

Veřejné cesty – místní a účelové komunikace



ombudsman

veřejný ochránce práv

**VEŘEJNÉ CESTY –
MÍSTNÍ A ÚČELOVÉ KOMUNIKACE**

Veřejné cesty – místní a účelové komunikace



Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

VEŘEJNÉ CESTY – MÍSTNÍ A ÚČELOVÉ KOMUNIKACE

Autorský kolektiv: JUDr. Stanislav Křeček, Mgr. Michaela Černínová

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv – vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

Text je zpracován podle právního stavu ke dni 30. 7. 2025.

© Kancelář veřejného ochránce práv

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 602 00 Údolní 39

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Tisk a redakční zpracování zajišťuje Wolters Kluwer ČR, a. s., U Nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3. Odpovědná redaktorka Marie Novotná. Sazba Cadis Praha. Stran 200.

Tisk Sowa Sp. z o. o., ul. Raszyńska 13, 05-500 Piaseczno, Polsko

ISBN 978-80-286-0380-9 (brož., Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-286-0381-6 (pdf., Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-7631-112-1 brož (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7631-113-8 pdf (přd., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

Motto:

„Zatímco cesty zpravidla zůstávají, vlastníci nemovitostí, které spojují, se v průběhu času mění a spolu s nimi i způsob jejich využívání. Přesto (nebo možná právě proto) by mezi nimi měl více než cokoli jiného platit vzájemný respekt a snaha nalézt takové řešení, které bude přijatelné pro všechny, a to ideálně bez nutnosti formálního uplatňování právních nároků. Nelze přitom zapomínat zejména na význam vlastnického práva, a proto pokud je to alespoň trochu možné, měla by mít přednost vůle vlastníka, aby jej veřejně přístupná účelová komunikace procházející jeho pozemky omezovala co nejméně. Samozřejmě však platí, že případná opatření na ochranu vlastnického práva musí být v souladu s právními předpisy a vlastník nesmí brát spravedlnost do vlastních rukou.“

(z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023,
č. j. 1 As 198/2021-68)

I. Úvod	11
II. Otázky a odpovědi	12
1. Čemu se ve sborníku věnujeme.	12
2. Které cesty jsou pozemními komunikacemi?	12
3. Které pozemní komunikace zná zákon?	12
4. Co dělat, když úřad rozhodne, že cesta, kterou potřebuji, není pozemní komunikací?	12
5. Kdo rozhodne o tom, o kterou pozemní komunikaci se jedná?	13
6. Jak se bránit proti přehrazení cesty?	13
7. Má vlastník pozemku, po kterém vede účelová komunikace, právo chtít po uživatelích finanční příspěvek na údržbu cesty?	13
8. Musí vlastník účelovou komunikaci udržovat?	13
9. Co mohu dělat, když přes můj pozemek vede účelová komunikace a působí mi to potíže?	14
10. Kdo povoluje dopravní značky?	14
11. Mám nárok na zřízení vyhrazeného parkovacího místa blízko domu?	14
12. Nelíbí se mi, že obec zavedla parkovací zóny. Co mohu dělat?	14
13. Kam se mohu obrátit s nárokem na odškodnění za úraz na zledovatěném chodníku?	14
14. Mohu zabránit zrušení železničního přejezdu, který využívám?	14
15. Jak může pomoci veřejný ochránce práv?	15
III. Druhy cest	16
Cesta	16
Pozemní komunikace	16
Soukromá cesta	17
IV. Kdo rozhoduje o povaze cesty	18
V. Příslušnost úřadů ve vztahu k místním a účelovým komunikacím	20
1. (Každý) obecní úřad	20
2. Obecní úřad obce s rozšířenou působností	21
3. Krajské úřady	21
4. Státní dozor a ukládání nápravných opatření	21
5. Role obecních samospráv	23

VI. Vlastnictví místních a účelových komunikací	24
1. Hledisko věcné – kvalita stavby	25
2. Hledisko časové – občanský zákoník z roku 1964 a NOZ	26
3. Význam posuzování vlastnictví stavby komunikace při zařazování do kategorie místních komunikací	27
VII. Místní komunikace	28
1. Co je místní komunikace a jak vzniká	28
2. Pasport místních komunikací	30
3. Zařazení do kategorie místních komunikací	30
4. Vyřazení z kategorie místních komunikací	33
VIII. Účelové komunikace	35
1. Znak veřejně přístupné účelové komunikace	36
1.1 Patrnost v terénu	37
1.1.1 Co je a není patrná cesta	37
1.1.2 Okamžik zkoumání	38
1.1.3 Stálost cesty	39
1.2 Zákonný účel	40
1.3 Souhlas vlastníka s veřejným užíváním	40
1.3.1 Či souhlas zjišťovat?	40
1.3.2 Forma souhlasu	42
1.3.3 Obsah (rozsah) souhlasu	43
1.3.4 Omezený souhlas?	46
1.4 Nezbytná komunikační potřeba	46
1.4.1 Které nemovitosti je potřeba dopravně obsloužit?	48
1.4.2 Vede k nim i jiná cesta?	48
1.4.3 Je alternativní cesta plnohodnotnou náhradou?	48
1.4.4 Komu patří alternativní cesta?	51
1.4.5 Nutná komunikační potřeba veřejnosti – co to znamená a kdy o ní uvažovat	52
1.5 Znak ve vzájemné souvislosti – na co nezapomenout	53
2. Účelová komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu (vnitřní komunikace)	58
3. Potvrzení (ne)existence účelové komunikace	61
3.1 Deklaratorní řízení o existenci účelové komunikace	62
3.2 Odvolací řízení	75
4. Řízení o omezení přístupu na účelovou komunikaci	78

IX. Obecné užívání místních a účelových komunikací	80
1. Každý smí použít pozemní komunikaci	80
2. Obvyklý způsob užití k účelům, ke kterým jsou komunikace určeny	80
3. Bezplatnost	81
4. Odstraňování pevných překážek z komunikace	81
4.1 Povolení umístění překážky	81
4.2 Nařízení odstranění překážky	82
X. Zvláštní užívání místních komunikací	90
1. Zvláštní užívání jako opak obecného užívání	90
2. Zpoplatnění	92
3. Nutnost dalších povolení	92
4. Vyhrazené parkování – pozor na možnou diskriminaci	94
4.1 Antidiskriminační opatření – snaha pomoci lidem s postižením	94
4.1.1 Jak konkrétně by obec měla při posuzování žádostí postupovat	95
4.1.2 Hodnocení potřeby parkovat blízko bydliště	96
4.1.3 Hodnocení existence náhradního řešení	97
XI. Údržba místních a účelových komunikací	98
1. Údržba komunikací obecně	98
1.1 Údržba místních komunikací	99
1.2 Údržba účelových komunikací	100
1.3 Účelové komunikace ve vlastnictví obcí	100
1.4 Udržování povrchu účelové komunikace (polní cesty)	101
2. Zimní údržba	101
2.1 Chybí pravidla garantující úklid místních komunikací	101
2.2 Obec si sama určuje, že některé komunikace od sněhu uklízet nebude	102
2.3 Problematický pojem závada ve schůdnosti a sjízdnosti	102
2.4 Dozor zákonnosti vydaných nařízení neprobíhá	103
XII. Dopravní značení	104
Schvalování místní úpravy provozu	105
XIII. Parkovací zóny	109
Úřední akty zavádějící parkovací zóny	110
XIV. Rušení železničních přejezdů	111

XV. Judikatura	113
1. K účelovým komunikacím	113
2. K místním komunikacím	119
3. K dopravnímu značení	121
4. K parkování	122
XVI. Vybraná stanoviska ochránce	123
1. K účelovým komunikacím	123
2. K místním komunikacím	124
3. K dopravnímu značení	125
4. K parkování	126
Rejstřík	129

V roce 2007 jsme vydali vůbec první sborník stanovisek ochránce. Jeho tématem byly právě veřejné cesty – místní a účelové komunikace. V roce 2011 se sborník dočkal aktualizace a nyní držíte v rukou třetí verzi. Sborník vychází z případů, kterými jsme se zabývali, a z poznatků o tom, co v praxi činí problémy.

Čtenáři sborníku mohou být profesionální úředníci včetně právníků, ale také laická veřejnost – občané a starostové malých obcí. I ti se potřebují zorientovat v tom, na co mají a nemají právo, na koho se mohou obrátit, jak řešit konkrétní problém. Snažili jsme se proto psát tak, aby i laik tématům porozuměl. Detailnější informace jsme umístili do poznámek pod čarou.

Praxe na úseku místních a účelových komunikací ušla velký kus cesty. Rozhodování v této právní oblasti nikdy nebylo snadné. **Zájmy účastníků řízení bývají mnohdy protichůdné.** A silniční správní úřady musejí **hájit i veřejný zájem.** Úředníci proto musí poměřovat jednotlivá práva a zájmy a hledat takové řešení, které bude pokud možno šetrné ke všem stranám sporu. Tato role není snadná a není populární.

Společnost a její potřeby se mění rychleji než právní úprava a v oblasti dopravy to platí obzvlášť. Zákon o pozemních komunikacích tak úředníkům mnohdy neposkytuje potřebnou oporu pro jejich práci. Ve sborníku proto hojně odkazujeme i na soudní rozsudky, které jsou v praxi důležitým vodítkem. Věříme, že sborník bude pro správní praxi užitečnou pomůckou.

II.

Otázky a odpovědi

1. ČEMU SE VE SBORNÍKU VĚNUJEME

Vysvětlujeme, že každá cesta není pozemní komunikací. Některé cesty jsou ryze soukromé a úřady se jimi nezabývají. Stručně zmiňujeme druhy (kategorie) pozemních komunikací. Blíže se věnujeme jen místním komunikacím a účelovým komunikacím, protože právě s nimi se na nás lidé nejčastěji obrací.

2. KTERÉ CESTY JSOU POZEMNÍMI KOMUNIKACEMI?

Za pozemní komunikace označujeme cesty, které **smí užívat veřejnost**. Rozlišování jednotlivých cest se věnujeme v kapitole Druhy cest.

V kapitole Kdo rozhoduje o povaze cesty vysvětlujeme, na koho se mají lidé obrátit, pokud si nejsou jistí, zda musejí umožnit veřejnosti užívat svůj pozemek jako cestu, nebo pokud jsou naopak uživateli cesty, jejímž užívání se vlastník brání.

3. KTERÉ POZEMNÍ KOMUNIKACE ZNÁ ZÁKON?

Zákon o pozemních komunikacích dělí pozemní komunikace do čtyř kategorií: (1) dálnice, (2) silnice, (3) místní komunikace a (4) účelové komunikace. Účelové komunikace se dále dělí na veřejně přístupné účelové komunikace a účelové komunikace v uzavřeném prostoru nebo areálu.

4. CO DĚLAT, KDYŽ ÚŘAD ROZHODNE, ŽE CESTA, KTEROU POTŘEBUJÍ, NENÍ POZEMNÍ KOMUNIKACÍ?

Pokud silniční správní úřad rozhodl, že sporná cesta není pozemní komunikací, znamená to, že ji nikdo nemůže užívat, pokud to nedovolí její vlastník. Doporučujeme se na užívání cesty dohodnout s jejím vlastníkem. Nedohodnete-li se, může právo užívat cestu zřídit **obecný soud**. Tomuto tématu se podrobněji nevěnujeme a doporučujeme poradit se s advokátem či advokátkou.

5. KDO ROZHODNE O TOM, O KTEROU POZEMNÍ KOMUNIKACI SE JEDNÁ?

O vzniku dálnice, silnice a místní komunikace rozhoduje silniční správní úřad. O vzniku účelové komunikace se rozhodnutí nevydává, účelová komunikace vzniká ze zákona splněním definičních znaků.

V případě pochybností o tom, zda určitá cesta je cestou soukromou, nebo jde o účelovou komunikaci, vydávají silniční správní úřady tzv. deklaratorní rozhodnutí. Více v kapitole Účelové komunikace.

Pokud vzniknou pochybnosti i o existenci místní komunikace, rozhodne také silniční správní úřad. Více v kapitole Místní komunikace.

6. JAK SE BRÁNIT PROTI PŘEHRAZENÍ CESTY?

Pokud na dosud užívanou cestu umístí její vlastník pevnou překážku, lze se obrany domáhat u silničního správního úřadu jen tehdy, pokud jsme přesvědčeni, že cesta je pozemní komunikací. Více v kapitole Odstraňování pevných překážek z komunikace.

Pokud cestu veřejnost neužívá a neužívala, nebude se jednat o pozemní komunikaci a spor o její další užívání musí uživatel řešit s vlastníkem pozemku (cesty), případně u obecného soudu. Více v kapitole Kdo rozhoduje o povaze cesty.

7. MÁ VLASTNÍK POZEMKU, PO KTERÉM VEDE ÚČELOVÁ KOMUNIKACE, PRÁVO CHTÍT PO UŽIVATELÍCH FINANČNÍ PŘÍSPĚVEK NA ÚDRŽBU CESTY?

Nemá. Obecné užívání pozemních komunikací je bezplatné. Zákon připouští jen zpoplatnění užívání dálnic a zpoplatnění parkování na místních komunikacích. I soukromý vlastník komunikace proto musí umožnit užívání své cesty bezplatně. Samozřejmě v zájmu dobrých vztahů se uživatelé mohou s vlastníkem cesty dohodnout, že na její údržbu budou dobrovolně přispívat. Více v kapitole Údržba místních a účelových komunikací.

8. MUSÍ VLASTNÍK ÚČELOVOU KOMUNIKACI UDRŽOVAT?

Nemá. Povinnost údržby se týká jen dálnic, silnic a místních komunikací. Ani když účelovou komunikaci vlastní obec, nemusí ji udržívat. Více v kapitole Údržba místních a účelových komunikací.

9. CO MOHU DĚLAT, KDYŽ PŘES MŮJ POZEMEK VEDE ÚČELOVÁ KOMUNIKACE A PŮSOBÍ MI TO POTÍŽE?

Vlastník účelové komunikace může požádat silniční správní úřad o omezení přístupu na účelovou komunikaci. Více v kapitole Řízení o omezení přístupu na účelovou komunikaci.

10. KDO POVOLUJE DOPRAVNÍ ZNAČKY?

Dopravní značení povolují silniční správní úřady. Důležité slovo při schvalování má Policie ČR (dopravní inspektorát). Změnu pravidel musí úřad odůvodnit. Více v kapitole Dopravní značení.

11. MÁM NÁROK NA ZŘÍZENÍ VYHRAZENÉHO PARKOVACÍHO MÍSTA BLÍZKO DOMU?

Ne. Žádá-li ale o zřízení vyhrazeného parkování člověk, který to potřebuje kvůli svému postižení, měly by mu obce a silniční správní úřady vyjít vstříc. Více v kapitole Vyhrazené parkování – pozor na možnou diskriminaci.

12. NELÍBÍ SE MI, ŽE OBEC ZAVEDLA PARKOVACÍ ZÓNY. CO MOHU DĚLAT?

Zákon se zaváděním parkovacích zón obcemi počítá. Cílem je zlepšit šanci na parkování pro obyvatele a podnikatele v dopravně vytížených částech obcí. Zda obec zóny zavede nebo ne, je čistě na uvážení orgánů obce. Více v kapitole Parkovací zóny.

13. KAM SE MOHU OBRÁTIT S NÁROKEM NA ODŠKODNĚNÍ ZA ÚRAZ NA ZLEDOVATĚLÉM CHODNÍKU?

Pokud obec jako vlastník chodníku (resp. její pojišťovna) nárok odmítají, můžete podat žalobu k obecnému soudu. Úřady o odškodnění nerozhodují. Více v kapitole Údržba místních a účelových komunikací.

14. MOHU ZABRÁNIT ZRUŠENÍ ŽELEZNIČNÍHO PŘEJEZDU, KTERÝ VYUŽÍVÁM?

Ne. Účastníky řízení o zrušení železničního přejezdu jsou jen vlastník dráhy, vlastník komunikace a obec, na jejímž území se přejezd nachází. Aktivní by proto měla být zejména obec. Více v kapitole Rušení železničních přejezdů.

15. JAK MŮŽE POMOCI VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV?

Ochránce může prošetřit **postup silničních správních úřadů** v konkrétní situaci. Posoudí, zda úřady postupovaly v rozporu s právními předpisy, nebo byly nečinné.

Ochránce se může omezeně zabývat i činností **dopravních inspektorátů Policie ČR**. Může ověřit, zda dopravní inspektorát věnoval pozornost důležitým hlediskům. Nemůže ale polemizovat s odbornými závěry dopravní policie o bezpečnosti a plynulosti provozu.

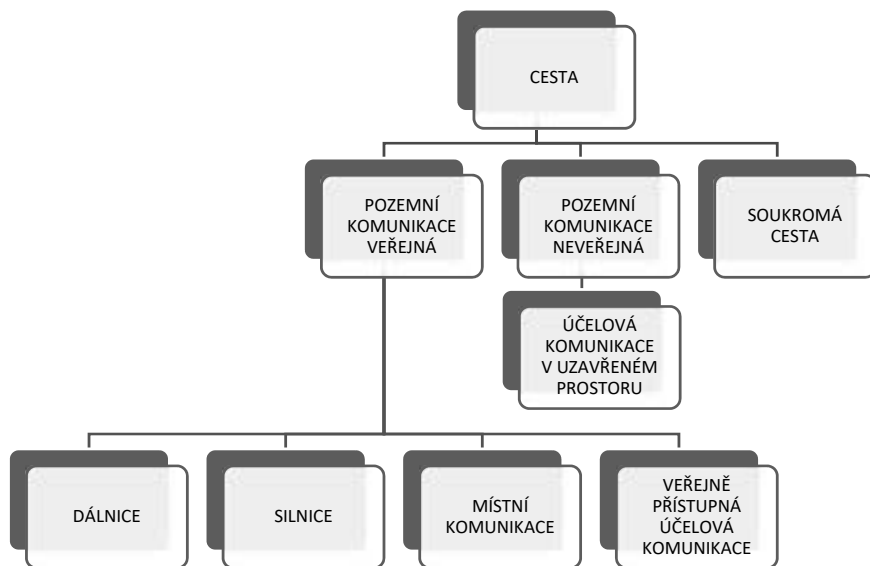
Ochránce nemůže zasahovat do výkonu **obecní samosprávy**. Nemůže proto obcím vytýkat, že prodaly pozemek, po kterém vede cesta, nebo že se rozhodly neinvestovat do zpevnění polní cesty. Výjimku z tohoto pravidla představují případy namítané diskriminace při rozhodování o vyhrazeném parkování. Ochránce může prošetřit, zda se obec při udělování souhlasu s vyhrazeným parkováním dopustila diskriminace.

Stručný návod, jak ve sporech o užívání komunikací postupovat a kdy se obrátit na ochránce, naleznete zde: <https://www.ochrance.cz/letaky/verejne-cesty/verejne-cesty.pdf>

Stanoviska ochránce ke konkrétním případům lze nalézt na internetu: www.ochrance.cz/eso

III.

Druhy cest



CESTA

„Cesta“ je obecný pojem pro dopravní trasu, který nerozlišuje, o co opíráme právo cestu užívat. Je vhodné jej využívat tehdy, když nechceme, nebo zatím nemůžeme, upřesnit, zda jde o cestu soukromou nebo o veřejnou (pozemní komunikaci).

Úředníci by měli tento obecný pojem používat např. v deklaratorním řízení, ve kterém se povaha cesty řeší. Závěr, zda cesta je nebo není pozemní komunikací, bude až výsledkem řízení. Znakům účelové komunikace i průběhu deklaratorního řízení se věnujeme v kapitole Účelové komunikace.

POZEMNÍ KOMUNIKACE

Pozemními komunikacemi jsou cesty, které slouží veřejnosti. Právo je užívat upravuje **zákon o pozemních komunikacích**. Kromě rozdělení komunikací do jednotlivých kategorií a tříd upravuje i práva a povinnosti, které se s jejich vlastnictvím či užíváním pojí. Vymezuje výkon státní správy ve vztahu k nim – působnost

silničních správních úřadů. Na všech pozemních komunikacích platí pravidla silničního provozu.

Zákon o pozemních komunikacích rozlišuje čtyři kategorie pozemních komunikací: (1) dálnice, (2) silnice, (3) místní komunikace a (4) účelové komunikace. Účelové komunikace se pak dále dělí na účelové komunikace veřejně přístupné a účelové komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu.

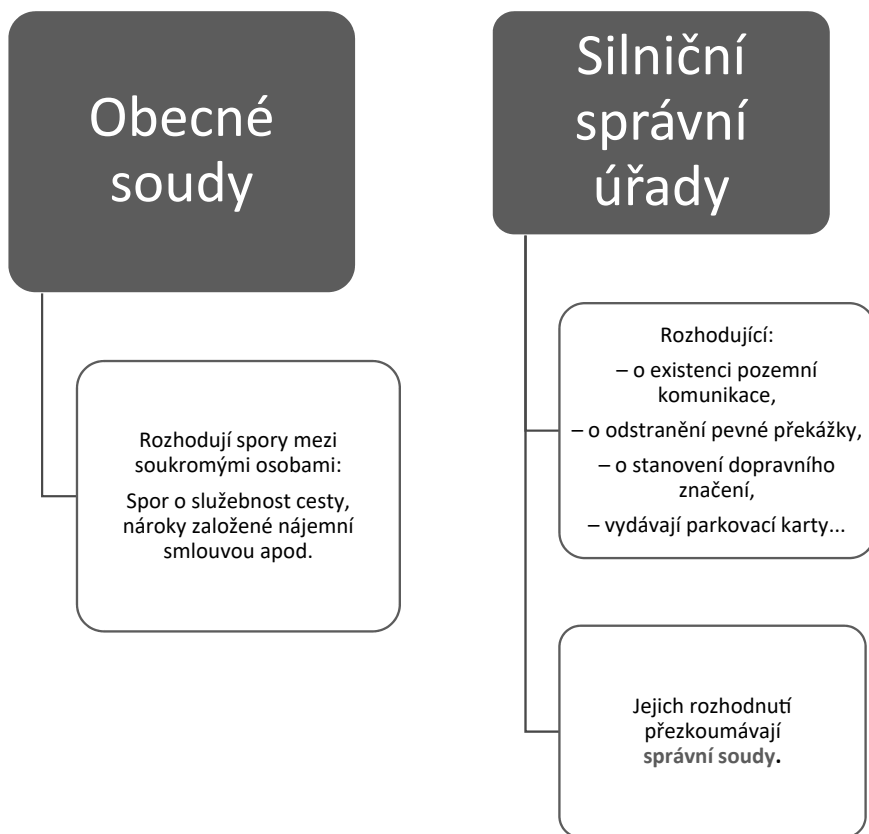
Většina pozemních komunikací je veřejná, což znamená, že je může užívat kdokoli. Výjimku představuje účelová komunikace v uzavřeném prostoru. To je cesta v areálu (typicky v areálu továrny) nebo uvnitř budovy (typicky parkovací dům). Taková cesta sice formálně také patří mezi pozemní komunikace, ale o rozsahu jejího užívání rozhoduje její vlastník. Mezi pozemní komunikace se řadí zejména proto, že i na ní platí pravidla silničního provozu.

SOUKROMÁ CESTA

Jako soukromou označujeme cestu, která není pozemní komunikací – neslouží veřejnosti. Je přitom jedno, komu patří (jednotlivci, obci, státu). Nevztahuje se na ni zákon o pozemních komunikacích, neplatí na ní pravidla silničního provozu a silniční správní úřady nemohou řešit spory mezi vlastníkem takové cesty a jejími uživateli. Režim užívání takových cest se řídí **občanským zákoníkem a spory rozhodují obecné soudy**. Příkladem takových cest jsou cesty založené věcným břemenem, nájemní smlouvou nebo ústní dohodou. Typicky jde o cesty užívané jen vlastníky sousedních nemovitostí.

IV.

Kdo rozhoduje o povaze cesty



V kapitole Druhy cest jsme vysvětlili, že cesty mohou mít různý právní režim. Některé jsou veřejné, některé soukromé. Nyní objasníme, kdo rozhoduje o tom, o kterou cestu se v konkrétním případě jedná. Jsou to úřady? Jsou to soudy? A které úřady a které soudy?

Základní pravidlo zní:

1. O tom, zda je konkrétní cesta pozemní komunikací a kterou, může definitivně rozhodnout jedině **silniční správní úřad**. Jeho rozhodnutí může přezkoumat správní soud.
2. O tom, zda někomu svědčí právo užívat něčí soukromou cestu, rozhoduje **obecný soud**.

V praxi to znamená, že se žadatel **podle okolností svého případu** rozhodne, na koho se obrátí. Žadatelem může být uživatel cesty nebo vlastník pozemku (cesty). Nejčastější příklady sporů, s kterými jsme se setkali, a jak je řešit:

1. **Uživatel** cesty si myslí, že cestu má právo užívat proto, že je veřejná.

Vhodný postup →: Uživatel podá žádost silničnímu správnímu úřadu a bude mu tvrdit (a dokazovat), že cestu smí užívat veřejnost, a proto i on. Viz kapitola Účelové komunikace.

2. **Uživatel** cesty si myslí, že právo užívat cizí cestu svědčí jen jemu např. proto, že jeho předci a předci vlastníka cesty mezi sebou uzavřeli dohodu nebo že právo vydržel apod.

Vhodný postup →: Uživatel se obrátí na obecný soud. Chybí prvek veřejnosti (veřejného užívání cesty). Jde o spor jen mezi dvěma osobami.

3. **Vlastníkovi** pozemku vadí, že mu přes něj chodí veřejnost (nebo že mu soused tvrdí, že tudy může chodit, protože cesta je veřejná, neoplocená).

Vhodný postup →: Vlastník pozemku se obrátí na silniční správní úřad, aby potvrdil, že na jeho pozemku se nenachází veřejná cesta – pozemní komunikace.

4. **Vlastníkovi** pozemku vadí, že mu přes něj chodí konkrétní člověk (např. soused), který tvrdí, že jejich předci se na tom dohodli.

Vhodný postup →: Vlastník pozemku se obrátí na soud, aby soud sousedovi zakázal užívání soukromého majetku.

Konkrétní případy mohou být složité a doporučujeme poradit se se silničním správním úřadem nebo s advokátem. Vysvětlení toho, které případy spadají do rozhodovací pravomoci obecných soudů a které do pravomoci silničních správních úřadů, se věnoval Nejvyšší soud¹ i Nejvyšší správní soud.²

Ani úřad, ani advokát ale nemusí už na začátku dohlédnout výsledku sporu, proto je nutné počítat s tím, že **případ se může vyvinout různě**. Obecný soud může o případu rozhodovat dvakrát: Rozhoduje-li např. o žalobě na zřízení práva nezbytné cesty, je pro jeho rozhodování důležité vědět, zda je přístup na pozemek zajištěn veřejnou cestou – pozemní komunikací. Pokud se taková námitka v řízení objeví, soud tuto otázku posoudí jako předběžnou. Dojde-li k závěru, že přístup zajišťuje pozemní komunikace, žalobu na zřízení nezbytné cesty zamítne. Tím ale není o povaze cesty definitivně rozhodnuto. Stále platí, že se dotčené osoby mohou obrátit na silniční správní úřad. Může se proto stát, že silniční správní úřad posléze rozhodne, že cesta, o níž se soud domníval, že je pozemní komunikací, pozemní komunikací není. Pak ale bude původní žadatel o zřízení nezbytné cesty opět bez přístupu. Pokud se v tomto okamžiku znovu obrátí na obecný soud, soud vyjde ze závěrů silničního správního úřadu. Nebude tedy již řešit předběžnou otázku existence pozemní komunikace – tu autoritativně vyřešil silniční správní úřad. Bude se již výhradně zabývat tím, jak zajistit přístup na pozemek, k němuž nevede žádná pozemní komunikace.

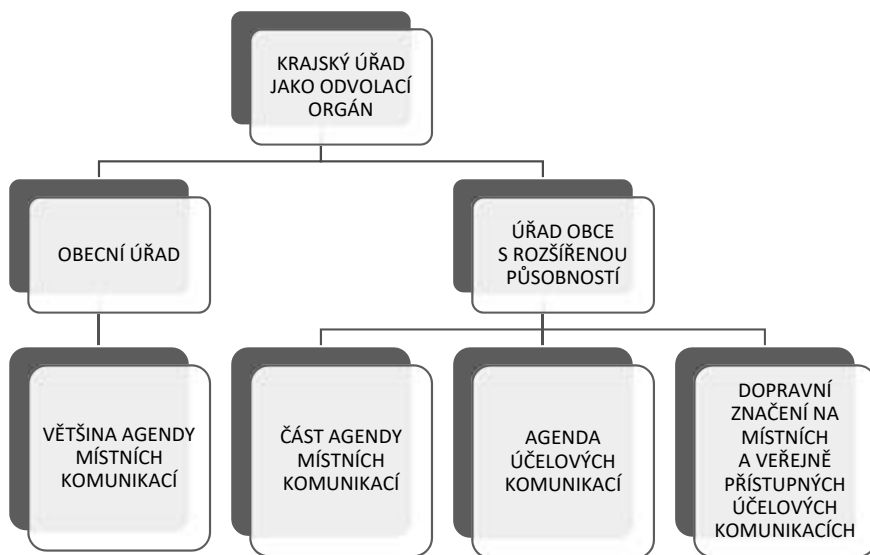
Rozhodování obecných soudů se podrobněji nevěnujeme. Zaměřujeme se na kompetence silničních správních úřadů.

¹ Rozsudek ze dne 29. 4. 2021, č. j. 22 Cdo 3545/2020 nebo usnesení ze dne 5. 11. 2008, č. j. 22 Cdo 4777/2007.

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 1 As 347/2020-49.

V.

Příslušnost úřadů ve vztahu k místním a účelovým komunikacím



Výkonem státní správy na úseku pozemních komunikací jsou pověřeny **silniční správní úřady**. Rozhodují o zařazení komunikací do konkrétních kategorií a tříd, kontrolují plnění povinností uložených zákonem a řeší vzniklé problémy.

1. (KAŽDÝ) OBECNÍ ÚŘAD

Obecní úřad každé obce je silničním správním úřadem pro **místní komunikace**.³ To znamená, že rozhoduje o zařazení konkrétní cesty do kategorie místních komunikací. Rozhoduje o zařazení do konkrétní třídy⁴ včetně přeřazení z jedné třídy do jiné. Rozhoduje i o vyřazení cesty z kategorie místních komunikací. Více v kapitole Místní komunikace.

Obecní úřady vykonávají státní dozor na místních komunikacích⁵ nebo povolují jejich zvláštní užívání.⁶

³ § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích.

⁴ Třídy představují podrobnější dělení jednotlivých kategorií a mají význam zejména ve vztahu k plánování údržby.

⁵ § 41 zákona o pozemních komunikacích.

⁶ § 25 zákona o pozemních komunikacích.

2. OBECNÍ ÚŘAD OBCE S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ

Obecní úřad obce s rozšířenou působností je silničním správním úřadem pro **účelové komunikace**. Rozhoduje tedy v pochybnostech o tom, zda konkrétní cesta je, nebo není účelovou komunikací a zda je účelovou komunikací veřejně přístupnou, nebo účelovou komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu.⁷ Více v kapitole Účelové komunikace.

V konkrétně určených oblastech vykonává ale také působnost i ve vztahu k **místním komunikacím** – projednává přestupky nebo uplatňuje stanoviska k územním plánům nebo regulačním plánům z hlediska řešení místních a účelových komunikací.⁸

Působí také jako **speciální stavební úřad pro stavby** místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací.

Schvaluje na místních komunikacích a veřejně přístupných účelových komunikacích **místní a přechodnou úpravu provozu**, tj. dopravní značení.⁹

3. KRAJSKÉ ÚŘADY

Krajské úřady jsou silničními správními úřady pro silnice II. a III. třídy. Jsou **nadřízenými (odvolacími) orgány pro obecní úřady a úřady obcí s rozšířenou působností**. Vyřizují proto odvolání proti rozhodnutím obecních úřadů, stížnosti na nečinnost obecních úřadů apod. Mohou také v přezkumném řízení rušit opatření obecné povahy o dopravním značení. Viz kapitola Dopravní značení.

4. STÁTNÍ DOZOR A UKLÁDÁNÍ NÁPRAVNÝCH OPATŘENÍ

Silniční správní úřady vykonávají na pozemních komunikacích státní dozor. Postupují při tom podle kontrolního řádu.¹⁰ **Cílem státního dozoru je zjistit, zda ti, kterým zákon o pozemních komunikacích ukládá nějaké povinnosti, je řádně plní.** O průběhu a výsledku kontroly a o kontrolních zjištěních úřad sepíše kontrolní protokol.¹¹

⁷ Silniční správní úřad je oprávněn vydat rozhodnutí i v případě, že podle něj sporná cesta pozemní komunikací není: „*Příslušné kompetenční ustanovení [§ 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, potažmo § 40 odst. 4 písm. a) téhož zákona ve znění účinném od 31. 12. 2015] zakládá správnímu orgánu oprávnění i povinnost rozhodovat o všech otázkách týkajících se právního institutu veřejně přístupné účelové komunikace (nejsou-li v určité části k tomu povolány speciálním ustanovením jiné orgány) a toto oprávnění není závislé na tom, zda posuzovaný předmět skutečně zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace naplňuje.*“ (podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 56).

⁸ § 40 odst. 4 písm. d) zákona o pozemních komunikacích.

⁹ § 77 zákona o silničním provozu.

¹⁰ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

¹¹ Co má obsahovat, nalezneme v § 12 kontrolního řádu. https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Kontrolni-organy.pdf

Pokud je to nezbytné k výkonu kontroly, je **osoba vykonávající kontrolu oprávněna** vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor, které vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo které jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit.¹² Kontrolující může pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy nebo provádět potřebná měření a prohlídky.¹³

Kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.¹⁴ Pokud tyto povinnosti nesplní, dopouští se přestupku, za který hrozí pokuta do výše 500 000 Kč.¹⁵

Kontrola končí **sepsáním protokolu** a vyřízením případných námitek (nebo marným uplynutím lhůty k jejich podání). Protokol o kontrole je pak jedním z podkladů pro vydání navazujícího rozhodnutí (např. v řízení o odstranění pevných překážek).¹⁶

Smyslem kontroly je pouze zjistit (a popsat) skutečný stav dodržování povinností, nikoli napravovat zjištěná pochybení. To se děje až v navazujícím procesu upraveném v § 41 odst. 2 nebo 3 zákona o pozemních komunikacích:

Zjistí-li osoba pověřená výkonem státního dozoru porušení povinností stanovených tímto zákonem, podle potřeby a povahy zjištěných nedostatků (nemusí vyčkat až na vydání kontrolního protokolu) může povinnosti k odstranění nedostatků **uložit v řízení na místě¹⁷ nebo až v řízení zahájeném z moci úřední** na základě protokolu o kontrole. Rozhodnutí vydané na základě protokolu o kontrole je prvním úkonem v řízení.¹⁸

Pokud se při výkonu dozoru zjistily **závažné závady** ve stavebním stavu nebo v dopravně technickém stavu pozemní komunikace, které **bezprostředně ohrožují** uživatele nebo pozemní komunikaci, je kontrolující osoba oprávněna **písemně** nařídit vlastníku této pozemní komunikace **okamžité zastavení nebo omezení jejího užívání**. Vyrozumí o tom příslušný silniční správní úřad, který je povinen ve lhůtě dvou dnů zahájit příslušné správní řízení.¹⁹

¹² § 7 kontrolního řádu.

¹³ § 8 kontrolního řádu.

¹⁴ § 10 odst. 2 kontrolního řádu.

¹⁵ § 15 kontrolního řádu.

¹⁶ „Protokol o kontrole, případně i rozhodnutí o námitkách proti němu, je jedním z podkladů rozhodnutí – důkazem dle § 51 správního řádu, který bude následně správní orgán hodnotit dle § 50 odst. 4 správního řádu v rámci správního řízení směřujícího k meritornímu rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009-30). [...] Teze žalobce, že nemohl zasahovat do kontroly, platí jen ve vztahu k průběhu kontroly. Proti výsledkům kontroly se ovšem žalobce mohl bránit námitkami dle § 13 kontrolního řádu, v nichž mohl vyjevit svůj pohled na věc a oponovat kontrolním závěrům.“ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2022, č. j. 17 A 92/2021-146, bod 21, 22.

¹⁷ § 143 odst. 1 písm. d) správního řádu.

¹⁸ § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁹ § 41 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

Nesplnění uložených povinností lze **exekučně** vymoci. Přednost má exekuce provedená **náhradním výkonem**.²⁰ Jen pokud ji není možné nebo účelné provést, vymáhá se splnění povinnosti postupným ukládáním **donucovacích pokut**.²¹

5. ROLE OBECNÍCH SAMOSPRÁV

Každá obec je **účastníkem správních řízení, která se týkají veřejně přístupných účelových komunikací** na jejím území.²² Obec v řízeních vystupuje v roli samosprávy. Postavení účastníka řízení má proto, aby měla aktuální informace o veřejných cestách na svém území a aby mohla v řízení aktivně vystupovat a hájit své zájmy. Obce se tak např. účastní řízení o deklaraci účelových komunikací, řízení o odstranění překážky z účelové komunikace, řízení o omezení přístupu na účelovou komunikaci nebo řízení o zrušení železničního přejezdu na účelové komunikaci.

Zde však odpovědnost obcí nekončí. Obce mají v samostatné působnosti v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi pečovat o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o **uspokojování potřeby** bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, **dopravy a spojů**, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.²³

Své poslání mohou obce naplňovat pomocí nástrojů, jako je územní plánování, ponechávání strategických pozemků ve vlastnictví obce, koncepcí parkování, investicemi do oprav komunikací apod.

Obce v roli vlastníků místních komunikací udělují souhlas se zřízením **vyhrazeného parkovacího místa pro člověka s postižením**. Musí si dát pozor, aby nejednaly diskriminačně (více v kapitole Zvláštní užívání místních komunikací).

Zásadní (dobrou nebo špatnou) roli mohou obce v pozici samosprávy sehrát i při **prodeji pozemků**. Prodávát obecní pozemky, na kterých se nacházejí využívané cesty, je neprozíravé. A to i v situacích, kdy nejde o cesty nezbytné, ale jen o takové, které zpřijemňují místním obyvatelům život, protože fungují jako zkratky nebo jako příjemnější trasa pro pěší. Obce by měly předem uvažovat o dopadech prodeje pozemků.

Po převodu vlastnictví pozemku totiž často dojde k vyhocení sousedských vztahů. Nový majitel si zpravidla přeje svůj pozemek využívat bez toho, aby mu po něm někdo chodil nebo jezdil. Přeje si jej přičlenit ke své zahradě a oplotit. Dosavadní uživatelé, chtějí-li dál pozemek užívat, se pak musí domáhat přístupu u silničního správního úřadu. Vznikají tak vleklé spory, kterým mohla obec předejít.

²⁰ Tj. namísto toho, komu byla povinnost uložena, ovšem na jeho náklady (následnou finanční exekuci).

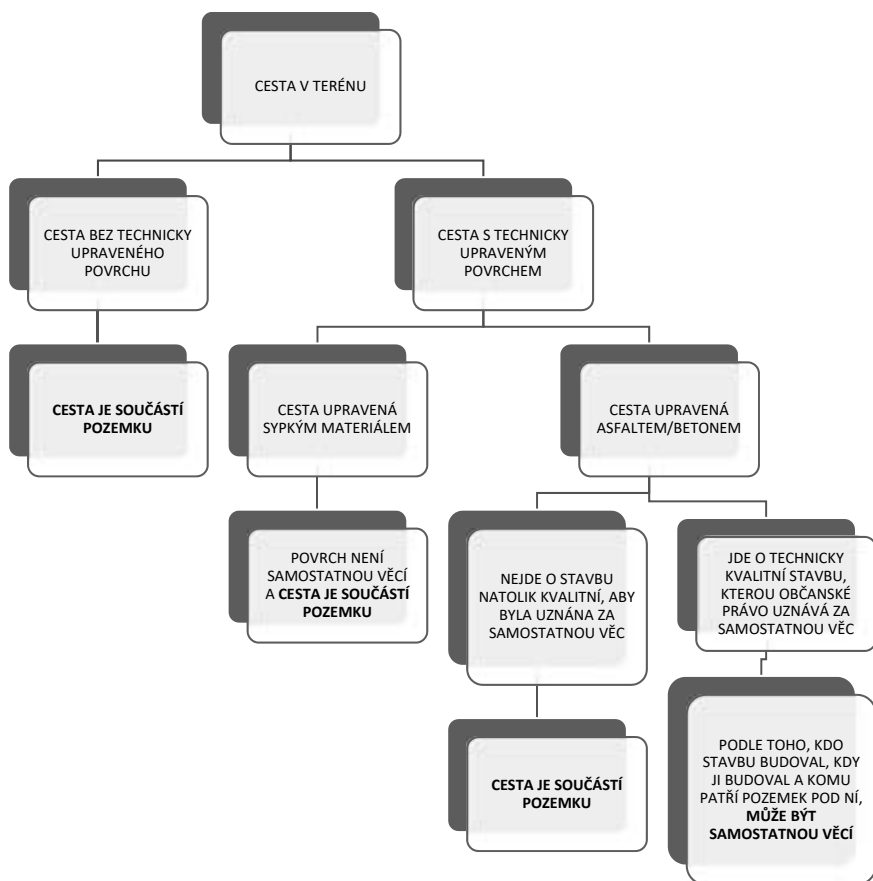
²¹ § 129 odst. 1 správního řádu.

²² § 44b zákona o pozemních komunikacích: „Obec je účastníkem v řízeních ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací nacházejících se na jejím území i v případě, že není jejich vlastníkem.“

²³ § 35 odst. 2 obecního zřízení.

VI.

Vlastnictví místních a účelových komunikací



Pozemní komunikace jsou majetkem, který slouží k uspokojování potřeb celé společnosti. Osoba vlastníka – jeho odbornost a finanční možnosti – má zásadní vliv na to, v jak dobrém stavebně-technickém stavu komunikace budou. Proto zákon o pozemních komunikacích svěřuje jejich vlastnictví konkrétním subjektům:²⁴ Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát, vlastníky silnic II. a III. třídy jsou kraje a vlastníky místních komunikací jsou obce. Vlastníkem účelových komunikací může být

²⁴ § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

jakákoli právnická nebo fyzická osoba. Účelovou komunikaci proto může vlastnit kdokoli – stát, kraj, obec, obchodní korporace nebo fyzická osoba.

Proč je důležité znát vlastníka pozemní komunikace? Zejména proto, že vlastníci pozemních komunikací, s výjimkou vlastníků účelových komunikací, mají ze zákona uloženou **povinnost správy** – tj. povinnost oprav a údržby.

Určit vlastníka komunikace může být v některých případech obtížné. Může jím být vlastník pozemku, ale i někdo jiný (to za podmínky, že cesta není součástí pozemku, ale je samostatnou věcí).

V takovém případě je důležité i to, kdo a kdy ji vybudoval. Stavebně-technické hledisko (samostatnost stavby cesty) a na něj se vážící informace o tom, kdo a kdy stavbu vybudoval (a zda ji následně předal do majetku někoho jiného), jsou zásadními hledisky pro správné určení vlastníka komunikace.

Aby mohla být **stavba komunikace** považována za právně **samostatnou věc**, tedy nikoli za **součást pozemku**, musí být po technické stránce natolik kvalitní, aby se dalo hovořit o jejích konstrukčních vrstvách a o jasné hranici mezi ní a pozemkem. Důležité je i to, zda se stavba nachází na pozemku toho, kdo ji vybudoval, nebo na pozemku někoho jiného. Důležité je to při posuzování právní samostatnosti staveb komunikací v čase: Zatímco **občanský zákoník z roku 1964** připouštěl odlišné vlastnictví pozemků a staveb na nich, **nový občanský zákoník** (účinný od 1. 1. 2014) vychází ze zásady, že stavby jsou součástí pozemků.²⁵ A i tato nová úprava doznala změn.

1. HLEDISKO VĚCNÉ – KVALITA STAVBY

Zákon sice uvádí, že stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku,²⁶ ale tak jednoduché to není.

U dálnic a silnic nevznikají spory o to, zda jejich stavby jsou natolik kvalitní, aby mohly být právem uznány za samostatné věci, protože bývají kvalitními vyprojektovanými stavbami, které mají základy, na nich konstrukční vrstvy a zakončené jsou asfaltovou vrstvou vozovky. Mají obrubníky, odvodňovací kanály apod.

U místních komunikací a účelových komunikací často panují nejasnosti. Tělesa těchto dvou druhů komunikací totiž často vznikají zpevňováním původní prašné cesty postupným vrstvením různých materiálů.

Zda místní nebo účelové komunikace mohou být samostatnými věcmi, opakovaně řešily soudy a judikatura prošla pestrým vývojem. Nejvyšší soud dlouho prosazoval názor, že o komunikaci jako samostatné věci lze uvažovat maximálně v případě místních komunikací, nikdy však v případě komunikací účelových, a to bez ohledu na kvalitu jejich zpracování.²⁷ Naopak Nejvyšší správní soud od počátku připouštěl samostatnost účelových komunikací, neboť podle něj záleží pouze na kvalitě stavby, a ne na jejím zařazení do některé z kategorií pozemních komunikací.²⁸

²⁵ Latinská zásada *superficies solo cedit*, česky „povrch ustupuje půdě“.

²⁶ § 9 odst. 1 věta druhá zákona o pozemních komunikacích.

²⁷ Základ tohoto judikатурního směru tvořily rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, č. j. 31 Cdo 691/2005 a ze dne 17. 10. 2012, č. j. 22 Cdo 766/2011.

²⁸ Viz rozsudek ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008-59.

Pro praxi úřadů považujeme za využitelný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 As 145/2020-56. Nejvyšší správní soud v něm přehledně shrnuje vývoj judikatury jak vlastní, tak judikatury Nejvyššího soudu. Také vysvětluje, proč trvá na svém názoru, že i účelová komunikace může být samostatnou věcí. Doplňuje, že i Nejvyšší soud se v aktuálních rozsudcích přiklání k tomuto řešení.

Můžeme tedy shrnout, že **posuzování stavby komunikace jako samostatné věci není závislé na tom, o jakou kategorii pozemní komunikace se jedná. Záleží výhradně na jejím stavebně-technickém provedení.**²⁹ V kanceláři ombudsmana tento názor zastáváme dlouhodobě. Již ve sborníku z roku 2011 jsme zmínili, že závěr o tom, zda konkrétní komunikace je nebo není věcí v občanskoprávním smyslu, nemůže být závislý na jejím zařazení do některé z kategorií pozemních komunikací.

