo o jejím odstranění. Ačkoli zákon neuvádí, zda je řízení návrhové či ex offa, musí se jednat o řízení návrhové, kdy žádost musí podat vlastník komunikace a odůvodnit, z jakého důvodu požaduje komunikaci zrušit a jak s ní bude do budoucna po vydání rozhodnutí naloženo. Takové rozhodnutí z logiky věci nemůže ze své iniciativy učinit silniční správní úřad.

- Rozhodnutí o povolení uzavírky, resp. rozhodnutí o omezení nebo zrušení povolení¹⁹.

Rozhodnutí o povolení uzavírky se opět váže pouze ke kategoriím dálnic, silnic a místních komunikací, tedy všech pozemních komunikací s výjimkou účelových komunikací. Právě ve vztahu k uzavírkám má velký význam již výše zmiňovaná prováděcí vyhláška č. 104/1997 Sb., kde jsou uvedeny v ustanovení § 39 odst. 1 podmínky pro povolení uzavírky. Jedná se o řízení, které je vedeno na základě žádosti. Problematika uzavírek je opět velmi složitou záležitostí a mnohdy i mediálně diskutovanou, v současné době zejména ve vztahu k opravám dálnice D1, která má praktické dopady pro širokou veřejnost a často jsou uzavírky spojovány s tím, že jsou neadekvátní, nepracuje se na nich a tím se zbytečně protahují a samozřejmě jsou pak vynakládány větší výdaje. To je potom „styčným“ bodem, kde je kladen na silniční správní úřady „tlak“, aby byly uzavírky povolovány na co nejkratší dobu z důvodu efektivity a úspory veřejných financí.

- Rozhodnutí o povolení zvláštního užívání komunikace, o odnětí povolení a o změně povolení²⁰.

Problematika zvláštního užívání je velmi obšírná a bohatá. Zahrnuje celou řadu různých „forem“ zvláštního užití. Jde o jiné užívání komunikace než obecné. To znamená, že jde o jiné užívání za nějakým konkrétním neveřejným účelem pozemní komunikace, kde je zpravidla vyloučeno užití pro ostatní a právo k tomuto „neveřejnému“ užití má „konkrétní fyzická či právnická“ osoba za konkrétních podmínek

¹⁸ Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, § 18.

¹⁹ Tamtéž, § 24 odst. 2 a 4.

²⁰ Tamtéž, § 25 odst. 1, 3 a 4.

ve vztahu k přesně vymezenému místu. Řízení o zvláštním užívání je zahajováno na návrh.

- Rozhodnutí o povolení pevné překážky²¹.

Zákon přesně v tomto ustanovení vymezuje, co může být umístěno na pozemních komunikacích. Ostatní předměty tvoří pevnou překážku, kterou lze na pozemní komunikaci umístit pouze na základě povolení silničního správního úřadu. Vydat takové rozhodnutí je možné po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra event. Policie ČR ve vztahu k charakteru komunikace. V případě, že není dán souhlas vlastníka komunikace, další dokazování se neprovádí a žádost se zamítne²². Pro vydání souhlasného povolení je třeba posoudit, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu, a že žadatel zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření.

- Rozhodnutí o povolení reklamy v silničním ochranném pásmu, o odnětí povolení a změně povolení²³.

Aby bylo možno umístit reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, je potřeba povolení ve formě rozhodnutí silničního správního orgánu. To musí být opět povoleno závazným stanoviskem Ministerstva vnitra či příslušného orgánu Policie ČR. Případný nesouhlas by měl být řádně odůvodněn s přihlédnutím ke konkrétnímu místu. Rovněž musí být doložen souhlas vlastníka nemovitosti či pozemku, který je účastníkem řízení a na jehož nemovitosti nebo pozemku by bylo předmětné reklamní zařízení umístěno. Toto řízení je opět návrhové, jde o řízení na základě žádosti. Případné povolení musí být vždy časově omezeno, a to na dobu nejdéle 5 let. V rozhodnutí musí být stanoveny podmínky pro zřízení a provozování takového reklamního zařízení. Reklamní zařízení jsou v poslední době rovněž „aktuálním a diskutovaným“ tématem, zejména v otázce „matení“ řidičů, tzn., že odvádějí pozornost od řízení vozidel ať je to na dálnicích či ve městech, kde jsou reklamy velmi časté. Silniční správní úřad se zde potýká se složitou otázkou, zda reklamu povolit či nikoliv, neboť pokud žadatel doloží veškeré potřebné podklady včetně souhlasů vlastníků pozemků i komunikací, má ve vztahu k základním zásadám správního řízení jen malou možnost, jak žádost zamítnout. I přes tuto skutečnost jsou na silniční správní úřady přenášeny zodpovědnosti za přemíru reklam.

²¹ Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, § 29.

²² Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řád, § 149 odst. 3.

²³ Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, § 31 odst. 4 a 5.

- Rozhodnutí o nařízení odstranění zdroje ohrožení²⁴.

Silniční správní úřady poskytují dálnicím, silnicím a místním komunikacím ochranu spočívající v tom, že zjišťují zdroje ohrožování a rušení provozu na nich. Může se jednat např. o sesuv půdy, padání kamenů, stromů, lavin apod. V případě, že silniční správní úřad zjistí takový zdroj ohrožení, nařídí provozovateli nebo vlastníku jeho odstranění. V daném případě se bude jednat o řízení z moci úřední a v případě, že vlastník nebo provozovatel nevyhoví rozhodnutí silničního správního úřadu a zdroj ohrožení neodstraní, připadá v úvahu sankční řízení za porušení povinnosti.

- Rozhodnutí o zřízení věcného břemene a o výši úhrady²⁵.

V tomto případě jde o omezení vlastnického práva vlastníka nemovitosti sousedící s průjezdním úsekem silnice nebo místní komunikace v zastavěném území obce. Vlastník je povinen strpět na své nemovitosti zřízení věcného břemene spočívajícího v umístění veřejného osvětlení, dopravních značek, světelných signálů a jiných dopravních zařízení. I v tomto případě platí, že věcné břemeno lze zřídit jen výjimečně v nezbytně nutných případech a vlastníkovi náleží za zatížení jeho nemovitosti věcným břemenem jednorázová náhrada. Věcné břemeno se zřizuje rozhodnutím silničního správního úřadu, ve kterém se určí výše náhrady.

- Rozhodnutí o dodatečném povolení zvláštního užívání komunikace v případě havárie inženýrské sítě²⁶.

V případě havárie vedení není zapotřebí povolení ke zvláštnímu užívání pro práce nezbytné k bezprostřednímu odstranění. Tohoto ustanovení bývá v praxi poměrně často zneužíváno. Předmětné místo musí vlastník alespoň označit a zabezpečit. Následně věc musí oznámit vlastníkovi komunikace. Současně musí požádat příslušný silniční správní úřad o dodatečné povolení, na jehož základě a podle jehož podmínek následně uvede žadatel komunikaci v místě havárie do původního stavu. Porušení této povinnosti je přestupkem fyzické osoby a správním deliktem právnické osoby, za kterou lze uložit pokutu až do výše 200 tisíc Kč.

- Rozhodnutí o povolení zřízení úrovnového přejezdu (křížení komunikace s dráhou)²⁷.

Toto rozhodnutí se vydává při realizaci nového křížení za předpokladu, že křížení silnice a místní komunikace s dráhou se zřizuje mimo úroveň kolejí. Silniční správní úřad může toto křížení povolit za předpokladu, že byl dán souhlas drážního správního

²⁴ Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, § 35 odst. 2.

²⁵ Tamtéž, § 35 odst. 3.

²⁶ Tamtéž, § 36 odst. 6.

²⁷ Tamtéž, § 37 odst. 1.

úřadu a příslušného orgánu policie. Předmětné ustanovení se nevztahuje na tramvajovou a trolejbusovou dráhu a na vlečku.

- Rozhodnutí o zrušení přejezdu²⁸.

Jde o rozhodnutí vydávané silničním správním úřadem na základě žádosti. Stejně jako v předchozím případě je toto rozhodnutí podmíněno závazným stanoviskem drážního správního úřadu.

- Rozhodnutí v případě střetu zájmů vzniklých při vedení jiné dráhy po silnici nebo místní komunikaci²⁹.

Toto povolení přichází v úvahu za výjimečné situace, kdy je to z technických důvodů nutné nebo žádá-li veřejný zájem a vedení musí být přiměřené místním poměrům tak, aby byly co nejméně dotčeny zájmy zúčastněných vlastníků i provozovatelů a aby nebyl vzájemně ohrožován jejich provoz. Toto ustanovení pamatuje na střety zájmů, které má rozhodovat silniční správní úřad po souhlasu drážního správního úřadu.

- Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty³⁰.

Pořádková pokuta je sankcí, která se zpravidla ukládá za neuposlechnutí písemného příkazu daného osobou pověřenou k výkonu státního dozoru, nikoli za porušení zákona. Pořádková pokuta se uplatňuje jako sankce při prosazování nesplněných povinností. Správní orgán má v tomto případě volnost správního uvážení³¹, zda pořádkovou pokutu uloží či nikoliv, čímž se tato sankce odlišuje od správních deliktů, u nichž platí, že se za ně ukládá pokuta. Jedná se o důležitý institut, který rozšiřuje škálu kompetencí silničních správních úřadů. V tomto řízení není třeba zdlouhavě zjišťovat a prokazovat právní stav neboť věc je zřejmá již z toho, že fyzická či právnická osoba nesplní písemnou výzvu. Proto se bez dalšího ukládá pořádková pokuta k zajištění sledovaného účelu.

²⁸ Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, § 37 odst. 2.

²⁹ Tamtéž, § 37 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb.

³⁰ Tamtéž, § 42 zákona č. 13/1997 Sb.

³¹ Správní uvážení, je oprávnění správního orgánu posoudit si samostatně určitou věc. V takovém případě není správní orgán vázán zákonem k jedinému možnému závěru. Zpravidla bývá v textu právního předpisu tato „pravomoc“ označena např. slovem „může“, nebo je správnímu orgánu nabídnuto několik možností k rozhodnutí. Ani v tomto případě ale správní orgán nemá možnost jakékoliv možnosti a nemůže tak při svém rozhodování postupovat zcela svévolně, neboť správní řád v § 2 odst. 4 výslovně stanoví, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

- Rozhodnutí o přestupku³².

Zákon o pozemních komunikacích samostatně upravuje přestupky jako sankci, které jsou vyjmenovány v ustanovení § 42a tohoto zákona. V tomto ustanovení je vedeno správní řízení proti fyzickým osobám. Jedná se zpravidla o řízení z moci úřední, které byly zjištěny ve většině případů na základě provedeného státního dozoru. V daném případě jde o standardní správní řízení.

- Rozhodnutí o správním deliktu³³.

Správní delikty se vztahují na právnické osoby a na podnikající fyzické osoby. Zásadní rozdíl mezi přestupkem a správním deliktem je ten, že správní orgán u správních deliktů nezkoumá formu zavinění, která musí být u přestupků prokázána a uvedena přímo ve výroku rozhodnutí³⁴.

