



STANOVISKA 1

VEŘEJNÉ CESTY

Místní a účelové pozemní komunikace





STANOVISKA 1

Veřejné cesty

Místní a účelové pozemní
komunikace



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

VEŘEJNÉ CESTY

Místní a účelové pozemní komunikace

Autorský kolektiv: Otakar Motejl, Michaela Černinová, Karel Černín,
Veronika Gabrišová

Sborníky 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.

© Kancelář veřejného ochránce práv

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

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 772

e-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Tisk a distribuci zajišťuje ASPI, a. s., U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3
Odpovědná redaktorka Marie Novotná, tel.: 246 040 417, 246 040 444,
e-mail: novotna@aspi.cz, www.aspi.cz

OBSAH

I.	Úvod - - - - -	7
II.	Otázky a odpovědi - - - - -	9
	1. Co jsou to pozemní komunikace? - - - - -	9
	2. Kdo rozhoduje o dopravních značkách? - - - - -	9
	3. Jak a kde se bránit proti zahrazení cesty? - - - - -	9
	4. Jak předcházet sporům o přístup? - - - - -	9
III.	Pozemní komunikace účelové a místní - - - - -	11
	1. Jak vzniká pozemní komunikace - - - - -	11
	2. Účelové komunikace - - - - -	13
	3. Místní komunikace - - - - -	14
	4. Jak zaniká pozemní komunikace - - - - -	15
	5. Silniční správní úřady - - - - -	16
IV.	Veřejný přístup a vlastnická práva - - - - -	17
	1. Ochrana zájmů vlastníka pozemní komunikace - - - - -	17
	2. Ploty, brány, závory - - - - -	18
V.	Řešení konfliktních situací - - - - -	20
	1. Ochrana pokojného stavu - - - - -	20
	2. Překážky na místní komunikaci - - - - -	22
	3. Překážky na účelové komunikaci - - - - -	23
	4. Souhlas stavebního úřadu nestačí - - - - -	24
VI.	Předcházení sporům - - - - -	25
	1. Rozhodnutí o existenci komunikace - - - - -	25
	2. Majetkoprávní vypořádání - - - - -	26
VII.	Zásadní poznatky ochránce z oblasti pozemních komunikací - - - - -	27

VIII. Vybraná soudní rozhodnutí	29
IX. Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv	36
Ke vzniku komunikace	37
K zániku komunikace	44
K deklaratornímu rozhodnutí	48
K rozlišení místní a účelové komunikace	64
Ke stavbě na komunikaci	75
K trestání za omezení přístupu	81
K ochraně pokojného stavu	86
K ochraně sousedních nemovitostí	90
X. Závěr	96
Rejstřík	97

I. Úvod

Veřejný ochránce práv se opakovaně zabývá podněty, jejichž předmětem jsou přístupy k nemovitostem. Stěžují si jak osoby, které byly po určitý čas zvyklé využívat cizí pozemek jako přístupovou cestu a nyní jim vlastník v užívání brání umístěním překážky, tak i osoby, na jejichž pozemku se sporná přístupová cesta nachází.

Příčiny vzniklých sporů najdeme především v minulosti. Pocit nespravedlnosti na obou stranách je často způsoben přetržením dispozičních práv k pozemkům v České republice v letech 1948–1989. V tomto čtyřicetiletém období vzniklo poměrně mnoho nových pozemních komunikací, od polních cest až po asfaltové silnice v zastavěném území obcí. Většinu pozemků v té době obhospodařoval stát (či jednotná zemědělská družstva), a ten vzniku nejrůznějších cest a spojnic nijak nebránil. Po roce 1989 se pozemky postupně navracely vlastníkům a mnoho cest a pozemků pod nimi se ocitlo v rukou soukromých osob. Vlastníci mají pocit křivdy, protože tvrdí, že kdyby jim stát pozemky nevzal, nikdy by vznik pozemní komunikace na svém pozemku a jeho veřejné užívání nepřipustili (je ovšem třeba podotknout, že se vyskytují i případy, kdy je vlastníkem pozemku zpochybňována cesta, jejíž existenci lze doložit již v době první republiky). Uživatelé pozemních komunikací zase namítají, že když už se určitá cesta užívá desítky let, mělo by to tak zůstat. Mnohdy ani jiná možnost přístupu k jejich nemovitostem neexistuje.

Spor o užívání pozemní komunikace vypukne nejčastěji po změně vlastníka, ať už dané ukončením restitučního řízení, dědického řízení nebo uzavřením kupní smlouvy. Nový vlastník často začne bránit veřejnému přístupu na komunikaci. Vše je navíc komplikováno tím, že v určitých případech může být vlastník samotné pozemní komunikace odlišný od vlastníka pozemku pod ní. Spouštěcím mechanismem sporu může být ale také zvýšení provozu motorových vozidel na komunikaci, když například v souvislosti s novou výstavbou začnou prašnou a špatně zpevněnou cestu využívat těžká nákladní auta.

Protože v mnoha případech je těžké, ne-li nemožné, stanovit jednoznačně, na čí straně je pravda a právo, projevují obecní úřady po obdržení stížností občanů značnou váhavost. Ta je pochopitelná, protože

ÚVOD

právní úprava pozemních komunikací je komplikovaná. Mísí se v ní prvky práva veřejného i soukromého a její výklad budí často spory i mezi odborníky.

Aby veřejný ochránce práv pomohl občanům i úřadům orientovat se v problematice pozemních komunikací, rozhodl se vydat tento sborník. Jeho text sestává z obecného právního úvodu, přehledu nejvýznamnějších soudních rozsudků a několika vybraných stanovisek veřejného ochránce práv z oblasti pozemních komunikací.

II. Otázky a odpovědi

1. CO JSOU POZEMNÍ KOMUNIKACE?

Jsou to všechny dopravní cesty určené k užívání vozidly a chodci. Vznikají prokazatelným a dlouhodobým pokojným užíváním. Kromě cest v uzavřených areálech jsou všechny pozemní komunikace veřejně přístupné a veřejnému přístupu nelze svévolně bránit. Vlastníci pozemků to ovšem často vnímají jako nespravedlivé omezení svého vlastnického práva. Více v kapitole III.

2. KDO ROZHODUJE O DOPRAVNÍCH ZNAČKÁCH?

Na pozemní komunikaci, která je v soukromých rukou, musí každou dopravní značku omezující přístup veřejnosti (např. zákaz vjezdu) schválit obecní úřad. Žádost podává vlastník cesty. Obecní úřad ji posoudí z hlediska oprávněných zájmů vlastníka a s přihlédnutím k dopravní dostupnosti v obci. K jakékoliv dopravní značce je také nutné získat souhlas obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Ten ji posoudí z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Více v kapitole IV.

3. JAK A KDE SE BRÁNIT PROTI ZAHRAZENÍ CESTY?

Pokud někdo protiprávně zahradí veřejnou cestu, je potřeba se obrátit na obecní úřad. Ten může nařídit odstranění překážky a zprůjezdění pozemní komunikace. Více v kapitole V.

4. JAK PŘEDCHÁZET SPORŮM O PŘÍSTUP?

Pokud vznikne spor o to, jestli někde je či není veřejně přístupná pozemní komunikace, může obecní úřad vydat deklaratorní správní roz-

OTÁZKY A ODPOVĚDI

hodnutí, zda se o pozemní komunikaci jedná či ne. Proti takovému rozhodnutí se kterákoliv strana sporu může odvolat a má také možnost obrátit se na soud. V některých případech může být řešením i to, když obec odkoupí soukromé pozemky pod cestou a tím situaci uklidní. Více v kapitole VI.

III. Pozemní komunikace úcelové a místní

Uvedenou problematiku upravuje především zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Podle něj se pozemní komunikace dělí do čtyř kategorií, a to na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.¹ Zatímco s rozlišením dálnic a silnic větší problémy nebývají, u místních a účelových komunikací, které jsou tématem tohoto sborníku, je tomu jinak. První otázka, kterou je však vždy třeba vyřešit, je, zda se v daném případě vůbec jedná o pozemní komunikaci.

1. JAK VZNIKÁ POZEMNÍ KOMUNIKACE

Podle zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikací každá „*dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci*“.² O vzniku komunikace není třeba vydat žádné správní rozhodnutí.⁴ V mnoha případech na ni nemusí být vydáno ani stavební povolení či kolaudační rozhodnutí. Taková komunikace nemusí mít dokonce ani zpevněný povrch. Tím spíše pozemní komunikace nemusí být ani stavbou ve smyslu občanskoprávním, tedy samostatnou věcí, kterou by bylo možné vlastnit odděleně od pozemku pod ní.⁵ Ze zákona také nevyplývá, že by musela být zapsána jako komunikace v katastru nemovitostí,⁶ i když z důvodu správnosti údajů v katastru a právní jistoty účastníků je lepší, pokud tomu tak je. S počátkem roku 2007 nabývá účinnosti novela zákona o pozemních komunikacích,⁷ podle které by již měly být všechny pozemní komunikace vedeny v Centrální evidenci pozemních komunikací, za kterou bude odpovídat Ministerstvo dopravy.⁸

znaky
pozemní
komunikace

Centrální
evidence

¹ § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

² § 2 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

³ K tomu viz rozsudky Nejvyššího soudu ČR, č. j. 22 Cdo 1868/2000 a 22 Cdo 2191/2002.

⁴ K tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR, č. j. 22 Cdo 1868/2000.

⁵ K tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR, č. j. 22 Cdo 52/2002.

⁶ K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, č.j. 5 As 20/2003-64.

⁷ Zákon č. 80/2006 Sb., kterým se mění zákon o pozemních komunikacích.

⁸ § 29a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

POZEMNÍ KOMUNIKACE ÚČELOVÉ A MÍSTNÍ

Evidence se však bude naplňovat postupně a sama skutečnost, že určitá pozemní komunikace v ní zapsána nebude, neznamená bez dalšího, že by se o pozemní komunikaci nejednalo.

dopravní účel Všechny vyjmenované skutečnosti mohou proto posloužit pouze jako důkazy potvrzující, že se o pozemní komunikaci skutečně jedná. I bez nich je ale možné prokázat její existenci. Rozhodující je totiž faktický stav „v terénu“. **Podstatné je především to, zda jde o zřetelnou cestu, která je prokazatelně určena k užívání vozidly a chodci pro účely dopravy.**⁹

Tento základní požadavek zákona velmi významně zpřesnila a doplnila judikatura soudů. Vyplývá z ní, že pokud jde o cestu v soukromých rukou, pak musí existovat výslovný (třeba i svědecky doložený ústní) souhlas minulého nebo současného vlastníka s užíváním této cesty pro dopravní potřebu. V případě, že výslovný souhlas neexistuje, ale cesta je tímto způsobem užívána tzv. „od nepaměti“ (to znamená, že dnes již není možné zjistit, kdy a jak bylo její užívání jako dopravní cesty založeno), zkoumá soud při posuzování, zda jde o pozemní komunikaci, otázku, zda tato cesta slouží k uspokojení nutné komunikační potřeby.¹⁰

Každopádně při zkoumání faktického stavu na místě platí, že se musí jednat o stav pokojný a dlouhodobý. Jestliže se majitel pozemku již od samého počátku jeho užívání pro dopravní účely aktivně bránil (např. soudní cestou), pak na pozemku pozemní komunikace právoplatně vzniknout nemohla. Typickým příkladem toho, kdy se o pozemní komunikaci nejedná, je situace, kdy sice na určitém pozemku je rozpoznatelná cesta, ale tu užíval vždy pouze majitel pozemku, který ostatním osobám v jejím užívání od počátku bránil (např. umístováním cedulí „zákaz vstupu“, vykazováním osob z pozemku nebo jiným způsobem).

věcná břemena Velmi obtížné bývá odlišit dopravně málo významnou pozemní komunikaci sloužící ke spojení jednotlivých nemovitostí od „pouhého“ věcného břemene. Věcné břemeno je institutem soukromého práva. Bývá tedy zřízeno ve prospěch konkrétní osoby nebo konkrétní sousední nemovitosti. Mělo by také být zapsáno v katastru nemovitostí. Naproti tomu pozemní komunikace je institutem práva veřejného a měla by na-

⁹ Pozemní komunikací může být i cesta určena k užívání pouze vozidly (například dálnice) nebo pouze chodci (například chodník pro pěší).

¹⁰ „Nutná potřeba komunikační“ je pojem, který se poprvé vyskytuje v judikatuře Nejvyššího správního soudu první Československé republiky a později byl převzat do rozsudků současného Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu. Blíže k tomu viz kapitola VIII. o vybraných soudních rozsudcích.

plňovat veřejný zájem na dopravní obslužnosti. Většina pozemních komunikací se proto vyznačuje tím, že jsou veřejně přístupné, to znamená, že je užívá, případně může užívat, kdokoliv.¹¹

2. ÚČELOVÉ KOMUNIKACE

Jestliže pozemní komunikace naplňuje znaky uvedené v zákoně a nebyla zařazena mezi místní komunikace, silnice nebo dálnice, bude se jednat o komunikaci účelovou.¹² Účelové komunikace jsou tedy z tohoto pohledu jakousi základní, sběrnou kategorií pozemních komunikací. Většina těchto komunikací je přímo ze zákona přístupná veřejnosti. Výjimkou jsou pouze komunikace v uzavřených areálech.

O zařazení pozemku či jeho části do kategorie účelové komunikace není třeba vydat správní rozhodnutí.¹³ **Účelovou komunikací se příslušná část pozemku stává přímo ze zákona, pokud je využívána jako dopravní cesta pro vozidla a chodce a 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“.**¹⁴ Účelovými komunikacemi jsou tak typicky dopravně méně významné komunikace v obcích, lesní a polní cesty, komunikace v chatových osadách a podobně. Účelová komunikace, nemusí být nijak zpevněná. Postačí, je-li znatelná v terénu. Může být ve vlastnictví kohokoliv, tedy i soukromé osoby. Taková osoba je povinna strpět užívání cesty veřejností, i když je tím její vlastnické právo k pozemku pod komunikací nepochybně omezeno. Vlastník účelové komunikace totiž nesmí bez povolení silničního správního úřadu bránit užívání cesty pro účely dopravy.¹⁵

znaky účelové komunikace

Z hlediska ochrany zájmů jak uživatelů, tak vlastníka pozemku je důležité rozlišovat mezi účelovými a místními komunikacemi. Toto rozlišení je významné především pro řešení problémů s odstraňováním pevných překážek, stanovení místní úpravy provozu na komunikaci i dalších úkonů.

¹¹ I v takových případech je ale ještě nutné zkoumat, zda se nejedná o tzv. účelovou komunikaci v uzavřeném areálu. Ta nemusí být užívána veřejně a přesto může jít o pozemní komunikaci, pokud naplňuje znaky uvedené v zákoně (tedy jde o dopravní cestu určenou k užití vozidly a chodci).

¹² K tomu viz rozsudky Nejvyššího soudu ČR, č. j. 22 Cdo 1868/2000, 22 Cdo 1911/2000 a 22 Cdo 2191/2002.

¹³ K tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR, č. j. 22 Cdo 1868/2000.

¹⁴ § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ K tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR, č. j. 22 Cdo 1868/2000.

POZEMNÍ KOMUNIKACE ÚČELOVÉ A MÍSTNÍ

3. MÍSTNÍ KOMUNIKACE

sítě místních komunikací Tento druh pozemních komunikací, jak vyplývá z jeho názvu, slouží k místní dopravě na území obce. **Místní komunikace, z nichž mnohé svému účelu slouží už od nepaměti, musí být zařazeny do takzvané sítě místních komunikací.** Základem této sítě jsou pozemní komunikace, které ke dni účinnosti současného zákona o pozemních komunikacích (tj. k 1. 4. 1997) prokazatelně splňovaly podmínky stanovené prováděcím předpisem k dřívějšímu silničnímu zákonu.¹⁶ Ty jsou automaticky i dnes považovány za místní komunikace. Základní podmínkou je, že muselo jít k 1. 4. 1997 o pozemní komunikaci obecně přístupnou a užívanou a zároveň nezařazenou do silniční sítě (taková by nebyla komunikací místní, ale silnicí).

K tomu musela místní komunikace splňovat některou z následujících podmínek:

- a) byla na území zastavěném nebo určeném k souvislému zastavění,
- b) vzájemně spojovala dvě obce, popřípadě části obce a byla pro toto spojení dopravně významná,
- c) spojovala obec se železniční stanicí, železniční zastávkou, letištěm nebo přístavem, pokud jako účelová komunikace nesloužila převážně provozu nebo správě těchto zařízení,
- d) spojovala obec se hřbitovem.

Pozemní komunikace, které uvedená kritéria nesplňovaly, ale tehdejší místní národní výbor (či později obecní úřad) přesto považoval za potřebné, aby byly součástí sítě místních komunikací, musely být do sítě místních komunikací zařazeny rozhodnutím. Od účinnosti současného zákona o pozemních komunikacích je pak již možné existující komunikace zařazovat do sítě místních komunikací jedině a pouze správním rozhodnutím, které není možné vydat bez souhlasu vlastníka komunikace.

pasport Protože správní rozhodnutí byla vydána jen v malém množství případů, jsou dnes často silniční správní úřady všech stupňů odkázány při posuzování kategorií pozemních komunikací na nedostatečnou dokumentaci. Jedním ze základních dokumentů, které mohou posloužit jako důkaz, že se určitá pozemní komunikace stala v minulosti součástí sítě místních komunikací, je tzv. „pasport místních komunikací“ (soupis obsahující také výkresovou část).

Po roce 1961 měly být všechny místní komunikace podle tehdy plat-

¹⁶ Vyhláška federálního ministerstva dopravy č. 35/1984 Sb., kterou se provádí zákon č. 135/1961 Sb.

VEŘEJNÉ CESTY

ného silničního zákona postupně evidovány v pasportech místních komunikací vedených samostatně každou obcí. Mnohým obcím se ovšem pasporty místních komunikací nedochovaly nebo o ně přišly např. při povodních. Tyto obce mohou jen velice obtížně prokázat, že určitá komunikace na jejich území byla zařazena do sítě místních komunikací, ať už na základě rozhodnutí anebo ze zákona.

V případě pasportů se jedná pochopitelně o pouhou evidenci, která má stejnou přesvědčivost jako kterýkoliv jiný důkaz ve správním řízení. Neplatí u ní automaticky předpoklad správnosti. Jestliže však byla v minulosti některá pozemní komunikace zařazena do pasportu místních komunikací obce, lze přepokládat, že se tak stalo buď na základě jejích charakteristik odpovídajících prováděcí vyhlášce k silničnímu zákonu¹⁷ nebo na základě v minulosti vydaného rozhodnutí. Dalším podobným důkazem může být například plán oprav pozemních komunikací obce, kde je uvedena komunikace označována jako místní, obecní plán zimní údržby místních komunikací a podobně.

Místní komunikace by měly být podle zákona ve vlastnictví obcí. Obce by tedy měly usilovat o to, aby tomu tak opravdu bylo. Pokud je nějaká pozemní komunikace vedena v evidenci místních komunikací a ve vlastnictví obce se nenachází, měla by obec jednat s jejím vlastníkem o možnosti odkoupení. V případě neúspěchu jednání by měla obec zvážit možnost vyřazení předmětné cesty ze sítě místních komunikací a nahrazení komunikací jinou, a nebo možnost zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

vlastnictví
místní
komunikace

4. JAK ZANIKÁ POZEMNÍ KOMUNIKACE

U místních komunikací (stejně jako u silnic a dálnic) platí, že vyřadit je z příslušné sítě je možné jenom správním rozhodnutím silničního správního úřadu. V případě místních komunikací je příslušným silničním správním úřadem obecní úřad, v jehož územním obvodu místní komunikace leží. Vyřazením místní komunikace ze sítě místních komunikací ovšem ještě nedochází k jejímu zániku. Pokud nevyjde z veřejného užívání, je i nadále pozemní komunikací, byť „pouze“ účelovou.

vyřazení
ze sítě

Samotný zánik pozemní komunikace zákon nijak neupravuje. Dá se pouze dovozovat, že stejně jako ke vzniku, ani k zániku pozemní komunikace není třeba žádného rozhodnutí ze strany úřadu. **Komuni-**

zánik
komunikace

¹⁷ Zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).

POZEMNÍ KOMUNIKACE ÚČELOVÉ A MÍSTNÍ

kace zanikne tím, že fakticky vyjde z užívání, tedy ztratí svou dosavadní dopravní funkci. Opět platí, že musí jít o stav pokojný a dlouhodobý. Jestliže se dosavadní uživatelé pozemní komunikace z řad veřejnosti od počátku jejímu hrozícímu zániku aktivně brání (například podnětem podaným silničnímu správnímu úřadu), k zániku pozemní komunikace dojít nemůže.

5. SILNIČNÍ SPRÁVNÍ ÚŘADY

role obecního úřadu Orgány státu, které zodpovídají za výkon státní správy v oblasti pozemních komunikací, se nazývají silniční správní úřady.¹⁸ **Každý obecní úřad (tzn. i úřady nejmenších, tzv. „jedničkových“ obcí) je ze zákona silničním správním úřadem pro místní a účelové komunikace na svém území.**

Pokud vznikne spor o přístup mezi uživatelem veřejné cesty a majitelem pozemku, který je jako cesta využíván, je třeba se obrátit právě na obecní úřad. Obecní úřad je povinen řídit se zákonem o pozemních komunikacích a posoudit, zda sporný pozemek má charakter veřejně přístupné pozemní komunikace. Pokud dospěje k závěru, že ano, musí hájit veřejný zájem na užívání tohoto pozemku pro dopravní účely, to znamená chránit veřejný přístup na komunikaci. Obecní úřad ve své roli silničního správního úřadu by měl také mít nejlepší přehled o tom, které pozemní komunikace na jeho území jsou komunikacemi místními a které komunikacemi účelovými. Tomu by měl přizpůsobit svůj postup. Bohužel podle zkušeností veřejného ochránce práv mnohé obecní úřady vůbec nevědí, že jsou silničními správními úřady, a když se dozví o porušení právních předpisů, zůstávají nečinné.

¹⁸ K tomu viz rozsudky Nejvyššího soudu ČR, č. j. 30 Cdo 259/2002 a 22 Cdo 178/1999 a rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 20/2003-64.

IV. Veřejný přístup a vlastnická práva

Všechny pozemní komunikace (s výjimkou účelových komunikací umístěných v uzavřených areálech) jsou ze zákona veřejně přístupné. To znamená, že každý má právo tyto komunikace užívat „obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny“, tj. k účelům dopravním, a to bezplatně (výjimkou jsou dálnice a rychlostní silnice, kde je možno požadovat ze strany státu poplatek). Uživatel se pochopitelně musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně-technickému stavu pozemní komunikace a nesmí ji poškozovat ani znečišťovat. V rámci obecné povinnosti předcházet škodám by neměl ohrožovat ani sousední pozemky a stavby na nich.

užívání
komunikace

1. OCHRANA ZÁJMŮ VLASTNÍKA POZEMNÍ KOMUNIKACE

Vlastnické právo majitele pozemku je omezeno tím, že musí strpět obecné užívání pozemní komunikace a umožnit tak veřejný přístup na ni. Zákon o pozemních komunikacích však pamatuje na situaci, kdy v důsledku užívání komunikace dochází k poškozování majetku jejího vlastníka.

omezení
vlastníka

Podle ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích může příslušný silniční správní úřad na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií ČR upravit nebo omezit veřejný přístup na komunikaci, ovšem pouze za podmínky, že je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka komunikace. **Prakticky to znamená, že na komunikaci může být na základě rozhodnutí silničního správního úřadu (tedy obecního úřadu) umístěna například dopravní značka omezující vjezd některých druhů vozidel (např. nákladních vozidel nad určitou váhu).** V případě, že obecní úřad obdrží žádost o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dopravní značkou, měl by se nejdříve obrátit na obecní úřad obce s rozšířenou působností (tzv. „trojčkovou obec“). Ten žádost – navrhovanou místní úpravou provozu na komunikaci – nejprve posoudí z hle-

omezení
veřejného
přístupu

VEŘEJNÝ PŘÍSTUP A VLASTNICKÁ PRÁVA

diska vlivu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích.¹⁹ Nemá-li výhrady, vydá souhlas s návrhem. Pak teprve může obecní úřad vydat rozhodnutí o omezení přístupu na komunikaci dopravní značkou. Samozřejmě pouze tehdy, pokud je to skutečně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka komunikace (např. dochází opakovaně k poškozování jeho nemovitosti v sousedství cesty apod.).²⁰

V případě opakovaného porušování schválené dopravní značky omezující či zakazující vjezd určitých druhů vozidel je třeba kontaktovat Policii ČR. Jestliže ani zásahy policie nevedou k dodržování dopravního značení, může silniční správní úřad ve spolupráci se stavebním úřadem povolit majiteli pozemní komunikace umístění závory či jiné fyzické překážky zabraňující vjezdu vyloučených vozidel, ale nebránící užívání komunikace chodci, cyklisty či ostatními vozidly.

2. PLOTY, BRÁNY, ZÁVORY

překážka Vzhledem k tomu, že účelová komunikace vzniká ze zákona, není si někdy vlastník pozemku ani vědom, že veřejnou cestu na pozemku má. K jejímu vzniku mohl dát v minulosti souhlas jeho předchůdce, aniž by o tom svého právního nástupce informoval. Nezřídka se pak stává, že nový vlastník umístí na používanou cestu překážku v podobě plotu či brány, aniž by si uvědomoval, že jedná protiprávně. Často se ale objevují i situace, že naopak takovým způsobem vlastník komunikace svémocně řeší spor se sousedy nebo jinými uživateli cesty.