2. HLEDISKO ČASOVÉ – OBČANSKÝ ZÁKONÍK Z ROKU 1964 A NOZ

Občanský zákoník z roku 1964 umožňoval odlišné vlastnictví pozemků a staveb na nich. Nový občanský zákoník naopak předpokládá, že stavby jsou součástí pozemků.³⁰

Pro komunikace postavené za účinnosti starého občanského zákoníku platí, že pokud jsou stavebně natolik kvalitní, že je možné je považovat za samostatnou věc, a pokud je postavil někdo jiný než vlastník pozemku, zůstaly i po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku samostatnou věcí.³¹ Pokud však za účinnosti starého občanského zákoníku postavil komunikaci vlastník pozemku, s nabytím účinnosti nového občanského zákoníku došlo ke splynutí vlastnictví komunikace a pozemku – komunikace se stala jeho součástí.³²

Pro stavby postavené za účinnosti nového občanského zákoníku obecně platí, že jsou součástí pozemku.³³

Podle § 509 NOZ však „**liniové stavby**, zejména vodovody, kanalizace nebo energetická či jiná vedení, a jiné předměty, které ze své povahy pravidelně zasahují více pozemků, **nejsou součástí pozemku**“.

²⁹ Technické otázky ohledně kvality stavby může zodpovědět odborný posudek.

³⁰ Podle § 506 odst. 1 NOZ je „*součástí pozemku prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech*“.

³¹ Viz přechodné ustanovení upravené v § 3055 NOZ: „(1) *Stavba spojená se zemí pevným základem, která není podle dosavadních právních předpisů součástí pozemku, na němž je zřízena, a je ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku, se dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nestává součástí pozemku a je nemovitou věcí. Totéž platí o stavbě, která je ve spoluvlastnictví, je-li některý ze spoluvlastníků i vlastníkem pozemku nebo jsou-li jen někteří spoluvlastníci stavby spoluvlastníky pozemku. (2) Odstavec 1 platí obdobně pro stavbu, která má být zřízena na pozemku jiného vlastníka na základě věcného práva vzniklého stavebníku přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nebo na základě smlouvy uzavřené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*“

³² „*Stavba místní komunikace, která nebyla podle právních předpisů účinných do 31. 12. 2013 součástí pozemku, na němž byla zřízena, přestala být dnem nabytí účinnosti občanského zákoníku samostatnou věcí a stala se součástí pozemku, měla-li v den nabytí účinnosti tohoto zákona vlastnické právo ke stavbě i vlastnické právo k pozemku táž osoba.*“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové pobočka Pardubice ze dne 3. 4. 2018, č. j. 52 A 59/2017-62).

³³ § 506 NOZ.

Pozemní komunikace nejsou v demonstrativním výčtu liniových staveb v § 509 NOZ zmíněny. Na druhou stranu jsou typickou ukázkou liniových staveb, protože stejně jako vodovody a kanalizace vedou přes mnoho pozemků (a to všechny jejich kategorie včetně veřejně přístupné účelové komunikace). Z textu § 509 NOZ proto vyplývá, že **stavby komunikací mohou být nadále považovány za stavby právně oddělitelné od pozemků**, na kterých se nachází. Jejich režim bude obdobný, jako byl za účinnosti starého občanského zákoníku – pro posuzování právní samostatnosti stavby konkrétní komunikace se použijí stejná pravidla jako pro komunikace postavené v minulosti.

Zákonodárce průběžně reagoval na výkladové obtíže spojené s novým občanským zákoníkem, které se týkaly pozemních komunikací.³⁴ Nejprve s účinností od 13. 11. 2015³⁵ vložil do § 9 zákona o pozemních komunikacích větu, podle které „stavby dálnic, silnic a místních komunikací nejsou součástí pozemku“. Později, s účinností od 28. 2. 2017, také do současné podoby novelizoval § 509 NOZ,³⁶ který nyní umožňuje samostatné vlastnictví všech liniových staveb. Ve své původní podobě znělo takto: „*Inženýrské sítě, zejména vodovody, kanalizace nebo energetické či jiné vedení, nejsou součástí pozemku.*“ Nebylo proto jasné, zda se vztahuje i na pozemní komunikace nebo ne.

Lze tedy uzavřít, že u staveb pozemních komunikací postavených za účinnosti nového občanského zákoníku po 28. 2. 2017 bude jejich vlastnický režim obdobný jako u staveb pozemních komunikací postavených za účinnosti starého občanského zákoníku. Režim staveb komunikací postavených v období od 1. 1. 2014 do 27. 2. 2017 však s ohledem na postupné novelizace není příliš jasný.

3. VÝZNAM POSUZOVÁNÍ VLASTNICTVÍ STAVBY KOMUNIKACE PŘI ZAŘAZOVÁNÍ DO KATEGORIE MÍSTNÍCH KOMUNIKACÍ

Zákon o pozemních komunikacích předpokládá, že **místní komunikace** mají být ve vlastnictví obce. To znamená, že do kategorie místních komunikací silniční správní úřad zařadí jen takovou komunikaci, u níž je obec schopná doložit její vlastnictví – typicky tak, že vlastní i pozemek, na kterém se komunikace nachází. Pokud obec pozemek nevlastní, musí prokázat, že stavbu komunikace provedla a že jde o stavbu konstrukčně natolik kvalitní, že může být považována za samostatnou věc. Samostatnou věcí nebude komunikace zpevněná např. pouze vysypaným štěrkem, zhutněným recyklátem apod. Taková cesta bude vždy součástí pozemku, protože jde jen o úpravu povrchu.

Pokud je pozemek, na kterém se komunikace nachází, obecní, pak není důležité, nakolik je stavba komunikace kvalitní. K zařazení komunikace do kategorie místních komunikací může dojít, protože obec je nepochybně jejím vlastníkem. Cesta však musí na pozemku reálně existovat. Není možné rozhodnutím o zařazení uměle vytvářet neexistující cestu – např. kvůli dotacím. Více viz kapitola Zařazení do kategorie místních komunikací.

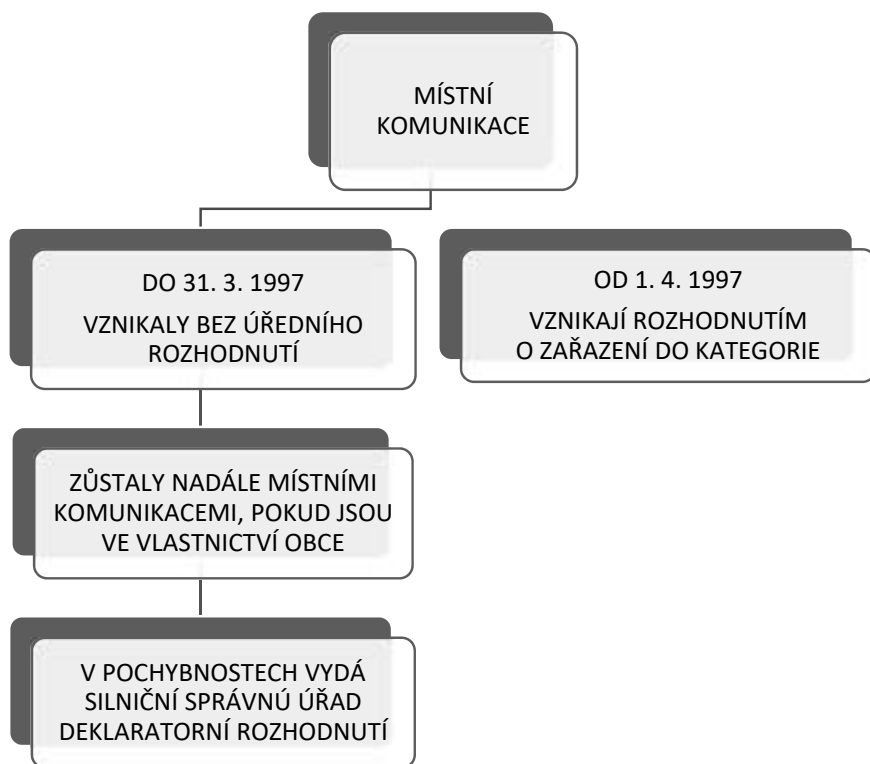
³⁴ Znění § 9 zákona o pozemních komunikacích a § 509 NOZ se měnila.

³⁵ Datum nabytí účinnosti novely č. 268/2015 Sb.

³⁶ Datum nabytí účinnosti novely č. 460/2016 Sb.

VII.

Místní komunikace



1. CO JE MÍSTNÍ KOMUNIKACE A JAK VZNIKÁ

Místními komunikacemi jsou veřejně přístupné komunikace, které **slouží převážně místní dopravě na území obce**.³⁷

Místními komunikacemi mohou být **jen cesty ve vlastnictví obce**.³⁸ Podrobněji jsme se vlastnictví místních i účelových komunikací věnovali v kapitole Vlastnictví místních a účelových komunikací a zdůrazňujeme, že pokud se cesta nachází na pozemku, který obec nevlastní, a současně není natolik kvalitní stavbou, aby mohla být považována za samostatnou věc oddělitelnou od pozemku, pak nemůže být

³⁷ § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

³⁸ § 9 odst. 1 a § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

zařazena mezi místní komunikace.³⁹ Taková cesta by mohla být maximálně veřejně přístupnou účelovou komunikací, pokud by splňovala definiční znaky této kategorie komunikací (viz kapitola Účelové komunikace).

Podle § 3 zákona o pozemních komunikacích se cesta stává místní komunikací **úředním zařazením** do této kategorie.⁴⁰ Rozhodnutí o zařazení cesty do kategorie místních komunikací vydává silniční správní úřad, kterým je pro místní komunikace úřad každé obce.⁴¹

Místními komunikacemi však mohou být též cesty, které jako místní komunikace vznikly za účinnosti předchozího zákona o pozemních komunikacích, tj. za **účinnosti zákona č. 135/1961 Sb.**⁴² Tehdy se pro vznik místní komunikace **rozhodnutí nevydávalo**. Místní komunikace vznikaly ze zákona splněním definičních znaků, jako je tomu dnes u účelových komunikací.

V pochybnostech, zda nějaká cesta je nebo není místní komunikací (protože vznikla dávno, za účinnosti starého zákona o pozemních komunikacích), silniční správní úřad vydá **deklaratorní rozhodnutí**.⁴³

Cestu lze v pochybnostech uznat za místní komunikaci vzniklou před účinností zákona č. 13/1997 Sb. při splnění tří podmínek:

- Cesta splňuje definiční znaky místní komunikace podle zákona č. 135/1961 Sb.
- Cesta je ve vlastnictví obce.
- Nezkoumá se znak nutné komunikační potřeby.⁴⁴ (Vysvětlení tohoto znaku se podrobně věnujeme v kapitole Znaky veřejně přístupné účelové komunikace.)

Místními komunikacemi podle zákona č. 135/1961 Sb. byly pozemní komunikace v zastavěném území (nebo v území určeném pro zástavbu), komunikace spojující obce, části obce nebo osad anebo komunikace spojující obec s železnicí, letištěm, přístavem nebo hřbitovem.⁴⁵

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu potvrdil, že místní komunikace splňující kritéria zákona č. 135/1961 Sb. bude místní komunikací i podle zákona o pozemních komunikacích jen za podmínky, že ji vlastní obec.⁴⁶ Pokud obec ko-

³⁹ „Vlastníkem místních komunikací je obec (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Vlastnictví komunikace obcí je zákonným znakem místní komunikace. Parkovací stání, které nevybudovala obec a neexistuje ani doklad o tom, že by jej stavebník hodlal na obec po výstavbě převést, či dokonce převedl, nemůže být místní komunikací.“ (Ombudsman, Zpráva o šetření ze dne 9. 3. 2020, sp. zn. 3110/2019/VOP).

⁴⁰ § 3 (1) O zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace a jejich tříd rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebnětechnického vybavení. (2) Dojde-li ke změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace, rozhodne příslušný silniční správní úřad o změně kategorie nebo třídy.

⁴¹ § 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích.

⁴² Do dne 31. 3. 1997.

⁴³ Viz např. případ posuzovaný Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 23. 2. 2023, č. j. 6 As 370/2021-22.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2023, č. j. 6 As 370/2021-22, bod 32. § 4b zákona č. 135/1961 Sb., ve spojení s § 6 prováděcí vyhlášky k němu.

⁴⁶ „Byla-li pozemní komunikace místní komunikací podle právních předpisů účinných před 1. 4. 1997, zůstává jí tento status i podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. To neplatí, nesplňuje-li znaky místní komunikace uvedené v tomto zákoně.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012-27).

komunikaci nevlastní, pak nabytím účinnosti zákona dne 1. 4. 1997 status místní komunikace pozbyla.⁴⁷

Hodnocení vlastnictví komunikace může být složité (viz kapitola Vlastnictví místních a účelových komunikací).

2. PASPORT MÍSTNÍCH KOMUNIKACÍ

Vlastníci dálnic, silnic nebo místních komunikací jsou **povinni vést evidenci** svých pozemních komunikací.⁴⁸ Podrobnosti o obsahu, rozsahu, formě a způsobu evidence stanoví prováděcí vyhláška.

Tato evidence se **nazývá pasport**. Pasport místních komunikací musí obsahovat minimálně délku komunikací I.–III. třídy v km, počet a celkovou délku mostů a objem finančních prostředků vynaložených na jejich výstavbu a zvláště na jejich údržbu.⁴⁹ Doporučujeme, aby pasport obsahoval i mapovou část s uvedením pozemků.

Pasport je interním dokumentem obce jako vlastníka místních komunikací. Má pouze **evidenční charakter a údaje v něm jsou právně nezávazné**.⁵⁰

3. ZAŘAZENÍ DO KATEGORIE MÍSTNÍCH KOMUNIKACÍ

Podle zákona o pozemních komunikacích se cesta stává místní komunikací úředním rozhodnutím.⁵¹ Rozhodnutí vydává každý obecní (městský) úřad, tedy úřad obce, na jejímž území se daná cesta nachází.

Úřady o zařazení komunikace do příslušné kategorie rozhodují podle jejího určení, dopravního významu a stavebně-technického vybavení.⁵² Pokud změna kategorie vyžaduje změnu vlastnických vztahů, může úřad rozhodnutí vydat pouze na základě proběhlého převodu vlastnictví. Výjimečně na základě smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnictví.⁵³

Vlastnictví místní komunikace obcí je kritériem formálním a představuje nutnou podmínku, bez které nemá smysl uvažovat o dalších podmínkách. Místní komunikací se může stát jediné komunikace, která už je ve vlastnictví obce nebo

⁴⁷ Z téhož rozsudku: „Účinností nové právní úpravy se totiž z dřívější místní komunikace ve vlastnictví jiné osoby než obce, na jejímž území se daná komunikace nachází, v důsledku nově stanovené podmínky předepsaného typu osoby vlastníka místní komunikace stala pozemní komunikace ve věcném, technickém a funkčním smyslu, jež není zařaditelná do žádné kategorie pozemních komunikací podle nové právní úpravy.“

⁴⁸ § 9 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

⁴⁹ § 5 prováděcí vyhlášky.

⁵⁰ „Pasport místních komunikací má pouhý evidenční charakter, zákon nestanoví, že by se jednalo o veřejný seznam (na rozdíl od katastru nemovitostí – srov. § 1 odst. 1 z. č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí), s nímž by byl spojen princip materiální publicity.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2023, č. j. 6 As 370/2021-22, bod 36).

⁵¹ § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

⁵² § 3 odst. 1.

⁵³ § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

u které obec se současným vlastníkem uzavřela alespoň smlouvu o smlouvě budoucí. Pochybnosti o tom, zda obec již cestu vlastní, mohou panovat zejména v situacích, kdy pozemek nebo pozemky, na kterých se cesta nachází, obci nepatří, ale obec vybudovala těleso cesty (např. asfaltem zpevnila dosud pouze štěrkem vysypanou cestu). Upozorňujeme, že ne vždy je možné výsledek stavební činnosti považovat za samostatnou věc.⁵⁴ Hodnocení toho, zda stavba je právně samostatnou věcí, nebo je součástí pozemku, je otázkou soukromého práva. K tématu existuje bohatá soudní judikatura (podrobněji viz kapitola Vlastnictví místních a účelových komunikací).

Dopravní určení, význam a stavebně-technické vybavení jsou kritérii materiálními, na základě kterých má úřad zohlednit skutečné vlastnosti konkrétní cesty. Tato kritéria nejsou v zákoně nastavena nijak přísně. Záleží tak na poměrně volné úvaze úřadu (či spíše obce jako žadatele), které cesty zařadí do kategorie místních komunikací. Jakmile se totiž cesta stane místní komunikací, vzniknou jejímu vlastníkovu povinnosti, které zákon s vlastnictvím dálnic, silnic a místních komunikací spojuje.⁵⁵ Vlastník veřejně přístupných účelových komunikací naopak mnohé z těchto povinností nemá.⁵⁶

Obec jako vlastník a obecní úřad jako ten, kdo vydává rozhodnutí, by při zařazování cesty do kategorie místních komunikací měly zvažovat, jaký význam má cesta v daném území – jaká je její role v systému ostatních komunikací, jak moc je cesta důležitá z hlediska frekvence používání, významu nemovitostí, ke kterým vede, apod. Podle toho by ji měl obecní úřad **zařadit nejen do příslušné kategorie, ale též do konkrétní třídy** místních komunikací (místní komunikace I.–IV.třídy).⁵⁷

Členění do jednotlivých tříd je důležité, protože se k němu váží povinnosti pravidelných prohlídek a údržba.

Podrobnosti k rozdělování místních komunikací do jednotlivých tříd obsahuje prováděcí vyhláška k zákonu.

Prováděcí vyhláška kategorizuje místní komunikace takto: (1) Místními komunikacemi I. třídy jsou dopravně nejvýznamnější sběrné komunikace ve městech. (2) Místními komunikacemi II. třídy jsou sběrné komunikace, které spojují části měst navzájem nebo napojují města, případně jejich části na pozemní komunikace vyšší třídy nebo kategorie. (3) Místními komunikacemi III. třídy jsou obslužné místní komunikace ve městech a obcích umožňující přímou dopravní obsluhu jednotlivých objektů, pokud jsou přístupné běžnému provozu motorových vozidel. (4) Místními komunikacemi IV. třídy jsou samostatné chodníky, stezky pro pěší, cyklistické

⁵⁴ Jako podklad pro rozhodnutí může sloužit znalecký posudek o vlastnostech stavby komunikace – viz případ řešený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2023, č. j. 6 As 370/2021-22.

⁵⁵ § 9 odst. 3 věta první zákona: „*Vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace je povinen vykonávat její správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy.*“ Dále pak § 9 odst. 6 zákona: „*Prováděcí právní předpis stanoví členění, rozsah, obsah, četnost a způsob provádění prohlídek dálnic, silnic a místních komunikací, členění, rozsah, obsah a způsob provádění údržby a opravy dálnic, silnic a místních komunikací a obsah, rozsah, formu a způsob vedení evidence dálnic, silnic a místních komunikací.*“ Zimní údržba je upravena v § 27 zákona.

⁵⁶ Výklad opakem k § 9 odst. 3 a 6 zákona.

⁵⁷ § 6 zákona o pozemních komunikacích.

stezky, cesty v chatových oblastech, podchody, lávky, schody, pěšiny, zklidněné komunikace, obytné a pěší zóny apod.

Zdůrazňujeme, že rozhodnutí o zařazení cesty do kategorie místních komunikací není nástrojem k tomu, aby obce „uměle vyráběly“ místní komunikace tam, kde nejsou, s cílem získat dotaci, která byla vypsána na opravu nebo rekonstrukci (stávajících) místních komunikací.⁵⁸

Důležitou procesní otázkou je **účastenství** v řízení. Zákon o pozemních komunikacích žádnou speciální úpravu účastenství v řízení o zařazování komunikací do kategorií neobsahuje. Neupravuje dokonce ani to, zda se jedná o řízení zahajované na žádost nebo z moci úřední. Účastenství se proto bude plně řídit správním řádem.⁵⁹ Odborná literatura se shoduje, že se jedná o řízení zahajované na žádost.⁶⁰ Žádost podává obec jako vlastník komunikace, příp. jako budoucí vlastník, pokud již uzavřela se současným vlastníkem smlouvu o budoucí smlouvě o převodu vlastnictví. Účastníkem řízení tedy bude primárně obec jako **žadatel** a bude mít postavení hlavního účastníka.⁶¹ V případě, kdy teprve má dojít ke změně vlastnictví cesty, bude účastníkem řízení nepochybně i **stávající vlastník**.⁶² Zařazením cesty do kategorie místních komunikací mu totiž vzniknou významné povinnosti.

Pokud se stavba cesty, kterou obec považuje za svůj majetek a kterou chce zařadit mezi místní komunikace, nenachází na pozemku obce, měl by být účastníkem řízení i **vlastník pozemku**. V řízení může namítat, že těleso cesty vůbec není samostatnou věcí v majetku obce, jde pouze o ztvárnění povrchu jeho pozemku a jako takové nemůže být samostatnou věcí ve vlastnictví obce. Pokud takový spor nastane, obecní úřad by měl řízení přerušit a vyzvat účastníky řízení k podání žaloby k obecnímu soudu na určení vlastnictví.⁶³ K tomu jim stanoví lhůtu. Bude-li žaloba k soudu ve lhůtě podána, silniční správní úřad vyčká rozhodnutí soudu. Pokud účastníci řízení nevyužijí možnosti podat žalobu, silniční správní úřad pokračuje v řízení a o předběžné otázce si sám učiní úsudek. K tomu bude zpravidla potřebovat,

⁵⁸ Podle § 1a prováděcí vyhlášky je opravou komunikace „změna dokončené stavby, při které se zachovává vnější ohraničení stavby a při které se zlepšují její parametry a zvyšuje bezpečnost provozu“. Z uvedeného vyplývá, že opravy je možné provádět pouze v případě, že komunikace je dokončenou stavbou. Nelze za opravu vydávat vybudování zcela nové stavby.

⁵⁹ § 27 správního řádu: „(1) Účastníky řízení jsou a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají. (2) Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. (3) Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.“

⁶⁰ ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 528 s., KOŠINÁROVÁ, B. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. h. Beck, 2021. 479 s. (komentář k § 3, bod 9).

⁶¹ § 27 odst. 1 správního řádu.

⁶² Podle § 3 odst. 3, věty poslední totiž „do doby převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci vykonává všechna práva a povinnosti k této pozemní komunikaci její dosavadní vlastník“.

⁶³ § 57 ve spojení s § 64 správního řádu.

aby obec jako ten, kdo tvrdí, že má na cizím pozemku svoji (samostatnou) stavbu, dodala znalecký posudek popisující stavebně-technické provedení cesty.

Odborná literatura uvádí, že účastníky řízení mají být také **vlastníci sousedních nemovitostí**.⁶⁴ Jejich případné účastenství bude záležet na vyhodnocení tzv. přímého dotčení jejich práv. Budou-li účastníky, budou tzv. vedlejšími účastníky.⁶⁵ To platí i pro vlastníka pozemku pod stavbou komunikace.

4. VYŘAZENÍ Z KATEGORIE MÍSTNÍCH KOMUNIKACÍ

Stejně jako se rozhoduje o zařazení cesty do kategorie místních komunikací, rozhoduje se také o jejím vyřazení z této kategorie. O změně kategorie nebo třídy rozhodne silniční správní úřad, dojde-li ke **změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace**.⁶⁶ Dopravní význam komunikace se může změnit typicky např. v důsledku výstavby jiné komunikace. Bude to opět obec jako vlastník místní komunikace, kdo bude hybatelem tohoto procesu, protože zařazení nebo vyřazení nějaké její cesty do/z kategorie místních komunikací bude mít vliv na její povinnosti vůči dané cestě. Zatímco na místní komunikaci musí vykonávat údržbu, na účelové komunikaci jí zákon o pozemních komunikacích tuto povinnost nestanoví. Je tak zejména na ní, aby vyhodnotila, které cesty bude chtít mít zařazené do sítě místních komunikací a které budou jen účelovými komunikacemi.

K vyřazení cesty z kategorie místních komunikací by mělo dojít, zjistí-li se, že do kategorie byla **nesprávně zařazena v minulosti i cesta, která vůbec není v majetku obce**. K takovým situacím bohužel v praxi dochází.⁶⁷ Pokud majitel pozemku, po kterém taková cesta vede, bude žádat o její vyřazení z kategorie místních komunikací, musí mu silniční správní úřad vyhovět. Nevyhovět může jedině za situace, že obec prokáže, že těleso cesty je natolik kvalitní, aby mohlo být považováno za samostatnou věc právně oddělitelnou od pozemku. V takovém případě by totiž platilo, že ačkoli obec není vlastníkem pozemku, je vlastníkem samotné cesty, což k jejímu zařazení mezi místní komunikace stačí.

K tématu nezákonně zařazených cest nemáme k dispozici žádný soudní rozsudek, který by nám dával jistotu, že soudy na věc nahlízejí stejně. Proto doplňujeme, že druhou možností, jak na problém nahlížet, je považovat zařazení cesty, která nepatří obci, mezi místní komunikace za nicotné (z důvodu, že je právně neuskutečnitelné⁶⁸). Dáváme ale přednost jejímu úřednímu vyřazení, protože v konkrétním případě nemusí být vůbec jasné, zda bylo rozhodnutí o zařazení vydáno (a kdy). Obec mohla cestu v minulosti zapsat do pasportu místních komunikací i bez rozhodnutí, nebo se rozhodnutí nedochovalo. Vyslovovat nicotnost rozhodnutí, o němž nemáme potvrzeno, že vůbec existuje, považujeme za nepraktické, vedoucí k dalším sporům.

⁶⁴ ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s. (komentář k § 3 odst. 1) nebo KOŠINÁROVÁ, B. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. h. Beck, 2021. 479 s. (komentář k § 3, bod 9).

⁶⁵ § 27 odst. 2 správního řádu.

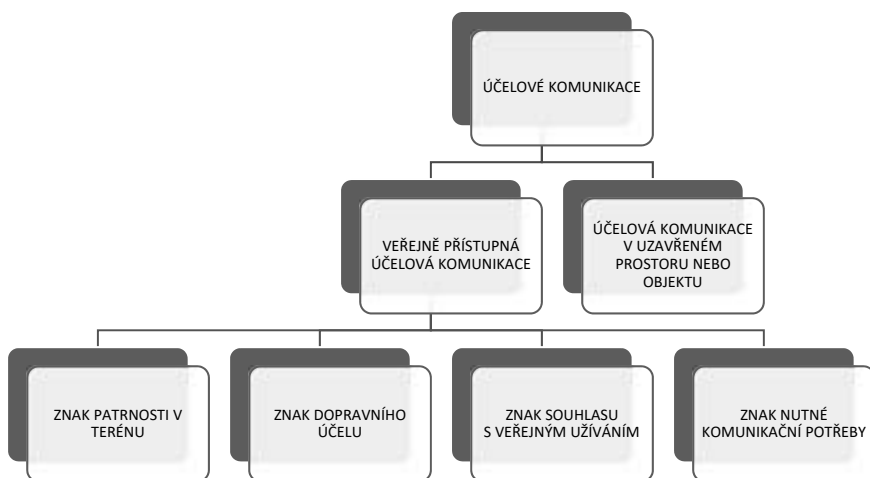
⁶⁶ § 3 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

⁶⁷ Ombudsman, sp. zn. 5470/2024/VOP, www.ochrance.cz/eso

⁶⁸ § 77 správního řádu.

Ať tak či tak, cesta nepatřící obci nemůže být/zůstat v kategorii místních komunikací. Uvědomujeme si, že obce takto mnohdy postupují ve snaze získat dotace na opravy cest, které se ale vztahují na místní komunikace. Postupovat takto ale není možné. Cizí majetek si obce nemohou přivlastňovat úředním rozhodnutím o zařazení cesty mezi místní komunikace, a nemohou ani provádět zmíněnou opravu/rekonstrukci, pokud nemají souhlas vlastníka cesty (pozemku).⁶⁹

⁶⁹ „Zařazení pozemní komunikace mezi místní komunikace III. třídy samo o sobě právním důvodem nabytí vlastnického práva k ní obcí není. Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 12. 2018, sp. zn. 28 Cdo 1830/2018, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 921/2017, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. 9 As 15/2012.“ (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 5. 2020, č. j. 28 Cdo 330/2020).

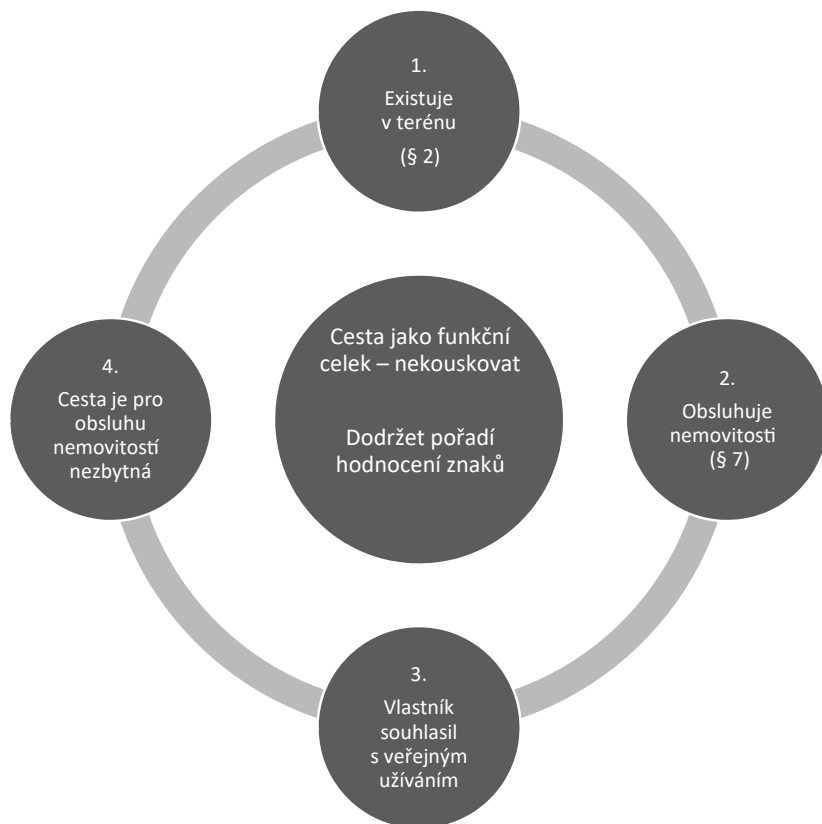


Účelové komunikace představují nejnižší kategorii pozemních komunikací. Z hlediska dopravního významu stojí na opačné straně spektra než dálnice. Zatímco dálnice jsou nejvýznamnějšími dopravními tepnami, účelové komunikace jsou drobnými žilkami, které mají za úkol propojovat jednotlivé nemovitosti a napojovat je na významnější komunikace.

Účelové komunikace nemusí být stavbami. Často jsou pouze vyjetými koleje v trávě, nebo jsou jen vysypány štěrkem nebo kamením, tvoří je položené panely apod. Proto jsou také ve většině případů součástí pozemků, přes které vedou. Kdy je pozemní komunikace samostatnou věcí, podrobněji viz kapitolu Vlastnictví místních a účelových komunikací.

Na rozdíl od jiných kategorií komunikací, účelové komunikace nevznikají úředním rozhodnutím o zařazení do kategorie, ale vznikají ze zákona dlouhodobým užíváním. Pokud se o jejich existenci rozhoduje, je to zpravidla v okamžiku, kdy je nutné vyvrátit pochybnosti o tom, zda konkrétní cesta je nebo není určena k užívání veřejností, příp. zda jde o účelovou komunikaci v uzavřeném areálu. K tomu podrobněji viz kapitola Deklaratorní řízení o existenci účelové komunikace.

1. ZNAKY VEŘEJNÉ PŘÍSTUPNÉ ÚČELOVÉ KOMUNIKACE



Veřejně přístupná účelová komunikace vzniká ze zákona, pokud jsou **současně** splněny **čtyři znaky**:

- (1) Jde o v terénu **patrnou dopravní cestu** určenou k užití vozidly a/nebo chodci.
- (2) Slouží alespoň k jednomu ze zákonem popsaných **účelů**:
 - a) ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí,
 - b) ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo
 - c) k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.
- (3) Vlastník **souhlasil s užíváním cesty veřejností**.
- (4) Představuje **nezbytnou komunikační spojnici**.

První dva znaky nalezneme v § 2 a § 7 zákona o pozemních komunikacích. Zbývající dva dotvořila soudní judikatura, aby zajistila, že nedojde k omezení vlastnického práva majitelů pozemků v rozporu s Ústavou.⁷⁰

⁷⁰ Vlastníkovi účelové komunikace nepřísluší za omezení jeho vlastnického práva žádná náhrada. Proto je toto omezení možné jedině v situacích, kdy s veřejným užíváním svého

Všechny čtyři znaky musejí být **naplněny současně**. Pokud byť jeden z uvedených znaků není naplněn, cesta nebude účelovou komunikací a její vlastník nebude muset umožnit její veřejné užívání.⁷¹ Zda bude muset umožnit užívání soukromé, tedy užívání cesty vybranými lidmi (např. sousedy), nerozhodne silniční správní úřad, ale obecný soud.

Kromě nepřerušenoého řetězce čtyř znaků (viz diagram výše) je nezbytné jednotlivé znaky vyhodnocovat ve správném pořadí a vzájemné souvislosti. Vysvětlíme jak.

1.1 Patrnost v terénu

1.1.1 Co je a není patrná cesta

První znak, který zkoumáme, je patrnost cesty v terénu.

Tento znak slouží k tomu, aby se z rozhodování vyloučily cesty, u kterých není patrné žádné užívání pozemku pro dopravní účely. V terénu by měly být patrné alespoň vyjeté koleje.⁷² Výjimečně může postačovat k naplnění znaku patrnosti jen tvar pozemku: Například dlouhý travnatý pruh mezi ploty může splňovat znak patrnosti, pokud má jít o cestu zřídka používanou, vedoucí např. jen k sezónně užívaným chatám.⁷³

V **pochybnostech** doporučujeme považovat **znak patrnosti cesty za splněný**.

majetku souhlasil, a v nezbytné míře. Odtud znak souhlasu a znak nutné komunikační potřeby.

⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48, body 14 až 17, včetně citace početné starší judikatury.

⁷² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2023, č. j. 8 As 104/2022-56, bod 23: „Kritérium zřetelnosti v terénu slouží pouze k vyloučení těch cest, které ve skutečnosti žádnými cestami nejsou, protože buď v terénu nikdy reálně nevznikly, nebo naopak již dávno pokojně zanikly. Správní orgány by jej měly aplikovat uvážlivě a v pochybnostech považovat cestu spíše za patrnou v terénu (rozsudek NSS z 25. 10. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49). Kritérium zřetelnosti v terénu tak může splnit například i travnatý pás ponechaný mezi ploty – i zde je průběh údajné cesty dostatečně stálý a patrný z tvaru pozemku, resp. jeho fyzicky vymezené části (rozsudek NSS z 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39). Může jít o pouhé koleje vyjeté v trávě nebo zpevněné místy kamením či sutí. Tudiž to, do jaké míry město danou cestu rekonstruovalo, nehraje v prohlášení o její povaze jako veřejné přístupné účelové komunikaci roli.“

⁷³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 10 As 41/2014-39, bod 21 a 22: „Nelze přehlédnout a pominout tvar a polohu předmětného pozemku. Ten tvoří jakousi ‚odbočku‘ z vyasfaltované části pozemku p. č. 39/3. Jedná se o několik desítek metrů dlouhý a zhruba 3 metry široký pás, který již svým tvarem evokuje podobu cesty. Stejně jako navozuje dojem, že tento pás obecního (dříve zřejmě státního) pozemku nebyl mezi sousedními pozemky soukromých vlastníků ponechán v době realizace okolní zástavby (počátek 80. let minulého století) náhodně, nýbrž že měl mít určitý účel. Tím mohla být právě možnost přístupu či příjezdu k zahradě žalobců či k pozemkům sousedícím s tímto pásem. Tomu nasvědčuje i šíře dotčeného pozemku umožňující průjezd osobního automobilu.“

1.1.2 Okamžik zkoumání

Důležitý je **skutkový stav, který platí v době rozhodování**. Ve většině případů to platí i při rozhodování o existenci komunikace. Úřad proto na místním šetření zjišťuje, zda je v terénu vůbec patrná nějaká cesta, o které by mohl rozhodovat.

Pokud cesta v terénu není patrná, o žádnou cestu nepůjde, byť zde možná dříve byla. V takovém případě bude mít úřad za to, že pokojně **vyšla z užívání**.⁷⁴

Takto bude úřad postupovat i v situacích, kdy možná za zánikem cesty stálo svévolné jednání vlastníka pozemku, ale bylo to dávno a uživatelé se **nebránili včas**. Pokud se na silniční správní úřad obrátí až po letech, kdy cesta v terénu dávno zanikla, úřad nebude považovat znak patrnosti v terénu za splněný a nebude brát v potaz (možná protiprávní) původní jednání vlastníka pozemku.⁷⁵

Výjimku z tohoto pravidla představují situace, kdy došlo k přehrazení cesty, a uživatelé se bránili. Kvůli jednostrannému jednání vlastníka pozemku, který na cestu umístil sloupek, plot nebo jinou fyzickou zábranu, může totiž dojít k **nedobrovolnému přerušení užívání cesty**. Pokud navíc tento stav kvůli délce řízení před silničním správním úřadem trvá dlouho, může se stát, že cesta zaroste. Bylo by nespravedlivé, aby z toho těžil vlastník pozemku, který cestu možná protiprávně

⁷⁴ „I pokud tedy na předmětných pozemcích existovala veřejně přístupná účelová komunikace, nepochybně vyšla od roku 1994 či 1995 z užívání. Pokud se nikdo jejího veřejného užívání od té doby nedomáhal, nebylo příslušnými orgány konstatováno, že by závora na ně byla umístěna protiprávně, a současně cesta přes předmětné pozemky nebyla téměř 25 let veřejností využívána, sotva mohla po celou dobu od roku 1994 či 1995 splňovat podmínku nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby (resp. slovy nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10, podmínku potřebnosti). Za této situace je třeba chránit pokojný stav, který zde v době rozhodování žalovaného trval téměř čtvrt století.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2021, č. j. 43 A 65/2019).

⁷⁵ „Překážky byly na danou cestu umístovány již mnoho let (cca od roku 2000), a to v podstatě za obecného souhlasu všech dotčených subjektů, přičemž ani stěžovatelka proti tomu nic nenamítala, což je s podivem, pokud je tato skutečnost konfrontována s jejím nynějším tvrzením, že se jedná o jedinou možnou a způsobitou přístupovou cestu k jejímu pozemku. Ze správního spisu ani z jejích tvrzení neplyne, že by tomu bylo jinak. Ostatně stěžovatelka v žalobě ani kasační stížnosti nezpochybňuje ani závěry správních orgánů o tom, že se na umístění překážek na některé z předmětných pozemků sama podílela. Jelikož ani nikdo jiný dle správního spisu a dostupných tvrzení proti umístování překážek po celou dobu nic nenamítal a neinicioval např. ani řízení o odstranění překážek, jednoznačně došlo plynutím času ke vzniku pokojného stavu, který byl rozhodný pro vydání rozhodnutí.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59).

„V této věci nastala obdobná situace jako v rozsudku NSS č. j. 8 As 254/2018-59. Cesta byla v roce 1994 či 1995 vlastníky jednoho z pozemků osazena překážkou, která znemožnila užívání této cesty. Proti tomuto kroku nikdo dlouhá léta nebrojil (například iniciováním zmíněného řízení o odstranění této překážky), nelze tak říci, že by šlo ze strany vlastníka pozemku, který závora na svém pozemku umístil, o svévolné bránění veřejnosti v užívání komunikace. Proto, i kdyby cesta do té doby splňovala znaky veřejné prospěšné účelové komunikace (což však soud nemá za prokázané, viz výše), tak v mezidobí nepochybně vyšla z užívání a přestala naplňovat znaky veřejně přístupné účelové komunikace, už jen proto, že nepředstavovala nutnou a ničím nenahraditelnou komunikační potřebu, když ji nikdo dlouhá léta nevyužíval a ani se jejího užívání nedomáhal.“ (rozsudek Krajského soudu ze dne 10. 5. 2021, č. j. 43 A 65/2019-51, bod 31).

zahradil. Proto je v této situaci rozhodující stav, který existoval před přehrazením cesty.⁷⁶



1.1.3 Stálost cesty

Pozemními komunikacemi nejsou tzv. senové cesty. To jsou cesty, které slouží zemědělcům ke svážení úrody z polí nebo sena z luk. Tyto cesty jsou zpravidla každý rok vyjetý někde jinde a nekopírují stejnou trasu. Jde o krátkodobé spojnice, které mají jepičí život. Jejich aktuální patrnost proto není důležitá.⁷⁷

⁷⁶ „Pravidlo, podle něž je rozhodný skutkový stav v době vydání rozhodnutí, představuje obecnou právní normu, vůči níž se však mnohdy přednostně uplatní zvláštní pravidla plynoucí často z hmotného práva. [...] nesmí správní orgán zkoumat otázku existence komunikace v terénu podle skutkového stavu v době vydání jeho rozhodnutí (neboť by tím nepřipustně přiznal účinky potenciálně protiprávnímu jednání, tak jak to činily i správní orgány včetně žalovaného v této věci), ale musí se v tomto směru omezit na skutkový stav v době před sporným zamezením veřejného užívání. V případě sporného pozemku tedy byl žalovaný povinen zjišťovat, zda se na něm nacházela v terénu viditelná cesta před rokem 2004. Závěr žalovaného činěný patrně s odkazem na aktuální, blíže neoznačené fotografie, že v době jeho rozhodování na sporném pozemku není patrná žádná cesta, tak má pro posouzení žádosti žalobkyně nulovou relevanci.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 53).

„Petrnost cesty v terénu je nutno posuzovat k okamžiku, kdy žalobce umístil na cestu překážky znemožňující její užívání, nikoliv k současnosti. Případně neoprávněné umístění překážek na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, které by znemožňovalo její užívání a v důsledku vedlo k zániku její patrnosti v terénu, nemůže znamenat zvýhodnění vlastníka pozemku, na němž se veřejně přístupná účelová komunikace nachází.“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 8. 2021, č. j. 30 A 71/2020-65, bod 56).

⁷⁷ Jak s odkazem na odbornou literaturu potvrzuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 11. 2015, č. j. 8 As 32/2015-32, bod 13.

1.2 Zákonný účel

Druhý zákonný znak, který zkoumáme, je účel (určení) cesty.

Zákon o pozemních komunikacích u každé kategorie komunikací zmiňuje jejich účel, resp. určení.⁷⁸ Účelovou komunikací je pozemní komunikace, která slouží ke **spojení jednotlivých nemovitostí** pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke **spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi** nebo k **obhospodařování zemědělských a lesních pozemků**.⁷⁹

Jde o komunikace důležité zejména pro majitele pozemků, k nimž vedou a které spojují s okolním světem – napojují je na síť dalších komunikací, pomáhají je obhospodařovat. **Zákonný účel naplní i taková cesta, která vede k jedné nemovitosti** – jednomu pozemku nebo jednomu domu.

1.3 Souhlas vlastníka s veřejným užíváním

Třetím posuzovaným znakem je souhlas vlastníka s veřejným užíváním. Bez toho, že by vlastník cesty souhlasil s jejím užíváním veřejností, komunikace nevznikne. Například pokud vlastník souhlasil s tím, že jeho cestu budou užívat jen majitelé sousedního domu, a veřejnému užívání se bránil (např. lidi vykazoval ze svého pozemku nebo umísťoval cedule zakazující vstup), cesta pozemní komunikací nebude.

V této kapitole probereme, jak se znak souhlasu zkoumá, a řekneme si, jakou může mít podobu a obsah.

Znak souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním je klíčový pro posouzení, zda cesta je nebo není pozemní komunikací, tedy cestou veřejnou. Protože cesta, která je patrná v terénu (1. znak), je komunikační spojnicí pro obsluhu nemovitostí (2. znak) a někdo ji nezbytně potřebuje (4. znak), nemusí být pozemní komunikací – tj. cestou určenou k užívání veřejností (kýmkoliv). Může se jednat o cestu soukromou – cestu, kterou smí užívat jen někdo (viz příklad v prvním odstavci této kapitoly). Vztahy mezi vlastníkem takové cesty a jejími uživateli se budou řídit vzájemnou dohodou a občanským zákoníkem. Spory mezi nimi nebude řešit silniční správní úřad, ale soud. Více v kapitole Druhy cest.

1.3.1 Čí souhlas zjišťovat?

Uvědomme si, že znaky komunikace zkoumáme a správní řízení o její existenci vedeme proto, že (současný) vlastník nesouhlasí s tím, aby jeho cestu někdo užíval. Musíme proto zjistit, jak tomu bylo v době, kdy cestu začala užívat veřejnost – kdy se začalo její užívání. To mohlo být buď v době, kdy cestu vlastnili právní předchůdci současného vlastníka, nebo až za vlastnictví současného vlastníka.

⁷⁸ Dálnice je určená pro rychlou dálkovou a mezistátní dopravu silničními motorovými vozidly. Silnice se dělí do tříd podle toho, zda jsou určeny zejména pro dálkovou a mezistátní dopravu (silnice I. třídy), nebo jsou určeny pro dopravu mezi okresy (silnice II. třídy), anebo jsou určeny k vzájemnému spojení obcí nebo jejich napojení na ostatní pozemní komunikace (silnice III. třídy). Místní komunikace slouží převážně místní dopravě na území obce.

⁷⁹ § 7 odst. 1 zákona.

Vždy zkoumáme **vůli vlastníka, kterému cesta patřila v době svého vzniku**, nebo kdy ji (nově) začala užívat veřejnost.⁸⁰

Platí, že **souhlas původního vlastníka se vznikem veřejné komunikace na jeho pozemku přechází i na vlastníka nového**.⁸¹ Opačný přístup by vedl k zániku mnohých cest, s jejichž vznikem původní majitelé souhlasili, ale noví vlastníci nechtějí strpět veřejné užívání svého majetku.

Některé cesty ale existují tak dlouho, že okamžik jejich vzniku leží v dávné minulosti. Ani dosud žijící pamětníci proto nemohou podat svědectví o vzniku cesty. Taková cesta existuje **tzv. od nepaměti**. Pokud cesta splňuje i ostatní znaky veřejně přístupné účelové komunikace a plní i úlohu nezbytné komunikační spojnice, **souhlas vlastníka se u ní předpokládá** a nezkoumá se.⁸²

Pokud cesta vyjde z užívání, a tím zanikne, **zanikne i souhlas** vlastníka s veřejným užíváním.⁸³ Dojde-li k obnovení cesty, zjišťuje se souhlas vlastníka v době jejího obnovení.⁸⁴

⁸⁰ „Souhlas s veřejným užíváním pozemku mohou, vzhledem k důsledku v podobě prakticky trvalého zatížení nemovitosti veřejnoprávním omezením podle § 1132 občanského zákoníku, udělit pouze všichni spoluvlastníci jednomyslně.“ (podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58).