2.2.1 Zvláštní užívání komunikace, nejčastější forma správního rozhodnutí

Zvláštní užívání je nejčastější agendou, kterou se silniční správní úřady zabývají. Jedná se o jeden ze stěžejních institutů práva pozemních komunikací. Pojem „zvláštní užívání“ má svoji historii již z předchozího silničního zákona. Tento pojem není zřejmě zcela výstižný a širokou veřejností zažitý. Je pojmem opačným od obecného užívání, které není rovněž zcela výstižné. Obecné užívání je veřejné užívání pozemních komunikací. Zvláštní užívání je takové, které je povoleno určité právnické či fyzické osobě a jde o „neveřejné užívání“ povolené správním orgánem k jinému účelu, než obecnému. Pojem zvláštního užívání bývá definován jako opak obecného užívání³⁵. Zvláštní užívání je upraveno v ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích. Formy zvláštního užívání jsou stanoveny v odst. 6. Zvláštní užívání se váže pouze k dálnicím, silnicím a místním komunikacím, neváže se k účelovým komunikacím. Proto pokud nebude uvedeno jinak, kde se bude hovořit ve vztahu ke zvláštnímu užívání o pozemních komunikacích, nebude se to týkat účelových komunikací, ale jen dálnic, silnic a místních komunikací.

Před tím, než budu rozebírat jednotlivé formy zvláštního užívání, je třeba popsat okolnosti, které jsou ve vztahu ke správnímu řízení pro všechny formy zvláštního užívání společné a vyplývají z daného ustanovení. Zpravidla všechny formy správního řízení ve vztahu ke zvláštnímu užívání jsou zahajovány na základě žádosti právnické

³² Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, § 42a.

³³ Tamtéž, § 42b.

³⁴ ČERVENÝ, Z. a ŠLAUF, V. Přestupkové právo, komentář. 2008, s. 151, § 77 .

³⁵ KOČÍ, R. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem. 2013, s. 152 – 156.

či fyzické osoby. Ke zvláštnímu užívání pozemních komunikací ve smyslu tohoto ustanovení je zapotřebí povolení příslušného silničního správního úřadu, který je vydává ve správním řízení formou rozhodnutí. Jestliže může zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, lze zvláštní užívání povolit jen se souhlasem Ministerstva vnitra, nebo příslušného orgánu Policie ČR. V tomto případě se jedná o povolení zvláštního užívání podmíněné závazným stanoviskem³⁶.

Řízení o zvláštním užívání je zahájeno podáním žádosti silničnímu správnímu úřadu v souladu s ustanovením § 44 správního řádu, který obecně stanoví, že: „Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.“

O zahájení správního řízení silniční správní úřad bez zbytečného odkladu v souladu s ustanovením § 47 odst. 1 správního řádu uvědomí všechny jemu známé účastníky řízení, v případě zvláštního užívání to musí být vždy alespoň vlastník pozemní komunikace, které se žádost o zvláštní užívání týká (pokud sám není žadatelem).

Pro povolení zvláštního užívání je nezbytný souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace. Pokud tento souhlas není součástí žádosti, silniční správní úřad musí současně s uvědoměním o zahájení řízení vyzvat vlastníka komunikace formou usnesení podle ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu k souhlasu či nesouhlasu se zvláštním užíváním a určí mu k tomuto úkonu přiměřenou lhůtu. Tento souhlas vlastníka již není závazným stanoviskem, neboť vlastník komunikace je účastníkem řízení, nikoliv dotčeným orgánem. Vlastník zpravidla váže svůj souhlas se zvláštním užíváním na splnění určitých podmínek, které silniční správní úřad zapracuje do výroku rozhodnutí o povolení zvláštního užívání komunikace. Musí jít o relevantní podmínky ve vztahu ke zvláštnímu užívání, zpravidla o podmínky technického rázu, aby bylo zajištěno, že nedojde k poškození pozemní komunikace resp., aby po ukončení zvláštního užívání bylo uvedeno vše do původního stavu tak, že po jejím ukončení bude opět zajištěno obecné užívání (může se například jednat o to, že v důsledku výkopových či jiných stavebních prací musí dojít k vyčištění komunikace apod.). Podmínky týkající se soukromoprávního ujednání není možno do rozhodnutí o povolení uvádět, neboť není možno zasahovat do občanskoprávních záležitostí a takové podmínky správní orgán, pokud na nich vlastník komunikace trvá, zamítne. Vlastník, resp. pověřený správce komunikace si vybírají zpravidla kauce již před rozhodnutím

³⁶ Závazné stanovisko je vydáváno v souladu s ustanovením § 149 zákona č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řádu.

o povolení zvláštního užívání komunikace, za účelem „záruky“, že odpovědná osoba za zvláštní užívání uvede komunikaci do původního stavu apod. Taková ujednání nejsou součástí správního rozhodování silničních správních úřadů a nepřísluší mu je žádným způsobem hodnotit. Nelze do rozhodnutí ani konstituovat podmínky, že dojde k uzavření jakékoliv smlouvy, odpovědnosti za vady či další záruky. Jsou to všechno záležitosti soukromoprávní a týkají se osoby, která zvláštní užívání vyžaduje z jakéhokoliv důvodu, a vlastníka pozemní komunikace, kteří se o všech těchto podmínkách musí dohodnout. Pokud by došlo k zakotvení takových podmínek do rozhodnutí, nastal by absurdní stav, kdy by vlastník komunikace vymáhal prostřednictvím těchto podmínek nějaké soukromoprávní záležitosti jako např. uzavření smlouvy s dalším subjektem a při jejich nesplnění by se jednalo o porušení podmínek, které by bylo správním deliktem, což by bylo v rozporu se všemi demokratickými zásadami.

Za okolností, kdy je správní orgán povinen obstarat do řízení o zvláštním užívání komunikace souhlas Ministerstva vnitra, resp. příslušného orgánu Policie ČR (v závislosti na kategorii komunikace) v případě, že zvláštní užívání může ovlivnit bezpečnost nebo plynulost provozu na pozemních komunikacích, je tento souhlas či nesouhlas tzv. závazným stanoviskem v souladu s ustanovením § 149 správního řádu. Pokud těmito orgány není dán souhlas, ale je dán výslovný nesouhlas, silniční správní orgán neprovádí další dokazování a žádost zamítne. Tento postup je zcela v souladu s ustanovením § 149 odst. 3 správního řádu. O odvolání rozhoduje správní orgán nadřízený správnímu orgánu příslušnému k vydání takového stanoviska podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu. Pokud by tedy rozhodnutí o zamítnutí zvláštního užívání bylo pravomocné a v pozdější době by byl dán souhlas příslušného orgánu, přicházel by v úvahu postup podle ustanovení § 101 písm. a) správního řádu, tj. nové řízení a nové rozhodnutí.

Silniční správní úřady mají často tendence přenášet povinnost opatřovat podklady pro zvláštní užívání na žadatele, zejména opatření souhlasu Ministerstva vnitra nebo příslušného orgánu Policie ČR a souhlasu vlastníka komunikace se zvláštním užíváním. Takový postup není v souladu s ustanovením § 50 odst. 2 správního řádu, kde je uvedeno, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. To by mělo přicházet v úvahu zcela výjimečně. Není-li stanoveno zvláštním zákonem jinak, jsou účastníci řízení povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí

poskytnout správnímu orgánu potřebnou součinnost. Praxe však často bývá bohužel taková, že žadatel ještě před podáním žádosti, resp. bezprostředně po podání potřebné souhlasy resp. další potřebné podklady zajišťuje sám proto, aby bylo jeho žádosti vyhověno co nejdříve, pokud možno obratem.

Pro zvláštní užívání dále obecně platí podle věty poslední ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích, že souhlas vlastníka komunikace se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu pro provádění stavebních prací, a umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení všeho druhu v silničním pozemku, na něm nebo na mostních objektech. To však neznamená, že by vlastník komunikace nebyl účastníkem řízení. Vlastník komunikace bude účastníkem řízení vždy, neboť vydaným rozhodnutím jsou dotčena jeho práva. Jen za těchto okolností po něm není vyžadován výslovný souhlas. Tímto by mělo být odstraněno, aby vlastník komunikace nemohl „blokovat“ povolení takového rozhodnutí.

Obecně platí v souladu s ustanovením § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle poslední věty, že vlastník komunikace může uplatnit námitky k návrhu na zvláštní užívání, o kterých rozhodne silniční správní úřad. Z této věty plyne, že silniční správní úřad rozhodne, tedy námitky musí potvrdit či zamítnout ve výroku rozhodnutí. Postavení účastníků jako takové je upraveno hlavou třetí správního řádu a průběh řízení je pak upraven hlavou šestou správního řádu. O námitkách silniční správní úřad bude vždy rozhodovat v souladu s výše uvedeným ustanovením zákona o pozemních komunikacích ve výroku rozhodnutí, kde je buď akceptuje, nebo zamítne a až v odůvodnění rozhodnutí se s tímto postupem vypořádá a řádně své rozhodnutí o námitkách zdůvodní. Tento postup je v rozporu se správním řádem, neboť podle správního řádu s námitkami účastníků správní orgán vypořádá³⁷ „jen v odůvodnění“ rozhodnutí. Zde je zákon o pozemních komunikacích speciální normou ve vztahu ke správnímu řádu, proto musí být akceptovány jeho podmínky a o námitkách se bude rozhodovat ve výroku, nikoliv se jen vypořádávat s nimi v odůvodnění.

Z odst. 2 § 25 zákona o pozemních komunikacích plyne to, co jsem již uvedla výše, že se jedná o řízení návrhové. Silniční správní úřad podle tohoto ustanovení vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání. Toto ustanovení dále stanoví, že povolení ke zvláštnímu užívání nezbavuje uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění pozemních

³⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K. a BOHADLO, D. Správní řád. 2013, s. 321, § 68 odst. 3.

komunikací. Právě na tomto místě nelze opomenout vyhlášku Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, kde je v ustanovení § 40 odst. 1 upraveno podání žádostí o zvláštní užívání komunikace. Prováděcí vyhláškou je stanoveno, že žádost o povolení zvláštního užívání předkládá silničnímu správnímu úřadu ten, v jehož zájmu nebo kvůli jehož činnosti má být zvláštní užívání povoleno. Jsou-li takovým důvodem stavební práce, předkládá žádost zhotovitel, pokud silniční správní úřad nestanoví jinak. Vyhláška jde nad rámec zákona, neboť zákon by měl stanovit, kdo má být žadatelem nebo by měl v této věci odkazovat na prováděcí předpis, tedy v tomto případě na vyhlášku.

Ustanovení § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích dále stanoví, že rozhodnutí musí být vždy časově omezeno, zvláštní užívání musí být povoleno vždy na určitou dobu. Zpravidla se běžná povolení vydávají na dobu 1 roku. Toto časové omezení je zakotveno zejména z důvodů veřejného zájmu, neboť se jedná o komunikace, které jsou určeny k obecnému užívání. Musí být tedy stanovena jasná pravidla zvláštního užívání a časové omezení je jedním ze „striktních“ pravidel. To může být ale problém u větších stavebních akcí a povolení pro uložení inženýrských sítí. S tímto se silniční správní úřady vypořádávají tak, že do rozhodnutí uvádí, že sítě se ukládají na dobu jejich životnosti. Je otázkou jak to zákonodárce myslel.

Závěrem tohoto ustanovení zákonodárce stanoví, že povolení ke zvláštnímu užívání nezbavuje uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění pozemních komunikací. Tato formulace je na tomto místě nadbytečná, neboť je věci domluvy vlastníka a žadatele ve vztahu k náhradám případné škody, resp. občanskoprávního řízení v tomto smyslu. Znečištění komunikací je pak samostatně správním deliktem pod možností udělení sankce.