Jak mají správní orgány postupovat při umístění překážky na komunikaci je uvedeno dále v kapitole o řešení konfliktních situací. Na tomto místě jsou vysvětleny případy, kdy se stavebník se svými plány na oplocení pozemku či umístění jiné stavby než plotu obrátí nejprve na stavební úřad.

stavby hraničící s komunikací S účinností nového stavebního zákona²¹ od 1. 1. 2007 zákon výslovně pamatuje na stavby hraničící s veřejně přístupnými pozemními komunikacemi a veřejným prostranstvím. Přestože stavební úřady měly vždy povinnost vydávat souhlasy a stavební povolení se znalostí míst-

¹⁹ § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů.

²⁰ K tomu je třeba dodat, že na místní komunikaci umísťuje dopravní značky obecní úřad obce s rozšířenou působností. Zákon to sice výslovně neříká, ale návrh na umístění dopravní značky může v případě místní komunikace nepochybně vzejít od obce jakožto jejího vlastníka.

²¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

VEŘEJNÉ CESTY

ních poměrů, nezdá se stávalo, že si existenci veřejně přístupné komunikace na místě plánované stavby neověřily. Nová právní úprava by však měla tím, že pozemní komunikace výslovně zmiňuje, přispívat ke kvalitnější práci stavebních úřadů.

Stavební úřad by se měl vždy v případě pochybností obrátit na příslušný silniční správní úřad se žádostí o posouzení, zda se na konkrétním pozemku nachází veřejně přístupná pozemní komunikace nebo nikoliv. Tomu by měl přizpůsobit svůj následný postup podle nového stavebního zákona.

V. Řešení konfliktních situací

Základní konflikt v oblasti místních a účelových komunikací je spor mezi vlastníkem komunikace a jejími uživateli z řad veřejnosti. V případě místních komunikací může docházet i k neshodám mezi vlastníkem místní komunikace (obvykle obcí) a vlastníkem pozemku pod ní, který je existencí komunikace dotčen. Nejčastější situací, kterou musí veřejný ochránce práv při svých šetřeních řešit, je překážka, která brání obecnému užívání komunikace veřejností. Překážka bývá umístěna na komunikaci buď zcela bez jakéhokoliv povolení anebo se souhlasem stavebního úřadu. Ten ovšem sám o sobě nestačí, jak je vysvětleno níže. Nejprve však probereme situace, kdy ten, kdo překážku na veřejnou cestu umístil, k tomuto kroku žádné povolení nemá.

1. OCHRANA POKOJNÉHO STAVU

ochrana ustálených poměrů První možností, jak alespoň dočasně popsanou situaci řešit, je ochrana pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku.²² Je to právní norma soukromého práva a jejím cílem je poskytnout ochranu soukromoprávním vztahům, i když ochranu podle tohoto ustanovení poskytují i správní úřady. Důležité je, že se jedná o ochranu nikoliv právního ale faktického stavu. Cílem je prozatímně upravit vztahy mezi spornými stranami. **Úřadu nepřísluší u ochrany pokojného stavu hodnotit právní stav (tedy např. zkoumat, komu svědčí právo někudy chodit nebo jezdit), ale pouze posoudit, zda došlo k zásahu do pokojného stavu (tedy zda někdo delší dobu někudy chodil či jezdil a nyní mu v tom někdo začal bránit).** Ten, proti komu rozhodnutí o ochraně pokojného stavu směřuje, má možnost se pro získání konečného rozhodnutí obrátit na soud. Ochrana pokojného stavu tedy zabraňuje svémocnému řešení sporů.

²² Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

VEŘEJNÉ CESTY

Vzhledem k tomu, že právo užívat pozemní komunikace není institutem práva občanského, nýbrž veřejného, nabízí se otázka, zda vůbec je dána možnost využití § 5 občanského zákoníku v souvislosti s pozemními komunikacemi. Podle názoru ochránce je to možné v případě, kdy dojde k umístění překážky v místě, kde podle tvrzení jedné strany se nachází pozemní komunikace, podle tvrzení druhé strany nikoliv, a správní orgán poprvé stojí před posouzením existence komunikace. **Dokud nebude zjištěno, zda se jedná či nejedná o pozemní komunikaci, je podle názoru ochránce třeba na vztah vlastníka pozemku a jeho uživatele či uživatelů nahlížet jako na soukromoprávní vztah. Poskytnutí prozatímní ochrany s pomocí § 5 občanského zákoníku je tak zcela namístě.**

Návrh na poskytnutí ochrany podle § 5 občanského zákoníku se podává pověřenému obecnímu úřadu (tedy úřadu tzv. „dvojkové“ obce), a ten o něm musí rozhodnout ve správním řízení. Aby mohl úřad ochranu poskytnout, musí prokázat následující skutečnosti.

předpoklady
ochrany

1. Zjistit, že zde existoval pokojný stav, tedy užívání pozemku, kterému nikdo nebránil. Za pokojný je přitom třeba považovat takový stav, který nerušeně trval po tak dlouhou dobu, že jej lze vzhledem k okolnostem považovat za ustálený. Současně pojem „pokojnost“ není možno vykládat pouze striktně jazykově tak, že se musí jednat o stav naprosto bezrozporný, kdy s ním plně souhlasí všechny dotčené strany. Rozhodující je pokojnost projevující se navenek, tedy výše uvedená stálost v čase.
2. Zjistit, že došlo k zásahu do tohoto pokojného stavu. V souvislosti s tím je třeba dodat, že se musí jednat o zásah svémocný, tedy nikoliv např. o zásah provedený na základě rozhodnutí kompetentního orgánu či přímo na základě zákona (např. úředně nařízená uzavírka nebo omezení veřejného přístupu vlastníkem v souladu s rozhodnutím vydaným silničním správním úřadem).
3. Prokázat, že stav, který byl nastolen zásahem do původního pokojného stavu, se doposud nestal novým stavem pokojným. V tomto případě se jedná o požadavek na dotčené osoby, aby se ochrany proti zásahu do pokojného užívání cesty domáhaly včasné. Jelikož správní orgány v řízení o poskytnutí ochrany podle ustanovení § 5 občanského zákoníku nechrání právo, ale chrání naopak stav faktický (poslední pokojný stav), je jejich povinností zabývat se ve správním řízení otázkou, zda s ohledem na okolnosti případu již nevznikl nový pokojný stav.

ŘEŠENÍ KONFLIKTNÍCH SITUACÍ

prozatímní řešení Rozhodnutím může správní orgán s ohledem na konkrétní okolnosti případu nařídit buď zdržení se dalších zásahů do pokojného stavu anebo uvedení pozemku do původního stavu. Protože v řízení podle § 5 občanského zákoníku se nerozhoduje o právech, ale je pouze chráněn poslední pokojný stav v území, není poskytnutí ochrany konečným řešením. Vydání rozhodnutí v řízení podle § 5 občanského zákoníku představuje pouze prozatímní úpravu vztahů a na konečné vyřešení sporů nemá vliv. Jedná se o jakési předběžné opatření, než bude věc vyřešena s konečnou platností.

Jak je uvedeno výše, vzhledem k tomu, že se jedná o poskytování ochrany soukromoprávním vztahům, resp. konkrétnímu pokojnému stavu, nelze tohoto institutu užít v případech, kdy o existenci pozemní komunikace již není pochyb. Obecné užívání pozemní komunikace je třeba chránit v režimu zákona o pozemních komunikacích. V dalším textu se budu věnovat případům, kdy překážka byla umístěna bezpochyby na místní nebo na účelové komunikaci.

2. PŘEKÁŽKY NA MÍSTNÍ KOMUNIKACI

pevná překážka **Pokud jde o komunikaci místní, měl by obecní úřad tomu, kdo na komunikaci umístil bez povolení pevnou překážku, správním rozhodnutím nařídit, aby tuto překážku na své náklady odstranil a obnovil opět veřejný přístup v původním rozsahu.** K tomu by měl stanovit vlastníkově překážky lhůtu. Pokud není povinnost v této lhůtě splněna, může obec, která je vlastníkem místní komunikace, odstranit překážku sama na náklady jejího vlastníka. Řízení o uložení povinnosti odstranit překážku je správním řízením a je upraveno v § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

vozidlo Nejedná-li se o pevnou překážku, ale pouze o vozidlo umístěné tak, že brání průjezdu po komunikaci, tvoří toto vozidlo tzv. překážku provozu na pozemních komunikacích. Její odstranění může nařídit i policista nebo strážník obecní policie, a to podle § 45 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů. Toto pravidlo platí na všech kategoriích komunikací včetně veřejně přístupných komunikací účelových.

3. PŘEKÁŽKY NA ÚČELOVÉ KOMUNIKACI

Jestliže se jedná o komunikaci účelovou, je postup při odstraňování překážky složitější. **Zjistí-li úřad, že byla na účelovou komunikaci bez povolení úřadu umístěna překážka, a tím byla komunikace částečně nebo dokonce zcela uzavřena, provede pověřený zaměstnanec úřadu na účelové komunikaci státní dozor.**²³ Na provedení dozoru se vztahuje zákon o státní kontrole.²⁴ Proto by měla osoba pověřená výkonem dozoru vyhotovit o svých zjištěních protokol, seznámit s ním vlastníka překážky a umožnit mu podat proti kontrolním zjištěním do pěti dnů námitky. Pokud bude na provedení dozoru navazovat správní řízení (bylo zjištěno porušení povinností stanovených zákonem o pozemních komunikacích), může osoba, která dozor provedla, rozhodnout, že se námitky vyřídí v rámci tohoto správního řízení.²⁵ Poté uloží osoba pověřená výkonem dozoru písemným příkazem tomu, kdo překážku brání v užívání komunikace umístil, aby ji ve stanovené lhůtě odstranil²⁶. V příkazu se vypořádá i s případnými námitkami proti kontrolnímu protokolu. Jestliže vlastník překážky podá proti příkazu odpor, provede silniční správní úřad ve věci řízení zakončené správním rozhodnutím.

S počátkem roku 2007 nabývá účinnosti novela zákona o pozemních komunikacích, podle které může být za nesplnění příkazu státního dozoru uložena pořádková pokuta do výše až 100 000 Kč. Tato sankce může být uložena i opakovaně, nesmí však přesáhnout úhrnnou částku 300 000 Kč. Pokuta však hrozí také za samotné uzavření veřejně přístupné pozemní komunikace bez povolení úřadu, a to ve výši až 500 000 Kč.

V této souvislosti je třeba zmínit, že podle některých právních názorů je možné vydat i v případě překážky na veřejně přístupné účelové komunikaci rozhodnutí o odstranění pevné překážky podle § 27 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.²⁷ V této věci dosud neexistuje ustálená judikatura.

²³ § 41 zákona o pozemních komunikacích. K provedení dozoru musí mít osoba pověřená jeho výkonem vydaný průkaz (odst. 4 citovaného ustanovení). Tento průkaz vydá na žádost obecního úřadu zaměstnanci pověřenému dozorem ministerstvo dopravy. Bylo by vhodné, aby si každý obecní úřad o vydání takového průkazu požádal včas a nikoliv až při vzniku problémů na pozemní komunikaci v jeho správním obvodu.

²⁴ Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ § 18 odst. 4 zákona o státní kontrole.

²⁶ Zde je možno postupovat podle § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. Splnění povinnosti plynoucí z pravomocného příkazu je možné vymáhat i proti vůli povinného v exekucním řízení.

²⁷ K tomu viz předchozí kapitola „Překážky na místní komunikaci“.

ŘEŠENÍ KONFLIKTNÍCH SITUACÍ

4. SOUHLAS STAVEBNÍHO ÚŘADU NESTAČÍ

stavba na komunikaci Jak je uvedeno výše, stavební úřad by měl svůj souhlas nebo povolení stavby provádět na základě dostatečně zjištěného stavu věci včetně toho, zda stavba neovlivní užívání pozemní komunikace. Ne vždy se však stavební úřad s touto otázkou na silniční správní úřad obrátí. Pak se stává, že udělí souhlas nebo vydá stavební povolení ke stavbě, která se nachází na pozemní komunikaci. Tak vytvoří stavební úřad složitou situaci. Vlastník stavby, která brání obecnému užívání komunikace, se domnívá, že své povinnosti vůči státu splnil a že má vše řádně povoleno. **K jakémukoliv omezení přístupu na veřejně přístupnou pozemní komunikaci (tedy i ke stavbě plotu, zídky, brány či závory na komunikaci) je ale vždy třeba nejprve získat rozhodnutí nebo alespoň kladné stanovisko silničního správního úřadu.** Bez něj je souhlas stavebního úřadu či stavební povolení nezákonné.

možnosti řešení Pokud stavební úřad schválí stavbu na pozemní komunikaci bez vědomí silničního správního úřadu, měl by ten, kdo s takovým postupem nesouhlasí, především podat stavebnímu úřadu návrh na zrušení jeho souhlasu nebo stavebního povolení. Při posuzování souhlasu stavebního úřadu se postupuje podle části čtvrté správního řádu,²⁸ v případě rozhodnutí o stavebním povolení se použijí ustanovení správního řádu o přezkumném řízení.²⁹ Souhlas s ohlášenou stavbou lze zrušit, dokud trvají jeho účinky. Pravomocné rozhodnutí je možné v rámci přezkumu zrušit do patnácti měsíců ode dne nabytí právní moci.

²⁸ Zejména § 156 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.

²⁹ § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.

VI. Předcházení sporům

Nejčastější příčinou sporů v oblasti pozemních komunikací bývá otázka, zda se na určitém pozemku nachází či nenachází veřejně přístupná pozemní komunikace. Týká se to typicky komunikací účelových. Dosavadní uživatelé komunikace z řad veřejnosti většinou uvádějí, že existující komunikaci až dosud využívali v souladu se zákonem a trvají na jejím zachování, naopak vlastník pozemku existenci pozemní komunikace na svém pozemku popírá a brání nejrůznějšími způsoby jejímu užívání. Dříve nebylo možné, aby obecní úřad v roli silniční správního úřadu rostoucí konflikt potlačil už v zárodku tím, že by o sporné otázce rozhodl. Zákon o pozemních komunikacích totiž nezná rozhodnutí, kterým by se osvědčovala existence pozemní komunikace.

1. ROZHODNUTÍ O EXISTENCI KOMUNIKACE

Situace se změnila k lepšímu s účinností nového správního řádu, konkrétně jde podle názoru ochránce o ustanovení § 142 cit. zákona.³⁰ **Dnes je již možné, aby silniční správní úřad na návrh některé ze zúčastněných stran vydal deklaratorní rozhodnutí o tom, že v určitém místě existuje veřejně přístupná pozemní komunikace zařazená do určité kategorie (účelová, místní atd.).** V budoucnu tak již obecní úřady nemusí vyčkávat, až konflikt mezi uživateli pozemní komunikace a jejím vlastníkem či vlastníkem pozemku pod ní přeroste ve svémocné umístění překážek na komunikaci nebo v její uzavření. Obecní úřad může takovéto nežádoucí situaci předejít, když v okamžiku vzniku prvních problémů na základě návrhu některé zúčastněné osoby autoritativně rozhodne, zda se v daném případě jedná o pozemní komunikaci či nikoliv.

Je třeba uvést, že např. pro zjišťování existence místní komunikace

deklaratorní
rozhodnutí

³⁰ „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.“

PŘEDCHÁZENÍ SPORŮM

by pomohlo, kdyby si obec pořídila zmiňovaný pasport místních komunikací na svém území a umožnila do něj nahlížet občanům. Mnohé obce pasport nemají a chybí jim přehled o tom, kolik pozemních komunikací na svém území mají a které z nich jsou místními komunikacemi.

2. MAJETKOPRÁVNÍ VYPOŘÁDÁNÍ

odkoupení **Obec jako samosprávný subjekt by měla vždy zvážit, zda by se narůstající problémy nedaly řešit odkoupením komunikací či pozemků pod nimi.** Obec může například od vlastníka účelové komunikace tuto komunikaci odkoupit a pak ji zařadit do sítě komunikací místních. Tak zvýší standard její ochrany a předejde sporům o její užívání. Takové řešení je výhodné i pro vlastníka pozemku s účelovou komunikací. Získá totiž náhradu za pozemek, u kterého by stejně musel strpět veřejné užívání.

Je třeba si v této souvislosti uvědomit, že občané se někdy mylně domnívají, že vlastník účelové komunikace je povinen udržovat komunikaci sjízdnou a že odpovídá za škody vzniklé v důsledku závady ve sjízdnosti. Zákon o pozemních komunikacích však ukládá tuto povinnost i odpovědnost za škody pouze majiteli dálnic, silnic a místních komunikací. **Účelovou komunikaci není vlastník povinen udržovat sjízdnou.** Obce by se proto měly snažit odkoupit i ty komunikace, které jsou sice účelové, ale u kterých provádějí zimní či jinou údržbu, protože jsou zřejmě pro potřeby obce dopravně významné.

věcné břemeno V případě vlastníků těch soukromých pozemků, které leží pod komunikací, která již místní komunikací je, lze zřídit za finanční náhradu věcné břemeno podle § 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Takovým způsobem lze dosáhnout smírného vypořádání vlastnických vztahů. Jejich nevypořádání a také subjektivní pocit nespravedlnosti bývá často hlavní příčinou, proč dotyčný vlastník pozemku klade překážky provozu na místní komunikaci.

VII. Zásadní poznatky ochránce z oblasti pozemních komunikací

Šetření ochránce se zaměřují na prověření správnosti postupu silničních správních úřadů, které jsou ze zákona povinny chránit veřejný přístup na pozemní komunikace. V mnoha případech ochránce ve své zprávě o šetření konstatuje nečinnost silničního správního úřadu. Základní poznatky ochránce je možno shrnout takto:

- **Obecní úřady malých obcí často vůbec nevědí, že jsou silničním správním úřadem a neuplatňují zákon o pozemních komunikacích.** zjištění ochránce
- **Silniční správní úřady nemají zmapováno, kolik a kde je v jejich obvodu místních a účelových komunikací.**
- **Stavební úřady povolují stavby plotů, bran, zídek či závor bez zjištění, zda pozemek není pozemní komunikací.**
- **Občané nejsou seznámeni s právní úpravou. Vlastníci pozemků tak v dobré víře, že závisí pouze na jejich vůli, oplocují své pozemky nebo na ně umísťují závory, sloupky, porosty a jiné překážky. Uživatelé cesty zase nevědí, který úřad kontaktovat, aby se domohli nápravy.**

Zajištění přístupu k nemovitosti je základní podmínkou pro její využívání. Současný neuspokojivý stav ochrany veřejného přístupu na pozemní komunikace, které jsou mnohdy jediným přístupem k nemovitosti občana, považuje veřejný ochránce práv za alarmující. Na druhou stranu strpění existence komunikace na pozemku je významným omezením vlastnického práva jeho majitele. Silniční správní úřady by proto měly zasahovat ve vzniklých sporech bezodkladně, aby lidé mohli včas důsledně hájit své zájmy opravnými prostředky nebo i žalobami k soudu. Z dosavadních zkušeností však vyplývá, že malé obce často nejsou personálně ani odborně schopny tuto agendu zvládnout. Veřejný ochránce práv proto bude usilovat o to, aby bylo obcím poskytováno ze strany nadřízených úřadů účinnější metodické vedení, anebo aby byla provedena legislativní změna v určení silničních správních úřadů. situace na obcích

ZÁSADNÍ POZNATKY OCHRÁNCE Z OBLASTI POZEMNÍCH KOMUNIKACÍ

doporučení Dosavadní stav konzervuje právní nejistotu jak uživatelů pozemku
ochránce coby cesty, tak i jeho vlastníka. **Veřejný ochránce práv považuje za nutné provést cílené šetření ze strany obcí-silničních správních úřadů v jejich obvodu, na jehož základě by pro účely připravované Centrální evidence pozemních komunikací jasně deklarovaly, které pozemky nebo jejich části jsou veřejně přístupnými pozemními komunikacemi a do jaké kategorie spadají.**

VIII. Vybraná soudní rozhodnutí

Na tomto místě je vhodné uvést několik rozsudků Nejvyššího soudu ČR a Nejvyššího správního soudu ČR, které se problematiky pozemních komunikací více či méně dotýkají. Přestože regulace užívání pozemních komunikací spadá svou povahou do práva veřejného, jak je uvedeno již na jiném místě této publikace, jedná se o oblast, kde se právo veřejné a právo soukromé výrazně dotýkají. Občané se proto i v záležitostech pozemních komunikací na soudy obracejí s nejrůznějšími druhy žalob, nejtypičtěji s těmito:

- Žalobou negatorní – domáhající se vydání zákazu zasahovat do majetku, tedy zákazu užívat komunikaci.
- Žalobou o vydržení práva – domáhající se deklarování, že uživateli pozemku vzniklo vydržením právo chůze a jízdy přes něj.
- Žalobou na odstranění neoprávněné stavby – domáhající se odstranění tělesa komunikace ze soukromého pozemku.
- Žalobami proti nejrůznějším typům správních rozhodnutí, která zasahují do oprávněných zájmů žalobců.

V následujícím přehledu judikatury soudů, která je významným zdrojem poznání aplikační praxe zákona o pozemních komunikacích, je pro přehlednost vždy uveden název soudu, který rozsudek vydal, číslo jednací rozhodnutí a den jeho vydání, a také ty závěry soudů, které jsou pro problematiku pozemních komunikací významné. Při studiu těchto dokumentů je vhodné užívat jejich kompletního znění, které je možné nalézt na stránkách Nejvyššího soudu (www.n soud.cz) a Nejvyššího správního soudu (www.n ssoud.cz).

Jak je patrné z některých rozhodnutí Nejvyššího soudu, vychází při svém rozhodování také z prvorepublikové judikatury tehdejšího Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí prvorepublikového NSS však v tomto sborníku záměrně uvedeno není, přestože mohou být některé závěry poučné i pro dnešní posuzování problematiky pozemních komunikací. Důvodem je skutečnost, že dnešní právní úprava a terminologie je natolik jiná, že by tato rozhodnutí mohla být pro neprávnický naopak matoucí.

Doporučuje se proto spíše studovat aktuální soudní judikaturu.

VYBRANÁ SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 2 Cdon 444/1997 ze dne 26. 8. 1999

Ve smyslu ust. § 3 odst. 1 a 6 silničního zákona³¹ ve spojení s § 68 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, byla obec (dříve místní národní výbor) silničním správním orgánem, jemuž příslušel výkon státní správy ve věcech místních a účelových komunikací. Obcím pak příslušelo rozhodovat ve správním řízení (§ 23 silničního zákona) o zařazení či vyřazení místní komunikace do (ze) sítě místních komunikací (§ 6 odst. 2 až 4 vyhlášky č. 35/1984 Sb., která prováděla silniční zákon). Rozhodnutím obce o tom, zda je určitá komunikace zařazena či vyřazena ze sítě místních komunikací, je pak soud ve smyslu ust. § 135 odst. 2 věta druhá OSŘ³² vázán – vychází z něj, aniž by je mohl ve sporném řízení přezkoumávat.

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 178/1999 ze dne 3. 5. 2000

Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění. V občanském soudním řízení nelze projednávat a rozhodovat věci upravené zákonem o pozemních komunikacích, které podle § 44 odst. 1 tohoto zákona mají být projednány v řízení provedeném podle obecných předpisů o správním řízení.

Stejně Nejvyšší soud ČR judikoval i v rozsudcích č. j. 22 Cdo 1868/2000, 22 Cdo 1817/1999, 22 Cdo 1141/1999, 22 Cdo 1433/2000, 22 Cdo 1860/2000 a 22 Cdo 2373/2003.

Správnost vysloveného názoru potvrdil Ústavní soud svým unesením ze dne 8. listopadu 2000 sp. zn. II ÚS 427/2000.

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 1868/2000 ze dne 15. 11. 2000

Účelovou komunikací je pozemní komunikace, která splňuje znaky, uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a to i v případě, že o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí.

Účelová komunikace nemusí být stavbou, která by vyžadovala stavební povolení.

Zřídí-li pozemní komunikaci, která by jinak byla účelovou komunikací, někdo jiný než vlastník pozemku, a vlastník pozemku neprojeví, byť

³¹ Zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).

³² zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

i konkludentně, souhlas s existencí této komunikace, může se domáhat ochrany negatorní žalobou podle § 126 odst. 1 občanského zákoníku. Je-li však účelová komunikace v souladu s vůlí vlastníka pozemku zřízena, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání.

Skutečnost, že vlastník zřizoval komunikaci pro potřeby svoje, svých zákazníků a dodavatelů, je právně významná jen potud, že se z ní jeví jeho vůle, aby pozemek byl užíván jako pozemní komunikace. Případné vymezení okruhu jejich uživatelů vlastníkem je právně nevýznamné, nejde-li o případ uvedený v ust. § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 31 Cdo 691/2005 ze dne 11. 10. 2006

Tímto rozsudkem se velký senát občanskoprávního kolegia odchýlil od dříve publikovaného názoru Nejvyššího soudu (rozhodnutí č. j. **22 Cdo 52/2002**), že místní komunikace jsou druhem pozemku a představují určité ztvárnění či zpracování jeho povrchu a jako takové nemohou být současně pozemkem a současně stavbou ve smyslu občanskoprávním jako dvě rozdílné věci. Nejvyšší soud v rozsudku uvedl tyto závěry:

Místní komunikace může být samostatnou věcí odlišnou od pozemku, na němž se nachází, v případě, že by byla stavbou ve smyslu občanského práva. Nelze vyloučit, že místní komunikace může být stavbou a že právní vztahy k ní nemusejí být totožné se vztahy k pozemku, na němž byla zřízena. Této možnosti nasvědčuje ust. § 17 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že zákon rozlišuje vlastnictví pozemků pod komunikacemi (s výjimkou komunikace účelové) od vlastnictví samotné komunikace.