⁸¹ „Souhlas předchozího vlastníka pozemku se zřízením účelové komunikace v zásadě přechází na vlastníka pozdějšího; jeho souhlasu tedy není třeba.“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2006, č. j. 22 Cdo 1173/2005).

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141.

⁸³ „[...] souhlas s užíváním původní cesty (minimálně konkludentní) zřejmě v minulosti dán byl a ten nelze odvolat, avšak protože bylo zjištěno, že původní cesta zanikla, současně s jejím zánikem bezesporu zanikly i s tím související skutečnosti (tedy i případný souhlas vlastníka).“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 12. 2022, č. j. 30 A 26/2022-129).

⁸⁴ „Již jednou zaniklá účelová komunikace může být obnovena (znovu zřízena) pouze tak, že dojde opět k naplnění všech čtyř, příp. pěti, výše zmíněných znaků, zejména musí být dán opětovně souhlas jejího vlastníka, jenž se mohl v mezidobí změnit. V těchto případech nelze vycházet z judikatury, dle které jednou udělený souhlas přechází na právní nástupce vlastníků pozemků, na nichž vedla účelová komunikace, protože došlo k zániku její existence. Faktem je, že souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace je skutečně neodvolatelný, avšak pouze do doby, dokud jsou naplněny další definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Když však účelová komunikace zanikne, například když (bez protiprávního zásahu) vyjde z užívání, tj. dlouhodobě zanikne v terénu, nebo ještě vznikne jiná, reálně bez významných obtíží použitelná alternativa (byť ne nezbytně srovnatelně kvalitní) a vlastník doposud věnovaných pozemků již dále s jejich užíváním nesouhlasí, (nová) účelová komunikace nevznikne.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).

Výjimkou z tohoto pravidla je tato situace: „Došlo-li k faktickému (rozoráním) či právnímu (ztrátou komunikační potřeby v důsledku scelení pozemků) zániku veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) sloužící obhospodařování zemědělských pozemků v době nesvobody, může výjimečně dojít k „obživnutí“ již zaniklé veřejné komunikace včetně souhlasu s jejím veřejným užíváním daným v době před kolektivizací (resp. od nepaměti), jestliže v přiměřené době po navrácení přilehlých pozemků původním vlastníkům v restituci dojde v terénu k obnovení této komunikace a komunikace je nadále nezbytná.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015-140).

Zanesení konkrétní cesty v historických mapách samo o sobě nic nevypovídá o tom, že cestu užívala veřejnost.⁸⁵

1.3.2 Forma souhlasu

Souhlas výslovný

Vlastník cesty může udělit souhlas s jejím veřejným užíváním **výslovně, tedy aktivním jednáním**. Aktivní jednání může mít podobu písemnou nebo ústní, a jako důkazy mohou sloužit listiny nebo svědecké výpovědi.

Souhlas mlčky udělený

Častěji ale nastává situace, že vlastník se k užívání cesty nikdy konkrétně nevyjádřil. Jeho skutečnou vůli proto musíme dovozovat z nepřímých důkazů. Takový souhlas, který vlastník neudělil aktivně, ale naopak svou **pasivitou** tím, že veřejnému užívání cesty nijak nebránil, nazýváme **souhlasem konkludentním** neboli **mlčky uděleným**.

Musíme si u něj dát pozor, abychom k domýšlení souhlasu nepřistupovali příliš zjednodušeně. Zásadní je, zda veřejnost vůbec pozemek užívala. Nepostačí, že užívat mohla, ale nedělo se to. Pokud ji veřejnost nikdy neužívala nebo ji užívala výjimečně,⁸⁶ není důvod zjišťovat, zda vlastník s potencionálním užíváním souhlasil nebo ne. Není možné dovozovat souhlas s veřejným užíváním jen z toho, že pozemek nebyl oplocený. **Veřejností neužívaná cesta pozemní komunikací není.**⁸⁷

Konkludentní souhlas vlastníka pozemku si tedy domýšlíme z jeho mlčení. Naopak **nesouhlas musí vlastník pozemku projevit aktivně.**⁸⁸ Za aktivní projev

⁸⁵ „Ze snímků pozemkové mapy a z leteckého snímku nelze bez dalšího dovozovat, že cesta byla užívána blíže neurčitým okruhem osob. Ty totiž pouze prokazují, že cesta v daném místě existuje již od 50. let do dnes a že je používána. Důvodem jejího používání však mohla být existence věcného břemene.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2020, č. j. 8 As 20/2020-81, bod 29).

⁸⁶ „Pravidelnost užívání komunikace veřejností není nutným předpokladem pro její prohlášení za veřejně přístupnou (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). K závěru o jejím využívání neurčitým okruhem osob a naplnění znaku spočívajícího v souhlasu s obecným užíváním však nemůže být bez dalšího dostatečné, pokud k užití komunikace neurčitým okruhem osob dochází pouze mimořádně.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2025, č. j. 8 As 181/2024-35).“

⁸⁷ „Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace totiž nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatelka nebo její právní předchůdce účelovou komunikací fyzicky neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu. Šlo by totiž o nepřipustně extenzivní výklad § 7 zákona o pozemních komunikacích. Pokud snad komunikace nebyla třetími osobami užívána, nebyl ani důvod pro oplocování nebo označování pozemku cedulí. Teprve pokud by snad komunikace byla užívána třetími osobami, aniž by vlastník pozemku svůj nesouhlas s tímto projevil např. označením cedulí se zákazem vstupu, bylo by lze hovořit o jeho konkludentním souhlasu s veřejným užíváním účelové komunikace.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009-60, bod 35). Obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2024, č. j. 2 As 251/2023-32.

⁸⁸ „Jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou

nesouhlasu lze považovat např. vykazování lidí z pozemku, zřízení legálního oplocení pozemku nebo osazení cedulí zakazujících vstup.⁸⁹

Významnou roli hraje **doba, po kterou vlastník veřejnému užívání cesty nebránil**. Těžko budeme dovozovat souhlas v případech, kdy po pozemku párkrát v posledním týdnu nebo měsíci přešla veřejnost. Vlastník se o tom jednak ani nemusel dozvědět a jednak tato doba je příliš krátká na to, abychom z ní domýšleli jakékoli závěry ohledně vůle vlastníka. Pro spravedlivé hodnocení musíme brát v potaz dobu **v řádu let, výjimečně snad měsíců**. Souhlas vlastníka můžeme dovozovat, pokud měl prokazatelně možnost se s veřejným užíváním svého pozemku seznámit, měl dostatečnou dobu si rozmyslet svůj postoj k němu a tento postoj ukázat (aktivitou i pasivitou).⁹⁰ Nemůže jít k tíži vlastníka pozemku, pokud nechal párkrát nebo po relativně krátkou dobu přes pozemek projít veřejnost jen proto, že neměl dosud příležitost se informovat, proč tamtudy veřejnost chodí;⁹¹ nebo pokud veřejnost nechával přes svůj pozemek procházet do doby, než se vyřeší spor o jinou trasu přístupu. I zdánlivé detaily mohou hrát v konkrétním příběhu důležitou roli.

V případě pochybností o existenci souhlasu je třeba rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku.⁹²

1.3.3 Obsah (rozsah) souhlasu

Nyní se podrobně zaměříme na to, jak posoudit, zda vlastník souhlasil s **veřejným neboli obecným užíváním**,⁹³ tj. s tím, že mu přes pozemek chodí nebo jezdí veřejnost.⁹⁴

ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání." (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009-66).

⁸⁹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2024, č. j. 6 As 53/2023-42, bod 23.

⁹⁰ „Stěžovatel nijak konkrétně neuvádí, proč by nemělo během sedmi let dojít k udělení konkludentního souhlasu s užíváním komunikace. Neuvádí ani, zda mu něco v projevu nesouhlasu bránilo, či proč tak neučinil.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2023, č. j. 1 As 54/2023-49).

⁹¹ „Vlastník pozemku, na němž se nachází cesta, není v běžných podmínkách schopen zabránit zcela nahodilým či jednorázovým vstupům třetích osob, nelze proto z těchto ojedinělých aktů dovozovat jeho konkludentní souhlas s užíváním pozemku jako veřejného prostranství.“ (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 6. 2021, č. j. 57 A 9/2020-53, bod 37).

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2011, č. j. 9 As 55/2011-141, na který Nejvyšší správní soud odkazuje i v dalších svých rozsudcích: v rozsudku ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, bod 23; nebo v rozsudku ze dne 25. 7. 2019, č. j. 9 As 159/2019-41, bod 24.

⁹³ „Souhlas vlastníka pozemku je znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. Pokud jde o blíže neurčený okruh osob (veřejnost), které cestu užívají buď od nepaměti, nebo od určité doby, avšak bez aktivního odporu ze strany vlastníka (tedy s jeho tichým souhlasem), pak je daný znak naplněn. Pokud by naopak vlastník cesty umožňoval její užívání pouze určitým osobám, jejichž okruh by byl jasně ohraničený, mohlo by se jednat nanejvýš o výprosu. Znak nutné komunikační potřeby se (oproti znaku souhlasu vlastníka s jeho obecným užíváním) zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, body 8–9).

⁹⁴ „Pouhá neexistence výslovného zákazu užívání komunikace nemůže znamenat, že je cesta komukoliv veřejně přístupná. Pro naplnění obecného užívání komunikace je třeba

Vlastník může udělit souhlas jen někomu. Tím „někým“ bude většinou přímý nebo vzdálenější soused, případně někdo další, s kým se na tom z osobních důvodů domluvil. Ten bude cestu používat třeba jako zkratku. Život přináší pestré situace a všechny zde neobsáhneme. Podstatné je mít na paměti, že nárok na užívání nějaké cesty nemusí být založen na tom, že cesta je pozemní komunikací. Může vyplývat ze vzájemné dohody vlastníka pozemku a konkrétního uživatele cesty:

Vlastník cesty má v režimu občanského práva řadu nástrojů, s jejichž pomocí může umožnit přístup přes svůj pozemek. Nejstabilnějším nástrojem, jak někomu garantovat přístup přes cizí pozemek, představuje věcné břemeno (služebnost) zapsané v katastru nemovitostí. Užívání cesty může být dále založeno nájemní smlouvou nebo jinou dohodou; ta může být písemná i ústní. Nejméně jisté je oprávnění založené tzv. výprosou.

Výprosa není nic jiného než laskavost. Vlastník cesty ji může kdykoli odvolat. Trvá jen tak dlouho, dokud trvá ochota vlastníka cesty; uživatel se nemůže jejího trvání domáhat. Výprosa jako pojem práva občanského se však velmi podobá mlčky udělenému souhlasu vlastníka se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace.⁹⁵ Liší se však zásadně ve svém obsahu: V případě výprosy vlastník pozemku souhlasil (dočasně a odvolatelně) s jeho užíváním konkrétními lidmi. Naopak v případě souhlasu se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace souhlasil s užíváním svého pozemku veřejností, tj. neomezeným okruhem lidí, souhlas je neodvolatelný a je závazný i pro budoucí majitele pozemku.⁹⁶ Právo takový souhlas nazývá **veřejné věnování**.

prokázat, že dotčený pozemek může být a je fakticky kýmkoliv bezplatně obvyklým způsobem používán pro určené účely.” (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013-49).

⁹⁵ „U souhlasu vlastníka platí, že právě šíře okruhu uživatelů představuje ono zásadní dělítko mezi veřejným věnováním a pouhou výprosou.” (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 12. 2016, č. j. 62 A 52/2015-68).

⁹⁶ „Abychom mohli hovořit o souhlasu vlastníka s obecným užíváním, musí být vlastník srozuměn s tím, že jeho pozemek užívá, resp. bude užívat, kdokoliv. Jinak by šlo o pouhou výprosu (srov. § 2189 a násl. občanského zákoníku). Výprosa se veřejnému věnování podobá v tom, že může být udělena i mlčky. Její důsledky jsou však diametrálně odlišné – jedná se o institut soukromého práva, kdy vlastník z dobré vůle a bez nároku na protihodnotu přenechává svůj pozemek k užívání konkrétním osobám. Tento čin má však povahu pouhé laskavosti, která vlastníka do budoucna nijak nezavazuje, a on může výprosu kdykoliv odvolat.

Naproti tomu souhlas s obecným užíváním pozemku jako veřejné cesty je téměř nevratný, a dokud veřejná cesta, která z něj vzešla, sama nezanikne, je vlastník pozemku i jeho právní nástupci povinni strpět užívání svého pozemku kýmkoliv. Posuzovat je třeba tuto otázku případ od případu. Rozlišovacím kritériem z hlediska uděleného souhlasu je přitom okruh osob, které pozemek užívaly či užívají a míra kontroly vlastníka nad užíváním jeho pozemku. Lze tedy shrnout, že pro vznik veřejně přístupné účelové komunikace na soukromých pozemcích platí, že je vlastník buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět, čímž dojde k věnování učiněnému mlčky, neboli konkludentně. Nelze však souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy nebo o mlčky trpěnou skupinu vlastníků malého počtu přílehlých nemovitostí. Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážit, zda již okruh tiše trpěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti.” (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).

Podstatou zkoumání rozsahu uděleného souhlasu tedy bude okruh lidí, s jejichž přecházením přes svůj pozemek vlastník souhlasil.⁹⁷ Tím odlišíme výprosu od veřejného věnování.

V této souvislosti se logicky nabízí otázka „kolik lidí tvoří veřejnost?“. Žádná jednoduchá odpověď na ni není. Vždy bude záležet na okolnostech konkrétního případu. Doporučujeme vycházet z příkladů, které projednaly soudy:

Při posuzování podmínky souhlasu vlastníka komunikace s jejím veřejným užíváním je klíčové, zda byla v minulosti užívána z pohledu vlastníka neurčitým okruhem osob. Silniční správní úřad musí zkoumat faktickou situaci, tedy **míru kontroly vlastníka komunikace nad konkrétními osobami**, které ji v minulosti užívaly. Čím bude jejich počet větší, tím bude zpravidla pro vlastníka jejich okruh také méně určitý. (rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2023, č. 1 As 51/2023-54).

Za jednoznačné veřejné užívání lze považovat např. dlouhodobý stav, kdy cestu vedoucí k určitému domu a pokračující dále do lesa užívá, vedle vlastníka či vlastníků předmětné nemovitosti, také anonymní masa nejrůznějších výletníků. Naopak za **ukázkovou výprosu** (tedy za opak veřejného užívání) lze označit situaci, kdy by tutéž cestu užívali právě jen vlastníci domu, k němuž vede, a ti by se dokonce i v případě příjezdu návštěvy museli vždy dotazovat vlastníka cesty, zda povolí její užití těmto cizím osobám. (rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2015, č. 6 As 213/2015-14, bod 11, a rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. 1 As 63/2013-49).

Soud připouští, že slepá cesta vedoucí k **menšímu počtu nemovitostí** ve většině případů nebude veřejně užívána. Tato premise však neplatí zcela bezvýjimečně. (rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. 1 As 63/2013-49, bod 48).

Soud vycházel z účelu, k němuž objekt stěžovatelů v minulosti sloužil. Nebylo nijak zpochybněno, že **v něm dříve byla škola a později prodejna Jednoty**. Již z toho je zřejmé, že se muselo jednat o cestu veřejně přístupnou a veřejně užívanou. Není rozhodné, že v tehdejší době na ní byl podstatně jiný „dopravní ruch“ než v současnosti. To odpovídá dané době a rozsah a způsob užívání se s postupem času logicky mění. (rozsudek NSS č. 2 As 84/20100, str. 136).

To, že v minulosti byla na pozemku komunikace instalována **brána**, však ještě neznamena, že komunikace ležela v uzavřeném areálu ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Za uzavřený areál nelze považovat cestu v krajině, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a přicházet z různých stran. Uzavřenými prostory či objekty budou spíše ty, které jsou uzavřeny zcela, tedy po celém obvodu a způsobem, který brání všem formám obecného užívání. (rozsudek NSS 10 As 103/2019 ze dne 21. 1. 2021, bod 47).

Místo aby se zabýval tím, jak velký okruh osob spornou cestu v minulosti užíval (a nakolik je tato skutečnost prokázána), zpochybnil žalovaný v napadeném rozhodnutí význam této skutečnosti tvrzením, že cesta plní nutnou komunikační potřebu jen pro omezený okruh osob, nikoliv pro veřejnost, tudíž nemůže být v žádném

⁹⁷ „Souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14).

případě označena za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Takovéto uvažování se však zcela míjí s názory soudů a veřejného ochránce práv. (rozsudek NSS 6 As 213/2015-14 ze dne 30. listopadu 2015, bod 12).

Vzhledem k tomu, že předmětná **slepá cesta** má poměrně úzký okruh „přílehlých“ uživatelů, má soud za to, že by v řízení měl být spíše vyvrácen (důvodný) předpoklad, že veřejnost uvedenou komunikaci vůbec neměla důvod využívat. (KS Brno 29 A 101/2018-92 ze dne 10. srpna 2020).

Účelovou komunikací tedy může být i polní a lesní cesta (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 19/2016-24) [...] Není vyloučeno, aby les (resp. pozemky určené k plnění funkce lesa) byl současně veřejně přístupnou účelovou komunikací, je ale nutno zdůraznit, že již samotný **lesní zákon** obsahuje množství veřejnoprávních omezení vlastnického práva vlastníka lesa. (rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 101/2019-100 ze dne 1. 12. 2021, body 37 a 38; potvrzen 2 As 331/2021 ze dne 15. 6. 2023).

1.3.4 Omezený souhlas?

Soudy již řešily otázku, zda vlastník pozemku může udělit souhlas jen např. k **sezónnímu užívání** komunikace nebo k jejímu **užívání jen určitým způsobem**. Podle Nejvyššího správního soudu musíme s omezením souhlasu vlastníka, které má mít za následek zúžení obecného užívání pozemní komunikace, nakládat velmi opatrně a připustit jej (pokud vůbec) jen ve skutečně výjimečných, konkrétních a jasných případech.⁹⁸

1.4 Nezbytná komunikační potřeba

Poslední znak, který zkoumáme, dovodila judikatura s odkazem na Ústavu a Listinu, aby se neomezovalo soukromé vlastnictví v případech, kdy to není nutné. Při zkoumání tohoto znaku proto zjišťujeme, zda cestu někdo nezbytně potřebuje – že cesta pro něj **nepředstavuje jen cestu z pohodlí** (např. zkratku).⁹⁹ Pokud cesta pro nikoho neplní úlohu nezbytné komunikační spojnice, není dán veřejný zájem na omezení vlastnického práva.¹⁰⁰

⁹⁸ „Cesta zpravidla bude veřejně přístupnou komunikací navzdory tomu, že vlastník pozemku, přes nějž cesta prochází, nesouhlasí s jejím veřejným užíváním jen v určitém období roku (zde: v zimě, a to kvůli provozu lyžařských vleků). Takový nesouhlas totiž míří na rozsah užívání cesty a režim provozu na ní, který se může v čase měnit; nelze jej řešit v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, jehož výsledkem je deklaratorní rozhodnutí.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č. j. 10 As 111/2022-69, bod 31–33).

⁹⁹ Správní soudy vrátily úřadům k novému projednání případ, v němž dostatečně nevysvětlily, proč by vlastníci bytů měli mít zajištěn dvojitý přístup – nejen zepředu, ale i zezadu z vnitrobloku. Podle soudů se úřady soustředily spíše na komfort vlastníků namísto posouzení nezbytnosti zásahu do vlastnického práva. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2023 č. j. 7 As 85/2023-82 ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2023, č. j. 30 A 17/2022-104, bod 58.

¹⁰⁰ „Existují-li jiné způsoby, jak zajistit komunikační spojení nemovitostí, aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát přednost těmto jiným způsobům.“ (nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, N 2/48 SbNU 9, bod 34, nebo také rozsudek

Nutná komunikační potřeba se zjišťuje i u cesty, s jejímž užíváním bývalý vlastník souhlasil.¹⁰¹ Souhlas s veřejným užíváním totiž sice přechází i na nové vlastníky, ale pokud cesta není pro nikoho nezbytná, není omezení vlastnického práva důvodné.

Při zkoumání tohoto znaku není důležité, ke kolika nemovitostem cesta vede, ani to, zda se jedná o nemovitosti užívané veřejností (samoobsluha, škola). U tohoto znaku totiž **nehraje okruh uživatelů cesty roli**. Ten se zkoumá u znaku souhlasu s obecným užíváním.¹⁰² Proto i **cesta vedoucí k jednomu rodinnému domu může být uznána za pozemní komunikaci**. Není ani důležité, zda cesta plní úlohu nutné komunikační spojnice pro žadatele nebo pro jiného účastníka řízení.¹⁰³

Při zkoumání, zda cesta je nebo není cestou skutečně **potřebnou a nenahraditelnou**, se úřad zabývá alternativními trasami a trasy porovnává.¹⁰⁴

Jak na hodnocení znaku nutné komunikační potřeby¹⁰⁵

Abychom poslední znak dobře vyhodnotili, musíme si položit správné otázky. Těmi jsou:

- Které nemovitosti je potřeba dopravně obsloužit?
- Vede k nim i jiná (alternativní) cesta?

Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb., bod 26).

¹⁰¹ „Při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85).

¹⁰² „Pouze souhlas vlastníka je tím znakem, u něhož je třeba zkoumat okruh uživatelů cesty. [...] Znak nutné komunikační potřeby se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Je to ostatně logické, neboť ve vztahu k veřejnosti – jakožto neohraničenému a neurčitému okruhu osob – by nutnou komunikační potřebu nenaplnila žádná účelová komunikace. Pozemní komunikace této kategorie již ze své podstaty slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, bod 8).

¹⁰³ „Správní orgán může v řízení o žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace podle § 142 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, určit, že veřejně přístupná účelová komunikace existuje i tehdy, bude-li ve správním řízení prokázáno, že je dána nutná komunikační potřeba nemovitosti ve vlastnictví některého z účastníků řízení a nikoliv žadatele.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 20/2020-81).

¹⁰⁴ „Závěr, že není naplněna nutná komunikační potřeba, jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace, nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při porovnání obou komunikací musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech. Komunikace přitom musí správní orgán hodnotit z pohledu těch, kteří je skutečně využívají, tedy nikoli pouze z pohledu motoristů, ale případně i z pohledu cyklistů či pěších.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56).

¹⁰⁵ Základ úvah o tom, jak porovnávat jednotlivé cesty, položil ombudsman v případě sp. zn. 6253/2008/VOP.

- Je alternativní cesta plnohodnotnou náhradou?
- Komu patří alternativní cesta?
- Nutná komunikační potřeba veřejnosti – kdy hraje roli?

1.4.1 Které nemovitosti je potřeba dopravně obsloužit?

Účelové komunikace jsou koncovými cestami, které obsluhují jednotlivé nemovitosti (pole, lesy, zahrady, rodinné domy).¹⁰⁶ Nejedná se o dopravně významné komunikace s velkým dopravním využitím. Proto je při hodnocení možné alternativní trasy důležité udělat si nejdříve jasno v tom, jakou dopravní obsluhu má konkrétní cesta zajistit: Jiné nároky na délku nebo kvalitu přístupové cesty bude vyžadovat rodinný dům, jiné zahrada, les nebo pole. Pro obsluhu rodinného domu je potřebné zajistit příjezd automobilem po zpevněné cestě; na pole postačí příjezd zemědělskou technikou, která zvládá jízdu terénem.

1.4.2 Vede k nim i jiná cesta?

Aby bylo možné vůbec uvažovat o tom, že by posuzovaná cesta neplnila roli nezbytné cesty pro určité nemovitosti, musela by v terénu reálně existovat adekvátní náhrada.¹⁰⁷ Za existující náhradu přitom nemůžeme považovat cestu, která v terénu nikdy nebyla nebo už zanikla. **Náhradní cesta musí existovat teď.**¹⁰⁸ Není proto důležité, které cesty jsou zaznačené v historických mapách. A nehraje roli ani to, že náhradní cestu je možné zbudovat (že existuje k tomu vhodný pozemek). Spornou cestu (u níž víme, že je v terénu patrná, jinak bychom se při zkoumání její povahy nedostali až ke čtvrtému znaku) vždy porovnáváme jedině s jinou v terénu patrnou cestou.

1.4.3 Je alternativní cesta plnohodnotnou náhradou?

Abychom mohli o alternativní cestě uvažovat jako o adekvátní náhradě, musíme zjistit, zda je pro obsluhu nemovitostí dostatečná alespoň v míře, v níž jejich dopravní obsluhu zajišťuje sporná cesta. Budeme se proto zabývat délkou, stavebně-technickým stavem i právní povahou obou cest. To vše ve vztahu k typu obsluhovaných nemovitostí.

¹⁰⁶ Viz znak zákonného účelu obsažený v § 7 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁰⁷ Tou může být i zajištění práva přístupu institutem soukromého práva – např. věcným břemenem. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, bod 39.

¹⁰⁸ „Ve správním řízení o určení právního vztahu, zda se na pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, posuzuje silniční správní úřad to, zda v terénu reálně existuje alternativní přístupová varianta, nikoliv zda by mohla existovat v budoucnu (např. v důsledku vybudování nové stavby).“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2020, č. j. 30 A 65/2019-66).

a) Délka obou cest

Ta nás bude zajímat ve dvou ohledech:

Zprvée, nakolik je **přijatelná pro uživatele**, kteří cestu potřebují, tj. pro vlastníky obsluhovaných nemovitostí. Délkami cest se v tomto kroku zabýváme, abychom vyloučili cesty, které kvůli své délce nesplňují požadavek na zajištění obslužnosti nemovitostí: Jinak budeme délku hodnotit ve vztahu k obsluze pole zemědělskou technikou (např. cestu dlouhou 500 m a alternativu o délce 3 km), jinak ve vztahu k rodinným domům v obci. U nich musíme brát v potaz i pěší dostupnost školy, obchodu nebo zastávky.

Zadruhé (znovu) se budeme délkou cest zabývat, pokud zjistíme, že obě cesty plní dobře roli nezbytné komunikační spojnice, a obě tedy mohou být uznány za účelovou komunikaci, ale jejich vlastníci s tím nesouhlasí: Za pozemní komunikaci bude možné uznat jen tu z nich, která **nejméně zasahuje do soukromého vlastnictví**. Opět se proto do hry dostanou úvahy o délce cest, protože čím větší plochu soukromého vlastnictví cesta zabírá, tím víc do něj zasahuje. Za pozemní komunikaci bude zpravidla uznána cesta nejkratší.¹⁰⁹

Pokud sám vlastník sporné cesty vybuduje náhradní trasu např. na okraji svého pozemku, a nahradí tím cestu původně vedoucí pod okny jeho domu, je možné novou cestu uznat za pozemní komunikaci, pokud ji nezbudoval v rozporu s právem.¹¹⁰

b) Stavebně-technický stav (včetně šířky)

Ve vazbě na obsluhované nemovitosti musíme vyhodnotit, zda uvažované cesty jsou technicky způsobilé tyto nemovitosti obsloužit v požadované míře:

V případě zemědělských pozemků postačí i méně kvalitní povrch cesty, ale cesta musí být dostatečně široká pro zemědělské stroje. V případě rodinného domu bude kvalita povrchu cesty hrát větší roli. Po cestě by měl bez ohledu na počasí celoročně projet osobní vůz, vozidla IZS, příp. nákladní vozidlo vyvážející jímku apod. Nesmíme zapomenout i na poloměry zatáček nebo možnost vyhýbání vozidel.¹¹¹

¹⁰⁹ „Kritériem pro posouzení, která ze dvou alternativních cest vedoucích přes pozemky ve vlastnictví více soukromých osob plní funkci nezbytné komunikační potřeby, je vedle kvality posuzovaných cest též délka, v níž jedna či druhá cesta pokrývá pozemky v soukromém vlastnictví (§ 7 odst. 1 a § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích).“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2015, č. j. 46 A 5/2013-155).

¹¹⁰ „Obecně je přitom přijatelné, aby vlastník pozemků, kterými prochází veřejně přístupná účelová komunikace, tuto komunikaci v rámci svých pozemků posunul či odklonil a tím z vlastní vůle vytvořil alternativní cestu a udělil souhlas k jejímu obecnému užívání. [...] Stěžovatel má možnost uvést svépomocně zbudovanou náhradní cestu do souladu s právními předpisy, a to tím, že požádá příslušný orgán ochrany přírody o souhlas se zřízením (a zároveň zrušením) veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgán ochrany přírody by přitom měl mimo jiné zvážit, zda je možné a účelné navracet přírodu do původního stavu nebo zda bude šetrnější kompenzovat stávající faktický stav.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 198/2021-68, body 27 a 34).

¹¹¹ Možnost vyhýbání vozidel znamená, že úřad by měl při úvahách zohlednit i hustotu provozu a potřebu někde se vozidly vyhnout. Neznamená to ale, že by komunikace vždy musela zajišťovat obousměrný dvoupruhový provoz. Pokud však úřad řeší situaci, kdy dosud byla obsluha nemovitostí zjištěna dvěma cestami a nyní by jedna z nich měla být uznána za pozemní komunikaci a druhá ne (protože není nezbytná), pak v této fázi posuzování může

Doplňme, že k užití cizího majetku pro potřeby IZS není zapotřebí deklarovat účelovou komunikaci. **Vozidla IZS mají vlastní právní titul k užití cizího majetku** vyplývající ze zvláštních právních předpisů.¹¹² Potřeba vjezdu vozidel IZS tedy sama o sobě pro naplnění znaku nutné komunikační potřeby nestačí. Má však svůj význam při porovnávání vlastností dvou cest.

Šířkou cesty se budeme zabývat také v situaci, kdy vyježděná cesta nebo asfaltový povrch nezabírají celý pozemek. Úřad musí zjistit, zda je cesta nezbytná jen v rozsahu svého zpevnění nebo ve větší šíři. A zda v celé své délce, nebo jen v místech několika výhyben, v zatáčce apod.

Dostatečnou šířku cesty budeme řešit i tehdy, kdy cesta sice vede po obecním pozemku, ale v některých místech nebo podél celé trasy zasahuje i na vedlejší soukromé pozemky. Znovu úřad bude muset posoudit, zda „**vybočení cesty**“ z hranic obecního pozemku je nebo není nutné, případně specifikovat místa, kde to nutné je (oblouk zatáčky, výhybna...).¹¹³

Vybočení cesty může snadno nastat u travnatých pozemků. Protože na nich chybí zpevnění terénu, jezdí se různě. Snadno tak dojde k přemístění vjetých kolejí. Co dělat, pokud se takto cesta posune? Je třeba mít na paměti, že znak patnosti cesty v terénu můžeme dovodit i z tvaru pozemku. A že pokud jsou obecní i soukromý pozemek travnaté, pak není důvod, aby komunikační roli plnil soukromý pozemek jen proto, že se vyjeté koleje časem posunuly na něj.¹¹⁴ Čili pokud máme travnaté pozemky a na nich pouze vyjeté koleje, a jeden z pozemků patří obci a je dost široký, aby umožnil užívání jako komunikace, pak by se komunikace měla deklarovat na něm. Tráva není překážkou v užívání. Na tento případ tak nemůžeme nahlížet stejně, jako kdyby v terénu byla asfaltová plocha určená k obsluze rodinných domů.

Vlastník pozemku má nárok na to, aby úřad specifikoval, v jakém rozsahu (v jaké trase a šíři) je jeho pozemek zabrán pozemní komunikací a v jakém už ne. Úřad musí v rozhodnutí popsat trasu, ale i důvody svých závěrů. K tomu viz kapitola Deklaratorní řízení o existenci účelové komunikace.

c) Právní způsobilost

Užívání některé z uvažovaných cest mohou omezovat právní překážky. I ty musí úřad brát v potaz, aby se nestalo, že za dostatečnou komunikační spojnici označí cestu, která sice stavebně-technicky může naplnit komunikační účel, ale právně to možné není. Někdy může být problémem i kombinace stavebně-technických vlastností cesty a právní překážky.

Příklady právní nezpůsobilosti cesty:

Omezení tonáže vozidel na mostě: Pokud alternativní trasa vede přes most, po kterém smí jezdit jen vozidla o hmotnosti do 3,5 t, pak taková cesta nemůže plnit roli komunikační spojnice pro pozemek, ke kterému potřebujeme zajistit příjezd těžšími vozidly (např. zemědělskými nebo lesními stroji).

úřad podle okolností případu dospět k závěru, že nutné jsou obě komunikace, právě kvůli hustotě provozu, jeho bezpečnosti apod. Vždy bude záležet na místních podmínkách.

¹¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2017, č. j. 1 As 213/2017-38, bod 32.

¹¹³ Krajský soud v Praze vyhodnotil, že šíře obecního pozemku 1,6 m není dostatečná, protože by neprošla vozidla IZS nebo fekální vůz. Rozsudek ze dne 6. 11. 2023, č. j. 59 A 22/2021-120, bod 127.

¹¹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2025, č. j. 8 As 166/2024-46.

Pozor, v situaci, kdy průjezdu těžších vozidel přes most brání jeho havarijní stav, musí úřad především přimět vlastníka, aby most opravil, nikoli omezovat veřejné užívání trvalým dopravním značením snižujícím zatížení mostu.¹¹⁵ Tato situace se týká mostů na silnicích a místních komunikacích. Jejich vlastníci mají zákonem uloženou povinnost údržby.

Umístění cesty v klidové zóně vzácného živočicha: Pokud užívání alternativní trasy brání zákaz vstupu a vjezdu, pak tato cesta nemůže být náhradní trasou pro obsluhu horských chat.¹¹⁶

Pokud je potřeba alternativní trasu vyhodnotit z hlediska **dotčenosti významného krajinného prvku**, vyžádá si silniční správní úřad závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny.¹¹⁷

1.4.4 Komu patří alternativní cesta?

Vlastnické právo je možné omezit existenci pozemní komunikace pouze za podmínky, že je cesta nezbytná.¹¹⁸ V případech, kdy roli vhodné komunikační spojnice

¹¹⁵ „I. Orgány veřejné moci a správci pozemních komunikací jsou povinni počínat si tak, aby jimi spravované pozemní komunikace mohly být v co největší míře využívány v souladu se svým zákonným účelem (§ 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Omezit užívání komunikace lze pouze v míře nezbytně nutné k dosažení cíle aprobovaného zákonem.; II. Vlastník či správce pozemní komunikace je povinen počínat si tak, aby případná omezení v možnostech jejího užívání minimalizoval jak z hledisek věcných (např. omezení hmotnosti vozidel či jejich nejvyšší povolené rychlosti), tak z hledisek časových. Pokud si tak nepočíná, lze jej k tomu přimět postupem podle § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.; III. Vlastník či správce pozemní komunikace zejména musí pečlivě vážit, zda je nezbytné omezit například vjezd vozidel nad určitou hmotnost, jestliže je daná komunikace právě takovými vozidly obvykle užívána. Je-li to rozumně možné, je třeba se takových omezení vyvarovat volbou méně invazivních prostředků, které dosáhnou téhož cíle (např. omezením nejvyšší povolené rychlosti či střídavým provozem). Především však je třeba uvážit, zda věcná omezení nelze minimalizovat okamžitým provizorním zajištěním bezpečnosti provozu [§ 9 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích], a tak co možná nejvíce zachovat standardní způsob využití pozemní komunikace.“ (právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019-36).

¹¹⁶ „Alternativní trasou ke sporné veřejně přístupné účelové komunikaci (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) nemůže být taková cesta, jejíž užívání omezuje v zájmu ochrany životního prostředí (zde: kvůli klidovému režimu na tokaništích tetřívka obecného) obecně závazný právní předpis.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2023, č. j. 10 As 111/2022-69).

¹¹⁷ „Pokud v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, vyvstane otázka, zda užívání existující alternativní komunikace může ovlivnit významný krajinný prvek, je silniční správní úřad povinen vyžádat si závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2020, č. j. 62 A 32/2019-59).

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, bod 34; náleze ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10 (N 44/60 SbNU 505); náleze ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10 (N 164/62 SbNU 427), bod 19.

naplňují dvě trasy a jednu z nich vlastní veřejnoprávní korporace (obec, kraj, stát), bude pozemní komunikací právě tato trasa. Obce, kraje, stát mají totiž za úkol uspokojovat potřeby svých občanů včetně potřeby komunikační.¹¹⁹ Proto pokud si konkurují dvě cesty, které obě mohou plnit roli komunikační spojnice (viz kritéria stavebního stavu, šířky a délky), ale jedna patří soukromému vlastníkov, zatímco druhá obci, pozemní komunikací bude obecní cesta.

Pokud ale budou obě vhodné trasy v soukromém vlastnictví, bude za účelovou komunikaci uznána ta, která méně zasahuje do vlastnického práva (viz výše posuzování délký jednotlivých alternativních tras).

1.4.5 Nutná komunikační potřeba veřejnosti – co to znamená a kdy o ní uvažovat

Znak nutné komunikační potřeby se váže ke konkrétním nemovitostem a pro jeho naplnění postačí, aby cesta byla nezbytná pro jednu nemovitost. A není potřeba, aby se jednalo o nemovitost, k níž chodí veřejnost (škola, pošta, obchod, nádraží...), může jít i o rodinný dům (viz výše úvod do kapitoly 1.4 Nezbytná komunikační potřeba).¹²⁰

Výjimečně může potřeba veřejnosti pomoci naplnit znak nutné komunikační potřeby v případech, v nichž by naplněn nebyl.

Objevují se případy, v nichž soudy hovoří o nutné komunikační potřebě veřejnosti. Stalo se to v případech, v nichž nebyla splněna podmínka znaku nutné komunikační potřeby pro vlastníka konkrétní nemovitosti, ale přesto soudy dovodily, že cesta je nezbytná, a bude proto účelovou komunikací.¹²¹ Svou argumentaci založily na tom, že cesta sice neplní roli nezbytné komunikační spojnice pro **něčí nemovitost**, ale pro **veřejnost mířící někam**. I v těchto případech by tedy úřady

¹¹⁹ § 35 odst. 2 obecního zřízení: „Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

¹²⁰ Potvrzují to rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2024, č. j. 6 As 80/2023-44, a ze dne 21. 3. 2024 č. j. 3 As 65/2022-91, bod 42, nebo rozsudek Krajský soud v Praze ze dne 28. 2. 2024, č. j. 43 A 32/2023-107, bod 113: „Soud dodává, že si je vědom judikatury, dle které může (nikoliv musí) být nutná komunikační potřeba v odůvodněných případech posuzována i (nikoliv pouze) ve vztahu k širší veřejnosti, pokud je sporná komunikace nezbytná pro přístup veřejnosti k veřejně přístupným nemovitostem či objektům (viz již citovaný bod 36 rozsudku NSS č. j. 6 As 80/2023-44). Tato judikatura nicméně rozšiřuje znak nutné komunikační potřeby i na potřeby veřejnosti (jedná se tedy o alternativu k nutné komunikační potřebě jednotlivých vlastníků, k judikатурnímu vývoji viz body 24 a 25 rozsudku NSS č. j. 8 As 65/2021-50). V projednávané věci není aplikovatelná, neboť nutná komunikační potřeba byla shledána ve vztahu k žadateli jako vlastníkov nemovitosti, což stačí.“

¹²¹ „Nutná komunikační potřeba jako jeden z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) může být v odůvodněných případech posuzována i ve vztahu k širší veřejnosti, pokud je sporná komunikace nezbytná pro přístup veřejnosti k veřejně přístupným nemovitostem či objektům.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50)-

měly komunikační potřebu vázat a vysvětlit ve vztahu ke konkrétním nemovitostem nebo lokalitě.¹²²

Komunikační potřeba veřejnosti v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu

V roce 2013 uznal za komunikaci trasu zohledňující potřebu pěší veřejnosti dostat se bezpečně (mimo hlavní silnici bez chodníku) k autobusové zastávce.¹²³

V roce 2017 posuzoval případ obratiště linkových autobusů nacházejícího se na soukromém pozemku. Zdůraznil, že pojmy komunikace a nutná komunikační potřeba nelze vnímat tak zužujícím způsobem, že by šlo vždy pouze o určitou vlastnost jednoho pozemku vztahující se k jinému pozemku: „*Takový zužující přístup totiž odhlíží od skutečnosti, že komunikace mají sloužit komunikační potřebě – tedy vzájemnému propojení – lidí, k zajištění jejich potřeb, nikoli pouze vzájemnému propojení pozemků. Jinak řečeno, když § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích mluví o tom, že účelová komunikace slouží ‘ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi’; je třeba zdůraznit, že beneficiary existence těchto komunikací nejsou samotné pozemky, ale jejich vlastníci. Tímto pohledem je za účelovou komunikaci možno označit i takovou pozemní komunikaci, která slouží komunikační potřebě širší veřejnosti tím, že vlastníkům nemovitostí v obci umožňuje přístup k jejich nemovitostem, a to včetně veřejné hromadné dopravy. Proto i pozemky, které jsou nezbytné pro přístup veřejnosti k zastávce veřejné hromadné dopravy a pro její provoz, mohou být legitimně součástí místní účelové komunikace.*“¹²⁴

V roce 2023 řešil průchod domem v Brně, který zlepšuje propojení ulic v městské zástavbě. Průchod propojuje park Danuše Muzikářové a ulici Běhounskou. Zásadní otázka zněla, zda je tento průchod nezbytný. Podle Nejvyššího správního soudu „nutná komunikační potřeba jako jeden z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace může být v odůvodněných případech posuzována i ve vztahu k širší veřejnosti, pokud je sporná komunikace nezbytná pro přístup veřejnosti k veřejně přístupným nemovitostem či objektům“.¹²⁵

1.5 Znak ve vzájemné souvislosti – na co nezapomenout

Správné pořadí vyhodnocení souhlasu vlastníka a komunikační potřeby

Tyto dva znaky se zásadním způsobem doplňují a ovlivňují. Musíme proto dobře porozumět významu každého z nich a také musíme tyto znaky vyhodnocovat ve správném pořadí.

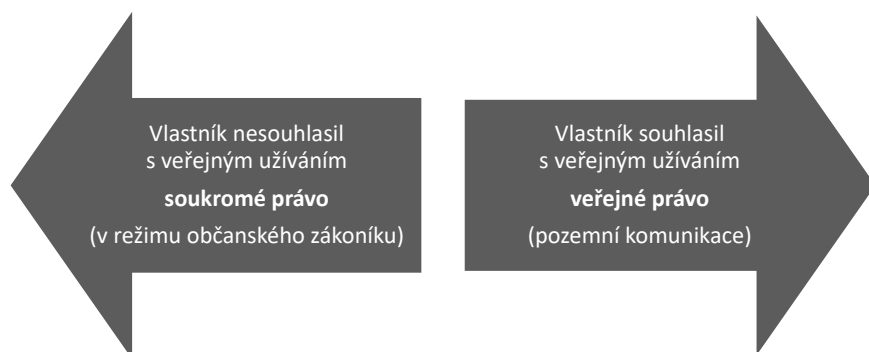
¹²² „Judikatura citovaná v bodě 29 tohoto rozsudku se dále vyvinula a uvádí, že v odůvodněných případech lze uvažovat i o tzv. nutné komunikační potřebě širší veřejnosti, než je pouze vlastník nemovitosti přímo přiléhající ke sporné cestě. I v těchto případech je nicméně třeba vymezit konkrétní nemovitosti, jichž se nutná komunikační potřeba týká.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2023, č. j. 8 As 141/2021-36).

¹²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2013 č. j. 4 As 89/2013-21, bod 24.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 7 As 63/2017-48.

Znak souhlasu vlastníka pozemku s veřejným užíváním rozhoduje o tom, zda režim cesty bude spadat pod právo veřejné nebo soukromé. Je proto vhodné zabývat se jím dříve než znakovou nutnou komunikační potřebou. V praxi se dokazování provádí zpravidla najednou ke všem znakům, ale nastane-li okamžik, kdy má úřad za prokázané, že znak souhlasu splněn není, nemusí již dokončovat detailní zkoumání znaku nutné komunikační potřeby.¹²⁶



Pokud **vlastník pozemku nesouhlasil** s veřejným užíváním své cesty, ani případné naplnění znaku nutné komunikační potřeby nemůže z této cesty učinit pozemní komunikaci. Nebude totiž naplněn jeden z potřebných znaků. V tomto případě silniční správní úřad rozhodne, že cesta není účelovou komunikací. Další úprava vztahů mezi vlastníkem cesty a jejími uživateli bude záležet na jejich dohodě nebo rozhodnutí obecného soudu (viz kapitolu Kdo rozhoduje o povaze cesty).

Pokud **vlastník pozemku souhlasil** s veřejným užíváním své cesty, úřad bude zkoumat nutnou komunikační potřebu (jako poslední znak), a bude-li naplněna, rozhodne, že cesta je účelovou komunikací.

Silniční správní úřad proto **nejprve zkoumá znak souhlasu** vlastníka pozemku. Zkoumání znaku nutné komunikační potřeby je velmi náročné a nemá smysl se jím detailně zabývat, pokud není splněný znak souhlasu.¹²⁷

Podrobněji se dokazování věnujeme v kapitole Deklaratorní řízení o existenci účelové komunikace.

Dokud trvá nutná komunikační potřeba, trvá souhlas vlastníka

Pokud jsou splněny první tři znaky účelové komunikace, silniční správní úřad ověří splnění posledního znaku – nezbytnost cesty pro obsluhu konkrétní nemovitosti. Pokud i tento znak bude splněný, cesta je pozemní komunikací. Dokud bude trvat její potřebnost (nezbytnost), bude trvat i omezení vlastnického práva majitele pozemku, po kterém cesta vede.¹²⁸

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50.

¹²⁷ „Pokud silniční správní úřad nazná, že je spolehlivě prokázáno, že není naplněn byť jediný z nich, pak nepochybně, když se již naplněním dalších znaků veřejně přístupné účelové komunikace zabývat nebude.“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 4. 2025, č. j. 30 A 9/2025-178, bod 45).

¹²⁸ „Teprve po zodpovězení otázky veřejného užívání je možné samostatně zkoumat, nakolik daná cesta naplňuje též nutnou komunikační potřebu vlastníků konkrétních nemovitostí.“

Souhlas se vznikem veřejné cesty je neodvolatelný a přechází i na právní nástupce. Pokud se **veřejné užívání cesty časem vytratí a cestu bude užívat jen omezený okruh lidí, na existenci komunikace se nic nezmění**.¹²⁹ Užívání cesty veřejností se zkoumá ve vztahu k souhlasu vlastníka pozemku pouze proto, aby nedošlo k nucenému omezení vlastnického práva. Budoucí rozsah užívání jednou potvrzené účelové komunikace nemá na její existenci vliv. Pokud se okruh jejích uživatelů časem zúží, neznamená to, že by se režim cesty samovolně změnil z veřejnoprávního na soukromoprávní. Uživatelé cesty, byť půjde třeba jen o majitele jednoho domu, budou mít stále právo cestu užívat proto, že vznikla jako veřejná. Nebudou povinni přistoupit na uzavření nějaké soukromé dohody apod.

