

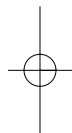
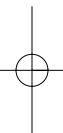
Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

Veřejné cesty – místní a účelové komunikace.

Druhé, rozšířené vydání

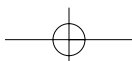
Autorský kolektiv: JUDr. Pavel Varvařovský, JUDr. Otakar Motejl,
Mgr. Karel Černín, Mgr. Michaela Černínová, Mgr. David Slováček
© Kancelář veřejného ochránce práv, 2011

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Údolní 39, PSČ 602 00
Tel.: 542 542 888
Fax: 542 542 112
E-mail: podatelna@ochrance.cz
www.ochrance.cz



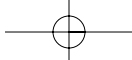
Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters
Kluwer ČR, a. s., se sídlem U nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3.
Odpovědná redaktorka Marie Novotná. Tel.: 246 040 417, 246 040 444, e-mail:
knihy@wkcr.cz

ISBN 978-80-7357-682-0

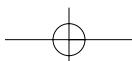
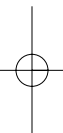


OBSAH

I.	Úvod -----	7
II.	Otázky a odpovědi -----	8
	1. Co jsou pozemní komunikace?-----	8
	2. Kdo rozhodne o tom, co je a není pozemní komunikací? -----	8
	3. Copak spory o omezení vlastnického práva nerozhoduje soud?--	8
	4. Dostanu od uživatelů cesty za užívání svého pozemku finanční náhradu? -----	9
	5. Jak a kde se bránit proti zahrazení cesty?-----	9
	6. Kdo povoluje umístování dopravních značek? -----	9
III.	Účelové a místní komunikace -----	10
	1. Co je pozemní komunikace a jak vzniká -----	10
	2. Účelová komunikace -----	11
	3. Místní komunikace -----	13
	4. Zánik pozemní komunikace -----	15
	5. Silniční správní úřady -----	15
IV.	Vlastnictví místních a účelových komunikací -----	17
V.	Předcházení sporům a řešení konfliktních situací -----	19
	1. Řízení o určení existence komunikace -----	19
	2. Řízení o omezení přístupu na komunikaci -----	21
	3. Řízení o odstranění pevné překážky z komunikace-----	21
	4. Pokuta za umístění pevné překážky -----	22
VI.	Specifické situace -----	24
	1. Účelové komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu -----	24
	2. Stavba na pozemní komunikaci -----	24
	3. Povolení umístění dopravního značení -----	25
	4. Státní dozor -----	26
	5. Údržba účelových a místních komunikací-----	27
VII.	Vybraná soudní rozhodnutí -----	29

**VEŘEJNÉ CESTY**

VIII. Vybraná stanoviska ochránce	35
1. Ke znakům účelové komunikace	36
2. Ke znaku nutné komunikační potřeby	43
3. K odstranění pevné překážky	55
4. Ke stavbě na komunikaci	63
5. K výkonu rozhodnutí o odstranění pevné překážky	76
6. K síti místních komunikací	86
7. K vlastnictví místních komunikací	97
8. Ke komunikacím v lese	107
9. K povolování dopravního značení	118
IX. Závěr	133
Rejstřík	134



I. Úvod

Od vydání sborníku stanovisek veřejného ochránce práv s názvem Veřejné cesty uplynuly více než čtyři roky. Praxe ombudsmana prokázala, že sborník splnil svůj účel a obce si začaly uvědomovat svou působnost na poli ochrany přístupu k nemovitostem. Taktéž občané jsou více informovaní o svých právech a aktivně se jich domáhají. V důsledku uvedených změn mi již nedocházejí podněty obsahující pouze stesky na lidskou nespravedlnost a na to, že soudy jsou dlouhé a drahé. Občané se začali svých nároků správně domáhat u obecních úřadů a úřady, někdy lépe, někdy hůře, dostávají svým povinnostem a aktivně řeší spory o využívání pozemků jako přístupových cest.

Otázkou tak již není, kdo by měl spory řešit, ale jak by to měl správně dělat. Této problematiky se můj předchůdce práv JUDr. Otakar Motejl v původním textu sborníku pouze dotknul. Roztříštěnost v postupech úřadů, rozdíly v právním nahlížení na stejné otázky a ostatně i posun v soudní judikatuře mě nyní vedou k tomu, že bych měl vydaný sborník aktualizovat a uveřejnit nová stanoviska z agendy pozemních komunikací, zobecnit právní závěry, ke kterým jsme já či můj předchůdce v konkrétních kauzách dospěli, a konečně jako v prvním sborníku provést rešerši relevantní soudní judikatury, o kterou je žádoucí se v praxi opírat.

Základní vodítko pro rychlou orientaci ve sborníku podává kapitola Otázky a odpovědi, která obsahuje stručná vysvětlení a v podrobnostech odkazuje na další kapitoly. Podobnost s původním zaměřením otázek je zcela záměrná. Aktualizace sborníku totiž reaguje na stejné problémy jako sborník původní, jen jde v jejich řešeních více do hloubky.

Věřím, že má snaha najde příznivou odezvu jak u úřadů, tak i občanů a že touto cestou přispějí ke zlepšení činnosti veřejné správy, což je ostatně hlavním úkolem veřejného ochránce práv.

V Brně, červenec 2011

JUDr. Pavel Varvařovský
Veřejný ochránce práv

II. Otázky a odpovědi

1. CO JSOU POZEMNÍ KOMUNIKACE?

Jsou to dopravní cesty určené k užívání vozidly a chodci chráněné zákonem o pozemních komunikacích. Některé vznikají prokazatelným a dlouhodobým užíváním veřejností, jiné správním rozhodnutím úřadu. Více v kapitole Účelové a místní komunikace.

2. KDO ROZHODNE O TOM, CO JE A NENÍ POZEMNÍ KOMUNIKACÍ?

V případě nejasností a sporů o existenci pozemní komunikace (veřejné cesty) mezi jejími vlastníky a uživateli rozhoduje silniční správní úřad. Tím je každý obecní úřad. Silniční správní úřad disponuje také řadou dalších pravomocí. Více v kapitole Předcházení sporům a řešení konfliktů.

3. COPAK SPORY O OMEZENÍ VLASTNICKÉHO PRÁVA NEROZHODUJE SOUD?

Ano, jistě. Vlastník pozemku užívaného jako cesta má dvě možnosti, jak se k soudu dostat. Proti neoprávněnému užívání pozemku se lze bránit tzv. negatorní žalobou u civilního soudu. Lze však také žádat silniční správní úřady o konstatování neexistence komunikace. Pokud se úřady s názorem vlastníka neztotožní, lze se ještě obrátit na správní soud. Více v kapitole Vybraná soudní rozhodnutí.

4. DOSTANU OD UŽIVATELŮ CESTY ZA UŽÍVÁNÍ SVÉHO POZEMKU FINANČNÍ NÁHRADU?

Ne, užívání veřejných cest je v České republice bezplatné (s výjimkou zpoplatněných úseků dálnic a rychlostních silnic). Proto však také veřejná cesta může vzniknout jen se souhlasem majitele pozemku. Více v kapitolách Účelové a místní komunikace a Vybraná soudní rozhodnutí.

5. JAK A KDE SE BRÁNIT PROTI ZAHRAZENÍ CESTY?

Nejlépe návrhem na odstranění překážek podaným obecnímu úřadu jakožto silničnímu správnímu úřadu. Ve většině případů je právě on příslušným orgánem k řešení takových situací. Jinak je povinen žádost postoupit. Více v kapitole Předcházení sporům a řešení konfliktů.

6. KDO POVOLUJE UMISŤOVÁNÍ DOPRAVNÍCH ZNAČEK?

Dopravní značky představují tzv. místní úpravu provozu, a tu schvaluje úřad obce s rozšířenou působností. Pokud značka omezuje přístup na účelovou komunikaci, musí se projednat i se silničním správním úřadem. Více v kapitole Specifické situace.

III. Účelové a místní komunikace

1. CO JE POZEMNÍ KOMUNIKACE A JAK VZNIKÁ

Úvodem této kapitoly se stručně zastavím u terminologie, kterou používá zákon a kterou v tomto sborníku a svých zprávách a stanoviscích užívám já. Hovoří-li zákon o cestě, která je oprávněně veřejností užívána, používá termín „pozemní komunikace“. Já pro lepší pochopení laickou veřejností používám často výraz „veřejná cesta“. Tím chci dát důraz na rozdíl mezi veřejnými cestami a cestami soukromými – užívanými na základě smlouvy, věcného břemene apod. Spory vzniklé při užívání soukromých cest totiž neřeší silniční úřady, ale civilní soudy.

Dále je třeba si uvědomit, že některé cesty jsou stavbami (ve smyslu občanského zákoníku, tedy samostatnými věcmi), takže jejich vlastník může být odlišný od vlastníka pozemku pod nimi. Jiné cesty, typicky pouhé koleje vyjeté v trávě nebo vysypané štěrkem, jsou však součástí pozemku, po kterém vedou. Vlastník pozemku bude tedy i vlastníkem takové cesty. O vlastnictví veřejných cest pojednává podrobněji kapitola Vlastnictví místních a účelových komunikací.

Pozemní komunikace (veřejné cesty) upravuje zákon o pozemních komunikacích¹ a definuje je jako dopravní cesty určené k užití silničními a jinými vozidly a chodci. Dále je pak dělí do čtyř kategorií:

- dálnice;
- silnice;
- místní komunikace;
- účelové komunikace
 - veřejně přístupné,
 - v uzavřeném prostoru či objektu.

Vznik účelové komunikace

Veřejná cesta vzniká mnohdy živelně, tedy dlouhodobým užíváním, takže k jejímu vzniku není potřeba žádný akt orgánu státní správy. Pozemní komunikace také nemusí být zapsána jako komunikace

¹ V současné době účinný zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a dříve platný zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).

ÚČELOVÉ A MÍSTNÍ KOMUNIKACE

v katastru nemovitostí,² i když z důvodu správnosti údajů v katastru a právní jistoty účastníků je lepší, pokud tomu tak je. Komunikace tedy vzniká za určitých podmínek samovolně a v takovém případě se bude vždy jednat o účelovou komunikaci. Vznikne-li později zájem na přeřazení této cesty do vyšší kategorie, pak už rozhodnutí úřadu potřeba je.

Z této skutečnosti však vznikají pozdější problémy. Jestliže o vzniku účelové komunikace není potřeba vydat rozhodnutí, logicky existuje nejistota o tom, zda vznikla, či nikoliv.

Také místní komunikace nejsou v tomto směru zcela bezproblémové. Předchozí zákon o pozemních komunikacích totiž i u nich počítal s automatickým vznikem. Postačovalo, aby cesta naplnila jistá kritéria, a automaticky se stala místní komunikací. Pak už jen byla zapsána do pasportu (evidence) místních komunikací. Současný zákon již pro vznik místní komunikace vyžaduje správní rozhodnutí.

Vznik místní komunikace

K platnému vzniku účelové komunikace není třeba vydání správního rozhodnutí. Ke vzniku ostatních komunikací v současné době rozhodnutí třeba je.

Silnicím a dálnicím se v tomto sborníku nevěnuji. O jejich vzniku ani vlastnictví spory obvykle nevznikají a režim jejich užívání je většinou bez větších obtíží správně řešen silničními správními úřady na úrovni krajů a ministerstva dopravy.

2. ÚČELOVÁ KOMUNIKACE

Znaky účelové komunikace:

- zřetelná (v terénu patrná) cesta určená k užití vozidly a chodci pro účel dopravy;
- spojující jednotlivé nemovitosti pro potřeby jejich vlastníků nebo spojující tyto nemovitosti s ostatními pozemními komunikacemi nebo sloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků;
- souhlas vlastníka s užíváním cesty neomezeným okruhem osob (veřejností);
- nutná komunikační potřeba.

Znaky účelové komunikace

První dva znaky definuje zákon o pozemních komunikacích,³ zbývající dva jsou dovozeny judikaturou nevyšších soudních instancí.

² K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, č. j. 5 As 20/2003-64.

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

VEŘEJNÉ CESTY

Pro vznik a existenci účelové komunikace musejí být splněny všechny. S posuzováním splnění prvních dvou znaků úřady ve své praxi větší obtíže nemají. Jinak je tomu u dalších dvou.

Souhlas vlastníka Souhlas vlastníka cesty (příp. pozemku) nemusí být výslovný, postačí i mlčky udělený (tzv. konkludentní), tedy projevený tím, že vlastník veřejnosti v užívání cesty nijak nebránil.⁴ Jakmile však komunikace na pozemku jednou vznikne, nemůže být svévolně z vůle vlastníka zrušena. Vlastník pozemku je tedy svým souhlasem vázán a stejně tak i ti, kteří od něj pozemek s cestou získají. 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.⁵ Takto lze však přístup nejvýše částečně omezit (např. omezení vjezdu vozidel nad určitou hmotností); komunikaci nelze tímto postupem zcela zrušit.

O veřejnou cestu se tedy nebude jednat v případě, kdy sice na určitém pozemku je rozpoznatelná cesta v terénu, 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). Na druhou stranu veřejnou cestou bude taková cesta, která vznikla a byla veřejností užívána se souhlasem pradědečka současného majitele, ačkoliv ten s jejím užíváním nyní nesouhlasí.

Nutná komunikační potřeba Znak nutné komunikační potřeby znamená, že cesta musí být nezbytná pro dopravní obsluhu či obhospodařování konkrétní nemovitosti nebo skupiny nemovitostí. Ne každá zkratka neboli cesta z pohodlí, je proto pozemní komunikací. Obzvláště v případech, kdy k nemovitostem je zajištěn srovnatelný přístup po veřejné cestě ve vlastnictví státu, obce nebo kraje, není jistě nutné zatěžovat též soukromé vlastnictví. Na druhou stranu ale neplatí, že by nutná komunikační potřeba cesty nebyla v konkrétním případě dána jen proto, že k cíli vede i jiná trasa. Vždy je třeba zjistit a rozumně posoudit, jestli alternativní cesta je způsobilá nahradit cestu, o kterou se vede spor. Nepochybně je totiž zapotřebí zajistit kvalitativně jiný přístup k rekreační zahrádce než k rodinnému domu.

⁴ Naopak nesouhlas musí být projevěn včas a aktivním jednáním – podrobněji rozsudek NSS č. j. 1 As 76/2009-60.

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

ÚČELOVÉ A MÍSTNÍ KOMUNIKACE

Důležitými kritérii, která by úřad měl při hodnocení nutné komunikační potřeby vzít v potaz, jsou především:

- k jakému cíli cesty vedou (louka, les, zahrádka, chata, rodinný dům),
- jak se od sebe liší dané alternativní cesty (délka, šířka, povrch, sklon, úhly zatáček),
- zda a jak rozsáhle by bylo třeba cíl cesty (pozemek nebo budovu) stavebně upravovat, aby byl možný alternativní přístup nebo příjezd,
- zda jedna z nich vede po soukromém a druhá po obecním pozemku apod.

3. MÍSTNÍ KOMUNIKACE

Znaky místní komunikace podle současného zákona:⁶

- slouží převážně místní dopravě na území obce (§ 6 odst. 1),
- byla zařazena správním rozhodnutím do kategorie místních komunikací (§ 3 odst. 1 a 2),
- vlastníkem je nebo se stává obec (§ 3 odst. 3 a § 9 odst. 1).

Podle předchozího silničního zákona⁷ postačovalo, pokud cesta naplnila jednu z následujících podmínek⁸:

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

Rozdíl mezi současnou a minulou právní úpravou tedy tkví především v tom, že zatímco podle minulé právní úpravy ke vzniku místní komunikace postačovalo samotné naplnění jedné z podmínek (bez nutnosti vydat správní rozhodnutí), podle současného zákona je potřeba ke vzniku místní komunikace správního rozhodnutí.⁹

Znaky místní komunikace

⁶ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).

⁸ Tyto podmínky byly vymezeny v prováděcí vyhlášce k silničnímu zákonu – šlo o vyhlášku federálního ministerstva dopravy č. 35/1984 Sb., kterou se provádí zákon č. 135/1961 Sb.

⁹ Předchozí zákon znal od roku 1984 také zařazování do sítě místních komunikací rozhodnutími, a to u cest, které žádnou zákonnou podmínku nesplňovaly, ale přesto bylo potřebné, aby v síti místních komunikací byly.

VEŘEJNÉ CESTY

Názorový rozpor v náhledu na místní komunikace Jak tedy nyní nahlížet na komunikace, které podle předchozího zákona z roku 1961 byly místními komunikacemi, ale po účinnosti nového zákona nedošlo k jejich úřednímu zařazení správním rozhodnutím? Staly se z nich pouhé účelové komunikace, nebo zůstaly komunikacemi místními? V této otázce existuje názorový rozpor mezi ochráncem a Nejvyšším správním soudem.