V souladu s tímto názorem rozhodl i Městský soud v Praze jako správní soud ve věci č. j. 10 Ca 284/2005-56. Tento rozsudek se Nejvyšší správní soud rozhodl publikovat ve své Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 8 z roku 2006, strana 737. Dále městský soud v toto rozsudku výslovně uvedl, že „správním rozhodnutím o zařazení pozemní komunikace do sítě místních komunikací nedochází k přechodu vlastnického práva k pozemku pod komunikací na obec.“

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 52/2002 ze dne 31. 1. 2002

Kromě výše uvedeného závěru o charakteru místní komunikace, který velký senát občanskoprávního kolegia později revidoval, obsahuje roz-

VYBRANÁ SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

sudek č. j. 22 Cdo 52/2002 i následující závěr týkající se posouzení, zda konkrétní druh zpevnění pozemku je věcí v občanskoprávním smyslu.

Stavbou v občanskoprávním smyslu se rozumí výsledek stavební činnosti, tak jak ji chápe stavební zákon a jeho prováděcí předpisy, pokud výsledkem této činnosti je věc v právním smyslu, tedy způsobilý předmět občanskoprávních vztahů včetně práva vlastnického (nikoliv tedy součást jiné věci). Stavba jako věc v právním smyslu je přitom věcí nemovitou nebo movitou. Zpevněná plocha představující penetrační makadam v tloušťce 11 cm na povrchu označených pozemků není stavbou ve vymezeném občanskoprávním významu.

Obdobný právní názor zaujal Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. října 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/1997.

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 1911/2000 ze dne 20. 3. 2002

Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva. Jde o veřejnoprávní oprávnění, které se neopírá o občanskoprávní předpisy, ale o zákon o pozemních komunikacích. V řízení o věcech upravených zákonem o pozemních komunikacích, tedy i o obecném užívání komunikací, se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení.

Zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace.

Komunikace pokrytá živičným povrchem není samostatným předmětem občanskoprávních vztahů, byť jde o stavbu podle veřejného práva.

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 30 Cdo 259/2002 ze dne 24. 4. 2002

Soud nemůže v občanskoprávním řízení rozhodovat o návrhu na regulaci užívání účelové komunikace. Rozhodování o této otázce přísluší správnímu orgánu.

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 2191/2002 ze dne 7. 10. 2003

Účelovou komunikací je pozemní komunikace, která splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a to i v případě, že o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydá-

no správní rozhodnutí. Veřejnou cestou – účelovou komunikací se pozemek v soukromém vlastnictví stává věnováním. Je-li cesta věnována obecnému užívání, nemůže mu být odňata soukromoprávní dispozicí vlastníkovou. Byla-li cesta vedoucí přes pozemek v soukromém vlastnictví od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci.

§ Nejvyšší správní soud ČR, č. j. 5 As 20/2003-64 ze dne 27. 10. 2004

Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromníků, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Pokud vlastník pozemku zřídí účelovou komunikaci nebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace. Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Nucené omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu a na základě zákona (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

Veřejnou cestou se stává pozemek věnováním, je-li však cesta věnována veřejnému (obecnému) užívání, nemůže být takové užívání soukromoprávní dispozicí vlastníka odňato. Průkaznost veřejnosti starých cest je vždy problematická a sporná.

Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznat za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen, a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. (Boh A 10017/32).³³ Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 1553/2004 ze dne 30. 5. 2005

Právo družstevního užívání pozemků podle zákonů č. 49/1959 Sb. a č. 122/1975 Sb. zahrnovalo v sobě i právo družstva zřídit na sdruže-

³³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 1932.

VYBRANÁ SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

ném pozemku účelovou komunikací, která sloužila ke spojení jeho staveb nacházejících se na sdružených pozemcích nebo sdružených pozemků s ostatními pozemními komunikacemi. Pokud byla účelová komunikace družstvem na sdruženém pozemku platně zřízena, pak ani zánik družstevního práva užívání tohoto pozemku, nemohl vést k zániku účelové komunikace.

§ Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 1173/2005 ze dne 21. 2. 2006

Byla-li účelová komunikace zřízena nepochybně za souhlasu předchozího majitele pozemku, není její existence vázána na souhlas současného majitele.

K otázce **nutné komunikační potřeby** jako jednoho ze znaků pozemní komunikace, jak jej vyslovil Nejvyšší soud v rozsudku č. j. 22 Cdo 2191/2002 i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 20/2003-64 je vhodné uvést drobnou poznámku.

Oba výše jmenované soudy vycházejí v této otázce z prvorepublikové judikatury a Nejvyšší správní soud přímo jmenuje rozsudek prvorepublikového Nejvyššího správního soudu č. j. Boh A 10017/32. V současné době účinný zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích však o nutnosti komunikační potřeby nehovoří. Podle ust. § 2 odst. 1 zákona je znakem pozemní komunikace pouze to, že se jedná o dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Ani v ust. § 7 zákona, který pojednává o účelových komunikacích, není zmínka o nutné komunikační potřebě. Je zde uvedeno, že účelová komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.

Z rozsudků prvorepublikového Nejvyššího správního soudu lze dovést, že za nutnou komunikační potřebu soud nepovažoval pouze situaci, kdy v daném území neexistuje žádná jiná obslužná komunikace, ale pojem nutnosti vykládal širěji. K tomu viz rozhodnutí č. j. Boh A 12859/37: *„Z naříkaného rozhodnutí je patrné, že se žalovaný úřad těmito pro zodpovězení otázky, zda jde o cestu nutnou, relevantními okolnostmi nezabýval, vycházející z názoru, že nutná komunikační potřeba cesty je vždy vyloučena, slouží-li témuž účelu komunikačnímu také jiná veřejná cesta, byť i byla delší. Tento názor však nelze srovnati se zákonem.“*

Z judikatury Nejvyššího soudu ČR i Nejvyššího správního soudu ČR, jak je uvedena výše, lze usuzovat, že oba jmenované soudy přijaly pro

VEŘEJNÉ CESTY

výklad zákona o pozemních komunikacích aplikační praxi první republiky a jako jeden ze znaků pozemní komunikace (zřejmě pouze účelové komunikace, o jejichž existenci jsou pochybnosti) považují i nutnou komunikační potřebu. Je otázkou, zda tato aplikační činnost soudů bude konstantní.

Veřejný ochránce práv není oprávněn jakkoliv zasahovat do rozhodování soudů. Považuje však za účelné v této publikaci uvést jako studijní zdroj prvorepublikovou i současnou judikaturu. Právní předpisy je třeba vykládat s ohledem na jejich historický vývoj a soudní judikatura přímo na praktických příkladech nejlépe zachycuje změny v právním nahlížení na danou problematiku.

IX. Vybraná stanoviska veřejného ochránce práv

Následující stanoviska byla zpracována anonymizací Zpráv o šetření veřejného ochránce práv a Závěrečných stanovisek veřejného ochránce práv v šetřeních, kterými se v rámci své činnosti zabýval.

Pro přehlednost je před každým stanoviskem uvedena právní věta, kterou veřejný ochránce práv v šetřené věci vyslovil. Za právní větou následuje nezkrácený text zprávy či stanoviska, aby z něj mohlo být vysledováno, na základě jakého skutkového a právního stavu ochránce své závěry přijímal.

Stručný obsah podnětů a právních vět vyslovených ochráncem je možno nalézt také na webových stránkách Kanceláře veřejného ochránce práv www.ochrance.cz v sekci „O činnosti ochránce“, odkaz „Zprávy pro Poslaneckou sněmovnu“. V jednotlivých Souhrnných zprávách je problematika správy pozemních komunikací zařazena pod kapitolu 2.12 Doprava a spoje.

Tiskové zprávy veřejného ochránce práv jsou uveřejněny v sekci „Media a vnější vztahy“.

Sp. zn.: 2903/2003/VOP/ZS**Sp. zn.: 911/2004/VOP/ZS**

Pokud účelová komunikace v minulosti vznikla jako veřejně přístupná a silniční správní úřad nerozhodl o omezení přístupu na ni, nemůže nový vlastník svévolně bránit veřejnosti v jejím užívání, ať již fyzickou zábranou nebo vybíráním poplatku za průchod. ke vzniku komunikace

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci postupu Obecního úřadu V. n. D. jako silničního správního úřadu

A – OBSAH PODNĚTU

Pan H. se na mě obrátil s podnětem týkajícím se problému návštěvníků V. přehrady s přístupem od přehradní hráze k rekreačním chatám v oblasti areálu pláže a naopak. Ve svém podnětu uvedl, že k hrázi přehrady, a dále do obce V. n. D. a naopak, lze nejkratší cestou projít areálem pláže, který je ve vlastnictví soukromé společnosti. Při vstupu do areálu umístila společnost upozornění, že cesta není veřejná a areál neslouží jako průchod, a vyžaduje zaplacení poplatku ve výši 15 Kč/na osobu i v případě, že osoba areálem pouze prochází. Tento stav trvá několik let a podle názoru pana H. je protiprávní. Později se na mě obrátilo také Sdružení chatařů na V. přehradě zastoupené panem C. podáním, v němž požadovalo umožnění průchodu po veřejné komunikaci navazující na most přes Š. zátoku, přes pláž a pokračující kolem vojenské zotavovny ve směru na B. Sdružení jsem informoval, že se věci již zabývám a jakmile své šetření skončím, podám o jeho výsledku zprávu.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Dne 28. listopadu 2003 jsem zahájil šetření, v jehož průběhu jsem v areálu pláže provedl místní šetření a následně jsem požádal starostu obce V. n. D. a vedoucího dopravního inspektorátu okresního ředitelství Policie ČR o poskytnutí stanoviska a písemných podkladů. Poté jsem se obrátil na ředitele krajského úřadu s žádostí o provedení místního šetření pracovníky krajského úřadu a poskytnutí stanoviska ke kategorii komunikací nacházejících se v dotčené lokalitě. Dále jsem ředitele požádal o poskytnutí pomoci a součinnosti obecnímu úřadu ve

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

stavebním řízení a v řízení podle zákona o pozemních komunikacích v souladu s ustanovením § 67 odst. 1 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (poskytnutí odborné a metodické pomoci obcím).

Z vyjádření starosty obce vyplynulo, že v areálu pláže se nachází účelová komunikace, tzv. panelová cesta, a další účelové komunikace určené pro pěší a komunikace obslužné. Předcházejícím vlastníkem areálu bylo město, v současné době je vlastníkem soukromá společnost. Převod nemovitostí areálu V. pláže byl uskutečněn na základě dvou kupních smluv z let 1999 a 2001.

Komunikace přes pozemky pláže byly zřízeny před rokem 1989, v době existence podniku Rekrece Z., s. p., jejich stáří se dá dovodit z rozvoje cestovního ruchu 60. a 70. let a komunikace byla užívána jako veřejně přístupná účelová komunikace bez omezení. V době, kdy vlastníkem komunikace byla obec a v době předcházející, nebyl provoz na komunikaci nijak omezen. Komunikace umožňovala volný přístup k přívozu přes zátoku, později k lávce pro pěší, která přívoz nahradila. Lávka pro pěší byla zbudována v 90. letech, zkolaudována v roce 1993. Tím byl umožněn volný průchod od lávky do prostoru pláže, k pozemním komunikacím a k rekreačním objektům mimo areál pláže a naopak. Další možností, jak dosáhnout spojení s přehradní hrází a dalšími komunikacemi, je obejít Š. zátoku pěšinou, což je spojeno s obtížemi, a právě proto byl zřízen dříve přívoz a dnes lávka.

Nový vlastník považuje předmětnou komunikaci za účelovou, nikoliv ale veřejně přístupnou bez omezení. Na komunikaci se nacházejí dopravní značky upravující její provoz. Obecní úřad jako silniční správní úřad o úpravě nebo omezení veřejného přístupu na zmíněnou účelovou komunikaci ve prospěch zájmů nového vlastníka podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nerozhodoval, ani se problémem nezabýval z pohledu řešení pochybnosti, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor, jak má na mysli ustanovení § 7 odst. 2 zákona.

Z vyjádření vedoucího dopravního inspektorátu okresního ředitelství Policie ČR vyplynulo, že v roce 2001 dopravní inspektorát s vlastníkem komunikace projednal omezení veřejného přístupu na tuto komunikaci formou návrhu dopravního značení. Provedenou kontrolou dopravní inspektorát navíc zjistil, že vlastník navrhované řešení neakceptoval, změnil dopravní značení a předmětnou komunikaci uzavřel bránou. Stanovení dopravního značení v prostoru pláže dopravní inspektorát dle vyjádření ze dne 16. února 2004 nevydával, pouze dne 22. října 2001 provedl kontrolu dopravního značení v uvedené lokalitě.

VEŘEJNÉ CESTY

tě. Na základě zjištěných nedostatků vypracoval výše uvedený návrh dopravního značení. Jak dále vedoucí uvedl, kontrolou bylo zjištěno, že dopravní značení v prostoru pláže bylo doplněno dle tohoto návrhu z roku 2001, stalo se tak však bez souhlasu příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Z vyjádření ředitele krajského úřadu vyplynulo, že na základě zjištění odboru územního plánování a stavebního řádu a odboru dopravy krajského úřadu, orgán státního stavebního dohledu Obecního úřadu V. n. D. provedl státní stavební dohled na stavbě oplocení pozemku, které je zakončeno bránou se závorou přes pozemek, a vyzval vlastníka pozemků k předložení dokladů nutných k projednání nepovolené stavby oplocení.

Odbor dopravy krajského úřadu provedl místní šetření s jednáním, kterého se zúčastnili starostové obcí V. n. D. a Š. a zástupce soukromé společnosti – vlastníka komunikace. Z místního šetření mimo jiné vyplynulo zjištění, že pozemní komunikace navazující na vybudovaný most pro pěší přes Š. zátoku přehrady a procházející areálem pláže je v dané situaci dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, veřejnou účelovou komunikací vzhledem k tomu, že příslušný silniční správní úřad neupravil nebo neomezil veřejný přístup na tuto komunikaci podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Z tohoto zjištění vyplývá, že za současného právního stavu nelze přístup na tuto účelovou komunikaci omezit závorou ani jinou podobnou překážkou.

Podle nejnovějších informací poskytnutých starostou obce silniční správní úřad dne 29. března 2004 ve věci stížnosti Sdružení chatařů V. přehrady a ostatních stěžovatelů oznámil zahájení řízení ve věci naprawy porušování § 19 odst. 1 a § 24 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, v lokalitě pláže V. přehrady, vyzval účastníky řízení, aby se k věci vyjádřili. Dne 7. května 2004 vydal tento úřad stanovisko, že ze strany vlastníka komunikace dochází k omezování vstupu a vjezdu (za poplatek) na veřejné účelové komunikace, někde dokonce společnost umístila pevnou překážku (bránu), jejíž odstranění je předmětem jiného správního řízení. Silniční správní úřad dospěl k závěru, že omezení vstupu i vjezdu jak vybíráním poplatků, tak umístěním dopravních značek je neoprávněné, neboť porušuje právo obecného užívání pozemních komunikací obsažené v ustanovení § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, dále byl vydán příkaz vůči vlastníkovi, odstranit stávající zákazové dopravní značení a umožnit nezaplatněný průchod po veřejných účelových komunikacích v lokalitě pláže V. přehrady a lávky přes Š. údolí.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

V současné době u silničního správního úřadu probíhá řízení o žádosti společnosti o úpravu či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci dle ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Toto nebylo ke dni vyhotovení této zprávy skončeno.

Z informací poskytnutých starostou obce dále vyplynulo, že orgán státního stavebního dohledu vyzval vlastníka komunikace k předložení potřebných dokladů ke stavebnímu řízení a stavební úřad obecního úřadu V. n. D. dne 19. dubna 2004 oznámil zahájení řízení o odstranění stavby brány, závary a oplocení a vyzval společnost k předložení žádosti o dodatečné povolení stavby. Řízení dosud není skončeno.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

VEŘEJNÝ PŘÍSTUP NA ÚČELOVÉ KOMUNIKACE V AREÁLU V. PLÁŽE

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci. V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených zákonem o pozemních komunikacích smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny.

Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie ČR upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.

Státní správu ve věcech pozemních komunikací vykonávají silniční správní úřady. Pro místní a veřejně přístupné účelové komunikace je silničním správním úřadem obec. Působnost silničního správního úřadu vykonává v přenesené působnosti. Podle ustanovení § 40 odst. 4

písm. c) zákona o pozemních komunikacích a podle § 41 téhož zákona jsou pověřeni pracovníci silničního správního úřadu oprávněni k úkonům státního dozoru v zájmu obnovení plnění povinností stanovených vlastníkům pozemních komunikací zákonem o pozemních komunikacích.

Z výsledků šetření vyplynulo, že stáří komunikací přes pozemky pláže V. přehrady se dá dovodit z rozvoje cestovního ruchu 60. a 70. let a že v období před jejich prodejem současnému vlastníku byly veřejnosti přístupné bez omezení. Nový vlastník přístup veřejnosti omezil zřízením překážky-brány, umístěním zákazového dopravního značení a vynucováním poplatku za průchod areálem, aniž o úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci rozhodl silniční správní úřad, a tím dlouhodobě porušoval právo obecného užívání veřejných účelových komunikací v areálu V. pláže.

Právo obecného užívání účelových komunikací v areálu V. pláže je zakotveno v zákoně o pozemních komunikacích a orgánem příslušným a povinným v první řadě k jeho ochraně je Obecní úřad V. n. D. jako silniční správní úřad, který byl se situací obeznámen, nápravu mohl zjednat z vlastní iniciativy, přesto řízení zahájil až na základě šetření veřejného ochránce práv.

DOPRAVNÍ ZNAČENÍ V AREÁLU V. PLÁŽE

Podle v současné době účinné právní úpravy stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích vlastník se souhlasem příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností a po předchozím písemném stanovisku příslušného orgánu policie (§ 77 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů). Před 1. lednem 2003 tak mohl vlastník učinit se souhlasem příslušného okresního úřadu a po předchozím písemném stanovisku příslušného orgánu policie.

V podkladech doložených dopravním inspektorátem okresního ředitelství Policie ČR není žádný doklad o tom, že by informoval dříve příslušný okresní úřad či později obecní úřad obce s rozšířenou působností o skutečnosti, že dopravní značení na veřejně přístupných účelových komunikacích v areálu pláže bylo stanoveno bez souhlasu tohoto úřadu.

NEPOVOLENÉ STAVBY V AREÁLU V. PLÁŽE

Dle ustanovení § 88 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon), stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

zařízení odstranění postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.

Po provedení státního stavebního dohledu konaném dne 5. března 2004 bylo zjištěno, že oplocení včetně brány a závory bylo stavebníkem postaveno bez jakéhokoliv povolení (ohlášení, stavební povolení). Dne 19. dubna 2004 stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby z moci úřední tak, jak mu to ukládá stavební zákon. Toto řízení nebylo doposud skončeno.

D – ZÁVĚR

Podle § 1 zákona č. 349/1999 Sb., zákona o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, působím k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v citovaném zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívám k ochraně základních práv a svobod. Mým úkolem však není nahrazovat rozhodnutí úřadu nebo je sám měnit.

V PRŮBĚHU ŠETŘENÍ JSEM ZJISTIL NÁSLEDUJÍCÍ SKUTEČNOSTI:

- 1) Vlastník účelových komunikací dlouhodobě neoprávněně omezoval a zpoplatňoval chatařům a dalším osobám veřejný přístup na veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se v areálu V. pláže. Neoprávněně tak vyloučil obecné užívání zde se nacházejících veřejně přístupných účelových komunikací. Obecní úřad V. n. D. jako silniční správní úřad se s poskytnutím ochrany právu obecného užívání zmíněných pozemních komunikací ocitl v nečinnosti, kterou již v průběhu mého šetření odstranil tím, že přikázal vlastníkovi v lokalitě pláže V. přehradu a lávky přes Š. údolí umožnit nerušený a nezpoplatněný průchod po veřejných účelových komunikacích.
- 2) Co se týče stávajícího dopravního značení v areálu V. pláže, rozhodl jsem se tuto zprávu zaslat na vědomí také příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, jímž je Městský úřad Z. Dopravní značení bylo totiž vlastníkem účelové komunikace stanoveno bez souhlasu tohoto obecního úřadu (i bez souhlasu jeho předchůdce, kterým byl okresní úřad). Takové oznámení měl však

VEŘEJNÉ CESTY

učinit již Dopravní inspektorát Okresního ředitelství Policie ČR, který v roce 2001 tuto skutečnost zjistil.

- 3) Ve věci oplocení, brány a závory je již vedeno stavebním úřadem Obecního úřadu V. n. D. řízení o odstranění stavby z moci úřední tak, jak mu to ukládá stavební zákon.

Mohu konstatovat, že na základě provedeného šetření došlo k aktivaci činnosti příslušných správních úřadů, byla odstraněna nečinnost a byly využity kontrolní mechanismy ke zjednání nápravy. S přihlédnutím k těmto skutečnostem jsem se rozhodl šetření uzavřít podle § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, bez přijetí dalších opatření k nápravě. S ohledem na výše popsaná a dosud neskončená vedená správní řízení budu však vývoj situace dále sledovat a vyžádám si od příslušných správních úřadů zaslání kopií rozhodnutí, jakmile budou vydána.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Sp. zn.: 1820/2004/VOP/ZS

k zániku
komunikace

Stejně jako o vzniku, ani o zániku účelové komunikace není třeba vydávat rozhodnutí. Účelová komunikace zaniká tím, že vyjde z užívání a pozemek tak ztratí svůj dopravní význam. V takovém případě již není v režimu zákona o pozemních komunikacích možné chránit veřejný přístup na tento pozemek.

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci postupu Městského úřadu S-P jako silničního správního úřadu

A – OBSAH PODNĚTU

Svým podnětem se na mne obrátil pan K. a žádal mě o pomoc ve věci zajištění přístupu k jeho zemědělským pozemkům po polní cestě. Nesouhlasil s postupem Městského úřadu S-P. Uvedl, že majitel pozemku sousedícího s touto cestou si nechal zaměřit svůj pozemek a tím cesta „zanikla“. Na žádost stěžovatele obec nechala cestu zaměřit, s oběma měřeními ale stěžovatel nesouhlasí a tvrdí, že jiná společnost namítá pochybení měření a v tomto smyslu byla vedena komunikace mezi ním a městským úřadem.

Ve věci jsem se v souladu s ust. § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl zahájit šetření.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V průběhu šetření jsem zjistil, že problémy začaly s vrácením pozemků v restituci. Dále bylo zjištěno, že předmětná cesta, nijak zpevněná, se v průběhu předchozích 50 let posunula z původní p. č. 1163 na jiné pozemky (nyní soukromé).

Podle informací starostky údajně vznikly fakticky další cesty probíhající po soukromých pozemcích, zřejmě jde o nově vzniklé veřejně přístupné účelové komunikace.

Přístup k pozemkům, které v současné době vlastní stěžovatel, původně zabezpečovala polní cesta nacházející se na pozemku ve vlastnictví obce v k. ú. D. Vzhledem k jejímu stáří ji lze charakterizovat jako historickou cestu. Její existenci město nezpochybňuje, dodává však,

že se její skutečný průběh (znatelný v terénu) v průběhu času změnil. S ohledem na její využití (dopravní účel), jímž bylo obhospodařování okolních zemědělských pozemků, lze usuzovat, že se jednalo o komunikaci veřejně přístupnou účelovou.

Z podání stěžovatele jsem však usoudil, že se změnila nejen trasa, ale také míra využívání cesty. Tímto došlo v průběhu času k tomu, že dnes již cesta není v terénu patrná (její průběh), což osvědčili i pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv dne 2. září 2004 na místě samém. Dle jejich vyjádření obhlídkou místa údajné lokalizace „staré“ polní cesty bylo zjištěno, že v terénu je patrná jen její část.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Účelovou komunikací se rozumí pozemní komunikace, která splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, tj. 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.

V případě účelové komunikace nemusí jít o stavbu, která by vyžadovala stavební povolení. Typicky se takové povolení nevyžaduje u polních cest, které jsou chápány jen jako určitým způsobem užívaný pozemek, který je pozemní komunikací. Pozemek, který splňuje znaky účelové komunikace stanovené zákonem o pozemních komunikacích (plní výše zmíněný dopravní účel), je účelovou komunikací přímo ze zákona. V opačném případě, přestane-li pozemek plnit dopravní účel, dochází k zániku účelové komunikace.

Samotný „posun cesty“ v terénu, tedy přesnost měření, není pro řešení přístupnosti pozemků stěžovatele rozhodující, protože v případě, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci (starostka ústně potvrdila tento charakter komunikace), je rozhodující její faktický stav (průběh).