Další odstavec tohoto ustanovení, tj. odst. 3 § 25 zákona o pozemních komunikacích dává možnost silničnímu správnímu úřadu rozhodnout o odnětí povolení ke zvláštnímu užívání za předpokladu, že právnická či fyzická osoba porušuje stanovené podmínky v rozhodnutí o povolení. Represivně-preventivní zajímavostí tohoto ustanovení je věta druhá, ve které je uvedeno, že takové osobě, které bylo odňato povolení, lze udělit další povolení ke zvláštnímu užívání na základě znovu podané žádosti nejdříve po uplynutí 3 let ode dne, kdy rozhodnutí o odnětí povolení ke zvláštnímu užívání nabylo právní moci. V tomto ustanovení vidím docela problém zejména u zvláštního užívání, které byť má své stanovené podmínky a je vykonáváno „právníkem osobou“, která má uzavřenou řádnou smlouvu s veřejnoprávní korporací

na provedení prací, které jsou ve veřejném zájmu (např. oprava vodovodního či kanalizačního řádu v komunikaci, která souvisí i s uzavírkou), že by v průběhu těchto prací mělo dojít k odnětí tohoto povolení. Porušení podmínek by spíše mělo být řešeno ve správním řízení jako správní delikt. Dost dobře si ale dovedu představit, že by bylo odňato povolení právnické či fyzické osobě, která má vydané povolení na zvláštní užívání komunikace za účelem vyhrazeného parkování pro konkrétní vozidlo a toto místo „vědomě přenechá“ k užívání po určitou dobu jiné osobě. V takovém případě by odnětí povolení bylo na místě. Problémem tohoto ustanovení však je, že pojednává obecně o odnětí a v případě „důslednosti a přehnané aktivity“ některého silničního správního úřadu, by mohly být způsobeny velké škody v případech, kdy by se jednalo o práce ve veřejném zájmu. V praxi se odnětí pravomocného správního rozhodnutí téměř nevyužívá. Takové odnětí má formu správního rozhodnutí a řízení by probíhalo standardním způsobem podle správního řádu. Podnětem k zahájení řízení by zřejmě bylo vlastní šetření v rámci státního dozoru, nebo by se jednalo o podnět jiné „třetí“ osoby. Řízení by podle správního řádu bylo oznámeno účastníkům řízení, jejich okruh by musel být v souladu se správním řádem stanoven a po dokazování by byla dána možnost účastníkům řízení seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí. Následně by bylo vydáno rozhodnutí o odnětí povolení.

Silniční správní úřad může rozhodnout o změně vydaného povolení³⁸. To je možné pouze na základě odůvodněné žádosti držitele již vydaného povolení ke zvláštnímu užívání. Rovněž toto ustanovení je problematické, neboť možnost měnit pravomocné správní rozhodnutí byť z jakkoliv objektivních příčin, není zcela právně nejsprávnější, neboť na takovou možnost pamatuje ustanovení § 101 písm. c) správního řádu, podle něhož lze provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí, jestliže nové rozhodnutí z vážných důvodů dodatečně stanoví nebo změní dobu platnosti nebo účinnosti rozhodnutí, resp. lhůtu ke splnění povinnosti. Zákon o pozemních komunikacích je však v tuto chvíli ke správnímu řádu speciální normou, proto má přednost před správním řádem. I toto řízení by však mělo mít běžný postup. Jak plyne z tohoto ustanovení, řízení bude zahájováno na návrh, okruh účastníků by měl být vymezen na základě předchozího řízení s tím, že by mohl být rozšířen a po oznámení zahájení řízení, dokazování a seznámení s podklady bude opět vydáno správní rozhodnutí. V praxi se této možnosti využívá především při nejrůznějších „bezpečnostních“ zábořech komunikací, kdy zejména na chodníky je umístěováno

³⁸ Rozhodnutí o změně vydaného povolení je upraveno v ustanovení § 25 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích.

lešení za účelem opravy fasády domů, které přiléhají ke komunikacím, menších výkopů v komunikacích, umístění kontejnerů na komunikacích apod.

Ustanovení § 25 v odst. 6 zákona o pozemních komunikacích zakotvuje výčet jednotlivých druhů zvláštního užívání, který je taxativní a není možno jej jakýmkoliv způsobem rozšiřovat. Pojednává co je zvláštním užíváním komunikace a co není v tomto ustanovení uvedeno, není možno považovat za zvláštní užívání. Zvláštním užíváním je:

➤ Přeprava zvláště těžkých předmětů, rozměrných předmětů a užívání vozidel, jejichž rozměry přesahují míru stanovenou zvláštními předpisy³⁹ a užívání vozidel, jejichž hmotnost přesahují míru stanovenou zvláštními předpisy. Jde o tzv. „nadměrné přepravy“. Jde tedy o čtyři možnosti zvláštního užívání. Toto užívání je předmětem zejména krajských silničních správních úřadů a Ministerstva dopravy, resp. větších měst. Řízení je povolováno na základě žádosti a má opět standardní průběh. K tomuto se ale váže ustanovení § 40 odst. 2 a 7 prováděcí vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů k zákonu o pozemních komunikacích. V těchto ustanoveních je uvedeno, co musí žádost obsahovat (zejména účel přepravy, návrh trasy s časovým harmonogramem, jaké konkrétní vozidlo bude k přepravě použito, hmotnost vozidla, náprav apod.). Vydané povolení pak podle této vyhlášky obsahuje trasy, způsob a dobu přepravy, může ale obsahovat i rychlost jízdy, zajištění doprovodu a další opatření. V případě stanovení policejního doprovodu k zabezpečení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, je osoba, na jejíž žádost bylo povolení vystaveno, povinna uhradit náklady s tímto spojené Policii ČR⁴⁰. Výši náhrad stanoví prováděcí předpis.

➤ Zvláštním užíváním dálnice, silnice a rychlostní místní komunikace je užití silničními motorovými vozidly, jejichž nejvyšší povolená rychlost je nižší, než je stanovená zákonem o provozu na pozemních komunikacích. To se týká především dálnic, kde je stanovena nejnižší povolená rychlost 80 km/h. Opět jde o řízení na základě žádosti, kde prováděcí vyhláškou je stanoveno, co má žádost obsahovat, zejména jak bude zajištěna ochrana vozovky před poškozením.

³⁹ Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 341/2002 Sb. ze dne 11. července 2002 o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

⁴⁰ Požadované oprávnění k zajištění policejního doprovodu, které uvede silniční správní úřad do podmínek zvláštního užívání a následná úhrada nákladů za policejní doprovod Policii ČR je zakotvena v § 25 odst. 14 zákona č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích.

Tímto ustanovením je stanoven okruh komunikací, na které se toto zvláštní užívání vztahuje.

➤ Dalším druhem zvláštního užívání je užití dálnice, silnice, místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro:

- Zřizování a provozování zařízení pro písemnou, obrazovou, světelnou nebo jiným způsobem prováděnou reklamu nebo propagaci (reklamní zařízení).

Reklamní zařízení jsou v současné době velmi diskutovaným a sledovaným tématem. Reklamní zařízení byl boom minulých let, kdy bylo povolováno jedno reklamní zařízení za druhým, a to po souhlasu Policie ČR i vlastníka komunikace. Dnes jsou tendence opačné, tyto tlaky sílí ze strany Policie ČR, která se opírá o bezpečnost a plynulost silničního provozu, a je spíše snahou reklamní zařízení nepovolovat a povolená zařízení neprodlužovat, resp. i rušit. To je však dost bolestnou záležitostí, neboť je spousta podnikatelských subjektů, kde jsou tato reklamní zařízení hlavním zdrojem příjmů. Správní řízení v těchto řízeních jsou složitá a žadatelé se nezdědka nechávají zastupovat svými právními zástupci.

- Umísťování, skládání a nakládání věcí nebo materiálů nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny (např. skládka stavebních materiálů, paliva, zařízení staveniště apod.)

V těchto případech se nejedná zpravidla o složitý proces. Musí jít o činnost, která nesouvisí s údržbou komunikací. Problémovým pojmem je v tomto případě slovo „neprodleně“. Primárním účelem tohoto zákona je ochrana pozemních komunikací. V případě, že bude na komunikaci složen stavební materiál, uhlí apod., není třeba povolení, jestliže dojde k neprodlenému odstranění. Podrobnosti však toto ustanovení neřeší. Někdy i „malým“ množstvím, které bude odstraněno během desítek minut či pár hodin, může dojít k poškození komunikace bez vědomí vlastníka. Tímto ustanovením zákonodárce měl na mysli, že by nemělo dojít k podstatnému omezení obecného užívání komunikace, a to jak časově, tak prostorově. V takovém případě by povolení nebylo třeba. V praxi se však potýkáme s tím, že sám žadatel, který je „závislý“ na dalších dodavatelských subjektech neví, od kdy a na jakou dobu bude povolení třeba a snaží se pak toto povolení vyřídit „do druhého“ dne, což z hlediska správního řádu ve vztahu k procesům, které vyžaduje a souhlasu Policie ČR z hlediska vyjádření se k bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, včetně souhlasu vlastníka komunikace, mnohdy není možné vyřídit. Pak dochází „k vědomému“ porušení zákona.

Opět se jedná o klasické řízení, které je zahajováno na základě žádosti a standardní průběh.

- Provádění stavebních prací

V tomto případě se dostáváme do běžných stavebních prací, které jsou prováděny na komunikacích, nebo ve vztahu k nim. Opět se jedná o řízení, které je zahajováno na základě žádosti a jedná se o standardní průběh správního řízení, který byl popisován výše. V praxi je vyžadováno vydání povolení ke zvláštnímu užívání „na poslední“ chvíli. Tyto práce opět zpravidla provádí právnické osoby až po uzavření smlouvy. Vzhledem k tomu, že v takových případech je zájem na tom, aby obecné užívání bylo omezeno co nejméně, nezřídka jsou již v těchto smlouvách stanoveny „šibeniční“ termíny realizace. V této souvislosti je třeba opět odkázat na prováděcí vyhlášku k zákonu o pozemních komunikacích, která stanoví, kdo má být žadatelem o vydání povolení ke zvláštnímu užívání komunikace. Smyslem této úpravy v prováděcí vyhlášce je, aby žadatelem o povolení byl skutečný zhotovitel stavebních prací z důvodu odpovědnosti za dodržování stanovených podmínek v povolení. Silniční správní úřad však může podle této vyhlášky stanovit i jinak, tedy že by žadatelem byl někdo jiný než zhotovitel. Podle mého mínění by však takové rozhodnutí silničního správního úřadu nebylo „smysluplné“ z hlediska případného represivního postihu za nedodržení podmínek. Bohužel v těchto případech jsou často porušovány podmínky vydaného povolení ke zvláštnímu užívání komunikace, a to jak ve vztahu k rozsahu (často je překročen plošný rozsah), tak i ve vztahu k době, pro kterou je povolení vydáno (ne zřídka se jedná o vědomé překročení stanovené doby pro zvláštní užívání). Tyto skutečnosti souvisí i s nemalými místními poplatky, které jsou vybírány ve vztahu k ploše i době zvláštního užívání, čímž jsou sledovány finanční úspory ve vztahu k těmto činnostem. Zmiňovaná prováděcí vyhláška však stanoví oproti běžným postupům, že pro vydání tohoto povolení není třeba souhlasu vlastníka komunikace, jestliže se jedná o veřejně prospěšnou stavbu. Ani „tato úleva“ podle mého mínění není nejšťastnější, neboť vlastník komunikace si zpravidla stanovuje podmínky za účelem ochrany pozemní komunikace, pro které pak silniční správní úřad při vydávání povolení nemá oporu a jen těžko lze na místě provádět řádný státní dozor.