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j.: 4 Ao 1/2009-58 ze dne 29. 5. 2009 formuloval názor, podle kterého, cituji:

„Byly-li podle dřívější právní úpravy místní komunikace určeny naplněním kritérií stanovených právními předpisy, aniž by o jejich charakteru byl vydán veřejnoprávní akt, jenž by byl nositelem vlastnosti zvané presumpce správnosti, nelze při změně právní úpravy bez dalšího přihlížet k tomu, zda ta či ona pozemní komunikace byla podle staré právní úpravy místní komunikací. K tomu by bylo za situace, kdy zařazení pozemní komunikace do kategorie místní komunikace řeší nový zákon, kterým byl zároveň zrušen předchozí zákon č. 135/1961 Sb., koncepčně úplně odlišně a vždy k tomu vyžaduje správní rozhodnutí, zapotřebí přechodných ustanovení obsažených v novém zákoně. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, však žádné přechodné ustanovení, které by řešilo střet nové a dřívější právní úpravy ve vztahu k tomu, co podle staré právní úpravy bylo místní komunikací, neobsahuje. V posuzované věci je proto třeba při hodnocení toho, zda předmětné parkoviště je místní komunikací (části místní komunikace), vyjít toliko z právní úpravy současné, tedy ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.“

Ochránce však na základě zásady, že právní vztahy je třeba posuzovat podle předpisů platných a účinných v době jejich vzniku, zastává opačný názor. Podle něj cesty, které byly místními komunikacemi na základě splnění zákonných kritérií a jako takové evidovány v pasportu místních komunikací, zůstaly místními komunikacemi i po účinnosti nového zákona.

Je vhodné na tomto místě podotknout, že Nejvyšší správní soud v uvedeném případě rozhodoval o místní komunikaci – ploše parkoviště, která se nachází na soukromém pozemku. Skutkové okolnosti případu byly z hlediska problematiky místních komunikací ne zcela typické. Je otázkou, jakým směrem se další judikatura NSS vydá.

Ačkoli ochránce nezastává stejný názor jako NSS a věří, že při dalším rozhodování dojde k posunu či upřesnění názoru NSS na danou věc, za stávající situace ochránce doporučuje obcím, aby z důvodu

ÚČELOVÉ A MÍSTNÍ KOMUNIKACE

předcházení sporům provedly kontrolu evidence svých místních komunikací a případně vydaly chybějící správní rozhodnutí.

Za současné právní úpravy je významnou skutečností ovlivňující kategorii komunikace také vlastnictví komunikace. Zákon totiž stanoví, že vlastníkem místní komunikace je výhradně obec. Před zařazením komunikace mezi místní tak musí dojít u cest v soukromém vlastnictví ke změně vlastníka komunikace (případně vlastníka pozemku, je-li cesta z hlediska vlastnictví jeho součástí).

Dále ochránce upozorňuje, že obce by měly definitivně dořešit majetkové vztahy k pozemkům pod místními komunikacemi. Vedou-li po soukromých pozemcích a jsou samostatnými stavbami, je třeba pozemky pod nimi odkoupit nebo k nim nechat úředně zřídit věcné břemeno podle § 17 zákona o pozemních komunikacích. V opačném případě riskují obce žaloby vlastníků pozemků.

**Majetkoprávní
vztahy**

4. ZÁNİK POZEMNÍ KOMUNIKACE

Místní komunikace zaniká přearazením místní komunikace do jiné kategorie pozemní komunikace. Buď je nově zařazena do kategorie silnic (jejím majitelem se stane kraj nebo stát), anebo se stane „pouhou“ účelovou komunikací (vlastníkem může a nemusí zůstat obec). Rozhodující je vydání správního rozhodnutí o změně kategorie, po němž následuje její vyškrtnutí z pasportu místních komunikací obce. Dále může místní komunikace teoreticky zaniknout také pokojným vyjitím z užívání (např. letité neužívání nezpevněné cesty způsobí její přirozené zalesnění).

**Místní
komunikace**

U účelové komunikace je situace složitější. Stejně jako o jejím vzniku, tak ani o zániku nemůže být vydáno konstitutivní správní rozhodnutí. I účelová komunikace tak může pokojně vyjít z užívání a v terénu přirozeně zaniknout. Postačí, přestane-li splňovat kterýkoliv ze svých čtyř znaků. Důvodem může být např. vybudování jiné obslužné komunikace k nemovitostem dříve dostupným jen po dané účelové komunikaci nebo stane-li se pozemek obsluhovaný účelovou komunikací nově dosažitelným přes jiný pozemek stejného vlastníka apod. Je na silničním správním úřadu, aby tyto okolnosti v případě potřeby posoudil.

**Účelová
komunikace**

VEŘEJNÉ CESTY

5. SILNIČNÍ SPRÁVNÍ ÚŘADY

Obce Pro účelové a místní komunikace je silničním správním úřadem úřad té obce, na jejímž území se daná cesta nachází. Tedy i ty nejmenší obce by měly řešit spory o existenci komunikací, o umístění pevné překážky na komunikaci apod.

Veřejnoprávní smlouvy Obce však mohou mezi sebou uzavírat tzv. veřejnoprávní smlouvy o přenesení působnosti. V případě problematiky pozemních komunikací se mi takové řešení jeví jako velmi užitečné, obzvláště pokud od menších obcí převezmou jejich kompetence obce s pověřeným obecním úřadem nebo dokonce obce s rozšířenou působností. Ty už většinou mají na úřadě zkušeného úředníka či právníka, jejichž pomoc je v otázkách pozemních komunikací více než užitečná.

Krajské úřady Nadřízenými orgány jsou krajské úřady a proti jejich rozhodnutí je možné podat správní žalobu ke správnímu soudu nebo požádat Ministerstvo dopravy o přezkum pravomocného rozhodnutí podle správního řádu.

IV. Vlastnictví místních a účelových komunikací

Zákon o pozemních komunikacích stanoví, že vlastníkem místní komunikace je obec, na jejímž území se nachází. Vlastníkem účelové komunikace je právnická nebo fyzická osoba (tedy kdokoliv – soukromé osoby, ale i obec, kraj nebo stát).

Vlastnictví komunikací je přesto složitou otázkou, na kterou hledal dlouho odpověď i Nejvyšší soud. Jeho poslední judikatura naznačuje, že se ujednotil na jistém názoru, nicméně s tímto názorem tak zcela nesouhlasí Nejvyšší správní soud, který přináší jiné řešení, jak na celou problematiku nahlížet. Jaké jsou tyto názory a kterým se mají úředníci řídit?

Přelomovým judikátem **Nejvyššího soudu** je rozsudek sp. zn. 31 Cdo 691/2005, ze dne 11. 10. 2006. Zde poprvé Nejvyšší soud dospěl k závěru, že v případě místní komunikace (a také silnice a dálnice) „zákon rozlišuje vlastnictví pozemku pod komunikací od vlastnictví komunikace samotné, a tudíž je na tyto komunikace nutné v zásadě pohlízet jako na samostatné předměty občanskoprávních vztahů“. To se však dle Nejvyššího soudu netýká účelových komunikací, neboť na ty se nevztahuje ustanovení § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích zabývající se věcnými břemeny. Nově jsou tedy Nejvyšším soudem v otázce vlastnictví rozlišovány účelové komunikace a ostatní komunikace (místní komunikace, silnice a dálnice). Judikát nelze vykládat jinak, než že ohledně účelových komunikací platí dosavadní soudní praxe (nejde o stavby z hlediska občanského zákoníku, a proto nejsou samostatnými věcmi jako předměty právních vztahů), a naopak ostatní komunikace jsou chápány jako samostatné předměty právních vztahů. Pro praktické užití je pak důležitý logický závěr, jež lze vyvodit, že vlastník pozemku s účelovou komunikací je zároveň vlastníkem účelové komunikace na ní (ta je pouhou součástí pozemku), avšak vlastník pozemku s jinou komunikací může být odlišný od vlastníka této komunikace.

Názor
Nejvyššího
soudu

VEŘEJNÉ CESTY

Tímto směrem se pak vydala a obrat potvrdila i následující judikatura Nejvyššího soudu. Judikát sp. zn. 22 Cdo 261/2007, ze dne 17. 3. 2008, potvrdil, že z hlediska účelových komunikací se nic nemění a tyto jsou nadále chápány jako součásti pozemku. Naopak judikát sp. zn. 22 Cdo 1382/2007, ze dne 17. 3. 2008, zase potvrdil, že silnice (tedy jiná než účelová komunikace) může mít jako samostatný předmět právních vztahů jiného vlastníka.

Názor Nejvyššího správního soudu **Nejvyšší správní soud** ve svém rozsudku č. j. 5 As 62/2008 ze dne 11. 9. 2009 vyslovil odlišný názor týkající se účelových komunikací. Podle něj bez ohledu na to, o jakou kategorii pozemní komunikace se jedná, záleží spíše na kvalitě její stavby. Jestliže jde o takovou stavbu, která je „vymežitelným kusem vnějšího světa spojená se zemí pevným základem“, což zámková dlažba na několika vrstvách zpevněného podloží je, pak nic nebrání tomu, aby byla považována za samostatnou věc způsobilou být předmětem vlastnictví. A to bez ohledu na to, že jde „jen“ o účelovou komunikaci.

Ochránce nemůže dát úřadům jednoznačnou radu, kterým z uvedených názorů se mají řídit. Je pravda, že uvedený judikát NSS je novější než výše citované judikáty NS. Na druhou stranu však spory o vlastnictví spadají do civilní větve soudnictví, a tu zastřešuje Nejvyšší soud. Rozhodnutí silničních správních orgánů bude ovšem přezkoumávat správní větev soudnictví v čele s Nejvyšším správním soudem. Která varianta je správná, ukáže každopádně až budoucnost.

Názor ochránce **Ochránce** má však názorově blíže k rozsudku Nejvyššího správního soudu, se kterým souhlasí v tom, že o tom, jestli konkrétní stavba komunikace je, nebo není samostatnou věcí, nemůže rozhodovat zařazení této komunikace do některé z kategorií pozemních komunikací. Dvě stavebně zcela shodná tělesa dvou komunikací – jedné místní, druhé účelové – by měla být buď obě samostatnou věcí právně oddělitelnou od pozemku, nebo obě součástí pozemku. Jiné řešení postrádá podle názoru ochránce vnitřní logiku. Zároveň ochránce přitakává také názoru, že pro posouzení komunikace jako samostatné věci odlišné od pozemku je rozhodující, zda jde o vymežitelný kus vnějšího světa spojený se zemí pevným základem. Tuto podmínku pak vidí jako naplněnou kupř. u běžných vícevrstevných komunikačních těles spočívajících na zemní pláni.

V.

Předcházení sporům a řešení konfliktních situací

O platném vzniku veřejné cesty často panují spory mezi vlastníkem pozemku a uživateli cesty. Obecní úřad je povinen tento spor autoritativně vyřešit. Jaký k tomu zvolit procesní postup?

Sporné situace lze rozdělit na dvě skupiny. Na ty, kde spor ještě nepřerostl v konflikt, a na ty, kde majitel pozemku již přikročil ke své moci a spornou cestu zahradil. Podle toho úřad povede buď řízení o určení právního vztahu, nebo řízení o odstranění pevných překážek.

1. ŘÍZENÍ O URČENÍ EXISTENCE KOMUNIKACE

Řízení se vede podle § 142 správního řádu a je zahájeno podáním osoby, která prokáže, že rozhodnutí o sporné otázce je nezbytné pro uplatnění jejích práv. Může se jednat o majitele pozemku, po kterém vede sporná cesta, nebo o majitele nemovitostí, k nimž cesta zajišťuje přístup. Nepůjde však o kohokoli, kdo spornou cestu používá k procházkám apod.

Za účastníky řízení by měl úřad vzít kromě žadatele všechny, kterých se rozhodnutí dotkne na jejich zájmech. Těmi jsou výše uvedené osoby.

Výsledkem řízení je rozhodnutí, ve kterém úřad vysloví, zda se na daném pozemku veřejná cesta nachází, nebo nenachází (případně kdy vznikla) a jaká je její trasa. To znamená, že je v rozhodnutí potřeba cestu s určitostí popsat tak, aby nebylo v budoucnu sporu o tom, v jakém rozsahu uživatelé cesty mohou zasahovat do soukromých práv majitele pozemku. Pokud není možné cestu a její trasu v rozhodnutí s ohledem na komplikované terénní podmínky nebo složitost parcelní mapy popsat slovně, součástí rozhodnutí může být i geometrický plán. Tento podklad si nechává před vydáním rozhodnutí vypracovat silniční správní úřad, patrně na své náklady. Dodat jej však mohou i sami navrhovatelé.

**Deklaratorní
rozhodnutí**

VEŘEJNÉ CESTY

Dokazování Úřady často tápou při provádění dokazování a nejsou si jisty, jaké důkazy mají v řízení provést a jakou jim mají přiznat důkazní hodnotu v případě jejich střetu. Na tuto otázku nelze podat jednoznačnou odpověď, protože důkazy je třeba vykládat s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Jednoznačně špatným postupem však je (a přesto se často v praxi objevuje), když sporné strany předloží čestná prohlášení několika osob a úřad pak dá za pravdu tomu, kdo jich předložil více. Správným postupem je v takovém případě pozvat osoby, které sepsaly čestná prohlášení, k podání svědeckých výpovědí. Vhodně kladené otázky mohou skutečný stav věci odhalit. Cílem dokazování je s ohledem na prokázání alespoň konkludentního souhlasu zjistit co nejvíce informací o tom, kdy se začalo přes předmětný pozemek chodit či jezdit, v jakém rozsahu a zda tehdejší majitel pozemku s tímto výslovně souhlasil nebo tento stav alespoň toleroval. S ohledem na prokázání nutné komunikační potřeby je třeba zjistit co nejvíce informací o nezbytnosti posuzované cesty. Existují-li alternativní spojení, je také tato třeba podrobně prozkoumat a zdokumentovat ve spise, například plánky a fotografiemi z místního šetření.

Vztah k jiným řízením Podle § 142 odst. 2 správního řádu správní orgán nevede řízení o určení právního vztahu (zde o existenci komunikace), jestliže může vydat osvědčení (tedy když neexistuje spor) anebo jestliže může tuto otázku řešit v rámci jiného správního řízení. Správní řízení dle § 142 je tedy výjimečným prostředkem daným k dispozici účastníkům a jeho smyslem není nahrazovat řízení jiná. Praxe řady silničních správních úřadů je však přesně opačná, kdy správní úřady namísto příslušných postupů z moci úřední (např. zahájení řízení o odstranění pevných překážek z komunikace) nutí účastníky k zahajování řízení o existenci komunikace. Výjimečnost postavení deklaratorního řízení potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek sp. zn. 1 As 76/2009¹⁰ a rozsudek sp. zn. 6 Ans 2/2007-128¹¹).

¹⁰ „Vystane-li otázka charakteru účelové komunikace v řízení o návrhu na odstranění pevné překážky z této komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne. Ani případný závěr silničního správního úřadu o tom, že jde o neveřejnou účelovou komunikaci, nezabavuje silniční správní úřad pravomoci, a tudíž ani povinnosti vydat rozhodnutí ve věci samé, jež může být ostatně předmětem dalšího přezkumu.“

¹¹ „Silniční správní úřad vydává samostatné deklaratorní správní rozhodnutí tehdy, byl-li podán takový návrh na určení charakteru veřejné komunikace, zároveň je však oprávněn i povinen posoudit si tuto otázku jako otázku předběžnou, vystane-li v rámci jiného správního řízení.“

PŘEDCHÁZENÍ SPORŮM A ŘEŠENÍ KONFLIKTNÍCH SITUACÍ

2. ŘÍZENÍ O OMEZENÍ PŘÍSTUPU NA KOMUNIKACI

Povinnost vlastníka účelové komunikace tolerovat její užívání má své meze. Pokud užíváním cesty dochází k poškozování jeho zájmů, může silniční správní úřad po projednání s Policií ČR upravit nebo omezit přístup na danou komunikaci.¹² To znamená zúžit rozsah jejího užívání např. jen na určitý druh vozidel nebo v krajním případě motorová vozidla vyloučit zcela apod. Faktická realizace takového rozhodnutí v terénu se zpravidla provede instalací závory, sloupku, dopravního značení apod.

Rozsah účastníků řízení by měl být stejný jako u řízení o existenci komunikace.

3. ŘÍZENÍ O ODSTRANĚNÍ PEVNÉ PŘEKÁŽKY Z KOMUNIKACE

Pokud vlastník pozemku na cestu umístil překážky bez potřebného úředního povolení, úřad nezahajuje řízení o deklarování existence komunikace, ale na základě žádosti uživatelů komunikace nebo i z vlastní iniciativy zahájí řízení o odstranění pevných překážek z pozemní komunikace.

V původním vydání sborníku ochránce zastával názor, podle kterého měly úřady při odstraňování překážek z místních a účelových komunikací postupovat odlišným způsobem. Nejvyšší správní soud však vyslovil názor odlišný,¹³ který v praxi převážil a ochránce jej plně akceptuje. Odstraňování překážek z místních i z účelových komunikací se tedy nařizuje v režimu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

Účastníky řízení o odstranění pevných překážek z komunikace by kromě majitele pozemku opět měly být osoby, k jejichž nemovitostem komunikace vede.