Tomu, že se v průběhu doby změnil průběh této cesty, svědčí mj. i námitky stěžovatele k v minulosti provedenému zaměření cesty společností G., a. s. Stěžovatelem namítané nesprávné či chybné zaměření je pouze projevem toho, že se průběh cesty změnil, tj. posunul se k pozemku pana D., což se muselo promítnout i do výsledného vyměření hranic jednotlivých pozemků. Naznačenou změnou jejího průběhu ale cesta nezanikla. Došlo pouze k jejímu posunutí na pozemky jiných vlastníků než obce.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Změny ve vlastnictví pozemku, který je využíván jako veřejně přístupná účelová komunikace, nemají na právní režim této komunikace vliv. Účelová komunikace má sice soukromoprávní povahu – vlastník pozemku, na němž se nachází komunikace, má právo předmět vlastnického vztahu držet a užívat, nikoliv však neomezeně, neboť obecné užívání komunikace je veřejnoprávním oprávněním vyplývajícím z výše uvedeného zákona o pozemních komunikacích. Jinými slovy, vlastnický vztah k pozemku, na němž se komunikace nachází, nic nemění na faktu, že k dané komunikaci musí být zajištěn veřejný přístup (nebyl-li silničním správním úřadem přístup nijak omezen). Za dané situace byli vlastníci pozemků, na něž se komunikace tzv. „přesunula“, povinni strpět její užívání.

Co se týká využívání cesty, k této problematice bych rád uvedl následující. Z pohledu platné právní úpravy došlo v důsledku nevyužívání předmětných pozemků k dopravnímu účelu k zániku oné veřejně přístupné účelové komunikace. Za této situace již není možné veřejný přístup chránit.

Pokud jde o namítané špatné zaměření, rád bych učinil několik poznámek. Ze shromážděných spisových podkladů vyplynulo, že dne 24. února 2000 byla na žádost Městského úřadu S-P. vytyčena vlastnická hranice parcely KN č. ... v k. ú. D. u S. Vytýčení bylo provedeno na podkladě mapy katastru nemovitostí, vytyčená hranice parcel byla označena plastovými mezníky. Vzhledem k tomu, že měření poukázalo na skutečnost, že došlo ke změně průběhu cesty (jejímu posunutí), bylo věci města zvážít, zda by se změny v terénu neměly promítnout i do evidence katastru nemovitostí, tj. zajistit soulad mezi evidencí a skutečným stavem. Protože stěžovatel vůči zaměření vnesl námitky, město od opravy v katastru a obnovení cesty dle výsledků měření ustoupilo. Zda stěžovatel provedl vlastní zaměření, není z obsahu jeho podání patrné. Za dané situace se domnívám, že k obnově komunikace (vytyčení hranic pozemku parc. č. ... v k. ú. D. dle evidence v katastru nemovitostí) může dojít jen tehdy, projeví-li obec jako vlastník tohoto pozemku o nové vyměření zájem. Z vyjádření starostky obce je však zřejmé, že město z ekonomických důvodů nehodlá cestu znovu vyměřovat ani ji udržovat.

Za této situace nezbývá než respektovat hranice obecního pozemku, jež by měly být v terénu vymezené.

D – ZÁVĚR

Své šetření uzavírám v souladu s ust. § 17 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, se závěrem, že jsem v postupu správního orgánu – Městského úřadu S-P. neshledal pochybení.

Zprávu obdrží starostka města S-P. a stěžovatel.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

VBÍRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Sp. zn.: 5745/2006/VOP/MB

k deklaratornímu
rozhodnutí

Pokud nastane spor o existenci pozemní komunikace mezi jejími uživateli a vlastníkem pozemku, vydá obecní úřad na žádost kterékoliv sporné strany deklaratorní rozhodnutí, zda se o pozemní komunikaci jedná nebo ne.

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci sporu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku v obci K.

A – OBSAH PODNĚTU

Z vlastní iniciativy jsem se rozhodl zahájit šetření ve věci sporu o existenci účelové komunikace na pozemku parc. č. 251/1 v k. ú. P. K tomuto kroku mne vedla odvysílaná televizní reportáž upozorňující na stav, kdy přes intervenci mnoha zainteresovaných úřadů i dalších osob nebyla sporná záležitost za dobu déle než jednoho roku uspokojivě vyřešena. Vzhledem k tomu, že se s obdobnými problémy setkávám ve své praxi opakovaně, rozhodl jsem se využít možnosti, kterou mi dává § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv³⁴ a zahájit své šetření.

Se žádostí o sdělení informací jsem se obrátil na Obecní úřad K. a na krajský úřad. Pověřené zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv dále dne 20. prosince 2006 jednaly osobně na obecním úřadě s paní S., která věc vyřizovala, a také provedly v jejím doprovodu obhlídku místa samého. Obhlídka byla provedena z obecních pozemků parc. č. 2884/7 a 2885 v k. ú. P.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Jak jsem zjistil z pořízené fotodokumentace a nákresů katastrální mapy, sporná komunikace má vést z obecní komunikace parc. č. 2884/7 severovýchodním směrem po pozemku č. 251/1 k domu č. p. 51. Pozemek i dům jsou ve vlastnictví pana E. Nad domem pana E. výše ve svahu se na samostatné parcele, nicméně zcela obklopené pozemkem č. 251/1, nachází rekreační objekt č. e. 1436 ve vlastnictví manželů H. Pan H. tvrdí existenci účelové komunikace, po které jezdil ke své chatě autem, pan E. ji naopak popírá. Další přístup k nemovitosti pana H.

³⁴ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

VEŘEJNÉ CESTY

by byl možný, ovšem pouze pěšky, po parcele č. 2885 ve vlastnictví obce a parcele č. 251/1 ve vlastnictví pana E., ovšem v jiném místě než se údajně nachází sporná komunikace, a sice mezi pozemky parc. č. 249/1 a 248/2 (tzv. hrobkami – hromadami kamenů o vlastním parcelním čísle).

Ze strany Obecního úřadu K. jsem byl informován, že na podzim roku 2005 se na něj obrátil pan H. Spor vznikl v důsledku nesprávně provedeného bagrování u jeho nemovitosti sice již v roce 2004, ale nejprve byl řešen podáním žaloby k soudu ve věci zřízení věcného břemene.

V roce 2006 se pan H. obrátil na krajský úřad, a ten obecnímu úřadu doporučil svolat místní šetření. Toto se uskutečnilo i za účasti zaměstnance krajského úřadu. Přestože obecní úřad jednání svolal k obecní komunikaci č. 2885, zástupce krajského úřadu chtěl jednat o sporné cestě na pozemku č. 251/1. Poučil jmenované, že se jedná o účelovou komunikaci a obecnímu úřadu byl zaslán vzor stanoviska. Na základě tohoto doporučení metodického orgánu vydal obecní úřad **stanovisko č. j.: 67/2006/Kom** s konstatováním, že se na pozemku parc. č. 251/1 nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Právní zástupce pana E. stanovisko napadl a zvláště jeho část o užívání cesty od nepaměti. Uvedl, že výraz od nepaměti znamená, že již nežije nikdo, kdo by pamatoval počátek užívání, což však není případ tohoto sporu.

Referentka obecního úřadu našla stanovisko jiného krajského úřadu, zasláné obci O., v němž je konstatováno, že silničnímu správnímu úřadu přísluší rozhodovat ve věci pozemních komunikací pouze u těch pozemků, které jsou jako komunikace zapsány v katastru nemovitostí. V důsledku této informace (rozpor mezi stanovisky dvou krajských úřadů) se obecní úřad rozhodl obrátit se žádostí o stanovisko na Ministerstvo dopravy. Současně pozastavil platnost vydaného stanoviska č. j.: 67/2006/Kom.

V té době bylo již svoláno druhé místní šetření doporučené krajským úřadem. Úřadu bylo dále předloženo vyjádření pana P. (původního majitele pozemků), který uvedl, že za doby jeho vlastnictví nebyla na pozemku zřízena žádná cesta pro průjezd povozu. Zástupce krajského úřadu však potvrdil, že se jedná o účelovou komunikaci, pan E. naopak důrazně protestoval. Uvedl, že jízdu po pozemku umožnil panu H. v době, kdy se stavělo na obou nemovitostech (majitelů H. i E.).

Ministerstvo odpovědělo na žádost obecního úřadu v tom směru, že je třeba dokázat souhlas pana E. s užíváním komunikace jako obecného užívání. Pan H. předložil prohlášení sousedů o tom, že pan E. souhlasil s užíváním a že se na výstavbě cesty pan H. podílel. Jelikož jsou známy zájmy sousedů (nechtějí, aby H. chodili okolo jejich po-

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

zemků nebo přes ně), je podle obecního úřadu obtížné posoudit jejich objektivitu.

Obecní úřad dále kontaktoval JUDr. Ing. J., lektora akreditovaných kurzů v oblasti pozemních komunikací. Pan J. obecnímu úřadu mimo jiné předložil tiskovou zprávu veřejného ochránce práv ze dne 14. ledna 2004, v níž se hovoří o nutnosti prokázání užívání cesty neuzavřeným okruhem osob, tedy veřejností. Jelikož obecní úřad považuje v tomto případě okruh osob za uzavřený, vydal ve věci **nové stanovisko č. j. 123/2006/Kom**, že se nejedná o účelovou komunikaci. Pan H. toto stanovisko napadl a krajský úřad znovu potvrdil svůj názor, že se jedná o účelovou komunikaci. Proto pan H. požádal obecní úřad o vydání nového stanoviska, naopak pan E. podal k Ministerstvu dopravy stížnost na postup krajského úřadu.

Krajský úřad se v případě angažoval od počátku, kdy se jeho zaměstnanci zúčastnili místního šetření v obci a poskytovali obecnímu úřadu metodické vedení. Krajský úřad zastává názor, že se na pozemku pana E., v místě, kde tvrdí pan H., nachází účelová komunikace.

Ministerstvo dopravy provedlo na místě samém dne 14. listopadu 2006 místní šetření a dopisem ze dne 7. února 2007 případ shrnulo tak, že není z titulu žádného právního předpisu oprávněno určovat charakter pozemní komunikace. To přísluší pouze soudu nebo věcně a místně příslušnému silničnímu správnímu úřadu, tj. Obecnímu úřadu K. Dále ministerstvo uvedlo, že obecnímu úřadu byly předány materiály týkající se dané problematiky, včetně soudních rozsudků. Z nich vyplývá, že je třeba prokázat, zda současný nebo bývalý vlastník dal svůj souhlas se vznikem komunikace. Závěrem ministerstvo obecnímu úřadu doporučilo, aby obecní úřad požádal o vydání průkazu o výkonu státního dozoru alespoň pro jednoho svého zaměstnance.

HISTORIE DOTČENÝCH NEMOVITOSTÍ

Oba domy i okolní pozemky v minulosti vlastnil pan P. Ten prodal jeden z objektů (stodolu) panu H. V notářském zápisu ze dne 16. července 1974 o prodeji stodoly je uvedeno, že prodávající současně kupujícím propůjčuje právo cesty v šíři 3 m od koupené stodoly k cestě parc. č. 2885 nejkratším přímým směrem mezi parcelami č. 249/1 a 248/2. Současně bylo ujednáno, že touto dohodou se nezakládá věcné břemeno k nemovitosti, ale že jde o závazek povahy osobní. Prodávající se zavázal převést pozemek č. 251/1 nebo jeho část na třetí osobu jen za podmínky, že vyhrazená práva cesty pro kupující budou zachována. Při následném prodeji nemovitostí pana P. panu E. staršímu

však k obnovení dohod o přístupu pana H. k jeho nemovitosti nedošlo. Soukromoprávní záruka přístupu k chatě pana H. tedy v současné době neexistuje.

Stodola pana H. byla rekoulaudována na rekreační objekt v roce 1994, tj. cca po dvaceti letech od jejího odkoupení jako stodoly. Otázka přístupu k nemovitosti není v kolaudačním rozhodnutí ze dne 13. června 1994 vůbec řešena.

TVRZENÍ SPORNÝCH STRAN

Stanovisko pana E. mladšího, jak bylo prezentováno na policii i při místních šetřeních a dalších jednáních ve věci přístupu pana H., se dá shrnout následujícím způsobem. Pan E. nepopírá, že manželům H. nebránil (a před ním ani jeho otec) v přístupu k jejich chatě po jeho pozemku č. 251/1 v místě sporné cesty, a toto užívání trvalo cca třicet let. Souviselo však s tím, že na obou objektech byly prováděny stavební práce, a proto se materiál vozil jednou „cestou“. Jednání o zřízení věcného břemene nebyla úspěšná, a proto se manželé H. obrátili na soud. Podali návrh na vydání předběžného opatření, a ten byl prvostupňovým i odvolacím soudem zamítnut. Pan E. starší uvedl, že jeho pozemek nikdy cestou nebyl, nechal však pana H. vozit si k chatě stavební materiál i jezdit k ní osobním autem. Pan P. jako bývalý vlastník pozemku č. 251/1 učinil dne 6. června 2006 prohlášení, v němž uvádí, že svoji nemovitost prodal panu E. bez jakýchkoliv věcných břemen. Dále prohlásil, že na pozemkové parcele č. 251/1 nikdy nebyla zřízena cesta pro průjezd automobilu nebo povozu. Na pozemku bylo pouze zřízeno právo průchodu ze směru od obecní cesty č. 2885 mezi parcelami č. 254/2 a 249/1. Předmětný pozemek byl vždy pouze loukou.

Tvrzení pana H. je naopak takové, že komunikace byla jím využívána po cca třicet let, a také se podílel na jejím budování. Na podporu svého tvrzení doložil vyjádření sousedů, že předmětnou komunikaci užíval téměř každý týden a podílel se na zpevnění jejího připojení na komunikaci č. 2884/7.

PÍSEMNOSTMI DOLOŽENÝ CHRONOLOGICKÝ POSTUP SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

■ Místní šetření

Obecní úřad svolal na den 17. května 2006 místní šetření. Podle pozvánky se mělo jednat o šetření otázky použitelnosti obecní komunikace parc. č. 2885 jako přístupu k domu č. e. 1436. Pozváni byli i zástupci krajského úřadu.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

■ Stanovisko č. 1

Dne 24. května 2006 vydal obecní úřad stanovisko (č. j.: 67/2006/Kom), že se na pozemku parc. č. 251/1 nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Vyšel přitom z provedeného místního šetření (ze dne 17. května 2006) a rozsudku Nejvyššího soudu ČR č. j.: 22 Cdo 2191/2002. Obecní úřad konstatoval, že se jedná o přístupovou komunikaci k domu pana H., kterou užíval přes dvacet let s vědomím vlastníka pozemku č. 251/1.

Dne 12. června 2006 se ke stanovisku prostřednictvím advokáta vyjádřil majitel pozemku, pan E. Uvedl, že není pravdou, že by jeho pozemku sloužil od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby jako pozemní komunikace, jak je uvedeno ve stanovisku obecního úřadu (v citaci rozsudku nejvyššího soudu ČR). Pozemek byl takto využíván cca od roku 1980. Pan E. namítl, že předchozími majiteli parcely č. 251/1, manželi P., bylo notářským zápisem panu H. propůjčeno právo cesty v šíři 3m od koupené stodoly k cestě č. 2885 nejkratším přímým směrem mezi parcelami č. 249/1 a 248/2. Toto propůjčené právo cesty zaniklo převodem vlastnictví parcely č. 251/1 a nebylo právními nástupci původních vlastníků nikdy obnoveno. Žádné jiné věcné právo nebylo k parcele č. 251/1 zřízeno.

Na tento dopis reagovali svým podáním také manželé H. (rovněž prostřednictvím advokáta). V dopise ze dne 18. července 2006 uvedli, že pan E. sám na policii potvrdil, že cestu na pozemku č. 251/1 H. po třicet let využívali s jeho souhlasem i se souhlasem jeho otce coby předchozího vlastníka. Neshodují se s panem E. v názoru, že stanovisko obecního úřadu je bez právního důvodu.

■ Pozastavení platnosti stanoviska

Dne 20. července 2006 obecní úřad oběma stranám sdělil, že pozastavuje platnost svého stanoviska č. j.: 67/2006/Kom z důvodu nesrovnalostí ve výkladu zákona o pozemních komunikacích, a to do doby potvrzení správnosti tohoto stanoviska Ministerstvem dopravy ČR.

■ Žádost o posouzení věci zasláná Ministerstvu dopravy

V žádosti o odborné posouzení obecní úřad Ministerstvu dopravy ČR sdělil následující skutečnosti. Krajský úřad po provedení místního šetření obecnímu úřadu doporučil vydat stanovisko o existenci účelové komunikace a na podporu svého tvrzení doložil rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR. Poté, co obecní úřad vydal své stanovisko a pan E. se proti němu ohradil, konzultoval obecní úřad věc s obcí O. v jiném kraji. Obec O. na požádání poskytla stanovisko svého nadřízeného krajského úřadu, podle kterého silničnímu správnímu úřadu nepřísluší rozhodovat

ve věcech pozemků, které nejsou v katastru nemovitostí vedeny jako ostatní komunikace. Z tohoto stanoviska Obecní úřad K. dovedl, že postupoval proti katastrálnímu zákonu. Ministerstvo dopravy proto požádal o jednoznačné určení, zda v příloze označený příjezd je nebo není účelovou komunikací a zda obecnímu úřadu přísluší o této otázce rozhodovat.

V reakci na tuto žádost poslalo ministerstvo obecnímu úřadu několik rozsudků Nejvyššího soudu ČR a dále uvedlo, že k tomu, aby mohlo být s komunikací zacházeno jako s veřejně přístupnou účelovou komunikací, je třeba prokázat, že komunikace byla zřízena v minulosti vlastníkem pozemku či jeho právním předchůdcem, nebo že vlastníkem pozemku či jeho právní předchůdce konkludentně, tj. mlčky, souhlasili s jejím zřízením. Pokud bude některá z těchto skutečností prokázána, pak se jedná o účelovou komunikaci a příslušný silniční správní úřad na ní může provádět výkon státního dozoru a případně aplikovat sankční normy.

■ **Prohlášení pana P.**

Původní majitel pozemku parc. č. 251/1, pan P., poskytl obecnímu úřadu prohlášení, že na parcele č. 251/1 nikdy nebyla zřízena cesta pro průjezd povozu nebo automobilu. Na tomto pozemku bylo zřízeno pouze právo průchodu směrem k obecní parcele č. 2885 mezi parcelami 248/2 a 249/1. Předmětný pozemek byl vždy loukou. Prohlášení je datováno 6. června 2006. Dne 25. října 2006 vypovídal pan P. také na policii, kde do protokolu sdělil další podrobnosti. Zopakoval, že ke stodole (nyní chata pana H.) nikdy nevedla žádná cesta. Protože pan H. stodolu potřeboval přestavět, byla provedena úprava louky (zpevnění), aby nedošlo k jejímu poškození. Tato zpevněná část byla určena k příjezdu vozidel na stavbu, která trvala velice dlouho. Přístup byl pouze tolerován na dobu nezbytnou k rekonstrukci objektu. V žádných mapách a plánech katastrálního úřadu cesta není, jelikož nikdy nebyla. K pozemku a chatě mohl pan H. vždy jít, v tom mu nikdo nebránil. Jednalo se osobní domluvu. Podle pana P. se pan H. chová nepatřičně a útočí na majetek pana E. Průjezd byl pouze tolerován kvůli dovozu materiálu na stavbu.

■ **Stanovisko krajského úřadu**

Ve stanovisku krajského úřadu provedeného po místním šetření ze dne 19. července 2006 je uvedeno následující.

Pan H. vypověděl, že cestu využívá asi od roku 1973, kdy začal navážet stavební materiál na přestavbu stodoly na rekreační objekt. V průběhu let docházelo ke zpevnování cesty, na kterém se podílel.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Bylo to jak za vlastnictví pana P., tak i později za vlastnictví pana E. staršího.

Pan E. starší uvedl, že o cestu se nikdy nejednalo a pana H. nechal po pozemku jezdit z důvodu navážení materiálu na jeho stavbu i později osobním automobilem. Potvrdil, že pan H. dvakrát navezl do kolejí šterk.

Krajský úřad zaujal k věci stanovisko, že se jedná o pozemní komunikaci. Uvedl, že je zřejmé, že komunikace doznala zemních úprav – povrch je rovný, upravený, mírně zaříznutý do svahu kopce a částečně zpevněný šterkem. Vzhledem k tomu, že komunikace byla více než třicet let využívána, a to se souhlasem vlastníka pozemku č. 251/1, nelze ji označit jinak, než jako veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Rozbor konkrétních důvodů, které ho vedly k závěru o tom, že je pozemek účelovou komunikací, neprovedl.

■ **Vydání nového stanoviska obecního úřadu**

Dne 21. srpna 2006 vydal obecní úřad nové stanovisko (č. j.: 123/2006/Kom), v němž uvedl, že v případě sporné cesty se nejedná o účelovou komunikaci ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, jelikož cesta nebyla užívána neuzavřeným okruhem osob, tedy veřejností. Osobami, které mohly komunikaci využívat, byli majitelé objektu č. e. 1436 a osoby ve vztahu k těmto vlastníkům.

■ **Další vyjádření krajského úřadu**

Na základě žádosti právních zástupců pana H. se věcí opětovně zabýval krajský úřad. V dopise ze dne 4. září 2006 konstatoval, že nemá pravomoc určovat charakter pozemní komunikace, ale že tato pravomoc přísluší soudu anebo místně příslušnému silničnímu správnímu úřadu. Nicméně přesto se k věci dále vyjádřil následujícím způsobem.

Zástupce krajského úřadu společně se starostou obce K. dospěli dříve na základě místního šetření k závěru, že se jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Je tedy zřejmé, že předmětná cesta na pozemku parc. č. 251/1 v k. ú. P. splňuje znaky uvedené v § 7 zákona o pozemních komunikacích. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ČR č. j. 22 Cdo 2191/2002 je účelovou komunikací pozemní komunikace, která splňuje zákonné znaky, i když o jejím charakteru nebylo vydáno správní rozhodnutí. Dále krajský úřad uvedl, že předmětná komunikace je jediným přístupem k nemovitosti pana H. a nemovitosti pana E. a je užívána minimálně třicet let se souhlasem majitelů pozemku. Co se týká možnosti vydání správního rozhodnutí, uvedl krajský úřad, že rozhodnutí je možno vydat pouze o otázce omezení veřejného přístupu, nikoliv o charakteru pozemní komunikace.

Ke změně stanoviska obecního úřadu krajský úřad pouze uvedl, že obecní úřad je oprávněn pozastavit platnost svých stanovisek, nicméně stanovisko č. j. 123/2006/Kom považuje krajský úřad ze nedostatečně odůvodněné. Podotkl dále, že charakter pozemní komunikace se neurčuje dle výpisu z katastru nemovitostí (pozn.: opačný názor má však výše zmíněný krajský úřad sousedního kraje). Krajský úřad se domnívá, že komunikace byla zřízena v minulosti právním předchůdcem vlastníka pozemku (nezmiňuje se kterého předchůdce – zda pana P. nebo pana E. staršího), který konkludentně souhlasil s jejím zřízením, a proto se jedná o veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci.

■ Vyjádření Ministerstva ze dne 7. 2. 2007

Ministerstvo ve svém vyjádření znovu konstatovalo, že není podle žádného právního předpisu oprávněno určovat charakter pozemní komunikace. To přísluší pouze Obecnímu úřadu K. Aby mohlo být s komunikací zacházeno jako s komunikací veřejnou, je třeba prokázat, že komunikace byla zřízena v minulosti vlastníkem pozemku nebo jeho právním předchůdcem nebo že vlastník pozemku či jeho předchůdce konkludentně souhlasili s jejím zřízením. V závěru ministerstvo odkazuje obecní úřad na metodickou pomoc krajského úřadu a doporučuje požádat o vydání průkazu k provádění státního dozoru alespoň pro jednoho zaměstnance obecního úřadu.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Jak jsem uvedl již v úvodu své zprávy, šetření podle zákona o veřejném ochránci práv jsem v tomto případě zahájil na základě televizní reportáže, z níž bylo zřejmé, že ačkoliv se sporem o přístup k nemovitosti zabývaly správní orgány na všech úrovních, nebyl spor ani za rok vyřešen. Z písemností, které jsem v průběhu šetření nashromáždil, se mi potvrdilo, že problematika určování charakteru pozemní komunikace nejnižší kategorie, tj. účelové komunikace, činí správním orgánům v praxi nemalé problémy.

JAK VZNIKÁ ÚČELOVÁ KOMUNIKACE

Právní úprava vztahující se k dané problematice, je obsažena v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon definuje jednotlivé druhy pozemních komunikací, stanoví práva a povinnosti jejich vlastníků a také pravomoci a působnost správních orgánů, v tomto případě tzv. silničních správních úřadů. U většiny druhů pozemních komunikací zákon stanoví pro jejich vznik nutnost

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

vydání správního rozhodnutí – rozhodnutí o zařazení komunikace do příslušné kategorie. Je tomu tak v případě místních komunikací, silnic a dálnic. Jedinou kategorií pozemních komunikací, u které není nutnost vydání správního rozhodnutí zákonem dána, je nejnižší kategorie – účelová komunikace. Jak správní orgány, tak i soudy se shodují v názoru, že účelová komunikace nevzniká na základě konstitutivního aktu správního orgánu. Všechny ostatní pozemní komunikace naopak vyžadují vydání správního aktu a ke změně kategorie komunikace dochází s okamžikem právní moci rozhodnutí silničního správního úřadu.