- Zřizování vyhrazeného parkování

Jedno z nejčastějších druhů zvláštního užívání je zřízení vyhrazeného parkování. Opět se jedná o řízení na základě žádosti, které má opět klasický průběh v souladu se správním řádem. Součástí tohoto řízení je však navíc proces stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích. Tj. výkres návrhu vodorovného

a svislého dopravního značení k dané situaci. Musí být dán souhlas Policie ČR a souhlas vlastníka komunikace. Žadateli, kterému bylo vydáno povolení k vyhrazenému parkování ve vztahu ke konkrétnímu místu, vzniká právní nárok na parkování na tomto místě. Náležitosti žádosti jsou opět upraveny prováděcí vyhláškou. V praxi se zřizují vyhrazená parkování „pro 4 okruhy klientů“. Prvními žadateli jsou držitelé tzv. parkovacího průkazu označující vozidlo přepravující osobu těžce zdravotně postiženou (držitelé průkazu ZTP nebo ZTP/P). Takovým osobám se vyhradí parkovací místo s přesným určením vozidla s dodatkovou tabulkou, která obsahuje registrační značku vozidla. V těchto případech bývá zpravidla na daném území upuštěno od vybírání místního poplatku. Takováto parkovací místa jsou „historicky“ povolována a jsou nejběžnější, ale taky nejvíce zneužívaná. Velmi často jsou na tyto skutečnosti upozorňovány silniční správní úřady z řad ostatních občanů, i když státní dozor by měl být vykonáván silničním správním úřadem, vlastníkem komunikace, ale i Policí a to jak Policí ČR, tak i obecní policií. Právě v těchto případech je nejvíce využíváno řízení, kterým se mění původní rozhodnutí, a to ve vztahu k době platnosti, neboť tato místa jsou povolována na dobu jednoho roku. Dalším správním řízením v této souvislosti bývá změna rozhodnutí z důvodu změny registrační značky vozidla. I v těchto případech bývá zjištěna celá řada porušení vydaného povolení. Buď je místo zřízeno zcela bez povolení, nebo si žadatel po ukončení platnosti původního rozhodnutí nepodá včas nebo vůbec žádost o prodloužení, nebo si vymění registrační značku vozidla a rovněž nepožádá o změnu. Jsou i případy, kdy na tomto vyhrazeném místě umožní parkování další osobě. Tyto problémy jsou především ve velkých městech, kde jsou potíže s parkováním. Druhými žadateli jsou pak fyzické osoby, které si požádají o povolení ke zřízení vyhrazeného parkování z důvodu omezených podmínek v místě, kteří si však musí uhradit místní poplatky za užívání tohoto místa, které se v lukrativních lokalitách pohybují i v řádu desítek tisíc korun. I u těchto žadatelů se jedná o vydání správního rozhodnutí pro konkrétní místo s uvedením konkrétní registrační značky tak, aby nedošlo ke zpochybnění oprávnění, pro koho je místo povoleno. Třetí skupinou jsou právnické osoby, které si zpravidla žádají o vydání povolení k vyhrazení místa před svoji provozovnou za účelem snadného zaparkování pro klienty. Mnohdy si žádají i o vyhrazení místa pro konkrétní vozidla. I v těchto případech se jedná o případy, kdy se vybírají místní poplatky za užívání těchto míst, jejichž výše může být poměrně vysoká. Poslední skupinou „specifických“ žadatelů, jsou provozovatelé taxislužby, kteří si vyhrazeným parkováním „suplují“ stanoviště, a to na lukrativních místech.

Podle mého mínění tento stav by neměl být nikdy připuštěn, neboť se jedná o konkurenční boj, ve kterém je silniční správní úřad terčem nejčernějších stížností v rámci daného správního řízení.

Vyhrazené parkování je obecně velmi složitou záležitostí, zejména ve vztahu k základním zásadám správního řízení, zejména ve vztahu k zásadě legitimního očekávání, kdy zpětně několik roků bylo silničním správním úřadem vydáváno povolení. V současné době zejména velká města mají velký deficit parkovacích míst, který je nahrazován pro ty, kteří na to mají žádostmi o vyhrazená parkování. Této oblasti, a to zejména ve vztahu k osobám, kterým byl vydán parkovací průkaz z důvodu přiznání zdravotního omezení, se věnoval poměrně podrobně i úřad veřejného ochránce práv, kdy shledával některá rozhodnutí vydaná silničním správním úřadem, jako diskriminační, případně konstatoval, že byly porušeny základní zásady správního řízení zejména v oblasti zásady legitimního očekávání. V současné době je aktuální fenomén takzvaných parkovacích zón v oblastech, které jsou takto přetíženy, čímž je eliminován režim zvláštního užívání ve vztahu k vyhrazenému parkování.

- Zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejních a jiných podobných zařízení

Alespoň v tomto případě se jedná o jednoznačné ustanovení. Zvláštním užíváním je např. i umístění prodejního stánku na různých komunikačních plochách (chodníky, náměstí,...) při různých kulturních, společenských a jiných akcích či slavnostech. Jedná se ale i např. o prodej různých lesních a zahradních či jiných plodů na krajnicích komunikací apod. Opět jsou náležitosti žádosti upraveny prováděcí vyhláškou Ministerstva dopravy a spojů. Tak jako v předchozích případech se jedná o návrhové řízení, tedy řízení na základě žádosti a řízením v souladu se správním řádem. Tyto případy nebývají problematické, jsou řešeny s předstihem a zpravidla se jedná o krátkou dobu, řádově pár dní maximálně několik týdnů. I v těchto případech je ale zjišťováno porušení, které spočívá zpravidla v tom, že si dotýčný nevyřídí povolení žádné, nebo překročí rozsah povolení a to jak prostorově nebo časově.

- Audiovizuální tvorbu

Tento „zvláštní“ druh zvláštního užívání je pojmově ne zcela jednoznačný. V praxi je pak využíván zejména za účelem natáčení dokumentů a filmů, k veřejnému promítání audiovizuální tvorby na náměstích a pro různá divadelní představení. Správní řízení je i v tomto případě návrhové, má standardní průběh podle správního řádu a prováděcí vyhláškou jsou stanoveny náležitosti žádosti a vydaného povolení.

Tyto druhy zvláštního užívání se vztahují nejen k dálnicím, silnicím a místním komunikacím, ale i k silničním pomocným pozemkům⁴¹. Což je důležité na tomto místě zmínit. Z podstaty zákona o pozemních komunikacích lze pouze užívat formou zvláštního užívání jen komunikace. V tomto případě je tímto ustanovením dáno, že tyto taxativně vyjmenované druhy se vztahují i na silniční pomocný pozemek. Samotný pojem silničního pomocného pozemku je pak poměrně složitým pojmem i z hlediska jeho určení, neboť se jedná o pozemek, resp. pruh pozemku přilehlého po obou stranách k tělesu dálnice, silnice nebo místní komunikace mimo souvisle zastavěné území obce, který slouží k účelům ochrany a údržby dálnice, silnice nebo místní komunikace a tyto pozemky musí být ve vlastnictví vlastníka dálnice, silnice nebo místní komunikace. Všechny tyto druhy zvláštního užívání jsou řízením o žádosti.

➤ Jedním z nejdůležitějších druhů zvláštního užívání je umístění inženýrských sítí a jiných nadzemních nebo podzemních vedení všeho druhu v silničním pozemku na něm nebo na mostních objektech. Jedná se v daném případě pouze o „akt“, kterým dochází „k souhlasnému“ umístění sítí do silničního pozemku. Standardně jde o správní řízení na základě žádosti, jejíž náležitosti upravuje prováděcí vyhláška, včetně náležitostí, které mají být uvedeny v povolení. Každé zvláštní užívání má být povolováno na konkrétní místo s vymezeným časovým úsekem včetně dalších podmínek pro zvláštní užívání. Vzhledem k tomu, že v dané věci jde o povolení k umístění sítí, kdy po faktickém umístění nebude docházet k omezení obvyklého užívání komunikace, silniční správní orgány se s tímto problémem vypořádávají tak, že uložení sítí do silničního pozemku povolují na dobu její životnosti. To je však diskutabilní otázkou, co je myšleno životností sítě. To by mohlo znamenat, že i při její rekonstrukci by mělo být toto povolení „obnoveno“ novým řízením pro umístění sítě na další dobu její životnosti.

➤ Pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí, jestliže by jimi mohla být ohrožena bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. Domnívám se, že pokud takové akce probíhají na pozemních komunikacích, je vždy ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu. Nicméně v takových případech je třeba vyjádření či souhlasu Policie ČR, resp. Ministerstva vnitra (podle kategorie pozemní komunikace). V případě nesouhlasu nelze takové zvláštní užívání povolit. Obávám se, že tohoto ustanovení a oprávnění by v budoucnu Policií ČR, resp. Ministerstvem vnitra, mohlo být „zneužíváno“, neboť zejména ve velkých městech

⁴¹ Definice silničního pomocného pozemku je uvedena v § 11 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích.

je téměř vždy možno opřít svůj nesouhlas o to, že může dojít k ohrožení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Mohly by tak být zmařeny mnohé sportovní, kulturní, náboženské, zábavní či jiné akce, resp. i předvolební akce, které mají v některých městech mnohaletou tradici, jsou pořádány samotnou obcí v jejím zájmu, nebo jsou iniciovány a podporovány ze strany obce. V posledních měsících Policie ČR „zmařila“ z těchto důvodů např. některé méně významné běžecké i cyklistické závody. Je jen otázkou, kdy svůj nesouhlas rozšíří i na další akce.

➤ Výjimečné užití silnice nebo místní komunikace pásovými vozidly Armády České republiky nebo historickými vozidly, jejichž kola nejsou opatřena pneumatikami nebo gumovými obručemi. Opět se jedná o návrhové správní řízení, kdy náležitosti žádosti a povolení jsou upraveny prováděcí vyhláškou.

➤ Výjimkou uvedenou v zákonu o pozemních komunikacích, kdy není třeba povolení⁴² silničního správního úřadu ke zvláštnímu užívání komunikace, je doba branné pohotovosti státu a vztahuje se pro vozidla Armády České republiky.

➤ Posledním druhem zvláštního užívání je výjimečné užití místní komunikace a silnice samojízdnými pracovními stroji a přípojnými vozidly traktorů, které nemají schválenou technickou způsobilost. Jak vyplývá z tohoto ustanovení, povolení lze vydat výjimečně, kdy se jedná o vozidla, která nejsou opatřena registrační značkou, nemají tedy schválenou technickou způsobilost, nemohou být ani registrována a pojištěna. Opět by se mělo jednat o návrhové standardní správní řízení. Náležitosti žádosti i povolení jsou i v tomto případě upraveny prováděcí vyhláškou. Minimálním požadavkem zde musí být garance bezpečného užití takového vozidla na pozemní komunikaci. Podle judikatury zákona o pozemních komunikacích⁴³ by mělo mít vozidlo technický list, na jehož základě bude možno osvědčit, že je konstrukčně a funkčně bez zásadních vad. Prakticky by tak mohlo být toto povolení využito pro různé lesní a zemědělské či stavební stroje. V praxi však takových povolení bude jen velmi málo.