V případech, kdy překážky byly umístěny na cestu, u které dosud nebyl vyřešen spor o to, zda je nebo není pozemní komunikací ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, úřad nejprve posoudí tuto okolnost. Podle toho, k jakému závěru dospěje, má dvě možnosti:

1. Žádost zamítne (řízení vedené z moci úřední zastaví) s odůvodněním, že sporná cesta není pozemní komunikací, a tudíž nemůže **Zamítavé rozhodnutí**

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

¹³ Rozsudek NSS č. j. 6 Ans 2/2007 ze dne 15. 11. 2007.

VEŘEJNÉ CESTY

nařizovat odstranění překážek z ní. Překážkami se tedy vůbec nezabývá, nicméně musí detailně vyhodnotit, proč se nejedná o určitou kategorii pozemní komunikace (u namítané veřejně přístupné účelové komunikace musí popsat, který její konkrétní znak není naplněn a proč).

Rozhodnutí o odstranění překážky 2. Nařídí překážku odstranit, přičemž v odůvodnění musí konstatovat existenci komunikace. U veřejně přístupné účelové komunikace musí detailně popsat konkrétní naplnění všech čtyř definičních znaků. V některých případech promítají úřady otázku existence komunikace přímo do výroku, když vedle výroku o odstranění pevné překážky uvedou ještě i výrok o existenci komunikace. Tento postup vnímá ochránce jako nadbytečný (pokud o to navrhovatel sám ve svém návrhu výslovně nežádal). S existencí komunikace se úřad vypořádává zejména v odůvodnění.

Výkon rozhodnutí Nesplní-li ten, kdo překážku na komunikaci umístil, ve lhůtě povinnost ji na své náklady odstranit, provede silniční správní úřad vedle příslušné pokuty též výkon rozhodnutí. Vhodným nástrojem je tzv. náhradní výkon (§ 112 správního řádu). Jde o odstranění překážky úřadem a následně uložení povinnosti zaplatit vynaložené náklady povinnému (tuto povinnost lze v případě nezaplacení exekuvovat jako běžné peněžité plnění). V rámci náhradního výkonu lze také od povinného vymoci zálohu předem (§ 119 odst. 4 správního řádu).

Nevhodné je naopak provádění výkonu rozhodnutí skrze donucovací pokuty. Tento prostředek zákon předpokládá u takového druhu plnění, které nemůže z podstaty věci vykonat nikdo jiný než povinný (což je např. omluva). Odstranění překážek z komunikace sem nepatří a znovuoobnovení užívání cesty se pouze oddaluje.

Necítí-li se silniční správní úřad na samostatné provedení exekuce, může požádat o její provedení soud nebo soudního exekutora (§ 105 odst. 2 správního řádu).

4. POKUTA ZA UMÍSTĚNÍ PŘEKÁŽKY

Nařízení odstranění překážky z komunikace a potrestání viníka pokutou jsou dvě odlišné věci. Silniční správní úřad musí o těchto dvou otázkách vést dvě samostatná správní řízení.

Pokutování osob bránících užívání veřejné cesty není vhodné přeceňovat ani podceňovat. Při zvažování výše pokuty by měl úřad jinak nahlížet na toho, kdo v dobré víře bránil svůj majetek, protože měl všechny důvody věřit v neoprávněnost jeho užívání, a na toho, kdo

PŘEDCHÁZENÍ SPORŮM A ŘEŠENÍ KONFLIKTNÍCH SITUACÍ

opakovaně a obstrukčně brání v užívání komunikace, jejíž existence byla dříve potvrzena.

Pokuta může být samostatně uložena za:

- umístění pevné překážky (zde může být úřad s ohledem na konkrétní okolnosti případu shovívavý k pachateli, šlo-li o první takové jednání pramenící z nevědomosti o existenci veřejné cesty),
- nesplnění povinnosti odstranit nezákonně umístěnou překážku.¹⁴

¹⁴ Obě skutkové podstaty jsou obsaženy v § 42a odst. 1 písm. l) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

VI. Specifické situace

1. ÚČELOVÉ KOMUNIKACE V UZAVŘENÉM PROSTORU NEBO OBJEKTU

Specifickým druhem cest jsou účelové komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu.¹⁵ Takové komunikace slouží potřebě svých vlastníků nebo provozovatelů, jsou přístupné v rozsahu a způsobem, který vlastníci či provozovatelé stanoví. V pochybnostech, zda se jedná o takovou komunikaci, rozhoduje silniční správní úřad.

Faktická uzavřenost Otázkou je, zda za uzavřený prostor lze považovat i takový, který není obehnaný plotem, ale jeho uzavřenost hlásají pouze nejružnější tabule apod. Podle názoru ochránce může být i takový prostor považován za uzavřený, ale vlastník musí zajistit, aby tabule byly umístěny od sebe v takové vzdálenosti, aby bylo reálné je při příchodu k areálu z různých stran vidět. Důležité je, že se posuzuje uzavřenost areálu jako celku, nikoliv uzavřenost či přístupnost konkrétní cesty. Pouze je-li areál uzavřen jako celek, rozhoduje o režimu přístupu na cesty v něm vlastník areálu.

2. STAVBA NA POZEMNÍ KOMUNIKACI

Dále považuji za vhodné napsat několik poznámek k situacím, kdy nepovolenou pevnou překážku představuje stavba vyžadující vydání stavebního povolení či jiného obdobného aktu podle stavebního zákona.¹⁶ V praxi mohou nastat dva případy:

1) Stavba postavená na komunikaci je nepovolená i podle stavebních předpisů.

Kompetentní k řešení takové překážky jsou jak silniční správní úřad, tak i úřad stavební. Je v zásadě jedno, který z nich jako první projeví iniciativu. Zásah lze vyžadovat od obou.

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

¹⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

SPECIFICKÉ SITUACE

- 2) Stavba postavená na komunikaci sice postrádá povolení silničního správního úřadu, ale byla povolena stavebním úřadem. **Kolize dvou rozhodnutí**

V takovém případě by měl stavební úřad iniciovat zrušení svého nezákonného rozhodnutí. Nezákonného proto, že povolil stavbu na pozemní komunikaci bez předchozího povolení silničního správního úřadu. Pokud už vzhledem k propadlým lhůtám není možné vydané stavební povolení zrušit, stále může zasáhnout silniční správní úřad a sám nařídit odstranění takové stavby jakožto pevné překážky. Dojde tím sice ke kolizi dvou správních rozhodnutí, ale takové situace se občas stávají a judikatura se s tímto problémem v jiných odvětvích práva již vypořádala.¹⁷

3. POVOLENÍ UMÍSTĚNÍ DOPRAVNÍHO ZNAČENÍ

Zatímco k umístění sloupku či závory postačuje pouze rozhodnutí silničního správního úřadu o omezení přístupu na komunikaci,¹⁸ k umístění dopravní značky na účelovou komunikaci je potřeba mít také souhlas úřadu obce s rozšířenou působností podle zákona o provozu na pozemních komunikacích.¹⁹ Na druhou stranu platí, že ne každá dopravní značka představuje omezení přístupu na komunikaci. Proto dopravní značky, které jen omezují rychlost, mají informativní charakter či přikazují nějaký způsob chování řidičů, aniž by omezovaly přístup na komunikaci, logicky nevyžadují žádné rozhodnutí o omezení přístupu na komunikaci. Rozhodnutí silničního správního úřadu tak musí předcházet zejména v případech umístění značek zakazujících vjezd všech či některých druhů vozidel, zakazujících vjezd vozidlům s určitou okamžitou hmotností apod.

Stručný přehled nutnosti obstarat si rozhodnutí daného úřadu podává tabulka:

¹⁷ Rozsudky NSS č. j. 7 A 28/2000, č. j. 9 As 8/2008 a nálezy Ústavního soudu sp. zn. II ÚS 142/02.

¹⁸ Jde o již výše zmiňované řízení podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Možnou cestou je i vydání povolení k umístění pevné překážky podle § 29 odst. 2 cit. zákona. Úřad by se měl zřejmě řídit obsahem žádosti.

¹⁹ § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

VEŘEJNÉ CESTY

	Rozhodnutí silničního správního úřadu (úřad obce, na jejímž území se komunikace nachází)	Souhlas úřadu stanovujícího značení (obecní úřad obce s rozšířenou působností)
Značka neomezující přístup na komunikaci (např. omezení rychlosti)	Ne	Ano
Značka omezující přístup na komunikaci (např. zákaz vjezdu dvoustopých vozidel)	Ano	Ano
Umístění jiné věci než dopravní značky (např. závora, sloupek)	Ano	Ne

4. STÁTNÍ DOZOR

- Státní dozor** Státní dozor představuje rychlý a operativní zásah v případech, kdy je narušeno či ohroženo užívání komunikace, a to zejména závadami v jejím stavebním nebo dopravně technickém stavu (např. díry, výtlučky, hromady materiálu apod.). Ochránce se domnívá, že státní dozor
- Jiná řešení** by snad bylo možno využít též v případech, kdy je na pozemní komunikaci neoprávněně umístěno dopravní značení – samotný zákon o provozu na pozemních komunikacích totiž pro řešení takové situace procesní nástroj nemá. Naopak není příliš vhodné řešit výzvami státního dozoru situace, kdy je možno vydat ve věci správní rozhodnutí, zejména odstranění neoprávněně umístěných pevných překážek²⁰ a jiných zdrojů rušení silničního provozu, například větví zasahujících do komunikace²¹. Také umístění vozidla či vřaku tak, že brání v průjezdu na komunikaci, je namísto řešit jinými právními nástroji.²²

²⁰ Řeší se rozhodnutím silničního správního úřadu podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Řeší se rozhodnutím silničního správního úřadu podle § 35 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²² Řeší se rozhodnutím policisty nebo strážníka obecní policie podle § 45 odst. 4 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů; vřak lze navíc řešit též výzvou vlastníka dálnice, silnice nebo místní komunikace podle § 19 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

SPECIFICKÉ SITUACE

Dozor by měl probíhat podle zákona o státní kontrole.²³ To znamená, že osoba, která dozor provádí, by zejména měla o svých zjištěných vyhotovit protokol, ten předat osobě, u níž zjistila porušení zákonných povinností, a měla by jí dát možnost podat proti kontrolnímu protokolu do pěti dnů námitky. Osoba pověřená výkonem dozoru musí být vybavena průkazem, který vydává ministerstvo dopravy. Výsledkem jejích zjištění může být písemný příkaz k odstranění zjištěných nedostatků a jejich příčin ve stanovené lhůtě.²⁴ V případě závažných závad, které bezprostředně ohrožují uživatele nebo pozemní komunikaci, může pověřená osoba dokonce písemně nařídit vlastníku této pozemní komunikace okamžité zastavení nebo omezení jejího užívání.²⁵

Kontrolní řád

Vždy jde o faktický zásah ze strany osoby provádějící státní dozor, který má sice písemnou podobu, ale není správním rozhodnutím podle správního řádu.²⁶ Nelze ho tedy později vykonat proti vůli povinného formou exekuce. Za nesplnění příkazu osoby provádějící státní dozor je ale možné uložit pořádkovou pokutu až do 100 000 Kč, a to i opakovaně (až do celkové výše 300 000 Kč).²⁷

Pořádková
pokuta

5. ÚDRŽBA ÚČELOVÝCH A MÍSTNÍCH KOMUNIKACÍ

Účelovou komunikaci není její vlastník povinen udržovat sjízdnou (schůdnou). Občané se často domnívají, že tuto povinnost vlastník má a že tedy i odpovídá za škody vzniklé v důsledku závady ve sjízdnosti; není tomu ale tak. Vlastník účelové komunikace může odpovídat nanejvýš za to, když zanedbá svou obecnou povinnost předcházet škodám vyplývajícím z občanského zákoníku²⁸ (například neupozorní žádným způsobem uživatele na zhoršený stav komunikace apod.). Zákon o pozemních komunikacích řeší odpovědnost za škody, včetně škod způsobených závadami ve sjízdnosti a schůdnosti, pouze

Účelová
komunikace

²³ Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů.

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

²⁵ § 41 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Ochrany proti takovému příkazu se lze domáhat správní žalobou u krajského soudu podle § 82 a násl. soudního řádu správního (ochrana před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu).

²⁷ § 42 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

VEŘEJNÉ CESTY

u vlastníků dálnic, silnic a místních komunikací. Frekventované účelové komunikace, u kterých je zájem na jejich údržbě, by se proto obce měly snažit od jejich vlastníků odkoupit.

Místní komunikace

Pro místní komunikace obce vypracovávají plán zimní údržby. Svým právním předpisem (nařízením) mohou rovněž určit, že na některých málo dopravně významných komunikacích nebo jejich úsecích nebudou sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí zajišťovat. Na tuto skutečnost obec upozorní uživatele způsobem v místě obvyklým.²⁹

²⁹ § 27 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., a § 42 odst. 2 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

VII. Vybraná soudní rozhodnutí

Stejně jako při prvním vydání, i tentokrát sborník obsahuje kapitolu soudních rozhodnutí, která jsou významná pro správné rozhodování úřadů na poli pozemních komunikací. V prvním vydání sborníku byly k dispozici především judikáty Nejvyššího soudu, které potvrzovaly skutečnost, že o existenci veřejných cest nepřísluší rozhodovat civilním soudům, ale úřadům.

V mezidobí od vydání sborníku došlo k velkému nárůstu vydaných úředních rozhodnutí, a ta se díky podaným správním žalobám dostala k přezkumu až k Nejvyššímu správnímu soudu. Díky tomu je v současné době k dispozici již poměrně pestrá judikatura týkající se samotné podstaty rozhodování o existenci veřejných cest, o správném postupu při odstraňování překážek na nich i o trestání pachatelů deliktů.

V této kapitole cituji především důležité závěry Nejvyššího správního soudu včetně sp. zn., pod kterou je možné na webových stránkách soudu www.nssoud.cz nalézt plné znění rozsudků. **Zdroje judikatury**

Dalším zdrojem judikatury mohou být také webové stránky Nejvyššího soudu www.nssoud.cz a také Ústavního soudu www.usoud.cz nebo www.concourt.cz.

Nejvyšší soud se sice coby vrcholná instituce civilního soudnictví zabývá soukromoprávními spory, nicméně hranice mezi veřejným a soukromým je v oblasti pozemních komunikací velmi prostupná. Judikáty Nejvyššího soudu tak často dávají odpověď na otázky úzce související s veřejnými cestami.

Na civilní soud je také správné se obrátit v situacích, kdy spor občanů o užívání pozemku coby cesty nevyřeší silniční správní úřady, protože dospějí k závěru, že nejde o pozemní komunikaci. S podáním konkrétních žalob nemůže pomoci veřejný ochránce práv, je třeba se obrátit na advokáta. Půjde o spory týkající se výkonu práva věcného břemene nebo jeho samotného vzniku apod.

Pokud jde o citaci dále uvedených judikátů, upozorňuji, že jde o mnou provedený výběr důležitých závěrů soudů a že tedy zmíněné

VEŘEJNÉ CESTY

judikáty mohou obsahovat i jiné významné informace; a naopak že ty mnou vybrané je potřeba pro jejich další užití zasadit do kontextu případu, na kterém byly formulovány. Ačkoli jsem tedy pro jednoduchost a lepší srozumitelnost laikům provedl hrubé zúžení obsahu jednotlivých judikátů, apeluji na čtenáře, aby si rozsudek, jehož závěry jej zaujmou, přečetl v plném znění na webových stránkách příslušného soudu.

Nejvyšší správní soud, 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 institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoliv v občansko-právních předpisech, ale vyplývá ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Souhlas
vlastníka

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.

Nutná
komunikační
potřeba

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).³⁰ Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.

³⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 1932.

VYBRANÁ SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

**Nejvyšší správní soud, č. j.: 5 As 27/2009-66
ze dne 30. 9. 2009**

Veřejně přístupná účelová komunikace může vzniknout proti vůli vlastníka dotčeného pozemku pouze za poskytnutí náhrady. Jestliže však vlastník s jejím zřízením souhlasil, jsou jeho soukromá práva omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace, které nemůže být vyloučeno jednostranným úkonem vlastníka ani jeho právního nástupce. Jestliže vlastník v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí však jít o aktivní jednání.

**Kvalifikovaný
nesouhlas**

Vyslýchat předchozí vlastníky ohledně projevení jejich souhlasu není třeba v případech, kdy pozemek je jako komunikace používán již „od nepaměti“. Pro posouzení konkludentního souhlasu je totiž podstatná objektivní skutečnost, tedy již samotná existence užívané cesty „od nepaměti“, a nikoliv subjektivní sdělení předchozích vlastníků.