Podle konstantní judikatury soudů, se kterou Ministerstvo dopravy seznámilo Obecní úřad K., je pro vznik pozemní komunikace třeba souhlas vlastníka pozemku.³⁵ Tento souhlas nemusí být výslovný, postačí mlčky udělený (konkludentní). Dále doplňuji, že jakmile komunikace na pozemku vznikne, nemůže být svévolně z vůle vlastníka zrušena. Vlastník pozemku je svým souhlasem vázán (i souhlasem svého předchůdce). Zákon však na druhou stranu pamatuje také na situace, kdy dochází v souvislosti s užíváním komunikace k porušování práv jejího vlastníka a v takovém případě se může vlastník obrátit na silniční správní úřad se žádostí o omezení či úpravu veřejného přístupu na účelovou komunikaci.³⁶

Považuji za vhodné na tomto místě uvést, že přístup k pozemku však nemusí být vždy zajištěn po pozemní komunikaci. Pozemní komunikace mají režim veřejnoprávní, to znamená, že jejich užívání a přístup na ně je chráněn správními orgány. Ty jsou vybaveny nástroji k ochraně obecného užívání komunikací. K přístupu k nemovitosti však může sloužit také pozemek, který pozemní komunikací vůbec není. Může se tak stát na základě zřízení věcného břemene zapsaného do katastru nemovitostí a nebo pouze na základě jiné dohody mezi vlastníkem pozemku a jeho uživatelem. V takovém případě není pozemek užíván z titulu veřejného oprávnění ale pouze na základě soukromé dohody s vlastníkem a komunikace zde nevzniká.

S touto problematikou (rozlišování titulů, na základě kterých je pozemek k průchodu užíván) podle mého názoru úzce souvisí otázka uděleného **souhlasu vlastníka se vznikem pozemní komunikace**. Tento souhlas musí podle mého názoru být kvalifikovaný, to znamená musí se jednat o souhlas se vznikem pozemní komunikace, nikoliv o souhlas daný sousedovi s průchodem přes pozemek. Svůj názor na tuto otázku opírám především o ústavně zaručené právo na neomezené vlastnictví

³⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR č. j.: 22 Cdo 1868/2000 ze dne 15. 11. 2000.

³⁶ § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

majetku, s výjimkou jeho vyvlastnění nebo nuceného omezení ve veřejném zájmu a za náhradu.³⁷ Účelová komunikace zůstává podle zákona o pozemních komunikacích ve vlastnictví majitele pozemku, na němž se nachází. Žádná náhrada za omezení vlastníka takového pozemku, ke kterému bezesporu dochází, jelikož nemůže s částí pozemku zacházet podle své vůle a musí respektovat existenci komunikace, se neposkytuje. K takovému omezení vlastníka tudíž musí dojít z jeho vlastní vůle, nikoliv nuceně. Pro vznik komunikace proto podle mého názoru nepostačí vůle vlastníka udělit souhlas s procházením jen sousedovi (a jeho návštěvám), ale tato vůle musí směřovat ke vzniku pozemní komunikace, tj. obecnému užívání.³⁸

Je dále podle mého názoru třeba rozlišovat situace, kdy se spor o existenci pozemní komunikace týká doby nedávné, a je proto možné svědecky dokladovat vůli vlastníka, rozsah a způsob užívání pozemku atd., od situací, kdy pozemek je jako přístup užíván od nepaměti, to znamená, že již nežije nikdo, kdo by mohl vypovídat jako svědek o vzniku komunikace nebo naopak o vůli vlastníka umožnit pouze na základě dobrých sousedských vztahů průchod souseda přes pozemek. Odpovědi na tyto otázky musí nalézt a dále je posoudit silniční správní úřad.

JAKOU FORMU MŮŽE MÍT „STANOVISKO“ ÚŘADU O EXISTENCI KOMUNIKACE

Důležitou otázkou zůstává, jakou formou má silniční správní orgán vydat své stanovisko (posouzení) o existenci či neexistenci účelové komunikace na určitém pozemku. Tato procesní stránka věci souvisí s možnostmi obrany proti vyslovenému názoru silničního správního úřadu, a proto ji považuji za významnou.

Jak jsem již výše uvedl, není třeba o vzniku účelové komunikace vydávat správní rozhodnutí. To znamená, že účelová komunikace nevzniká okamžikem právní moci nějakého správního rozhodnutí, ale vzniká fakticky (obecným užíváním pozemku na základě souhlasu jeho majitele). Na druhou stranu je potřeba zdůraznit, že existence pozemní komunikace na pozemku představuje významné omezení jeho vlastníka, a naopak bránění v přístupu představuje závažný zásah do práv uživatele „cesty“. Je proto třeba nalézt odpověď na otázku, jak má silniční správní úřad postupovat po procesní stránce – jaký nástroj má zvolit při určování charakteru sporného pozemku.

³⁷ Čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, která byla vyhlášena ve Sbírce zákonů Usnesením č. 2/1993 Sb.

³⁸ Nejvyšší soud ČR ve svém rozsudku č. j.: 22 Cdo 2191/2002 ze dne 7. 10. 2003 hovoří v této souvislosti o „věnování obecnému užívání“.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Odpověď je třeba hledat v procesním předpise, kterým je správní řád – dříve zákon č. 71/1967 Sb., s účinností od 1. ledna 2006 pak zákon č. 500/2004 Sb. Nový správní řád je mnohem obsáhlejší než zákon předchozí a jednotlivé formy projevů vůle správních orgánů upravuje podrobněji.

Jako možnost se nabízí využití části čtvrté správního řádu, upravující **vyjádření, osvědčení a sdělení**. Podle mého názoru lze této cesty využít v případě, že o existenci komunikace není sporu, že ji vlastník pozemku uznává. Tato cesta však není ideální v případě, kdy vlastník pozemku existenci pozemní komunikace popírá. Zmíněné formy různých vyjádření správního orgánu totiž nepatří mezi ty, které by zakládaly, měnily nebo rušily práva a povinnosti občanů, ani neprohlašují, že určitá osoba práva nebo povinnosti má. Jelikož však z existence pozemní komunikace jednoznačně vyplývají vlastníkovi pozemku a jeho uživatelům práva i povinnosti, měl by správní orgán v případě sporu o existenci účelové komunikace podle mého názoru využít institut **deklaratorního správního rozhodnutí** upravený v § 142 správního řádu.

Podle § 142 správního řádu rozhodne správní orgán v mezích své věcné a místní příslušnosti 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. Podle mého názoru jsou podmínky pro vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci účelové komunikace v takovém případě dány. Je nepochybné, že právní posouzení této otázky silničním správním úřadem je významnou skutečností ovlivňující další postup dotčených osob (vlastníka i uživatelů) při uplatňování jejich práv (podmínka 1). Také je podle mého názoru splněna podmínka, že silniční správní úřad bude rozhodovat v mezích své věcné a místní příslušnosti (podmínka 2). Na této skutečnosti nic nemění okolnost, že v zákoně o pozemních komunikacích není výslovně upraveno rozhodování o existenci účelové komunikace. Působnost úřadu však dána je. Jestliže silniční správní úřad rozhoduje o omezení či úpravě veřejného přístupu na účelovou komunikaci, musí mít nejprve jednoznačně vyřešenu otázku existence této komunikace. A konečně také podle mého názoru je splněna podmínka, že úřad rozhoduje o existenci „vztahu“ (podmínka 3). Ze zákona o pozemních komunikacích vyplývají mnohá práva a povinnosti, která vůči sobě mají vlastník komunikace a její uživatelé. O vztahu jednotlivých účastníků sporu o užívání účelové komunikace se zmiňuje i Nejvyšší soud ČR v rozhodnutí č. j.: 30 Cdo 259/2002 ze dne 24. dubna 2002. Nejvyšší soud konstatoval (ve vazbě na spor vlastníka pozemku a uživatele komunikace), že mezi nimi existuje veřejnoprávní vztah upravený pří-

slušným předpisem správního práva, konkrétně zákonem o pozemních komunikacích.

Využití institutu deklaratorního správního rozhodnutí, tedy správního aktu, který je přezkoumatelný na základě řádných opravných prostředků, je namístě také proto, že možnost přezkoumání aktu prvostupňového silničního správního úřadu nadřízenými orgány je nezbytná pro právní jistotu dotčených subjektů. Malé obce, které jsou ze zákona silničním správním úřadem pro účelové komunikace v jejich obvodu, nejsou často personálně vybaveny zaměstnanci s právníkem vzděláním nebo specializací na pozemní komunikace. Z tohoto důvodu je bezesporu potřebné, aby jejich akty byly přezkoumatelné nadřízenými orgány, jako je tomu i v jiných oblastech státní správy.

Problematickostí stávajícího postupu – tj. nevydávání deklaratorního rozhodnutí, ale pouze jakéhosi neformálního stanoviska obecního úřadu – se ukázala i na šetřeném případě. Oba nadřízené orgány, tj. krajský úřad a ministerstvo se shodně vyjádřily v tom směru, že jim nepřísluší určovat charakter předmětného pozemku a posouzení ponechaly na obecním úřadě. Obecní úřad v K. se tak však ocitl v pro něj neřešitelné situaci, a to z těchto důvodů.

Slečna S., která se věcí u obecního úřadu zabývá, hledala materiály, které by jí mohly být návodem, jak v dané situaci postupovat. Krajský úřad jí doporučil vydat stanovisko, že se jedná o účelovou komunikaci. Naopak podle materiálu krajského úřadu sousedního kraje, který získala, není dána příslušnost silničního správního úřadu, pokud není dotčený pozemek v katastru nemovitostí veden jako komunikace. Ministerstvo dopravy se omezilo na stručné vyjádření, že jemu také nepřísluší určovat charakter komunikace, ale že je nicméně třeba prošetřit existenci souhlasu se vznikem komunikace a zaslalo obecnímu úřadu judikáty Nejvyššího soudu ČR. Své právní názory sdělili obecnímu úřadu také právní zástupci obou sporných stran. Za této situace je pochopitelné, že silniční správní úřad postupoval tak, jak postupoval, tj. vydal nejprve jedno stanovisko a posléze zcela převrátil svůj právní názor a vydal stanovisko opačné. Nadřízený orgán s tímto stanoviskem nesouhlasí, nicméně trvá na názoru, že do věci nemůže zasahovat. Jedna ze sporných stran také s výsledkem nesouhlasí, ale neví, jak se bránit. A silniční správní úřad nemá jistotu, zda postupoval správně. Tento stav považuji za zcela nepřijatelný a v dalším textu se zaměřím na to, jaký by měl být podle mého názoru správný postup úřadů v obdobných sporech.

Problémy nevznikají v případech, kdy o existenci pozemní komunikace není pochyb a vlastník je s jejím užíváním srozuměn. V takovém

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

případě dochází k jejímu bezproblémovému užívání, v případě potíží se vlastník komunikace brání postupem podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tj. žádá silniční správní úřad o omezení či úpravu veřejného přístupu na komunikaci. Přístup může být omezen či jinak upraven nejrůznějšími způsoby – umístěním sloupků bránících v průjezdu některých druhů vozidel, umístěním dopravních značek či dokonce postavením závory. Řešení konkrétní situace však vždy musí být projednáváno se silničním správním úřadem, případně také se stavebním úřadem. Vlastník není oprávněn učinit změny jen o své vlastní vůli.

Ke konfliktům dochází tehdy, není-li vyřešena otázka existence komunikace, natož rozsah a způsob jejího využívání. Konfliktní situace tradičně vznikají tehdy, kdy vlastník pozemku omezí nebo zcela zneprístupní dříve užívanou „cestu“, nebo naopak když uživatel „cesty“ změnil způsob využívání (namísto na kole začne jezdit majiteli pozemku pod okny domu autem apod.). V prvním případě si stěžují uživatelé cesty, ve druhém případě vlastníci pozemku. Takové situace jsou pro komplexní posouzení dost složité i tehdy, obrátí-li se sporné strany na obecní úřad v samotném počátku sporu. O to složitější je posuzování případů, kdy je spor nejprve řešen tu více tu méně úspěšně „po sousedsku“ a ke správnímu orgánu se dostane až ve fázi, kdy dotčené osoby spolu přinejmenším nemluví, v horších případech jsou řešeny přeštokovou komisí, policií v rámci prošetřování trestního oznámení anebo soudními žalobami. Za takové situace je skutečně velmi složité nalézt uspokojivé řešení.

Ideální postup, který by měl být v případě konfliktu uplatněn, je následující (může však fungovat pouze za situace, kdy jak úřady tak i občané budou seznámeni s možnostmi státní správy).

Silniční správní úřad by měl podle výše citovaného § 142 správního řádu vydat deklaratorní rozhodnutí o existenci nebo neexistenci účelové komunikace. Jelikož je však vydání takového rozhodnutí podmíněno podáním žádosti občana, který prokázal nezbytnost vydání rozhodnutí pro uplatňování svých práv, musí správní orgán znesvářené strany poučit o možnosti podat takovou žádost.

Co se týká skutkového zjištění a na něm postaveného právního hodnocení, je třeba, aby správní orgán před vydáním rozhodnutí posoudil tyto skutečnosti:

- Zda jsou naplněny znaky pozemní komunikace uvedené v § 2 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle tohoto ustanovení je pozemní komunikací dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.

VEŘEJNÉ CESTY

- V této souvislosti podotýkám, že slovní spojení „vozidly a chodci“ neznamena, že by pozemní komunikací byla pouze cesta využívaná vždy k oběma účelům. Z logiky věci vyplývá, že komunikací je i dopravní cesta sloužící pouze vozidlům (dálnice) nebo pouze chodcům (chodník).
- Dále musejí být naplněny znaky účelové komunikace uvedené v § 7 zákona o pozemních komunikacích. Účelovou komunikací je podle tohoto ustanovení komunikace sloužící 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.
- Přestože zákon o pozemních komunikacích nikde nehovoří o nutnosti prokázat alespoň mlčenlivý souhlas vlastníka pozemku se vznikem komunikace, nezbytnost tohoto zjištění doplnily soudy svou rozhodovací činností.

Pokud silniční správní úřad dospěje na základě získaných podkladů k závěru, že na daném pozemku existuje pozemní komunikace, vydá o této skutečnosti deklaratorní správní rozhodnutí. Toto rozhodnutí by mělo být dále podkladem pro postup úřadů v případě, že dojde k svévolnému omezení přístupu na komunikaci apod.

Pokud naopak úřad dojde k závěru, že se na pozemku komunikace nenachází, je třeba problém s přístupem řešit jinými způsoby. Pokud existuje jiná přístupová komunikace, není třeba podnikat žádné další kroky. Pokud však jiný využitelný přístup neexistuje, může se uživatel „cesty“ domáhat vyvlastnění přístupu, a to v režimu zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). Vyvlastnění podle tohoto zákona probíhá v nezbytně nutném rozsahu (s ohledem na povolený způsob užívání nemovitosti, které je přístup vyvlastňován) a za náhradu. Náhradu platí ten, v jehož prospěch bylo právo vyvlastněno.

Na doplnění uvádím, že vyvlastňovacím úřadem je obecní úřad obce s rozšířenou působností.³⁹

Jestliže některá ze stran sporu s rozhodnutím silničního správního úřadu o existenci či neexistenci komunikace nesouhlasí, může proti němu podat odvolání, o kterém rozhodne nadřízený správní orgán (krajský úřad). Proti rozhodnutí o odvolání je dále možné podat správní žalobu, takže spornou otázku nakonec může rozsoudit správní soud. Podrobnosti stanoví zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 184/2006 Sb.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Ministerstvo dopravy jako ústřední orgán státní správy na úseku pozemních komunikací může rozhodnutí odvolacího orgánu také zrušit (nebo změnit), a to v tzv. přezkumném řízení.⁴⁰

Pro doplnění ještě uvádím, že vlastník pozemku, na kterém se nenachází žádná pozemní komunikace, a přesto je přes jeho odpor pozemek někým jako komunikace užíván, se může domáhat ochrany v občanskoprávním řízení negatorní žalobou, tj. žalobou na zdržení se zásahu do vlastnického práva. Takové ochrany se bude domáhat např. vlastník pozemku, na kterém podle schváleného územního plánu nesmí být umístěna stavba oplocení.

V zastavitelném území je nejsnazším řešením oplocení takového pozemku.

D – ZÁVĚR

Podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, působí ochránce k ochraně osob před jednáním úřadů, které je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností.

Šetřením tohoto případu jsem zjistil, že spor o existenci účelové komunikace, k jehož posouzení jsou příslušné silniční správní úřady, nebyl za dobu více než jednoho roku vyřešen. Takový stav neodpovídá principům dobré správy, které by měly úřady dodržovat. Na druhou stranu je třeba uvést, že úřady nebyly ve věci nečinné, jako tomu v případech účelových komunikací neřídka bývá. Obecní i krajský úřad vyslovily své názory na charakter části předmětného pozemku a Ministerstvo dopravy poskytlo obecnímu úřadu dostupnou judikaturu. Na závadném stavu se však nejvíce podepsala dosavadní praxe silničních správních úřadů, která započala ještě před účinností nového správního řádu. Jak jsem uvedl v předchozí části své zprávy, domnívám se, že nový správní řád upravuje možnost, jak se spory o existenci pozemních komunikací zabývat tak, aby byla zaručena možnost odvolání se k nadřízenému správnímu orgánu. Touto možností je podle mého názoru institut deklaratorního správního rozhodnutí zakotvený v § 142 správního řádu.

Osoby, které mají právní zájem na vyřešení stávající nejisté situace, tj. pan H. a pan E., by proto měli silniční správní úřad požádat o vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu a Obecní úřad K. by měl na jejich žádost reagovat. Jelikož logicky jedna ze stran nebude se závě-

⁴⁰ § 94 a násl. správního řádu.

VEŘEJNÉ CESTY

rem obecního úřadu souhlasit, může podat proti rozhodnutí odvolání a věci se bude zabývat nadřízený správní orgán, tj. krajský úřad.

Další kroky zainteresovaných osob budou záviset na výsledku řízení o existenci pozemní komunikace. Jednotlivé možnosti postupu obou stan jsem nastínil výše.

Zprávu zasílám starostovi Obecního úřadu K., řediteli krajského úřadu a řediteli odboru pozemních komunikací Ministerstva vnitra. Všechny jmenované v souladu s § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochrání práva vyzývám, aby se k mnou přijatým závěrům do třiceti dnů od obdržení zprávy vyjádřili.

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Sp. zn.: 3410/2003/VOP/KČ

**k rozlišení
místní
a účelové
komunikace** | Právní komplikovanost určení kategorie u konkrétní veřejně přístupné pozemní komunikace nemůže být omluvou pro nečinnost silničního správního úřadu v případě omezení veřejného přístupu na tuto komunikaci.

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv k postupu Obecního úřadu D. jako silničního správního úřadu

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 24. října 2003 se na veřejného ochránce práv obrátil pan K., zastupující chatáře chatové osady v obci D., s žádostí o prošetření nečinnosti Obecního úřadu D. jakožto silničního správního úřadu a dalších úřadů ve věci umístování překážek bránících veřejnému přístupu na účelovou komunikaci vedoucí k chatové osadě. Situace měla být komplikována tím, že překážky v podobě sloupků, brány a závory měl na účelovou komunikaci umístit starosta obce D., pan Š., kterému pozemky pod komunikací i komunikace samotná patří. Z toho pak měla vyplývat neobjektivnost a nečinnost obecního úřadu jakožto silničního správního úřadu.

Dne 31. října 2003 se v téže věci obrátil na veřejného ochránce práv se dvěma podněty pan Š. Jeden z těchto podnětů podal jako fyzická osoba-vlastník pozemku, druhý pak za obec D. jako její tehdejší starosta. V podnětech si stěžoval na rozhodnutí krajského úřadu, který ve věci rozhodl podle § 50 správního řádu (opatření proti nečinnosti), a to tak, že nařídil panu Š. odstranit z pozemků, na nichž leží pozemní komunikace vedoucí do chatové osady, veškeré překážky tam umístěné. Pan Š. namítal, že rozhodnutí je nesprávné a navíc jde o nezákonný zásah do pravomocí obecního úřadu.

Na základě těchto informací jsem se dne 29. listopadu 2003 rozhodl zahájit ve věci šetření.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Dne 3. prosince 2003 provedli pracovníci Kanceláře veřejného ochránce práv z mého pověření místní šetření. Během šetření jednali osobně s panem K., s panem Š. jako tehdejším starostou obce a osobou stojící v čele Obecního úřadu D., a také se zástupcem krajského úřadu. Poz-

ději jsem pokračoval v písemné komunikaci s krajským úřadem a Ministerstvem dopravy. Z šetření vyplynuly tyto závěry.

HISTORIE PŘÍPADU

Rodiče pana Š. vlastnili za první republiky v místě dnešních sporů les. Část z něj vlastním úsilím přetvořili na sad, vybudovali terasy, postavili dům. Pak nastoupil komunistický režim a paní Š. nechtěli přijmout se sadem do JZD. Nakonec jí nezbylo, než sad věnovat státu za zanedbatelnou finanční náhradu. Na místě sadu vznikla časem zahrádkářská kolonie, kde bylo povoleno postavit pouze drobné stavby dočasněho charakteru. Toto nařízení však údajně nikdo nedodržel, vyrostly zde chatky a později byly přestavovány na chaty. Zahrádkářská kolonie se postupně stala chatovou osadou chatařů z deset kilometrů vzdáleného města.

Po revoluci byly veškeré lesní pozemky v okolí chatové osady vráceny paní Š. a po její smrti je zdědil její syn, pan Š., a jeho sestra. Pozemkový úřad vrátil rodině Š. ovšem i pozemky vedené v katastru jako „ostatní plocha“, na nichž se však ve skutečnosti nacházely obslužné komunikace chatové osady. V průběhu devadesátých let přitom ohromně vzrostl počet aut používaných chataři – jednak se zřejmě zvedla jejich životní úroveň, jednak byly prakticky zrušeny potřebné víkendové autobusové linky. Ozvaly se údajně stížnosti od občanů obce, že zvýšená dopravní zatíženost na nepřilíh kvalitních cestách na okraji obce směrem k chatové osadě snižuje kvalitu bydlení v této části D. (prašnost, hluk atd.) Doprava by se proto měla omezit. To bylo údajně i v souladu s plánem územního rozvoje obce. V této části obce přímo u místní komunikace č. 7b (viz dochovaná kopie pasportu místních komunikací obce), na kterou cesta vedoucí k chatové osadě navazuje, leží totiž fotbalové hřiště, dětské hřiště a hostinec se zahrádkou. Jedná se o klidovou zónu. Proto byly obě cesty (místní komunikace 7b i cesta vedoucí do osady) vyspraveny, aby se snížila prašnost a na cestě k osadě byla navíc umístěna dopravní značka zákaz vjezdu s dodatkovou tabulkou „mimo dopravní obsluhu“.

Výklad dodatkové tabulky se však ukázal být natolik široký, že zahrnoval i vjezdy chatařů. Pan Š. jako starosta a zástupci chatařů se pokoušeli jednat o společném řešení, jednání však nevedla k výsledku, přičemž obě strany označují za viníka neúspěchu jednání tu druhou. V roce 1995 umístil pan Š. na jednu z cest v chatové osadě ležící na jeho pozemku závoru. Dopravní situace se tak poněkud zkomplikovala, příjezdová cesta k osadě však zůstala volná. V roce 2000 umístila obec (fak-

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

ticky ovšem opět pan Š. jako tehdejší starosta) na tuto příjezdovou cestu bránu a na její okraj sloupky. Tyto překážky zabránily příjezdu do chatové osady automobilem. Chataři reagovali projížděním po cizích soukromých pozemcích a ořezáváním stromů a projížděním lesem patřícím panu Š. Někteří z nich zároveň podali žalobu k okresnímu soudu a jiní žádali o zásah Obecní úřad D. a později krajský úřad. Protože ze strany těchto orgánů nedošlo k zásahu, někteří z chatařů dne 11. října 2003 sami bránu a sloupky bránící jim v příjezdu odstranili. Následně se obrátili s celou záležitostí na mě jako veřejného ochránce práv.

SITUACE NA MÍSTĚ V DOBĚ ŠETŘENÍ

Sporné cesty, o které v případě jde, začínají již na okraji obce u dětského hřiště. Nachází se zde dopravní značka zákazu vjezdu s dodatkovou tabulí „mimo dopravní obsluhy“. Ta je umístěna hned na začátku cesty patřící obci, přičemž uvedená cesta spojuje okraj obce se samostatně stojícím stavením pana Š. a s přiléhající chatovou osadou. Tato cesta patřící obci vede částečně po kraji lesa a částečně pak v něm a je dlouhá přes dvě stě metrů. Celá byla v roce 2000 vyspravena navážkou šterku, opatřena lavičkami apod. Vyspravení však končí na konci obecního pozemku v místě, kde stála od roku 2000 do roku 2003 brána. Dále pokračuje tato cesta po pozemcích pana Š. a je zpevněna již hůře, údajně jeho vlastním nákladem. Cesty v chatové osadě, opět na pozemcích patřících obci, nejsou zpevněny téměř vůbec.

Prakticky v celé délce od okraje obce až po jednotlivé chaty se dá říci, že jde o dopravní cesty s mírně zpevněným povrchem, o nichž nelze uvažovat jako o stavbách ve smyslu občanskoprávním, tedy jako o objektech schopných být samostatně předmětem vlastnictví. Jejich vlastnictví bude tedy splývat s vlastnictvím pozemku. Cesty jsou v celé délce úzké, dimenzované na průjezd jednoho osobního vozidla. Jestliže se střetnou vozidla dvě, musí některé z nich zajet ke krajnici nebo dokonce opustit komunikaci a sjet částečně do lesa. Kromě nejdelší cesty spojující obec s osadou mají také všechny cesty takový sklon a takový povrch, že neumožňují bezpečný příjezd v zimě při napadaném sněhu. Chataři proto dle tvrzení pana Š. v zimě nechávají auta u obecní cesty na lesních pozemcích patřících právě panu Š., což je jeden z důvodů sporu.