Pokud se časem naopak rozsah uživatelů komunikace rozšíří nebo se jinak promění způsob užívání komunikace, a nový stav bude majiteli cesty škodit, může požádat silniční správní úřad o omezení přístupu na komunikaci¹³⁰ (viz Řízení o omezení přístupu na účelovou komunikaci).

Při hodnocení jednotlivých znaků cesty zpravidla nekouskujeme

Při popisu jednotlivých znaků veřejně přístupné účelové komunikace a jejich správného vyhodnocování jsme popisovali, jaké otázky si mají úřady klást a jak mají hledat správné odpovědi. Celé toto posuzování, byť proběhne z hlediska popsaných pravidel správně, může být úplně špatně, pokud nesprávně určíme, co že je ta cesta, kterou posuzujeme. Nesmí se nám stát, že pro stromy neuvidíme les:

(rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 1. 2023, č. j. 30A 103/2018-93, bod 49).

¹²⁹ „Intenzita využití cesty se patrně v průběhu času snižovala (např. vzhledem k zániku hospody). NSS v rozsudku ze dne 21. 8. 2014, č. j. 9 As 147/2013-48, však dovodil, že znak obecného užívání bude naplněn i při zjištění „dříve existujícího zájmu veřejnosti na užívání parcely, byť se tento zájem postupem času a z různých důvodů redukoval na zájem pouze několika uživatelů“. Na základě toho NSS považuje za rozhodující, že „v minulosti existoval zájem veřejnosti na užívání předmětné komunikace, že zájem na jejím užívání přetrvává i v současné době, a že tento zájem ani povaha užívání nepředstavují nově vzniklé omezení práv vlastníka pozemku (na němž se komunikace nachází), které by vyžadovalo ochranu právním prostředkem soukromého práva. Využívání takové cesty, byť již jen úzkým okruhem osob, je poté, co došlo k platnému vzniku veřejné účelové komunikace stále důsledkem realizace veřejnoprávního institutu obecného užívání pozemku“. (rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018-60, bod 43). V návaznosti na uvedené je proto třeba postavit najisto, zdali byly naplněny všechny znaky veřejně přístupné účelové komunikace po celou dobu, resp. zdali nedošlo k jejímu zániku a možnému opětovnému obnovení.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2023, č. j. 51 A 1/2023-97, bod 60)

¹³⁰ „Faktem je, že souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace je skutečně neodvolatelný, avšak pouze do doby, dokud jsou naplněny další definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Když však účelová komunikace zanikne, například když (bez protiprávního zásahu) vyjde z užívání, tj. dlouhodobě zanikne v terénu, nebo jestliže vznikne jiná, reálně bez významných obtíží použitelná alternativa (být ne nezbytně srovnatelně kvalitní) a vlastník doposud věnovaných pozemků již dále s jejich užíváním nesouhlasí, (nová) účelová komunikace nevznikne (obdobně srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015-140, č. 3440/2016 Sb. NSS).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).

Spor o právní povahu cesty zpravidla vyvolá vlastník některého pozemku, přes který cesta vede, nebo uživatel cesty v reakci na jednání vlastníka pozemku. A o tomto konkrétním pozemku se pak vede správní řízení – zda cesta na něm je nebo není účelovou komunikací (viz kap. Deklaratorní řízení o existenci účelové komunikace).

Úřad ale nemůže při dokazování zaměřit svoji pozornost jen na tento pozemek. Zaměřit se musí na **cestu jako funkční celek**. Platí obecné pravidlo, že **pokud k tomu nejsou dobré důvody**, které úřad musí vysvětlit, **cestu nekouskuje** a posuzuje ji jako jeden funkční celek.

Pravidlo „nekouskovat“ se týká všech znaků.¹³¹ Judikatura se mu podrobně věnovala zejména ve vztahu ke znaku souhlasu a nutné komunikační potřeby. Ukazuje nám, jak se může funkčnost cesty posuzovat:

V případě slepé cesty bude logicky blíže k jejímu slepému konci slábnout prvek veřejného užívání. To ale neznamená, že by cesta na svém konci už nebyla veřejná, zatímco na začátku byla.¹³²

V případě cesty, která je oboustranně průjezdná a na obou koncích ústí na křižovatku, nemůže vlastník prostředního úseku cestu uzavřít s tím, že majitelé ostatních nemovitostí podél cesty se k nim dostanou po dvou slepých cestách, které přehrazením vznikly.¹³³

Nejvyšší správní soud včlenil do jednoho svého rozsudku¹³⁴ i mapu s červeně zvýrazněným sporným úsekem a modře označenými zbylými částmi původně jed-

¹³¹ Podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka“.

¹³² „Při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) zpravidla nelze spornou komunikaci „kouskovat“ na části, naopak úřady by měly vždy hodnotit cestu jako funkční celek. To platí i pro posuzování znaku nutné komunikační potřeby.“ Nebo rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2017 č. j. 1 As 213/2017-38: „Současně je nutno zmínit, že při posuzování nutné komunikační potřeby není žádoucí spornou cestu „kouskovat“ na části; naopak při zkoumání všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace by měly úřady vždy hodnotit cestu jako funkční celek (tj. od křižovatky ke křižovatce, od křižovatky po konec slepé cesty apod.). Jednotlivé pozemky mnohdy některý znak samy o sobě nesplňují, neboť ten se vztahuje k cestě jako celku. Je to dáno tím, že každá veřejná cesta je způsobila naplnit svůj dopravní účel jediné v kontextu celé sítě ostatních veřejných cest, jejíž je smysluplnou součástí. Uvedené východisko však nemůže být uplatňováno bezvýjimečně; vždy je nutno vycházet z konkrétní situace (srov. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář, komentář k § 7 odst. 1).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36).

¹³³ „Pokud vlastník posledního úseku slepé cesty, kterou jako celek nepochybně užívala veřejnost, jedná po dlouhou dobu tak, jako by jeho pozemek byl nedílnou součástí oné veřejné cesty, pak z takového jednání lze dovodit vlastníkům konkludentní souhlas s obecným užíváním předmětu jeho vlastnictví jako veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Není už pak třeba podrobně zkoumat a dokazovat, zda a v jakém rozsahu užívala veřejnost právě tento pozemek, tedy poslední úsek slepé cesty, například k otáčení vozidel.“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, č. j. 30 A 3/202-180; kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl).

¹³⁴ „Při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) zpravidla nelze spornou komunikaci „kouskovat“ na části, naopak úřady by měly vždy hodnotit cestu jako funkční celek. To platí i pro

né cesty. Vlastník sporného úseku argumentoval tím, že modré cesty jsou alternativami k cestě přes jeho pozemek.



Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „pokud by přistoupil na podobnou logiku, mohl by takto postupovat jakýkoli z vlastníků pozemků na dané cestě. Problém ale je, že by svou část mohl vydělit vždy jen ten, kdo by tak učinil jako první. Kdokoli další by tak již postupovat nemohl. Jinak by mezi prvním ‚vyčleněným‘ pozemkem a druhým pozemkem vznikla ‚slepá‘ část, na kterou by se již nikdo třetí dostat nemohl. Tím by zanikla mnohdy i podstatná část doposud funkční cesty, v této ‚slepé‘ části by se navíc mohly ocitnout nemovitosti odříznuté od dopravního napojení, což je v přímém rozporu se smyslem a účelem veřejně přístupných účelových komunikací. Již jen teoretická možnost, že by soud připustil takovýto ‚závod‘ o to, kdo se jako první z cesty ‚vyčlení‘, ukazuje smysl toho, proč všechny pozemky na dané cestě tvoří součást funkčního celku“. Dále doplnil, že souzený případ není ničím zvláštní a není důvod, proč by měly správní soudy takové „kouskování“ připustit.

Na druhou stranu mohou nastat případy, kdy bude namíste nahlížet na cestu i ve významu jejích jednotlivých částí. Silniční správní úřad však musí vždy odůvodnit, proč na cestu nahlíží jako na jeden celek, nebo proč jsou podle něj důvody ji vnímat po jednotlivých částech.¹³⁵

Zásada nekouskovat cestu neplatí pro výrok rozhodnutí – v něm úřad musí určit, na kterém pozemku nebo pozemcích se pozemní komunikace skutečně nachází. Ačkoli tedy ve fázi dokazování vnímal cestu jako celek a zjišťoval, jakou roli cesta v území plní, kam vede, na co se připojuje apod., při psaní rozhodnutí už činí závěry ve vztahu ke konkrétním pozemkům. Výsledkem řízení proto může být závěr, že

posuzování znaku nutné komunikační potřeby.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36).

¹³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36.

cesta ve skutečnosti není velkým funkčním celkem, ale že znaky pozemní komunikace splňuje pouze na některých pozemcích. Nebo že není oboustranně průjezdná, ale je z jedné strany slepá.¹³⁶

Zásadu nekouskování cesty tedy můžeme shrnout takto:

- při dokazování se soustředíme na širší souvislosti, hlídáme si celkový obrázek (situaci v území, vazby na další cesty, na připojované nemovitosti, okolní terén apod.),
- při rozhodování získané informace vyhodnocujeme. Výsledkem může být závěr, že cesta neplní všechny role, které jsme ve fázi dokazování brali z opatrnosti v potaz. Závěr vysvětlíme.

2. ÚČELOVÁ KOMUNIKACE V UZAVŘENÉM PROSTORU NEBO OBJEKTU (VNITŘNÍ KOMUNIKACE)

Zákon o pozemních komunikacích rozlišuje dva druhy účelových komunikací: Veřejně přístupné účelové komunikace, které může užívat každý, a účelové komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které slouží vlastníkově takového prostoru, a je to on nebo provozovatel objektu, kdo rozhoduje o rozsahu přístupu na takovou komunikaci. Typicky se jedná o komunikace v různých výrobních nebo zemědělských areálech, zoologických nebo botanických zahradách, o komunikace uvnitř budov (parkovací domy, podzemní garáže v bytových domech nebo nákupních střediscích apod.). Hovoříme o nich pro zjednodušení jako o tzv. **vnitřních komunikacích**.

Zákon vnitřní komunikace řadí mezi pozemní komunikace, ale **režim jejich užívání ponechává na vůli jejich vlastníků**. Vzniklé spory o jejich užívání se proto řeší v režimu práva občanského.

Pozemními komunikacemi jsou tyto cesty tedy spíše jen názvem a také tím, že i zde **platí pravidla silničního provozu**. Policie na nich proto smí vyšetřovat dopravní nehody nebo jiné porušování dopravních předpisů.¹³⁷ Z judikatury můžeme odkázat na rozsudek, podle kterého je policie povinná posoudit, zda vozidlo odstavené v podzemní garáži tvoří překážku (plynulosti) provozu, a pokud ano, musí nařídit odstranění tohoto vozidla. Této povinnosti se nemůže zříci s odkazem na to, že je to vlastník neveřejné komunikace, kdo vymezuje způsob provozu na komunikaci a měl by tady také zajistit její sjízdnost – odstranit vozidlo.¹³⁸

Role silničních správních úřadů

Silniční správní úřady rozhodují v pochybnostech o tom, zda cesta je nebo není vnitřní komunikací.¹³⁹ Než silniční správní úřad vydá rozhodnutí, má právo

¹³⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2024, č. j. 51 A 31/2024-42 (kasační stížnost Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 5. 2025, č. j. 1 As 272/2024-49 zamítl).

¹³⁷ „I pro účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu platí stejně jako pro ostatní kategorie pozemních komunikací obecně závazná pravidla silničního provozu.“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 21 Cdo 3797/2007).

¹³⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2021, č. j. 6 A 125/2020-43.

¹³⁹ „Kromě ustanovení § 7 odst. 2 se zákon o pozemních komunikacích o účelové komunikaci v uzavřeném areálu nezmiňuje a její poměry ani nepodřizuje rozhodování silničního úřadu (§ 40 odst. 1 a § 41 odst. 1 a contrario). [...] Pokud zakotvuje pravomoc silničního

vstupovat na danou cestu a do sporného areálu nebo objektu a provádět zde místní ohledání. Bez řádného zjištění skutkového stavu nemůže o charakteru cesty rozhodnout. Pokud úřady pravomocně rozhodnou o tom, že sporná cesta je tzv. vnitřní komunikací, jejich úřední role tím končí.

V jakých situacích bude silniční správní úřad povahu cesty posuzovat?

Především když obdrží žádost vlastníka cesty nebo vlastníka některého objektu v (domnělém) areálu, aby vydal **deklaratorní rozhodnutí** o povaze sporné cesty. Tuto žádost je oprávněn podat ten, kdo prokáže, že je odstranění pochybností o povaze cesty nezbytné k uplatnění jeho práv¹⁴⁰ (více v kapitole Deklaratorní řízení o existenci účelové komunikace).

Dále může úřad sám z moci úřední zahájit **řízení o odstranění pevné překážky**,¹⁴¹ pokud zjistí, že se na veřejně užívané cestě objevila brána, plot apod. V rámci tohoto řízení může vlastník cesty argumentovat, že cestu nově neuzavřel, že se vždy jednalo o uzavřený areál, a on jen obnovil původní oplocení. Nebo že starou nefunkční bránu nahradil novou.

Kdy se jedná o vnitřní komunikaci?

U vnitřní komunikace se na rozdíl od veřejně přístupné účelové komunikace **nezkoumá znak nutné komunikační potřeby, ani souhlas vlastníka s veřejným užíváním**. Znak souhlasu s veřejným (tedy obecným) užíváním u tohoto druhu komunikace logicky chybí. Co se týká znaku nutné komunikační potřeby, vycházíme ze závěrů Nejvyššího soudu,¹⁴² podle kterého pokud vlastník komunikace v uzavřeném areálu nesouhlasí s tím, aby komunikaci užíval některý z vlastníků zde se nacházejících nemovitostí, má tento vlastník obecný soud požádat o povolení nezbytné cesty. Tento přístup potvrzuje i judikatura správních soudů.¹⁴³

Úřad především **zkoumá uzavřenost areálu** (nebo jiného prostoru) a historii tohoto areálu (prostoru) – zda byl již historicky veřejnosti uzavřen, nebo zda k jeho

úřadu rozhodnout v pochybnostech o tom, zda jde o uzavřený prostor či objekt, slouží takové rozhodnutí toliko jako prostředek určení, zda účelová komunikace je či není veřejně přístupná, a zda tedy je či není předmětem obecného užívání. Vyjadřuje-li ustanovení právo vlastníka, případně provozovatele uzavřeného areálu rozhodovat o užívání účelové komunikace, jde o pouhou deklaraci práva vyplývajícího z obecných ustanovení o vlastnickém právu, podanou v rámci negativního vymezení veřejně přístupné účelové komunikace.” (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 22 Cdo 4392/2010-141).

¹⁴⁰ § 142 správního řádu ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁴¹ § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

¹⁴² Nejvyšší soud v rozsudku 30. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 4392/2010 vyložil, že nemá-li vlastník nemovitosti nacházející se v uzavřeném areálu svolení vlastníka účelové komunikace k jejímu užívání (§ 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), může se vlastník nemovitosti domáhat za podmínek § 151o odst. 3 občanského zákoníku, aby mu bylo k účelové komunikaci za náhradu zřízeno věcné břemeno. Shora uvedené závěry se uplatní rovněž v poměrech projednávané věci. Nemá-li tudíž žalobkyně svolení vlastníka účelové komunikace nacházející se v uzavřeném areálu k jejímu užívání, může se domáhat povolení nezbytné cesty ve smyslu § 1029 a násl. obč. zák.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 10 As 193/2016-34, body 20 a 34.

fyzickému uzavření došlo později, a do té doby se v něm mohla veřejnost volně pohybovat. Mělo by se jednat o prostor, který je uzavřen **fyzicky**, tedy nějakou formou oplocení nebo zdmi. Městský soud v Praze nevyloučil, že uzavření by mohlo mít podobu i **právního uzavření** – v podobě např. výstražných cedulí, že do prostoru je vstup zakázán.¹⁴⁴ Nejvyšší správní soud k uzavřenosti areálu uvedl, že „za uzavřený areál nelze považovat cestu v krajině, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a přicházet s různých stran. Uzavřenými prostory či objekty budou spíše ty, které jsou uzavřeny zcela, tedy po celém obvodu a způsobem, který brání všem formám obecného užívání“.¹⁴⁵

Uzavřenost by měla být kompletní a měla by se týkat veškeré formy přístupu. Pokud by se uzavření vztahovalo jen např. na jízdu vozidly, ale pěší přístup by zůstal volný, nejednalo by se o uzavřený prostor. Šlo by o situaci, kdy je nějak omezen přístup na jinak veřejně přístupnou cestu. Více v kapitole Řízení o omezení přístupu na účelovou komunikaci.

Pro hodnocení povahy sporné cesty v uzavřeném prostoru není podstatné, zda veškeré nemovitosti v areálu vlastní jeden subjekt nebo je areál tvořen nemovitostmi ve vlastnictví více lidí. Vlastnická různorodost ve vztahu k nemovitostem v areálu nemá na posuzování uzavřenosti areálu, a tím na povahu sporné cesty, vliv.¹⁴⁶ V případě, že je uzavřený areál tvořen nemovitostmi různých vlastníků, je nutné za vlastníka rozhodujícího o užívání účelové komunikace považovat vlastníka komunikace (nikoli ostatních objektů).¹⁴⁷

Specifické situace

I uzavřeným prostorem může výjimečně vést veřejně přístupná účelová komunikace. Takový případ popsal Krajský soud v Praze: Přes dvůr uzavřený bránami vedla od nepaměti volně průchozí komunikace. Brány se nezamykaly a jejich smyslem nebylo vyloučit z užívání veřejnost, ale jen zabránit úniku malých dětí a hospodářských zvířat.¹⁴⁸

¹⁴⁴ „Účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je taková komunikace, která se nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu a která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Uzavřeným prostorem je nutno chápat prostor, do něž nelze vstoupit, aniž by byla překonána nějaká překážka určená k regulaci vstupu do areálu. Překážka může být fyzická (závora, brána, průjezd přes vrátnici atd.) nebo i právní (zákazy vstupu). Za uzavřený nelze považovat takový prostor, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a na cestu je pouze zákaz vjezdu motorových vozidel či všech vozidel.“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2018, č. j. 9 A 332/2014-132).

¹⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 10 As 103/2019-76, bod 47.

¹⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 10 As 193/2016-34, bod 27.

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 22 Cdo 4392/2010-141.

¹⁴⁸ „Veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, může procházet i oploceným areálem. Uzavřeností prostoru ve smyslu § 7 odst. 2 téhož zákona je totiž nutno rozumět takové uzavření, jež cílí na omezení volného průchodu a jež je vlastníkem pozemku, popřípadě provozovatelem areálu od počátku vynucováno, a nikoliv jen formální oplocení s bránou, jehož účelem je jen předejít např. útěku drůbeže či dětí pobývajících uvnitř areálu. Jestliže dřívější vlastník (přínejméním konkludentně) souhlasil s neomezeným procházením veřejnosti areálem po takové

Les nelze považovat za uzavřený prostor, přestože v něm platí zvláštní režim upravený zákonem o lesích. Zjištění, že komunikace vede přes lesní pozemky, proto nebrání její deklaraci jako veřejně přístupné účelové komunikace.¹⁴⁹

3. POTVRZENÍ (NE)EXISTENCE ÚČELOVÉ KOMUNIKACE

Pokud vlastník nebo uživatel cesty mají pochybnosti o její povaze, mohou se obrátit na silniční správní úřad, aby osvědčil nebo rozhodl, že cesta je nebo není pozemní komunikací. Rozhodnutím (osvědčením) úřadu účelová komunikace nevzniká, ani nezaniká. **Ke vzniku účelové komunikace dochází ze zákona splněním definičních znaků.** K jejímu zániku zase ztrátou definičních znaků. Úřad jen potvrzuje, zda cesta znaky splňuje nebo nesplňuje.

O existenci účelové komunikace se zpravidla vede tzv. **deklaratorní řízení**. Je to řízení, kterým se závazně určuje (potvrzuje), zda cesta je nebo není účelovou komunikací. Po provedení dokazování úřad vydá rozhodnutí.

Podle správního řádu však úřad řízení nevede a nevydá rozhodnutí, pokud může o sporné (nejasné) otázce vydat **osvědčení** nebo ji vyřešit v jiném správním řízení.¹⁵⁰ Co to konkrétně znamená?

- Pokud o existenci nebo neexistenci pozemní komunikace není spor, může to úřad **osvědčit** neformálním dokumentem. Postupuje tak v situacích, kdy zná situaci na místě, zná postoje zainteresovaných osob a souhlasí s nimi. Jinak by osvědčení vydat neměl a měl by toho, kdo osvědčení chtěl, poučit o možnosti podat žádost o deklaraci.¹⁵¹
- Pokud došlo k umístění **pevných překážek**, měl by silniční správní úřad vést rovnou řízení o odstranění pevné překážky z komunikace. Existenci pozemní komunikace posoudí v rámci tohoto řízení jako otázku předběžnou. Podrobněji v kapitole Odstraňování pevných překážek z komunikace.
- V ostatních případech povede úřad na žádost toho, kdo prokáže, že je to nezbytné k uplatnění jeho práv, deklaratorní řízení.¹⁵² Tuto podmínku splňuje **vlastník pozemku, na němž se cesta nachází**, a také **vlastníci nemovitostí, ke kterým cesta vede**. Tito lidé vystupují v řízení jako protistrany (podrobněji viz níže „dokazování“).

komunikaci, nelze přihlížet ani k pozdějšímu uzavření dříve volně průchozích bran.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 83).

¹⁴⁹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2021, č. j. 43 A 95/2019-101.

¹⁵⁰ § 142 odst. 2 správního řádu.

¹⁵¹ Pokud už silniční správní úřad vydal osvědčení a později se ukáže, že otázka existence komunikace je sporná (protistrana podá žádost o deklaraci), měl by osvědčení zrušit a vést deklaratorní řízení o žádosti. Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 4. 2023, č. j. 30 A 13/2023-38, body 17–19.

¹⁵² § 142 správního řádu: (1) Správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti rozhodne na žádost každého, kdo prokáže, že je to nezbytné pro uplatnění jeho práv, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. (2) Podle odstavce 1 správní orgán nepostupuje, jestliže může o vzniku, trvání nebo zániku určitého právního vztahu vydat osvědčení anebo jestliže může otázku jeho vzniku, trvání nebo zániku řešit v rámci jiného správního řízení. (3) Pro dokazování v řízení o určení právního vztahu platí ustanovení § 141 odst. 4 obdobně.

Všechny tři typy postupů silničního správního úřadu (vydání osvědčení, řízení o odstranění pevných překážek a deklaratorní řízení) se v praxi prolínají. Bazírovat na jejich striktním oddělování by bylo příliš formalistické. Vždy bude záležet na okolnostech konkrétního případu. Nemusí být špatně, pokud silniční správní úřad na žádost o vyjádření nebo osvědčení k existenci komunikace zašle žadateli neformální sdělení, zda se o komunikaci jedná nebo nejedná. Měl by jej ale současně upozornit, že vyjádření je neformální akt, který nemůže nahradit rozhodnutí. Rozhodnutí je možné vydat až po provedení dokazování ve správním řízení (za jeho vedení žadatel zaplatí správní poplatek). Neformální vyjádření úřadu jim přitom mnohdy postačí. Teprve pokud spor eskaluje, může jedna ze stran požádat o vydání deklaratorního rozhodnutí.

Pokud jde o konkurenci deklaratorního řízení o existenci komunikace a řízení o odstranění pevné překážky z komunikace, ani správní soudy netrvají přísně na tom, že se musí v případech, kdy už na cestě byly umístěny překážky, vést jediné řízení o jejich odstranění (namísto deklaratorního řízení).¹⁵³ Podrobněji v kapitole Odstraňování pevných překážek z komunikace.

3.1 Deklaratorní řízení o existenci účelové komunikace

Pravidla pro vedení deklaratorního řízení o existenci komunikace vymezuje správní řád.¹⁵⁴ Zákon o pozemních komunikacích neobsahuje žádnou zvláštní úpravu.

Žádost a předmět řízení

Žadatel v žádosti vymezení, co bude předmětem řízení (o čem bude úřad rozhodovat). Rozsahem žádosti je silniční správní úřad vázán.

Předmětem řízení bude typicky otázka, zda se na pozemku X nachází veřejně přístupná účelová komunikace, nebo zda k nemovitosti Y vede veřejně přístupná účelová komunikace (např. v trase vyjetých kolejí odbočujících u samoobsluhy směrem k lesu...).

O předmětu řízení úřad informuje účastníky řízení.¹⁵⁵

Předmětu řízení musí odpovídat výrok rozhodnutí (viz níže Výrok rozhodnutí).

¹⁵³ Postup, kdy silniční správní úřad přerušil řízení o odstranění pevných překážek do doby skončení deklaratorního řízení, neoznačil správní soud za nesprávný – neshledal deklaratorní řízení nezákonným s tím, že se má otázka existence komunikace vyřešit jako předběžná v řízení o odstranění pevné překážky (viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 43 A 61/2021-83, bod 5).

¹⁵⁴ § 142 správního řádu.

¹⁵⁵ „I. Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. II. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.“ 23. Jinými slovy platí, že předmět řízení není a nemůže být zcela neměnný, avšak účastníci řízení musí být s jeho vymezením

Žádost vymezuje i to, o jakém druhu komunikace se řízení povede. Jestliže předmětem žádosti je deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace, nemůže silniční správní úřad rozhodnout, že cesta je účelovou komunikací v uzavřeném prostoru.¹⁵⁶ Stejně tak odvolací orgán nemůže změnit závěr prvostupňového úřadu a určit, že sporná cesta je účelovou komunikací, pokud žadatel požádal o určení, zda cesta je místní komunikací.¹⁵⁷ Takové řešení by odvolací orgán mohl považovat za procesně ekonomické, ale využít jej nemůže. Žádost takto nezněla, a proto ani dokazování se tímto směrem neubíralo. Navíc na úrovni prvostupňových silničních správních úřadů rozhoduje jiný úřad o účelových komunikacích a jiný úřad o místních komunikacích (viz kapitola Příslušnost úřadů ve vztahu k místním a účelovým komunikacím).

Náležitosti žádosti

Žádost musí obsahovat:

- Obecné požadavky správního řádu – informace o tom, kdo ji podává, jaké věci se týká, co žadatel navrhuje, komu je žádost určena, podpis, uvedení žadateli známých účastníků řízení a konkretizaci toho, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá.¹⁵⁸
- Požadavky § 142 správního řádu – vysvětlení, proč je požadovaná deklarace pro právní postavení žadatele nezbytná.
- Přesvědčení, že se v daném místě zřejmě nachází nebo naopak nenachází účelová komunikace.¹⁵⁹

v průběhu trvání správního řízení vždy srozuměni. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, č. j. 1 Afs 58/2009-541).

¹⁵⁶ „Řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu je řízením o žádosti. V nyní projednávané věci podali žalobci žádost podle § 44 správního řádu o deklaraci existence veřejně přístupné účelové komunikace. Tím vymezili předmět řízení, se kterým mohli dále disponovat – žádost zůžit, vzít zpět, apod. Správní orgán I. stupně však výrokem svého rozhodnutí deklaroval, že průchod je veřejně nepřístupnou účelovou komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu. [...] Jelikož se žalobci domáhali určení, že průchod je veřejně přístupnou účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, mohl výrok prvostupňového řízení znít buď jen tak, že průchod veřejně přístupnou účelovou komunikací je, nebo naopak není. [...] Správní orgán I. stupně však po posouzení znaků veřejně přístupné účelové komunikace dospěl k závěru, že jeden z nich není naplněn. V takovém případě však bylo namístež deklarovat, že se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci nejedná, nikoliv, že se jedná o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci. Veřejně nepřístupná účelová komunikace je totiž odlišnou kategorií pozemních komunikací, jejíž existence v řízení nijak zkoumána nebyla.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50).

¹⁵⁷ „Deklaratorní řízení podle § 142 správního řádu je řízení na žádost, ve kterém je to žadatel, kdo vymezuje předmět řízení a správní orgán je jím vázán. Jestliže petit žádosti zněl, aby silniční správní úřad „rozhodl, zda a kdy vznikl právní vztah – zařazení pozemků XY do kategorie místní komunikace – a zda tento stav trvá, popřípadě žádost zamítl“, nemohl v takovém řízení správní orgán nad rámec žádosti rozhodovat (deklarovat), že se na daných pozemcích nachází účelová komunikace.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2024, č. j. 1 As 69/2024-32, bod 22).

¹⁵⁸ § 37 a 45 správního řádu.

¹⁵⁹ „Žadatele sice tíží v řízení podle § 142 správního řádu důkazní břemeno, avšak pro zahájení řízení postačuje podání příslušné žádosti, aniž by musela být doplněna kompletními

Takto napsaná žádost stačí k tomu, aby ji úřad projednal.¹⁶⁰

Žádost nemusí obsahovat:

- Konkrétní tvrzení a důkazní prostředky. Žadatele sice tíží důkazní břemeno, ale pro zahájení řízení postačí pouze vysvětlit, proč je vydání rozhodnutí pro něj nezbytné.
- Tvrzení a důkazy ke všem znakům komunikace.¹⁶¹
- Přesné vymezení trasy sporné cesty včetně specifikování všech pozemků.¹⁶² Je to silniční správní úřad, kdo po provedeném dokazování přesně určí trasu komunikace (viz níže Výrok rozhodnutí).

důkazními listinami nebo dokonce obsahovat jednoznačná tvrzení o předpokládaném výsledku dokazování. Postačí vysvětlit, proč je požadovaná deklarace pro právní postavení žadatele nezbytná (a jiným řízením nelze dosáhnout rozřešení dané otázky jako předběžné) a vyslovit přesvědčení, že je možné, že se v daném místě nachází (nebo naopak pochybnost, že by zde byla) veřejně přístupná účelová komunikace, a že je proto žádáno, aby po řádném dokazování o této otázce správní orgán rozhodl.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 57).

¹⁶⁰ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2023, č. j. 54 A 7/2020-132, bod 59.

¹⁶¹ „Nemůže obstát představa žalovaného, že pokud žadatel již k žádosti (nebo alespoň na výzvu správního orgánu) nepřiložil doklady dosvědčující naplnění všech definičních prvků veřejně přístupné účelové komunikace, je jeho žádost nepřipustná a správní orgán řízení o ní zastaví.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 57).

„Pokud žadatel podá věcně projednatelnou žádost dle § 142 správního řádu ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích a nepředloží k ní žádný důkaz ani jej neoznačí, nemůže to mít za následek zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žádost podstatnými obsahovými nedostatky netrpí. Důsledkem neoznačení či nepředložení (jakýchkoli či postačujících) důkazů na podporu tvrzení však může být neunesení důkazního břemene, což povede k nevyhovění žádosti účastníka (a obdobně důsledkem nedostatečnosti tvrzení ohledně rozhodných skutečností může být neúspěch ve věci pro neunesení břemene tvrzení).“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2023, č. j. 54 A 7/2020-132, bod 62).

¹⁶² „Pokud silniční úřad vyzval žalobce k doplnění detailního zaměření cesty s odůvodněním, že „porovnáním katastrálních a ortofoto map a znalostí místa ze své úřední činnosti zjistil, že předmětná komunikace se nachází i na dalších pozemcích, jež mají různou šířku a povrch, a z tohoto důvodu je nutné upřesnění popisu předmětu žádosti“, pak zjevně vykročil z předmětu řízení. [...] Předmět řízení podanou žádostí vymezili žalobci a silničnímu úřadu nepříslušelo, aby z úřední povinnosti předmět řízení eventuálně rozšiřoval o další žádostí nezmiňované úseky cesty.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2023, č. j. 54 A 7/2020-132, bod 6).

„Detailní zaměření účelové komunikace nebylo povinnou obsahovou náležitostí žádosti dle § 142 správního řádu ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích, jejíž nedoložení by vedlo k zastavení řízení. [...] Pokud by silniční úřad po provedeném dokazování dospěl k závěru, že se na pozemcích žalobců nachází veřejně přístupná účelová komunikace, [...] pak by dle judikatorních požadavků ve výroku svého rozhodnutí měl jednoznačně vymezit, kde se daná účelová komunikace nachází a kudy přes pozemky žalobců prochází (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 3. 2009, č. j. 22 Ca 333/2008-46, nebo rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 22. 10. 2008, č. j. 59 Ca 57/2008-66). Takový požadavek je nicméně kladen na výrok správního rozhodnutí, nikoli též na obsah žádosti zahajující řízení.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2023, č. j. 54 A 7/2020-132, bod 65).

Žadatel může žádost zúžit nebo ji vzít zpět.¹⁶³ Pokud např. původně žádal o deklaraci existence komunikace včetně nařízení odstranění pevných překážek z ní, může v průběhu řízení žádost zúžit jen na deklarování existence komunikace. Nemůže pak ovšem úřadům vytýkat, že nevedly řízení o odstranění pevných překážek a otázku existence komunikace neposoudily jen jako předběžnou otázku.¹⁶⁴

Pokud úřad obdrží žádost o opětovné posouzení věci, kterou již dříve rozhodl, musí prověřit, (1) co přesně bylo předmětem předchozího řízení,¹⁶⁵ (2) jak zněl výrok rozhodnutí a (3) zda se změnily poměry.¹⁶⁶ Změna poměrů se pochopitelně musí týkat doby po vydání původního rozhodnutí.¹⁶⁷

„Žadatel vymezil předmět řízení dostatečně konkrétně, a to tak, že označil pozemky, na nichž pozemní komunikace vede a o jejichž charakteru byl mezi stranami spor. Nežádal o určení účelové komunikace na pozemcích vlastníků, kteří charakter cesty jako účelové komunikace nezpochybnili. V takovém případě postupoval správní orgán I. stupně správně, když rozhodoval jen a pouze o těchto sporných pozemcích, neboť účelem deklaratorního řízení je právě vyjasnění toho, zda zde účelová komunikace je či není.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2024, č. j. 6 As 80/2023-44, bod 26).

„Pokud žalovaný poukazoval na judikaturu správních soudů vyžadující bližší lokalizaci takové komunikace na pozemcích, jichž se řízení týká, uniklo mu, že jde o požadavky na výrok deklaratorního rozhodnutí podle § 142 správního řádu, a nikoliv o požadavky na obsah žádosti zahajující řízení vedoucí k takovému rozhodnutí.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 58).

¹⁶³ § 45 odst. 4 správního řádu.

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2024, č. j. 5 As 17/2023-34; bod 17 a 18.

¹⁶⁵ *„Vymezení předmětu řízení má v zásadě dvojí úlohu. Jednak účastníkům řízení umožňuje uplatňovat svá práva, neboť vědí, čeho se řízení týká, a jednak umožňuje vznik překážky věci rozhodnuté tak, aby správní orgány v zásadě neposuzovaly tutéž věc opakovaně.“* (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 9. 2023, č. j. 61 A 28/2022-42 ze dne 26. 9. 2023, body 21, 22).

¹⁶⁶ *„Domáhá-li se žadatel vydání nového deklaratorního rozhodnutí o existenci účelové komunikace, musí tvrdit skutečnosti, které odůvodňují zahájení nového řízení. Takovou skutečností může být změna dopravního významu nebo určení pozemní komunikace v době od právní moci předchozího rozhodnutí. Naopak nestačí tvrzení vztahující se k nedostatku znaků účelové komunikace, pokud tyto nedostatky měly existovat již v době vydání původního rozhodnutí.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014-68, bod 29).

¹⁶⁷ *„Prvním předpokladem pro to, aby správní orgán mohl o žádosti podle § 142 správního řádu rozhodnout deklaratorním způsobem, je podmínka, že žadatel prokáže nezbytnost takového rozhodnutí pro uplatnění jeho práv, přičemž jedná-li se o opětovné rozhodnutí o témže právním vztahu, pak kumulativně přistupuje druhá podmínka, a to podmínka povinnosti tvrzení a následně povinnosti prokázání nových skutečností, které odůvodňují změnu v posouzení právního vztahu. Právě splnění této poslední uvedené podmínky tvrzení a prokázání změny poměrů je způsobilé prolomit překážku řízení tzv. věci rozhodnuté (*res iudicata*) [...] S ohledem na skutečnost, že vydání rozhodnutí se upíná k určitému datu, je zcela zjevné, že tyto okolnosti musí být okolnostmi, jež nastaly po vydání napadeného rozhodnutí. Pokud by se snad jednalo o významné faktické okolnosti existující již v době vydání původního deklaratorního rozhodnutí, které žadatel nemohl uplatnit, pak bylo na místě využití mimořádných opravných prostředků, které nabízí správní řád, a to konkrétně podání žádosti na obnovu řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu.“* (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 4. 2013, č. j. 52 A 67/2012-38, č. 2939/2014 Sb. NSS).

Opětovné (nové) řízení povede např. v situaci, kdy se žádost týká pozemku, který nebyl předmětem původního řízení. Řízení povede i tehdy, kdy výrok původního rozhodnutí nebyl dostatečně určitý.¹⁶⁸ **Překážku věci rozhodnuté představuje jen takové rozhodnutí, které přesně vymezilo průběh komunikace.** Pokud předchozí rozhodnutí trasu komunikace neurčilo přesně, mohou nadále panovat nejasnosti o tom, kudy a v jakém rozsahu komunikace vede. Úřad proto musí případ znovu projednat.¹⁶⁹ **Změna poměrů** odůvodňuje vedení nového řízení např. v situaci, kdy obec vybudovala novou cestu a původní trasa již neplní úlohu nutné komunikační spojnice – odpadl důvod pro zatížení soukromého vlastnictví existencí komunikace. Nebo v případě, že vlastník cesty nově udělí souhlas s obecným užíváním.¹⁷⁰

Účastníci řízení

Zákon o pozemních komunikacích neobsahuje speciální úpravu účastenství ve sporech o existenci komunikace, proto se použijí obecná pravidla obsažená ve správním řádu.¹⁷¹

Účastníky budou žadatel (účastník podle § 27 odst. 1 správního řádu) a dále ti, kteří mohou být rozhodnutím přímo dotčeni na svých právech (účastníci podle § 27 odst. 2 správního řádu). Okruh účastníků řízení musí silniční správní úřad v řízení průběžně vyhodnocovat, neboť podle toho, jak se situace důkazně vyvíjí a jaké okolnosti vstupují do hry, může se okruh účastníků měnit. Taková situace nastane, pokud bude spor nejen o to, zda cesta je účelovou komunikací, ale i o to, na jakých pozemcích se vlastně nachází, nebo která z uvažovaných cest může být vhodnou alternativou.

Účastníkem řízení je i obec, na jejímž území se sporná cesta nachází. A to i v případě, že není jejím vlastníkem.¹⁷²

Obec může v řízení vystupovat i jako žadatelka o vydání rozhodnutí.¹⁷³ Proti pravomocnému rozhodnutí silničního správního úřadu může podat žalobu. Měla by

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2024, č. j. 1 As 150/2024-42, bod 20.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. 8 As 36/2014-48, bod 30 a 31.

¹⁷⁰ „Výslovné věnování cesty jejím vlastníkem k obecnému užívání, k němuž došlo až po právní moci rozhodnutí, kterým byla popřena existence dané cesty jako pozemní komunikace, je důležitou novou skutečností, která umožňuje znovu vést řízení o této otázce. Z důvodu podstatné změny poměrů dochází k prolomení překážky věci rozhodnuté (res administrata), vyjádřené v § 48 odst. 2 a 73 odst. 2 správního řádu.“ (Ombudsman, sp. zn. 1762/2015/VOP).

¹⁷¹ § 27 správního řádu.

¹⁷² § 44b zákona o pozemních komunikacích a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2023, č. j. 54 A 7/2020-132, bod 51.

¹⁷³ „Naznačují-li žalobci, že obec jako žadatelka neprokázala, že je určení právního vztahu nezbytné pro uplatnění jejich práv (což je dle § 142 odst. 1 správního řádu podmínkou pro vydání deklaratorního rozhodnutí), uvádí soud, že obec je veřejnoprávní korporací, která pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů [srov. § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], ve znění pozdějších předpisů]. S ohledem na to, že se pozemek žalobců, po němž sporný úsek dopravní cesty probíhá, nachází na pozemku obce, která o určení právního vztahu požádala, je za situace, kdy žalobci průjezd po cestě ostatním obyvatelům obce znemožňovali umístěním závory, legitimní

však výhradně hájit zájmy občanů jako celku, nikoli konkrétních osob (např. jiných účastníků řízení).¹⁷⁴

Dokazování

Pro dokazování v deklaratorním řízení platí obdobně pravidla sporného řízení.¹⁷⁵

Ve sporném řízení úřad **vychází z důkazů, které navrhli účastníci**. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, **může provést i jiné důkazy**. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Může také vyjít ze shodných tvrzení účastníků.¹⁷⁶

Pro deklaratorní řízení je typické, že se zahajuje na žádost a že v něm mají účastníci protichůdné zájmy. Proto se v něm upozaduje jinak typická povinnost úřadu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.¹⁷⁷ Naopak jsou to účastníci řízení, kdo úřadu přináší tvrzení a navrhuji důkazy na jejich podporu.¹⁷⁸ Pokud

zájem obce na určení právního vztahu zřejmý.” (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 43 A 61/2021-83, bod 35.

¹⁷⁴ „Obce jsou v rámci samostatné působnosti oprávněny hájit práva své komunity. Potřeby občanů nelze od práva na samosprávu striktně oddělovat; jde o spojené nádoby, které se do značné míry vzájemně ovlivňují. [...] Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu mj. pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, a to mj. uspokojováním potřeby dopravy a spojů (§ 35 odst. 2 obecního zřízení). Uspokojování potřeby dopravy a spojů tedy spadá do samostatné působnosti stěžovatelky jako obce. V posuzovaném případě je *actio popularis* třeba vnímat ve dvou významech. První význam, ve kterém stěžovatelka jako obec zastupuje zájmy svých obyvatel, je vzhledem k uvedeným závěrům a skutečnosti, že uspokojování potřeby dopravy a spojů spadá do její samostatné působnosti, přípustný. Stěžovatelka je tedy oprávněna „mluvit“ za své obyvatele. [...] Od uvedeného pojetí je však třeba odlišit druhý význam žaloby ve veřejném zájmu. [...] Zde na sebe stěžovatelka jako obec převzala hájení zájmů konkrétních individuálních osob, samostatných účastníků správního řízení (lhostejno, zda jsou jejími obyvatele či nikoli). Takovou žalobu obec podat nemůže.” (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, body 18-21).

¹⁷⁵ § 142 odst. 3 správního řádu.

¹⁷⁶ § 141 odst. 4 správního řádu.

¹⁷⁷ § 3 správního řádu.

¹⁷⁸ „Vzhledem k aplikaci pravidel dokazování ve sporném řízení na řízení o určení, zda se jedná, či nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je v tomto řízení dána vyšší míra odpovědnosti účastníků za výsledek řízení (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 84/2010-128). Důkazní břemeno nese především navrhovatel a je tak do určité míry modifikována zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 2 As 282/2016-54, bod 25 a bod 28.)

„Je především na žadateli dožadujícím se vydání deklaratorního rozhodnutí, aby tvrdil a prokazoval skutečnosti rozhodné pro jím požadovaný rozsah určení. Správní řád nicméně dává prostřednictvím § 141 odst. 4 správnímu orgánu oprávnění provést i jiné než navržené důkazy, je-li to třeba ke zjištění stavu věci. Vyšetřovací zásada tedy není v tomto typu řízení zcela popřena, ale je upozaděna a postavena do pozice subsidiarity ve vztahu k projednací zásadě a aktivitě žadatele. Správní orgán by neměl zcela rezignovat na úsilí zjistit – v mezích žádosti – stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, na druhou

účastníci nejsou v řízení aktivní, mohou kvůli tomu spor prohrát.¹⁷⁹ Pokud účastník řízení předloží úřadu celou řadu tvrzení a důkazů, je na něm, aby specifikoval, co konkrétně z jakého důkazu má vyplývat. Nemůže očekávat, že úřad za něj bude domýšlet argumentaci.¹⁸⁰

Kromě důkazů, které navrhli účastníci, **úřad podle svého uvážení doplní** zejména důkazy, které jsou potřeba k **ochraně veřejného zájmu**.¹⁸¹ Jako příklad můžeme uvést dokazování o potřebě veřejnosti cestu užívat nebo o právní způsobilosti alternativní trasy – např. kvůli ochraně životního prostředí (podrobněji viz kapitola Nezbytná komunikační potřeba).

Úřad účastníky řízení poučí o tom, že v řízení musejí sami iniciativně přicházet s tvrzeními a navrhnout důkazy.¹⁸²

Musí je poučit i o tom, jaký typ důkazu nějakou skutečnost (tvrzení) může nebo nemůže potvrdit. Pokud např. účastník tvrzení o užívání cesty veřejností dokládá tím, že v nemovitosti, k níž cesta vede, podnikal a chodili za ním klienti, úřad ho poučí, že podnikání samo o sobě nedokazuje nic o tom, že osoby, které tam chodily, tvořily veřejnost. Jejich okruh totiž mohl být natolik úzký, že si vlastník pozemku o nich mohl udržovat přehled. Jinak řečeno, pokud účastník chybně chápe význam některého důkazu, musí jej na to úřad upozornit.¹⁸³ Je to jediný způsob, jakým

stranu však není jeho úkolem, aby veškeré důkazy opatroval sám z vlastní iniciativy (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 5 A 142/2013-68, nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 13. 7. 2022, č. j. 52 A 19/2022-35).“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2023, č. j. 54 A 7/2020-132, bod 60).

¹⁷⁹ „Ustanovení § 141 odst. 4 správního řádu oslabuje ve vztahu ke správnímu orgánu zásadu vyšetřovací a zvyšuje odpovědnost účastníků řízení za výsledek sporu akcentováním zásady projednací, tedy oproti klasickému správnímu řízení, kde břemeno důkazní spočívá především na správním orgánu, se důkazní břemeno ve sporném řízení dělí mezi účastníky řízení podobně jako v civilním soudním řízení sporném.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 5 A 142/2013-68).

¹⁸⁰ „V řízení o žádosti je to především žadatel, v jehož zájmu je, aby tvrdil a zejména prokázal všechny skutečnosti rozhodné pro vydání pozitivního rozhodnutí o žádosti. I přesto, že žalobce do správního spisu založil (...) celou řadu listin, nelze na správní orgán klást nepřiměřené nároky a nutit jej, aby prováděl skutkovou a právní analýzu všech dokumentů či dalších listin, které žadatel do správního spisu (v průběhu času) založil, bez současné aktivity žadatele, který by sám měl správnímu orgánu přehledně nastínit sumarizaci důvodů, v nichž spatřuje opodstatněnost aktuálně podané žádosti, včetně vysvětlení významu listin či jiných označených důkazů, o které žádost opírá. Jinými slovy řečeno, žalobce nemohl důvodně očekávat, že správní orgán vyhodnotí jím předloženou civilní žalobu v intencích, v nichž je povinen toto podání posoudit soud, a stejně tak nemohl očekávat, že správní orgán se bude přes absenci relevantních tvrzení sám domýšlet, zda lze z předložených listin zjistit skutečnosti, které by mohly být významné pro posouzení jeho žádosti.“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2023, č. j. 15 A 62/2020-83, bod 28).