**Cesta od
nepaměti**

Druhou podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku je existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

**Nutná
komunikační
potřeba**

**Nejvyšší správní soud, č. j.: 1 As 76/2009-60
ze dne 22. 12. 2009**

Souhlas vlastníka se zřízením účelové komunikace nemusí být projeven výslovně, obvykle totiž půjde o souhlas vyjádřený konkludentně. Pokud vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako veřejně přístupná účelová komunikace, s tímto nevyslovil kvalifikovaný nesouhlas, jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí tedy, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace. Naproti tomu v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání vlastníka pozemku.

**Souhlas
vlastníka**

Veřejnou cestou se tedy pozemek stává jeho věnováním obecnému užívání, ať již vlastníkem výslovně projeveným souhlasem, nebo konkludentním strpěním. Komunikace, u níž sice již nelze zjistit, zda byla některým z předchozích vlastníků obecnému užívání věnována, jež však byla jako veřejná cesta užívána od nepaměti z naléhavé komunikační potřeby, je veřejně přístupnou účelovou komunikací.

**Cesta od
nepaměti**

Vznik komunikace nelze bez dalšího zkoumání dovodit u cest, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným z věcného břemene nebo z obligace. Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce

**Věcná
břemena**

VEŘEJNÉ CESTY

upravil právo cesty a jízdy formou věcného břemene, totiž svědčí spíše tomu, že neměl v úmyslu povolit neomezené užívání komunikace na jeho pozemku neurčitým okruhem třetích osob. Veřejná přístupnost cesty ji tudíž ještě sama o sobě nečiní komunikací veřejnou. Podstatné pro určení veřejné přístupnosti bude, zda je komunikace vskutku třetími osobami alespoň s konkludentním souhlasem vlastníka pozemku užívána, a to nad rámec toho, co je vlastník pozemku povinen strpět podle svých soukromoprávních závazků.

Vyvstane-li otázka charakteru účelové komunikace v řízení o návrhu na odstranění pevné překážky z této komunikace, posoudí ji silniční správní úřad jako otázku předběžnou a v závislosti na tom o návrhu meritorně rozhodne.

Ústavní soud, sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008

Souhlas vlastníka pozemku přechází i na jeho nástupce. Tento závěr však nelze vztahovat na případy, kdy předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace (restituce). Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby.

Primárním smyslem účelových komunikací je zajistit přístup vlastníkům k jejich nemovitostem tam, kde neexistuje jiná alternativa přístupu a kde tento přístup zjevně není upraven soukromoprávním institutem (např. věcným břemenem). Pouze v takto úzkém rozsahu potřeb vlastníků nemovitostí, kteří nemají jiný alternativní přístup ke svým nemovitostem, je totiž možné spatřovat prosazení veřejného zájmu.

Nejvyšší správní soud, č. j.: 4 Ao 1/2009-58 ze dne 29. 5. 2009

Staré místní
komunikace

Byly-li podle dřívější právní úpravy místní komunikace určeny naplněním kritérií stanovených právními předpisy, aniž byl o jejich charakteru vydán veřejnoprávní akt, nelze bez dalšího přihlížet k tomu, zda ta či ona pozemní komunikace byla podle staré právní úpravy místní komunikací. Nový zákon o pozemních komunikacích vyžaduje správní rozhodnutí.

VYBRANÁ SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

**Nejvyšší správní soud, č. j. 6 Ans 2/2007-128
ze dne 15. 11. 2007**

Přestože zákon o pozemních komunikacích definuje pevné překážky v § 29 odst. 1 pouze ve vztahu k dálnicím, silnicím a místním komunikacím, má tato úprava širší platnost a lze proto v mezích ust. § 29 odst. 3 zákona nařídit odstranění překážek i z veřejně přístupné účelové komunikace. Toto řízení je navíc možné zahájit nejen z moci úřední, ale i na návrh uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním překážky dotčen na svých právech. Musí se však jednat o takového uživatele, který cestu používá pravidelně z naléhavé komunikační potřeby, protože komunikace zajišťuje přístup k jeho nemovitosti nebo umožňuje určitý způsob využití této nemovitosti.

**Překážka na
účelové
komunikaci**

Správní orgán nemůže v případě pochybností o charakteru účelové komunikace vést dokazování a následně, posoudí-li komunikaci jako neveřejnou, dospět k závěru, že nemá ve věci pravomoc rozhodnout a že tudíž žádné správní řízení ani nevedl, a vyřídít věc mimoprocesním způsobem. Tím by navrhovatele připravil o adekvátní právní ochranu. Správní orgán má tudíž povinnost o návrhu na odstranění překážek z veřejně přístupné účelové komunikace rozhodnout – buď mu vyhovět, nebo návrh zamítnout.

**Krajský soud v Plzni, č. j. 57 Ca 70/2009-67
ze dne 24. 2. 2010**

Písemný příkaz vlastníkům a uživatelům pozemních komunikací k odstranění zjištěných nedostatků (§ 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích) není výsledkem správního řízení, nelze jej charakterizovat jako příkaz (§ 150 správního řádu). Jde o faktický zásah, proti němuž je přípustná obrana žalobou ke správnímu soudu, a to při naplnění podmínek § 82 soudního řádu správního.

**Forma
příkazu
státního
dozoru**

Nejvyšší soud, č. j.: 33 Odo 449/2005 ze dne 22. 2. 2006

Vyžaduje-li zpevněná lesní cesta, která je pozemkem určeným k plnění funkce lesa, znaky účelové komunikace, vztahuje se na ni právo obecného užívání podle § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Lesní cesty

VEŘEJNÉ CESTY

Místní
komunikace
jako věc

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

Místní komunikace může být samostatnou věcí v občanskoprávním smyslu v případě, že je stavbou ve smyslu občanského práva, tj. stavbou ve smyslu § 119 ObčZ, která jako samostatný předmět vlastnictví může být předmětem občanskoprávních vztahů. Na dálnice, silnice a místní komunikace je třeba v zásadě pohlížet jako na samostatné předměty právních vztahů.

Účelová
komunikace
jako věc

Nejvyšší správní soud, č. j. 5 As 62/2008-59 ze dne 11. 9. 2009

Účelová komunikace může být samostatnou věcí. Aby účelová či jiná pozemní komunikace mohla být považována za samostatnou věc, musí se jednat o tzv. „vymežitelný kus vnějšího světa“ spojený se zemí pevným základem. Tento základ přitom nesmí být pouhou součástí pozemku. Tyto dvě podmínky jsou podle soudu splněny např. tehdy, jedná-li se o zámkovou dlažbu položenou na několika vrstvách zpevněného podloží (lože kameniva, štěrk a štěrkopísek).

Pozn.: Co je to pevný základ, se lze dočíst v nálezů Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01.

Zvláštní senát³¹, č. j.: Konf 42/2010-7 ze dne 12. 1. 2011

Rozhodnutí správního orgánu o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je příslušný přezkoumat správní soud (nikoli soud civilní).

³¹ Zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

VIII. Vybraná stanoviska ochránce

V této kapitole jsou v plném znění uvedena některá stěžejní stanoviska ochránce týkající se především problematiky posuzování existence veřejné cesty a také správnosti procesního postupu silničních úřadů. Cílem je, aby na konkrétních případech, které jsou podrobně popsány od vzniku sporu až po zhodnocení správnosti postupu úřadu ochránce, si mohli čtenáři – úředníci i laici udělat lepší představu o tom, co všechno hraje při rozhodování roli a jak je třeba se správně s kauzou vypořádat.

Mnoho dalších případů, ať již také popsanych podrobně, nebo jen s uvedením klíčových závěrů, je možné najít na webových stránkách ochránce www.ochrance.cz v sekci Stanoviska ochránce a poté vpravo v abecedně seřazeném seznamu pod odkazem Veřejné cesty.

VEŘEJNÉ CESTY

Ke znakům
úcelové
komunikace

Veřejně přístupná účelová komunikace vzniká fakticky pouhým naplněním čtyř znaků: patrnost stálé cesty v terénu, cesta slouží přístupu a/nebo příjezdu k určitým cizím nemovitostem, alespoň konkludentní souhlas vlastníka cesty, existence nutné komunikační potřeby. Ve sporných případech je silniční správní úřad povinen vést na žádost dotčených osob (vlastníka nebo uživatele potenciální komunikace) deklaratorní řízení dle ustanovení § 142 správního řádu a rozhodnout, zda veřejně přístupná účelová komunikace existuje, či nikoliv.

V Brně dne 8. června 2009
Sp. zn.: 6669/2008/VOP/DS

Zpráva o šetření postupu Obecního úřadu Ch. ve správním řízení o existenci účelové komunikace

A. – OBSAH PODNĚTU

Svým podnětem se na mě dne 9. 12. 2008 obrátila paní T. a žádala o prošetření činnosti Obecního úřadu Ch. jakožto silničního správního úřadu dle zákona o pozemních komunikacích.

Z předložených podkladů jsem zjistil, že dle názoru stěžovatelky mezi lety 1981 až 2005 existovala veřejně přístupná účelová komunikace spojující silnici S – Ch s pozemky zahrádkářů p. č. ... až ... v k. ú. S. Mělo se jednat o jedinou příjezdovou komunikaci k těmto pozemkům. V roce 2005 však započal developerský projekt nové výstavby rodinných domů v lokalitě, který změnil poměry v krajině. V roce 2008 byla tato cesta zničena bez náhrady.

Stížnost směřovala jak vůči postupům obce Ch. v samostatné působnosti, tak také vůči postupu jejího úřadu při výkonu státní správy, jenž na ni byl zákonem přenesen. Svoji pravomoc mohou vůči orgánům obce uplatnit pouze v rovině výkonu jí svěřené státní správy. Státní správou byla a je v šetřeném případě správa pozemních komunikací, kdy obecní úřad vystupuje v roli silničního správního úřadu,³² jenž má chránit nejen místní komunikace (většinou obecní majetek), ale také veřejně přístupné účelové komunikace, často na soukromých pozemcích.

Starosta obce (stojící z hlediska výkonu státní správy v čele obecního úřadu) byl dle vyjádření stěžovatelky u případu od samého počátku, a obec tedy věděla, že se likvidace cesty připravuje.

³² Viz ustanovení § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Dne 16. 7. 2008 se zahrádkáři (včetně manžela stěžovatelky) obrátili na silniční správní úřad návrhem na určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, aby zabránili její likvidaci. V odpovědi ze dne 15. 10. 2008 jim úřad sdělil, že o zařazení do kategorie účelové komunikace nelze rozhodnout, stejně jako o zřízení věcného břemene. Zahrádkáři byli odkázáni na civilní soud.

B. – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanovisko požádal obecní úřad.

Dne 16. 4. 2009 mi bylo doručeno vyjádření obecního úřadu, v němž se starosta obce vyjádřil ke všem položeným dotazům.

Dle obecního úřadu (tedy dle silničního správního úřadu) existuje příjezdová cesta ze severní strany zahrad. Po této cestě objedou zahrádkáři celou kolonii, nechají automobily na místě určeném k parkování a k zahradám dojdou pěšky. Zahrádkáři v jižní části kolonie (včetně stěžovatelky) si „vyjezdili“ kratší jižní cestu, která vedla přímo k jednotlivým zahrádkám, kde každý zahrádkář mohl parkovat. Dle úřadu byla tato cesta vyježděna v průběhu let 1990–2005, kdy pozemky patřily Státnímu statku Ch.

K prvním problémům a stížnostem zahrádkářů došlo již v roce 2006, nicméně zahrádkáři měli stále možnost dojezdu a parkování až k jejich zahradám. Na podzim roku 2008 po získání stavebního povolení na dům na p. č. ... v k. ú. S ztratili zahrádkáři možnost příjezdu až ke svým zahradám.

Z hlediska faktické možnosti přístupu a příjezdu tak lze shrnout, že dle úřadu přístup vždy existoval a existuje. Příjezd ze severní strany (nevedoucí však až k jižním zahradám) pak také vždy existoval a existuje. Příjezd z jižní strany vedoucí k jednotlivým jižním zahradám existoval pouze po omezenou dobu a od roku 2008 je znemožněn bez náhrady.

Z hlediska právní povahy jižního příjezdu, o nějž v šetřené kauze jde, úřad uvádí, že se domnívá, že se nejednalo o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť nebyl splněn znak souhlasu vlastníka (realitní kanceláře), která pozemky s vyježděnou cestou získala od obce. Dále pak dle úřadu nebyl naplněn znak nezbytné komunikační potřeby. Dle úřadu se tak nejednalo o legální pozemní komunikaci, a proto nebyla řešena její likvidace.

VEŘEJNÉ CESTY

Z hlediska procesního postupu proto z důvodů nenaplnění požadovaných znaků komunikace odkázal silniční správní úřad zahrádkáře na civilní soud. Silniční správní úřad po obdržení návrhu na určení existence veřejně přístupné účelové komunikace ze dne 16. 7. 2008 pouze navrhovatelům sdělil dopisem ze dne 15. 10. 2008, že není věcně příslušný k rozhodování o jejich podání, neboť je příslušný pouze k rozhodování o zařazení a vyřazení do kategorie místní komunikace (v šetřeném případě se jedná o potenciální komunikaci účelovou).

C. – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném řízení z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

K celé věci si úvodem dovoluji konstatovat, že lze pozitivně hodnotit, že se obecní úřad nedisponující patrně vlastním právním zázemím obrátil při vyřizování návrhu zahrádkářů pro právní radu na externího právního poradce, zjevně ve snaze neučinit při výkonu státní správy chybu. Je skutečností, že zejména menší obce, které jsou taktéž silničními správními úřady, jen obtížně zvládají tuto náročnou agendu, přičemž dle mých zkušeností mnohé z nich až do výskytu prvního problému nevědí, že jsou silničním správním úřadem a že mají povinnost chránit vedle místních komunikací také komunikace účelové.

Přestože se však obecní úřad obrátil na osobu práva znalou, obávám se, že výsledek jeho konání, za nějž nese výlučnou veřejnou odpovědnost, nelze akceptovat, a to v tuto chvíli především v rovině procesního postupu.

1) Vznik účelové komunikace

Než se budu zabývat procesním postupem úřadu, zopakuji svůj ustálený právní názor na vznik účelové komunikace podpořený judikaturou vyšších soudů a dnes již i převažující celostátní praxí.

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 vydání správního rozhodnutí – rozhodnutí o zařazení komunikace do příslušné kategorie. Je tomu tak například v případě místních komunikací. V daném případě se o místní komunikaci patrně nejednalo, a tedy nebylo skutečně možné vést správní řízení o zařazení do této kategorie.

Jedinou kategorií pozemních komunikací, u které není k jejímu vzniku nutné vydání jakéhokoliv rozhodnutí, je nejnižší kategorie – účelová komunikace. Jak správní orgány, tak i soudy se shodují v názoru, že **účelová komunikace nevzniká na základě rozhodnutí (konstitutivního aktu) správního orgánu, nýbrž fakticky na základě naplnění znaků** uvedených v zákoně (či dovozených – s ohledem na vlastnická práva – judikatorně).

Podle konstantní judikatury soudů je dále pro vznik pozemní komunikace třeba souhlas vlastníka pozemku.³³ Tento souhlas však nemusí být výslovný, postačí mlčky udělený (konkludentní).³⁴ Jakmile komunikace na pozemku vznikne, nemůže být svévolně z vůle vlastníka zrušena. Také každý další vlastník pozemku je souhlasem svého předchůdce vázán.

Dalším znakem pozemní komunikace, který v zákoně přímo uveden není, je podle Ústavního soudu³⁵ tzv. nutná komunikační potřeba. Aby tedy byla určitá cesta považována za veřejně přístupnou účelovou komunikací, musí jít o nezbytnou komunikační spojnici. Existuje-li jiná alternativa, nepostačuje k prohlášení za pozemní komunikaci jen zjištění, že byla posuzovaná cesta dlouhodobě užívána veřejností ke zkrácení cesty. Samotná existence jiného možného přístupu však na druhou stranu automaticky neznamená vyloučení nutné komunikační potřeby posuzované cesty. Nutnou komunikační potřebu je vždy třeba poměřovat v každém konkrétním případě a vypořádat se s ní v odůvodnění rozhodnutí (viz dále).

V šetřeném případě panuje všeobecná shoda, že u jižního příjezdu **byly naplněny dva znaky veřejně přístupné účelové komunikace požadované zákonem o pozemních komunikacích:**

³³ Například rozsudek Nejvyššího soudu pod sp. zn. 22Cdo 1868/2000 ze dne 15. 11. 2000 (dostupný v ASPI) nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 As 20/2003 ze dne 27. 10. 2004 (dostupný na www.nssoud.cz).

³⁴ Tamtéž.

³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008 pod sp. zn. II. ÚS 268/06 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).

VEŘEJNÉ CESTY

- v terénu byla patrná stálá cesta (ustanovení § 2 odst. 1 zákona),
- tato cesta sloužila jako přístup a příjezd k určitým nemovitostem nebo k obhospodařování zemědělských či lesních pozemků (ustanovení § 7 odst. 1 zákona).