Další část ustanovení zvláštního užívání v odst. 7 pojednává o reklamních zařízeních v procesním a technickém smyslu. V tomto ustanovení jsou uvedeny skutečnosti, kterým musí silniční správní úřad při vedení správního řízení přihlédnout. Tímto ustanovením je stanoveno, že silniční správní úřad může povolit reklamní zařízení na dobu maximálně 5 roků.

⁴² Výjimka, kdy není třeba povolení zvláštního užívání je uvedena v § 25 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích.

⁴³ KOČÍ, R. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem. 2013, s. 166 -167.

Pro povolení reklamního zařízení musí být splněny 4 základní podmínky⁴⁴.

✓ První podmínkou musí být zajištěno, že reklamní zařízení nebude možné zaměnit s dopravními značkami a dopravními zařízeními.

✓ Druhá podmínka zajišťuje, že reklamní zařízení nebude oslňovat uživatele pozemní komunikace, resp. jinak rušit provoz na komunikaci.

✓ Třetí ochrannou podmínkou je umístění svodidla nebo jiného zabezpečení proti případnému střetu vozidel s konstrukcí reklamního zařízení⁴⁵.

✓ Poslední podmínkou jsou stanoveny vzdálenosti reklamního zařízení od provozovny, ke které se vztahují.

Všechny podmínky musí být během správního řízení před povolením zohledněny a splnění těchto podmínek musí vyžadováno uvedením do rozhodnutí o povolení. Podmínky musí trvat po celou dobu povoleného umístění reklamního zařízení. Povinností vlastníka reklamního zařízení je, oznámit silničnímu správnímu úřadu ve lhůtě do 30 dnů, že došlo k zániku některé z podmínek. Na základě tohoto oznámení silniční správní úřad zahájí řízení, kterým povolení „odejme“⁴⁶. Je jen velmi málo pravděpodobné, že sám vlastník upozorní na nedodržení podmínek pro umístění reklamního zařízení. Vzhledem k značnému počtu umístěných reklamních zařízení, se všechny podmínky u všech reklamních zařízení kontrolují jen velmi špatně.

Samotné ustanovení o zvláštním užívání obsahuje i tzv. ochranu před umístěnými věcmi bez povolení na pozemních komunikacích⁴⁷. To se však netýká reklamních zařízení. Silniční správní úřad vyzve vlastníka takto umístěných věcí k neprodlenému odstranění a poučí ho, že pokud tak neučiní, zajistí silniční správní úřad odstranění a likvidaci věcí na náklady vlastníka věcí. S tím je samozřejmě spojena odpovědnost za správní delikt či přestupek. Samotná výzva k odstranění nepovolených umístěných věcí však není správním rozhodnutím.

Jestliže silniční správní úřad nemůže zjistit vlastníka takové věci, zveřejní výzvu k odstranění a po marném uplynutí 10 dnů ode dne zveřejnění zajistí odstranění a likvidaci uvedených věcí na náklady vlastníka komunikace. Zjistí-li vlastník

⁴⁴ Podmínky pro povolení reklamního zařízení jsou zakotveny v § 25 odst. 7 písm. a) – d) zákona č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích.

⁴⁵ Tuto podmínku stanovila novela (zákon č. 97/2009 ze dne 26. března 2009, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb.), která zpřísnila podmínky pro umístění reklamních zařízení na pozemních komunikacích.

⁴⁶ Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích, věta poslední § 25 odst. 7 zákona stanoví povinnost odejmout povolení při zániku některé z podmínek.

⁴⁷ Možnost vyzvat vlastníka věcí neoprávněně umístěných na pozemních komunikacích upravuje § 25 odst. 8, tamtéž.

komunikace dodatečně vlastníka věcí, které byly odstraněny, může uplatnit nárok na úhradu nákladů vzniklých odstraněním a likvidací věcí.

Odstranění reklamního zařízení je řešeno v samostatném odst. 10 § 25 zákona o pozemních komunikacích, které stanoví silničnímu správnímu úřadu, že je povinen do 7 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o reklamním zařízení, které je umístěno bez povolení zvláštního užívání, vyzvat vlastníka takového reklamního zařízení k jeho odstranění. Vlastník má opět povinnost neprodleně toto zařízení odstranit, a je stanoveno, že tak musí učinit nejdéle do 5 pracovních dnů od doručení výzvy silničního správního úřadu. Jak již bylo řešeno, výzva není správním rozhodnutím. Jestliže vlastník reklamního zařízení na základě výzvy reklamní zařízení neodstraní, má silniční správní úřad za povinnost do 15 pracovních dnů takové zařízení zakrýt a následně zajistit odstranění a likvidaci takového zařízení na náklady jeho vlastníka.

Nemůže-li zjistit silniční správní úřad vlastníka takového reklamního zařízení, opět se jako v případě jiných věcí než reklamního zařízení, zveřejní výzva a ve stanovených lhůtách se reklamní zařízení překryje a následně odstraní.

Ve vztahu ke zvláštnímu užívání bylo odkazováno na prováděcí předpis, kterým je Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Ustanovením § 25 odst. 13 zákona o pozemních komunikacích je stanoveno použití tohoto prováděcího předpisu ve vztahu k náležitostem žádosti o povolení ke zvláštnímu užívání dálnice, silnice a místní komunikace, včetně náležitostí rozhodnutí. Tyto náležitosti jsou uvedeny v § 40 prováděcího předpisu. Podle mého názoru by tyto skutečnosti měly být uvedeny přímo v zákoně, i když na ně zákon odkazuje.

3 Státní dozor, pořádková pokuta, přestupky a správní delikty

Zákon o pozemních komunikacích obsahuje mimo jiné i preventivní a represivní nástroje. Jednak dává možnost výkonu státního dozoru, který je upraven v ustanovení § 40 zákona o pozemních komunikacích. Toto ustanovení stanovuje příslušnost jednotlivých úřadů včetně případného dalšího postupu při zjištění nedostatků. Tuto činnost samozřejmě „supluje“ obě složky policie, tj. jak Policie ČR, tak i obecní policie, pokud jsou v jednotlivých „regionech“ zřízeny.

Dalším opatřením je v zákoně o pozemních komunikacích dána možnost uložit pořádkovou pokutu. Pořádková pokuta je upravena ustanovením § 42 zákona o pozemních komunikacích. Pořádková pokuta může být jednorázově uložena až do výše 100.000,- Kč.

Samostatně pak zákon o pozemních komunikacích upravuje správní delikty, které dělí na přestupky, ty jsou uvedeny v ustanovení § 42a. Přestupky jsou řešeny ve vztahu k fyzickým osobám. V ustanovení § 42b jsou pak upraveny správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob.

Samotná skutečnost, že jsou tyto „nástroje“ uvedeny v zákoně o pozemních komunikacích, je již preventivním opatřením. Uplatnění těchto nástrojů v praxi je pak již represivním opatřením. Sankce jak za jednotlivé přestupky vůči fyzickým osobám, tak za správní delikty ve vztahu k právnickým osobám, jsou nemalé a mohou být uloženy jak u fyzické, tak u právnické osoby až do výše 500.000,- Kč. U fyzické osoby je to poměrně tvrdé oprávnění, u právnických osob, které zhotovují dražší stavby dosahující hodnoty několik set miliónů, se jedná o směšnou sankci.

Osoba pověřená výkonem státního dozoru i osoba, která řeší správní delikty je zpravidla totožná s osobou silničního správního úřadu.

3.1 Výkon státního dozoru

Výkon státního dozoru jsou oprávněny vykonávat silniční správní úřady v rozsahu své působnosti. Obec vykonává státní dozor nad místními a veřejně přístupnými účelovými komunikacemi. Obecní úřady obce s rozšířenou působností vykonávají státní dozor nad silnicemi II., III. třídy, krajský úřad vykonává státní dozor nad silnicemi I. třídy a Ministerstvo dopravy vykonává státní dozor nad rychlostními silnicemi, dálnicemi a dále vykonává vrchní státní dozor. Vrchní státní dozor znamená, výkon dozoru prováděný nad příslušnými silničními správními úřady. Jinak je státní

dozor vykonáván jednotlivými „správními úřady“ vždy jen v rámci jejich působnosti. Tento státní dozor je upraven ustanovením § 41 zákona o pozemních komunikacích.

Předmět státního dozoru nad pozemními komunikacemi spočívá v tom, že osoba pověřená touto činností, kontroluje, zda vlastníci, resp. správci komunikací a uživatelé plní povinnosti stanovené tímto zákonem. To bezprostředně souvisí i s předchozím výčtem vydávání povolení ke zvláštnímu užívání, kdy silniční správní úřady jsou oprávněny v rámci tohoto výkonu státního dozoru kontrolovat dodržované podmínky vztahující se k vydaným povolením, resp. ve vztahu k povoleným či nepovoleným reklamním zařízením a dalším věcem a zařízením umístěných na komunikacích. Pokud osoba pověřená výkonem státního dozoru při své činnosti zjistí porušení povinností stanovených nejen v různých povoleních, ale i dalších povinností stanovených zákonem, písemně uloží způsob a lhůtu pro jejich odstranění. Tak mohou být zjišťovány a odstraňovány např. závady ve sjízdnosti komunikací spočívající ve zjištění existence hlubokých výtluků, apod. Současně uloží povinnost, aby uvedené místo bylo zajištěno umístěním příslušné dopravní značky. Nesplnění výzvy a neodstranění závady či nezajištění označení takového „nebezpečného“ místa pak může být postiženo pořádkovou pokutou podle zákona o pozemních komunikacích.

Pověřená osoba je povinna se při výkonu státního dozoru prokazovat průkazem státního dozoru⁴⁸. Tato povinnost vyplývá přímo z ustanovení § 41 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích. Ačkoli vzor průkazu je stanoven, písemný vzor ke zjištění nedostatků, resp. jiný záznam o provedení státního dozoru, stanoven není. Musí tedy obsahovat všechny podstatné okolnosti, které jsou důležité pro zahájení případného správního řízení o přestupku či správním deliktu. Tzn., že analogicky by takový zápis měl obsahovat skutečnosti uvedené v § 37 správního řádu, toto ustanovení upravuje náležitosti a podmínky podání. Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu a posuzuje se podle svého skutečného obsahu bez ohledu na to, jak je označeno. Jednou z nejpodstatnějších věcí podání je identifikace toho, kdo podání činí, které věci se týká a co se navrhuje. V tomto ustanovení o podání jsou dále popisovány, resp. stanoveny další potřebné okolnosti.

Ustanovení o výkonu státního dozoru je doplněno zvláštním předpisem, kterým je zákon č. 552/1991 Sb. o státní kontrole. Jde o nový zákon, poměrně dlouho očekávaný, který je v platnosti jen velmi krátkou dobu. Proto v současné době

⁴⁸ Vzor průkazu pro provádění státního dozoru je uveden v příloze č. 9 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb. ze dne 23. dubna 1997, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

nelze hodnotit jeho úspěšnost v praxi, která se ukáže časem, zda se tento „nový“ zákon povedl. Nicméně přinesl v sobě poměrně hodně podstatných změn.