¹⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, bod 23.

¹⁸² § 4 odst. 2 správního řádu.

¹⁸³ „Bylo povinností správních orgánů poskytnout účastníkům řízení přiměřené poučení o jejich procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 správního řádu), mezi něž jistě patří také zvýšená míra povinnosti tvrzení a povinnosti důkazní v deklaratorním správním řízení. [...] Užívání komunikace „veřejností“ je nutno po právní stránce posuzovat odlišně, než jak vykládali tento znak ve správním řízení účastníci; jediným, kdo by upozornění na nedostačující tvrzení mohl do řízení vnést, byl proto správní orgán. [...] V projednávané věci bylo

může úřad usměrnit dokazování ve sporném řízení. V popsaném případě by úřad musel rozhodnout ve prospěch vlastníka pozemku, ale jen proto, že uživatel se mylně domníval, že jeho podnikání potvrzuje veřejné užívání komunikace. Úřad jej proto poučí o tom, že tento fakt důkazem není, a dá mu možnost navrhnout důkazy, které budou schopny osvětlit spornou otázku (např. svědky).

Poučovací povinnost ale neznamená, že by měl úřad účastníkovi radit do té míry, že by mu poskytoval komplexní poradenství, co přesně mu má předložit za důkazy, aby byl v řízení úspěšný.¹⁸⁴

V deklaratorním řízení se uplatní koncentrace řízení.¹⁸⁵

Koncentrace řízení znamená, že těžiště dokazování se má odehrát u správního orgánu I. stupně.¹⁸⁶ Odvolací orgán přihlédně jen k takovým novým okolnostem (tvrzením a důkazům), které účastník řízení nemohl z objektivních důvodů uplatnit dříve.¹⁸⁷ Účastníci řízení by si proto neměli schovávat argumenty a důkazy až do odvolacího řízení.

proto na správních orgánech, aby stěžovatele poučily o tom, že jeho tvrzení o užívání cesty jeho klienty není dostatečně určité a že pro své tvrzení nenavrhá žádné důkazy.” (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2023, č. j. 1 As 51/2023-54, body 37–39).

¹⁸⁴ „Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004 nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit. Správní orgán proto v řízení o odstranění stavby (§ 129 stavebního zákona z roku 2006) není povinen poučit vlastníka stavby o právu podat návrh na zahájení řízení o jejím dodatečném povolení. Pokud však účastník řízení o odstranění stavby učiní náznak žádosti o dodatečné povolení stavby, resp. rozpoznatelným způsobem vyjádří vůli usilovat o zachování stavby, je stavební úřad povinen ho poučit o náležitostech žádosti.” (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, č. 2235/2011 Sb. NSS).

¹⁸⁵ „Zásada koncentrace řízení, která je upravena v § 82 odst. 4 správního řádu, se bez jakýchkoliv pochybností uplatní v plném rozsahu i v řízení o určení právního vztahu. Podle tohoto ustanovení se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Žalovaný tudíž postupoval v souladu se zákonem, nepřihlížel-li k prohlášení B. V. ze dne 24. 5. 2016, které žalobci mohli a měli jako důkaz předložit již při projednání věci před silničním správním úřadem coby prvoinstančním správním orgánem. Žalobci neuvedli žádný důvod, proč je doložili až spolu s odvoláním.” (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58, bod 40).

¹⁸⁶ § 82 odst. 4 správního řádu.

¹⁸⁷ „Účelem koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu je, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správním orgánem v prvním stupni. Do této fáze správního řízení proto také je zasazeno těžiště dokazování. Veškeré podstatné skutečnosti a důkazní návrhy by proto měly být účastníky řízení uplatněny již v řízení v prvním stupni. [...] V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně nově namítla tyto alternativní cesty, aniž by blíže rozvedla, kudy a přes jaké pozemky tyto alternativní cesty vedou. Jednak je tato námitka značně obecná, neboť žalovanému bez znalosti dané oblasti nemohlo být zřejmé, jaké cesty má stěžovatelka na mysli, jednak byla uplatněna až poté, co bylo správní řízení zkoncentrováno. Žalovaný se jí proto nemusel zabývat. Ten nicméně k této námitce uvedl, že „z protokolu o ohledání místa a z četných vyjádření dalších účastníků řízení se podává, že žádné jiné cesty, které by zabezpečily dopravní obslužnost nemovitostí v lokalitě, neexistují”. Vypořádal ji tak v mezích její obecnosti, přestože k těmto

Je na účastníkovi řízení, aby opožděnost svých tvrzení nebo opožděnost navrhování důkazů vysvětlil a obhájil. Pravidlo koncentrace řízení se vztahuje na všechny účastníky řízení, nejen na žadatele.¹⁸⁸

Jestliže účastník řízení nemůže svoji pasivitu v deklaratorním řízení dohánět v odvolacím řízení, tím spíš ji nemůže dohánět v následném řízení u soudu. Podrobně problematiku rozebírá Nejvyšší správní soud.¹⁸⁹

Pokud úřad odmítne provést některý z důkazů navržených účastníky řízení, v odůvodnění rozhodnutí vysvětlí, proč se tak rozhodl.¹⁹⁰ Odmítnout navržený důkaz může v zásadě jen ve třech situacích: (1) pokud navrhovaný důkaz nemá souvislost s předmětem řízení, (2) pokud navrhovaný důkaz nemůže ověřit nebo vyvrátit skutečnost, k níž se má vztahovat, a (3) pokud je důkaz již nadbytečný.¹⁹¹

novým skutečností neměl přihlížet. Postupoval tak fakticky ve prospěch stěžovatelky i přes koncentraci řízení.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 20/2020-81, body 41-42).

¹⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012-27, bod 21.

¹⁸⁹ „Zásada koncentrace omezuje okruh nových skutečností a nových důkazních návrhů, které mohou účastníci uplatnit v odvolacím řízení, na takové novoty, které nemohly být (z objektivních důvodů) uplatněny již v řízení na prvním stupni. Zprostředkovaně se pak zásada promítne i do navazujícího řízení před správním soudem: ani ten se nebude zabývat takovými tvrzeními a důkazními návrhy, které žalobce mohl uplatnit už ve správním řízení na prvním stupni, ale neudělal to. V řízení o žalobě bude zásada působit o to důsledněji, že řízení před správním soudem má ve vztahu ke správnímu řízení podpůrnou (subsidiární) povahu. Zejména v klasickém řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu by tak soud neměl jako první zkoumat skutková tvrzení či důkazní návrhy, k nimž se správní orgán (v řízení ovládaném koncentrační zásadou) neměl možnost ani důvod vyjádřit, protože mu k tomu žalobce nedal žádný konkrétní a včasný podnět. Sítu, kterým je správní soud oddělen od správního orgánu, se pak stává ještě hustším ve vztahu mezi správním soudem prvního stupně a Nejvyšším správním soudem jako soudem kasačním. NSS není druhou, třetí či čtvrtou instancí v řadě, která by měla komplexně hodnotit skutkový stav a nalézat právo mezi spořicími se stranami.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 10 As 103/2019-76, body 17-23).

¹⁹⁰ „Není na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí i v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážít, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamena, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové zvěry a které opomene.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48).

¹⁹¹ „Neakceptování důkazního návrhu účastníka řízení lze založit toliko třemi důvody: Prvním je argument, dle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není s to ani ověřit, ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potenci. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, dle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno. Jestliže takto stěžovatel ani správní orgán prvního stupně nepostupovali, zatížili svá rozhodnutí vadami spočívajícími v porušení čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, bod 52).

Nelze odmítnout výpověď svědka s tím, že má úřad pochybnosti o jeho věrohodnosti. Věrohodnost svědka hodnotí až po jeho výslechu.¹⁹²

Za účelem zjištění skutkového stavu je vhodné provést **místní ohledání spojené s ústním jednáním, provést listinné důkazy a vyslechnout svědky**.¹⁹³ Pokud účastníci řízení předloží úřadu čestná prohlášení třetích osob, úřad k nim přistupuje jako k indicii, kterou dále prověří – vyslechne osoby po řádném poučení jako svědky.¹⁹⁴ Účastníkům řízení umožní účastnit se místního šetření – úřad nemůže sám vyrazit na místo samé a jen pořídit fotografie do spisu.¹⁹⁵

Smyslem svědeckých výpovědí je potvrdit nebo vyvrátit určité skutkové okolnosti (např. pohyb osob po cestě). Svědci vypovídají, co viděli a slyšeli. Nepřísluší jim provádět vlastní právní hodnocení a úřad nemůže z takového jejich hodnocení vycházet. Právní hodnocení je úkolem úřadu.¹⁹⁶ Svědci mají nejprve sami vlastními slovy sdělit, co o předmětu zkoumání vědí. Na to naváže úřad svými cílenými otázkami.¹⁹⁷

Účastníci řízení mají mít možnost účastnit se místního šetření. Je nepřipustné, aby úřední osoba odvolacího orgánu sama provedla obhlídku místa a postavila na svých poznatcích změnu prvostupňového rozhodnutí.¹⁹⁸

¹⁹² „Odmítnutí důkazu nebylo založeno na jednom z výše popsanych argumentů, nýbrž na pouhé domněnce nevěrohodnosti výpovědí nevyslechnutých svědků. Takto apriorně však nelze upřít výpovědní potenci svědeckým výpovědím, které jsou obecně způsobilé přispět k potvrzení (či vyvrácení) tvrzeného využívání lesní cesty veřejností (a tedy i zjištění, zda k tomu mohl být konkludentně udělen souhlas).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2023, č. j. 2 As 331/2021-41).

¹⁹³ „Je zejména vhodné, avšak s ohledem na konkrétní okolnosti případu, aby správní orgány provedly dokazování ohledáním na místě samém, případně jiné důkazy, ať už v podobě listinných podkladů (např. katastrální mapy či fotodokumentace předmětné lokality) či prostřednictvím svědeckých výpovědí.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 66/2018-70, bod 51).

¹⁹⁴ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2023, č. j. 51 A 1/2023-97, body 43–46 nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 10. 2021, č. j. 30 A 61/2020-168, bod 49.

¹⁹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 10. 2024, č. j. 55 A 11/2024-70, bod 39 a násl.

¹⁹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2023, č. j. 51 A 1/2023-97, bod 49.

¹⁹⁷ „Je procesním standardem, že svědci mají po poučení a ověření jejich vztahu k účastníkům a zájmu na výsledku řízení dostat prostor k tomu, aby nejprve vlastními slovy popsali, co ví o předmětu zkoumání, na což teprve posléze navazují cílené dotazy správního orgánu a posléze účastníků řízení, obecní úřad výslechy koncipoval pouze jako sled předem sepsaných otázek, nadto v mylném přesvědčení, že otázky na každého svědka musejí být stejné. Nehledě na to, že otázky se někdy míjely s podstatou věci. [...] Většinu rozhodujících okolností ostatně svědci sdělili de facto mimo předmět položených otázek. Jen díky tomu, že je obecní úřad přerušoval v jejich (z jeho pohledu patrně odbíhavé) výpovědi jen občas, byl mimoděk vytvořen prostor k tomu, aby k věci v určité míře řekli i to, na co vlastně ani tázání nebyli, ale co ve skutečnosti je pro posouzení významné. Zcela bez komentáře pak soud raději ponechává samotnou protokolaci výpovědi, která obsáhle výpovědi plně množství detailů zachycovala mnohdy jen jednovětým textem, např. „Ano, historický stav je mi znám.“ Taková protokolace má nulovou informační hodnotu.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 84).

¹⁹⁸ „Dle § 51 odst. 2 správního řádu platí, že pokud se provádějí důkazy mimo ústní jednání, musí o tom být účastníci včas vyrozuměni. Výjimkou je pouze situace, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, o což se zde však nejednalo (nikdo to ani netvrdil). Účastníkům musí být umožněno se místního šetření zúčastnit (viz rozsudky NSS ze dne 28. 11. 2006, č. j.

Pokud úřad vychází z informací uvedených na internetu, zaznamenaná stav dané internetové stránky do spisu.¹⁹⁹

Výrok rozhodnutí

Předmětu řízení musí odpovídat výrok rozhodnutí. Pokud žadatel vymezí předmět řízení úzce – např. jen k jednomu pozemku, měl by i ve výroku figurovat tento jeden pozemek. Úřad však musí cestu posuzovat jako funkční celek (viz kapitola Znaky veřejně přístupné účelové komunikace). V odůvodnění rozhodnutí proto vysvětlí své úvahy k cestě jako celku. Pokud by hodnotil právní povahu cesty na pozemku X izolovaně bez vazby na její dopravní význam v lokalitě, bylo by jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Odpovědným za určitost výroku je silniční správní úřad, a nikoli žadatel. Je na úřadu, aby na základě získaných podkladů přesně specifikoval, kde přesně komunikace po dotčených pozemcích vede.²⁰⁰

5 As 23/2006-173, ze dne 16. 12. 2015, č. j. 6 As 49/2015-41 a ze dne 23. 5. 2019, č. j. 5 As 93/2018-32). To se v tomto případě nestalo a již z tohoto důvodu se jedná o procesně nepoužitelný důkaz. [...] Zcela zásadním pochybením bylo, že o místním šetření není ve spise žádný protokol. Povinnost vyhotovit protokol pro tento případ výslovně stanoví § 18 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k tomuto pochybení se nemohli účastníci vyjádřit k prováděnému důkazu ani zprostředkovaně skrze vyjádření k protokolu či připojeným fotografiím apod. (byť taková možnost by ve světle výše odkazované judikatury stejně nepostačovala k zajištění práv účastníků). To, že byl tento důkaz prováděn až po ukončení dokazování, pak jen doplňuje obraz zcela zmatečného dokazování. Je pak vcelku nerozhodné, jak konkrétně se řešený důkazní prostředek nazve (tedy, zda se jedná o místní šetření, obhlídku, ohledání věci atd.). Správní řád obecně předpokládá v § 54 důkaz ohledáním. V § 71 odst. 3 pak správní řád tento důkazní prostředek výslovně označuje za místní šetření, pokud se jedná o ohledání místa (nemovitě věci). Neexistuje přitom právní rozdíl mezi místním šetřením a obhlídkou. Důležitá je povaha důkazního prostředku. Smyslem místního šetření (a ohledání věci obecně) je poznat stav určité věci tím, že na osobu provádějící důkaz ohledávaná věc přímo působí. Jednoduše řečeno osoba místo navštíví a vidí, jak to tam vypadá. Přesně o to se v tomto případě jednalo. Úřední osoba místo navštívila a ze svých poznatků činila určité skutkové závěry (navíc vedoucí k odlišnému rozhodnutí než v předchozím řízení). Jednalo se tedy o místní šetření jakožto specifický případ ohledání věci.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2023, č. j. 8 As 264/2021-39, body 23 a 24).

¹⁹⁹ „I. Správní orgán nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti. Naproti tomu musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známy tzv. úřední skutečnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu z roku 2004). II. Pokud správní orgán nezachytí stav internetové stránky, kterou vzal v potaz pro své rozhodování, ať již tiskem nebo uložením na elektronický nosič dat, znemožní tak správnímu soudu úkol vycházet při přezkumu rozhodnutí ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Je proto nezbytné, aby důkazy z internetu, které správní orgán nashromáždí, byly přezkoumatelně označeny datem svého pořízení.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS).

²⁰⁰ „Odpovědným za určitost výroku rozhodnutí o žádosti o deklaraci existence účelové komunikace je správní orgán, a nikoliv žadatel. Bylo tedy na silničním správním orgánu, aby na základě získaných podkladů (fotografie, mapy katastru nemovitostí, vyjádření účastníků řízení a dalších osob, místní šetření aj.) přesně specifikoval (případně i za využití geometrického plánu), kde přesně daná komunikace na dotčených pozemcích vede. Za

Pokud úřad dospěje k závěru, že sporná cesta komunikací není, má dvě možnosti, jak formulovat výrok: Může napsat, že žádost zamítá nebo že se na pozemcích XY nenachází komunikace.²⁰¹ Nemůže však řízení zastavit. O zastavení řízení se rozhoduje z procesních důvodů.²⁰²

Silniční správní úřad může vydat rozhodnutí i o neexistenci komunikace. Opačný názor, že takové rozhodnutí by bylo nicotné z důvodu nedostatku působnosti,²⁰³ není správný a odporuje smyslu úředního rozhodování o existenci pozemních komunikací. Pokud silniční správní úřad může rozhodovat o existenci komunikace, může rozhodovat i o její neexistenci. Kladný nebo záporný výsledek se odvíjí od vyhodnocení provedených důkazů.²⁰⁴

Pokud se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází na celé ploše pozemku, ke kterému se váže žádost, silniční správní úřad ve výroku **přesně určí, jaká část pozemku je zatížena existencí komunikace**.²⁰⁵ Z takového výroku logicky vyplývá, že zbylá část zatížena není.²⁰⁶

Nejvhodnějším způsobem, jak přesně určit trasu komunikace, je vyhotovení **geometrického plánu**, který bude součástí rozhodnutí.²⁰⁷ Namísto geometrického

tímto účelem měl využít primárně právě umístění vyjetých kolejí na jednotlivých pozemcích. Pokud přitom takové určení umístění účelové komunikace na některých pozemcích nebylo možné (k tomu viz tvrzení stěžovatele, že jeho pozemky jsou rozježděné po celé své výměře), měl silniční správní orgán využít další ukazatele – např. nutnou šíři pro účelové a bezpečné využívání komunikace, umístění případných přírodních překážek, vyjádření osob danou cestu využívajících atp.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2021, č. j. 7 As 304/2021-68, bod 37).

²⁰¹ „Jestliže silniční správní úřad v řízení o žádosti na určení existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, dospěje k závěru, že nejsou splněny podmínky pro určení existence takové komunikace, je oprávněn přímo výrokem rozhodnutí deklarovat její neexistenci a nikoliv toliko žádost zamítnout.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59).

²⁰² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2024, č. j. 8 A 76/2023-36, bod 42.

²⁰³ Podle logiky, že kde není komunikace, není dána pravomoc silničního správního úřadu.

²⁰⁴ „Příslušné kompetenční ustanovení [§ 40 odst. 5 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, potažmo § 40 odst. 4 písm. a) téhož zákona ve znění účinném od 31. 12. 2015] zakládá správnímu orgánu oprávnění i povinnost rozhodovat o všech otázkách týkajících se právního institutu veřejně přístupné účelové komunikace (nejsou-li v určité části k tomu povolány speciálním ustanovením jiné orgány) a toto oprávnění není závislé na tom, zda posuzovaný předmět skutečně zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace naplňuje.“ (rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 56).

²⁰⁵ „Pokud se veřejně přístupná účelová komunikace nenachází na celé ploše pozemku, k němuž se váže žádost, ale jen na jeho části, což musí vyplynout z dokazování, pak to musí ve výroku svého rozhodnutí určit správní orgán, a to i kdyby žadatel příslušnou část ve své žádosti blíže neidentifikoval.“ (rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 58).

²⁰⁶ Krajský soud v Praze k této situaci připojuje výzvu, aby v případě, že je z žádosti zřejmé, že žadatel trvá na tom, že komunikace se nachází na celém pozemku, úřad ke kladnému výroku o existenci komunikace v určité části pozemku připojil negativní výrok o neexistenci komunikace ve zbylé části pozemku. (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39, bod 58).

²⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 10 As 58/2015-68, bod 21.

plánu ale může úřad využít i podrobný **zákres**.²⁰⁸ Na závalu není, pokud plánek zachycuje i pokračování komunikace na další pozemky.²⁰⁹

Pokud se úřad rozhodne pro **slovní popis** trasy komunikace, dá si pozor, aby použil jednoznačnou formulaci, která neumožňuje více výkladů.²¹⁰ Slovní vymezení je postačující, pokud je při pohledu do katastrální mapy dostatečně určité.²¹¹

Výrok, který bez bližší specifikace konkrétní trasy pouze uvádí, že veřejně přístupná účelová komunikace prochází přes dotčené pozemky, je správný, jen pokud jako účelová komunikace slouží celé dotčené pozemky.²¹²

Lze použít výrazu „cca“. I takový výrok může splňovat nároky na přesnost.²¹³

Přesné vymezení trasy komunikace na dotčených pozemcích nečiní z deklaratorního rozhodnutí rozhodnutí konstitutivní.²¹⁴

²⁰⁸ „Vymezení hranic účelové komunikace v rozhodnutí silničního úřadu v řízení o určení existence účelové komunikace bez vypracování geometrického plánu není vadou, která by nutně znamenala neurčitost rozhodnutí. Na silničním úřadu však bude, aby vzhledem k situaci na místě a znalosti terénu zvážil, zda slovní vymezení hranice bude dostačující pro předejití budoucích sporů. Jinak bude na místě k rozhodnutí geometrický plán připojit, či při limitaci nákladů správního řízení učinit součástí rozhodnutí detailní náčrt se zákresem komunikace a jejím podrobným popisem tak, aby rozhodnutí nezavdalo pochybnost o umístění a dimenzích komunikace. Vlastník pozemku, na němž se účelová komunikace nachází, má být zatěžován co nejméně.“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice ze dne 7. 9. 2022, č. j. 52 A 6/2022-104).

²⁰⁹ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 9. 2023, č. j. 30 A 47/2023-88, bod 53.

²¹⁰ „... identifikaci spočívající v tom, že bude navazovat na pozemní komunikace na pozemcích p. č. X a X považuje soud za zcela nedostatečnou, protože prostým náhledem do snímku pozemkové mapy dané lokality lze zjistit, že takovému požadavku by vyhovovalo mnoho variant umístění této cesty. Nutno dodat, že přílohou rozhodnutí správního orgánu I. stupně nebyl žádný geometrický plán nebo detailní náčrt, které by přesnou polohu veřejně přístupné účelové komunikace zachycovaly a činily tak nespornou.“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 8. 2021, č. j. 30 A 71/2020-65, bod 49).

²¹¹ „Vymezení komunikace pomocí spojení jako „prostory za blokem garáží na pozemcích p. č. 5249/82-99 k. ú. Plzeň u hranice s pozemkem p. č. 5249/2 k. ú. Plzeň“ je při pohledu na katastrální mapu dostatečně určité.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 10 As 58/2015-68, bod 22).

„Slovní vymezení veřejně přístupné účelové komunikace ve znění „pozemní komunikace napojená na místní komunikaci p. č. 3084/1 KN, jejíž počátek je určen od kraje obecní komunikace p. č. 3084/1 směrem k nemovitosti čp. X R., st. p. XB, a nemovitosti čp. Z“ je při pohledu do právě vyobrazené katastrální mapy rovněž dostatečně určité.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 3 As 273/2022-39, bod 22).

²¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 9 As 33/2021-26, bod 19.

²¹³ „To, že správní orgán I. stupně uvedl, že střední délka je „cca 23 metrů“ a výměra „cca 60 m²“ nemá vliv na určitost a přesnost výroku. Dotčená část cesty přes pozemek X je v ohybu. Přesné určení střední délky cesty a její výměry by bylo proto obtížné. Rozhodné je, zda z výroku vyplývá, kde přesně se účelová komunikace na pozemku X nachází. Správní orgán I. stupně v tomto ohledu odkázal na přílohu č. 1 rozhodnutí, kterou tvoří technická mapa. V ní je přesně, určitě a jasně zakresleno, kde se účelová komunikace na pozemku X nachází. Tato příloha je součástí výroku.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 20/2020-81, bod 35).

²¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2021, č. j. 9 As 33/2021-26, bod 20.

Nesplnění některého z definičních znaků

Aby cesta mohla být uznána za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, musí splňovat všechny čtyři definiční znaky (viz kapitola Znaky veřejně přístupné účelové komunikace). Jak má úřad postupovat, pokud v řízení nastane okamžik, kdy má za prokázané, že jeden ze znaků není naplněn, ale ještě se nezabýval dalšími znaky? Má dokončit dokazování ke všem znakům, nebo má rovnou vydat rozhodnutí, že cesta není veřejně přístupnou účelovou komunikací, protože nesplňuje (minimálně) jeden znak?

V kapitole Znaky veřejně přístupné účelové komunikace jsme v části části věnované znakům ve vzájemné souvislosti u znaků souhlasu a nutné komunikační potřeby zmínili, že nejprve se vyhodnocuje znak souhlasu vlastníka s veřejným užíváním, a teprve pokud je splněn, má smysl se zabývat znakem nutné komunikační potřeby.

Praxe na úřadech je ale obvykle taková, že úřady v rozhodnutí popisují všechny čtyři znaky, a tedy se jim také všem věnují v rámci dokazování. Tento přístup není špatně. Je určitě vhodné, aby úřad v rozhodnutí popsal vše, co v řízení zjistil. Pokud totiž odvolací orgán oproti prvostupňovému úřadu dospěje k závěru, že např. znak souhlasu vlastníka naplněn byl, může v případě, že prvostupňový úřad provedl dokazování a učinil právní závěry i ve vztahu ke znaku nutné komunikační potřeby, prvostupňové rozhodnutí rovnou změnit – nemusí případ vracet k novému projednání.

Oba přístupy tedy naplňují zásadu procesní ekonomie, jen každý jiným způsobem: První přístup nezatěžuje úřady ani účastníky řízení prokazováním dalších znaků v situaci, kdy jeden ze znaků naplněn není (a cesta tedy nemůže být veřejně přístupnou účelovou komunikací). Druhý přístup upřednostňuje zjištění všech okolností, aby mohl odvolací orgán učinit konečné rozhodnutí, pokud dospěje v otázce nenaplnění jednoho ze znaků k opačnému závěru – že znak naplněn je.

3.2 Odvolací řízení

Řízení o existenci účelových komunikací jsou složitá a zákonná úprava nám nedává žádná vodítka. Odpověď na otázku, co je platným právem, nám poskytuje pouze judikatura, a to klade na úřady obrovské nároky. Přesto musí vyřizovat případy efektivně a rychle.²¹⁵ Řízení na prvním stupni a řízení odvolací tvoří jeden celek. Mnohé chyby prvostupňového orgánu proto může napravit odvolací orgán.

Mnohdy však mezi těmito dvěma úřady dochází k opakovanému předávání případu a vydání konečného rozhodnutí je v nedohlednu. Řízení trvají mnoho let, protože odvolací orgán kvůli chybám stále věc vrací prvostupňovému úřadu k novému projednání. O efektivní vyřizování se v takovém případě nejedná.

Hlavním úkolem prvostupňového silničního správního úřadu je co nejlépe zjistit skutkový stav. Pokud z dostatečně zjištěného skutkového stavu prvostupňový úřad nevyvodí správné závěry, tuto chybu napraví odvolací orgán. V případech, kdy je to možné, **odvolací orgán** vydá konečné rozhodnutí.²¹⁶ Konečným rozhod-

²¹⁵ Zásada rychlosti a hospodárnosti (§ 6 správního řádu).

²¹⁶ „I. Pokud správní orgán prvního stupně svým dokazováním zjistil všechny relevantní skutkové okolnosti řešeného případu, je úkolem odvolacího orgánu věc v odvolacím

nutím je takové, kterým prvostupňové rozhodnutí **potvrdí nebo změní** – namísto toho, aby je zrušil a případ vrátil k novému projednání.²¹⁷ Nesmí tedy docházet ke zbytečnému vracení případů prvostupňovému úřadu.

O změně rozhodnutí hovoříme pouze tehdy, kdy dochází ke změně výroku. Úprava odůvodnění bez toho, že by se změnil výrok rozhodnutí, změnou není. Jedná se pouze o upřesnění úvah, na nichž stojí právní závěry.

Pojďme blíže rozebrat, co vše může odvolací orgán v odvolacím řízení sám provést, aby mohl vydat konečné rozhodnutí. Zdůrazňujeme, že pokud něco odvolací orgán provést smí (není to postup v rozporu s právem), pak to provést i musí. Jedině tak postupuje efektivně s cílem vyřešit případ rychle.²¹⁸

Odvolací orgán smí **upravit výrok** prvostupňového rozhodnutí, pokud v něm něco chybí (ustanovení zákona, identifikační údaje účastníka), upřesnit popis předmětu řízení, změnit právní kvalifikaci apod.²¹⁹

Rozhodnutí odvolacího orgánu nemůže být pro účastníky překvapivé. Překvapivé je takové rozhodnutí odvolacího orgánu, které reálně **vzalo účastníkovi řízení možnost skutkově a právně argumentovat** – vyjádřit se k podstatě sporu nebo jeho části, kterou úřad považuje za důležitou pro své rozhodnutí.²²⁰

Pokud prvostupňový úřad udělá chybu v právním hodnocení případu, odvolací orgán může **změnit výrok rozhodnutí tak, že jej významově převrátí**,²²¹

řízení pouze právně zhodnotit. V řízení o žádosti tak může odvolací orgán napadené rozhodnutí pouze potvrdit (§ 90 odst. 5 správního řádu) nebo změnit (§ 90 odst. 1 písm. c/ správního řádu). Není zde důvod, aby rozhodnutí rušil a věc vracel k novému projednání (§ 90 odst. 1 písm. b/ správního řádu). II. Pokud má odvolací orgán za to, že nebyly v řízení na prvním stupni skutkově objasněny všechny důležité okolnosti a je proto třeba dokazování doplnit, musí učinit navazující úvahu, zda zásadě procesní ekonomie bude v konkrétně řešeném případě více odpovídat postup spočívající ve vrácení věci k novému projednání (§ 90 odst. 1 písm. b/ správního řádu), nebo doplnění dokazování odvolacím orgánem (§ 90 odst. 1 písm. c/ správního řádu). Vracení věci k novému projednání se uplatní zejména v případech, kdy by bylo třeba v odvolacím řízení provádět rozsáhlá dokazování.“ (Ombudsman, zpráva o šetření ze dne 3. 6. 2014, sp. zn. 4748/2013/VOP).

²¹⁷ Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nově právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34).

²¹⁸ § 6 správního řádu – povinnost rozhodovat bez zbytečných průtahů.

²¹⁹ Výčet možných úprav s odkazy na judikaturu shrnuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, bod 19.

²²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 257/98, nebo nález ze dne 4. 8. 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98.

²²¹ „Ze třetího zrušujícího rozhodnutí krajského úřadu vyplývalo, že krajský úřad jen nesouhlasí s právním závěrem o uzavřenosti areálu, kterým má komunikace vést, a po úřadu

pokud převrácení výroku bylo smyslem podaného odvolání a účastníci s ním byli seznámeni.²²² Plánovaná změna výroku může vyplývat i z dosavadního postoje odvolacího orgánu, který prezentoval v dosud vydaných rozhodnutích.²²³ Má-li přesto odvolací orgán pochybnosti, může o plánované změně výroku informovat účastníky řízení a dát jim možnost se vyjádřit.

Pokud odvolací orgán hodlá změnit výrok rozhodnutí a důvody jeho odlišného postoje nevyplývají buď z odvolání (které mají účastníci k dispozici), nebo z dříve vydaného rozhodnutí odvolacího orgánu (kterým věc vrátil k novému projednání, a účastníci tak jeho postoj znají),²²⁴ měl by dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se k zamýšlenému (jinému) právnímu názoru a případně navrhnout důkazy, které

prvního stupně požaduje lepší vysvětlení. To však není důvod k vrácení případu; krajský úřad měl úvahy městského úřadu nahradit vlastními, pokud podle něj ze skutkových zjištění vyplývaly jiné právní závěry." (Ombudsman, zpráva o šetření ze dne 15. 3. 2023, sp. zn. 17399/2022/VOP) nebo „*S ohledem na dosavadní stav řízení a uplatněné námitky účastníků, kteří se k nabytí pozemku v restituci vyjádřili již v řízení před prvostupňovým správním orgánem, jsem přesvědčen o tom, že změna rozhodnutí v odvolacím řízení by pro účastníky nemohla být překvapivá. Krajský úřad mohl zopakovat provedené dokazování, případně jej doplnit, následně přijmout vlastní právní závěry třeba i odlišné a definitivně věc rozhodnout.*" (Ombudsman, zpráva o šetření ze dne 16. 4. 2019, sp. zn. 911/2018/VOP).

²²² „*Rozhodnutí nebylo překvapivé, neboť žalovaný nerozhodoval o odvolání žalobce, ale o odvolání vlastníka pozemku, který v odvolacích námitkách mj. zpochybňoval i splnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace (konkrétně znak obecného užívání), přičemž s uplatněnou námitkou se žalovaný ztotožnil. Žalobce byl s touto námitkou před vydáním napadeného rozhodnutí seznámen a dokonce se k ní i vyjádřil (nejednalo se tak o skutečnost a argument, který by mu byl poprvé zprostředkován až v napadeném rozhodnutí). Dále byl žalobce seznámen se záznamem o prohlídce místa, ve kterém žalovaný též formuloval závěry o tom, že má za to, že je cesta užívána především žalobcem k zajištění jeho přístupu k rekreační nemovitosti, a nikoli obecnou veřejností. [...] Žalobce musel od počátku počítat s tím, že jedním z možných výsledků odvolacího řízení může být rozhodnutí, jímž žalovaný uzná odvolání důvodným.*" (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2023, č. j. 59 A 13/2022, bod 27).

²²³ „*Nelze vycházet z předpokladu, že změna výroku prvoinstančního správního rozhodnutí je překvapivá již jen z toho důvodu, že odvolací orgán rozhodl opačně než orgán prvostupňový. [...] Skutkový stav věci zůstal v odvolacím řízení nezměněn, žalovaný žádné nové podklady neopatroval. Změna výroku rozhodnutí vycházela výhradně jen z odlišného právního hodnocení skutkového stavu, který řádně zjistil silniční správní úřad. Žalovaný přitom své právní názory na věc opakovaně vyjadřoval ve svých předchozích rozhodnutích v této věci, kterými rušil prvostupňová rozhodnutí a vracel věc správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení. Odlišné právní hodnocení skutkového stavu [...] bylo navíc i podstatným bodem odvolání. S tímto odvoláním byl žalobce seznámen a měl tak možnost s odvolacími námitkami polemizovat.*" (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 6. 2021, č. j. 30 A 35/2020-140, body 75–77).

²²⁴ Tato situace byla předmětem sporu v případě řešeném Nejvyšším správním soudem pod č. j. 6 As 286/2018. Nejvyšší správní soud potvrdil, že není překvapivé, pokud odvolací orgán rozhoduje podle názoru, který vyjevil již ve svém dřívějším rozhodnutí o vrácení případu na první stupeň.

by ještě mohly ovlivnit rozhodování. Případy, v nichž úřady této povinnosti dostály,²²⁵ nebo ji naopak porušily,²²⁶ popisují soudní rozsudky.

Odvolací orgán může do spisu doplnit další podklady a provádět v řízení důkazy. Musí ale dát účastníkům možnost se k nim vyjádřit. Zásadu dvojinstančnosti řízení nelze vykládat ve smyslu nároku na dvě správní instance při posuzování každého z podkladů pro vydání rozhodnutí.²²⁷

Můžeme tedy stručně shrnout, že řízení na prvním stupni tvoří s řízením odvolacím jeden celek, a proto by se chyby, kterých se dopustil prvostupňový úřad, měly pokud možno napravit v odvolacím řízení. **Prvostupňový úřad by proto měl provést co nejpečlivěji dokazování** (zjistit skutkový stav) a **odvolací orgán by měl provést konečné hodnocení** (pojmenovat právní stav).

4. ŘÍZENÍ O OMEZENÍ PŘÍSTUPU NA ÚČELOVOU KOMUNIKACI

Existence pozemní komunikace na soukromém pozemku představuje citelný zásah do vlastnických práv. Dokud cestu užívají jen ti, kteří ji skutečně potřebují, a chovají se přitom ohleduplně, vlastník cesty musí užívání strpět.

Pokud ale užívání komunikace začíná být pro jejího vlastníka neúnosné (např. v důsledku zvýšení provozu na ní), může se obrátit na silniční správní úřad a požádat o omezení přístupu na komunikaci.²²⁸

²²⁵ „Lichá je rovněž námitka žalobkyň týkající se tvrzené nepředvídatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž zcela v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu před vydáním napadeného rozhodnutí upozornil účastníky řízení, že na základě důkazů obsažených ve správním spise (tedy téhož skutkového stavu) má na věc odlišný právní náhled, přičemž jim dal možnost se k němu vyjádřit. Toho však žádný z účastníků ve stanovené lhůtě nevyužil. Nové právní posouzení třetího definičního znaku účelové komunikace tak nemohlo být pro žalobkyně překvapivé či nepředvídatelné (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, 3837/2019 Sb. NSS). Skutečnost, že žalovaný dospěl k odlišnému právnímu náhledu než silniční správní úřad, aniž by zohlednil veškeré relevantní podklady ve správním spise a vypořádal rozpory mezi nimi, je samozřejmě nedostatek skutkového zjištění mající vliv na přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (proto také soud napadené rozhodnutí ruší), nejedná se však o procesní vadu v tom smyslu, jak ji uchopila předmětná žalobní námitka.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2022, č. j. 51 A 58/2021-133, bod 42).

²²⁶ „Změna právního názoru totiž nemůže přijít pro účastníka řízení překvapivě tak, aby mu nebylo umožněno reagovat. Přesně takto nepřipustně postupoval stěžovatel, který o stížnosti účastníka řízení rozhodl, aniž by mu předtím sdělil, že hodlá zaujmout jiný právní názor než prvostupňový správní orgán. Stěžovatel, pokud tak chtěl učinit, měl účastníku řízení umožnit, aby se vyjádřil, případně navrhl další důkazy, které by účastníku řízení např. umožnily zaměřit dokazování právě ke specifickým skutkovým otázkám spojeným se zamýšlenou odlišnou právní kvalifikací.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2009, č. j. 7 As 59/2008-85, č. 2480/2012 Sb. NSS).

²²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, č. j. 9 As 128/2013-45, body 15–18.

²²⁸ § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích: „Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.“

Omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci je tedy nástrojem k ochraně majetku vlastníka cesty – k ochraně samotné komunikace nebo jejího okolí (např. přilehlého domu). Vlastník cesty se takto může bránit nárůstu dopravy, rozjíždění cesty těžkými vozidly,²²⁹ nebo usilovat i o vyloučení dopravy v určité části roku.²³⁰

Podáním žádosti vlastníkem komunikace je řízení zahájeno.²³¹

Vlastník komunikace musí silničnímu správnímu úřadu prokázat, jaký má **oprávněný zájem** a že je **omezení přístupu** na komunikaci k ochraně tohoto zájmu **nezbytné**. Silniční správní úřad poměří jeho zájem se zájmy uživatelů komunikace.²³² Ochrana vlastnického práva se totiž týká nejen vlastníka komunikace, ale i vlastníků nemovitostí, ke kterým komunikace vede. Silniční správní úřad zkoumá i to, zda případné omezení není účelově zaměřeno jen vůči některým vlastníkům.²³³ Za oprávněný zájem nelze považovat prosté právo vlastníka komunikace užívat svůj majetek podle své svobodné vůle.²³⁴

²²⁹ „Toto ustanovení pamatuje mimo jiné právě i na případy, kdy během času vzroste frekvence dopravy na veřejně přístupné účelové komunikaci (ať už z různých důvodů) natolik, že vlastníka účelové komunikace začne obtěžovat hluk, zplodiny či jiné nežádoucí důsledky z projíždějících motorových vozidel nad přiměřenou míru.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 198/2021-68, bod 18).

²³⁰ „Cesta zpravidla bude veřejně přístupnou komunikací (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) navzdory tomu, že vlastník pozemku, přes nějž cesta prochází, nesouhlasí s jejím veřejným užíváním jen v určitém období roku (zde: v zimě, a to kvůli provozu lyžařských vleků). Takový nesouhlas totiž míří na rozsah užívání cesty a režim provozu na ní, který se může v čase měnit; nelze jej řešit v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, jehož výsledkem je deklaratorní rozhodnutí. Rozsah obecného užívání by mohl omezit jen silniční správní úřad, a to rozhodnutím konstitutivním (§ 7 odst. 1 věta druhá a § 24 citovaného zákona).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2023, č. j. 10 As 111/2022-69, č. 4564/2024 Sb. NSS).

²³¹ „Podáním žádosti o omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, se osoba žadatele stává účastníkem tohoto řízení a o její žádosti musí být rozhodnuto, byť v řízení před správním orgánem posléze vyvstane jako sporná otázka vlastnictví dotčené komunikace. Pro posouzení žádosti bude v takovém případě rozhodující výsledek soudního řízení o určení vlastnického práva k dotčené komunikaci.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 6 As 383/2020-31).

²³² „V řízení o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 věta druhá zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nutné zvažovat a poměřovat práva a oprávněné zájmy vlastníka komunikace a osob komunikaci využívajících k zajištění přístupu k jejich vlastnictví, a zohlednit případné změny ve způsobu užívání komunikace, k nimž došlo od okamžiku, kdy byla komunikace věnována obecnému užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích).“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2018, č. j. 30 A 68/2016-107, č. 3794/2018 Sb. NSS, bod 44).

²³³ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2018, č. j. 30 A 68/2016-107, bod 50.

²³⁴ „Oprávněný zájem vlastníka účelové komunikace na úpravě nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 věty druhé zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nelze spatřovat pouze v jeho zájmu užívat pozemek podle jeho svobodné vůle (tj. bez omezení obecným užíváním). Takový výklad by vedl k závěru, že oprávněný zájem vlastníka účelové komunikace ve smyslu uvedeného ustanovení je dán v podstatě vždy.“ (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem pobočka Liberec ze dne 2. 5. 2017, č. j. 59 A 66/2016-58).

IX.

Obecné užívání místních a účelových komunikací

Obecným užíváním pozemní komunikace myslíme **právo každého** užívat pozemní komunikace **bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny**.²³⁵ Uživatelé se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně-technickému stavu komunikace. Meze užívání mohou stanovit speciální právní předpisy (zákon o silničním provozu, zákon o lesích apod.).

1. KAŽDÝ SMÍ POUŽÍT POZEMNÍ KOMUNIKACI

Pozemní komunikace jsou cesty určené k užívání veřejnosti. Výjimku představují účelové komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, které se sice formálně také řadí mezi pozemní komunikace, ale rozsah jejich užívání určuje vlastník. Viz kapitolu Účelová komunikace v uzavřeném prostoru.

Právo každého užívat pozemní komunikace omezují konkrétní pravidla obsažená jednak v zákoně o pozemních komunikacích, ale i v zákoně o silničním provozu, v zákoně o lesích apod. Tím není popřena podstata obecného užívání – tedy právo každého na užití komunikace. „Každým“ je potřeba rozumět kohokoliv, kdo splní podmínky obvyklého užití konkrétní komunikace. V rozporu s obecným užíváním tak není např. regulace tonáže vozidel, druhu vozidel, zákaz jízdy motorových vozidel v lese, zákaz odstavování vraků na pozemních komunikacích apod.²³⁶

2. OBVYKLÝ ZPŮSOB UŽITÍ K ÚČELŮM, KE KTERÝM JSOU KOMUNIKACE URČENY

Těmito slovy zákonodárce vyjádřil myšlenku, že obecné užívání komunikací je takové **užívání, které nevybočuje z typické představy o tom, k čemu pozemní komunikace slouží**. Komunikace mají sloužit k dopravnímu spojení a jejich účelem je umožnit bezpečnou přepravu osob a zboží z bodu A do bodu B. Typickými činnostmi, které na komunikace patří, jsou proto chůze, jízda, zastavení a stání.

Obvyklým užíváním není takové užívání, které vylučuje nebo omezuje ostatní uživatele. Jiné než obvyklé užití pozemní komunikace zákon o pozemních

²³⁵ § 19 zákona o pozemních komunikacích.

²³⁶ „Ustanovení § 20 odst. 1 písm. g) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), je zvláštní normou ve vztahu k § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Zákaz vjezdu a stání na zpevněných i nezpevněných lesních cestách se tedy řídí výlučně § 20 odst. 1 písm. g) zákona o lesích.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2018, č. j. 10 As 148/2018-38).

komunikacích označuje za užívání zvláštní.²³⁷ Zvláštním užíváním je např. zřizování vyhrazeného parkování, povolování umístění reklamy nebo stánků apod. Činnosti, které nespádají do zvláštního užívání komunikace, patří mezi obecné užívání komunikace.

Vedle činností, které jsou zvláštním užíváním komunikací, zákon vyjmenovává činnosti, které jsou na komunikacích zakázány, aby nedocházelo k jejich poškození.²³⁸ Provádění zakázaných činností je přestupkem.²³⁹

3. BEZPLATNOST

Obecné užívání pozemních komunikací je v České republice bezplatné.

Výjimku z tohoto pravidla představuje:

- **užívání dálnic** (mýto nebo časový poplatek)²⁴⁰
- **parkování** na místních komunikacích.²⁴¹
- **místní poplatek za vjezd s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí města** (dále jen „vybraná místa“), do kterých je jinak vjezd zakázán příslušnou dopravní značkou. Tento poplatek není možné vybírat za povolení vjezdu kamkoli, kde to značka zakazuje. Místní poplatek se týká specifických situací – např. ochrany historických center měst.

V praxi přesto mnohdy dochází ke zpoplatňování jakýchkoli vjezdových povolenek.²⁴²

4. ODSTRAŇOVÁNÍ PEVNÝCH PŘEKÁŽEK Z KOMUNIKACE

4.1 Povolení umístění překážky

Legálně umísťovat překážky na pozemní komunikace je možné pouze na základě úředního povolení silničního správního úřadu. Bez takového povolení je možné na komunikacích umísťovat pouze dopravní značky a zařízení (kromě zábradlí, zrcadel a hlásek).²⁴³

Typickými překážkami mohou být nejrůznější **sloupky nebo závory**, betonové panely, poutače, **ploty** apod. U závory není rozhodující, že její sloup stojí mimo komunikaci, ale to, že její rameno zasahuje do komunikace.²⁴⁴

²³⁷ § 25 zákona o pozemních komunikacích.

²³⁸ § 19 zákona o pozemních komunikacích.

²³⁹ Jednotlivé skutkové podstaty přestupků najdeme v § 42 zákona o pozemních komunikacích.

²⁴⁰ § 20 zákona o pozemních komunikacích.

²⁴¹ § 23 zákona o pozemních komunikacích.

²⁴² Ombudsman sp. zn. 3106/2023/VOP.

²⁴³ § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

²⁴⁴ „Závoru lze považovat za pevnou překážku na komunikaci (§ 29 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích), neboť ve sklopeném stavu (a smyslem závory je její sklápění a zabíhání průjezdu) ji lze považovat za překážku na (nad) vozovce.“ Ombudsman, sp. zn. 3225/2008/VOP.