Sporné je však naplnění dalších dvou znaků dovozaných judikaturou, jejichž naplnění úřad ve vysvětlení mi zaslaném popírá:

- existence souhlasu (i konkludentního) s veřejným užíváním cesty,
- existence nutné komunikační potřeby.

V tuto chvíli, kdy neproběhlo řádné správní řízení (jak bude vysvětleno dále), je obtížné se jednoznačně vyjádřit k naplnění obou sporných znaků.

Přesto bych si již nyní dovolil poukázat, že tvrzení úřadu, že nebyl splněn znak souhlasu vlastníka pozemků (realitní kanceláře) s veřejným užíváním cesty, je nepřipadné. Realitní kancelář byla až třetím vlastníkem v pořadí, po statním statku a po obci Ch. Pro realitní kancelář či současné další vlastníky je zavazující taktéž souhlas (byť mlčky daný) předchozích vlastníků. Otázka, jak dlouho byl příjezd po pozemcích předchozími vlastníky trpěn, je sporná. Stěžovatelka uvádí od roku 1981, úřad uvádí až od roku 1991. Správní úřad musí dokažováním zjistit skutečný stav věci (17 let, či 27 let bezproblémového užívání) a posoudit, zda taková doba postačuje k uchopení celé věci tak, že byl udělen konkludentní souhlas s veřejným užíváním cesty (komunikace byla mlčky trpěna, a tím věnována obecnému užívání). Více desetiletí nerušeného užívání přitom obvykle považují za konkludentní souhlas.

K otázce nutné komunikační potřeby bych se bez bližší znalosti prostředí a bez proběhlého správního řízení nerad vyjadřoval. Je ale nutno při zvažování tohoto znaku posoudit všechny souvislosti, jako například:

- délku posuzovaného jižního příjezdu a délku alternativního severního příjezdu,
- kvalitu obou příjezdů (povrch a sklon),
- skutečnost, že severní příjezd nevede až k jednotlivým zahradám,
- typ pozemků (event. staveb), jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba apod.).

2) Řízení o existenci účelové komunikace

Všechny výše uvedené otázky týkající se obou sporných znaků bohužel nebyly předmětem dokazování a posuzování v řádném správním řízení.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Tímto řízením je řízení o vydání deklaratorního správního rozhodnutí (ustanovení § 142 správního řádu). O toto řízení také zahrádkáři svým „návrhem“ ze dne 16. 7. 2008 usilovali a také je tímto „návrhem“ (správně terminologicky žádostí) zahájili (ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 správního řádu). Silniční správní úřad se však ve své odpovědi nesprávně odvolával na nemožnost vést řízení o zařazení a vyřazení do kategorie místní komunikace (ustanovení § 3 zákona o pozemních komunikacích), o které však nikdo nežádal.

O samotném vzniku účelové komunikace se nevydává správní rozhodnutí, tato vzniká ze zákona (viz výše). Podle ustanovení § 142 správního řádu však správní orgán 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. Oním právním vztahem, o němž úřad rozhoduje, je zde „právo cesty“, jež je právem veřejným. Úřad tak rozhodnutím komunikaci nevytváří, ale její existenci úředně potvrzuje, či vyvrací (deklaruje právní vztah). Proto se toto řízení nazývá řízením deklaratorním.

Všechny krajské úřady v zemi byly v loňském roce obeslány instrukcí (840/2007-120-STSP/9) Ministerstva dopravy, které jako ústřední orgán státní správy pro správu pozemních komunikací potvrzuje nutnost vést ve sporných případech na žádost dotčených osob deklaratorní řízení dle ustanovení § 142 a všem silničním správním úřadům tento postup závazně ukládá. Krajské úřady měly o této instrukci informovat silniční správní úřady ve svém správním obvodu.

Postup úřadu tedy hodnotím jako chybný, jelikož ode dne 16. 7. 2008 existuje zahájené správní řízení o určení existence účelové komunikace, přičemž do dnešního dne v tomto řízení nebylo vydáno správní rozhodnutí a úřad je tak ve značném prodlení.

Pro úplnost si dovoluji poznamenat, že silniční správní úřad by měl rozhodnout o existenci (neexistenci) veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích označených navrhovatelem, a to bez ohledu na současný stav pozemků, kdy cesta již fyzicky neexistuje. Ve správním řízení se musí dokazováním vypořádat se všemi spornými otázkami a své rozhodnutí podrobně odůvodnit. Proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání ke krajskému úřadu a poté případná správní žaloba. Účastníky by měly být všechny dotčené osoby, tedy navrhovatelé, vlastníci všech pozemků, k nimž jižní příjezd vedl a byl jimi užíván jako jediný, a také samozřejmě současní vlastníci pozemků, na nichž potenciální komunikace existuje (existovala).

Popisovaný postup je nezbytný pro ochranu možných veřejných práv stěžovatelky a dalších osob, které, pokud se prokáže, že se

VEŘEJNÉ CESTY

o účelovou komunikaci jednalo, mají nárok na její veřejnou deklaraci a ochranu. Na sporné otázky totiž vždy jinak nahlíží správní úřad a jinak nespokojený účastník, kterému musí být v právním státě poskytnuta možnost opravných prostředků a správní žaloby.

D. – ZÁVĚR

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v postupu správního úřadu, tj. obecního úřadu Ch., shledal významné procesní pochybení, jež je popsáno v předcházející části této zprávy, spočívající v neprovedení řádně zahájeného správního řízení o existenci účelové komunikace.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje moje dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci.

Rád bych také podotkl, že v uvedeném případě lze samozřejmě uvažovat o tom, že obec Ch. v rámci své samosprávy urychleně vybuduje řádný alternativní příjezd, čímž bez ohledu na právní spor o povahu jižního příjezdu zažehná celý konflikt v jeho samém zárodku. Protože však takové zřízení alternativní komunikace nelze učinit okamžitě, je třeba do doby tohoto náhradního příjezdu vést řádné deklaratorní správní řízení. Pouhý „plán“ jiné alternativní komunikace není pro silniční správní úřad a odpovědného úředníka dostatečný.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem požádal Obecní úřad Ch., aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřil a informoval mě, jaké přijal kroky ke zjednání nápravy. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také paní T., stěžovatelce.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Při hodnocení nutné komunikační potřeby jakožto znaku veřejně přístupné účelové komunikace silniční správní úřad posuzuje: délku posuzované cesty a délku případného alternativního přístupu (resp. příjezdu), kvalitu obou variant (povrch a sklon), nutnost a nákladnost případných úprav staveb (či pozemků), jejichž přístupnost je řešena, a typ staveb (či pozemku), jejichž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům.

Ke znaku
nutné
komunikační
potřeby

V Brně dne 4. května 2009
Sp. zn.: 6253/2008/VOP/DS

**Zpráva o šetření
veřejného ochránce práv postupu Magistrátu města Z.
a nadřízeného krajského úřadu ve věci zaplacení cesty
na soukromém pozemku p. č. 165/1 v k.ú. K.**

A. – OBSAH PODNĚTU

Podnětem se na mě dne 14. 11. 2008 obrátila paní D., bytem Brno, a žádala prošetřit postup magistrátu města krajského úřadu, jenž dle jejího názoru nesprávně posuzuje situaci v okolí usedlosti čp. ... Z-K, kde mělo dojít k nezákonnému zaplacení veřejně přístupné účelové komunikace na p. č. ... v k. ú. K.

Z předložených podkladů jsem zjistil, že dne 4. 6. 2008 se stěžovatelka se svým manželem obrátila na magistrát (dále jen „silniční správní úřad“) podáním, ve kterém líčí situaci na místě, stěžuje si na oplocení pozemku p. č. ... a v závěru podání výslovně žádá o odstranění překážky z pozemní komunikace postupem dle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Toto podání zahájilo sérii korespondence mezi úřady a stěžovatelkou a iniciovalo místní šetření obou úřadů. Věc byla řešena jak v linii stavebně-právní, tak v linii silničně-správní (vždy ve spolupráci příslušných odvětvových odborů obou úřadů). K vydání správního rozhodnutí však nedošlo. Do věci byl vtažen i krajský úřad, který řešil stížnosti na postup magistrátu v roli silničního správního úřadu i v roli stavebního úřadu. Krajský úřad se tedy také k povaze cesty na pozemku p. č. ... vyjadřoval.

V rámci mého šetření vyšlo najevo, že stěžovatelka ve skutečnosti hájí nejen zájmy své, ale také zájmy svých bratrů, kteří v lokalitě také vlastní pozemky. Všechny pozemky sourozenců jsou oploceny do jednoho areálu, do kterého se vjíždělo branou právě přes pozemek p. č. Budu tedy sice nadále hovořit o stěžovatelce (neboť ta se na

VEŘEJNÉ CESTY

mě podnětem obrátila), avšak zároveň budu zohledňovat společné zájmy všech tří sourozenců, kteří sledují společný cíl – odstranění oplocení pozemku p. č. ... s cestou.³⁶

Za důležité bych dále označil podání stěžovatelky silničnímu správnímu úřadu ze dne 18. 3. 2009, jež je nepochybně žádostí o vydání deklaratorního rozhodnutí určujícího existenci veřejně přístupné účelové komunikace v celém jejím průběhu (tj. od hrany tzv. „B. dálnice“ po p. č. ... v k. ú. K až k pozemkům stěžovatelky), přičemž z obsahu rozsáhlého a pečlivě zpracovaného podání je patrné, že se domáhá určení „skutečného“ průběhu komunikace vedoucí nejprve z velké části přes p. č. ... a následně dle stěžovatelky také přes soukromou p. č. ... (stěžovatelka tvrdí, že v závěru se komunikace reálně odklání z p. č. ... právě na p. č. ...).

B. – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanoviska požádal oba dotčené úřady.

Dne 25. 3. 2009 mi bylo doručeno vyjádření silničního správního úřadu, ze kterého je patrné, že úřad považuje za existující komunikaci na p. č. ... v celém jejím průběhu, přičemž celou její délku označuje za průjezdnou. Poukazuje také na skutečnost, že historicky je parcela č. 1500 evidována jako pozemní komunikace. Vyježděné koleje na p. č. ... považuje i nadále za pouhý sjezd k trvale obývané usedlosti.

Dne 2. 4. 2009 mi bylo doručeno vyjádření krajského úřadu. Krajský úřad konstatuje, že pozemek p. č. ... (v problémovém místě) nebyl v poslední době pravidelně užíván k pojezdu vozidel, byť je k tomuto účelu dle katastru nemovitostí určen (ostatní komunikace). Jde o pozemek ve vlastnictví státu. Pravděpodobným důvodem je dle úřadu snadnější příjezd po cestě přes soukromý pozemek, p. č. ..., která je lépe upravena.

Krajský úřad cestu na p. č. ... taktéž nepovažuje za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, neboť nenaplňuje znak „nutné komunikační potřeby“, když je lokalita (pozemky stěžovatelky a jejich sourozenců) nadále přístupná po p. č.

³⁶ Pro úplnost se sluší dodat, že stěžovatelka sama jako vlastnice p. č. ... v k. ú. K nemá a neměla legální přímý příjezd na svoji parcelu trojúhelníkového tvaru sousedící s lesem, do kterého je vjezd vozidel zakázán, ale jedná se jí o příjezd do společného oploceného areálu pozemků p. č. ... tamtéž).

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Oba úřady také upozorňují, že je nyní vedeno řízení o odstranění té části plotu, která stojí v rozporu s vydaným územním souhlasem na státním pozemku p. č. Na vysvětlenou však dodávám, že odstranění této části plotu nepovede k obnovení provozu po cestě přes p. č. ..., nýbrž pouze k zachování a nezúžení pozemku p. č. ... evidovaného v katastru jako pozemní komunikace.

Dne 7. 4. 2009 provedli pověření zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv šetření na místě zaplacení údajné veřejně přístupné účelové komunikace, a to za účasti stěžovatelky a jejích dvou bratrů a zástupců obou úřadů. Přítomni šetření byli po určitou dobu také vlastníci zaplacené parcely, kteří umožnili (pouze pracovníkům Kanceláře veřejného ochránce práv) průzkum jejich soukromého zaplaceného pozemku.

K celkovému vykreslení situace na místě nutno předeslat, že stěžovatelé a jejich sousedé (stavebníci plotu) jsou příbuznými, kteří v rámci dědictví získali jednotlivé části původně jednotné zemědělské usedlosti. V místě dnes trvale žijí pouze stavebníci plotu a usedlosti tvořící první větev rodiny. Stěžovatelka a její bratři vlastní pouze zahradu s rekreačním objektem a tvoří druhou větev rodiny. Paní H., vlastníci taktéž zahradu s rekreačním objektem, tvoří třetí větev rodiny. Zatímco příjezd první a třetí větve rodiny je bezproblémový (vlastní cesty), příjezd druhé větve rodiny, do níž patří stěžovatelka, je komplikován současným zaplacením soukromých pozemků.

Cesta na p. č. ... manželů V. tedy sloužila jako příjezd stěžovatelce a jejím bratrům. Po desítky let byl příjezd stěžovatelů ze strany V. po jejich parcele nerušeně trpěn, což žádá ze stran nerozporuje. V roce 2007 došlo k zaplacení pozemku, a tím i příjezdové cesty. Rodinné vztahy mezi rodinami byly dle tvrzení obou stran do té doby dobré. Dnes jsou však vztahy mezi těmito dvěma větvemi rodiny značně narušeny.

1) Lesní cesta od Z: Tato cesta je dle § 3 odst. 1 písm. a) zák. č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), nezpevněnou lesní cestou, a proto je s ohledem na § 20 odst. 1 písm. g) téhož zákona nesjízdná motorovými vozidly. Usedlost se nachází na kraji lesa, a proto je k ní a k přilehlým rekreačním objektům možno vjíždět pouze z místní části K. po p. č. Průběh drtivé části této cesty je nesporný. Spor nastává až v samém jejím závěru, v oblasti, kde spolu blízkce sousedí nemovitosti jednotlivých větví rodiny.

2) Původní cesta na p. č. ...: Ohledně této cesty je veden spor, zda je, či není veřejně přístupnou účelovou komunikací. Tři znaky účelové

VEŘEJNÉ CESTY

komunikace naplňuje (slouží jako přístup a příjezd k nemovitostem, byla a je patrná v terénu, konkludentní souhlas vlastníků pozemku existoval). Spor se dnes vede pouze o znak „nutné komunikační potřeby“. Manželé V. a také oba úřady tvrdí, že stěžovatelé mají možnost alternativního příjezdu po p. č.

3) Alternativní příjezd na p. č. ...: Tato parcela je v katastru nemovitostí vedena skutečně jako pozemní komunikace. V místě sporu však dlouhodobým pokojným užíváním nepochybně došlo k částečnému vychýlení reálné cesty na p. č. O důvodech tohoto vychýlení se také vedou spory. Přesto se parcela č. ... i v místech vychýlení jízdy vozidly nadále fakticky používala k chůzi a jízdě na kole. Vozidla v jejím závěrečném úseku však desítky let jistě nejezdila.

Pěší a cyklisté tedy měli na výběr (cestu po p. č. ... nebo po p. č. ...). Řidiči motorových vozidel však jezdili pouze po p. č.

Dnes je dle názoru úřadů alternativní příjezd stále sjízdný, byť komplikovaně. Proto by byly vhodné jeho drobné úpravy. Dle pracovníků Kanceláře veřejného ochránce práv je s jistou dávkou opatrnosti tento koridor skutečně za dobrých povětrnostních podmínek průjezdný, byť komfort jízdy je o mnoho horší než po cestě zaplacené (úzký koridor zapříčiněný vzrostlými ovocnými stromy, svažité pozemek).

Cíp pozemků stěžovatelů: Situaci komplikuje také námitka stěžovatelů, že alternativní příjezd (přístup) po p. č. ... se neodehrává pouze po této parcele, nýbrž i po cípu pozemků samotných stěžovatelů (p. č. ...).

Posoudit dostatečnost alternativního příjezdu po p. č. ... (a případně pozemcích stěžovatelů) je, jak vidno, velmi obtížné a vždy bude z povahy věci záležet na do jisté míry subjektivním stanovisku posuzovatele při výkladu neurčitého právního pojmu „nutná komunikační potřeba“.

C. – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

K celé věci si úvodem dovoluji konstatovat, že lze pozitivně hodnotit snahu úřadů o objasnění situace na místě a jejich dobrou spolupráci při mém následném šetření. Vezmu-li veřejnou správu jako

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

logicky provázaný celek, vedla součinnost silničního správního úřadu s úřadem krajským (na který se stěžovatelka také obrátila) k poměrně solidnímu zjištění faktického stavu a k právním závěrům, které nelze bez dalšího označit jednoduše za nesprávné.

Jak však ukáží dále, mám vážné výhrady k procesní stránce celé věci (tedy k neformálnímu způsobu, jakým úřady ve věci konaly). Zabývat se budu také samotnou povahou cesty na pozemku p. č. ... v k. ú. K.