3.2 Rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty - § 42

Pořádková pokuta je v zákoně o pozemních komunikacích jako nástroj za nesplnění povinností v případě, že byly zjištěny nedostatky při výkonu státního dozoru, nebo nebyl-li splněn příkaz daný silničním správním úřadem. Pořádková pokuta je sankcí za nesplnění povinností, nikoli za správní delikt⁴⁹. Ukládá se v tomto případě spíše za nesplnění písemného příkazu osobou pověřenou k výkonu státního dozoru, nikoli za správní delikty. Správní orgán, který ukládá pořádkovou pokutu má volnost správního uvážení, v jaké výši pokutu uloží, resp. zda ji vůbec uloží. V tomto se liší správní delikty od pořádkové pokuty.

Pořádková pokuta je důležitým institutem v oblasti pozemních komunikací. Tento institut pořádkové pokuty rozšiřuje kompetence silničních správních úřadů. V tomto řízení o uložení pořádkové pokuty není třeba zdlouhavě zjišťovat a prokazovat protiprávní stav na rozdíl od správních deliktů. U pořádkové pokuty je porušení zjevné a nezvratné, fyzická či právnická osoba nesplnila povinnost vyplývající z písemné výzvy a na základě této skutečnosti se uloží pořádková pokuta.

Zajímavostí u pořádkové pokuty je skutečnost, že ve srovnání s řízením o správních deliktech, které jsou oprávněny v první instanci vést obecné silniční správní úřady, v řízení o uložení pořádkové pokuty je vedou v první instanci i krajské silniční správní úřady či Ministerstvo dopravy.

Smyslem pořádkové pokuty by měla být hrozba jejího uložení, která by měla motivovat ke splnění daného příkazu státním dozorem. Další zajímavostí tohoto ustanovení je, že pořádkovou pokutu lze uložit až do výše 100.000,- Kč, ukládá ji podle tohoto ustanovení silniční správní úřad (nikoli osoba pověřená výkonem státního dozoru) a v případě, že silniční správní úřad považuje skutková zjištění za dostatečná, lze ji uložit formou písemného příkazu podle ustanovení § 150 správního řádu, kdy vydání takového příkazu může být prvním úkonem ve věci. Pořádkovou pokutu lze uložit za stejné jednání i opakovaně, za předpokladu, že povinnost nebyla opakovaně splněna, tedy ani v tzv. „náhradním“ termínu. Úhm těchto pokut nesmí překročit 300.000,- Kč. To je dle mého mínění prolomení zásady „ne bis in idem“, jde o právní princip, který znamená zásadu „ne dvakrát o tomtéž“, tj. že nelze

⁴⁹ KOČÍ, R. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem. 2013, s. 245 – 248, označuje pořádkovou pokutu jako sankci za správní delikt.

rozhodovat dvakrát o téže věci. Zajímavostí je horní hranice všech pokut stanovená na částku 300.000,- Kč, kdy pro některé fyzické či právnické osoby může být tato částka likvidační a pro jiné zcela zanedbatelná.

Objektivní lhůta k zahájení řízení o pořádkové pokutě je stanovena na dobu do 1 roku ode dne nesplnění dané povinnosti, za kterou lze uložit pořádkovou pokutu. Jde o tzv. prekluzivní lhůtu.

Není v dané věci vyloučeno, že může být uložena pořádková pokuta a ještě může být fyzická či právnická osoba sankcionována na základě „sankčního“ řízení o správním deliktu (k tomu může dojít např. za nepovolené zvláštní užívání třeba umístěním reklamního zařízení na komunikaci, tj. věc bude řešena jako správní delikt a současně bude na základě státního dozoru uložena výzva k odstranění tohoto zařízení, výzva nebude splněna, a proto bude uložena pořádková pokuta).

V praxi se zpravidla bude shodovat osoba státního dozoru s osobou silničního správního úřadu. Takže úřední osoba v postavení silničního správního úřadu vydá rozhodnutí na povolení zvláštního užívání komunikace, poté v postavení státního dozoru zjistí nějaké porušení (správní delikt), vydá písemnou výzvu k nápravě, která nemusí být splněna a souběžně tak může vést ve svém postavení jak řízení o uložení pořádkové pokuty, tak sankční řízení o správním deliktu.

3.3 Rozhodnutí o přestupku - § 42a

Přestupkový zákon⁵⁰ je jen procesní normou, neboť zákon o pozemních komunikacích jako speciální zákon, obsahuje skutkové podstaty přestupků a správních deliktů. Tento výčet byl ujednocen novelou zákona v roce 2006, kdy předchozí znění bylo kritizováno jako neobjektivní a nespravedlivé zejména pro právnické osoby. Ani tato novelizace není zcela spravedlivá, neboť i nadále zvýhodňuje fyzické osoby před právnickými, neboť správní orgán musí fyzickým osobám prokazovat zavinění, což u správních deliktů ve vztahu k podnikajícím fyzickým a právnickým osobám nemusí. Již zmiňovanou novelizací byly razantním způsobem zvýšeny sankce, které mohou být zejména pro některé fyzické osoby likvidační. Touto změnou chtěl zřejmě zákonodárce motivovat, aby k protiprávnímu jednání na tomto úseku nedocházelo.

Ustanovení o přestupcích se tedy vztahují k jednání fyzických osob a zákon uvádí podrobný výčet jednotlivých skutkových podstat přestupků na úseku pozemních

⁵⁰ ČERVENÝ, Z. a ŠLAUF, V. Přestupkové právo, komentář. 2008.

komunikací. Správní řízení v prvním stupni vedou ve věcech silnic a dálnic obecní úřady s rozšířenou působností. Ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikací vedou obce. I v tomto ustanovení je výjimka, kterou je vysokorychlostní vážení⁵¹, je-li spáchán přestupek na místní komunikaci, projednává jej v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností. Zajímavostí je, že ačkoli je tato možnost upravena zákonem, doposud není vysokorychlostní vážení realizováno. Odvolacím orgánem je pak krajský úřad. Výčet přestupků nebudu rozebírat, neboť to by vydalo na samostatnou práci.

Za přestupky lze fyzickým osobám uložit pokuty v rozpětí do 100.000,- Kč, do 200.000,- Kč, do 300.000,- Kč a do 500.000,- Kč v návaznosti na to, o jaký přestupek se jedná. Některé přestupky lze projednat v blokovém řízení a některé v příkazním.

Řízení se vede podle přestupkového zákona, pokud některou skutečnost neupravuje, použije se obecný procesní předpis, kterým je správní řád. Přestupek je nutné projednat do 1 roku ode dne, kdy byl spáchán, tzn. pravomocně o něm rozhodnout, což je v některých složitých případech nemožné.

Kromě toho, že v posledním odst., tj. v odst. 7 tohoto ustanovení je uvedena maximální výše pokut, které lze za jednotlivé přestupky uložit, je zajímavostí, citují: „Za přestupek lze uložit pokutu...“. Tato formulace je velmi „nešťastná“. Správnímu orgánu dává možnost, zda pokutu uloží, či nikoliv. V oblasti správního trestání je to velmi nezvyklá formulace, kdy z hlediska teorie správního trestání se vychází z povinnosti vždy uložit sankci, resp. pokutu.

U přestupků je podle přestupkového zákona pro zánik odpovědnosti stanovena pouze objektivní lhůta, která činí 1 rok od jeho spáchání. V případě přestupků se lhůta neváže na zahájení řízení, ale přestupek po uplynutí uvedené lhůty nelze projednat. V takovém případě, pokud bylo řízení zahájeno, po zániku jednoleté odpovědnosti se řízení zastaví podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. f) přestupkového zákona.

3.4 Rozhodnutí o správním deliktu - § 42b

Jak vyplynulo již z předchozích informací, správní delikty se vztahují na právnické a podnikající fyzické osoby. Základní rozdíl oproti přestupkům je ten, že správní orgán u nich nezkontroluje formu zavinění, tj. vinu. U přestupků musí být vina

⁵¹ Přestupek řidiče na úseku vysokorychlostního vážení je uveden v § 42a odst. 4 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích.

prokázána a uvedena ve výroku rozhodnutí⁵². Na procesní řízení se u těchto správních deliktů nevztahuje přestupkový zákon, ale jen správní řád. I u tohoto správního deliktu právnických a podnikajících fyzických osob lze uložit pokutu formou písemného příkazu podle ustanovení § 150 správního řádu. To je možné jen za situace, má-li správní orgán skutkové zjištění dostatečné bez jakýchkoliv pochybností. Vydání příkazu může být opět prvním procesním úkonem v řízení.

Toto ustanovení o správních deliktech právnických a podnikajících fyzických osob obsahuje prakticky stejný výčet skutkových podstat jako je tomu v případě přestupků fyzických osob (nepodnikajících). I toto ustanovení upravuje příslušnost k vedení správnímu řízení ve vztahu ke správním deliktům. Pokuty za správní delikt nelze uložit v blokovém řízení, v příkazním řízení lze uložit pokutu za vyjmenované delikty do výše 50.000,- Kč. Společně s pokutou se ukládají náklady řízení⁵³, zpravidla v paušální částce 1.000,- Kč.

K přestupkům fyzických osob a správním deliktům právnických osob zákon o pozemních komunikacích upravuje v ustanovení § 43 zajímavá společná ustanovení. Hned v prvním odstavci zákon upravuje, že právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Možná, že zákonodárce měl na mysli možnost spravedlivě se obhájit, pro správní orgán však během správního řízení nebude vůbec jednoduché učinit si o této skutečnosti objektivní správní úvahu. To může být pak i docela složité pro odvolací orgán, který by v dané věci rozhodoval, kdyby se právnická či podnikající fyzická osoba takovými argumenty bránila a prvostupňový správní orgán by přesto na základě svého uvážení uložil pokutu, neboť jen subjektivní tvrzení není pro vyvinění se ze spáchání správního deliktu postačující.

V dalším odstavci tohoto ustanovení je v podstatě stanovena povinnost správnímu orgánu, který řízení o správním deliktu vede, že musí přihlédnout při určení výměry pokuty k závažnosti, zejména ke způsobu spáchání, následkům a okolnostem, za nichž byl čin spáchán. Správní úvaha k těmto kritériím bude vždy součástí odůvodnění správního rozhodnutí. Při stanovení výše pokuty za přestupek se postupuje podle § 12 odst. 1 přestupkového zákona.

Odpovědnost za správní delikt zaniká do 2 roků ode dne, kdy se správní orgán o správním deliktu dozvěděl, tj. tzv. subjektivní odpovědnost, nejpozději však do 4 roků ode dne, kdy byl delikt spáchán, tj. tzv. objektivní odpovědnost. Lhůty jsou důležité

⁵² ČERVENÝ, Z. a ŠLAUF, V. Přestupkové právo, komentář. 2008, s. 153, § 77.

⁵³ Náklady za správní delikty se ukládají v souladu s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řád.

pro zahájení řízení. Pokud již pominula objektivní či subjektivní lhůta, řízení nelze zahájit, resp., v něm pokračovat.