Úřad může povolit umístění pevné překážky až po projednání s vlastníkem komunikace a se souhlasem policie ČR. Policie zde hraje důležitou roli, neboť hodnotí, zda pevná překážka nepředstavuje riziko pro bezpečnost a plynulost provozu. Může mít proto speciální požadavky na provedení překážky (barvy, materiál, tvar) nebo na místo, kde má být instalována. Stanovisko policie je závazným stanoviskem.²⁴⁵

Silniční správní úřad v řízení hodnotí, zda umístěním pevné překážky nedojde k omezení přístupu na ni – třeba zúžením jejího profilu. To je důležité zejména pro umísťování překážek na účelovou komunikaci. K omezení přístupu na účelovou komunikaci je totiž třeba vydání speciálního rozhodnutí – viz kapitolu Řízení o omezení přístupu na účelovou komunikaci.

Ve výroku rozhodnutí o povolení umístění pevné překážky nesmí chybět informace o tom, komu se umístění překážky povoluje, jaká konkrétní překážka se povoluje (její specifikace), a přesné místo a způsob umístění (či ukotvení).

Nepovolené umístění pevné překážky na komunikaci je přestupkem. Přestupkem je i neodstranění nepovolené překážky ve lhůtě dané úřadem.²⁴⁶

4.2 Nařízení odstranění překážky

Pokud někdo na komunikaci (včetně prostoru přiléhajícího k vyjetým kolejím²⁴⁷) umístí překážku bez úředního povolení, je povinen ji odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem.²⁴⁸

K nařízení odstranění pevné překážky z komunikace není nutné, aby ohrožovala provoz; postačí, že její umístění úřad nepovolil.²⁴⁹

Pevnou překážkou, kterou silniční správní úřad může nařídit odstranit, může být **i stavba povolená stavebním úřadem**. Silniční správní úřad a stavební úřad sledují ochranu jiných veřejných zájmů. Proto nelze dřívějším povolením a kolaudací

²⁴⁵ „Souhlas orgánu Policie České republiky, případně Ministerstva vnitra, s umístěním pevné překážky na pozemní komunikaci ve smyslu § 29 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, obsahuje posouzení pevné překážky z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci a je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2023, č. j. 2 As 99/2023-52).

²⁴⁶ „Ustanovení § 42a odst. 1 písm. m) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, obsahuje dvě samostatné skutkové podstaty přestupků, a to umístění nepovolené pevné překážky na pozemní komunikaci a neodstranění nepovolené pevné překážky ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2025, č. j. 6 As 216/2024-40).

²⁴⁷ „Je totiž třeba vzít v úvahu, že hranice polní cesty tvořené vyjetými kolejemi netvoří jen tyto koleje, ale rovněž určitá přiléhající část pozemku vně těchto kolejí. To je dáno tím, že šířku vozidla neurčují jeho kola, ale celá karoserie, která pochopitelně nejen na bocích kola vozidla přesahuje.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 As 326/2023-46).

²⁴⁸ § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

²⁴⁹ „Povinnost vlastníků odstranit z komunikace nepovolené pevné překážky dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb. není podmíněna tím, že pevná překážka musí představovat ohrožení plynulosti a bezpečnosti silničního provozu. Hypotéza daného ustanovení je totiž zcela naplněna tím, že pevná překážka byla umístěna bez povolení.“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2022, č. j. 17 A 92/2021-146, bod 31).

stavby vyloučit uplatnění pravomoci silničního správního úřadu, který dbá na ochranu obecného užívání pozemních komunikací.²⁵⁰

O odstranění překážky rozhoduje úřad z moci úřední

Zákon stanoví, že „pevné překážky, na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem“. Žádné bližší určení, zda úřad rozhoduje výhradně z moci úřední nebo i na žádost, v zákoně nenajdeme. Použitá formulace je však typická pro vymezení řízení z moci úřední.

Judikatura v minulosti připustila, aby řízení o odstranění překážek bylo zahájeno i na žádost.²⁵¹ Nikoli však na žádost kohokoli, ale jen těch uživatelů, kteří cestu potřebují – tedy těch osob, které jsou oprávněny podat žádost o vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci komunikace.²⁵² Judikatura se tvořila v době, kdy se nevedla řízení o deklaraci existence komunikace, a uživatelé cest neměli nástroj, jak se u úřadů účinně domáhat ochrany v situacích, kdy jim někdo uzavřel přístupovou cestu.

V roce 2021 posuzoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu otázku, zda řízení o odstranění stavby je řízením vedeným výhradně z moci úřední nebo i na žádost. Rozsudek je znám pod názvem *Žaves*.²⁵³ Nejvyšší správní soud rozhodl, že tento typ správního řízení je řízením z moci úřední. Bránit se proti nezahájení řízení je možné žalobou proti nezákonnému zásahu. Rozhodování o odstraňování nepovolených staveb je svojí povahou velmi podobné rozhodování o nepovolených překážkách na komunikacích. Jak tedy po rozsudku *Žaves* zareagovala soudní judikatura v oblasti odstraňování pevných překážek z komunikací?

Reakce nejsou jednotné. V jednom případě Nejvyšší správní soud i nadále setrval u názoru, že uživatel cesty může svou žádostí zahájit řízení o odstranění pevné překážky.²⁵⁴ V jiném případě však Nejvyšší správní soud spíše naznačil, že jde o ří-

²⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2021, č. j. 7 As 317/2021-37, bod 35.

²⁵¹ Dříve soudy připouštěly vedení řízení o odstranění pevných překážek i na žádost – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 349/2018-73 nebo rozsudek téhož soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 As 2/2007-128.

²⁵² „Řízení o odstranění pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích lze zahájit na žádost osoby, která pozemní komunikaci pravidelně užívá z nálehavé komunikační potřeby. Právě tímto způsobem se tato osoba může domoci ochrany svého veřejného subjektivního práva přístupu k nemovitým věcem (případně jiného práva umožňujícího určitý způsob využití nemovitých věcí), která úzce souvisí především s ochranou jejího vlastnického práva.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 349/2018-73, bod 74, který odkazuje na starší rozsudek téhož soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 As 2/2007-128).

²⁵³ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

²⁵⁴ „Není podstatné, zda bylo řízení o odstranění pevné překážky zahájeno jako řízení na žádost nebo jako řízení z moci úřední. Krajský soud má sice pravdu, že v řízení o odstranění pevné překážky zahájeném na návrh by se naplnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace posuzovalo primárně ve vztahu k nemovitostem osoby, která projevila na odstranění pevné překážky právní zájem. Ani v takové situaci však správní orgán nemůže rezignovat na svou povinnost náležitě zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Naopak jsou zde indicie, na jejichž základě lze identifikovat zvýšený

zení z moci úřední,²⁵⁵ což nicméně zpochybnil nejasným dovětkem, že „řízení může být vedeno i na základě podnětu“. Řízení vedená z moci úřední však obecně úřady zahajují i na základě podnětů dotčených osob či veřejnosti, byť je vždy na úřadech, zda na základě podnětu řízení z moci úřední zahájí nebo ne.

Pro účely našeho výkladu můžeme vývoj judikatury shrnout tak, že **dojde-li k umístění překážky na cestu nejasné povahy** (tzn. existuje **důvodné podezření**, že na pozemní komunikaci je umístěna překážka), **úřad by měl zahájit z moci úřední řízení o jejím odstranění**.

Pokud ale úřad podnět uživatele cesty vyhodnotí jako žádost, a řízení o odstranění překážek povede jako řízení o žádosti, i tento postup může před správními soudy, zdá se, obstát.²⁵⁶

Základní postup v řízení

Nejprve se budeme věnovat situaci, kdy někdo **umístí pevnou překážku na cestě, která nepochybně je pozemní komunikací** (např. proto, že už proběhlo řízení o deklaraci účelové komunikace, nebo se nepochybně jedná o místní komunikaci).

V takové situaci se úřad nemusí zabývat povahou komunikace a věnuje se pouze samotné překážce. Ověřuje, že byla povolena (dá jejímu vlastníkovu možnost dodat povolení) a hodnotí, zda zasahuje do komunikace (nebo krajnice).

Pokud se v případě účelové komunikace na soukromém pozemku objeví pochybnosti o tom, kdo je vlastníkem překážky, vychází úřad z toho, že vlastníkem překážky je vlastník pozemku. Nemůžeme vyloučit situace, kdy o vlastnictví překážky budou pochybnosti, ale jinak je logické předpokládat, že volně loženou překážku

veřejný zájem na jejich výsledku, a tedy i zvýšené nároky na zjišťování skutkového stavu správním orgánem. První z nich je skutečnost, že řízení o odstranění pevné překážky lze podle zákona o pozemních komunikacích přímo zahájit i z moci úřední. Druhou indicí je skutečnost, že veřejně přístupná účelová komunikace je určena k obecnému užívání, tedy k užívání širokou veřejností. V případě jejího neoprávněného zablokování je tak v zájmu veřejnosti zjednáni nápravy.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2025, č. j. 1 As 272/2024-49, bod 41).

²⁵⁵ „Samotné řízení o odstranění pevných překážek je řízením vedeným z moci úřední, jež však podle starší judikatury může být zahájeno také na základě podnětu, jako tomu bylo v nyní řešené věci [srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 6 As 2/2007-128 ve spojení s rozsudkem rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 71 a násl.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2025, č. j. 2 As 29/2024-75, bod 65).

²⁵⁶ „Správní orgán tudíž musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu. S ohledem na to, že řízení o odstranění pevné překážky směřuje k uložení povinnosti jednotlivci a že zákon jej konstruuje jako řízení vedené z moci úřední (srov. výše v tomto bodě citovaná literatura), aplikuje se také pravidlo zakotvené v § 50 odst. 3 větě druhé správního řádu. Podle něho je v tomto typu řízení správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Neuplatní se tedy závěry ohledně důkazního břemene vyslovené v rozsudku č. j. 2 As 282/2016-57, jež byly formulovány v kontextu samostatného řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace vedeného podle § 142 správního řádu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2025, č. j. 2 As 29/2024-75, bod 65; pokračování).

na komunikaci umístil právě vlastník pozemku.²⁵⁷ Sloupky a jiné předměty pevně zapuštěné do pozemku jsou pak součástí tohoto pozemku, a tedy majetkem vlastníka pozemku.²⁵⁸

Pokud v průběhu řízení dojde k výměně překážky, nemusí úřad zastavovat řízení o jedné překážce a zahajovat jiné řízení o nové překážce. Postačí, pokud účastníky řízení informuje o změně předmětu řízení. Smyslem vymezení předmětu řízení totiž je mít jasno v tom, o čem se řízení vede – aby účastníci řízení mohli uplatňovat svá práva a aby úřady věděly, zda tutéž věc už projednaly v jiném řízení.²⁵⁹

Nepovolenou překážku úřad nařídí odstranit. **Ve výroku rozhodnutí musí uvést komu, co a dokdy (případně jak konkrétně) nařizuje odstranit.** Pokud byly překážky odstraněny na základě předběžného opatření ještě před vydáním konečného rozhodnutí ve věci, může úřad jako lhůtu k jejich (definitivnímu) odstranění stanovit právní moc rozhodnutí.²⁶⁰

²⁵⁷ Pokud vlastník pozemku, na kterém byly umístěny pevné překážky, neoznačí někoho jiného za jejich vlastníka, úřad nemusí v tomto směru provádět dokazování a nařídí jejich odstranění vlastníkovu pozemku. (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 9. 2023, č. j. 30 A 47/2023-88, bod 56).

²⁵⁸ „Podle § 506 odst. 1 občanského zákoníku součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen ‚stavba‘) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech. Sloupky umístěné na předmětných pozemcích jsou zapuštěny (a zabetonovány) v pozemku žalobce. [...] Sloupky jsou proto součástí pozemků žalobce, potažmo jsou ve vlastnictví žalobce. Nadto jsou zde okolnosti svědčící o tom, že sloupky byly instalovány z iniciativy žalobce. Soud považuje za absurdní tezi žalobce, že sloupky na jeho pozemcích byly umístěny z popudu neztotožněné třetí osoby. O možné motivaci této třetí osoby k umístění sloupků žalobce mlčí. Soudy se též domnívá, že je velmi nepravděpodobné, aby vlastník nemovitostí, na něž třetí osoba bez jeho vědomí a souhlasu umístila zapuštěné sloupky, tj. zasáhla do jeho majetku, tento stav akceptoval a ponechal změny na pozemku bez snahy o jejich odstranění. Lze z toho dovodit, že žalobci tato situace vyhovovala.“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2022, č. j. 17 A 92/2021-146, body 25–28).

²⁵⁹ „Ačkoli přesné vymezení předmětu řízení prošlo určitým vývojem, stále bylo zcela jednoznačné, že se týká odstranění pevné překážky na veřejně přístupné účelové komunikaci na pozemcích XY. Pouhá změna materiálu, z níž je tato překážka vyrobena, nehraje v posouzení věci roli. Žalobkyně si tak zcela jistě byla vědoma toho, že po odstranění oplocení se řízení nadále týkalo betonových zábran umístěných v téže trase (viz především záznam o ohledání ze dne 23. 7. 2020 včetně fotodokumentace). To je ostatně patrné již z toho, že takovýto postup svými námitkami opakovaně zpochybňovala. Z ničeho tedy neplyne, že by správní orgány žalobkyni neumožnily účinně uplatňovat její práva.“ (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. 9. 2023, č. j. 61 A 28/2022-42, body 37 a 38).

²⁶⁰ „Správní orgán stanovil vlastníkovu povinnost odstranit z VPUK pevné překážky, ke dni právní moci rozhodnutí. K námitce žalobce, že mu tak v rozporu se zněním § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nebyla stanovena pro odstranění pevných překážek žádná lhůta, se žalovaný vyjádřil, že se tak stalo s ohledem na nespornou skutečnost, že na základě předběžného opatření žalobce pevné překážky (betonové panely a železnou závoru) odstranil, tedy VPUK byla k datu vydání prvostupňového rozhodnutí přístupná, předmětné pevné překážky se v její části vedoucí po Pozemku nenacházely. Ve shodě se žalovaným je krajský soud toho názoru, že za této skutkové situace opravdu nebylo třeba stanovit žalobci ‚lhůtu‘ pro odstranění pevných překážek ve smyslu nějakého (různě dlouhého) časového úseku. Smyslem stanovení takového časového úseku je totiž to, aby měl povinný dostatečný časový prostor pro odstranění pevných překážek zejména s přihlédnutím k jejich povaze a množství. V posuzované věci však již žalobce žádnou

Překážku postačí popsat slovně (např. pomocí tvaru, materiálu, rozměrů) a jejího umístění – určení, odkud má být odstraněna.

Pestrost různých situací dokreslují střípky z judikatury:

- Jestliže se nařizuje odstranění plotu z komunikace, kterou tvoří plocha pokrytá živичným povrchem, není potřeba přesně zaměřovat, kde plot leží. Z popisu je zřejmé, že nesmí zasahovat do živичného povrchu pozemku, protože právě ten je pozemní komunikací. Takový popis je dostačující.²⁶¹
- Požadavek silničního správního úřadu, že pro průjezd osobního automobilu postačí koridor o šířce 3 m, je vůči vlastníkovu pozemku šetrný. Jde o rozměr odpovídající šíři pruhu vozovky podle zákona o silničním provozu a umožňuje průjezd, nástup i výstup z vozidla a manipulaci s předměty.²⁶²
- I otevíratelný elektrický ohradník může být pevnou překážkou.²⁶³
- Při popisu pevné překážky nemusíme za všech okolností uvádět přesné parametry, ale postačí popis, který co nejlépe vystihuje situaci. Stejně jako u popisu parametrů komunikace, i v tomto případě se smí použít popis jako „cca 2 m“.²⁶⁴
- Pokud to vyžaduje charakter odstraňované překážky, může výrok obsahovat i povinnost „dokončovacích prací“, které de facto obnovují cestu v původní kvalitě.²⁶⁵

činnost vyvíjet nemusel, z obsahu správního spisu totiž plyne, že na základě předběžného opatření závoru zvednul a betonové panely odsunul. Žádná lhůta ve smyslu časového úseku mu tak poskytována být nemusela.“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 9. 2023, č. j. 30 A 47/2023-88, bod 55. Kasační stížnost Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 30. 4. 2025, č. j. 9 As 233/2023-55).

²⁶¹ Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 20. 2. 2024, č. j. 37 A 16/2023-27 (body 29–31).

²⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2023, č. j. 3 As 273/2022-39, body 24–26).

²⁶³ „Ohradník, byť s odnímatelným popruhem, představuje pevnou překážku, neboť není ani dopravní značkou, ani dopravním zařízením a ani ho nelze považovat za objekt podobného typu, přičemž fakticky brání plynulému průjezdu nebo průchodu po cestě. [...] Pevnou překážku netvoří pouze věci pevně (tj. neodstranitelně) spojené se zemí, ale i předměty, které lze sice odstranit či jinak překonat, avšak zjevně brání plynulému průjezdu nebo obvyklému průchodu po pozemních komunikacích (pevnou překážkou může být i složené dříví, palety nebo pletivo – k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 22. 10. 2019, č. j. 30 A 67/2018-60). [...] Navíc ze správního spisu nevyplývá, že by byla u ohradníku umístěna například informativní cedule, ze které by bylo neobeznámené veřejnosti vůbec patrné, že lze ohradník překonat a jakým způsobem a že je vlastník pozemku srozuměn s tím, že do prostoru ohrazeného ohradníkem může vstupovat kdokoli. U elektrického ohradníku, který je sice odnímatelný, nelze mít bez dalšího za to, že do prostoru jím ohrazeným může každý vstoupit, tedy že neohrazuje výhradně soukromý prostor a že neslouží pouze vlastníku (uživateli) pozemku. Není obvyklé, aby veřejnost považovala za běžné, že může vstoupit kamkoli to fyzicky lze, tedy např. na zahradu třetí osoby, pokud není vstupní branka uzamčena. Oplocení, ohrazení a jiné bariéry zpravidla slouží k zabránění vstupu třetích osob do takových míst bez ohledu na to, že je lze překonat jednoduchým způsobem.“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2023, č. j. 59 A 13/2022-61, bod 34).

²⁶⁴ „Soud nevidí jako závadu, pokud při slovním popisu pevné překážky úřad užívá při jejím vymezení údaje jako „cca 2,3m“ nebo „cca 10 m“. S ohledem na povahu překážky (zemní val) je pochopitelné, že přesné vymezení jejích parametrů (délka, výška) na centimetry či desítky centimetrů není možné ani reálné.“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2023, č. j. 30 A 63/2022-118, bod 45).

²⁶⁵ „Odstranění překážky může vyžadovat „dokončovací práce“ v podobě opravy či znovu vybudování dotčené části komunikace, jestliže to vyžaduje charakter dotčené překážky. Pokud např. má dojít k odstranění stromu, tak se očekává, že povinná osoba také zahradí

- Pokud řízení o odstranění pevné překážky navazuje na předchozí řízení, ve kterém se vyřešila otázka existence komunikace, úřad v aktuálním řízení z těchto závěrů vychází.²⁶⁶ Pokud by někdo tvrdil, že v mezidobí nastaly nové okolnosti odůvodňující změnu závěru o existenci komunikace, může iniciovat nové řízení o deklaraci.²⁶⁷
- Pokud rozhodnutí o odstranění pevné překážky z komunikace vycházelo z předchozího deklaratorního rozhodnutí o existenci komunikace, které soud později zrušil, je namístě zrušit i rozhodnutí o překážkách.²⁶⁸

Jak postupovat ve složitějších případech

Popsali jsme, jak úřad řeší odstranění překážky z komunikace, jejíž existenci nikdo nezpochybňuje nebo byla dříve vyřešena. Mohou ale nastat i situace, kdy umístění překážky je vyvrcholením sporu mezi sousedy o to, jakou povahu má konkrétní cesta vedoucí přes soukromé pozemky. V kapitole Deklaratorní řízení o existenci komunikace jsme uvedli, že ideálním nástrojem k odstranění pochybností je ještě před eskalací konfliktu požádat silniční správní úřad o to, aby rozhodl o povaze cesty. Co ale dělat, pokud už dojde k umístění pevné překážky na cestu, jejíž povahu zatím nemáme vyjasněnou?

Může se jednat o tyto situace:

- Ještě nikdo nepožádal o vydání deklaratorního rozhodnutí.
- Už se vede řízení o deklaraci, ale ještě neskončilo.
- Úřad už dříve nařídil odstranění pevné překážky z téže cesty, ale její povahu coby pozemní komunikace zmínil jen v odůvodnění rozhodnutí (ne ve výroku).

Jak naznačují modelové situace, v případě sporů o užívání cest mohou v čase nastat různé kombinace, s nimiž si úřady musí poradit. Základní otázka proto zní, zda pro různé situace existuje právě jedno správné (procesní) řešení, nebo ne. Jsme přesvědčeni, že ne. Vycházíme z toho, že zákonná úprava této problematiky je vágní, a opíráme se o judikaturu správních soudů, která připouští různé postupy.

Úřady ale vždy musí dbát o to, aby zvoleným postupem nezkrátily něčí (procesní) práva. Ta máme zejména proto, aby se zajistilo, že způsob, jakým se úřady dobírají pravdy a jakým jednají s dotčenými osobami, bude korektní: Aby dotčené osoby věděly, co se projednává, co může být výsledkem úředního postupu, a mohly na to včas reagovat tím, že budou uplatňovat své připomínky, navrhnout důkazy apod. Pokud úřady budou postupovat s vědomím toho, že musí dotčeným osobám dát

terén tak, aby případně vzniklý pářez nebránil průjezdu. Zahlazení úmyslně vybudovaného příkopu je také považováno za odstranění překážky, byť fakticky bude vyžadovat činnost, která se bude podobat „znovu vybudování komunikace.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2024, č. j. 8 As 172/2023-86, bod 35).

²⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2024, č. j. 3 As 185/2023-48, bod 17.

²⁶⁷ „Existence veřejně přístupné účelové komunikace byla postavena najisto rozhodnutím v řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. [...] Tento závěr by mohl být vyvrácen pouze vydáním nového rozhodnutí o určení právního vztahu, (které by jistě mohlo být vyvoláno faktickou změnou poměrů v území, kterou namítá stěžovatelka). To se ovšem v posuzovaném případě nestalo (řízení o určení právního vztahu je řízením výlučně návrhový, přičemž žádný návrh na nové určení právního vztahu podán nebyl) a je proto nutno i nadále vycházet z existence účelové pozemní komunikace tak, jak byla deklarována.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2023, č. j. 3 As 253/2021-37, bod 15).

²⁶⁸ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 23. 3. 2021, č. j. 63 A 17/2020-47.

tento prostor, neměl by fakt, že vedly řízení ve stejných nebo podobných případech každý trochu jinak, vést ke zrušení rozhodnutí soudy. Pokud chyba úřadu nemohla mít vliv na výsledek řízení, soud rozhodnutí úřadu nezruší.²⁶⁹

1. Situace, kdy ještě nikdo nepožádal o vydání deklaratorního rozhodnutí

Jestliže umístění překážky nepředcházelo vyjasnění povahy sporné cesty, musí její povahu posoudit silniční správní úřad v rámci řízení o odstranění překážky. Stejně jako v deklaratorním řízení se bude zabývat tím, zda zde vůbec je nějaká komunikace a kudy vede.²⁷⁰ Otázku existence komunikace tak vyřeší v rámci řízení o odstranění pevné překážky.

Úřad tak de facto povede dvě řízení v jednom – v řízení o překážkách bude schováno i řízení deklaratorní. Nejprve bude muset úřad zaujmout názor na existenci komunikace (a její trasu) a poté se bude muset vypořádat s překážkou – nařídit nebo nenařídit její odstranění, specifikovat, v jakém rozsahu je nezbytné překážku odstranit apod.

Řízení ukončí buď výrokem o povinnosti odstranit překážku, nebo výrokem o zastavení řízení.

Protože úřad řešil v řízení o odstranění pevné překážky i předběžnou otázku samotné existence komunikace, musí výsledek jejího posouzení popsat v odůvodnění rozhodnutí. Nic mu však zřejmě nebrání, aby posouzení charakteru cesty promítl i do samostatného výroku.²⁷¹ Samostatný (a nadbytečný) výrok o ne/existenci komunikace však může způsobit procesní komplikace (např. při podání odvolání jen do některého z výroků rozhodnutí).

2. Situace, kdy probíhá řízení deklaraci (ale ještě neskončilo)

Když k umístění překážky na cestu dojde v rámci řízení o deklaraci její existence, doporučujeme dokončit deklaratorní řízení, aby se zužitkovalo již provedené dokazování. V rámci tohoto řízení je možné prozatímně nařídit odstranění překážky předběžným

²⁶⁹ § 75 odst. 3 soudního řádu správního.

²⁷⁰ Pozor na to, že v případě malých obcí může být pro vedení řízení o odstranění překážky z místní komunikace příslušný jiný úřad (obecní úřad každé obce) než pro vedení řízení o odstranění překážky z účelové komunikace (obecní úřad obce s rozšířenou působností).

²⁷¹ „Pokud v řízení o odstranění pevných překážek z pozemní komunikace dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích panují neshody mezi účastníky řízení ohledně toho, zda se jedná o VPUK, musí si silniční správní úřad posoudit tuto otázku jako otázku předběžnou ve smyslu § 57 správního řádu. Odpověď na ni pak musí být vždy obsažena v odůvodnění rozhodnutí, kterým se takové správní řízení končí. Pokud se silniční správní úřad rozhodl, že svoje úvahy o existenci VPUK, na níž mají být umístěny pevné překážky, promítne navíc také do samostatného výroku rozhodnutí, konkrétně v té podobě, že jím existenci VPUK na předmětné komunikaci deklaroval, pak takový postup lze dle krajského soudu označit nanejvýš jako nadbytečný, rozhodně však nikoliv způsobilý mít za následek nezákonnost rozhodnutí o odstranění pevných překážek dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Tvrdit opak by soud považoval za projev procesního formalismu. Skutečnost, že se silniční správní úřad rozhodl deklarovat existenci VPUK samostatným výrokem s tím, že o odstranění pevných překážek z VPUK rozhodl rovněž samostatným výrokem, nezpůsobuje ani zmatečnost, ani nesrozumitelnost výrokové části prvostupňového rozhodnutí, když oba výroky jsou v jeho odůvodnění podrobně a pečlivě odůvodněny.“ (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 14. 9. 2023, č. j. 30 A 47/2023-88, bod 48, kasační stížnost zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 4. 2025, č. j. 9 As 233/2023-55).

opatřením.²⁷² Podle toho, jak deklaratorní řízení dopadne a zda vlastník komunikace odstraní nebo neodstraní překážku, je možné navázat řízením o odstranění překážky.

Doplňme, že neznáme případ, kdy by soud úřadům vytkl, že v situaci, kdy již byly umístěny pevné překážky, vedly nejprve řízení o existenci komunikace. Naopak soudy v některých případech připustily, aby úřady i po umístění překážek vedly samostatné deklaratorní řízení o existenci komunikace.²⁷³

3. Situace, kdy úřad už dříve nařídil odstranění pevné překážky z téže cesty a nyní rozhoduje o další překážce na téže cestě.

Tato situace navazuje na situaci č. 1, kdy silniční správní úřad v rámci řízení o odstranění pevné překážky posuzoval i existenci komunikace. Ve výroku rozhodl tak, že nařídil odstranit překážku, zatímco existenci komunikace potvrdil jen v odůvodnění.

Po odstranění původní překážky však vlastník cesty, nesmířený s tím, jak řízení dopadlo, umístil na cestu novou překážku. Brání se tvrzením, že o existenci komunikace nikdy rozhodnuto nebylo – odůvodnění původního rozhodnutí není závazné.

Nejprve připomeňme, že deklaratorní řízení má podle správního řádu vést v situaci, kdy o sporné otázce není možné rozhodnout v jiném typu řízení.²⁷⁴ Deklaratorní řízení má tedy povahu podpůrného prostředku, který se nevyužívá vždy. A právě situace, kdy na spornou cestu umístí vlastník překážku, aby zabránil jejímu obecnému užívání, je takovou, v níž se má primárně využít jiného nástroje než deklaratorního řízení – má se vést řízení o odstranění překážky. A jelikož předmětem tohoto řízení je nepovolená překážka, zatímco existence komunikace je otázkou pouze předběžnou, neocitne se zpravidla závěr o existenci komunikace ve výroku rozhodnutí, ale jen v jeho odůvodnění. To ale neznamená, že by silniční správní úřad měl v případě nové překážky na téže cestě znovu vést dokazování i o existenci komunikace. V řízení o nové překážce bude proto vycházet ze zjištění a závěrů o existenci komunikace, které učinil v předchozím řízení.²⁷⁵ Pro tento názor nacházíme oporu i v judikatuře.²⁷⁶

²⁷² § 61 správního řádu.

²⁷³ Případ řešený v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 43 A 61/2021-83, bod 5.

²⁷⁴ § 142 správního řádu.

²⁷⁵ Výjimkou z tohoto pravidla je situace, kdy v mezidobí nastaly podstatné změny okolností (např. se vybudovala nová cesta apod.) – viz výklad v kapitole Deklaratorní řízení.

²⁷⁶ „Silniční správní úřad i žalovaný se v předchozím řízení podrobně zabývali naplněním všech znaků veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí po obecních pozemcích i po částech žalobcova pozemku p. č. st. 5 v místech, kde se nacházely původní i nové pevné překážky. Učinili tak v rámci předběžné otázky podle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu, aniž by existenci účelové komunikace museli deklarovat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128, č. 1486/2008 Sb. NSS). Jakkoli je tedy pravdou, že původní prvostupňové rozhodnutí nedeklarovalo existenci veřejně přístupné účelové komunikace ve svém výroku v intencích § 142 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, soud ve shodě se žalovaným konstatuje, že správní orgány mohly vycházet ze závěrů, které ohledně existence a průběhu veřejně přístupné účelové komunikace učinily v předchozím řízení, neboť nahrazení původních pevných překážek novými proběhlo krátce po nabytí právní moci původního prvostupňového rozhodnutí a v mezidobí nenastala žádná událost, jež by měla vliv na existenci veřejně přístupné účelové komunikace v daném místě. [...] správní orgány nemusely opětovně posuzovat její jednotlivé znaky, a to i s ohledem na zásady hospodárnosti řízení (§ 6 správního řádu) a legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu).“ (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2024, č. j. 59 A 26/2023-73, bod 44).

X.

Zvláštní užívání místních komunikací

Komunikace jsou určeny především k pohybu vozidel a chodců, aby se mohli dostat z bodu A do bodu B. Takové užívání komunikací nazýváme obecným užíváním. Zvláštní užívání zahrnuje aktivity, ke kterým komunikace nejsou primárně určeny.

1. ZVLÁŠTNÍ UŽÍVÁNÍ JAKO OPAK OBECNÉHO UŽÍVÁNÍ

Komunikace musí často posloužit i k jiným účelům, než je jen pohyb chodců a vozidel. Může se jednat o **sportovní nebo kulturní akce**, složení **stavebního materiálu**, postavení **lešení** kvůli opravě domu, převoz rozměrově nebo hmotnostně **nadměrného nákladu** apod. Mezi zvláštní užívání patří i zřizování vyhrazených parkovacích míst a zřizování restauračních zahrádek. **Vyhrazené parkování** spadá do zvláštního užívání proto, že vyhrazené místo nemůže využít každý, ale jen ten, komu je určeno. V případě **restauračních zahrádek** se zase jedná zpravidla o sezónní omezení dopravního účelu komunikace ve prospěch zbudování venkovního posezení v restauracích a kavárnách. Restaurační zahrádka musí být bezpečně oddělena od prostoru, který užívají automobily.²⁷⁷ Zvláštním užíváním je také využití komunikace ke **stánkovému prodeji** zboží či služeb.

Na rozdíl od obecného užívání komunikace vyžaduje zvláštní užívání **povolení silničního správního úřadu**. Důvody jsou zřejmé – silniční správní úřad při povolování prověřuje, zda povolovaná činnost nezasáhne do běžného užívání komunikace takovým způsobem, že by vznikaly nebezpečné nebo jinak nežádoucí situace. Úřad také zvláštní užívání omezuje co do délky trvání, neboť povolení zvláštního užívání se vždy vydává na **dobu určitou**.²⁷⁸ Úřad v povolení také stanoví **podmínky**, které musí držitel povolení dodržovat.²⁷⁹ V případě více žádostí úřad koordinuje provádění zvláštního užívání.

²⁷⁷ Ombudsman, zpráva o šetření ze dne 2. 5. 2022, sp. zn. 7462/2021/VOP).

²⁷⁸ „Povolení zvláštního užívání pozemní komunikace vydávaného podle § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nikdy nebylo povolením vydávaným natrvalo. Podle znění zákona účinného do 30. 6. 2000 se sice povolení nevydávalo na dobu určitou, ale zákon počítal s případným omezením nebo i zrušením vydaného povolení z důvodu obecného zájmu. S účinností od 1. 7. 2000 je pak povolení vydáváno na dobu určitou, a jednotlivé dotčené zájmy se tak znovu vyhodnocují při podání žádosti o nové (prodloužené) povolení.“ (Ombudsman, Zpráva o šetření ze dne 16. 11. 2021, sp. zn. 4980/2021/VOP).

²⁷⁹ § 25 odst. 2 věta první zákona: „Silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání.“

Pravidla zvláštního užívání komunikací přitom platí jen pro zvláštní užívání dálnic, silnic a místních komunikací. Zvláštní užívání účelových komunikací zákon neupravuje. To ale neznamená, že by se činnosti, které zákon řadí pod zvláštní užívání, nemohly provádět i na účelových komunikacích. K jejich provádění ale není potřeba povolení úřadu, postačí svolení vlastníka účelové komunikace.

Silniční správní úřad povolení nevydává, pokud se zvláštním užíváním **nesouhlasí vlastník komunikace**. Nesouhlas obce jako vlastníka místní komunikace nemůže úřad nijak obejít ani jej nahradit.²⁸⁰

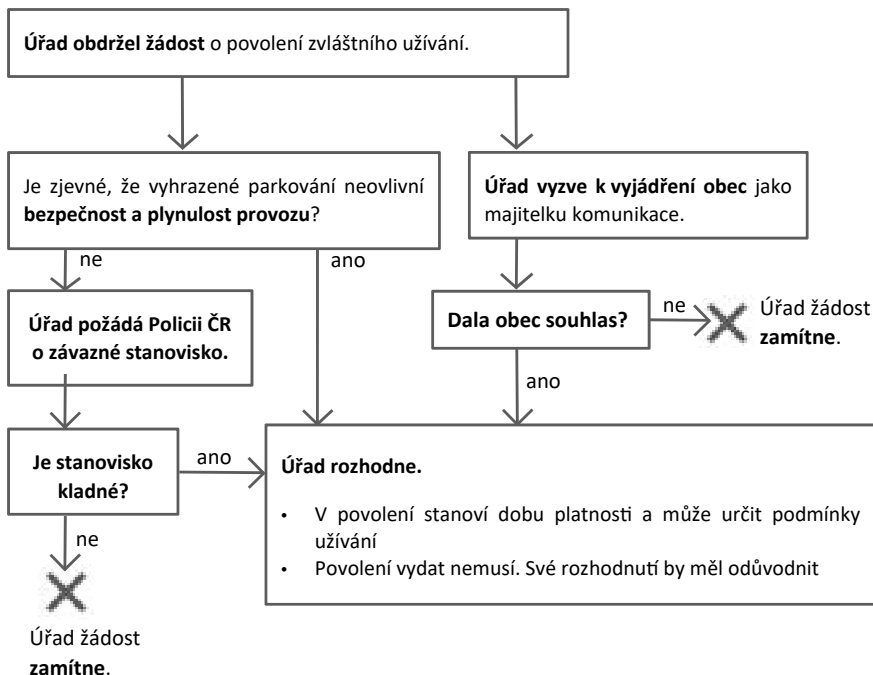
Pokud zvláštní užívání může ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, může silniční správní úřad žádosti vyhovět, jen pokud s tím **souhlasí Policie ČR** (dopravní inspektorát). Prvotní úvahu o možném vlivu na bezpečnost a plynulost provozu si učiní sám silniční správní úřad. Pokud zvláštní užívání podle něj může tento vliv mít, osloví dopravní inspektorát.²⁸¹ Teprve až bude mít souhlas vlastníka komunikace a policie, provede vlastní hodnocení a vydá rozhodnutí.

²⁸⁰ K soukromoprávní povaze souhlasu vlastníka komunikace viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2025, č. j. 10 A 89/2024-77 (body 37–39).

²⁸¹ „Silniční správní úřad si tak při rozhodování o žádosti o povolení zvláštního užívání musí vždy nejprve učinit předběžný úsudek o tom, zda vůbec může dojít navrhovaným zvláštním užíváním pozemní komunikace k potenciálnímu ovlivnění bezpečnosti nebo plynulosti silničního provozu na přilehlé komunikaci (přilehlých komunikacích). Pokud navrhované zvláštní užívání pozemní komunikace je způsobilé potenciálně ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, pak může být povolení k němu vydáno pouze na základě předchozího souhlasu příslušného orgánu Policie České republiky, resp. Ministerstva vnitra a příslušný silniční správní úřad je v takovém případě vždy povinen vyžádat si za tímto účelem jejich vyjádření. Teleologickým výkladem samotného ustanovení § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak lze dovodit, že předchozí souhlas je jedním z nástrojů ochrany veřejného zájmu na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, jenž může být zvláštním užíváním pozemní komunikace dotčen, což potvrzuje i skutečnost, že předchozí souhlas je vydáván příslušným orgánem Policie České republiky, resp. Ministerstvem vnitra, jež dle § 1 zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, vykonávají státní správu ve věcech bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2010, č. j. 5 As 15/2009-63).

„Vyhrazení parkovacího místa s sebou může za určitých okolností nést negativní důsledky, spojené se snížením počtu parkovacích míst v daném místě, řidiči mohou např. nepovoleně parkovat „v druhé řadě“ či opakovaně projíždět některými úseky při hledání parkovacího místa. Ve fázi řízení, kdy správní orgán žádá Policii ČR o závazné stanovisko, nemusí být vznik těchto negativních jevů postaven najisto, postačí pouhá obava, předpoklad, že by v důsledku povolení zvláštního užívání komunikace tohoto typu mohly vzniknout. [...] Obecně soud souhlasí s tím, že bylo-li dříve vydáno povolení ke zvláštnímu užívání, nemusí být takové povolení k pozdější žádosti opětovně vydáno. Správní orgán, a stejně tak orgán Policie ČR, se však musí s takovou změnou ve svém rozhodování vypořádat. Aby byla jeho úvaha přesvědčivá, je třeba uvést, v čem se situace oproti situaci v roce 2013 změnila. Případně, pokud nedošlo ke změně situace, musí uvést, proč se dosavadní řešení neosvědčilo, a proč tedy od něj ustupuje.“ (rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2018, č. j. 30 A 48/2017-51).

Kroky silničního správního úřadu ilustruje diagram:



2. ZPOPLATNĚNÍ

Vydání povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace podléhá správnímu poplatku. Podle sazebníku, který je přílohou zákona o správních poplatcích, se poplatek liší v závislosti na délce platnosti povolení, příp. druhu zvláštního užívání.²⁸²

3. NUTNOST DALŠÍCH POVOLENÍ

Získání povolení od silničního správního úřadu je pro zvláštní užívání komunikace nezbytné. Jinak se bude jednat o přestupek, za který podle zákona o pozemních komunikacích hrozí finanční postih.²⁸³

Uvedli jsme, že pro zvláštní užívání komunikací se vydává povolení proto, aby silniční správní úřad měl přehled o tom, co se na komunikacích bude dít zvláštního nebo neobvyklého, a aby tyto činnosti mohl koordinovat a regulovat jejich dobu i rozsah. To vše se děje v zájmu zajištění bezpečného provozu na pozemních komunikacích a ochrany jejich obecného užívání. **Pokud si žadatel vyřídí povolení**

²⁸² Viz položky 35 a 36 sazebníku.

²⁸³ Přestupky upravuje § 42 a násl. zákona o pozemních komunikacích.

silničního správního úřadu, z hlediska zákona o pozemních komunikacích bude mít vše, co potřebuje.

Provozovatel zvláštního užívání komunikace si však často musí vyřídit i další oprávnění, která nesouvisí s bezpečností provozu na komunikacích. Tato oprávnění vyplývají z jiných právních předpisů – z občanského zákoníku a ze zákona o obcích. Jaká oprávnění to jsou?

Soukromoprávní oprávnění

Pozemní komunikace nejsou jen veřejným statkem, který má právo každý užívat, ale jsou také něčím majetkem. Zatímco obecné užívání musí vlastník komunikace každému umožnit a až na výjimky je bezplatné, zvláštní užívání vlastníků komunikace dovolit nemusí.

Svůj souhlas může podmínovat zaplacením **nájemného** apod. Jednání o udělení nebo neudělení soukromoprávního souhlasu je výhradně věcí vlastníka komunikace a žadatele. U místních komunikací sice vydá silniční správní úřad povolení až po předložení souhlasu vlastníka (obce), ale jinak není žádný úřad oprávněn do jednání vlastníka komunikace se žadatelem vstupovat. Výjimku představují případy namítané diskriminace, které je ochránce oprávněn prošetřit. K tomu více v kapitole Vyhrazené parkování.

Zábor veřejného prostranství

Veřejně přístupné pozemní komunikace jsou veřejným prostranstvím.²⁸⁴

Za (výhradní) užívání veřejného prostranství mohou obce požadovat **zaplacení místního poplatku**.²⁸⁵ Místní poplatek zavádějí obecně závaznou vyhláškou na základě zákona o místních poplatcích pro situace „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 kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl“.²⁸⁶

Obce mohou požadovat zaplacení i nájemného i místního poplatku zároveň (vedle sebe).²⁸⁷

²⁸⁴ Veřejným prostranstvím jsou podle § 34 obecního zřízení všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

²⁸⁵ „Pro vznik poplatkové povinnosti na místním poplatku za užívání veřejného prostranství spočívajícím ve vyhrazení trvalého parkovacího místa (§ 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích) je třeba kumulativně splnit tyto podmínky: (1) existence platného rozhodnutí o povolení vyhrazeného parkování a (2) označení parkovacího stání dopravní značkou.“ (Ombudsman, Zpráva o šetření ze dne 22. 8. 2022, sp. zn. 3325/2021/VOP).

²⁸⁶ § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

²⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 9 Afs 86/2008-89.

4. VYHRAZENÉ PARKOVÁNÍ – POZOR NA MOŽNOU DISKRIMINACI

Vyhrazené parkování stejně jako ostatní druhy zvláštního užívání místní komunikace vyžaduje vydání povolení silničním správním úřadem (viz kapitolu Zvláštní užívání jako opak obecného užívání).

4.1 Antidiskriminační opatření – snaha pomoci lidem s postižením

O zřízení vyhrazeného parkování zpravidla žádají ti, kterým jejich zdravotní stav neumožňuje bezproblémový pohyb. Možnost zaparkovat blízko bydliště²⁸⁸ jim přitom může výrazně zkvalitnit život. Obce při udělování souhlasu proto nemají úplně svobodu v rozhodování o tom, komu souhlas dají a komu ne. Do hry vstupují i pravidla antidiskriminačního zákona (hrozí zde nepřímá diskriminace z důvodu zdravotního stavu).

Žádá-li o zřízení vyhrazeného parkování člověk, který je potřebuje kvůli svému postižení, měla by obec dát souhlas, ledaže by to vedlo k nepřiměřenému zatížení lokality. Jinak obec žadatele nepřímo diskriminuje tím, že nepřijala přiměřené opatření nezbytné k tomu, aby žadatel mohl využít místní komunikaci k jízdě a parkování.

Ochránce může takový postup obce (jako vlastníka komunikace) prověřit.²⁸⁹ Ale ani v případech, kdy zjistí diskriminaci, nemůže silniční správní úřad bez souhlasu obce žadateli vyhovět. Zpráva ochránce o zjištění diskriminace je doporučením pro obec, aby svůj postoj změnila. Pokud postoj nezmění, může žadatel o vyhrazené parkování podat antidiskriminační žalobu.²⁹⁰

Doporučení ochránce

V roce 2021 jsme vydali doporučení, jak mají obce k žádostem o udělení souhlasu se zřízením vyhrazeného parkování přistupovat.²⁹¹

²⁸⁸ „Vyhrazené parkovací místo pro osobu těžce tělesně postiženou upravuje § 67 odst. 9 zákona č. 361/2000 Sb., podle něhož silniční úřad může na základě žádosti osoby, které byl vydán parkovací průkaz pro osoby se zdravotním postižením vydat rozhodnutí o zřízení vyhrazeného parkoviště v místě bydliště. [...] Přestože bydliště je mnohdy totožné s místem, kde má osoba trvalý pobyt, nelze pojem „bydliště“ ztotožňovat s pojmem „trvalý pobyt“. „Trvalý pobyt“ je termínem správního práva, který má ryze evidenční, a tudíž administrativní charakter. Při určení bydliště je tedy vždy třeba zabývat se všemi okolnostmi, které skutečné bydliště fyzické osoby určují.“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2019, č. j. 11 A 78/2017-52).

²⁸⁹ Ochránce od roku 2009 plní roli národního orgánu pro rovné zacházení a ochrany před diskriminací. Přispívá tím k prosazování práva na rovné zacházení se všemi osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, národnost, pohlaví, sexuální orientaci, věk, zdravotní postižení, náboženské vyznání, víru nebo světový názor. Za tím účelem poskytuje pomoc obětem diskriminace, provádí výzkum, zveřejňuje zprávy a vydává doporučení k otázkám souvisejícím s diskriminací a zajišťuje výměnu dostupných informací s příslušnými evropskými subjekty.

²⁹⁰ Nemá smysl bránit se správní žalobou proti zamítavému rozhodnutí silničního správního úřadu (viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 6. 2020, č. j. 57 A 129/2019-53).