1) Procesní postup

Ustanovení § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, se zabývá umisťováním pevných překážek na pozemní komunikace, přičemž toto umístění je dle odst. 2 možné jen na základě správního aktu – povolení silničního správního úřadu. Dle odst. 3 téhož ustanovení jsou vlastníci pevných překážek umístěných bez příslušného povolení povinni odstranit na svůj náklad tyto překážky ve lhůtě stanovené správním úřadem.

Z hlediska procesního je úprava správního řízení v otázkách překážek na pozemních komunikacích obsažena ve správním řádu jako obecném kodexu správního procesu.

Právní teorie vždy rozlišovala řízení zahajovaná na žádost a řízení vedené z úřední povinnosti (z vůle úřadu), nazývaná též *ex officio*. Řízení o žádostech bylo a je ovládáno zásadou dispoziční, kdy žadatel do velké míry ovládá správní proces (zahajuje jej, určuje předmět řízení, může jej až na výjimky ze své vůle ukončit), naopak řízení vedená z úřední povinnosti jsou vázána zásadou oficiality (úřad sám řízení zahajuje bez vlivu účastníků, je povinen v něm řádně pokračovat apod.).

Ustanovení § 44 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, stanoví, že správní řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

Vzájemnou vazbu předpisu procesního (správního řádu) a hmotněprávního (zákon o pozemních komunikacích) vyložil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007, uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (Sb. NSS) ve svazku č. 3/2008 na str. 200 pod průběžným pořadovým číslem 1486/2000. S názory obsaženými v tomto judikátu se plně ztotožňuji a považuji je za klíčové pro šetřený případ.

Je zřejmé, že silniční správní úřad obecně má pravomoc vést správní řízení, jehož výsledkem může být rozhodnutí o povinnosti odstranit pevné překážky z pozemní komunikace. Dříve jsem zastával názor, že tato pravomoc silničního správního úřadu dle ustanovení

VEŘEJNÉ CESTY

§ 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích se vztahuje pouze na dálnice, silnice či místní komunikace, nevztahuje se však na veřejně přístupné účelové komunikace (viz moje stanovisko ve sborníku „Veřejné cesty – místní a účelové komunikace“, str. 23). Nabízel jsem však vždy reálnou alternativu k ochraně obecného užívání veřejně přístupných účelových komunikací. Nejvyšší správní soud ovšem tento můj názor překonal, neboť vychází z předpokladu, že jedním ze základních účelů zákona o pozemních komunikacích je poskytnout účinnou ochranu obecnému užívání pozemní komunikace, a to včetně obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace.

Pokud vlastník pozemku s veřejně přístupnou účelovou komunikací oprávnění ostatních uživatelů komunikace nerespektuje a právě svémocným přehrazením komunikace jejímu užívání brání, jeví se být, dle Nejvyššího správního soudu, účinnou cestou k nápravě využití ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, tedy vydání rozhodnutí, jímž silniční správní úřad nařídí odstranění pevných překážek z této komunikace. Podrobné zdůvodnění lze nalézt v citovaném judikátu.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu existuje veřejné subjektivní právo cesty pro osoby, které veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby, tedy z toho důvodu, že daná komunikace zajišťuje přístup k jejich nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto nemovitostí. V těchto případech totiž ochrana obecného užívání komunikace úzce souvisí s ochranou vlastnických a jiných soukromých práv těchto uživatelů, zároveň ovšem dle konstantní judikatury není právě pro veřejnoprávní charakter institutu obecného užívání dána pravomoc soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, ochrana těmto uživatelům pozemní komunikace tedy musí být poskytnuta v rámci veřejné správy a posléze ve správním soudnictví.

Nástrojem této ochrany je právě ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva nejen u soudu, ale ve stanovených případech i u jiného orgánu. Byť tedy ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích výslovně nestanoví, že by řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace bylo možné zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, lze za ústavně konformní považovat pouze takový výklad tohoto ustanovení, podle něhož řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace lze zahájit nejen z moci úřední, ale rovněž na návrh uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním pevné překážky dotčen na svých právech výše popsaným způsobem.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Správní orgán nemůže v případě pochybností o charakteru účelové komunikace vést dokazování, a následně, posoudí-li komunikaci jako nevěřejnou, dospět k závěru, že nemá ve věci pravomoc rozhodnout a že tudíž žádné správní řízení ani nevedl, a vyřídit věc mimo-procesním způsobem, tedy vlastně připravit navrhovatele o adekvátní právní ochranu. Správní orgán má pravomoc, a tudíž také povinnost, o návrhu stěžovatele na odstranění překážek z veřejně přístupné účelové komunikace rozhodnout. Pokud by dospěl po provedeném řízení k závěru, že se jedná o účelovou komunikaci veřejnosti nepřístupnou (popřípadě, že se nejedná o pozemní komunikaci vůbec), je oprávněn **návrh zamítnout**, v opačném případě, zjistí-li zároveň, že pevné překážky jsou na veřejně přístupné účelové komunikaci umístěny neoprávněně, jsou splněny podmínky pro to, aby stávajícímu vlastníkovi **bylo nařízeno jejich odstranění**. Proti rozhodnutí správního orgánu prvého stupně budou účastníci řízení v každém případě moci podat odvolání k nadřízenému správnímu orgánu a posléze případně správní žalobu.

Postup magistrátu a krajského úřadu tedy z hlediska procesního postupu hodnotím jako chybný, jelikož do dnešního dne neukončil řízení o odstranění překážek z tvrzené veřejně přístupné účelové komunikace na p. č. ... k. ú. K. zahájené žádostí stěžovatelky dne 4. 6. 2008.

Přestože rozumím tomu, že se pro mnohé úřady jedná o věc novou a nezvyklou, je nutné respektovat platné právo vyložené nejvyšší soudní instancí pro správní právo v České republice. Praxi správních úřadů v celé zemi se proto v současnosti snažím směřovat právě tímto směrem. Silniční správní úřad tak musí o žádosti (byť je již staršího data) vést řádné správní řízení a ve věci rozhodnout. Podotýkám, že účastníky tohoto řízení by měli zřejmě být jednak vlastníci pozemku se spornou cestou, žadatelka a také všichni vlastníci pozemků, kteří spornou cestu pravidelně užívali k příjezdu ke svým pozemkům. V rámci řízení o odstranění překážky pak úřad musí jako předběžnou otázku vyřešit samu právní existenci komunikace (z hlediska jejích znaků) a v odůvodnění řádně a přezkoumatelně popsat své úvahy na toto téma.

Určitou procesní komplikací je pak další (pozdější) návrh stěžovatelky na zahájení jiného řízení – o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace dle § 142 správního řádu. Domnívám se, že toto řízení by mělo být úřadem zastaveno, neboť otázka existence komunikace se bude řešit již v řízení o odstranění překážek [viz § 142 odst. 2 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu]. Úřad však samozřejmě ve svých úvahách zohlední i námitky a důkazy uvedené

VEŘEJNÉ CESTY

v obsažném návrhu na určení existence komunikace, neboť tyto precizují tvrzení a právní názory stěžovatelky ohledně existence komunikace a lze je chápat jako upřesnění návrhu na odstranění překážek.

2) Existence komunikace

Jak bylo uvedeno výše, klíčovou otázkou případu je, zda se na p. č. ... nachází veřejně přístupná účelová komunikace, či nikoliv. Úvodem bych rád objasnil terminologii, kterou v souvislosti s veřejnými cestami užívám. Jako „cestu“ označuji jakýkoliv v terénu patrný přístup či příjezd, který však může být opřen jak o veřejné právo (komunikace), tak o právo soukromé (věcné břemeno, dohoda či výprosa), či dokonce může jít o užívání bez právního důvodu. Pojem cesta tedy neoznačuje nic víc než stavbu či úpravu pozemku (vyštěrkování, vyježdění kolejí apod.) reálně existující v krajině. Zákonný termín „pozemní komunikace“ (či účelová komunikace) pak označuje cestu, ke které existuje právo veřejnosti ji užívat založené zákonem o pozemních komunikacích. Někdy se pro pozemní komunikace chráněné zákonem o pozemních komunikacích užívá pro laika srozumitelnější označení „veřejná cesta“.

Aby silniční správní úřad mohl ve správním řízení nařídit překážku odstranit, musí postavit najisto právní charakter cesty v krajině. Pouze pokud je cesta pozemní komunikací (a na soukromém pozemku připadá v úvahu jediné účelová komunikace), lze odstranění překážky nařídit.

V šetřeném případě není mezi stěžovatelkou a úřady sporu o tom, že tři znaky veřejně přístupné účelové komunikace cesta naplňuje:

- slouží jako přístup a/nebo příjezd k nemovitostem;
- byla a je patrná v terénu;
- konkludentní souhlas vlastníků pozemku a/nebo jejich předchůdců existoval.

Spor se dnes vede pouze o čtvrtý, judikaturou již od první republiky užívaný a požadovaný znak:

- nutná komunikační potřeba.

S určitým zjednodušením lze prohlásit, že **otázka přípustnosti zaplacení cesty na p. č. ... v k.ú. K. se odvíjí od naplnění znaku nutné komunikační potřeby, tedy od otázky, zda k pozemkům stěžovatelky a jejich sourozenců vede dostačující alternativní příjezd**. Takový příjezd manželé V. a také oba úřady spatřují v příjezdu po p. č. ... v k.ú. K.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Předesílám, že nutnost komunikační potřeby je třeba zvažovat z hlediska všech přípustných a reálně užívaných způsobů užití. Protože pěší (a také cyklisté) mají bezesporu alternativní průchod lokalitou zabezpečen po p. č. ... (příp. zčásti po nezaplocených pozemcích stěžovatelčiných sourozenců) a tato pěšina vždy paralelně existovala, není třeba tyto způsoby dopravy řešit. **Úřadu tak zbývá posoudit, zda cesta na p. č. ... sloužící a plně vyhovující příjezdu osobních vozidel naplňovala nutnou komunikační potřebu pro pohyb osobních vozidel stěžovatelky a jejích sourozenců, a to v poměru k dodnes veřejně přístupnému státnímu pozemku p. č. ...**

Dosavadní známá judikatura nedává přílišná vodítka pro vyložení neurčitého právního pojmu „nutná komunikační potřeba“. Určitými, v našem případě snad použitelnými aspekty nutné komunikační potřeby se podrobněji zabývá pouze jeden nálezný Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 (viz <http://nalus.usoud.cz>), v němž soud dospívá k závěru, že „otázka technického řešení alternativního vstupu (do budovy), vhodnost či menší pohodlnost pro návštěvníky, není otázkou komunikační nezbytnosti a nemůže být řešena na úkor vlastnického práva vlastníků pozemku“. Ústavní soud zde dovozuje, že alternativní přístup vylučující nutnou komunikační potřebu sporné komunikace není nepoužitelný jen proto, že musí být s přiměřenými náklady upravena zpřístupňovaná stavba. Judikát však nelze přeceňovat, neboť se skutkově týká zcela jiné situace zastavěného území Hlavního města Prahy, a zejména hovoří o přípustnosti technických úprav stavby, k níž se po pozemcích s cestou přistupuje, nikoliv o přípustnosti technických úprav jiných pozemků, které by mohly sloužit jako alternativní přístup.

Lze tedy konstatovat, že pro posouzení, zda je příjezd po p. č. ... skutečně nezbytný (nutný) z hlediska komunikační potřeby, nemáme vhodné vodítka v podobě precedentu a posouzení této otázky správními soudy se neodvažují předvídat.

Pokud bych se měl s problémem „nutné komunikační potřeby“ na místě úřadu vypořádat, posuzoval bych ji obecně z těchto hledisek (hlediska nejsou řazena dle důležitosti):

- a) délka posuzované cesty a délka alternativního přístupu (resp. příjezdu),
- b) kvalita (povrch a sklon),
- c) nutnost úprav staveb (či pozemků), jejichž přístupnost je řešena, a nákladnost těchto úprav,
- d) typ stavby (či pozemku), jejíž přístupnost je řešena (pole, zahrada, rekreační stavba, rodinný dům).

VEŘEJNÉ CESTY

V šetřeném případě je hledisko a) – délka – nepodstatné, neboť obě varianty jsou délkově srovnatelné.

K hledisku b) – kvalita – bych rád uvedl, že zřejmě nelze hovořit o alternativním příjezdu, pokud tento ještě neexistuje a bylo by třeba jej zřídit.³⁷ Z místního šetření provedeného zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv však vyvozují, že byť je kvalita pojezdu po p. č. ... nesrovnatelně horší s kvalitou pojezdu po p. č. ..., pozemek s velkou dávkou opatrnosti sjízdný je. Nejedná se tedy o budoucí hypotetickou možnost sjízdnosti, nýbrž o fakticky existující (byť obtížnou) možnost pojezdu po pozemku.

K hledisku c) – nutnost úpravy zpřístupňovaných pozemků – lze říci, že po p. č. ... se lze dostat až k oplocení pozemků stěžovatelky a jejich sourozenců, které tvoří jeden areál. Pozemek p. č. ... ale údajně nevede přímo až ke stávající bráně (hranice v terénu však nejsou vyznačeny). Úprava zpřístupňovaných pozemků by tedy spočívala ve změně oplocení, když by brána areálu musela být přesunuta blíže po obvodu oplocení směrem k městské části K. Druhou možností je bránu neposouvat a v posledním úseku k příjezdu využívat nezaplocenou část pozemku č. ... (popř. ...), které jsou ve vlastnictví stěžovatelky (resp. jejich sourozenců).

K hledisku d) – typ stavby (pozemku) – lze konstatovat, že pozemky s rekreačním objektem jsou užívány pouze k rekreaci a zahradničení, nikoliv k trvalému bydlení.

Konečné uvážení všech těchto hledisek v jejich vzájemné kombinaci je úkolem státní správy a případně také soudní moci, pokud se na ni později stěžovatelka či druhá strana obrátí. Rozhodnutí v řízení o odstraňování překážky by mělo v odůvodnění obsahovat podrobnou úvahu silničního správního úřadu, jak se s otázkou nutné komunikační potřeby (vedle dalších znaků komunikace) vypořádal z hledisek výše uvedených.

Šetřený případ je skutečně mezní situací, kterou jsem ve své praxi ještě neřešil. Nechci si tedy osobovat právo posuzovat věc s konečnou platností úřadů (a případně též soudů). Přesto však ze souhrnu

³⁷ Uvažujme v modelovém případě o existující kvalitní asfaltové komunikaci soukromé osoby na soukromém pozemku. Komunikace slouží jako příjezd celé jedné osadě v kopcích (několik usedlostí). Její alternativou by měl být příjezd do prudkého svahu zarostlé louky vyžadující zpevnění pozemku, který je ale ve vlastnictví obce a je v územním plánu určen jako budoucí komunikace. V tomto modelovém případě by asfaltová komunikace splňovala znak nutné komunikační potřeby, neboť bez úprav alternativního pozemku není jeho užívání osobními vozidly možné. Plány samosprávy do budoucna nehrají v rozhodování silničního správního úřadu žádnou roli.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

výše popsaných hledisek a jejich naplnění v konkrétním případě usuzuji, že na p. č. ... v k. ú. K se nenachází veřejně přístupná účelová komunikace, neboť nesplňuje znak nutné komunikační potřeby. Alternativní příjezd je obtížný, avšak možný, a vzhledem k charakteru zpřístupňovaných pozemků (zahrada, rekreační objekt) dostačující. Stěžovatelka a její sourozenci mohou v případě nepříznivých povětrnostních podmínek odstavit svá vozidla v krátké vzdálenosti od svých pozemků a stavby, za normálních podmínek pak mohou zásoby či materiál navézt vozidly po p. č.

Nad rámec šetření lze také zmínit, že fakticky je možno alternativní příjezd značně zlepšit poměrně jednoduchými úpravami pozemku, proti nimž zřejmě nebude mít stát jako vlastník námitek. Také samotné pojíždění po pozemku povede časem k vytvoření kolejí a zlepšení příjezdu k nemovitostem.

Přestože jsem tedy nakonec po velmi pečlivém zvažování všech argumentů vyslovil také hodnocení věcné stránky případu, její konečné posouzení ponechávám na silničním správním úřadu. Pokud bude úřad trvat na svém (a nyní i mém) názoru, že na p. č. ... se pozemní komunikace nenachází, a návrh na odstranění překážek zamítne, může se stěžovatelka a další účastníci odvolat a následně též podat správní žalobu. Nechci své stanovisko stavět do světla neomylného a nezpochybnitelného rozhodnutí, neboť jsem si vědom, že soudní moc může případ posoudit odlišně, právě vyzdvižením jiných kritérií nutné komunikační potřeby. Spravedlnost se totiž ve složitějších případech vždy vyjevuje až v samotném procesu jejího hledání, správné právní řešení není ve světě přítomno předem a není rozpoznatelné na první pohled. Se zvyšující se složitostí případu se nalezení spravedlivého řešení stává náročnější a delší. To vše platí zejména tehdy, pokud ve věci neexistuje ustálená judikatura vyšších soudních instancí. Přestože tedy souhlasím s posouzením případu úřady, nemohu vyloučit, že správní soudy (pokud se na ně stěžovatelka obrátí) budou na věc nahlížet jinak a přinesou jiné argumenty. Zároveň je však možné, že již tento rozbor a následné propracované správní rozhodnutí stěžovatelku přesvědčí a od dalších právních bojů upustí.