4 Možnosti nápravy nesprávných rozhodnutí

Pro komplexnost této problematiky je třeba pamatovat i na možnost nápravy nesprávných rozhodnutí, resp. vad v řízení. Vzhledem k tomu, že silničním správním úřadem je vydáváno nemalé množství správních rozhodnutí, je třeba i v této souvislosti zajistit nápravu vad a nesprávných rozhodnutí. I v těchto rozhodnutích vznikají chyby, ať se již jedná o vydávaná rozhodnutí, jejichž výčet tu byl uveden, nebo se jedná o pořádkové pokuty či pokuty ukládané v řízení o přestupku či správním deliktu. Všechny tyto možnosti jsou zakotveny ve správním řádu.

Pro tyto možnosti jsou k dispozici řádné opravné prostředky, součástí kterých je i řízení v rámci autoremedury, mimořádné opravné prostředky, především přezkumné řízení a obnova řízení, ale zde tak i jako v dalších řízeních je možné soudní řízení.

Všechna řízení jsou vedena „úředníky“, kteří přece jen mohou chybovat i jiným způsobem, který je možno napravit jiným způsobem než opravnými prostředky. Pro tyto účely je ve správním řádu uvedena tzv. nicotnost, tj. případ, kdy v dané věci rozhodl jiný správní orgán, než ten, který má rozhodovat, ale i opatření proti nečinnosti, apod. Správním řádem je rovněž dána za určitých okolností možnost nového řízení. Pro ostatní případy, zejména proti nevhodnému chování správního orgánu, je dána možnost stížnosti.

4.1 Řádné a mimořádné opravné prostředky, soudní řízení

Základním opravným prostředkem proti vydávaným rozhodnutím je odvolání, které je upraveno v hlavě VIII. správního řádu. Odvolání je klasickým opravným prostředkem, který je možno uplatnit u všech popisovaných rozhodnutí. Odvoláním lze napadnout výrok, nebo jen jeho část. Poučení o odvolání je nezbytnou součástí vydaných prvostupňových rozhodnutí. Účastník řízení se může odvolat proti jakémukoliv prvoinstančnímu rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení včetně usnesení, pokud zákon nestanoví jinak.

Důležitou skutečností u odvolání je, že k novým skutečnostem a návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal ve lhůtě do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

Důležitým ustanovením pro správní orgán, který vydal rozhodnutí a do kterého bylo podáno odvolání, je ustanovení § 86, podle kterého správní orgán zašle stejnopis odvolání všem účastníkům řízení, kteří se mohli odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě vyjádřili. Tato lhůta nesmí být kratší než 5 dnů. Správní orgán musí vzít v úvahu i okolnosti podání odvolání, neboť odvolání může být podáno opožděně, nebo může být odvolání nepřipustné.

V této fázi může správní orgán využít tzv. auteremedury, tzn., že může rozhodnutí, které vydal změnit nebo zrušit, pokud by tím plně vyhověl odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků řízení. A v tomto případě může své rozhodnutí změnit či zrušit, ale s tím musí všichni účastníci vyslovit souhlas. Proto takovému rozhodnutí je opět možné klasické odvolání.

Odvolací orgán přezkoumává zákonnost, tj. soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu. Správnost přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. Může však přezkoumávat jen to co bylo předmětem řízení v prvním stupni.

Řádným opravným prostředkem je i námitka v řízení o exekuci, to však není předmětem této práce v souvislosti s vydávanými rozhodnutími silničního správního úřadu.

Další možností jsou mimořádné opravné prostředky. Tím je především přezkumné řízení, které je upraveno v IX. hlavě správního řádu. Přezkumné řízení se vztahuje k pravomocným rozhodnutím. Přezkoumávat lze i usnesení a předběžně vykonatelná rozhodnutí. Předmětem přezkoumávání je pouze zákonnost, resp. důvodná pochybnost o tom, že řízení je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení se zahajuje z moci úřední usnesením nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu k zahájení řízení, tj. subjektivní lhůta, nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí, tj. objektivní lhůta. Samotné rozhodnutí v přezkumném řízení lze ale vydat nejpozději do 15 měsíců ode dne právní moci přezkoumávaného rozhodnutí. V přezkumném řízení, je správní orgán povinen chránit práva nabytá v dobré víře. Účinky takového rozhodnutí mohou nastat zpětně již od právní moci nebo předběžné vykonatelnosti rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Od kdy účinky nastávají, musí správní orgán určit přímo v rozhodnutí.

Dalším mimořádným opravným prostředkem je obnova řízení. Ta už se může týkat i prvoinstančního správního orgánu, který původní řízení vedl. Obnova řízení je primárně zaměřena na nápravu skutkových nesprávností a je kombinací mimořádného opravného a dozorčího prostředku. To je podle okolností, z jakého podnětu je obnova zahajována, tj. buď na základě žádosti, nebo na základě moci úřední. Účelem obnovy řízení je zohlednění skutkových a právních okolností, které nastaly, resp. vyšly najevo po právní moci rozhodnutí. Účastník řízení může podat žádost o obnovu řízení kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodech obnovy dozvěděl, nejpozději však do 3 roků ode dne právní moci rozhodnutí. Obnova řízení je upravena v X. hlavě správního řádu.

Poslední možností v rámci mimořádných opravných prostředků je podání žaloby ve správním soudnictví, které upravuje ustanovení § 62 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, které upravuje, tzv. uspokojení účastníka soudního řízení po podání žaloby ve správním soudnictví. V této souvislosti správní řád upravuje v ustanovení § 153 možné varianty postupu správního orgánu, jímž by navrhovatele žaloby uspokojil, domáhá-li se žalobce zrušení rozhodnutí, vyslovení nicotnosti nebo snížení trestu či upuštění od potrestání. K uspokojení žalobce některou z těchto možností je příslušný žalovaný správní orgán, který tak může učinit jen se souhlasem nadřízeného správního orgánu.

4.2 Ostatní možnosti nápravy nesprávných rozhodnutí

Kromě okolností, kdy je možno využít řádné a mimořádné opravné prostředky, ještě mohou vyvstat okolnosti, na které se tyto procesy nevztahují, svým způsobem se jedná o „vadu“ řízení, kterou lze napravit jinak.

Jednou z takových možností je vydat nové rozhodnutí podle ustanovení § 101 správního řádu. Nejedná se o opravný prostředek, neboť nejde o nápravu vad již vydaného pravomocného rozhodnutí, ale jde o nové posouzení již pravomocně rozhodnutí věci. Takové rozhodnutí lze vydat jen z důvodů, které jsou uvedeny v tomto ustanovení, přičemž na provedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí není právní nárok. Je nutno poznamenat, že pro zahájení nového řízení, nejsou správním řádem stanoveny žádné subjektivní, ani objektivní lhůty. Podat žádost a zahájit takové řízení lze obecně kdykoliv.

Další možností, která má své opodstatnění, je vyslovení tzv. nicotnosti. Jde o stav, kdy správní akt vydaný správním orgánem není v důsledku určité závažné vady vůbec správním aktem. Podle ustanovení § 77 správního řádu je důvodem označován předně absolutní nedostatek věcné příslušnosti k vydání takového rozhodnutí. Nicotnost zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který takové rozhodnutí vydal. Dalšími důvody nicotnosti jsou vady, které činí rozhodnutí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným anebo jiné vady, pro něž správní akt nelze vůbec pokládat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů může ale vyslovit jen soud podle příslušných ustanovení soudního řádu správního.

Dalším objektivním zásahem do řízení může být nečinnost správního orgánu. Nečinnost primárně vychází z porušení základní zásady správního řízení uvedené v § 6 odst. 1 správního řádu. Takovým porušením mohou být v praxi neodůvodněné průtahy v řízení nedodržováním zákonných lhůt pro některé úkony či pro vydání rozhodnutí⁵⁴. Postup správních orgánů k zajištění ochrany před nečinností je upraven v ustanovení § 80 správního řádu. Tento postup se vztahuje jak na řízení v prvním stupni, tak na řízení odvolací, ale také na nečinnost při vyřizování stížností, jakož i na další postupy podle správního řádu. Ochranu před nečinností poskytuje správní orgán nadřízený orgánu, který je nečinný, buď z moci úřední, nebo na základě žádosti účastníka přijetím opatření podle ustanovení § 80 odst. 4 písm., a) - d) správního řádu. V případě, že došlo k vyčerpání všech možností, které před nečinností správního orgánu poskytuje správní řád, je možné domáhat se ochrany soudní žalobou u soudu, kterou je možno podat nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá vydání rozhodnutí, marně proběhla zákonná lhůta.

Poslední z možností je stížnost podle ustanovení § 175 správního řádu. Podle tohoto ustanovení mají dotčené osoby právo obracet se na správní orgán se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany. I když se podáním stížnosti nezahajuje řízení, je stížnost podáním podle ustanovení § 37 správního řádu a měla by proto splňovat alespoň základní obsahové náležitosti v tomto ustanovení předpokládané, tzn., že musí být uvedeno, kdo stížnost podává, čeho se týká a případně co se navrhuje.

Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení a v téže lhůtě musí být stěžovatel o jejím vyřízení vyrozuměn.

⁵⁴ Lhůty jsou uvedeny v § 71 zákona č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řád.

5 Veřejný ochránce práv

Samostatně jsem na toto místo zařadila kapitolu k veřejnému ochránci práv, kde bych alespoň v krátkosti uvedla jeho základní úlohu, neboť jak ve vztahu ke správnímu řádu, zejména ale ve vztahu k zákonu o pozemních komunikacích se již několikrát angažoval, zpravidla na základě podnětu některých účastníků řízení, kteří se na něj obrátili v důsledku své nespokojenosti při rozhodování silničním správním úřadem. Veřejný ochránce práv chrání osoby před jednáním úřadů a dalších institucí, pokud je toto jednání v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy nebo jsou úřady nečinné.

Veřejný ochránce práv je monokratickým nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a není tedy úřadem. Zákonem je naopak povolán k tomu, aby činnost veřejné správy kontroloval a dohlížel na ni.

Ochránce je volen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR na období 6 let z kandidátů navržených prezidentem a Senátem. Zvolen může být pouze na dvě bezprostředně po sobě jdoucí funkční období. Ze své činnosti se ochránce zodpovídá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Ochránce má jednoho zástupce voleného Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR stejným způsobem a se stejnými podmínkami, jako je tomu u ochránce.

Veškerá šetření vede ochránce, případně jeho zástupce osobně a je to výhradně ochránce, resp. jeho zástupce, kdo vydává stanoviska či zprávy o výsledcích šetření.

Ve vztahu k zákonu o pozemních komunikacích veřejný ochránce práv vydal jeden z nejvýznamnějších dokumentů, na který je odkazováno i v mnohých soudních rozhodnutích, kterým je sborník stanovisek veřejného ochránce práv „Veřejné cesty, místní a účelové pozemní komunikace“⁵⁵. Věnoval se i mnohým správním řízením, které se týkaly rozhodování silničních správních úřadů ve vztahu ke zvláštnímu užívání a to jak „stánkovému prodeji“ či „vyhrazenému parkování“, kde v některých případech dokonce konstatoval, že byly vydány rozhodnutí, které jsou diskriminační. V této souvislosti veřejný ochránce práv spravuje správu, kterou zašle příslušnému úřadu a požaduje zprávu o zajištění nápravy. V případě, že není spokojen s přijatým opatřením, „poradí“ osobě, která se na něj s tímto problémem obrátila, jak má dále postupovat.