²⁹¹ Celý text doporučení sp. zn. 97/2018/DIS je dostupný z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9144>

Zde uvádíme výčet některých z nich:

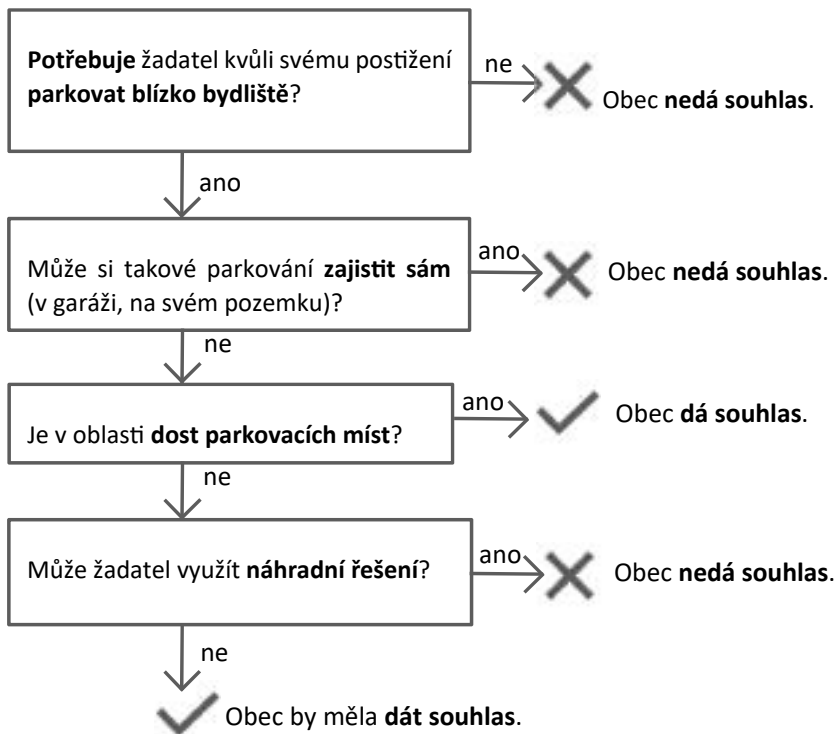
- Obec musí souhlas či nesouhlas se zřízením vyhrazeného parkoviště vždy **odůvodnit**, a to písemně.
- Obec při udělování souhlasu nebo nesouhlasu **nesmí postupovat svévolně**.
- Pokud obec vytvořila pravidla pro udělování souhlasu, musí si nechat prostor pro **individuální posouzení**. Pravidla obec nesmí aplikovat mechanicky.
- Obce by neměly vyžadovat splnění kritérií, která nejsou relevantní pro posouzení situace žadatelů.
- Pokud žadatel či žadatelka se zdravotním postižením prokáží, že vzhledem ke svému stavu potřebují v konkrétním místě parkovat, měla by obec udělit souhlas.
- Žádá-li o zřízení vyhrazeného parkoviště člověk s postižením, dopadá na obec povinnost přijmout **přiměřené opatření** ve smyslu antidiskriminačního zákona. Obec tak v těchto případech musí zvážit, zda žadatel nebo žadatelka vzhledem k omezením, která vyplývají z jejich dlouhodobého postižení, potřebuje v konkrétním místě parkovat. Pokud ano, představuje souhlas obce přiměřené opatření, které je obec zásadně povinna přijmout, tedy souhlas udělit.
- Obec je povinna souhlas udělit v případě, kdy je parkovacích míst dostatek, žadatel nebo žadatelka vzhledem k omezením, které vyplývají z jejich dlouhodobého postižení, potřebují v místě parkovat a neexistují jiné překážky pro zřízení vyhrazeného parkovacího stání.
- **Samotný nedostatek parkovacích míst však nesmí vést k odmítnutí udělení souhlasu** bez dalšího, obec musí zvažovat další kritéria.
- **Obec nemá omezovat možnost žádat o vyhrazení parkoviště pouze na osoby s pohybovým postižením.**
- Obec nemá omezovat možnost žádat o vyhrazená parkoviště pouze na osoby, které vlastní vozidlo nebo samy řídí, případně pouze na jejich nejbližší rodinné příslušníky.
- Na základě zákona o pozemních komunikacích lze zřídit vyhrazené parkoviště komukoliv. Rovněž člověk bez průkazu ZTP nebo ZTP/P může být osobou s postižením ve smyslu antidiskriminačního zákona, a nelze jej proto vyloučit z možnosti žádat o vyhrazené parkování.

4.1.1 Jak konkrétně by obec měla při posuzování žádostí postupovat

Obec musí **posoudit, jak moc konkrétnímu žadateli pomůže, když bude moci parkovat u bydliště, a jak vážně na něj naopak dopadne nemožnost takto parkovat.**

Začne proto posouzením, jak celkový zdravotní stav omezuje žadatele v pohybu (může požadovat, aby doložil své zdravotní potíže, například zprávou od lékaře), zjistí, zda si žadatel může parkování zajistit sám, a ověří, zda konkrétní žadatel může rozumně využít jiných (náhradních) řešení.

Postup shrnuje diagram níže. Podrobnosti k první a poslední úvaze najdeme pod ním. (Příklady přitom vycházejí z kritérií, která obce běžně používají.)



4.1.2 Hodnocení potřeby parkovat blízko bydliště

Pro zodpovězení otázky, zda žadatel potřebuje **parkovat blízko bydliště**, musí obec vědět:

- Zda má žadatel trvalé pohybové postižení.
- Zda má průkaz ZTP nebo ZTP/P kvůli potížím souvisejícím s pohybem.
- Zda sám řídí auto.
- Zda cestuje denně nebo často.

Pokud je na položené odpovědi odpověď ANO, měla by obec vydat souhlas. Ale odpověď NE nemusí nutně znamenat, že souhlas vydat nemá. **Obec musí věnovat pozornost celkovému zdravotnímu stavu žadatele a tomu, jak ho omezuje v pohybu:**

- Potíže s pohybem mohou způsobovat i jiné zdravotní stavy a jejich kombinace (potíže s orientací, záchvatové stavy, srdeční potíže omezující pohyb, bolest spojená s pohybem).
- I lidé bez průkazu mohou mít zdravotní potíže, které je podstatně omezují v pohybu, a lidé s průkazem mohou trpět i dalšími zdravotními potížemi.
- Pokud žadatel sám auto neřídí, měla by obec zkoumat, zda řidič se žadatelem bydlí a jak často mu pomáhá s přepravou. Případnou možnost „vysadit“ žadatele u domu by měla obec posoudit u náhradních řešení (viz níže).
- V případech, kdy žadatel necestuje často, by měla obec zkoumat další okolnosti – např. zvážit závažnost jeho omezení. Obec naopak nemá při úvaze o potřebě

žadatele parkovat blízko bydliště brát v potaz, kdo je vlastníkem auta nebo zda má žadatel vůči obci dluhy.

4.1.3 Hodnocení existence náhradního řešení

Při hledání odpovědi na otázku, zda žadatel může využít náhradní řešení, bude obec zkoumat:

- Zda žadatel může využít běžných parkovacích míst.
- Zda může parkovat na obecném vyhrazeném parkovišti.
- Zda řidič může žadatele vysadit před bydlištěm.

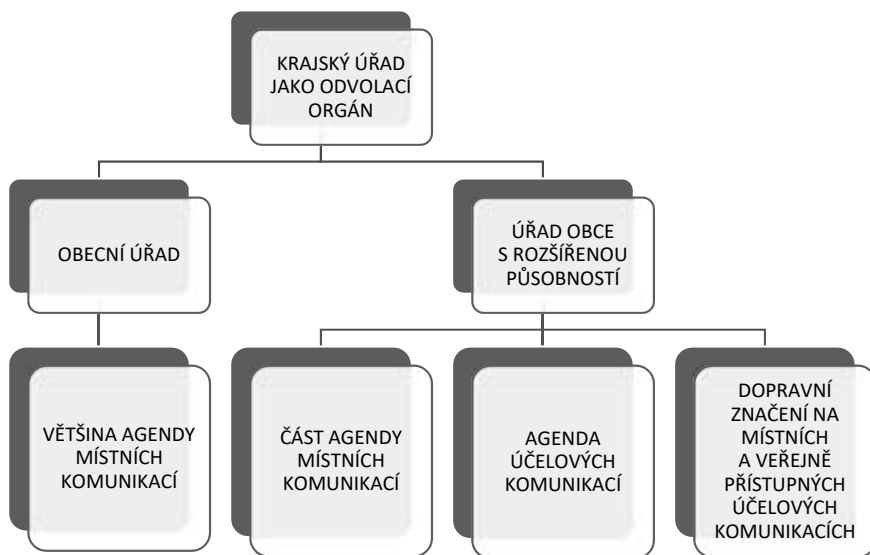
Pokud v oblasti lze zaparkovat, byť dál od bydliště, může jít o náhradní řešení, pokud překonání vzdálenosti činí žadateli pouze nepatrné potíže ve srovnání s lidmi bez postižení.

Držitelé průkazu ZTP a ZTP/P mají právo na vydání parkovacího průkazu, který je opravňuje parkovat na místě vyhrazeném pro lidi s postižením. Pokud tedy žadatel má průkaz ZTP nebo ZTP/P a v blízkosti jeho bydliště je takové místo a skutečně ho může využít, může jít o náhradní řešení. Jinak ne. Třeba pokud toto místo není dost blízko nebo ho potřebuje více lidí.

Pokud žadatel sám neřídí a řidič ho v souladu s předpisy může bezpečně vysadit u bydliště, pomoci mu domů a ponechat bez dozoru, může jít o náhradní řešení. Šíře vozovky musí umožňovat zastavení a bezpečný výstup či vyložení vozíku na vhodný povrch. V naléhavých případech a po nezbytnou dobu nemusí řidič auta přepravujícího osobu s parkovacím průkazem dodržovat zákaz státní vyplývající ze zákona nebo z dopravní značky. Průkaz ale nepřekoná zákaz zastavení.

XI.

Údržba místních a účelových komunikací



1. ÚDRŽBA KOMUNIKACÍ OBECNĚ

Aby pozemní komunikace sloužily svému účelu, musí být pro své uživatele bezpečné. Proto se jejich vlastníci o ně musí starat, a proto jsou vlastníky pozemních komunikací (s výjimkou účelových) veřejnoprávní korporace – stát, kraje, obce.

Uživatel komunikace, který utrpí na komunikaci **úraz** kvůli jejímu špatnému stavebně-technickému stavu, se může domáhat po vlastníkově komunikace náhrady škody. O tomto nároku nerozhodují úřady, ale výhradně **obecné soudy**. Jde tedy o ryze soukromoprávní spor.

Problémy v praxi přináší fakt, že kromě občanského zákoníku obsahuje určitá pravidla pro náhradu škody i zákon o pozemních komunikacích.²⁹² V kombina-

²⁹² § 27: (1) Uživatelé dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku nemají nárok na náhradu škody, která jim vznikla ze stavebního stavu nebo dopravně technického stavu těchto pozemních komunikací. (2) Vlastník dálnice, silnice, místní komunikace nebo chodníku je povinen nahradit škody vzniklé uživatelům těchto pozemních komunikací, jejichž příčinou byla závada ve sjízdnosti, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit. (3) Vlastník

ci s různě nastavenou povinností údržby vůči jednotlivým kategoriím pozemních komunikací se rozhodování o škodě stává velmi složitým (více v kapitole Zimní údržba).

1.1 Údržba místních komunikací

S vlastnictvím **dálnic, silnic a místních komunikací** zákon o pozemních komunikacích spojuje **povinnost jejich správy, včetně údržby a oprav**.²⁹³ Podrobnější pravidla údržby komunikací obsahuje prováděcí vyhláška k zákonu.²⁹⁴

Vlastníci místních komunikací (tedy obce) jsou povinni evidovat je v pasportu (tj. v evidenčním dokumentu),²⁹⁵ provádět na nich pravidelné i mimořádné prohlídky, kontrolovat mosty apod. Podle zjištění z terénu provádí údržbu a opravy.

Při péči o místní komunikace si musejí počínat tak, aby komunikace mohly v co nejvyšší míře sloužit svému účelu. Pokud je např. potřeba opravit most, měl by se skutečně opravit namísto toho, aby se na něm dopravním značením trvale omezovala doprava (tonáž vozidel apod.). Jestliže vlastník komunikace neplní řádně své povinnosti, silniční správní úřad mu nařídí zjednání nápravy.²⁹⁶ Více v kapitole Státní dozor a ukládání nápravných opatření.

místní komunikace nebo chodníku je povinen nahradit škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti chodníku, místní komunikace nebo průjezdního úseku silnice, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit.

²⁹³ § 9 odst. 3 věta první zákona: „Vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace je povinen vykonávat její správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy.“

²⁹⁴ § 9 odst. 6 zákona: „Prováděcí právní předpis stanoví členění, rozsah, obsah, četnost a způsob provádění prohlídek dálnic, silnic a místních komunikací, členění, rozsah, obsah a způsob provádění údržby a opravy dálnic, silnic a místních komunikací a obsah, rozsah, formu a způsob vedení evidence dálnic, silnic a místních komunikací.“

²⁹⁵ § 9 odst. 2 zákona: „Vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace vede evidenci jím vlastněných pozemních komunikací.“

²⁹⁶ I. Orgány veřejné moci a správci pozemních komunikací jsou povinni počínat si tak, aby jimi spravované pozemní komunikace mohly být v co největší míře využívány v souladu se svým zákonným účelem (§ 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Omezit užívání komunikace lze pouze v míře nezbytně nutné k dosažení cíle aprobovaného zákonem. II. Vlastník či správce pozemní komunikace je povinen počínat si tak, aby případná omezení v možnostech jejího užívání minimalizoval jak z hledisek věcných (např. omezení hmotnosti vozidel či jejich nejvyšší povolené rychlosti), tak z hledisek časových. Pokud si tak nepočíná, lze jej k tomu přimět postupem podle § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. III. Vlastník či správce pozemní komunikace zejména musí pečlivě vážit, zda je nezbytné omezit například vjezd vozidel nad určitou hmotnost, jestliže je daná komunikace právě takovými vozidly obvykle užívána. Je-li to rozumně možné, je třeba se takových omezení vyvarovat volbou méně invazivních prostředků, které dosáhnou téhož cíle (např. omezením nejvyšší povolené rychlosti či střídavým provozem). Především však je třeba uvážit, zda věcná omezení nelze minimalizovat okamžitým provizorním zajištěním bezpečnosti provozu [§ 9 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích], a tak co možná nejvíce zachovat standardní způsob využití pozemní komunikace. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019-36).

1.2 Údržba účelových komunikací

Zákon o pozemních komunikacích neukládá povinnost údržby vlastníkům účelových komunikací. Ti mají v zásadě jedinou povinnost – strpět obecné užívání svého majetku. Případné nároky uživatelů vůči vlastníkům účelových komunikací proto nemohou být založeny na porušení povinností uložených zákonem o pozemních komunikacích,²⁹⁷ ale musely by se dovodit z norem občanského práva. Tak učinil Nejvyšší soud v případě developera, který vybudoval lokalitu rodinných domů včetně přístupové komunikace. Nejvyšší soud uvedl, že tato cesta plní podobnou roli jako místní komunikace, a **zvyklosti soukromého života** si proto žádají, aby vlastník této komunikace měl podobné povinnosti jako obec ve vztahu k místním komunikacím.²⁹⁸ Tímto rozhodnutím Nejvyšší soud setřel rozdíl mezi povinnostmi vlastníka místní komunikace a vlastníka účelové komunikace – minimálně v případech skutkově podobných souzené věci.

1.3 Účelové komunikace ve vlastnictví obcí

Ani obce se podle zákona nemusí starat o své účelové komunikace.

Povinnost údržby zákon o pozemních komunikacích spojuje výhradně s druhem komunikace, ne s osobou vlastníka. Nerozlišuje tedy mezi účelovými komunikacemi ve vlastnictví soukromých osob a účelovými komunikacemi ve vlastnictví obcí. Bylo by však jediné vhodné, aby takové rozlišení v budoucnu provedl. Obce některé své komunikace zařazují mezi místní, a musejí je pak podle zákona o pozemních komunikacích udržovat, jiné ponechávají v režimu účelových komunikací. A to mnohdy i v situaci, kdy jsou si tyto cesty kvalitou zpracování a dopravním účelem velmi podobné. Pro uživatele komunikací by bylo nejvhodnější, aby se mohli spolehnout na to, že obec musí své cesty udržovat.

Judikatura obecných soudů k náhradě škody dovodila odpovědnost obcí i za úrazy, které se staly na jejich účelových komunikacích. Odpovědnost obcí však v tomto případě soudy nedovozují ze zákona o pozemních komunikacích, ale z občanského zákoníku (prevenční povinnost).²⁹⁹

²⁹⁷ Nebo tak dosud správní soudy právo nedotvořily.

²⁹⁸ „Obytná zástavba obce je ze své podstaty charakterizována pohybem osob, které se pohybu po komunikaci v podstatě nemohou vyhnout. Byl-li v dané lokalitě vybudován komplex domů určených k bydlení, dostupných nikoli prostřednictvím komunikací místních, ale výhradně předmětnou veřejně přístupnou účelovou komunikací, která ve svém důsledku plnila účel obvykle spjatý s komunikací místní (doprava po území obce), pak jde o specifické okolnosti případu, za nichž si zvyklosti soukromého života žádaly, aby byl vlastník účelové komunikace zatížen obdobnými povinnostmi jako vlastník místní komunikace. Domnívala-li se žalovaná, že ji jako vlastníka pozemku nezatěžuje vůbec žádná povinnost, přehlížela zásadu, že vlastnictví zavazuje (čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Majitelka komunikace (resp. její předchůdkyně), která vědomě při realizaci svého podnikatelského záměru vytvořila obytnou zástavbu mající povahu části obce, navodila situaci, v níž mohli uživatelé komunikace důvodně očekávat zajištění standardů péče o komunikaci jinak běžných v rámci obce.“ (rozsudek ze dne 20. 2. 2024, č. j. 25 Cdo 1711/2023-289).

²⁹⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 3. 2008, sp. zn. 25 Cdo 657/2006 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. 25 Cdo 1812/201.

1.4 Udržování povrchu účelové komunikace (polní cesty)

Vlastník účelové komunikace nemusí udržovat cestu v dobrém stavu a nemá povinnost údržby a oprav. Někdy je ale potřeba na cestu znovu vysypat štěrky, zasypat díry nebo srovnat vyjeté koleje, aby mohla být bezpečně využívána. Musí tuto údržbu provést vlastník komunikace? Nebo smí takovou úpravu provést někdo jiný bez souhlasu vlastníka komunikace (pozemku)? K tomuto tématu zákon o pozemních komunikacích mlčí. Přitom bez občasných terénních úprav ztrácí nebezpečně komunikace na kvalitě a nemohou dobře sloužit svému účelu.

Silniční správní úřad nemůže vlastníkovi účelové komunikace údržbu nařizovat, když mu tuto povinnost neukládá zákon. Řešením je třeba hledat prostředky občanského práva, neboť tam, kde právo veřejné nestanoví speciální pravidla, musí právní vakuum vyplnit právo soukromé. Judikatura k tématu však chybí.

Uživatelům takových cest doporučujeme, aby se s vlastníkem komunikace domluvili na společných pravidlech údržby i na financování. Obdobně je možné postupovat i v případech, kdy uživatelé mají zájem na vytvoření nového povrchu komunikace. Pokud dohoda není možná, nezbude zřejmě než s pomocí advokáta hledat pomoc u obecného soudu.

Obcím doporučujeme, aby byly vstřícné k nabídkám vlastníků účelových komunikací na odkup pozemků, po kterých vedou cesty, a přebíraly je do svého vlastnictví. Je žádoucí, aby cesty sloužící veřejnosti vlastnila obec.

2. ZIMNÍ ÚDRŽBA

Pro zimní údržbu komunikací platí vše, co bylo řečeno o údržbě komunikací obecně. Vstupují ale u ní do hry problematická ustanovení zákona a prováděcí vyhlášky.

2.1 Chybí pravidla garantující úklid místních komunikací

Zákon ani jeho prováděcí vyhláška neurčují, jak konkrétně má vypadat zimní údržba místních komunikací. To je slabina, kvůli které silniční správní úřady těžko mohou posoudit stížnosti na způsob úklidu komunikací.³⁰⁰ Obce sice podle zákona mají o rozsahu, způsobu a časových lhůtách úklidu vydat ve **formě nařízení plán zimní údržby místních komunikací**,³⁰¹ ale menší města a obce jej většinou nemají. Podle zákona obce nařízení „vydají“ (ne, že „mohou vydat“). Prováděcí vyhláška k zákonu ale uvádí, že o zpracování plánu zimní údržby pro místní komunikace rozhodují obce podle velikosti obce a dopravního významu místních komunikací.³⁰² Konkrétní pravidla úklidu tak v mnohých obcích buď úplně chybí, nebo sice jsou, ale chybí zákonný standard, který mají splňovat.

³⁰⁰ Odhlédneme-li od toho, že příslušným silničním správním úřadem v případě místních komunikací je úřad obce, o jejíž povinnosti se jedná (§ 40 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích).

³⁰¹ § 27 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích.

³⁰² § 42 odst. 2 prováděcí vyhlášky.

2.2 Obec si sama určuje, že některé komunikace od sněhu uklízet nebude

Úseky místních komunikací, které obec považuje za **dopravně málo významné, může navíc ze zimní údržby vyloučit. Vydává o tom nařízení** a způsobem v místě obvyklým o neudržovaných úsecích informuje veřejnost.³⁰³ Některé obce do terénu osazují cedule, jiné obce informují jen na internetu.

K tématu vyřazení dopravně málo významné místní komunikace ze zimní údržby chybí judikatura. K dispozici máme pouze případ ulice v centru Prahy, který nám nepřináší vodítka k posouzení spornějších případů.³⁰⁴ Je přitom běžnou praxí, že obce vyřazují ze zimní údržby např. i chodníky vedoucí k bytovým domům na sídlištích. V bytovém domě přitom může žít více osob než v leckteré ulici s rodinnými domy. Důvodem k vyřazení některých komunikací z údržby navíc často není jejich malá dopravní významnost, ale technické problémy s úklidem (nemožnost jej provést automatizovaným způsobem).³⁰⁵

2.3 Problematický pojem závada ve schůdnosti a sjízdnosti

Podle zákona o pozemních komunikacích je vlastník místní komunikace povinen uživatelům nahradit škody, jejichž příčinou byla závada ve sjízdnosti nebo schůdnosti, pokud neprokáže, že nebylo v mezích jeho možností tuto závadu odstranit, u závady způsobené povětrnostními situacemi a jejich důsledky takovou závadu zmírnit, ani na ni předepsaným způsobem upozornit.³⁰⁶ Závadu ve sjízdnosti nebo schůdnosti přitom zákon definuje jako takovou závadu, kterou **uživatel nemohl předvídat**.³⁰⁷

Toto pravidlo přináší v praxi komplikace, neboť vlastníci komunikací mají tendenci z něj vyvozovat, že jsou odpovědní jen za nepředvídatelné závady ve schůdnosti a sjízdnosti, a kompletně zasněžená cesta není nepředvídatelnou, ale zcela zjevnou závadou. A pokud se přesto uživatel rozhodne takovou cestu využít, činí tak na vlastní riziko. Tento výklad převzaly i obecné soudy a teprve Ústavní soud označil praxi za špatnou.³⁰⁸ Zdůraznil, že by **soudy** neměly klást **důraz** na (ne)předvídatelnost závad ve schůdnosti, ale na **reálnou možnost chodců** na (jakékoli) závady účinně reagovat.

³⁰³ § 27 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích.

³⁰⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 25 Cdo 1481/2017.

³⁰⁵ Viz zjištění ombudsmana, že města při vyřazování místních komunikací nebo jejich úseků ze zimní údržby pro malý dopravní význam postupují diametrálně odlišně. Zatímco některá téměř žádné komunikace nevylučují, jiná vylučují např. koncové chodníky k bytovým domům na sídlišti. Důvody bývají technického charakteru – nemožnost úklidu slepých chodníků vozidly údržby (zpráva o šetření z vlastní iniciativy ze dne 12. 10. 2022, sp. zn. 3530/2022/VOP).

³⁰⁶ § 27 odst. 2 a 3 zákona o pozemních komunikacích.

³⁰⁷ § 26 odst. 6 a 7 zákona o pozemních komunikacích.

³⁰⁸ Nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016, a nález sp. zn. II. ÚS 1991/20 ze dne 1. 12. 2021.

2.4 Dozor zákonnosti vydaných nařízení neprobíhá

Protože podle zákona mají obce i o plánu údržby i o vyřazení některých úseků komunikací z údržby vydat nařízení, tedy akt vydaný v přenesené působnosti, mají krajské úřady povinnost zkontrolovat, zda nařízení je souladné se zákonem. Zákonná úprava tak vyvolává dojem, že si stát ponechává kontrolu nad kvalitou údržby komunikací např. tím, že krajský úřad zkontroluje, zda nařízení nastavuje rozumný způsob a frekvenci údržby, nebo že nevyřazuje z údržby komunikace, které nesplňují požadavek malého dopravního významu. Není tomu tak. Zákon ani vyhláška nenastavují žádné zákonné mantinely, v nichž by se měly obce při schvalování nařízení pohybovat. Proto krajské úřady kromě formálních požadavků nařízení (formu a proces schvalování) jejich obsah hlouběji nezkontrolují.

Považujeme proto za nutné, aby došlo ke změně právní úpravy.

- V případě zajištění schůdnosti považujeme za vhodné, aby se nastavila stejná pravidla jako u zajišťování sjízdnosti – aby plán údržby byl interním aktem obce jako vlastníka komunikace. Nedává smysl, aby jiný typ úředního aktu upravoval zajišťování sjízdnosti a jiný schůdnosti. Vydávání nařízení o zajištění schůdnosti dávalo smysl v době, kdy povinnost odklízet sníh z chodníků měli majitelé domů sousedících v zastavěném území obce s chodníkem. To se novelou senátora Kubery v roce 2009 změnilo.³⁰⁹ Schůdnost nyní zajišťují samy obce, ne její občané, a vydávání nařízení ztratilo význam.
- U rozhodování o vyřazení některých komunikací ze zimní údržby by měl stát nastavit mantinely, v nichž se obce musí pohybovat, aby krajské úřady mohly kontrolovat, zda vyřazení konkrétní komunikace z údržby je možné. Pokud stát nemá zájem obcím do tohoto rozhodování zasahovat, měl by změnit zákon tak, že se komunikace nevyřazují z údržby nařízením.

³⁰⁹ Zákon č. 97/2009 Sb.,

Dokud není někde umístěno dopravní značení, platí v daném místě pravidla silničního provozu upravená v zákoně.³¹⁰ Jedná se typicky o přednost zprava, rychlostní limit 50 km/h v obci a 90 km/hod mimo obec apod.

Dopravní značení povolují silniční správní úřady. Jedná se o **výkon státní správy**. To, že iniciátorem je často obecní samospráva, na věci nic nemění. Dotčeným orgánem je policie (dopravní inspektorát).³¹¹

Dopravní značení se v terénu umísťuje proto, aby řidiči přikázalo nebo naopak mu umožnilo **chovat se odlišně od pravidel v zákoně**³¹² (nižší/vyšší rychlost, jiná přednost než zprava apod.) nebo aby mu jen pomohlo **lépe se orientovat** (ukazatel, kde je nádraží, benzínová stanice apod.). Pozor na značky, které na první pohled nevypadají, že něco mění, ale opak je pravdou. Příkladem je značka „obytná zóna“. Ta v sobě totiž obsahuje zákaz parkovat na jiných místech než vyznačených parkovištích i omezení rychlosti.

Na místních komunikacích a na veřejně přístupných účelových komunikacích schvalují dopravní značení **úřady obcí s rozšířenou působností**.³¹³ Na účelové komunikaci, která není veřejně přístupná, umísťuje dopravní značení její vlastník. Do pěti pracovních dní je povinen o tom informovat úřad obce s rozšířenou působností. Pokud není splněna podmínka bezpečnosti, úřad může vlastníkovvi nařídit odstranění dopravního značení.³¹⁴

Pokud se má umístit značení, které nemění pravidla, úřad vydá prosté **sdělení** podle části čtvrté správního řádu. Pokud ale dopravní značení změní dosavadní pravidla provozu, postupuje úřad podle části šesté správního řádu a značení schválí **opatřením obecné povahy**.

K umístění dopravního značení **musí být důvody**.³¹⁵

Úřady schvalují dopravní značení **z moci úřední** a na umístění značky není právní nárok.³¹⁶ Znamená to, že silniční správní úřad musí mít důvod ke stanovení

³¹⁰ Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.

³¹¹ § 77 odst. 2 zákona silničním provozu.

³¹² § 76 odst. 1 zákona o silničním provozu: „*Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je nadřazená obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích. Přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích je nadřazena místní i obecné úpravě provozu na pozemních komunikacích.*“

³¹³ § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu.

³¹⁴ § 77a zákona o silničním provozu.

³¹⁵ § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu: „*Dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.*“

³¹⁶ „*Řízení dle § 77 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, může být zahájeno výlučně silničním úřadem z moci úřední a nikoliv i na návrh (žádost)*“

dopravního značení a musí jej vyjevit. Protože úřad o dopravním značení rozhoduje většinou na základě podnětu, je na tom, kdo podnět podal, aby úřad o svých důvodech přesvědčil. Teprve poté se úřad buď „aktivuje“ a zahájí kroky ke schválení nových pravidel, nebo ne.

Typickým iniciátorem jsou obecní samosprávy, dále pak firmy nebo místní obyvatelé, policie apod. Úřady však nemohou jen formálně posvětit záměr iniciátora, aniž by si samy učinily úvahu o nutnosti nebo vhodnosti nových pravidel a o přiměřenosti zvoleného řešení. **Úřad je povinen své úvahy vyjevit a vysvětlit.** Změny v organizaci dopravy by tak měly být podloženy např. podklady o sčítání dopravy, studiemi o dopadech zamýšlené změny, fotkami nevyhovujícího stavu, doporučením policie apod.

Nezákonné (vč. nepřezkoumatelného) opatření obecné povahy může v přezkumném řízení zrušit krajský úřad.³¹⁷ Jeho akt, kterým ruší opatření obecné povahy, je také opatřením obecné povahy.³¹⁸

Lze také podat návrh na zrušení opatření obecné povahy správnímu soudu.³¹⁹

Opatřením obecné povahy se schvaluje jak stálé dopravní značení (místní úprava provozu), tak dočasné dopravní značení (přechodná úprava provozu).³²⁰ Schvalování přechodné úpravy provozu má být rychlejší. Zákon o silničním provozu proto popisuje konkrétní odlišnosti v procesu schvalování.³²¹ Těm se zde podrobněji nevěnujeme.

SCHVALOVÁNÍ MÍSTNÍ ÚPRAVY PROVOZU

První fáze je neformální, kdy úřad buď sám uvažuje o potřebě změny pravidel, nebo vyhodnocuje něčí podnět (např. samospráva žádá o zřízení přechodu pro chodce, o zákaz tranzitu nákladních vozidel, o zákaz zastavení v určitém prostoru apod.). Ten, kdo o změnu žádá, by měl uvést důvody a být schopen vysvětlit, proč je změna potřebná, proč zrovna předkládané řešení považuje za nejvhodnější apod. Není to jeho povinnost, ale zvýší tím šanci, že úřad přesvědčí a „aktivuje“. Ostatně úřad musí schválení nového dopravního značení odůvodnit, a potřebuje proto znát poměry v daném místě. Pokud úřad neshledá důvody ke změně, stačí, když o tom iniciátora vyrozumí obyčejným sdělením.

Pokud úřad po prvotním posouzení shledá požadavek na změnu racionálním, zahájí **formální proces** schvalování opatření obecné povahy. Prvním krokem je **projednání návrhu s dotčenými orgány** (zde policií). Policie má 30 dnů na to, aby vyjádřila svůj nesouhlas, jinak se má za to, že s návrhem souhlasí.³²²

fyzické či právnické osoby. Návrh (žádost) o změnu místní úpravy provozu na pozemních komunikacích je pro příslušný silniční úřad toliko podnětem ve smyslu § 42 správního řádu z roku 2004 k zahájení řízení dle § 77 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích.“ (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 4. 2014, č. j. 15 A 92/2013-33).

³¹⁷ § 174 odst. 2 správního řádu.

³¹⁸ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015-36.

³¹⁹ § 101a a násl. soudního řádu správního.

³²⁰ § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu.

³²¹ § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu.

³²² § 77 odst. 3 zákona o silničním provozu.

Po projednání návrhu s policií úřad **návrh opatření obecné povahy vyvěsí na úřední desce**.³²³ K návrhu je možné podat námitky a připomínky. Jaký je mezi nimi rozdíl, popisuje správní řád.³²⁴ Stanoví i lhůtu, jak dlouho má návrh na úřední desce viset a dokdy je možné podávat námitky a připomínky.³²⁵

Po skončení lhůty pro podání námitek a připomínek je úřad vyhodnotí. Tato fáze schvalování je klíčová. Úřad při ní musí vážit všechna pro a proti a rozhodnout se, zda převážily důvody pro schválení navržené změny, nebo ne. Na konci se rozhodne, zda opatření obecné povahy schválí, nebo celý proces uzavře bez schválení nových pravidel. Pro ukončení procesu správní řád nestanoví žádné procedurální požadavky (s výjimkou přiměřeného použití části druhé),³²⁶ postačí proto zřejmě prosté sdělení iniciátorovi.

Schválené opatření obecné povahy úřad vyvěsí na úřední desce.

Opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění.³²⁷

V odůvodnění se úřad vypořádá s námitkami a připomínkami. S oběma se vypořádá v textu odůvodnění, ovšem o námitkách zde výslovně rozhodne, tj. uvede, že námitce vyhovuje nebo nevyhovuje.

Za odůvodnění nelze považovat prostý soupis podkladů (projekt) a popis schvalovacího procesu (úřad obdržel, policie není proti, námitky nebyly). Odůvodnění musí obsahovat **alespoň stručné zdůvodnění, proč úřad mění dosavadní pravidla** – v čem má být nové řešení lepší, jaká jsou pro a proti.³²⁸ Nutnost uvedení důvodů ke změně a k volbě konkrétního řešení v odůvodnění opatření obecné povahy potvrzují správní soudy.³²⁹ Pokud opatření obecné povahy odůvodnění neobsahuje, je nezákonné pro nepřezkoumatelnost.

³²³ Podrobný postup obsahuje § 172 správního řádu.

³²⁴ § 172 odst. 4 a 5 správního řádu.

³²⁵ § 172 správního řádu.

³²⁶ § 174 odst. správního řádu.

³²⁷ Podle § 173 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Náležitosti odůvodnění pak podrobněji upravuje § 68 odst. 3 správního řádu: „V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“

³²⁸ „Opatření obecné povahy vydané podle § 77 zákona o silničním provozu musí obsahovat řádné odůvodnění (§ 173 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu). Pokud úřad v odůvodnění neuvede cíle úpravy, podklady a úvahy, kterými byl veden, včetně úvah o různých variantách řešení, je opatření nezákonné – nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“ (Ombudsman, zpráva o šetření ze dne 17. 10. 2023, sp. zn. 3256/2023/VOP). Příklad následně řešil Krajský soud v Brně a opatření obecné povahy zrušil (rozsudek ze dne 2. 2. 2024, č. j. 67 A 6/2023-31).

³²⁹ „Vlastní odůvodnění opatření obecné povahy je velmi kusé, obecné, popisující průběh řízení a obecně poukazující na konkrétní ustanovení zákona o silničním provozu, aniž by uvedlo konkrétní úvahy pro jeho vydání a blíže specifikovalo, jaké jsou naléhavé potřeby oblasti a z jakých podrobně rozvedených důvodů je OOP řeší. Z odůvodnění OOP dále není zřejmé, zda a jakým způsobem odpůrce uvážil dopad realizace dané místní úpravy provozu na místních komunikacích do oblasti a do provozu na přiléhajících komunikacích. Je pravdou, že odpůrce v odůvodnění uvádí týdenní vyhodnocení intenzity motorových vozidel na komunikaci x a x. Dále však s tímto vyhodnocením nepracuje a opět jenom v obecné poloze konstatuje, že úprava napadeným OOP umožní odklon průjezdné

I nekomplikovaná změna (např. zřízení přechodu pro chodce u školy) musí být alespoň stručně odůvodněná, byť v tomto případě si všichni domyslíme, že cílem je větší bezpečnost v místě, kde se jako chodci vyskytují především děti. Ty jsou malé, nepozorné, nemusí umět dobře vyhodnotit dopravní situaci, nejsou pro svoji výšku dobře vidět zpoza zaparkovaných aut apod. Na tomto příkladu nám může připadat absurdní, že by vůbec bylo potřeba jakékoli odůvodnění psát. Stačí ale, abychom případ s přechodem pro chodce u školy vyměnili za jinou situaci, která nemusí být pro člověka neznalého konkrétního místa tak jasná, a najednou nám potřeba odůvodnění tak absurdní nepřijde. Přijmeme proto jako fakt, že úřad musí své rozhodnutí odůvodnit, stejně jako by to udělal i v individuálním rozhodnutí

dopravy z předmětných ulic na nadřazený komunikační systém.“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. února 2019 č. j. 9 A 224/2018-60).

„Pro posouzení tohoto opatření a naplnění požadavků na jeho odůvodnění je proto podstatné splnění zákonem stanovených podmínek obsažených v § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu, dle kterého platí, že dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyslovil, že smysl umístění dopravních značek nemůže být samoúčelný nebo šikanózní, ale naopak musí být racionální a opodstatněný některým z uvedených legitimních důvodů. Pokud takový důvod neexistuje, jedná se o dopravní značku umístěnou protizákonně (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100, č. 1794/2009 Sb. NSS). Při hodnocení souladu napadeného opatření obecné povahy s hmotným právem a se zásadou proporcionality je pak třeba posuzovat, zda jsou v přezkoumávaném opatření přesvědčivě vysvětleny důvody jeho přijetí a také nezbytnost rozsahu a způsobu užití dopravního značení, jak explicitně požaduje citovaný § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2016, č. j. 7 As 39/2016-47).“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2020, č. j. 1 As 231/2020-58).

„Přechodná úprava provozu byla stanovena postupem podle § 77 odst. 5 zákona o silničním provozu. Se stěžovatelem lze souhlasit s tím, že postup při stanovení přechodné úpravy provozu (oproti úpravě místní) má být pružný a jednoduchý (Jde-li o stanovení přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích, nedoručuje příslušný správní úřad návrh opatření obecné povahy a nevyzývá dotčené osoby k podávání připomínek nebo námitek; opatření obecné povahy nabývá účinnosti pátým dnem po vyvěšení). Z toho ale neplyne, že by takto přijaté opatření obecné povahy mohlo obstát bez jakéhokoli odůvodnění. [...] V nynější věci neobsahovalo stanovení přechodné úpravy provozu „stručné“ odůvodnění, jak namítá stěžovatel. Stručně byl popsán pouze cíl úpravy (zabezpečení přiměřeného nočního provozu v ulici D. a jejím okolí), ale nebyly ani krátce uvedeny důvody, proč byla zvolena právě tato varianta (a proč nejsou výhrady vznesené policií podstatné). Není pravda, že by městský soud vyžadoval odůvodnění „jako u územního plánu“ – jen očekával, že se dozví, proč (na základě jakých úvah) bylo napadené opatření přijato, aby mohl zkoumat, zda se tak stalo způsobem šetrným k dotčeným osobám. Není zřejmé, proč by u přechodné úpravy provozu měly být zákonné podmínky vyvratitelnými domněnkami, jak stěžovatel navrhuje. Na orgány veřejné moci, které jsou k výkonu svých pravomocí vybaveny potřebnými prostředky (osobními i materiálními), jsou právem kladeny větší nároky než na jednotlivce. Je proto správné vyžadovat po veřejné moci, aby zdůvodnila své kroky v okamžiku, kdy je činí. Naopak by se neměl automaticky předpokládat soulad těchto kroků se zákonem a nemělo by se nechávat na soukromnících, aby jako první stavěli výslovné argumenty proti faktickým postupům veřejné moci, doprovozeným jen mlčením.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2020, č. j. 10 As 163/2019-48, body 9 a 14).

vydaným podle části druhé správního řádu. Opatření obecné povahy totiž není ničím jiným než rozhodnutím, které se ale týká neurčitého okruhu osob (tím se liší od správního rozhodnutí). O to víc je nutné umět obhájit jeho smysl, protože dotčené osoby mohou mít zcela odlišné představy o vhodném řešení a mají mít možnost znát úvahy úřadu.

Na místních komunikacích smí obce (zpravidla jsou to města) za účelem organizování dopravy zavádět parkovací zóny.³³⁰

Smyslem parkovacích zón je usnadnit parkování obyvatelům a podnikatelům v exponovaných lokalitách, tj. zejména v centrech měst. Tím, že úřad určí, že v určitých lokalitách mohou parkovat jen vozidla s parkovací kartou, a vyloučí z parkování všechny, kdo nemají blízký vztah k lokalitě, zvýší šanci místních lidí na nalezení volného parkovacího místa.

Okruh osob, které mají blízký vztah k danému místu, určuje zákon, nikoli samo město. Jedná se o:

- lidi s trvalým pobytem v oblasti placeného parkování,
- podnikatele (firmy i živnostníky) se sídlem nebo provozovnou v oblasti placeného parkování,
- vlastníky nemovitostí nacházejících se v oblasti placeného parkování.

Pokud tyto osoby požádají o vydání parkovací karty, prokáží vztah k vozidlu, na jehož registrační značku má být karta vydána, a zaplatí cenu za parkování, úřad jim kartu vydá.

Zatímco prokázání vztahu k lokalitě v praxi nečiní problémy, potíže nastávají v případě **prokázání vztahu k vozidlu**. Vztah k vozidlu totiž může být založen různě (vlastnictví, leasing, nájem, výpůjčka...).

Nejvyšší správní soud řešil případ, kdy o parkovací kartu žádala žena na vozidlo, které bylo úředně evidováno na jejího manžela, ten ale neměl v dané lokalitě trvalý pobyt. Příklad rozhodl tak, že **vlastnické právo** k vozidlu má na základě společného jmění manželů i manželka, a proto na vydání parkovacího oprávnění má nárok.³³¹ Soud vzal v potaz i možné riziko zneužití práva a doplnil, že pouhé riziko, ovšem nijak neprokázané, nemůže být důvodem k upírání vlastnických práv.³³²

³³⁰ § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích: „... 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 nebo k stání silničních motorových vozidel stanovených v nařízení obce.“

³³¹ „Nejedná-li se s ohledem ke konkrétním skutkovým okolnostem o případ zneužití práva za účelem obcházení organizace dopravy na území obce ve smyslu § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nutno jako silniční motorové vozidlo fyzické osoby podle odst. 1 písm. c) tohoto ustanovení chápat i vozidlo ve společném jmění manželů, a to i ve vztahu k tomu z manželů, který není jako vlastník či provozovatel vozidla zapsán v technickém průkazu vozidla, resp. v registru silničních vozidel.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, č. j. 1 As 10/2019-32).

³³² „I pokud by se prokázalo, že vozidlo, které je ve společném jmění manželů a pro které je v určité vymezené oblasti požadováno parkovací oprávnění, má již vydánu parkovací

Ještě složitější bývá situace v případě, že žadatel má auto od někoho vypůjčeno. I v případě **vypůjčky** ale Nejvyšší správní soud prohlásil, že odmítnout vydání parkovacího oprávnění je možné pouze v případě, že úřad prokáže obcházení práva.³³³

Podobně rozhodl i Městský soud v Praze, který dal za pravdu žadateli, která se snažila vyhovět požadavkům úřadu a přinášela mu nové verze smluv o vztahu k vozidlu (vypůjčka, nájem). Úřad tento řetězec smluv vyhodnotil jako snahu o zneužití práva. Městský soud naopak situaci posoudil tak, že vývoj případu neukazoval na snahu zneužít právo, ale prostě jen dostát požadavkům úřadu.³³⁴

ÚŘEDNÍ AKTY ZAVÁDĚJÍCÍ PARKOVACÍ ZÓNY

1. Vymezení parkovacích zón

O vymezení oblastí placeného stání města vydávají **nařízení**. Podle Ústavního soudu³³⁵ se ale materiálně jedná o opatření obecné povahy.

Jedná se o ustálenou praxi. Krajské úřady přezkoumávají zákonnost nařízení jako právních předpisů vydaných v přenesené působnosti obce (proces schvalování a formu). Kontrolují i obsahové náležitosti – zda odpovídají požadavkům § 23 zákona o pozemních komunikacích). Nařízení totiž **musí obsahovat vymezení oblastí placeného stání, způsob placení ceny a způsob prokazování zaplacení**.

Proti nařízení je možné se bránit u správního soudu – podat návrh na zrušení opatření obecné povahy.

2. Ceník parkování

V ceníku si města samy nastavují cenu, za kterou smí rezidenti a abonenti v placených oblastech parkovat.

Podle Ústavního soudu má mít ceník povahu **nařízení**.³³⁶

Mnohá města však ceník nevydávají ve formě nařízení, ale jako usnesení rady města v samostatné působnosti. Ministerstvo vnitra po konzultaci s Ministerstvem dopravy vyzvalo v roce 2024 krajské úřady, aby obce metodicky vedlo k nápravě – vydání nových ceníků ve formě nařízení.³³⁷

Upozorňujeme, že v ceníku parkovního obce nesmějí nastavovat další skrytá pravidla pro získání parkovacího oprávnění (např. bezdlužnost vůči městu apod.).

kartu pro jinou vymezenou oblast hl. m. Prahy, je žalovaný povinen v maximální možné míře respektovat vlastnické právo manželů a možnost jeho uplatňování. Například tím, že na takový případ bude nahlížet, jako by se jednalo o druhé či další vozidlo téhož vlastníka, a tedy vydá parkovací oprávnění pro druhou vymezenou oblast za vyšší poplatek dle platného ceníku. Samozřejmě se ani tento požadavek neuplatní, vyjde-li na základě konkrétních skutečností najevo, že jde o případ zneužití práva za účelem obcházení zákonem umožněné regulace. Je na žalovaném, aby stanovil vhodný a přiměřený způsob, jakým bude žadatel (jeden z manželů), který není zapsán v technickém průkazu, dokládat spoluvlastnictví vozidla, tak aby nebyl nadměrně zatěžován ani správní orgán, ani žadatel.“

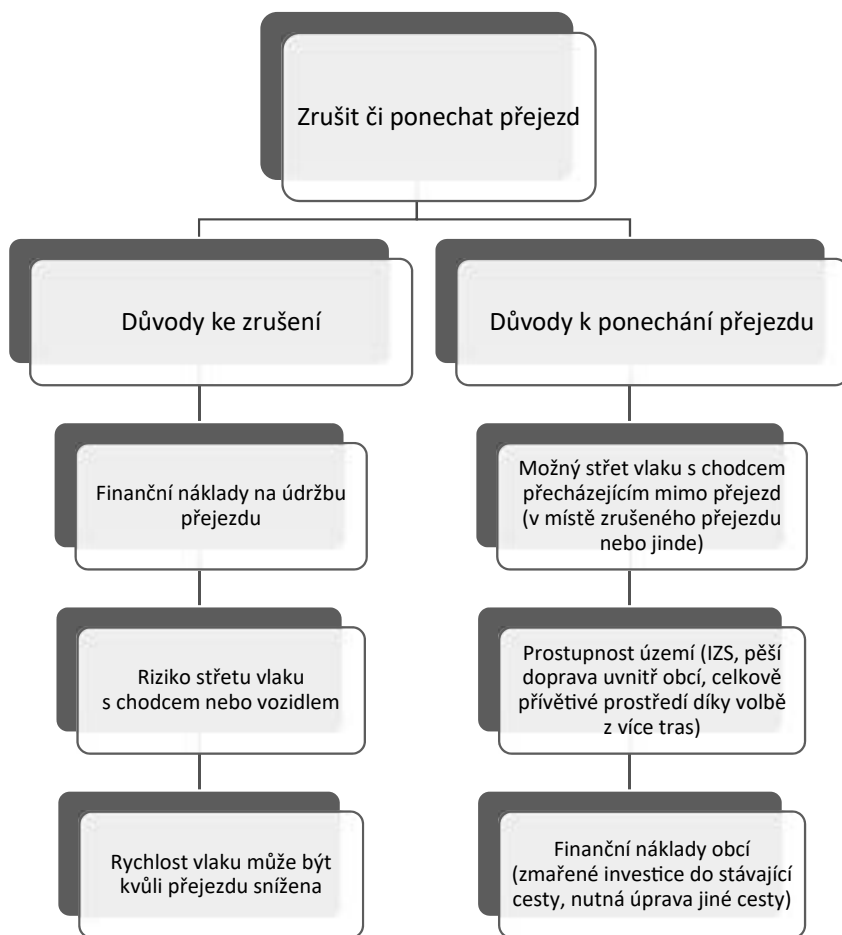
³³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2024, č. j. 4 As 42/2024-32.