D. – ZÁVĚR

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v postupu správního úřadu, tj. magistrátu (a následně i krajského úřadu, který věc nenapravit), shledal určité nedostatky, jež

VEŘEJNÉ CESTY

jsou popsány v předcházející části této zprávy, spočívající zejména v procesním neukončení žádosti o odstranění překážky z pozemní komunikace přezkoumatelným rozhodnutím.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje moje dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem požádal oba úřady, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřily a informovaly mě, jaké přijaly kroky ke zjednání nápravy. Zprávu o šetření zasilám na vědomí také stěžovatelce.

Na úplný závěr bych si dovolil připojit ještě mimoprávní úvahu o dalších možnostech stěžovatelky a jejích sourozenců. Přestože vnitřně rozumím jejich nespokojenosti nad změnou poměrů a narušení klidného užívání rekreačního objektu, nejsem lidsky přesvědčen o rozumnosti dalšího vyhrocování konfliktu. Ve stovkách obdobných případů, které jsem ve funkci veřejného ochránce práv řešil, rozpoutání právních bojů skoro nikdy nepřineslo zklidnění situace a mezilidské vztahy se vyostřily. Nezpochybňuji, že zaplacení pokojně užívané cesty bez předchozí konzultace a domluvy je v civilizované krajině nevhodné. Na druhou stranu samotné důvody protistrany k zaplacení pozemku chápu, neboť dynamický rozvoj rezidenční části Z-K přináší nové nároky na zpřístupněné pozemky starousedlíků a provoz pod okny domu může být skutečně rušivý. Protože k zaplacení již došlo a platné právo dává, dle mého názoru, poměrně nevelké naděje na zvrácení tohoto stavu, doporučil bych stěžovatelce a jejím sourozencům zvážit společně všechny výhody a rizika případných odvolání a soudních sporů, které mohou situaci na místě a vztahy v rodině nadobro a navždy rozvrátit.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Pokud vlastník veřejně přístupné účelové komunikace brání jejímu užívání, je účinnou cestou k nápravě využití ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, tedy vydání rozhodnutí, jímž silniční správní úřad nařídí odstranění pevných překážek z komunikace. Řízení o odstranění překážky lze zahájit nejen z moci úřední, ale rovněž na žádost uživatele pozemní komunikace, který tvrdí, že byl umístěním překážky dotčen na svých právech. Je-li podána taková žádost, nelze věc vyřešit mimoprocesním způsobem. Silniční správní úřad musí vydat ve věci správní rozhodnutí (nařídít odstranění překážek nebo návrh zamítnout). Za „pevnou překážku na komunikaci“ lze považovat taktěž závoru, neboť ve sklopeném stavu (a smyslem závory je její sklápění a zabraňování průjezdu) ji lze považovat za „překážku na (nad) vozovce (vozovkou)“. Prostor nad pozemní komunikací (nad vozovkou) je jistě částí pozemní komunikace, neboť opačný výklad považují za absurdní.

K odstranění
pevné
překážky

V Brně dne 14. srpna 2008
Sp. zn.: 3225/2008/VOP/DS

**Zpráva o šetření
postupu Magistrátu města F-M a krajského úřadu
v řízení o odstranění překážek z pozemní komunikace
(p. č. ... v k. ú. F)**

A. – OBSAH PODNĚTU

Svým podnětem se na mě dne 11. 6. 2008 opět obrátil pan Š. a žádal další můj zásah ve věci řízení o odstranění překážek na údajné pozemní komunikaci na p. č. ... v k. ú. F.

Ve svém podání uvádí, že ve věci stále nebylo vydáno žádné rozhodnutí ani ve věci kontejneru ani ve věci závory. Kontejner je údajně vždy odstraněn a poté navrácen na předmětný pozemek. Závora je stále spuštěna a zamčena.

B. – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanoviska požádal Magistrát města F-M jako příslušný silniční správní úřad.

VEŘEJNÉ CESTY

Pro správné pochopení celé kauzy je nezbytné stručně zopakovat závěry mého předešlého šetření v této věci, jež bylo zakončeno mojí zprávou ze dne 16. 4. 2008 vedenou pod sp. zn. 4979/2007/VOP/DS.

V dřívějších pokusech dosáhnout ochrany pokojného stavu (v letech 2006 až 2008) nebyl stěžovatel úspěšný, přestože těmito pokusy sledoval stejný cíl – ochranu jeho pokojného užívání p. č. ... v k. ú. F. Jeho návrhu nebylo vyhověno z důvodu nemožnosti aplikovat ochranu poskytovanou dle § 5 občanského zákoníku na šetřený případ. Ochrana dle tohoto ustanovení je totiž dle krajského úřadu poskytována v režimu soukromého práva. Právo užívání komunikací však spadá do práva veřejného. Aplikace ochrany pokojného stavu by tak byla možná jen v případě, pokud by nebylo jasné, zda se v daném případě jedná o záležitost práva soukromého či veřejného, tedy pouze tehdy, pokud by byl spor o to, zda se v daném případě jedná o komunikaci, či nikoliv. V tehdy šetřeném případě ochrany pokojného stavu se však spor o povahu pozemku p. č. ... k. ú. F dle názoru krajského úřadu nevedl, neboť jeho vlastník svým jednáním (žádostí o povolení umístění dopravních značek) jasně deklaroval, že se jedná o pozemní komunikaci. Za komunikaci považoval pozemek také silniční správní úřad a stejně uvažuje i sám stěžovatel.

Ode dne 25. 6. 2007 je ve věci vedeno také řízení o odstranění pevných překážek na pozemní komunikaci v podobě vozidel, kontejneru a závoje. Řízení bylo uvedeného dne zahájeno žádostí stěžovatele, avšak magistrát řízení vůbec nevedl.

Ve vyjádření magistrátu zaslaného mi dne 12. 3. 2008 tajemník magistrátu připustil, že řízení o odstranění pevných překážek úřad původně nevedl, avšak na základě právních závěrů obsažených v novém judikátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007, na nějž byl z mé strany upozorněn, zahájil v dané záležitosti řízení.

Ve své zprávě ze dne 16. 4. 2008 jsem ukončil své šetření a spokojil se s příslibem tajemníka magistrátu, že správní řízení bude nadále správně vedeno. Již v této zprávě jsem také v hrubých obrysech popsal právní úpravu ve světle citovaného judikátu a uvedl další nutný a zákonný postup úřadu:

„Dnem dojití návrhu na odstranění překážek z veřejně přístupné účelové komunikace (25. 6. 2007) bylo zahájeno řízení na žádost (§ 44 správního řádu), a proto toto řízení musí být formálně ukončeno buďto rozhodnutím o nařízení odstranění překážek, nebo zamítnutím návrhu (například z důvodu, že se vůbec nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci). Nad rámec komentovaného judikátu uvádím,

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

že je zřejmě možné uvažovat i o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu pro zjevnou bezpředmětnost, pokud by například v průběhu řízení došlo k úplnému odstranění překážky z pozemní komunikace.

V rámci řízení silniční správní úřad musí jako předběžnou otázku posoudit, zda se v daném případě jedná, či nejedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V šetřeném případě však tuto skutečnost osvědčovalo například stanovisko krajského úřadu ze dne 22. 1. 2007, dosavadní postup souseda stěžovatele i samotný postup magistrátu v minulosti. Jestliže tedy až později magistrát uvedl, že o povaze pozemku jsou určité pochybnosti, měl by v odůvodnění velmi přesvědčivě odůvodnit, z jakého důvodu mění svůj dosavadní názor. Je na správním orgánu, aby v souladu se zásadou materiální pravdy celou věc případně za součinnosti účastníků (stěžovatele a vlastníka komunikace) konečně meritorně posoudil a rozhodl.“

Přes můj výše popsaný názor na správné chování úřadu do budoucna, ke kterému se již magistrát nevyjádřil, a tedy jej v mých očích akceptoval, však řízení nebylo ukončeno ohledně žádné z pevných překážek (vozidlo, kontejner, závora).

Dne 23. 7. 2008 mi bylo na moji novou žádost doručeno vyjádření tajemníka magistrátu, v němž uvádí, že o charakteru pozemku p. č. ... k. ú. F jako veřejně přístupné účelové komunikace panují nejasnosti.

K překážce v podobě kontejneru magistrát popsal své úkony takto:

- 3. 3. 2008 – výzva k odstranění kontejneru
- 25. 4. 2008 – státní dozor na místě – kontejner odstraněn
- 26. 5. 2008 – státní dozor na místě – kontejner opět na komunikaci
- 7. 5. 2008 – výzva k odstranění kontejneru
- 6. 6. 2008 – námitka vlastníka pozemku, že se nejedná o pozemní komunikaci
- 10. 6. 2008 – státní dozor na místě – kontejner odstraněn
- 7. 7. 2008 – zaslána výzva oběma stranám, aby podaly žádost dle § 142 správního řádu o určení právního vztahu (existence/neexistence pozemní komunikace).

K překážce v podobě závory magistrát popsal své úkony takto:

Dne 16. 7. 2008 byl proveden státní dozor na místě ve věci užívání závory. Výsledek mi nebyl úřadem sdělen. Závora však není dle magistrátu pevnou překážkou na pozemní komunikaci ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích.

VEŘEJNÉ CESTY

C. – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném řízení z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

Ustanovení § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, se zabývá umístováním pevných překážek na pozemní komunikace, přičemž toto umístění je dle odst. 2 možné jen na základě správního aktu – povolení silničního správního úřadu.

Dle odst. 3 téhož ustanovení jsou vlastníci pevných překážek umístěných bez příslušného povolení povinni odstranit na svůj náklad tyto překážky ve lhůtě stanovené správním úřadem.

Pro šetřený případ je také důležitá procesní úprava správního řízení obsažená ve správním řádu jako obecném kodexu správního procesu.

Ustanovení § 44 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád stanoví, že správní řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Ustanovení § 46 téhož zákona naopak stanoví, že řízení z moci úřední je zahájeno dnem oznámení tohoto zahájení prvním z účastníků, o jejichž právech nebo povinnostech má být v tomto řízení rozhodováno.

Vzájemnou vazbu předpisu procesního (správního řádu) a hmotněprávního (zákon o pozemních komunikacích) vyložil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 15. 11. 2007, sp. zn. 6 Ans 2/2007, uveřejněném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (Sb. NSS) ve svazku 3/2008 na str. 200 pod průběžným pořadovým číslem 1486/2000. S názory obsaženými v tomto judikátu se plně ztotožňuji a považuji je za klíčové pro šetřený případ, jak jsem již dříve uvedl.

Právo na vydání správního rozhodnutí ve věci samé má osoba obecně tehdy, pokud probíhá správní řízení, jehož je účastníkem. K zahájení takového řízení může podle platného a účinného správního řádu dojít buďto tím, že ve věci příslušnému správnímu orgánu dojde návrh fyzické nebo právnické osoby (§ 44 odst. 1 správního řádu), pokud jde o řízení, které je možné zahájit na návrh, nebo tím, že příslušný správní orgán oznámí zahájení prvním z účastníků, o jejichž právech nebo povinnostech má být v tomto řízení rozhodováno (§ 46

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

odst. 1 věta první správního řádu), pokud jde o řízení, které je správní orgán oprávněn zahajovat z moci úřední.

Je zřejmé, že silniční správní úřad obecně má pravomoc vést správní řízení, jehož výsledkem může být rozhodnutí o povinnosti odstranit pevné překážky z pozemní komunikace. Dříve jsem zastával názor, že tato pravomoc silničního správního úřadu dle ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích se vztahuje pouze na dálnice, silnice či místní komunikace, nevztahuje se však na veřejně přístupné účelové komunikace (viz mé stanovisko ve sborníku „Veřejné cesty - místní a účelové komunikace“, str. 23). Nabízel jsem však vždy reálnou alternativu k ochraně obecného užívání veřejně přístupných účelových komunikací. Nejvyšší správní soud ovšem tento můj názor překonal, neboť vychází z předpokladu, že **jedním ze základních účelů zákona o pozemních komunikacích je poskytnout účinnou ochranu obecnému užívání pozemní komunikace, a to včetně obecného užívání veřejně přístupné účelové komunikace.**

Pokud vlastník pozemku s komunikací oprávnění ostatních uživatelů komunikace nerespektuje a právě svémocným přehrazením komunikace jejímu užívání brání, jeví se být dle Nejvyššího správního soudu účinnou cestou k nápravě právě využití ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, tedy vydání rozhodnutí, jímž silniční správní úřad nařídí odstranění pevných překážek z této komunikace. Přestože tedy zákon o pozemních komunikacích definuje pevné překážky v ustanovení § 29 odst. 1 pouze ve vztahu k dálnicím, silnicím a místním komunikacím, má tato úprava podle názoru Nejvyššího správního soudu širší platnost, a lze proto v mezích ustanovení § 29 odst. 3 cit. zákona naříditi odstranění rovněž takových překážek, které byly neoprávněně umístěny na veřejně přístupné účelové komunikaci. Tomuto výkladu nasvědčuje i pojetí přestupku a jiného správního deliktu dle ustanovení § 42a odst. 1 písm. l) a § 42b odst. 1 písm. l) zákona o pozemních komunikacích, které rovněž nerozlišují kategorii pozemní komunikace, nýbrž postihují obecně neoprávněně umístění pevné překážky na pozemní komunikaci, či její neodstranění ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu musí také existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby, tedy z toho důvodu, že daná komunikace zajišťuje přístup k jejich nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto nemovitostí. V těchto případech totiž ochrana obecného užívání komunikace úzce souvisí s ochranou vlastnických a jiných soukromých práv těchto uživatelů, zároveň ovšem dle

VEŘEJNÉ CESTY

konstantní judikatury není právě pro veřejnoprávní charakter institutu obecného užívání dána pravomoc soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, ochrana těmto uživatelům pozemní komunikace tedy musí být poskytnuta v rámci veřejné správy a posléze ve správním soudnictví.

Nástrojem této ochrany se jeví být právě ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva nejen u soudu, ale ve stanovených případech i u jiného orgánu. **Byť tedy ustanovení § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích výslovně nestanoví, že by řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace bylo možné zahájit i na návrh fyzické či právnické osoby, lze za ústavně konformní považovat pouze takový výklad** tohoto ustanovení, podle něhož řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace lze zahájit **nejen z moci úřední, ale rovněž na návrh uživatele pozemní komunikace**, který tvrdí, že byl umístěním pevné překážky dotčen na svých právech výše popsáním způsobem.

Správní orgán nemůže v případě pochybností o charakteru účelové komunikace vést dokazování, a následně, posoudí-li komunikaci jako neveřejnou, dospět k závěru, že nemá ve věci pravomoc rozhodnout, a že tudíž žádné správní řízení ani nevedl, a vyřídit věc mimo-procesním způsobem, tedy vlastně připravit navrhovatele o adekvátní právní ochranu. Správní orgán **má pravomoc a tudíž také povinnost o návrhu stěžovatele na odstranění překážek z veřejně přístupné účelové komunikace rozhodnout**. Pokud by dospěl po provedeném řízení k závěru, že se jedná o účelovou komunikaci veřejnosti nepřístupnou (popřípadě, že se nejedná o pozemní komunikaci vůbec), je oprávněn návrh zamítnout, v opačném případě, zjistí-li zároveň, že pevné překážky jsou na veřejně přístupné účelové komunikaci umístěny neoprávněně, jsou splněny podmínky pro to, aby stávajícímu vlastníkovi bylo **nařízeno jejich odstranění**. I kdyby správní orgán posoudil otázku charakteru účelové komunikace (a mohl opět dodat či její samotné existence) nesprávně, šlo by o vadu způsobující nezákonnost jeho rozhodnutí, nikoli jeho nicotnost z důvodu nedostatku pravomoci. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně budou účastníci řízení v každém případě moci podat odvolání k nadřízenému správnímu orgánu a posléze případně správní žalobu.

Postup magistrátu tedy hodnotím jako chybný, jelikož v rozporu s poučením, jehož se mu dostalo již v mé zprávě ze dne 16. 4. 2008, do dnešního dne neukončil řízení o odstranění

překážek z tvrzené veřejně přístupné účelové komunikace na p. č. ... k. ú. F.