Všechny cesty dohromady tvoří dnes uzavřený funkční celek – obecní cesta spojuje obec s chatovou osadou a domem pana Š. a ostatní cesty tvoří dohromady dva okruhy v rámci celé chatové osady. V místě, kde se příjezdová cesta rozděluje (a pokračuje částečně po pozemcích pana Š.) lze tedy jet doprava, objet celou osadu, přijet zleva a vydat se zpět

VEŘEJNÉ CESTY

do obce. Toto uspořádání se jeví jako nejvhodnější vzhledem k malé šířce všech uvažovaných cest. Omezilo by se tím vzájemné vyhýbání vozidel na minimum. Takto to také až do roku 1997 s dopravou v chatové osadě fungovalo, než pan Š. na jednu z cest umístil závoru a zamezil tím průjezdům kolem svého domu. Chataři se podřídili a začali místo „okruhového systému“ používat na zbývající cestách systém „tam a zpět“. Když však byla v roce 2000 umístěna brána a ocelové sloupky i na samotné příjezdové cestě, nemohli už po cestě jezdit vůbec.

Cesta, kterou v době šetření nabízel jako novou příjezdovou cestu pan Š. jako tehdejší starosta, vede k chatové oblasti zespodu od hřbitova. Kdysi zřejmě dle údajů v katastru existovala, dnes je však zcela zaniklá. Chataři tu sice během tří let, kdy byla horní cesta uzavřena, vyjezdili koleje v poli, avšak v jiném místě, než kde se nalézá obecní pozemek vedený v katastru jako cesta. Zaměření a zpevnění této komunikace by si vyžádalo náklady překračující spolehlivě 200 000 Kč. Podle pana K. by se dokonce tyto náklady měly blížit 2 mil. Kč. Navíc příjezd k chatové oblasti zespodu vede podél strže a je velmi prudký, nerovný a špatně sjízdný. Toto řešení, navrhované dřívějším starostou, nelze proto považovat za příliš vhodné a je třeba řešit především uzavření dříve užívaných cest.

VYDANÁ ROZHODNUTÍ

Okresní soud dne 29. října 2003 pod č.j. 3C 137/2001-128 zastavil řízení o žalobě podané některými chataři s tím, že není příslušný ve věci rozhodnout, neboť se jedná o otázku obecného užívání pozemních komunikací. Jako veřejný ochránce práv nejsem oprávněn přezkoumávat správnost rozhodnutí soudů. Považuji však za vhodné upozornit na to, že toto rozhodnutí je zcela v souladu s dřívějšími rozhodnutími Nejvyššího soudu v obdobných věcech (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 22Cdo 1817/99-161).

Krajský úřad odňal dne 3. června 2003 Obecnímu úřadu D. celou věc dle § 50 správního řádu z důvodu bezdůvodné nečinnosti na straně obecního úřadu. Sám pak ve věci rozhodl dne 10. září 2003 rozhodnutím č. j. DSH/3791/03-Kl, a to tak, že nařídil vlastníkům odstranit jejich pevné překážky umístěné na pozemcích podle § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Proti rozhodnutí krajského úřadu se odvolal pan Š. i obec D. Odvolání byla zamítnuta a rozhodnutí krajského úřadu bylo potvrzeno Ministerstvem dopravy rozhodnutími č.j. 17/2004-120-STSP/2 ze dne 19. ledna 2004 (odvolání obce D.) a č.j. 17/2004-120-STSP/4 ze dne

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

21. ledna 2004 (odvolání pana Š.). Proti tomuto rozhodnutí byla účastníky podána správní žaloba, kterou v současné době projednává soud.

Podle mých posledních informací pan Š. v poslední době umístil na cestu nové překážky bránící chatařům v průjezdu, žádné další rozhodnutí však ve věci vydáno nebylo ani nebyl proveden jiný zásah ze strany státní správy.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Všechny cesty, které v případě figurují, tedy příjezdová cesta k chatové osadě směrem od obce i samotné cesty uvnitř chatové osady, jsou nepochybně pozemními komunikacemi podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“). Pozemní komunikace je zákonem definována jako „*dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečosti*“. Tyto znaky všechny uvedené cesty splňují.

Na všechny pozemní komunikace (s výjimkou účelových komunikací v uzavřených prostorech nebo objektech, což není náš případ) je ze zákona zaručen veřejný přístup. Omezování tohoto veřejného přístupu bez potřebného povolení je protizákonné. Pan Š. a obec D. tedy nepochybně umístěním závory, vrat a sloupků na komunikaci porušili zákon, neboť omezili a později zcela vyloučili veřejný přístup na tyto komunikace, a to bez povolení. Bylo naprosto správné, že chataři usilovali o odstranění překážek administrativní cestou, přičemž jejich odstranění byly oprávněny nařídít příslušné orgány státní správy. Hlavním problémem v celém sporu je však správné určení kategorie pozemních komunikací, o které se v případě jedná. Určení kategorie je totiž klíčové pro volbu správného řešení celého problému.

Ve výroku rozhodnutí krajského úřadu není výslovně uvedeno, o jakou kategorii pozemních komunikací se má v případě jednat (odstranit se mají překážky „z pozemků“). Z použití § 29 zákona ve výroku tohoto rozhodnutí lze však usoudit, že jde podle názoru krajského úřadu o místní komunikaci. O dálnici či silnici se totiž jednat nemůže a na účelové komunikace se § 29 zákona nevztahuje. Ministerstvo dopravy naproti tomu v odůvodnění svého vlastního rozhodnutí dovozuje spíše, že se jedná o komunikace účelové. Přesto však rozhodnutí krajského úřadu potvrdilo. Tento nesoulad naznačuje, že kategorie komunikací není oběma orgánům zcela zřejmá, resp. že v ní nebylo dosaženo shody. Přitom, jak již bylo naznačeno, jde o otázku velice důležitou.

Účelová komunikace je podle zákona „*pozemní komunikace, která*

VEŘEJNÉ CESTY

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“. Místní komunikace je naproti tomu „veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce“. Vzhledem k množství chat a četnosti příjezdů a odjezdů chatařů by se dalo soudit, že v našem případě jde spíše o komunikace místní, neboť faktické znaky místní komunikace jsou u nich naplněny.

V § 3 odst. 1 zákona se však uvádí, že „o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení“ (podle § 44 odst. 1 zákona se v řízení rozhoduje podle správního řádu). Z toho je možno usoudit, že u místních komunikací, silnic a dálnic nepostačuje – na rozdíl od účelových komunikací – pouhé naplnění faktických znaků stanovených v zákoně, ale je dále třeba, aby byly platně zařazeny do určité kategorie. Zákon ve svých přechodných ustanoveních neřeší, jak nakládat s komunikacemi, které byly do příslušné kategorie zařazeny před účinností tohoto zákona. Lze nicméně dovodit, že pokud je takové zařazení podle dřívějších předpisů platné a je možné ho prokázat, bude považováno za platné i podle předpisů současných.

V případě posuzovaných pozemních komunikací však neexistuje platné správní rozhodnutí, kterým by byly tyto komunikace zařazeny do kategorie místních komunikací. Neexistuje ani přesvědčivý důkaz, že by byly do této kategorie zařazeny před účinností současného zákona. „Nařízení MNV v D. o ochraně životního prostředí v rekreačním území chatové osady“ ze dne 15. června 1984 uvedené v rozhodnutí krajského úřadu za takový důkaz považovat nelze. Toto nařízení svědčí pouze o tom, že posuzované cesty byly ve správě MNV. Jejich opravy však zajišťoval osadní výbor. Naopak existuje dokonce dochovaná kopie mapové i tabelární části pasportu místních komunikací v D. z roku 1981, kde jsou vyznačeny tehdejší místní komunikace. Posuzované cesty v něm jako místní komunikace označeny nejsou. Je třeba podotknout, že některé pozemní komunikace se před účinností současného zákona staly součástí sítě místních komunikací (a byly tedy zařazeny do této kategorie) automaticky naplněním znaků stanovených v prováděcí vyhlášce k silničnímu zákonu (zákon č. 135/1961 Sb.). Ani tyto znaky ale posuzované komunikace nesplňovaly. Z těchto skutečností a důkazů vyplývá, že nejde o komunikace místní, ale o komunikace účelové. Z toho pak plyne i to, jaký měl být správný postup státních orgánů ve věci.

Jestliže chce vlastník účelové komunikace v souladu se zákonem

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

omezit či upravit veřejný přístup na tuto komunikaci, musí si v této věci vyžádat rozhodnutí silničního správního úřadu, kterým byl v tomto případě Obecní úřad D. Podle § 44 odst. 1 zákona se v tomto řízení rozhoduje podle správního řádu a rozhodnutí se vydá až po projednání návrhu s příslušným orgánem Policie ČR. Pan Š. ani obec D. však této možnosti nevyužili. Umístění překážek omezujících veřejný přístup proto bylo nezákonné.

Jestliže je veřejný přístup na pozemní komunikaci někým nezákonně upraven nebo omezen, je možné jej za to postihnout podle § 42 odst. 3 písm. c) zákona (právníké osoby) nebo podle § 23 odst. 1 písm. m) zákona o přestupcích (fyzické osoby). Samotná obnova veřejného přístupu v původní podobě a rozsahu je v případě, že jde o účelovou komunikaci, možná dvěma způsoby.

1) PÍSEMNÁ VÝZVA OSOBY POVĚŘENÉ VÝKONEM STÁTNÍHO DOZORU⁴¹

Vydává ji pověřený pracovník silničního správního úřadu dle § 41 odst. 2 zákona. Výzva nemá podobu správního rozhodnutí a není tudíž vykonatelná. Pokud však adresát výzvy neuposlechne, je možné ho za to postihnout pokutou, a to buď podle § 42 odst. 1 písm. i) zákona (právníké osoby) nebo podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích (fyzické osoby).

2) ROZHODNUTÍ, KTERÝM SE NAŘÍDÍ OBNOVA POKOJNÉHO STAVU

Vydává je pověřený obecní úřad, v tomto případě tedy Městský úřad T., dle § 5 občanského zákoníku. Je ale možné je použít jen do doby, než se nový stav stane opět stavem pokojným.

D – ZÁVĚR

Z výše uvedeného vyplývají následující pochybení, která jsem shledal na straně orgánů státní správy.

POCHYBENÍ OBECNÍHO ÚŘADU D.

Obecní úřad jednoznačně pochybil, když byl nečinný poté, co pan Š. omezil veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci uvnitř chatové osady závorou a poté, co později obec D. omezila veřejný

⁴¹ Tato část právního hodnocení vychází z právní úpravy účinné v době zpracování stanoviska a není již aktuální. Blíže viz obecná část tohoto sborníku, kapitola V.

VEŘEJNÉ CESTY

přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci osady vedoucí k chatové osadě bránou a sloupky. Toto pochybení bylo jednoznačně dáno podjatostí tehdejšího starosty, který byl na věci sám zainteresován. Nečinnost obecního úřadu v této věci správně vyhodnotil krajský úřad a vydal jako odvolací orgán sám ve věci prvoinstanční rozhodnutí.

Obecní úřad pochybil také v tom, že nepostihl neoprávněné uzavření veřejně přístupné účelové komunikace panem Š. jako přestupek podle zákona o přestupcích. Stejně tak pochybil, když nepostihl za obdobný správní delikt obec D. podle zákona. Pokud má obec D. uzavřenou smlouvu o projednávání přestupků s jinou obcí, měl Obecní úřad D. alespoň obecní úřad obce příslušné k projednávání přestupků na uvedené delikty upozornit. Nelze vyloučit, že situaci mohla mimo jiné zapříčinit zainteresovanost bývalého starosty na věci.

Obecní úřad D. je v současné době nečinný ve věci nového omezení veřejného přístupu na účelové komunikaci vedoucí k chatové osadě panem J. Š. To také hodnotím jako pochybení.

POCHYBENÍ KRAJSKÉHO ÚŘADU

Vysoce hodnotím, že krajský úřad správně vyhodnotil nutnost svého zásahu ve věci z důvodu nečinnosti Obecního úřadu D. jako prvoinstančního orgánu. Krajský úřad však chybně posoudil kategorii pozemních komunikací, o které v případě jde. Proto také zvolil nesprávné právní prostředky ke svému zásahu (rozhodnutí o výzvě k odstranění pevných překážek podle § 29 odst. 3 zákona na základě atrakce podle § 50 správního řádu). Místo toho měl krajský úřad písemně vyzvat obecní úřad, aby jeho pověřený pracovník vykonal na místě státní dozor a uložil podle § 41 odst. 2 zákona způsob a lhůtu k odstranění brány, závory a sloupků omezujících nezákonně veřejný přístup na účelovou komunikaci. Jestliže by obecní úřad i po této snaze o metodickou pomoc zůstal nečinný, měl krajský úřad upozornit na neplnění povinností státního dozoru v oblasti pozemních komunikací ministerstvo dopravy jako úřad vykonávající v této oblasti vrchní státní dozor. Druhou možností, jak celou situaci řešit, bylo postoupit věc Městskému úřadu T. k ochraně pokojného stavu. Krajský úřad však jednal, jako by se jednalo o místní komunikace, a tím se dopustil pochybení.

POCHYBENÍ MINISTERSTVA DOPRAVY

Ministerstvo potvrdilo chybné rozhodnutí krajského úřadu. Ačkoliv samo zřejmě správně vyhodnotilo kategorii posuzovaných komunikací tak,

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

že jde o komunikace účelové, potvrdilo rozhodnutí krajského úřadu, které bylo jednoznačně postavené na faktu, že jde o komunikace místní.

Výsledky mého šetření tedy ukazují, že došlo k pochybením na straně Obecního úřadu D., krajského úřadu i Ministerstva dopravy ve věci ochrany veřejného přístupu na účelové komunikace. Naprosto nezpochybňuji fakt, že ze strany pana Š. a obce D. došlo k porušení zákona, když neoprávněně uzavřeli veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí k chatové osadě i uvnitř ní. Zásah orgánů státní správy byl v tomto případě nutný. Tím spíše, že příslušný orgán státní správy, kterým byl Obecní úřad D., byl ve věci nečinný. Kvůli špatnému posouzení kategorie pozemních komunikací, o které v případě jde, byl však zásah proveden z právního hlediska nesprávně. Je také pravděpodobné, že vzájemná neujasněnost postojů krajského úřadu a Ministerstva dopravy je jednou z příčin opětné nečinnosti Obecního úřadu D., který ani po změně na postu starosty obce údajně nevystupuje dostatečně razantně proti novému uzavření předmětných účelových komunikací.

E – OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Na mou zprávu o šetření, jejíž obsah byl v zásadě totožný s předchozími body A – D reagovaly všechny tři úřady, na jejichž straně jsem shledal pochybení.

Ministerstvo dopravy se odvolalo na probíhající soudní řízení o správní žalobě, kterou podal pan Š. proti jeho rozhodnutí č. j. 17/2004-120-STSP/4 ze dne 21. ledna 2004 a uvedlo, že vyčká rozhodnutí soudu. Upozornilo pouze, že pokud by se skutečně v tomto případě jednalo o účelovou komunikaci, nemohl by krajský úřad v případě nečinnosti příslušného správního silničního úřadu použít ustanovení § 50 správního řádu a sám rozhodnout ve věci. Výzvu státního dozoru může totiž vydat výhradně jen pověřený pracovník silničního správního úřadu a na její vydání se nevztahuje správní řád. Jediným způsobem, jak by bylo v uvedeném případě možné odstranit nečinnost silničního správního úřadu, by bylo provedení vrchního státního dozoru nad plněním povinností státního dozoru Ministerstvem dopravy.

S touto argumentací nemohu beze zbytku souhlasit, protože zákon o pozemních komunikacích jednoznačně ve svém § 44 uvádí, že se v řízení o věcech upravených tímto zákonem postupuje podle obecných předpisů o správním řízení, přičemž mezi výjimkami z tohoto pravidla není § 41 uveden. Při vydávání výzvy státního dozoru, ačkoliv tato výzva není správním rozhodnutím, by proto měla být dodržena alespoň základní pravidla správního řízení (viz § 3 odst. 5 správního řádu). Mi-

nisterstvu však musím dát za pravdu z jiného důvodu. Ustanovení § 50 správního řádu, které umožňuje, aby v určité věci rozhodl v prvním stupni odvolací orgán v reakci na nečinnost orgánu prvostupňového, totiž směřuje výslovně jen na ta řízení, která jsou zakončena správním rozhodnutím. V případě státního dozoru je však vydávána pouze výzva podepsaná pověřeným pracovníkem silničního správního úřadu, a tu za správní rozhodnutí považovat nelze. Jedná se daleko spíše o jiné opatření, byť je vydáváno v souladu se správním řádem. Proto jsem se na základě upozornění ministerstva rozhodl v předchozí části D tohoto stanoviska upravit oproti předchozí zprávě o šetření odstavec týkající se pochybení krajského úřadu.

Ředitel krajského úřadu ve své reakci na mou zprávu o šetření opakovaně vyjádřil svůj nesouhlas s mým právním názorem na kategorii posuzovaných pozemních komunikací a trvá na tom, že jde o komunikace místní. Tudíž i postup svého úřadu v této věci vnímá jako správný a nesouhlasí s vytknutými pochybeními.

Starosta Obecního úřadu D. uvedl, že zpráva pro něj představuje cenné shrnutí problému, o němž měl dosud pouze kusé a jednostranné informace. Upozornil, že od výměny na postu starosty již obecní úřad není v nečinnosti a usilovně se snaží hledat cesty k nápravě současného závadného stavu a k uvolnění komunikací pro dopravu. Situace je však komplikována tím, že není vyjasněn názor na kategorii posuzovaných komunikací a díky tomu se všechny úřady, se kterými se Obecní úřad D. pokoušel na řešení kauzy spolupracovat (Městský úřad N., Městský úřad T.) brání přijmout jakékoliv kroky a věc vracejí zpět k projednání Obecnímu úřadu D.

Na základě obdržení stanovisek jsem se rozhodl v souladu s § 19 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, přijmout ve věci následující závěrečné stanovisko a navrhnout opatření k nápravě:

- 1) Správní úřady všech stupňů nemohou s přijetím jednoznačného právního názoru na kategorii předmětných komunikací vyčkávat až na soudní rozsudek ve věci svého rozhodnutí č. j. 17/2004-120-STSP/4. Jestliže totiž opakovaně došlo k omezení veřejného přístupu na tyto veřejně přístupné pozemní komunikace, pak státní správa musí konat svou povinnost a veřejný přístup obnovit. Nečinnost v otázce obnovení veřejného přístupu nelze odůvodňovat právní komplikovaností problému ani probíhajícím soudním řízením. Ministerstvo dopravy, jehož postup v této věci trpí určitou nejasností, se však ani ve své odpovědi na mou zprávu o šetření jednoznačně nevyjádřilo, jak posuzuje kategorii těch pozemních komunikací, o které v případě jde.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

- 2) Obecní úřad D. je silničním správním úřadem a jako takový musí sám přijmout opatření k nápravě ve věci omezování veřejného přístupu na pozemní komunikaci. Tato jeho povinnost jednoznačně vyplývá z příslušných ustanovení zákona o pozemních komunikacích. Protože ministerstvo se k právní podstatě problému jednoznačně nevyjádřilo a argumenty dosud předložené krajským úřadem nepovažují za dostatečně přesvědčivé, nemohu než navrhnout, aby Obecní úřad D. postupoval ve věci tak, jako by se jednalo o obnovení veřejného přístupu na účelové komunikace. To znamená, že pověřený pracovník obecního úřadu by měl provést na místě státní dozor podle § 40 odst. 1 zákona a pokud zjistí porušení povinností uložených zákonem, měl by uložit písemnou výzvou způsob a lhůtu odstranění nedostatků a jejich příčin. Neuposlechnutí této výzvy může být považováno za neuposlechnutí výzvy veřejného činitele a může být postihováno podle zákona o přestupcích.
- 3) Obecní úřad D. je také orgánem příslušným k projednávání přešupků, pokud nemá uzavřenou s jinou obcí veřejnoprávní smlouvu o projednávání přešupků. Jestliže tedy v průběhu státního dozoru zjistí neoprávněné uzavření účelové komunikace, měl by projednat také tento přešupek, a to podle § 23 odst. 1 písm. m) zákona o přestupcích. Jestliže má obec D. uzavřenou veřejnoprávní smlouvu o projednávání přešupků s jinou obcí, měla by tento přešupek přinejmenším příslušnému obecnímu úřadu písemně ohlásit.
- 4) Ministerstvo dopravy žádám, aby po uplynutí třiceti dnů od obdržení tohoto závěrečného stanoviska vykonalo vrchní státní dozor nad výkonem státního dozoru prováděného Obecním úřadem D. V rámci výkonu vrchního státního dozoru by se mělo ministerstvo jednoznačně vyjádřit, jak v současné době posuzuje kategorii pozemních komunikací, o které v případě jde, a zda postup Obecního úřadu D. při provádění státního dozoru považuje za správný.

Žádám, aby mě Obecní úřad D. informoval o přijetí navržených opatření k nápravě do třiceti dnů od doručení tohoto závěrečného stanoviska v souladu s § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo dopravy žádám, aby mě o přijetí opatření k nápravě informovalo do šedesáti dnů od obdržení tohoto závěrečného stanoviska.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Sp. zn.: 1626/2005/VOP/MB

Stavební úřad je v případě, kdy obdrží ohlášení drobné stavby – oplocení pozemku – povinen přihlédnout i k tomu, zda oplocením dané parcely nedojde k omezení veřejného přístupu na existující pozemní komunikaci. **ke stavbě na komunikaci**

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci postupu Obecního úřadu V. jako silničního správního úřadu**A – OBSAH PODNĚTU**

Svým podnětem se na mě obrátil pan S. Uvedl, že je vlastníkem domu v obci V. a k tomuto byl po mnoho let zajištěn jediný přístup přes sousední pozemek, nyní ve vlastnictví manželů S. Jmenovaní však v roce 2001 získali od obecního úřadu souhlas k oplocení pozemku, které realizovali, a tím stěžovateli zamezili v přístupu k jeho domu.

Pan S. ke svému podnětu doložil rozsudek okresního soudu, kterým soud zamítl jeho žalobu, kterou se domáhal, aby mu manželé S. umožnili právo chůze a jízdy přes jejich pozemek. Tento rozsudek doposud nenabyl právní moci, jelikož stěžovatel proti němu podal odvolání, o kterém nebylo doposud rozhodnuto. Soud žalobu zamítl s tím, že žalobce neunesl důkazní břemeno (neprokázal, v jakém časovém období došlo k vydržení, kým, na základě čeho). Dále stěžovatel doložil několik starších písemných materiálů vztahujících se k jeho domu a přístupové cestě k němu.

Na podkladě uvedených informací jsem se rozhodl dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, ve věci zahájit šetření.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

V průběhu šetření jsem se obrátil na starostu obce V. a požádal jej o vyjádření k danému případu (zda úřad při udělování souhlasu se stavbou oplocení zvažoval, zda pozemek není např. účelovou komunikací ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů).

Starosta obce V. mi sdělil, že pan S. užíval v minulosti přístupovou cestu ke svému vlastnímu domu přes pozemky, o kterých se domníval,

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

že jsou pozemky obecními. Ve skutečnosti se však jedná o pozemky soukromých majitelů, s nimiž snad v minulosti platila ústní dohoda, která však se současnými vlastníky ztrácí účinnost. Dále uvedl, že se snaží věc vyřešit se spoluúčastí obce, ovšem zatím k dořešení nedošlo.

Ke svému vyjádření přiložil i písemné materiály, které měl ve věci k dispozici, mezi nimi sdělení (souhlas) komise výstavby obecního úřadu k ohlášení udržovacích prací – provedení stavby oplocení pozemků sousedů stěžovatele.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Pro účely zhodnocení postupu dotčených úřadů v šetřeném případě je třeba aplikovat nejen zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, ale také zákon o pozemních komunikacích. Právě tento zákon vymezuje pojem „pozemní komunikace“ a upravuje jednotlivé druhy komunikací, jakož i režim jejich využívání.

Pozemní komunikací je dle ustanovení § 2 odst. 1 citovaného zákona dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Zákon komunikace dále člení na dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.

Než přistoupím k celkovému právnímu zhodnocení případu, považuji za nutné blíže se zabývat výše uvedeným zákonným vymezením pozemní komunikace a úskalími, která s sebou právní úprava přináší.

Pochybnosti jistě nevznikají v případech, kdy je těleso komunikace v terénu snadno identifikovatelné, čili v případech, kdy se jedná o zpevněnou vyasfaltovanou vozovku, která je zcela nepochybně využívána silničními vozidly. Problémy se však objevují tam, kde je předmětem posouzení cesta, která je pouze částečně zpevněná (např. vysypaná štěrkem), nebo není vůbec zpevněná (klasická polní cesta, která vznikla pouze vyježděním kolejí v terénu).

Proto bych se rád blíže vyjádřil k otázce, zda pozemní komunikace musí být nutně stavbou – nejlépe stavbou ve smyslu občanskoprávním (tedy samostatnou věcí vlastněnou odděleně od pozemku) a evidovanou v katastru nemovitostí.

Naznačený výklad nepochybně přitahuje svou přehledností, jelikož umožňuje snadné odlišení pozemní komunikace od „pouhého“ věcného břemene či od způsobu využití pozemku jeho vlastníkem. Ke každé pozemní komunikaci by tak většinou existovala i bohatá stavební dokumentace. Slabina tohoto postoje je však v tom, že se na jeho zákla-

dě zcela ztrácí právní opora pro užívání těch dopravních cest, které nejsou stavbami v občanskoprávním smyslu.