⁵⁵ Dostupné z: http://www.ochrance.cz/trideni-dle-oblasti/trideni-dle-oblasti-dokumenty-ke-stazeni/?tx_odlistdocument_pi1%5Barea%5D=18&id=101595&tx_odlistdocument_pi1%5Bsubmit%5D.x=16&tx_odlistdocument_pi1%5Bsubmit%5D.y=8. [cit.16.11.2013]

6 Veřejná správa ve vztahu k zákonu o pozemních komunikacích

Zákon o pozemních komunikacích vymezuje v ustanovení § 40 výkon státní správy. Vymezení výkonu státní správy, které zákon v tomto ustanovení upravuje, je velice problematické a tvoří jeden z největších problémů oblasti práva pozemních komunikací. Hned v prvním odstavci tohoto ustanovení je uvedeno, že státní správu na úseku pozemních komunikací vykonávají specializované správní orgány, které zákon označuje jako „silniční správní úřady“. Ačkoli se jedná o silniční správní úřady, na nižších stupních vykonávají státní správu i k místním a účelovým komunikacím, i přes tuto skutečnost jsou tyto správní orgány označovány jako „silniční“. V tomto ohledu je tedy zákon „nepřesný“, proto v tomto ohledu souhlasím s komentářem k zákonu o pozemních komunikacích⁵⁶ s tím, že správnějším názvem by byl například „úřad pro pozemní komunikace“ apod. Silničními správními úřady jsou Ministerstvo dopravy, krajské úřady, obecní úřady s rozšířenou působností a obce v přenesené působnosti. Jak vyplývá z této skutečnosti, za silniční správní úřad je označena obec, která ale nemůže být úřadem, tím je její obecní úřad⁵⁷. Tímto vymezením působnosti jednotlivých silničních správních úřadů toto ustanovení umožňuje, aby některé subjekty (myšleno např. Ministerstvo dopravy a obce) vykonávaly státní správu ke svému majetku, resp. k majetku, vůči kterému vykonávají vlastnická práva. To je poměrně velký problém. Je to místo, kde je velmi silně provázána státní správa se samosprávou.

V tomto ustanovení jsou velmi podrobně rozebrány jednotlivé kompetence Ministerstva dopravy, krajských úřadů, obecních úřadů s rozšířenou působností a obcí, jejichž výčet je uveden v odst. 2 – 5 ustanovení § 40 zákona o pozemních komunikacích. Obecně tedy platí ve vztahu k výkonu státní správy, že základními principy jsou její nezávislost, nestrannost, jednání ve veřejném zájmu a další mnohé principy, které jsou uvedeny v II. hlavě správního řádu. Za předpokladu, že státní orgán vykonává státní správu k majetku, jehož je vlastníkem, nemohou pak být uvedené principy naplněny, neboť jednání v soukromém zájmu vylučuje souběžně jednání ve veřejném zájmu. Tento stav je i v případě, že je pro výkon vlastnických práv zřízena příspěvková či jiná organizace.

Právě „střet“ státní správy a samosprávy je svárem mnoha různých organizačních i jiných kompetenčních problémů, které byly již nastíněny v úvodu této

⁵⁶ KOČÍ, R. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem. 2013, s. 231 – 235.

⁵⁷ Pro srovnání § 109 odst. 3 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích.

části, a je často diskutovaným tématem. Zejména volené orgány samosprávy, tam kde jsou menší úřady, se mnohdy snaží „ovlivňovat“ výkon státní správy v oblasti pozemních komunikacích, kdy zejména z neznalosti právních předpisů a principů práva nechápou, že výkon státní správy má svá jasná pravidla, která nelze pominout. Takové střety se pak odehrávají v oblasti připojování nemovitostí, snahou „vyhovět“ k povolení zvláštního užívání, některého z popisovaných druhů apod.

Možná, že v nadcházejícím období bude diskutován a možná i přijat nový zákon o úřednících, který zajistí lepší postavení státní správy před samosprávou a vyřeší se tak mnohé problémy a zajistí se stabilnější postavení úředníků, jakožto zaměstnanců úřadů.

6.1 Úřední osoba

Úřední osoba, je právě ta, která zajišťuje samotnou práci v postavení silničních správních úřadů. Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, silničními správními úřady jsou Ministerstvo dopravy, krajské úřady, obecní úřady s rozšířenou působností a obce v přenesené působnosti. To je poměrně velké rozpětí na široké úrovni. Samozřejmě, že na každém z uvedených úřadů budou na úřední osoby kladeny jiné požadavky na vzdělání i když na nejnižších stupních jsou často tyto úřední osoby pouze s úplným středoškolským vzděláním. Bohužel na této úrovni nevykonávají jen činnost silničních správních úřadů, ale i jiné činnosti jako např. na úseku životního prostředí, obecných stavebních úřadů apod. Vzhledem k této skutečnosti dochází pak k „roztříštění“ kvalifikace čímž mohou vzniknout zbytečné neprofesní chyby, zejména v případech, kdy rozhodují v běžných věcech, ve kterých nevyhoví žádosti. V takových případech se pak protistrany nechávají zastupovat kvalifikovanými právními zástupci, proti kterým lze jen velmi těžko uspět.

Dalším problémem je, jak již bylo zmíněno, provázanost státní správy a samosprávy, která je na malých úřadech velmi těsná a i když by k tomu docházet nemělo, orgány samosprávy se snaží „cíleně úkolovat“ takové úřední osoby.

ZÁVĚR

Zákon o pozemních komunikacích je poměrně obsáhlý a řeší i spoustu dalších bezprostředně souvisejících záležitostí ve vztahu k pozemním komunikacím. V této práci jsem se především zaměřila na tu část, která se týká praktických problémů ve vztahu k silničním správním úřadům, a to zejména v povolovacím řízení, především pak ke zvláštnímu užívání. Ačkoli tento zákon řeší např. mýtné, kauce a jinou obdobnou problematiku, touto záležitostí jsem se nezabývala, neboť není v působnosti silničních správních úřadů. V první části jsem se snažila přehledně uvést výčet správního rozhodování, které silniční správní úřady vedou a jsou každodenní praxí a pak jsem rozebrala nejběžnější institut tohoto zákona, kterým je zvláštní užívání komunikace, abych přehledně a srozumitelně popsala skutečnosti a jednotlivé druhy tohoto zvláštního užívání v návaznosti na správní rozhodování. Proto jsem se v případě přestupků fyzických osob a správních deliktů podnikajících právnických a fyzických osob zaměřila na „úkoly“ silničních správních úřadů v tomto smyslu.

Snažila jsem se i vysvětlit postavení silničního správního úřadu a poukázat na úskalí úředních osob, které vystupují v postavení silničního správního úřadu, včetně poukázání na postavení státní správy a samosprávy.

Vzhledem k tomu, že silniční správní úřady postupují podle správního řádu, snažila jsem se ve stručnosti v úvodu vysvětlit postup podle správního řádu včetně zdůraznění základních zásad správního řízení a následně jsem nemohla opomenout ani možnosti nápravy vad řízení, resp. nesprávných rozhodnutí. S ohledem na to, jaká je to významná problematika, poukázala jsem i na postavení veřejného ochránce práv v tomto vztahu.

Myslím, že můj záměr uceleně zpracovat tuto problematiku splnil svůj kladený cíl. Tato práce by tak mohla být v praxi použita pro silniční správní úřady zejména na nižších stupních k objasnění některých teoretických i praktických problémů souvisejících s touto činností.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Seznam použitých českých zdrojů

ČERVENÝ, Z. a ŠLAUF, V. *Přestupkové právo, komentář*. 15. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-713-3.

FASTR, P., ČECH, J. *Zákon o pozemních komunikacích, poznámkové vydání*. 10. vyd. Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-792-8.

FASTR, P., ČECH, J. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy*. 9. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-719-5.

HENRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.

HORIZNKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. *Správní právo procesní*. 3. vyd. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-34-9.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K. a BOHADLO, D. *Správní řád, komentář*. 4. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-484-1.

KOČÍ, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem*. 4. vyd. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-51-9.

KOČÍ, R. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-83-7.

KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R. a PRŮCHA, P. *Zákon o obcích, komentář*. 2. vyd. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-444-7.

MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. ISBN 80-210-0484-3.

ONDRUŠ, R. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-523-0.

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita 2007. ISBN 978-80-210-4276-6.

VEDRAL, J. *Správní řád - komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Seznam použitých internetových zdrojů

Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 341/2002 Sb. ze dne 11. července 2002 o schvalování technické způsobilosti a o technických podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. In: *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv Ministerstva vnitra České republiky*. 2002, s. 7146–7256. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

Zákon č. 13/1997 Sb. ze dne 23. ledna 1997 o pozemních komunikacích. In: *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv Ministerstva vnitra České republiky*. 1997, s. 47–64. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb. ze dne 23. dubna 1997, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. In: *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv Ministerstva vnitra České republiky*. 1997, s. 2086–2124. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řád. In: *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv Ministerstva vnitra České republiky*. 2004, s. 9782–9844. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb. ze dne 19. února 1992 o ochraně přírody a krajiny. In: *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv Ministerstva vnitra České republiky*. 1992, s. 666–696. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). In: *Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv Ministerstva vnitra České republiky*. 2000, s. 1738–1764. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

Další stanoviska a doporučení Veřejného ochránce práv dostupné z:
www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/sborniky-stanoviska/
http://www.ochrance.cz/trideni-dle-oblasti/trideni-dle-oblasti-dokumenty-ke-stazeni/?tx_odlistdocument_pi1%5Barea%5D=18&id=101595&tx_odlistdocument_pi1%5Bsubmit%5D.x=16&tx_odlistdocument_pi1%5Bsubmit%5D.y=8. [cit.16.11.2013]

Seznam ostatních zdrojů

Nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 263/2011 – 1 ze dne 27.10.2011.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 59 Ca 94/2008 ze dne 19.03.2008.

Rozsudek Městského soudu v Praze sp.zn. 10 Ca 284/2005 ze dne 16.03.2006.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 ze dne 21.11.2000.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2191/2002 ze dne 07.10.2003.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 52/2002 ze dne 31.01.2002.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 259/2002 ze dne 17.07.2002.

Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 178/1999 ze dne 09.12.1999.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 152/2002 – 41 ze dne 17.12.2003.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 20/2003 – 41 ze dne 27.10.2004.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 29/2009 – 48 ze dne 13.11.2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 71/2008 – 109 ze dne 23.07.2009.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 25 Cdo 3217/2008 ze dne 03.02.2010.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 39/2009 ze dne 17.12.2009.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 7 A 22/99 – 30 ze dne 09.05.2001.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 561/94 – 22 ze dne 28.05.1996.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 7 A 516/94 – 27 ze dne 31.03.1995.

BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE

Jméno autora: Eva Pelčáková

Obor: Evropská hospodářskosprávní studia

Forma studia: kombinované studium

Název práce: Správní řízení před silničním správním úřadem

Rok: 2014

Počet stran textu bez příloh: 49

Celkový počet stran příloh: 0

Počet titulů českých použitých zdrojů: 13

Počet titulů zahraničních použitých zdrojů: 0

Počet internetových zdrojů: 7

Počet ostatních zdrojů: 17

Vedoucí práce: JUDr. Aleš Zpěvák