³³⁴ Rozsudek ze dne 31. 10. 2024, č. j. 10 A 29/2024-35.

³³⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

³³⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

³³⁷ Sdělení krajským úřadům ze dne 21. 3. 2024, č. j. MV-170181-28/ODK-2022.



Na žádost vlastníka dráhy nebo pozemní komunikace povolí silniční správní úřad zrušení přejezdu, pokud k přístupu k nemovitostem, k němuž je využívána pozemní komunikace, je možné využít jinou vhodnou trasu, která a) není delší o více než 5 km a b) nevede přes přejezd s nižším stupněm zabezpečení.³³⁸

³³⁸ § 37a odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Účastníkem řízení o povolení zrušení přejezdu je vlastník pozemní komunikace, vlastník dráhy a obec, na jejímž území se rušený přejezd nachází.³³⁹

Silniční správní úřad si před vydáním rozhodnutí vyžádá závazné stanovisko

- a) Policie České republiky k posouzení vhodnosti trasy podle odstavce 1, jde-li o zrušení přejezdu na silnici, místní komunikaci nebo veřejně přístupné účelové komunikaci, a drážního správního úřadu k posouzení stupně zabezpečení přejezdu, má-li trasa podle odstavce 1 vést přes přejezd.³⁴⁰

Upozorňujeme, že **vhodnost náhradní trasy jako celku posuzuje silniční správní úřad**. Musí přitom brát v potaz konkrétní okolnosti případu a zohlednit místní poměry. Policie sice podle textu zákona posuzuje vhodnost náhradní trasy, ale v jejím případě se jedná o posuzování čistě otázek bezpečnosti a plynulosti provozu.³⁴¹

Silniční správní úřad musí v řízení chránit **veřejný zájem**. Veřejným zájmem je i obslužnost území při povodních. Pokud město namítne, že při povodních dochází nebo může dojít k zaplavení alternativní trasy (např. podjezdu pod železnici), musí se úřad námitkou zabývat. Musí být zachován přístup IZS nebo evakuačních tras.³⁴²

³³⁹ § 37a odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

³⁴⁰ § 37a odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

³⁴¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2025, č. j. 7 As 73/2024-38.

³⁴² Sp. zn. 6650/2024/VOP, www.ochrance.cz/eso

V této kapitole uvádíme rozsudky správních soudů, ke kterým soudy připojily zobecňující právní větu.

Rozsudky správních soudů jsou zveřejněny v databázi na webu Nejvyššího správního soudu www.nssoud.cz

1. K ÚČELOVÝM KOMUNIKACÍM

Pravidelnost užívání komunikace veřejností není nutným předpokladem pro její prohlášení za veřejně přístupnou (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). K závěru o jejím využívání neurčitým okruhem osob a naplnění znaku spočívajícího v souhlasu s obecným užíváním však nemůže být bez dalšího dostatečné, pokud k užití komunikace neurčitým okruhem osob dochází pouze mimořádně.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2025, č. j. 8 as 181/2024-35)

*Souhlas orgánu Policie České republiky, případně Ministerstva vnitra, s **umís-
těním pevné překážky** na pozemní komunikaci ve smyslu § 29 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, obsahuje posouzení pevné překážky z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci a je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.*

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2023,
č. j. 2 As 99/2023-52)

*V řízení podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je při posuzování podmínky **souhlasu vlastníka účelové komunikace s jejím veřejným užíváním** klíčové, zda komunikace byla v minulosti užívána z pohledu vlastníka neurčitým okruhem osob. Silniční správní úřad je povinen zkoumat faktickou situaci, tedy míru kontroly vlastníka komunikace nad konkrétními osobami, které ji v minulosti reálně užívaly. Čím bude jejich počet větší, tím bude zpravidla pro vlastníka jejich okruh také méně určitý.*

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2023,
č. j. 1 As 51/2023-54)

I. Cesta zpravidla bude veřejně přístupnou komunikací (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) navzdory tomu, že vlastník pozemku, přes nějž cesta prochází, nesouhlasí s jejím veřejným užíváním jen v určitém období roku (zde: v zimě, a to kvůli provozu lyžařských vleků). Takový nesouhlas totiž míří na rozsah užívání cesty a režim provozu na ní, který se může v čase měnit; nelze

jej řešit v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, jehož výsledkem je deklaratorní rozhodnutí. **Rozsah obecného užívání by mohl omezit jen silniční správní úřad, a to rozhodnutím konstitutivním (§ 7 odst. 1 věta druhá a § 24 zákona o pozemních komunikacích).**

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2023, č. j. 10 As 111/2022-69, č. 4564/2024 Sb. NSS)

Při posuzování znaků veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) **zpravidla nelze spornou komunikaci „kouskovat“ na části, naopak úřady by měly vždy hodnotit cestu jako funkční celek. To platí i pro posuzování znaku nutné komunikační potřeby.**

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2023, č. j. 10 As 341/2022-36)

I. Dospěje-li silniční správní úřad v řízení o určení právního vztahu k závěru, že všechny znaky potřebné pro naplnění existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jsou naplněny jen na části či jen na některém z navrhovatelem označených pozemků, tak mu nic **nebrání deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace jen na této části** (či jen na některých pozemcích), pokud toto řešení bude logické a smysluplné, a bude především respektovat historický stav původně existující cesty, pokud tu byla. II. Deklarace (či opačná deklarace neexistence) veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na části žadatelem označené plochy musí být podložena skutkovými okolnostmi v místě a funkčností celku. Uvedený závěr proto neznamená, že by bylo žádoucí deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace jen na části či na několika částech cesty jako jistého funkčního celku.

(rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 14. 6. 2023, č. j. 52 A 6/2023-70)

Nutná komunikační potřeba jako jeden z definičních znaků veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) může být v **odůvodněných případech posuzována i ve vztahu k širší veřejnosti**, pokud je sporná komunikace nezbytná pro přístup veřejnosti k veřejně přístupným nemovitostem či objektům.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 As 65/2021-50)

Alternativní přístupová cesta, byť fakticky existující a užívaná, není způsobilá založit neexistenci znaku veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, spočívajícího v existenci nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby, pokud byla zřízena výlučně **v důsledku protiprávního jednání** vlastníka pozemku, na němž se do té doby původní veřejně přístupná účelová komunikace nacházela, vedeného úmyslem užívání této komunikace znemožnit.

(rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 6. 2021, č. j. 30 A 35/2020-140)

Souhlas s veřejným užíváním pozemku mohou, vzhledem k důsledku v podobě prakticky trvalého zatížení nemovitosti veřejnoprávním omezením podle § 1132 občanského zákoníku, udělit pouze všichni **spoluvlastníci jednomyslně**.

(rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2022, č. j. 59 A 15/2021-58, č. 4425/2023 Sb. NSS)

Veřejně přístupná účelová komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, **může procházet i oploceným areálem**. Uzavřenost prostoru ve smyslu § 7 odst. 2 téhož zákona je totiž nutno rozumět takové uzavření, jež cílí na omezení volného průchodu a jež je vlastním pozemku, popřípadě provozovatelem areálu od počátku vynucováno, a nikoliv jen formální oplocení s bránou, jehož účelem je jen předejít např. útěku drůbeže či dětí pobývajících uvnitř areálu. Jestliže dřívější vlastník (přinejmenším konkludentně) souhlasil s neomezeným procházením veřejnosti areálem po takové komunikaci, nelze přihlížet ani k pozdějšímu uzavření dříve volně průchozích bran.

(rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2022, č. j. 59 A 13/2021-39)

Správný orgán může v řízení o žádosti o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace podle § 142 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, určit, že veřejně přístupná účelová komunikace existuje i tehdy, bude-li ve správním řízení prokázáno, že je **dána nutná komunikační potřeba** nemovitosti ve vlastnictví **některého z účastníků řízení a nikoliv žadatele**.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2022, č. j. 8 As 20/2020-81)

Pokud **vlastník posledního úseku slepé cesty**, kterou jako celek nepochybně užívala veřejnost, jedná po dlouhou dobu tak, jako by jeho pozemek byl nedílnou součástí oné veřejné cesty, pak z takového jednání lze dovodit vlastníkův konkludentní souhlas s obecným užíváním předmětu jeho vlastnictví jako veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Není už pak třeba podrobně zkoumat a dokazovat, zda a v jakém rozsahu užívala veřejnost právě tento pozemek, tedy poslední úsek slepé cesty, například k otáčení vozidel.

(rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2022, č. j. 30 A 43/2020-180, č. 4380/2022 Sb. NSS)

Závěr, že není naplněna nutná komunikační potřeba jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace [§ 2 odst. 2 písm. d) a § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích], nelze vyvodit pouze z existence jiné pozemní komunikace v okolí. Při **porovnání obou komunikací** musí správní orgán hodnotit i další skutečnosti, jako například stav obou komunikací, jejich bezpečnost či konkrétní využívání v dané lokalitě, nikoli pouze rozdíl ve vzdálenostech. Komunikace přitom musí správní orgán hodnotit z pohledu těch, kteří je skutečně využívají, tedy nikoli pouze z pohledu motoristů, ale případně i z pohledu cyklistů či pěších.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2022, č. j. 10 As 99/2022-56, č. 4377/2022 Sb. NSS)

Podáním žádosti o **omezení přístupu** na veřejně přístupnou účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, se osoba žadatele stává účastníkem tohoto řízení a o její žádosti musí být rozhodnuto, byť v řízení před správním orgánem posléze vyvstane jako sporná otázka vlastnictví dotčené komunikace. Pro posouzení žádosti bude v takovém případě rozhodující výsledek soudního řízení o určení vlastnického práva k dotčené komunikaci.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2022, č. j. 6 As 383/2020-31)

Ve správním řízení o určení právního vztahu, zda se na pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), posuzuje silniční správní úřad to, **zda v terénu reálně existuje alternativní přístupová varianta**, nikoliv zda by mohla existovat v budoucnu (např. v důsledku vybudování nové stavby).

(rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2020, č. j. 30 A 65/2019-66)

Pokud v řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, vyvstane otázka, zda užívání existující alternativní komunikace může ovlivnit **významný krajinný prvek**, je silniční správní úřad povinen vyžádat si **závazné stanovisko** orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

(rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2020, č. j. 62 A 32/2019-59)

Jestliže silniční správní úřad v řízení o žádosti na určení existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, dospěje k závěru, že nejsou splněny podmínky pro určení existence takové komunikace, je oprávněn přímo **výrokem rozhodnutí deklarovat její neexistenci a nikoliv toliko žádost zamítnout**.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 8 As 254/2018-59)

Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) správního řádu] **je až krajní možností**, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) správního řádu], je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 správního řádu). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS)

Ustanovení § 20 odst. 1 písm. g) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), je zvláštní normou ve vztahu k § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 152/2011 Sb. **Zákaz vjezdu a stání na zpevněných i nezpevněných lesních cestách se tedy řídí výlučně § 20 odst. 1 písm. g) zákona o lesích.**

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2018,
č. j. 10 As 148/2018-38)

V řízení o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dle § 7 odst. 1 věta druhá zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nutné **zvažovat a poměřovat práva a oprávněné zájmy vlastníka komunikace a osob komunikaci využívajících k zajištění přístupu k jejich vlastnictví, a zohlednit případné změny ve způsobu užívání komunikace, k nimž došlo od okamžiku, kdy byla komunikace věnována obecnému užívání (§ 19 zákona o pozemních komunikacích).**

(rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2018,
č. j. 30 A 68/2016-107, č. 3794/2018 Sb. NSS)

I. Rozhodnutí silničního úřadu o tom, že cesta není účelovou komunikací podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, rozhodnutí o omezení veřejného přístupu na danou účelovou komunikaci podle věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a rozhodnutí podle poslední věty § 7 odst. 2 stejného zákona, že jde z hlediska pozemní komunikace o uzavřený prostor, jsou rozhodnutí, která se vzájemně vylučují a nelze je kombinovat v odůvodnění omezení provozu na stejné cestě. II. Účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je taková komunikace, která se nachází v uzavřeném prostoru nebo objektu a která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. **Uzavřeným prostorem je nutno chápat** prostor, do nějž nelze vstoupit, aniž by byla překonána nějaká překážka určená k regulaci vstupu do areálu. Překážka může být fyzická (závora, brána, průjezd přes vrátnici atd.) nebo i právní (zákazy vstupu). **Za uzavřený nelze považovat** takový prostor, kde se pěší veřejnost může volně pohybovat a na cestu je pouze zákaz vjezdu motorových vozidel či všech vozidel. III. Pro rozhodnutí, zda jde o uzavřený areál, je třeba zkoumat charakter daného areálu, účel jeho užívání a především také historii užívání areálu. Pokud daná komunikace (a tedy i areál) byla v minulosti veřejně přístupná, vylučuje to její kvalifikaci podle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V takovém případě by bylo možné provoz na ní omezit pouze za splnění podmínek věty druhé § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

(rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2018,
č. j. 9 A 332/2014-132, č. 3736/2018 Sb. NSS)

Vlastnické právo k pozemku je ze zákona omezeno institutem veřejného obecného užívání (§ 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) a odděleným vlastnictvím místní komunikace (§ 9 téhož zákona); s tím je nezbytné počítat již při nabytí vlastnického práva k pozemku.

(rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2017, č. j. 3 A 1/2014-84)

Oprávněný **zájem vlastníka účelové komunikace na úpravě nebo omezení veřejného přístupu** na účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 věty druhé zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nelze spatřovat pouze v jeho zájmu užívat pozemek podle jeho svobodné vůle (tj. bez omezení obecným užíváním). Takový výklad by vedl k závěru, že oprávněný zájem vlastníka účelové komunikace ve smyslu uvedeného ustanovení je dán v podstatě vždy.

(rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 5. 2017, č. j. 59 A 66/2016-58)

Uplatní-li v územním řízení jeho účastník námitku, že žadatel o územní rozhodnutí nemá k navrhovanému stavebnímu záměru zajištěno dopravní napojení na veřejně přístupnou pozemní komunikaci, neboť k pozemku (cestě), který by je měl zajišťovat, nemá příslušné oprávnění (zde: vlastník tohoto pozemku jej nepovažuje za veřejně přístupnou účelovou komunikaci), nastolí tím předběžnou otázku (viz § 57 správního řádu) ohledně druhu a kategorie pozemní komunikace, kterou je nutno před rozhodnutím ve věci nejdříve vyřešit postupem dle § 142 odst. 1 správního řádu deklaratorním rozhodnutím.

(rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 9. 2016, č. j. 30 A 34/2015-154)

Při zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85, č. 3571/2017 Sb. NSS)

Veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů jejího vlastníka, může v rámci výkonu přenesené působnosti podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů na žádost vlastníka a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností; obec tak proto nemůže učinit formou obecně závazné vyhlášky, a to ani tehdy, pokud jsou účelové komunikace v jejím vlastnictví.

(nález Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16)

Došlo-li k faktickému (rozoráním) či právnímu (ztrátou komunikační potřeby v důsledku scelení pozemků) zániku veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) sloužící obhospodařování zemědělských pozemků v době nesvobody, může výjimečně dojít k „obživnutí“ již zaniklé veřejné komunikace včetně souhlasu s jejím veřejným užíváním daným v době před kolektivizací (resp. od nepaměti), jestliže v přiměřené době po navrácení přilehlých pozemků původním vlastníkům v restituci dojde v terénu k obnovení této komunikace a komunikace je nadále nezbytná.

(rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2016, č. j. 48 A 7/2015-140, č. 3440/2016 Sb. NSS)

I. Souhlasil-li vlastník pozemku s rozšířením stávající cesty směrem ke svému pozemku a strpěl-li takové její užívání třetími osobami, a následně nabyt do vlastnictví část pozemku, přes který se tato cesta rovněž měla rozšiřovat, pak lze takovéto jednání považovat za, dílem výslovný a dílem konkludentní, souhlas vlastníka s obecným užíváním komunikace (§ 7 odst. 1 a § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), který zavazuje i jeho právní nástupce. II. Kritériem pro posouzení, která ze dvou alternativních cest vedoucích přes pozemky ve vlastnictví více soukromých osob plní funkci nezbytné komunikační potřeby, je vedle kvality posuzovaných cest též délka, v níž jedna či druhá cesta pokrývá pozemky v soukromém vlastnictví (§ 7 odst. 1 a § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích).

(rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2015, č. j. 46 A 5/2013-155)

Souhlas vlastníka je tím znakem veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), u něhož je třeba zhodnotit, zda cestu užíval blíže neurčený okruh osob (tj. veřejnost). Znak **nutné komunikační potřeby** se naopak zkoumá vždy ve vztahu ke konkrétním dotčeným nemovitostem, pro něž sporná cesta plní roli komunikační spojnice. Oba uvedené znaky musí být naplněny, aby bylo možno na soukromém pozemku deklarovat veřejnou cestu, avšak zkoumat je třeba každý z nich zvlášť.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, č. j. 6 As 213/2015-14, č. 3371/2016 Sb. NSS)

Veřejně přístupná účelová komunikace ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, musí představovat v terénu určitý koridor, který je jednoznačně identifikovatelný co do rozlišitelnosti v okolním prostoru, přičemž tento koridor musí jevit známky toho, že je užíván jako dopravní cesta.

(rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 11. 2014, č. j. 30 A 69/2013-78)

2. K MÍSTNÍM KOMUNIKACÍM

I. Pro určení, zda je cesta stavbou ve smyslu práva, je ve sporných případech zásadní její stavebně-technické provedení. II. Při posuzování stavebně-technického provedení cesty se nelze omezit na kvalitu a odbornost zpracování její materiálové konstrukce, neboť se jedná pouze o jeden z typických znaků stavby.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2024, č. j. 1 As 69/2024-32)

I. Minimální šíře veřejného prostranství pro pozemní komunikaci (§ 22 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území) se uplatní pouze při vymezování pozemků pro zcela nová veřejná prostranství, nikoliv při umístění pozemní komunikace v trase stávající ulice, jejíž šířka je limitována existujícími stavbami po obou stranách. II. Jako určité vodítko pro posouzení toho, zda je nově navržená místní komunikace kapacitně vyhovující a schopná zajistit dopravní obslužnost (§ 20 odst. 4 a § 23 odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území), může posloužit ČSN 73 6110 s názvem „Projektování

místních komunikací“. Má sice jen doporučující charakter, ale zároveň se jedná o uznávaný odborný standard, jehož dodržení zaručuje bezpečnost a plynulost provozu na nově budované místní komunikaci i na komunikacích na ni navazujících. Jde tedy o postup lege artis. Odchýlení se od něj by měl správní orgán odůvodnit, zejména pokud na to směřují námitky účastníků řízení (§ 68 odst. 3 správního řádu).

(rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 3. 2024, č. j. 30 A 43/2022-116)

Parkoviště je stavbou podle § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, pokud jsou současně splněny tyto podmínky: jde o výsledek stavební činnosti umístěný na pozemku, při níž byl s využitím odborného postupu použit stejnorodý stavební materiál umožňující stání automobilů, které je jeho převažujícím účelem.

(rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2023, č. j. 8 A 43/2022-38)

V řízení o zvláštním užívání pozemní komunikace podle § 25 odst. 6 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a § 40 odst. 3 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, je to žadatel o povolení, kdo dokládá silničnímu správnímu úřadu statické posouzení zatížitelnosti mostů a ušnosnosti vozovek.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2023, č. j. 1 As 147/2022-36)

„Při odstranění věci nepovoleně umístěné na pozemní komunikaci podle § 25 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je třeba vždy vážit proporcionalitu zásahu.“

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2023, č. j. 2 As 161/2022-38)

„Jako hlediska pro posouzení proporcionality zásahu spočívajícího ve výzvě k odstranění věci, která je stavbou, z pozemní komunikace (§ 25 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) se nelze dovolávat ochrany práva podnikat, jestliže již uplynula doba, na kterou bylo povoleno užívání této stavby.“

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2021, č. j. 6 As 1/2020-23)

„Umístění laviček na místní komunikaci není zvláštním užíváním ve smyslu § 25 odst. 6 písm. c) bodu 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích [umístování, skládání a nakládání věcí nebo materiálů nesloužících k údržbě nebo opravám těchto komunikací, nebudou-li neprodleně odstraněny (zařízení staveniště, skládka stavebních hmot nebo paliva apod.)]. Nepovolené umístění laviček na místní komunikaci tedy nenaplní skutkovou podstatu přestupku podle § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.“

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 241/2020-32)

Stavba místní komunikace, která nebyla podle právních předpisů účinných do 31. 12. 2013 součástí pozemku, na němž byla zřízena, přestala být dnem nabytí účinnosti občanského zákoníku samostatnou věcí a stala se součástí pozemku, měla-li

v den nabytí účinnosti tohoto zákona vlastnické právo ke stavbě i vlastnické právo k pozemku táž osoba.

(rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 3. 4. 2018, č. j. 52 A 59/2017-62)

3. K DOPRAVNÍMU ZNAČENÍ

I. Orgány veřejné moci a správci pozemních komunikací jsou povinni **počínat si tak, aby jimi spravované pozemní komunikace mohly být v co největší míře využívány** v souladu se svým zákonným účelem (§ 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Omezit užívání komunikace lze pouze v míře nezbytně nutné k dosažení cíle aprobovaného zákonem.; II. Vlastník či správce pozemní komunikace je povinen počínat si tak, aby případná omezení v možnostech jejího užívání minimalizoval jak z hledisek věcných (např. omezení hmotnosti vozidel či jejich nejvyšší povolené rychlosti), tak z hledisek časových. Pokud si tak nepočíná, lze jej k tomu přimět postupem podle § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.; III. Vlastník či správce pozemní komunikace zejména musí pečlivě vážit, zda je nezbytné omezit například vjezd vozidel nad určitou hmotnost, jestliže je daná komunikace právě takovými vozidly obvykle užívána. Je-li to rozumně možné, je třeba se takových omezení vyvarovat volbou méně invazivních prostředků, které dosáhnou téhož cíle (např. omezením nejvyšší povolené rychlosti či střídavým provozem). Především však je třeba uvážit, zda věcná omezení nelze minimalizovat okamžitým provizorním zajištěním bezpečnosti provozu [§ 9 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích], a tak co možná nejvíce zachovat standardní způsob využití pozemní komunikace.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. 2 As 65/2019-36, č. 4138/2021 Sb. NSS)

Odůvodnění opatření obecné povahy, kterým se stanoví místní úprava provozu na pozemních komunikacích (§ 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích), musí obsahovat důvody vydání opatření obecné povahy a vypořádat se s protikladnými zájmy účastníků řízení.

(rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 9. 2020, č. j. 59 A 1/2020-195)

Řízení dle § 77 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, může být zahájeno výlučně silničním úřadem z moci úřední, a nikoliv i na návrh (žádost) fyzické či právnické osoby. Návrh (žádost) o změnu místní úpravy provozu na pozemních komunikacích je pro příslušný silniční úřad toliko podnětem ve smyslu § 42 správního řádu z roku 2004 k zahájení řízení dle § 77 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích.

(rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 3. 2014, č. j. 15 A 92/2013-33)

Ač zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v § 77 odst. 5 nestanoví žádná kritéria, ze kterých má správní orgán v řízení o povolení výjimky z místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích vycházet, je nutné tato kritéria dovodit z § 43 odst. 5 a § 78 odst. 2 téhož zákona. Pro udělení

výjimky musí být dány důvody hodné zvláštního zřetele a současně udělením výjimky nesmí být zmařen účel místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích.

(rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2011, č. j. 57 A 66/2010-31, č. 2584/2012 Sb. NSS)

4. K PARKOVÁNÍ

Nejedná-li se s ohledem ke konkrétním skutkovým okolnostem o případ zneužití práva za účelem obcházení organizace dopravy na území obce ve smyslu § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je nutno jako silniční motorové vozidlo fyzické osoby podle odst. 1 písm. c) tohoto ustanovení chápat i vozidlo ve společném jmění manželů, a to i ve vztahu k tomu z manželů, který není jako vlastník či provozovatel vozidla zapsán v technickém průkazu vozidla, resp. v registru silničních vozidel.

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, č. j. 1 As 10/2019-32, č. 3961/2020 Sb. NSS)

V této kapitole uvádíme zobecňující závěry z našich případů.

Stanoviska ombudsmana je možné najít ve veřejné databázi www.ochrance.cz/eso

1. K ÚČELOVÝM KOMUNIKACÍM

I. Obecné užívání pozemních komunikací je podle § 19 zákona č. 13/1997 Sb. bezplatné. Zavedení zákazu vjezdu a následné vybírání poplatků za udělování povolenek k vjezdu je proto nezákonné. II. Silniční správní úřad může podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně zájmů vlastníka komunikace. Města jako vlastníci účelových komunikací proto nemohou tento nástroj využívat k ochraně cizích zájmů – obyvatel těchto ulic před parkováním osob, které v ulici nežijí.

(sp. zn. 3106/2023/VOP)

I. Předběžným opatřením v řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace silniční úřad neurčuje, a ani nepředurčuje konečný výsledek řízení, ale pouze zajišťuje účel správního řízení v těch případech, kdy ochrana práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob nezbytně vyžaduje zásah ještě před vydáním meritorního rozhodnutí (§ 61 správního řádu). Potřeba dočasně upravit poměry nastane např. v situaci, kdy v řízení posuzovanou cestu dosud užívali vlastníci přilehlých trvale obývaných rodinných domů k dopravnímu spojení se svými nemovitostmi, avšak po zásahu vlastníka (např. zúžení cesty) cesta přestala umožňovat toto dopravní spojení. II. Správní orgán je povinen zajistit řádný výkon státní správy (§ 154 správního řádu). Tato povinnost však v žádném případě není vyčerpána vydáním předběžného či meritorního správního rozhodnutí. Pokud se správní orgán dozví o tom, že povinnost uložená ve správním rozhodnutí nebyla splněna, musí bezodkladně a z úřední povinnosti učinit kroky, které správní řád k vynucení uložené povinnosti nabízí.

(sp. zn. 6426/2019/VOP)

I. Znak patrnosti cesty v terénu jako jeden ze znaků veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) musí úřad zkoumat k okamžiku uzavření cesty.

II. Při zkoumání znaku souhlasu vlastníka pozemku se vznikem veřejně přístupné účelové komunikace nemůže úřad činit závěry pouze z vyjádření toho vlastníka sporné cesty, který cestu uzavřel. Vzhledem k tomu, že souhlas původního vlastníka

pozemku zavazuje i vlastníky budoucí, je třeba se v řízení zaměřit na prokázání (ne) souhlasu předchozího vlastníka.

III. Rozdíl mezi výprosou a konkludentním souhlasem s obecným užíváním pozemku jako komunikace spočívá v tom, zda vlastník trpěl užívání svého pozemku jednou osobou či úzkým uzavřeným okruhem osob, anebo zda toleroval užívání pozemku neuzavřeným okruhem osob, o němž neměl přesný přehled a ani nad ním neměl kontrolu.

IV. Při hodnocení znaku nezbytné komunikační potřeby a zkoumání otázky dopravní obslužnosti musí úřad brát v potaz pouze právně významné skutečnosti, které dopravní spojení dotčených pozemků řeší v dlouhodobém výhledu. Takovou skutečností není fakt, že z důvodu uzavření původní cesty, o jejíž existenci se vede spor, jiný vlastník umožňuje z dobré vůle užívat pozemek svůj. Taková neformální soukromoprávní dohoda má charakter výprosy a může být kdykoli odvolána.

(Ombudsman, zpráva o šetření ze dne 28. 2. 2012, sp. zn. 4368/2011/VOP)

2. K MÍSTNÍM KOMUNIKACÍM

I. Krajský úřad je při výkonu dozoru nad zákonností vydaných nařízení obcí o vyloučení některých úseků chodníků ze zimní údržby (§ 27 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích) povinen zkoumat, jaké kritérium si obec nastavila pro zkoumání „malé dopravní významnosti“, resp. v případě chodníků „dopravní bezvýznamnosti“. Jde o výkon přenesené působnosti obce, krajské úřady proto musejí kontrolovat, zda obce nevybočují ze zákonného zmocnění. Na základě individuálního podnětu by pak měl krajský úřad prověřit, zda namítaná komunikace ve vazbě na další okolní komunikace toto kritérium naplňuje. II. Koncové chodníky vedoucí k bytovým domům jistě lze z hlediska množství osob, které je využívají, hodnotit ve vztahu k jiným chodníkům jako méně významné, ale nejedná se o chodníky zřídka využívané nebo dopravně bezvýznamné (ve smyslu § 27 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích). Tyto chodníky by proto jejich vlastníci měli v zimě uklízet.

(sp. zn. 235/2022/VOP)

Zákon o pozemních komunikacích v § 27 odst. 7 ukládá obcím povinnost vydat nařízení o rozsahu, způsobu a lhůtách odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdních úseků silnic. Prováděcí vyhláška k zákonu o pozemních komunikacích ve vztahu k zajištění schůdnosti místních komunikací v příloze č. 7, bodu 6 hovoří o odhrnutí nebo odmetení sněhu, oškrabání zmrazků a posypu zdrsňovacími materiály. Zda jsou obce při vydávání svých nařízení povinny zmíněný způsob údržby chodníků striktně aplikovat, případně jak jej mohou modifikovat v praxi, posoudí krajské úřady jako orgány příslušné dohlížet na souladnost nařízení vydaných obcemi v přenesené působnosti se zákony a jinými právními předpisy.

(sp. zn. 875/2021/VOP)

I. Vlastníkem místních komunikací je obec (§ 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Vlastnictví komunikace obcí je zákonným znakem místní komunikace. Parkovací stání, které nevybudovala obec a neexistuje ani doklad o tom, že by jej

stavebník hodlal na obec po výstavbě převést, či dokonce převedl, nemůže být místní komunikací. II. Ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích) je nezbytný souhlas vlastníka s veřejným užíváním. Pokud je na parkovacím stání od jeho vzniku umístěna uzamykatelná zábrana vjezdu, nebyl souhlas vlastníka s veřejným užíváním nikdy dán a nejedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. III. Parkoviště i parkovací stání vybudované za účinnosti starého občanského zákoníku je součástí pozemku, na němž je vybudováno (§ 120 občanského zákoníku č. 40/1964), a nikoliv samostatnou stavbou. Doložením vlastnického práva k pozemku je doloženo rovněž vlastnické právo k parkovacímu stání.

(sp. zn. 3110/2019/VOP)

3. K DOPRAVNÍMU ZNAČENÍ

Opatření obecné povahy vydané podle § 77 zákona o silničním provozu musí obsahovat řádné odůvodnění (§ 173 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu). Pokud úřad v odůvodnění neuvede cíle úpravy, podklady a úvahy, kterými byl veden, včetně úvah o různých variantách řešení, je opatření nezákonné – nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

(sp. zn. 3256/2023/VOP)

I. Opatření obecné povahy není aktem vydávaným na žádost, ale výhradně z moci úřední. Cílem stanovení dopravního značení vymezujícího autobusovou zastávku není zřízení zastávky na místě určeném v žádosti, ale zřízení zastávky v určité lokalitě tak, aby zastávka zajišťovala dobrou dopravní obslužnost určitého území a současně co nejméně obtěžovala okolí. Cíl opatření obecné povahy je třeba odlišovat od volby konkrétního řešení, tedy umístění zastávky na konkrétním místě. II. Lakonické konstatování, že úřad vydává opatření obecné povahy na základě žádosti dopravního podniku a souhlasu policie, čímž má věc za řádně projednanou, nelze považovat za odůvodnění, neboť text postrádá jakoukoli informační hodnotu o úvahách povolujícího orgánu – úvahy o tom, co má být cílem opatření obecné povahy, proč tento cíl považuje úřad za důležitý a jaké možnosti řešení zvažoval. III. Řetězení přechodné úpravy provozu není vhodné, neboť tím dochází k popření smyslu přechodné úpravy coby provizorního, dočasného řešení. Prodloužení doby platnosti dočasného řešení možné je, ale je třeba důkladně vážít, zda důvody pro prodloužení platnosti dočasného řešení významně převyšují nad důvody, kvůli kterým nebylo dosud přijato řešení trvalé.

(sp. zn. 689/2020/VOP)

I. Stanovení místní a přechodné úpravy provozu opatřením obecné povahy je činností vykonávanou z moci úřední, nikoli na návrh. To nezabývá úřad povinností přistupovat pečlivě k hodnocení požadavků na stanovení dopravního značení a v případě, že se úřad rozhodne podateli nevyhovět, měl by jej o tom na základě přiměřené aplikace § 42 správního řádu uvědomit, včetně uvedení důvodů. Pokud úřad z podnětu nebo ze skutečností jemu známých z úřední činnosti zjistí, že určitou úpravu provozu je nezbytné přijmout, musí postupovat podle § 172 správního řádu

a připravit návrh opatření obecné povahy. V opačném případě se dopustí nečinnosti. II. Veškerá základní pravidla pro užívání pozemních komunikací jsou upravená na zákonné úrovni zákonem o silničním provozu (zákon č. 361/2000 Sb.) a zákonem o pozemních komunikacích (zákon č. 13/1997 Sb.). Místní a přechodná úprava provozu, tj. úprava dopravním značením, představuje výjimku z pravidel obecných, daných zákonem, a tak je třeba k této úpravě přistupovat, tedy využívat ji v souladu s § 78 odst. 2 zákona o silničním provozu jen v nezbytných případech. III. Obecní a městské úřady jsou povinny přijmout taková organizační opatření, aby minimalizovaly možnosti samosprávy ovlivňovat úřední rozhodnutí v oblastech vykonávané státní správou. Je nepřijatelné, aby táž osoba vedla správní řízení a současně v něm vyhotovovala vyjádření samosprávy jako účastníka. Takový postup vzbuzuje pochybnosti o nepodjatosti úředníka a postačuje k jeho vyloučení z projednávání věci podle § 14 správního řádu.

(sp. zn. 3276/2014/VOP)

4. K PARKOVÁNÍ

Při posuzování žádosti o vydání parkovacího oprávnění založeného na vztahu žadatele k vymezené oblasti města a k vozidlu (§ 23 zákona č. 13/1997) je silniční správní úřad povinen situaci žadatele vyhodnotit individuálně bez ohledu na vlastní interní metodiku. Smlouva o výpůjčce se svou povahou blíží dlouhodobému pronájmu vozidla z autopůjčovny. Úřad musí podle okolností případu posoudit, zda žadatel jejím předložením usiluje o získání parkovacího oprávnění pro sebe, nebo pro osobu, která na to ze zákona nemá nárok. Svůj postoj musí odůvodnit.

(sp. zn. 472/2024/VOP, z18)

Pokud se město jako vlastník komunikace odmítne zabývat tím, zda udělí nebo neudělí souhlas se zřízením vyhrazeného parkoviště, nemůže ani posoudit míru užítu na základě individuálních okolností, a tím se dopustí nepřímé diskriminace ve formě nepřijetí přiměřených opatření pro lidi se zdravotním postižením.

(Ombudsman, Zpráva o zjištění diskriminace ze dne 6. 12. 2021, sp. zn. 1287/2021/VOP)

Parkovací stání pro osobu s těžkým pohybovým omezením vyžaduje délku stání alespoň 7 m (vyhláška č. 398/2009 Sb., technická norma ČSN 73 6056). U lidí s pohybovým postižením, kteří nevyužívají vozík, tato délka stání nemusí být prakticky potřeba. V těchto případech může být žádoucí se od požadované délky odklonit, pokud budou pro konkrétního člověka s postižením dostačovat rozměry standardního parkovacího místa.

(sp. zn. 514/2021/VOP/)

Žadatelem o zřízení vyhrazeného parkování podle § 25 odst. 6 písm. c) bod 4. zákona o pozemních komunikacích je osoba, které má vyhrazené parkovací místo sloužit. Žadatelem tedy není obec jako vlastník místní komunikace. Ta v řízení vystupuje v postavení subjektu, jehož souhlas je pro vyhovění žádosti nezbytný.

(sp. zn. 313/2021/VOP)

Žádost o zřízení vyhrazeného parkování [§ 25 odst. 6 písm. c) bod 4 zákona o pozemních komunikacích] nemusí být doložena souhlasem vlastníka místní komunikace. Tento souhlas žadatel může, ale nemusí obstarávat. Správní řízení o zřízení vyhrazeného parkování je zahájeno okamžikem, kdy žádost dojde příslušnému správnímu orgánu, i pokud neobsahuje vyjádření vlastníka místní komunikace. V takovém případě si vyjádření vlastníka místní komunikace obstará v rámci vedlého správního řízení sám správní orgán.

(sp. zn. 7899/2020/VOP)

Pokud město v rámci výkonu samosprávy přenese část svých pravomocí ve vztahu k udělování souhlasu se zřízením vyhrazeného parkovacího stání na některý ze svých orgánů, právě tento orgán by měl vyhodnotit nejen splnění formálních podmínek, ale také posoudit konkrétní situaci žadatele. Pokud město na orgán přenese pouze pravomoc vyhodnotit splnění formálních podmínek pro udělení souhlasu se zřízením vyhrazeného parkovacího stání, budou transparentnost a soulad s antidiskriminačním zákonem zachovány, když tento orgán předá každou žádost k individuálnímu posouzení, dojde-li k závěru, že žadatel nesplňuje formální podmínky stanovené Radou města.

(sp. zn. 5145/2020/VOP)

I. V případě, kdy o zřízení vyhrazeného parkoviště žádá člověk se zdravotním postižením, dopadá na postupy obce (samosprávy) i silničního správního úřadu zákaz nepřímé diskriminace lidí se zdravotním postižením (§ 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona). II. Pokud žadatel či žadatelka potřebuje kvůli svému postižení vyhrazené parkoviště, má právo na jeho zřízení, ledaže by jeho vyhrazení představovalo nepřiměřené zatížení (§ 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona). III. Nepřiměřenost zatížení může spočívat v nedostatečné kapacitě parkovacích míst v lokalitě. V takovém případě je třeba vždy zkoumat „míru užitku“ vyhrazeného parkování pro konkrétního žadatele či žadatelku a posuzovat ji společně se „způsobilostí náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením“ (§ 3 odst. 3 antidiskriminačního zákona). Náhradní opatření však musí být způsobilé fakticky uspokojit potřeby žadatele.

(sp. zn. 6570/2019/VOP)

I. Zřízení vyhrazeného parkovacího stání podléhá povolení silničního správního úřadu a jeho nutnou podmínkou je souhlas vlastníka komunikace. Souhlas vlastníka je soukromoprávním projevem vůle disponovat s předmětem vlastnictví. Využívání parkování v místě bydliště je ale současně také službou ve smyslu antidiskriminačního zákona, a proto má vlastník komunikace obecně povinnost přijmout přiměřené opatření (v tomto případě vyslovit souhlas se zřízením vyhrazeného parkování), aby osoba se zdravotním postižením mohla službu využít. II. Tato povinnost nevzniká pouze v případě, pokud by představovala nepřiměřené zatížení. Při posouzení, zda opatření představuje nepřiměřené zatížení, vlastník komunikace jako poskytovatel služby musí vzít v úvahu zejména míru užitku, kterou má osoba se zdravotním postižením z realizace opatření, a způsobilost náhradních opatření uspokojit potřeby osoby se zdravotním postižením. Pokud tak neučiní, tj. neposoudí míru užitku na základě individuálních okolností, dopouští se nepřímé diskriminace. III. Pravidla pro zřizování vyhrazených parkovišť by měla

sloužit jako vodítka zvyšující transparentnost pro žadatele, aby si mohli předem učinit představu o tom, zda má jejich žádost naději na úspěch. V žádném případě by nemělo jít o prostředek umožňující formální vyřizování žádostí, tj. odmítnutí pouze na základě nesplnění některého z kritérií. I v případě žadatelů o vyhrazené parkoviště, kteří sami neřídí a nemají průkaz ZTP/P, by město mělo vyhodnocovat, zda jejich problémy s pohybem neodůvodňují zřízení vyhrazeného parkoviště.

(sp. zn. 6462/2019/VOP)

I. Pokud se má vlastník místní komunikace zprostit povinnosti přijmout přiměřené opatření, musí tak učinit na základě úvahy směřující k závěru, že by pro něj přijetí tohoto opatření (udělení souhlasu se zřízením vyhrazeného parkovacího stání) představovalo nepřiměřené zatížení. Má tak vhodnými prostředky vyhodnotit míru užitku vyhrazeného parkování a možnost přijetí náhradních opatření v individuálním případě. Takový mechanismus výslovně předpokládá a vyžaduje antidiskriminační zákon. II. Pokud vlastník místní komunikace váže svůj souhlas se zřízením vyhrazeného parkovacího stání k tomu, zda žadatel disponuje průkazem osoby se zdravotním postižením, případně bonifikuje-li skutečnost, že je žadatel vlastníkem užívaného vozidla, nemůže řádně naplnit povinnost přijímat přiměřená opatření. Obě uvedená kritéria totiž zakládají rozpor s účelem vyhrazeného parkování pro lidi s postižením.

(sp. zn. 2100/2019/VOP)

Dokáže-li si osoba se zdravotním postižením zajistit parkování svými vlastními zdroji (sama disponuje vhodnými parkovacími místy), nevzniká vlastníku místní komunikace (obci) povinnost přijmout přiměřené opatření (§ 3 odst. 2 antidiskriminačního zákona) v podobě udělení souhlasu se zřízením vyhrazeného parkování.

(sp. zn. 1370/2017/VOP)

Ustanovení § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích nemůže obec aplikovat tak, že právo na zakoupení parkovací karty přizná pouze jedné skupině osob, o nichž toto ustanovení hovoří, a dalším nikoliv. Spojka „nebo“ je v tomto ustanovení použita jako disjunkce z toho důvodu, aby vydání parkovací karty nebylo vázáno na kumulativní splnění podmínek (žádat o parkovací kartu by pak mohla jen osoba s trvalým pobytem ve vymezené oblasti, současně zde vlastníci nemovitost).

(sp. zn. 8100/2016/VOP)

A

alternativní přístupová cesta 47, 48, 50–52, 68, 112, 114, 116, 119

B

bezplatnost užití pozemní komunikace 13, 80, 81, 93, 123

C

cesta

- , definice 16
- , druhy 16
- , povaha 18
- soukromá 12, 13, 16, 17, 18, 40, 44, 54, 56
- veřejná 11, 16, 18, 19, 45, 54–56, 115, 119

D

deklaratorní řízení o existenci účelové komunikace 62–75

- , dokazování 67–72
- , nesplnění některého z definičních znaků 75
- , odvolací řízení 75–78
- , předmět řízení 62
- , účastníci řízení 66
- , výrok rozhodnutí 72–74
- , žádost 62–66

dopravní značení 14, 18, 21, 51, 99, 104, 121, 122, 125, 126

- , schvalování místní úpravy provozu 105–108

dopravní značky 14, 81, 97, 104, 107

K

krajský úřad 21, 103, 105, 110, 124

L

lesní cesty 46, 71, 117

- , zákaz vjezdu a stání 117

M

místní komunikace 28–34, 119–121, 124, 125

- , definice 28, 29
- , formální kritéria 30
- , materiální kritéria 31
- , obecné užívání 80–89, 93
- , pasport 30, 33, 99
- , vlastnictví 30, 31
- , vyřazení z kategorie 33, 34
- , zábor veřejného prostranství 93
- , zvláštní užívání 90–97

místní poplatek 81, 93

O

obecné soudy 17, 18, 19, 98, 100, 102

obecné (veřejné) užívání komunikací 43, 45, 46, 47, 59, 60, 66, 80–90, 92, 93, 100, 113–115, 117–119, 124

obecní úřad 20, 21, 31, 32, 88

- s rozšířenou působností 21, 104, 118

P

parkovací zóny 14, 109, 110, 122, 126–128

- , ceník 110

- , vymezení 110

patrná cesta 37, 38, 40, 48

pevné překážky na komunikaci 81–89

- , nařízení odstranění 82–86, 89
- , povolení umístění 81, 82, 113

pozemní komunikace

- , definice 12, 16
- , kategorie 12
- , vlastnictví komunikací 24–27

přehrazení cesty 13, 38, 39, 56

S

silniční správní úřad 11–14, 17–20, 22, 27, 29, 32, 33, 37, 38, 40, 51, 54, 55, 58, 59, 61–64, 66, 72, 73, 78, 82,

87–94, 99, 101, 104, 111, 112, 114, 116, 118, 126

souhlas vlastníka s veřejným

užíváním 36, 40–47, 54, 55, 59, 75, 115, 119, 125

státní dozor 20–22

U

účelová komunikace 35–57

–, definice 35

–, judikatura 113, 123, 124

–, omezení přístupu 78, 79, 116, 117

–, potvrzení o (ne)existenci 61, 62

– v uzavřeném prostoru nebo objektu 58–60, 115, 117, 118

–, veřejný přístup 118

údržba komunikací 98–103

–, neudržované úseky 102

–, polní cesty 15, 46, 101

–, údržba místních komunikací 99

–, údržba účelových komunikací 100

– zimní 101–103

úraz na chodníku 14, 98, 100

uživatel cesty 12, 19, 44, 56, 61, 83, 84

V

vlastník

– pozemku 13, 19, 25, 26, 32, 33, 38, 40, 42–44, 46, 54–56, 61, 68, 69, 84, 85, 113–115, 119, 123

– pozemní komunikace 25

vyhrazené parkovací místo 14, 23, 90, 91, 93–97

Z

závada ve schůdnosti a sjízdnosti 102

znaky veřejně přístupné účelové komunikace 36–58

–, nezbytná komunikační potřeba 36, 41, 46–51, 119, 124

–, nutná komunikační potřeba 29, 52–54, 56, 59, 66, 75, 114, 115, 118, 119

–, patrnost v terénu 37–39, 50, 123

–, zákonný účel 40–46

zplopatnění užívání pozemní komunikace 13, 92, 93

železniční přejezd

–, rušení 14, 23, 111, 112