Pokud by měl být pojem pozemní komunikace chápán tak zúženě, že jde pouze o samostatnou stavbu, ztrácí se zcela možnost ochrany veřejného přístupu na ostatní dopravní cesty v obcích i v krajině. Pokud by se totiž nejednalo o pozemní komunikace, neexistoval by žádný právní titul, na jehož základě by je mohla veřejnost užívat. Právo užívat by tak bylo soudem přiznáno pouze těm, kteří by případně prokázali, že k užívání konkrétního pozemku je opravňuje v jejich prospěch zřízení či vzniklé věcné břemeno (i pan S. řeší svůj problém současně touto cestou – soudním sporem). To je však již zcela jiný právní institut a užívání cesty veřejností by bylo vyloučeno. Takovýto stav by ale v konečném důsledku mohl vést k zániku celé sítě polních cest, a dokonce i místních komunikací, které jsou na vesnicích často pouze zpevněny vysypanou šterkovou drtí, a nesplňují tak znaky stavby v občanskoprávním smyslu (a často dokonce ani ve smyslu stavebních předpisů).

Skutečnost je taková, že soudy v obdobných případech judikují, že i když nejde o samostatnou věc, přesto se na určitém pozemku nachází pozemní komunikace, která je z hlediska vlastnického jeho součástí (viz např. rozsudky **Nejvyššího soudu České republiky** sp. zn. **22Cdo 1868/2000**, ze dne 15. listopadu 2000, a sp. zn. **22Cdo 1911/2000**, ze dne 20. března 2002). Proto jsem přesvědčen, že podle zákona o pozemních komunikacích je pozemní komunikací skutečně každá „*dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti*“. V zákoně se nehovoří o tom, že by pozemní komunikace musela být stavbou ve smyslu občanskoprávním. Nevyplývá z něj dokonce ani to, že by pozemní komunikace musela mít zpevněný povrch, že by na ni muselo být vydáno stavební povolení, kolaudační rozhodnutí, nebo že by musela být zapsána v katastru nemovitostí jako komunikace. Rozhodující je skutečnost, zda je konkrétní pozemek využíván k dopravnímu účelu.

Obce jsou proto v případech, kdy obdrží ohlášení drobné stavby – oplocení pozemku – před vydáním svého stanoviska povinny přihlídnout i k tomu, zda oplocením dané parcely nedojde k zamezení přístupu na existující pozemní komunikaci (příp. vyžádat si dle ustanovení § 126 stavebního zákona stanovisko dotčeného orgánu státní správy na úseku pozemních komunikací).

Výsledky svého šetření shrnuji na základě výše uvedených skutkových zjištění následovně.

Z předložených materiálů (vyjádření starosty obce, stěžovatele, z odůvodnění shora uvedeného nepravomocného rozsudku soudu)

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

vyplývá, že pan S. i jeho předchůdci využívali k přístupu (příjezdu) ke svému domu sousední pozemek, který je nyní ve vlastnictví manželů S. Vzhledem k využívání pozemku jako přístupové cesty lze dovodit, že tento pozemek, resp. jeho část, byl využíván k dopravnímu účelu. Účelovou komunikací je přitom dle ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích 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. Na základě uvedených skutečností a zákonné úpravy pozemních komunikací se lze tedy domnívat, že daný pozemek pravděpodobně byl účelovou pozemní komunikací. Pro tento závěr hovoří také stěžovatelem předložená starší fotografie zachycující jeho automobil na předmětném pozemku, kdy pozemek je z obou stran oplocen a jeho šíře jen málo přesahuje šířku osobního vozidla; ze třetí strany je ohraničen bránou ústící na pozemek stěžovatele. Stěží lze tedy usuzovat na jiné využití tohoto pozemku než jako přístupu k domu pana S.

Nemožnost oplocení pozemku, jenž je komunikací, bez souhlasu dotčeného správního orgánu (silničního správního orgánu) vyplývá z ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, kdy je zákonodárcem stanoveno, že upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů jejího vlastníka, může na návrh vlastníka účelové komunikace po projednání s příslušným orgánem Policie ČR pouze příslušný silniční správní úřad.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že v tomto případě nemělo dojít k udělení souhlasu s oplocením pozemku, který stěžovatel využíval k přístupu na svůj pozemek. Realizováním oplocení pozemku a následnou úpravou jeho povrchu pravděpodobně došlo ke zrušení existující pozemní komunikace a panu S. bylo zamezeno v přístupu k jeho domu. Obecní úřad o věci rozhodl pouze na základě znalosti vlastnických vztahů k dotčeným pozemkům a neposuzoval plánované úpravy ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Tento zákon přitom počítá s omezením vlastnického práva k nemovitosti v tom smyslu, že i na soukromém pozemku (tedy na rozdíl od pozemku ve vlastnictví obce, kraje či státu) se může nacházet pozemní komunikace (účelová) a majitel pozemku je povinen umožnit její využívání. Příslušným silničním správním úřadem, který provádí státní správu na úseku účelových pozemních komunikací, je v rámci svého územního obvodu každý obecní úřad (tedy obecní úřady i malých obcí, nikoliv jen obcí s pověřeným obecním úřadem nebo obcí s rozšířenou působností).

Konstatuji proto, že neaplikováním zákona o pozemních komunikacích obecní úřad umožnil provedení oplocení pozemku, který byl dlouhodobě využíván pro účely přístupu na sousední nemovitosti, a bylo jej tedy třeba považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci. K udělení tohoto souhlasu se stavbou oplocení došlo v červnu 2001.

Souhlas stavebního úřadu s drobnou stavbou (v tomto případě oplocení) přitom není správním rozhodnutím. Správní rozhodnutí je možno do tří let od nabytí právní moci přezkoumat a v případě zjištění nezákonnosti je zrušit či změnit (§ 65 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů). Souhlas stavebního úřadu je však svým charakterem řazen mezi tzv. opatření obce, která také podléhají kontrole nadřízeného orgánu (krajského úřadu), nikoliv však v režimu správního řádu, ale v režimu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (§ 123 a násl.). Zákon o obcích na rozdíl od správního řádu nestanoví lhůty, v nichž je možno nesprávné opatření obce zrušit. Teoreticky je tedy možno tak učinit i po uplynutí tří let od jeho vydání.

Považuji za nutné však současně uvést, že od udělení předmětného souhlasu uplynuly již více než čtyři roky a manželé S. vybudovali oplocení pozemku v dobré víře (řádně zažádali o stanovisko obce, a to jim bylo uděleno; neexistoval důvod, proč by o jeho správnosti měli mít pochybnosti). I na tyto okolnosti je třeba při úvahách o možném zrušení uděleného souhlasu brát ohled. Přestože tedy zákon o obcích nestanoví lhůtu, v jaké je možné zrušit nesprávné opatření obce, měla by se, dle mého názoru, realizací zásady předvídatelnosti výstupů orgánů veřejné správy a ochrany práv osob nabytých v dobré víře přiměřeně použít tříletá lhůta stanovená pro přezkum správních rozhodnutí.

D – ZÁVĚR

Aktuální situace je v šetřeném případě taková, že manželé S. v dobré víře realizovali oplocení svého pozemku, přičemž dobrá víra byla založena jednak vlastnictvím pozemku a jednak uděleným souhlasem obecního úřadu se stavbou plotu. Souhlas byl udělen a stavba realizována před více než čtyřmi lety. Stěžovatel byl tímto zbaven jediné tehdy existující možnosti, jak se dostat ke svému domu automobilem. Nyní mu nezbývá než žádat jiného souseda, aby mu umožňoval průchod (nikoliv však průjezd) přes svůj pozemek. Vedený soudní spor nebyl doposud pravomocně ukončen.

Nejracionálnější řešení je za dané situace, podle mého názoru, vyčkat rozhodnutí soudu. V případě, že závěr sporu bude takový, že stě-

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

žovateli nebude soudně přiznáno právo průchodu po pozemku manželů S., může ke stavebnímu úřadu podat návrh na vyvlastnění dle ustanovení § 108 odst. 2 písm. d) stavebního zákona. Před pravomocným rozhodnutím soudu však není účelné takový návrh podávat, protože stavební úřad by zahájené správní řízení přerušil pro předběžnou otázku a vyčkal by rozhodnutí soudu.

Nežádoucí stav může být vyřešen také ze strany obce, která dle vyjádření starosty hledá možnosti, jak panu S. přístup k domu zajistit odkupem částí okolních pozemků. Tento záměr je zachycen i v Usnesení č. 15 ze schůze zastupitelstva obce ze dne 13. prosince 2004. V současné době probíhají jednání s vlastníky dotčených pozemků.

Své šetření tedy uzavírám s konstatováním, že u obecního úřadu jsem shledal shora popsané pochybení spočívající v neaplikaci zákona o pozemních komunikacích, jež mělo za následek znemožnění přístupu stěžovatele k jeho pozemku.

Tuto zprávu zasílám starostovi obce V. dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jej vyzývám, aby se do třiceti dnů od seznámení s jejím obsahem vyjádřil k mnou zjištěnému pochybení obecního úřadu a případně navrhl opatření k nápravě.

Dále zprávu zasílám na vědomí stěžovateli a Městskému úřadu ve V. K., jako příslušnému stavebnímu úřadu, do jehož obvodu obec V. patří.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

Sp. zn.: 3014/2005/VOP/KČ

Orgán příslušný k projednání přestupků se nemůže vyhýbat rozhodnutí s tím, že jej vydá až poté, co obdrží rozhodnutí silničního správního úřadu o existenci nebo charakteru pozemní komunikace. Účelové komunikace se stávají pozemními komunikacemi naplněním faktických znaků uvedených v zákoně, nikoliv správním rozhodnutím.

k trestání
za omezení
přístupu

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci postupu Komise k projednávání přestupků města T.

A – OBSAH PODNĚTU

Dne 16. srpna 2005 jsem zahájil šetření proti přestupkové komisi města T. ve věci postihování přestupků pana Š. na základě veřejnoprávní smlouvy uzavřené s obcí D. Šetření jsem zahájil z vlastní iniciativy na základě poznatků z jiného šetření, které jsem vedl pod sp. zn. 3410/2003/VOP/KČ. Z mého závěrečného stanoviska v tomto předchozím šetření jednoznačně vyplynulo, že ze strany pana Š. a obce D. došlo k porušení zákona, když neoprávněně uzavřeli veřejně přístupné pozemní komunikace vedoucí k chatové osadě i uvnitř ní. Příslušný orgán však nepostihl neoprávněné uzavření pozemní komunikace panem Š. jako přestupek podle zákona o přestupcích.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Město T. má řešit přestupky spáchané na území obce D. na základě veřejnoprávní smlouvy, kterou obě obce uzavřely, a která byla schválena krajským úřadem. Z dokumentů k předchozímu šetření sp. zn. 3410/2003/VOP/KČ mi bylo známo, že Obecní úřad D. oznámil přestupkové komisi města T. již přinejmenším 7 přestupků pana Š. Obecnímu úřadu D. však nebylo známo, že by řešení některého z přestupků bylo ukončeno rozhodnutím. Dále jsem věděl, že po zahájení mého šetření se začal nečinností přestupkové komise města T. zabývat již i krajský úřad, jak je krátce zmíněno v odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu č. j. DSH/9954/05/RK, ze dne 6. října 2005.

Po zahájení šetření jsem si vyžádal potřebnou dokumentaci od starosty města T. jako osoby zřizující dle ustanovení § 106 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 53 odst. 3 zákona o přestupcích komisi k projedná-

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

vání přestupků jako zvláštní orgán obce pro výkon přenesené působnosti. Z podkladů vyplynulo, že komise k projednávání přestupků města T. se dosud zabývala celkem třinácti přestupky pana Š., převážně na úseku dopravy a silničního hospodářství. Čtyři přestupky byly odloženy bez jednání s odůvodněním, že se nejedná o přestupky, ale o výkon vlastnického práva pana Š. k pozemkům v jeho vlastnictví. Jedno odůvodnění dále uvádí, že dosud nebylo silničním správním úřadem rozhodnuto, že by na uvedených pozemcích byla vedena jakákoliv komunikace. Zbývající přestupky prozatím nebyly projednány. Žádný z devíti přestupků oznámených v roce 2005 nebyl dosud projednán, dřívější pak byly odloženy bez jednání. Starosta T. tuto situaci ve své odpovědi vysvětluje, přičemž jeho argumenty by se daly rozdělit do následujících tří okruhů:

- 1) Obviněný se již od počátku dovolával svého vlastnického práva k pozemkům, na nichž mělo docházet k blokování příjezdové cesty k chatové osadě. Podle starosty T. udělal prvotní chybu Pozemkový úřad, když při vydávání pozemků matce pana Š. v rámci restitucí nezřídil vlastníkům sousedních pozemků věcná břemena nebo případně nevyčlenil pozemky užívané jako komunikace a neposkytl za ně panu Š. náhradu. To dává podle starosty města T. panu Š. – cituji: *„morální právo domáhat se neomezeného vlastnického práva k pozemkům a bránit se proti zásahu do tohoto práva“*.
- 2) Ačkoliv si komise k projednávání přestupků města T. vyžádala od Obecního úřadu D. jakožto silničního správního úřadu sdělení, zda jsou pozemky ve vlastnictví pana Š. pozemní komunikací, a pokud ano, o jakou komunikaci se jedná, toto sdělení neobdržela. Pokud jde o přestupek neuposlechnutí výzvy Obecního úřadu D. ze dne 19. července 2005 k odstranění neoprávněného návozu na pozemní komunikaci, ta nebyla zaslána do vlastních rukou, ale pouze doporučeně, takže není možné prokázat doručení této výzvy.
- 3) V roce 2005 se v krátkém časovém období nakupilo větší množství oznámení přestupků stejného charakteru, jako byla předchozí jednání. Přestupková komise proto předložila dne 17. srpna 2005 (a následně ještě 24. srpna 2005) celkem 6 oznámení okresnímu státnímu zastupitelství k posouzení, zda se nejedná o trestný čin. Státní zastupitelství spisy vrátilo dne 8. září 2005 s tím, že o trestný čin nejde. Komise proto rozhodla nařídit společné projednání více přestupků pana Š. na svém nejbližším jednání.

Ve světle těchto argumentů jsou na základě listin doložených starostou města T. důležité následující skutečnosti:

VEŘEJNÉ CESTY

- 1) Předložené dokumenty, a to včetně odůvodnění úředních záznamů o odložení přestupku, neobsahují žádný doklad o tom, jak přestupková komise zjišťovala vlastnické právo k předmětným pozemkům (např. alespoň nahlédnutím do internetového katastru nemovitostí). Starosta města T. ovšem předložil většinou pouze mnou přímo vyžádané dokumenty, a protože nemám důvod pochybovat, že pan Š. skutečně je vlastníkem předmětných pozemků, nepovažuji za důležité vyvozovat z absence těchto dokladů závěry.
- 2) V předložených dokumentech není žádný doklad o tom, že by přestupková komise vznesla dotaz na silniční správní úřad o existenci a případně kategorii pozemní komunikace na předmětných pozemcích, jak uvedl starosta města T. Dokumenty obsahují pouze dopis města T. č. j. 404/04, ze dne 19. července 2004, adresovaný Obecnímu úřadu D., kde je mj. uvedeno: Přestupková komise města T. přestupek projedná jako orgán příslušný dle § 53 odst. 1 zákona o přestupcích v případě, že místně a věcně příslušný silniční orgán vydá rozhodnutí, že se jedná nebo nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.
- 3) Dokumenty neobsahují žádný doklad o postoupení některých oznámení o přestupku k posouzení státnímu zastupitelství ani vysvětlení, proč se tak stalo, když předchozí oznámení obdobného obsahu byla odložena s tím, že se nejedná o přestupek. Postrádám také doklad o tom, že bylo nařízeno společné projednání dosud neprojednaných přestupků pana Š.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Na pozemcích pana Š. se beze všech pochybností nachází veřejně přístupná pozemní komunikace. To vyplývá nejen z mých vlastních poznatků v průběhu šetření pod sp. zn. 3410/2003/VOP/KČ (závěrečné stanovisko z tohoto šetření má starosta města T. k dispozici), ale i ze všech dosavadních rozhodnutí silničních správních úřadů všech úrovní včetně Ministerstva dopravy. Zda se jedná o komunikaci účelovou nebo místní, v tom dosud přetrvává rozpor mezi mnou a Ministerstvem dopravy, nicméně pro komisi k projednávání přestupků je závazné současné stanovisko Ministerstva dopravy jakožto vrchního orgánu státního dozoru na úseku pozemních komunikací, podle něhož jde o komunikaci místní. Navíc konkrétní kategorie pozemní komunikace není rozhodná pro posouzení toho, zda jde o přestupek – neoprávněné uzavření veřejně přístupné pozemní komunikace je totiž v každém případě přestupkem podle § 23 odst. 1 písm. m) zákona o přestupcích, stejně tak jako je neuposlechnutí výzvy pracovníka provádějícího státní

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

dozor k odstranění zjištěných nedostatků na úseku pozemních komunikací bezpochyby přestupkem podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.

Nemohu v žádném případě přistoupit na argumentaci starosty města T. o „morálním právu“ pana Š., které by mělo být dáno pochybením Pozemkového úřadu v minulosti v oblasti majetkových vztahů. Nehodlám se pouštět do případné polemiky, nakolik mělo být matce pana Š. známo, že část vydávaných pozemků slouží veřejnosti jako příjezdová cesta do chatové osady. Nehodlám ani hlouběji rozebírat fakt, že příjezdová cesta byla jako pozemní komunikace za účelem lepší sjízdnosti významně stavebně upravena obcí D. v době, kdy byl pan Š. jejím starostou. Důvodem, proč považuji uvažování tímto směrem za naprosto scestné, je především to, že otázka spravedlnosti či morálky je v tomto případě dvousečná, a vytvářet v celém sporu nějakou jednoznačně „dobrou“ či jednoznačně „špatnou“ stranu může vést pouze ke zkreslení celé věci. Pan Š. má jako každý občan možnost se ochrany svého vlastnického práva domáhat soudní cestou. Úlohou komise k projednávání přestupků města T. není rozhodovat o tom, na čí straně je pravda a právo, ale pouze posoudit nestranně a objektivně, zda pan Š. naplnil či nenaplnil skutkovou podstatu některého z přestupků definovaných zákonem o přestupcích.

A zde musím konstatovat, že komise k projednávání přestupků města T. bez dostatečného a přesvědčivého odůvodnění odložila čtyři oznámení o přestupcích pana Š. a v současné době se naprosto zjevně vyhýbá přijetí závěrů o dalších oznámených přestupcích z roku 2005. Postupuje tak v rozporu s právem i s principy dobré správy. Komise zcela selhává ve své úloze posoudit oznámení o přestupcích pana Š. řádně a rozhodnout včasně o tom, zda se přestupek stal, případně jakým způsobem bude přestupce potrestán. Nečinnost a špatnou práci přestupkové komise dovozují z těchto skutečností:

- 1) Oznámení o přestupcích pana Š. byla odložena až po několika měsících, jedno z nich dokonce po více než roce. V odůvodnění se odkazuje na majetkové vztahy, to je však zcela nepřesvědčivé. Veřejně přístupná pozemní komunikace se může nacházet i na soukromých pozemcích, a přesto to nikoho, včetně vlastníka těchto pozemků, neopravňuje k jejímu uzavření. To vyplývá jednoznačně ze zákona o pozemních komunikacích.
- 2) Přestupková komise nepodala žádný důkaz o tom, že by vznesla dotaz na příslušný silniční správní úřad ohledně existence a kategorie pozemní komunikace. Ve skutečnosti pouze město T. sdělilo Obecnímu úřadu v D., že jeden z oznámených přestupků neprojedná,

dokud obecní úřad nevydá rozhodnutí, že se jedná nebo nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Takové rozhodnutí přitom podle zákona o pozemních komunikacích vydat vůbec nelze (stanovisko Ministerstva dopravy z roku 2003 v tomto smyslu mám k dispozici)⁴². Účelové komunikace se stávají pozemními komunikacemi naplněním faktických znaků uvedených v zákoně, nikoliv správním rozhodnutím. Silniční správní úřad může nanejvýš vydat písemné vyjádření, zda určitou cestu za veřejně přístupnou účelovou komunikaci považuje, či nikoliv.

- 3) Jestliže přestupková komise skutečně postoupila šest oznámení o přestupcích z roku 2005 státnímu zastupitelství s dotazem, zda se nejedná o trestný čin, považuji to za pouhé oddalování vlastního rozhodnutí, když tatáž komise v minulosti rozhodla o obdobných jednáních v tom smyslu, že vůbec nejde o přestupky. Postup přestupkové komise postrádá jednotnost a logiku.
- 4) Přestupková komise nijak nedoložila, že by již odstranila svou nečinnost, a podnikla jakékoliv aktivní kroky k projednání kteréhokoliv z devíti dosud neprojednaných přestupků pana Š. oznámených v roce 2005.

D – ZÁVĚR

Veřejný ochránce práv působí ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, k ochraně osob mimo jiné i před nečinností úřadů, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Výsledky mého šetření ukazují, že komise k projednávání přestupků města T. neplní svou úlohu a neprojednává řádně přestupky pana Š. na úseku dopravy a silničního hospodářství. Žádám tímto uvedený úřad o přijetí opatření k nápravě.

Vzhledem k tomu, že nečinnost uvedené komise by již měl v současné době podle mých informací řešit i nadřízený krajský úřad, zasílám tuto zprávu zároveň i řediteli krajského úřadu jako podklad pro jeho další postup ve věci.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

⁴² Vydání deklaratorního rozhodnutí umožnil podle názoru ochránce nový správní řád s účinností od 1. 1. 2006. Blíže viz obecná část tohoto sborníku, kapitola VI a stanovisko k deklaratornímu rozhodnutí, str. 48.

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Sp. zn.: 780/2004/VOP/VBG

k ochraně
pokojného
stavu

Řízení podle § 5 občanského zákoníku je řízením tzv. návrhovým, což znamená, že je nemůže zahájit správní orgán ex offa (z úřední povinnosti), ale je zahajováno na základě došlého návrhu – řízení je zahájeno dnem, kdy správní orgán obdržel příslušný návrh.

Předmětem řízení podle § 5 je posouzení otázky, zda je požadavek navrhovatele na ochranu pokojného stavu oprávněný či nikoliv. Samotné zjištění, že věc současně projednává soud, nepředstavuje pro správní orgán překážku, kvůli níž by nemohl sám návrh posoudit a rozhodnout o něm. Teprve pravomocné rozhodnutí soudu ve věci tvoří překážku věci rozsouzené (rei iudicata).

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci postupu Obecního úřadu V. a Městského úřadu U. B. ve věci poskytnutí ochrany dle ust. § 5 občanského zákoníku

A – OBSAH PODNĚTU

Pan H. se na mě dne 25. února 2004 obrátil s podnětem týkajícím se zajištění přístupu ke svým pozemkům, které jako soukromý hospodářící rolník obhospodařuje. K předmětným pozemkům má být panu H. (dále stěžovatel) od roku 2001 znemožněn přístup po cestě, jež měla v minulosti vést mj. po pozemcích jiných vlastníků, a to samotnými vlastníky těchto pozemků – cesta byla rozorána, v místě vybudovány zátarasy a oplocení.

Obnovení pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku se stěžovatel neúspěšně domáhal žalobou podanou u okresního soudu. Okresní soud dospěl po ohledání místa samého dne 1. července 2003 ke zjištění, že cesta, po níž se stěžovatel dožaduje přístupu, již neexistuje a z toho důvodu se nelze domáhat umožnění průjezdu po ní. Rozsudkem okresního soudu byla žaloba stěžovatele dne 3. září 2003 zamítnuta.

Stěžovatel namítá, že trasa vyznačená soudem jako cesta přístupová neumožňuje s ohledem na svůj terén (dle slov stěžovatele se pne do strmého kopce, a následně klesá z příkrého kopce), aby po ní jezdil s traktorem se senem z pěti hektarů svých luk.

Z těchto důvodů požádal stěžovatel o poskytnutí ochrany pokojné-

ho stavu podle § 5 občanského zákoníku Obecní úřad V. Když obecní úřad na jeho podání nereagoval, obrátil se stěžovatel na krajský úřad, jenž podání postoupil příslušnému Městskému úřadu v U. B. Od městského úřadu obdržel stěžovatel sdělení, že není důvod vydat rozhodnutí o poskytnutí ochrany před zásahem do pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku, protože věc je řešena soudní cestou jako občanskoprávní spor.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Šetřením na místě samém, jehož provedením jsem dle § 25 odst. 3 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, pověřil zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv, bylo dne 25. května 2004 zjištěno následující.

Celá oblast, v níž se nachází stěžovatelovy zemědělské pozemky se vyznačuje kopcovitým terénem. Pozemky, po nichž se stěžovatel domáhá přístupu, včetně pozemků ve vlastnictví stěžovatele, byly v době místního šetření neposečené, vyjma těch, které jsou svými vlastníky využívány k pastevectví. Tyto pozemky byly také zpravidla oploceny, resp. byly pod proudem obehnány drátem nataženým na sloupky. V terénu nebyly patrné žádné cesty ani náznaky těchto cest, např. vyježděné koleje v trávě, vyjma oněch dvou zpevněných cest, o nichž se ve svém rozsudku zmiňuje soud. Průjezd po těchto cestách zůstal také zachován. Kromě cest zpevněných byl náznak existence cest znatelný pouze v lesním porostu. Ani k chatě stěžovatele skryté v okraji lesa nebyla vyšlápaná žádná viditelná cesta.

Přístup ke svým pozemkům má stěžovatel zajištěn s využitím stávajících zpevněných cest, lesních cest (zde bude zřejmě potřebné žádat výjimku od vlastníka daného lesního pozemku) i přes louky ostatních vlastníků, bude-li ochoten se domluvit. S ohledem na kopcovitý terén celé krajiny se domnívám, že nelze očekávat budování nových zpevněných cest podle stěžovatelových představ. Tento závěr potvrdil na místě samém i starosta obce. Zdůraznil přitom zejména nutnost respektování vlastnických práv ostatních, potřebu domluvit se na možnosti přístupu ke svým pozemkům, nutnost přizpůsobení jízdy vegetačnímu období.

Převážně pastevecký způsob zemědělné činnosti ostatních vlastníků pozemků v dané oblasti je důvodem „oplocování“ jednotlivých pozemků (většinou s využitím elektrického proudu), což omezuje možnosti dopravy v místě. I k této skutečnosti je třeba při zvažování možností přístupu stěžovatele k jeho pozemkům přihlídnout. Naznačeným tenden-

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

cím vlastníků oplocovat tímto způsobem své pozemky nemohu s ohledem na vybraný druh zemědělné činnosti nic vytýkat.

C – PRÁVNÍ ZHODNOCENÍ

Jako veřejný ochránce práv působím podle § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí státní správy, pokud by postupovaly v rozporu s právem nebo porušovaly principy demokratického právního státu či dobré správy, jakož i před jejich nečinností. Ve zmíněném zákoně jsou dále vymezeny úřady a instituce, do jejichž činnosti mohu jako veřejný ochránce práv zasahovat, ale také ty, u kterých mi toto oprávnění nenáleží. Veřejnému ochránci práv není svěřeno oprávnění zasahovat do rozhodovací činnosti soudů, tzn. že nemůže přezkoumat nebo změnit rozhodnutí soudu nebo jinak ovlivňovat způsob vedení řízení. Nemohu se tedy ani vyjadřovat k zjištěním učiněným soudem na místě samém.

V daném případě jsem se zaměřil na postup správních orgánů, a to obecního úřadu, jemuž byla stěžovatelem adresována žádost o ochranu pokojného stavu, a věcně příslušného správního orgánu (městského úřadu), jenž měl o podání stěžovatele rozhodnout.

Obecnímu úřadu je třeba vytknout, že stěžovatelovu žádost na ochranu pokojného stavu nepostoupil v souladu s ustanovením § 20 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), věcně i místně příslušnému správnímu úřadu, a stěžovatele o tom nevyrozuměl. Starosta obce mi sice v této souvislosti sdělil, že naznačeným způsobem obecní úřad nepostupoval proto, že ze strany obce nebyl shledán důvod poskytnout ochranu a obec se snažila celou záležitost vyřešit dohodou, čímž se chtěla obec vyhnout zatěžování ostatních účastníků a státních orgánů v této věci, citovanou námitku však mohu akceptovat jen s výhradou. Obecní úřad jako správní orgán se může snažit vést účastníky sporu ke smíru, měl by tak ale působit jen tehdy, je-li současně sám příslušný spor rozhodnout. V opačném případě by měl věc přenechat k posouzení příslušnému správnímu úřadu.

Pokud jde o postup městského úřadu, byl jsem vedoucím odboru organizačního a vnitřních věcí, jehož jsem v dané souvislosti oslovil, informován o tom, že podle jeho názoru nebylo nutné zahajovat správní řízení o návrhu stěžovatele, neboť nenabyl dojmu, že by jeho požadavek byl oprávněný.

S naznačeným odůvodněním nemohu souhlasit hned z několika důvodů.

VEŘEJNÉ CESTY

Řízení podle § 5 občanského zákoníku je řízením tzv. návrhovým, což znamená, že jej nemůže zahájit správní orgán ex offio (z úřední povinnosti), ale je zahajováno na základě došlého návrhu – řízení je zahájeno dnem, kdy správní orgán obdržel příslušný návrh. Podáním návrhu se tedy zavírá prostor pro správní úvahu, zda má být řízení o věci zahájeno či nikoliv. O tom, zda byl či nebyl požadavek stěžovatele oprávněný, mělo být vedeno správní řízení, resp. tato otázka měla být předmětem správního řízení a o této otázce mělo být rozhodnuto správním rozhodnutím. Samotné zjištění, že věc je současně projednávána soudem, nepředstavuje pro správní orgán překážku, kvůli níž by nemohl sám návrh posoudit a o rozhodnout o něm. Teprve pravomocné rozhodnutí soudu ve věci tvoří překážku věci rozsouzené (rei iudicata).

Pochybení městského úřadu spatřuji ve zjištění, že žádost stěžovatele o poskytnutí ochrany pokojnému stavu dle § 5 občanského zákoníku ve správním řízení neprojednal a meritorně o ní nerozhodnul, tj. nevydal správní rozhodnutí, proti kterému by se stěžovatel mohl bránit opravným prostředkem.

Za současné situace, kdy již bylo pravomocně soudem o ochraně pokojného stavu rozhodnuto, však nespojuji s vydáním postrádaného správního rozhodnutí žádné praktické důsledky, které by mohly případně vést k uspokojení stěžovatele.

D – ZÁVĚR

S ohledem na dosud uvedené uzavírám své šetření v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Apelovat bych chtěl zejména na městský úřad, aby ve své budoucí praxi respektoval zejména následující skutečnost. Obdržením podání, jež je návrhem ve smyslu § 5 občanského zákoníku, dochází k zahájení správního řízení. V jeho průběhu by měl správní orgán obdržení návrh projednat a rozhodnout o něm. V opačném případě se jedná o nečinnost správního úřadu.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

RYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Sp. zn.: 2602/2003/VOP/VBG

k ochraně
sousedních
nemovitostí

Obslužnost území a provoz na stávajících pozemních komunikacích je nutné zajistit s přihlédnutím k stavebně-technickému stavu jednotlivých komunikací, bezpečnosti silničního provozu, ale i se zřetelem k ochraně vlastnických a jiných práv majitelů nemovitostí nacházejících se v blízkosti pozemních komunikací. Úřad by tak měl předcházet možným škodám vzniklým na nemovitostech v důsledku provozu na přilehlých komunikacích, nebo v důsledku stavebního stavu, nebo dopravně-technického stavu těchto komunikací.

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv k postupu Obecního úřadu P. (silničního správního úřadu) a Městského úřadu J. (správního orgánu příslušného ke stanovení místní úpravy provozu)

A – OBSAH PODNĚTU

Podnětem ze dne 7. února 2002 se na mě obrátili manželé M. (dále stěžovatelé) se stížností na poškozování jejich domu provozem těžkých vozidel na pozemní komunikaci umístěné v těsné blízkosti jejich domu. Uvedli, že vzniklé praskliny na domě byly znaleckými posudky dány do souvislosti s provozem těžkotonážních vozidel, který byl na základě tohoto zjištění v roce 1990 omezen umístěním dopravní značky „zákaz vjezdu nákladních automobilů a traktorů nad 1,5 t s omezením rychlosti na 20 km/h“. V roce 2000 bylo dopravní značení z podnětu některých občanů obce omezeno umístěním dodatkové tabulky „dopravní obsluze vjezd povolen“, a toto v následujícím roce neznámým vandalem odstraněno. Přestože obec byla stěžovateli informována o této skutečnosti, k obnovení dopravního značení již dle jejich vyjádření nedošlo. Proto se obrátili prostřednictvím svého právního zástupce na dnes již bývalý okresní úřad, který však pro stanovení jimi navrhované místní úpravy neshledal důvod.

Za účelem posouzení celkové situace jsem požádal o součinnost starostu obce, v níž stěžovatelé bydlí, z jehož vyjádření vyplynulo, že se obec snažila vyjít stěžovatelům vstříc a umístila na místní komunikaci dopravní značky zákaz vjezdu nákladních automobilů nad 1,5 tuny a traktorů s omezením jejich rychlosti. V zájmu vyhovění stížnostem stěžovatelů se však vedení obce dostalo do konfliktu se zájmy ostatních občanů v tomto místě žijících, pro něž, podle vyjádření starosty, předmětná komunikace představuje jediný příjezd a dojezd k jejich rodin-

ným domkům a zemědělským pozemkům. S ohledem na skupinový zájem dalších občanů byla při vjezdu na místní komunikaci umístěna značka „zákaz vjezdu, vjezd dopravní obsluze povolen“, neboť nebylo možné zamezit ostatním občanům v příjezdu k jejich domkům a pozemkům. Frekvence průjezdu těžkotonážních vozidel je, podle vyjádření starosty, minimální, jedná se o sezónní záležitost.

S obsahem vyjádření starosty obce jsem stěžovatele seznámil dopisem ze dne 31. července 2003. Tím jsem také zpočátku považoval celou záležitost za vyřízenou. Dne 8. srpna 2003 jsem však obdržel nový podnět syna stěžovatelů, pana M. (dále stěžovatel), z jehož obsahu jsem vyrozuměl, že vyjádření starosty, z nichž jsem při hodnocení podání jeho rodičů vycházel, neodpovídá skutečnosti. Stěžovatel konkrétně namítal tyto skutečnosti.

Předmětná komunikace není jediná možná cesta k domkům a polnostem ostatních občanů obce.

- Značka „zákaz vjezdu, vjezd dopravní obsluze povolen“ není na komunikaci umístěna.
- Frekvence průjezdu těžkých vozidel je celoroční záležitostí.
- Po předmětné komunikaci jezdí nejen těžké vozy přijíždějící z hlavní komunikace, ale i těžké vozy přijíždějící z tzv. neexistující komunikace vedoucí kolem řeky, umožňující přístup ke zmíněným nemovitostem ostatních obyvatel obce P.
- Cesty kolem domu jeho rodičů využívají i ti obyvatelé obce, kteří mají přístup ke svým parcelám z hlavní cesty.

Vzhledem k rozporným tvrzením stěžovatelů a starosty obce jsem ve věci zahájil šetření a v souladu s ustanovení § 25 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem pověřil vybrané pracovníky své kanceláře provedením šetření na místě za účelem zjištění skutečného stavu věci.

B – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Šetřením na místě samém byla dne 18. srpna 2003 pověřenými pracovníky mé kanceláře potvrzena existence další cesty, resp. cest, a to vedoucích podél řeky, z pohledu nemovitosti stěžovatelů před i za řekou. K povrchu těchto komunikací lze uvést, že se jedná převážně o kamenný, místy travnatý povrch. Pokud jde o komunikaci před řekou (z pohledu nemovitosti stěžovatele), byl jsem informován, že její šíře by měla být větší než šíře místní komunikace vedoucí kolem domu stěžovatelů. Taktéž pokud jde o přístup na tuto komunikaci z hlavní silnice,

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

bylo zjištěno, že je schůdnější než u místní komunikace kolem domu stěžovatelů. Byl jsem rovněž vyzooměn o tom, že v těsné blízkosti této cesty se nenachází žádný rodinný dům. Komunikace nacházející se za řekou je v horším stavu, jedná se o vyjeté koleje v trávě, šíře komunikace je užší než u výše uvedených komunikací.

K samotnému provozu po předmětné komunikaci stěžovatelé uvedli, že nemají námítky proti osobní dopravě, výhrady činí proti provozu nákladních vozidel. V blízkosti domu stěžovatelů byla místním šetřením zjištěna existence několika skládek a různých biologických zavažek. Zmíněná dopravní značka zjištěna nebyla.

K dopravní situaci v místě lze po provedeném šetření uvést, že po místní komunikaci kolem domu stěžovatelů mohou jezdit nákladní vozidla i osobní vozidla, přičemž osobní vozidla mohou dále pokračovat po mostě přes řeku na druhý břeh k tamějším domům, nákladní vozidla, dostanou-li se k břehu, se musí vrátit zpět na hlavní cestu kolem domu stěžovatelů, nebo mohou pokračovat po komunikaci vedoucí kolem řeky (před řekou), neboť vjezd na most je omezen (pro vozidla s hmotností nad 3 tuny) zde umístěnou dopravní značkou. Varianta druhá je však delší, je tedy pochopitelné, že většina řidičů má tendenci si cestu zkracovat a vracet se zpět po místní komunikaci kolem domu stěžovatelů.

Představa stěžovatelů o řešení popsané situace je taková, že by byla pro provoz nákladních vozidel plně využívána komunikace vedoucí kolem řeky (z pohledu domu stěžovatelů před ní), v jejíž blízkosti nestojí žádný rodinný dům, který by provozem mohl trpět tak, jako dům stěžovatelů, a místní komunikace vedoucí kolem jejich domu by byla využívána jen pro osobní vozidla, zejména ta směřující k domům za řekou. Za tímto účelem stěžovatelé žádají místní úpravu provozu spočívající v umístění odpovídajícího dopravního značení – zákazové značky pro nákladní automobily a traktory nad 1,5 t s omezením rychlosti.

S výsledky místního šetření byl starosta obce následně písemně seznámen, v průběhu šetření totiž nebyl na obecním úřadě zastížen, a byl požádán o vyjádření k charakteru jednotlivých „cest“, jejichž existence byla šetřením na místě samém zjištěna.

Ve věci stanovení místní úpravy jsem se obrátil na příslušný správní orgán, tj. obecní úřad obce s rozšířenou působností, který podle ustanovení 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o provozu na pozemních komunikacích), stanoví místní úpravu na místních komunikacích, a to po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie. Na ten jsem se rovněž obrátil se žádostí vyjádření k umístění shora navrhovaného dopravního značení.

Vyjádření silničního správního úřadu potvrdilo existenci místní komunikace vedoucí kolem domu stěžovatelů přes most nad řekou a existenci účelové komunikace (z pohledu stěžovatelů před řekou) vedoucí po soukromých pozemcích jednotlivých vlastníků. Charakter „cesty“ za řekou vedoucí podél řeky mi dosud objasněn nebyl.

Příslušný orgán policie možnost navrhované místní úpravy svým vyjádřením nevyloučil, zdůraznil však, že by taková úprava měla být odůvodněná, např. stavebním stavem komunikace, a podložená např. znaleckým posudkem.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností jako příslušný správní orgán mi k navrhované místní úpravě sdělil, že poté, co provedl místní šetření, zjistil, že místní komunikace je vedena v pasportu místních komunikací a slouží jako příjezd k domkům a polnostem ostatních občanů obce. Komunikace kolem řeky není v pasportu místních komunikací a je určena pouze pro údržbu koryta řeky. S obcí jako vlastníkem místní komunikace byla projednána možnost umístění dopravního značení na místní komunikaci, ale jelikož se jedná o jedinou přístupovou místní komunikaci do daného místa, která je vedena v pasportu, tak bylo dopravní značení zamítnuto.

C – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

S ohledem na výše uvedená skutková zjištění jsem nucen učinit následující právní hodnocení.

Podle ustanovení 77 odst. 1 písm. c) zákona o provozu na pozemních komunikacích stanoví místní úpravu na místních komunikacích obecní úřad obce s rozšířenou působností. Ten ji stanoví po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie. Změnou cit. právní úpravy (zákonem č. 320/2002 Sb.) v souvislosti se zánikem okresních úřadů s účinností od 1. března 2003 byl vypuštěn předchozí požadavek, aby se ke stanovení místní úpravy na místních komunikacích vyjadřoval orgán obce, o jejíž místní komunikaci jde. Z těchto důvodů mám za to, že by se měl správní orgán při hodnocení nutnosti místní úpravy omezit na vyjádření příslušného orgánu policie. Současně by se při svém rozhodování o tom, zda je v místě dostatečně obslužnost zajištěna a zda provoz na stávajících pozemních komunikacích potřebuje úpravu ve smyslu zákona o provozu na pozemních komunikacích (místní či přechodnou), neměl omezovat pouze na zmapování provozu po místních komunikacích, s ohledem na jejich evidenci v pasportu místních komunikací. Správní orgán by měl umět posoudit, jakou měrou se na zajištění obslužnosti území podílí i ostatní pozemní komunikace,

VYBRANÁ STANOVISKA VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

zejména účelové komunikace, jejichž obecné užívání je veřejnoprávním oprávněním vyplývajícím ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále zákon o pozemních komunikacích), byť se většinou nachází na pozemcích vlastníků odlišných od obce. Účelové komunikace mohou mnohdy vykazovat lepší stavebně-technický stav než komunikace místní.

Šetření na místě samém, provedené mými pracovníky, prověřilo, že předmětná místní komunikace není jediným legálním příjezdem pro lokalitu „za řekou“, jak se vyjádřil příslušný orgán policie. Je jedinou přístupovou místní komunikací, ale nikoliv jedinou pozemní komunikací v místě. S existencí ostatních pozemních komunikací v daném místě se dotčené správní úřady dostatečně nevyrovnaly – nutno dodat, že i starosta obce zpočátku existenci jakékoliv jiné komunikace v daném místě popíral, ačkoliv především on, jako zástupce obce, která mj. vykonává působnost silničního správního úřadu ve věcech místních a účelových komunikací, by měl mít přehled o tom, jaké pozemní komunikace se na území jeho obce nachází.

V obecné rovině je třeba k problematice pozemních komunikací říci, že o faktické existenci komunikace nevyovídá fakt, zda je komunikace evidována v katastru nemovitostí, neboť ten je evidencí nemovitostí, tj. pozemků v podobě parcel, budov spojených se zemí pevným základem, staveb spojených se zemí pevným základem atd. Komunikace obecně nemusí vždy být stavbou. Za komunikaci lze považovat i vyjeté koleje v trávě, slouží-li k účelu pozemních komunikací. Tím účelem je v případě veřejně přístupných účelových komunikací skutečnost, že 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, a lze ji využívat i silničními a jinými vozidly.

Pokud jde o vlastnictví účelových komunikací, je nutno říci, že účelová komunikace má sice soukromoprávní povahu – vlastník pozemku, na němž se nachází komunikace, má právo předmět vlastnického vztahu držet a užívat, nikoliv však neomezeně, neboť obecné užívání komunikace je veřejnoprávním oprávněním vyplývajícím z výše uvedeného zákona o pozemních komunikacích. Jinými slovy vlastnický vztah k pozemku, na němž se komunikace nachází, nic nemění na faktu, že k dané komunikaci musí být zajištěn veřejný přístup (nebyl-li silničním správním úřadem přístup nijak omezen). K zániku účelové komunikace může dojít pouze tehdy, přestane-li plnit svůj účel.

Vzhledem k tomu, že prvotní podání stěžovatelů poukazuje na poškozování jejich domu provozem těžkých vozidel, dodávám, že obsluh-

nost území a provoz na stávajících pozemních komunikacích je nutné zajistit s přihlédnutím ke stavebně-technickému stavu jednotlivých komunikací, bezpečnosti silničního provozu, ale i s přihlédnutím k ochra- ně vlastnických a jiných práv majitelů nemovitostí nacházejících se v blízkosti pozemních komunikací tak, aby se předcházelo možným škodám vzniklým na těchto nemovitostech v důsledku provozu na těchto komunikacích, stavebního stavu nebo dopravně-technického stavu těchto komunikací. Pokud jde o škody vzniklé na sousedních nemovi- tostech v důsledku stavu nebo dopravně-technického stavu těchto ko- munikací, za ně odpovídá ve smyslu ustanovení § 27 odst. 5 zákona o pozemních komunikací vlastník komunikace, a tím je v případě míst- ních komunikací vždy obec. Určení výše škody a její příčiny je však vě- cí občanskoprávní.

D – ZÁVĚR A NÁVRH OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Jako veřejný ochránce práv přispívám k ochraně základních práv a svo- bod tím, že působím k ochraně osob před jednáním úřadů a institucí uvedených v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve zně- ní pozdějších právních předpisů, tam, kde se tyto úřady dopouštějí jed- nání, jež je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratické- ho právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností.

Dosavadní průběh šetření ve věci podnětů stěžovatelů mě vede k zá- věru o nedostatečné vzájemné součinnosti jednotlivých správních or- gánů při zjišťování skutečného stavu celé záležitosti, tj. zajištění ob- služnosti území s ohledem na stávající existenci pozemních (účelových) komunikací.

Z těchto důvodů končím své šetření podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a jako opatření k nápravě zjištěných nedostatků navrhuji, aby příslušný obecní úřad s rozšířenou působností znovu posoudil navrhovanou možnost stanovení místní úpravy a s přihlédnutím k exi- stenci veřejně přístupné účelové komunikace a na základě všech mu dostupných zjištění (zahrnujících mj. i předložené znalecké posud- ky) vyhodnotil a přesvědčivě odůvodnil, zda je na místě stanovit navr- hovanou místní úpravu, jinou místní úpravu, či žádnou.

Vyjádření k shora uvedeným zjištěním a navrženým opatřením k ná- pravě očekávám dle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochrán- ci práv ve lhůtě 30 dnů od doručení této zprávy.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

X. Závěr

Tento sborník vznikl, aby poskytl silničním správním úřadům i občanům alespoň základní informace o problematice účelových a místních komunikací. Neklade si za cíl odpovědět na všechny problematické otázky z této oblasti, má spíše informovat o působnosti silničních správních úřadů, právech a povinnostech vlastníků komunikací, jejich uživatelů i obcí, na jejichž území se nacházejí. Reaguje tak na zjištění veřejného ochránce práv z provedených šetření a podnětů občanů.

Daná právní oblast není snadno uchopitelná, jelikož se v ní prolínají prvky práva soukromého i veřejného. Proto by se především malým obcím, které nejsou personálně vybaveny pro zvládání této náročné agendy, mělo dostávat ze strany nadřízených úřadů metodického vedení. Právě s cílem přispět k uplatňování jednotné správní praxe jsou v tomto sborníku obsaženy odkazy na vybranou judikaturu nejvyšších soudních instancí a stanoviska veřejného ochránce práv, která z ní vycházejí.

Text sborníku je uveřejněn také na webových stránkách Kanceláře veřejného ochránce práv www.ochrance.cz.

V Brně, květen 2007

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

REJSTŘÍK

- B**
brány 18,43, 64
- D**
dálnice 9
dopravní značky 9, 18, 39, 41, 60,
65, 66, 91
deklaratorní rozhodnutí 25, 48
- E**
existence/neexistence komunikace
25, 60
- K**
komunikace
- místní 11, 14
- pozemní 9, 11, 30
- překážky 22
- účelové 11, 13, 30
- - majetkoprávní vypořádání 26
- - překážky 22
- užívání 32, 94
- vznik 9, 44
- zánik 15, 44
konflikty, spory 20, 25
- předcházení 25
kvalifikovaný souhlas 56
- M**
majetkoprávní vypořádání 26
ministerstvo dopravy 71
morální právo 82
- N**
neuzavřený okruh osob 50
nutná komunikační potřeba 34
- O**
odvolání 61
ochrana pokojného stavu 20, 86,
88
osvědčení 58
obecné užívání 94
- P**
pasport místních komunikací 15,
26, 65
ploty 18, 43
poškození domu 90
pozemek
- oplocení, ploty 18, 43
pozemky pod komunikací 11, 12,
31
pozemní komunikace 11, 15
- neoprávněné uzavření 81, 83
překážky 22
přestupková komise 84
přístup 9, 44
- náhrada 61
- vyvlastnění 61
- S**
sdělení 58
sdružené pozemky 34
silniční správní úřady 16
souhlas majitele pozemku 34
spory viz konflikty
správní orgány 55
- nečinnost 64, 71, 84, 89
- součinnost 95
- souhlas 79
správní rozhodnutí 55
- deklaratorní 25, 58, 61, 62
správní řízení 88
státní dozor 72, 74
státní kontrola 23

REJSTŘÍK

stavba 34
stavební úřad 23
- souhlas 24

U
umožnění průchodu 37
účelové komunikace 13
uzavřený areál str. 13, 17, 40
uzavřený okruh osob 50

V
věnování 33
veřejná cesta 33, 44
veřejný ochránce práv 4
- kancelář 36
veřejný přístup 32, 36, 54
- a vlastnická práva 17
- omezování 70
- úprava 56, 61
vlastnická práva
- zdržení se zásahu 62
vlastník pozemku
- souhlas se vznikem
komunikace 56
vybraná stanoviska veřejného
ochránce práv 36
vybraná soudní rozhodnutí 29
vyjádření 58

Z
zájmy vlastníka 17
zahrazení cesty 9
zaměření cest (pozemků) 45
závory 18, 43, 62, 64
zemědělský pozemek 44

Ž
žaloby 29

Veřejný ochránce práv

VEŘEJNÉ CESTY

Místní a účelové pozemní komunikace

Tisk a distribuci zajišťuje ASPI, a. s.,
U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3.
Odpovědná redaktorka Marie Novotná.
Tel. 246 040 417, 246 040 444,
e-mail: novotna@spi.cz



STANOVISKA **1**

VEŘEJNÉ CESTY

Místní a účelové pozemní komunikace





STANOVISKA 1

Veřejné cesty

Místní a účelové pozemní
komunikace



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

VEŘEJNÉ CESTY

Místní a účelové pozemní komunikace

Autorský kolektiv: Otakar Motejl, Michaela Černínová, Karel Černín,
Veronika Gabrišová

Sborníky 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.

© Kancelář veřejného ochránce práv

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

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 772

e-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Tisk a distribuci zajišťuje ASPI, a. s., U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3
Odpovědná redaktorka Marie Novotná, tel.: 246 040 417, 246 040 444,
e-mail: novotna@aspi.cz, www.aspi.cz