Názory úřadu na povahu předmětného pozemku (v poslední době stále opakovaně pochybnosti o existenci komunikace), které ve věci dosud mimoprocesně vyjevil, jsou nepřezkoumatelné jak krajským úřadem, tak také mnou, a stěžovateli tak bylo upřeno jeho právo na spravedlivé projednání jeho věci jiným orgánem než soudem, které je ústavně chráněno čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Snaha magistrátu i krajského úřadu opět oddalovat vyřešení celého sporu odkazováním účastníků na řízení dle § 142 správního řádu (řízení o určení právního vztahu) je zcela kontraproduktivní a zbytečná. Uvedené ustanovení poskytuje osobám právo, nikoliv povinnost, jej využít, a jeho užití je vhodné v době, než se spor o přístup či příjezd rozhoří. V současné době je již více než rok vedeno jiné správní řízení, v němž je otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace otázkou předběžnou, a proto je vyvolávání dalšího řízení zcela zbytečné a stěžovateli je nedoporučuji.

V rámci předběžné otázky v probíhajícím řízení úřad musí posoudit, zda pozemek (či jeho část) splňuje zákonné a judikaturou dotvořené znaky veřejně přístupné účelové komunikace na soukromém pozemku, tedy:

- zda je v terénu patrná stálá cesta,
- zda tato cesta slouží jako přístup k určitým nemovitostem nebo k obhospodařování zemědělských či lesních pozemků,
- zda vlastník pozemku projevil souhlas s veřejným užíváním cesty (jednou udělený souhlas zavazuje i pozdější vlastníky cesty), případně jde o cestu veřejně užívanou od nepaměti (až dosud nikdo veřejnosti v užívání cesty nebránil),
- zda je tato přístupová cesta nezbytná pro napojení nebo obsluhu nemovitostí, k nimž vede (tj. jde o nezbytnou komunikační potřebu).

D. – ZÁVĚR

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v postupu správního úřadu magistrátu města F-M a také v postupu krajského úřadu (neboť ten dle předložených dokumentů uvedený postup schvaluje) shledal hrubé pochybení, jež je popsáno v předcházející části této zprávy, spočívající v nečinnosti magistrátu ve věci zahájeného správního řízení o odstranění překážek z pozemní komunikace.

VEŘEJNÉ CESTY

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci.

Již nyní však doporučuji, aby magistrát urychleně ve věci rozhodl, a to z hlediska všech tří namítaných překážek: vozidla, kontejneru a závory.

K otázce závory pak opakuji svůj již vyjevený názor, že v případě závory přichycené na přilehlé budově zastává magistrát zbytečně zúžující výklad, přičemž pro rozhodování doporučuji výklad širší, kdy za „pevnou překážku na komunikaci“ lze považovat taktéž závoru, neboť ve sklopeném stavu (a smyslem závory je její sklápění a zabraňování průjezdu) ji lze považovat za „překážku na (nad) vozovce (vozovkou)“. Prostor nad pozemní komunikací (nad vozovkou) je jistě částí pozemní komunikace, neboť opačný výklad považuji za absurdní. Umělé vyvolávání problému s charakterizováním závory jako překážky na komunikaci povede jedině k další zátěži správního orgánu, který bude nucen se se závorou vypořádat jinak, a to mnohonásobně složitějším procesním postupem, který jsem popsal ve své předešlé zprávě.

V případě, že bude v rámci předběžné otázky vyřešena existence veřejně přístupné účelové komunikace pozitivně, je povinností úřadu vést taktéž sankční řízení s vlastníkem pozemku, který na komunikaci umístil pevné překážky.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem požádal oba úřady, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřily a informovaly mě, jaké přijaly kroky ke zjednání nápravy. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také stěžovateli.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Za odstranění pevných překážek na pozemních komunikacích, které mají charakter stavby, zodpovídá v první řadě stavební úřad. Silniční správní úřad zde má vystupovat jako dotčený orgán státní správy a pouze v případě, že je to z hlediska dopravní obslužnosti či bezpečnosti provozu nezbytné, měl by využít souběžně i svých nástrojů podle zákona o pozemních komunikacích (odstraňování pevných překážek, příp. státní dozor). V situaci, kdy se z důvodu dřívějšího pochybení na straně stavebního úřadu jedná o stavbu povolenou a toto povolení již není možné zrušit, však může věc vyřešit již pouze silniční správní úřad

Ke stavbě na komunikaci

V Brně dne 30. června 2008

Sp. zn.: 1239/2007/VOP/KČ

**Závěrečné stanovisko
k postupu Městského úřadu T., Obecního úřadu D.
a nadřízeného krajského úřadu ve věci omezování veřejného
přístupu na cesty vedoucí do chatové osady u obce D.**

A. – REKAPITULACE ŠETŘENÍ

Již dříve jsem se v několika svých šetřeních zabýval situací v obci D., kde pan Š. opakovaně umísťuje nejrůznější překážky na veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí do chatové osady. Tyto komunikace leží zčásti na jeho pozemcích a pan Š. se domnívá, že jako vlastník má právo chatařům v užívání pozemních komunikací bránit. Ve skutečnosti je však jeho postup v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích.

Ve svém posledním šetření jsem se zabýval postupem příslušných úřadů při obnovování veřejného přístupu na uvedené pozemní komunikace, který pan Š. postupně omezil celou řadou překážek. Jednalo se o hromadu sutí, bránu a dvojí oplocení (jedno komunikaci zužuje a druhé ji zcela přehrazuje). V průběhu šetření jsem požádal krajský úřad jako celek, aby věnoval tomuto případu zvýšenou pozornost a obecním úřadům v T. a v D. poskytoval zvýšenou míru metodického vedení. Na základě výsledků svého šetření jsem přijal zprávu o šetření a příslušným úřadům i stěžovateli jsem její text zaslal již v loňském roce k vyjádření. Zásadní závěry citované zprávy byly tyto:

1) Přislíbená koordinace činnosti podřízených úřadů ze strany krajského úřadu (jako celku) se mívá účinkem.

Upozornil jsem krajský úřad již v průběhu šetření, že je nezbytné vyjasnit si, který úřad je za řešení které věci odpovědný. Krajský úřad

VEŘEJNÉ CESTY

však odpověděl na toto téma vyhýbavě. Na základě výsledků svého šetření jsem pak byl nucen konstatovat, že nevyjasněný názor krajského úřadu na otázku kompetenčního konfliktu má devastující vliv na ochotu podřízených úřadů se věcí zabývat, resp. že celou věc řeší pouze Obecní úřad D. Přitom, podle mého názoru, pokud veřejný přístup na pozemní komunikaci omezuje překážka, která má formu stavby ve smyslu stavebního zákona (např. plot), pak leží odpovědnost za řešení vzniklé situace primárně na stavebním úřadu (Městský úřad T.).

2) Stavební úřad v T. se vyhýbá meritornímu rozhodnutí ve věci staršího oplocení.

Stavební úřad zastavil obě řízení týkající se staršího oplocení s odůvodněním, že oplocení podle zaměření nezasahuje mimo lesní pozemek pana Š. a že vzhledem k těžbě provedené na tomto pozemku bylo možné oplocení jako dočasné provést podle § 32 odst. 7 lesního zákona bez ohlášení stavebnímu úřadu. Ve své zprávě jsem tento právní názor vyvrátil. Uváděné ustanovení lesního zákona pouze stanovuje, že zatímco obecně je oplocení lesa zakázáno, v některých vymezených případech tento zákaz neplatí. V takových případech není lesní zákon pro vybudování oplocení překážkou. Neznamena to ale, že stavebník oplocení je zbaven povinností daných jinými právními předpisy, zejména stavebním zákonem. Nebylo tedy na místě řízení stavebního úřadu zastavovat. Krajský úřad jsem proto požádal o přezkoumání obou usnesení stavebního úřadu v T. o zastavení řízení.

3) Obecní úřad D. se dopustil určitých procesních pochybení.

Postup Obecního úřadu D. jsem celkově vyhodnotil jako aktivní a odpovědný. Pochybnosti jsem vyjádřil pouze u některých procesních otázek – ovšem s vědomím, že obecní úřad postupuje zcela v souladu s metodickým vedením a právními názory krajského úřadu. Přesto jsem obecnímu úřadu doporučil, aby ve svém dalším postupu respektoval v maximální možné míře zákon o státní kontrole, zejména aby seznamoval kontrolovanou osobu (toho, kdo podle zjištění při státním dozoru porušil své povinnosti podle zákona o pozemních komunikacích) s obsahem protokolu a umožňoval jí podat proti jeho obsahu námítky. Dále jsem obecnímu úřadu doporučil, aby při vydávání písemné výzvy k odstranění nedostatků zjištěných při výkonu státního dozoru postupoval podle správního řádu a aby využíval formu písemného příkazu dle § 150 správního řádu.

4) Příslušníci Policie ČR, Obvodní oddělení Ch., byli ve věci nečinní.

Když silniční správní úřad přikročil k odstranění hromady suti na komunikaci vzhledem k tomu, že nebyla odstraněna na základě jeho písemné výzvy, pan Š. tomu zabránil tím, že příjezd k hromadě zablokoval svým osobním vozidlem. Přivolaní příslušníci Policie ČR z Obvodního oddělení Ch. nedokázali tuto situaci vyřešit, ačkoliv jim to umožňoval § 45 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů.

B. – REAKCE NA ZPRÁVU O ŠETŘENÍ

■ Krajský úřad

Na mou zprávu reagoval za krajský úřad zaměstnanec pověřený zastupováním ředitele. Vyjádření krajského úřadu (zřejmě v důsledku této skutečnosti) představovalo v podstatě jen kompilaci stanovisek jednotlivých odborů.

Odbor regionálního rozvoje vyjádřil svůj názor, že původ dnešní vyhrocené situace je v neobratném postupu Pozemkového fondu ČR, který panu Š. vrátil nezastavěné pozemky, aniž by zohlednil, že na některých byly zřízeny veřejně přístupné účelové komunikace vedoucí k rekreačním chatám. Podle odboru regionálního rozvoje nelze očekávat, že tento problém vyřeší stavební úřad svými rozhodnutími o odstranění stavby a ukládáním pokut za přestupky proti stavebnímu zákonu. Dále odbor sdělil, že nemůže zasahovat do prvostupňových řízení podřízených orgánů, že nicméně přezkoumá na základě mého podnětu rozhodnutí stavebního úřadu T. č. j. 2877/2007/StO a 3022/2007/StO. Nicméně uvedl, že trvá na názoru, že ochranné oplocení, které je povinen vlastník pozemku zřídit pro ochranu nově vysazeného lesa, nevyžaduje žádné povolení nebo opatření stavebního úřadu.³⁸

Tuto úvahu dále rozvinul odbor životního prostředí, který trvá na tom, že pozemky, které pan Š. oplotil, jsou pozemky určené k plnění funkcí lesa, které lze v rámci hospodaření v lesích oplocovat bez přivolení jakéhokoliv státního orgánu. Pokud jde o „přílehlou lesní cestu“, jde podle názoru odboru o účelovou komunikaci, jejíž užívání je

³⁸ Dopisy zn. RR/3716/07 ze dne 3. 12. 2007 a zn. RR/3759/07 ze dne 11. 12. 2007 mě pak odbor regionálního rozvoje KÚ informoval, že obě rozhodnutí Městského úřadu T. o zastavení řízení přezkoumal a neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení.

VEŘEJNÉ CESTY

však omezeno ustanovením § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona, tedy zákonným zákazem jezdit a stát zde s motorovými vozidly. Uživatelům cesty doporučuje odbor postup podle občanského práva, tedy domáhat se např. vzniku věcného břemene.

Odbor dopravy a silničního hospodářství se jako jediný vyjádřil k otázce celkového metodického vedení podřízených úřadů, ovšem pouze ze svého pohledu. Ohradil se totiž, že on svému podřízenému úřadu, Obecnímu úřadu D., metodickou pomoc permanentně poskytuje. Souhlasí však se závěry ochránce v tom směru, že stavby plotů a bran by měl primárně řešit stavební úřad, nikoliv silniční správní úřad. Odbor na druhou stranu uvedl řadu důvodů, pro které nesouhlasí s názory ochránce v otázce aplikace zákona o státní kontrole při výkonu státního dozoru na komunikacích, zejména že vlastníka překážky nelze považovat za kontrolovanou osobu a že neseznámení s protokolem není překážkou pro uložení pořádkové pokuty. Stejně tak uvedl odbor řadu důvodů pro svůj nesouhlas s aplikací správního řádu při vydávání písemné výzvy k nápravě nedostatků dozorem zjištěných, zejména pak fakt, že výzva je faktickým (neformalizovaným) úkonem a její adresát se v případě nesouhlasu s jejím obsahem může bránit žalobou podle § 82 soudního řádu správního. To ho však nezabavuje povinnosti výzvu pod hrozbou pořádkové pokuty splnit.

■ **Městský úřad T.**

Městský úřad T. se ke zprávě o šetření nevyjádřil.

■ **Obecní úřad D.**

Obecní úřad D. mě informoval o svém dalším postupu ve věci, zejména o vydaných výzvách k odstranění překážek, o vymáhání nákladů na provedené exekuce a o oznámených přestupcích. Uvedl, že metodického vedení se mu ze strany krajského úřadu dostává. Vyjádřil dále přesvědčení, že velkým problémem v celé této kauze je nečinnost přestupkové komise Městského úřadu T. Podal podrobný přehled celkem jedenácti přestupků postoupených přestupkové komisi v roce 2007, přičemž v žádném z nich nebyla Obecnímu úřadu D. podána zpráva o jejich řešení, a to navzdory opakovaným žádostem. Z telefonické komunikace s místostarostkou obce D. vyplynulo, že tato situace trvá i v průběhu letošního roku. Obecní úřad vznesl dotaz, zda a jak může zabránit tomu, aby pan Š. neustále znovu umisťoval pevné překážky na předmětné komunikace, ačkoliv již byl mnohokrát ze strany úřadu vyzván, aby je odstranil, a musí mu být tedy zřejmé, že jedná protiprávně. Obecní úřad D. mě dále seznámil s tím, že uvažuje

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

o nařízení dočasné uzavírky předmětné účelové komunikace, neboť vzhledem k opakovanému umístování překážek panem Š. na tuto komunikaci není schopen na ní zajistit bezpečnost provozu. Požádal mě o sdělení názoru k tomuto svému záměru.

■ Policie ČR

Ředitel Okresního ředitelství Policie ČR P-sever mě informoval, že projednal se zasahujícími policisty jejich pochybení a zajistil proškolení všech policistů z obvodního oddělení Ch. v otázce oprávnění nařídít odtažení vozidla tvořícího překážku provozu na pozemní komunikaci.

C. – STANOVISKO OCHRÁNCE

Především chci uvést, že za příkladnou považuji v tomto případě reakci Policie ČR a Obecního úřadu D. Oba tyto úřady reagovaly věcně a přiměřeně na mou zprávu o šetření. Policie ČR přijala opatření k nápravě svého předchozího vadného postupu a Obecní úřad D. vyvíjí intenzivní snahu dosáhnout posunu ve věci obnovení veřejného přístupu na předmětné účelové komunikace.

Totéž bohužel nemohu říci o Městském úřadu T. a o krajském úřadu. Především musím uvést, že se nemohu spokojit s vyjádřením krajského úřadu skládajícím se ze stanovisek jednotlivých odborů, když právě neschopnost koordinovat práci podřízených úřadů spadajících pod odlišné rezorty je to, co jsem krajskému úřadu – jako celku, nikoliv jednotlivým odborům – ve své zprávě vytýkal.

1) Oblast stavebních předpisů

V tomto směru musím trvat na svém stanovisku, že **za odstranění těchto překážek na předmětných komunikacích, které mají charakter stavby, zodpovídá v první řadě stavební úřad. Silniční správní úřad zde má vystupovat po mém soudu jako dotčený orgán státní správy**, který pouze vydává stanovisko k tomu, nakolik daná stavba zasahuje do pozemní komunikace, popř. omezuje veřejný přístup či bezpečnost provozu na ní. **Silniční správní úřad to samozřejmě nezavazuje povinnosti řešit případně pevné překážky podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. To platí zejména v situaci, kdy se z důvodu minulého pochybení na straně stavebního úřadu jedná o stavbu povolenou a toto povolení již není možné zrušit.** Nicméně mám za to, že souběžné řešení téže věci – byť z různých důvodů – dvěma různými úřady je nežádoucí a je

VEŘEJNÉ CESTY

v rozporu se zásadou hospodárnosti výkonu státní správy. V případě nepovolených staveb je proto racionálnější, aby řízení vedl přednostně stavební úřad, byť souběžné řešení oběma příslušnými úřady nelze v odůvodněných případech zcela vyloučit.

Protože stavební úřad v T. podporován právním názorem odboru regionálního rozvoje krajského úřadu tuto věc řešit odmítá, nezbuďe, než abych se opakovaně vyjádřil k otázce oplocení lesa. Jde o otázku vzájemného vztahu lesního zákona, stavebního zákona a zákona o pozemních komunikacích.

Především je třeba si uvědomit, že v tom rozsahu, v jakém oplocení pana Š. zasahují do příjezdních cest k chatové osadě, se na ně zákon o lesích vůbec nevztahuje. Zpevněné lesní cesty zajišťující příjezd k nemovitostem totiž nejsou a nemohou být považovány za pozemky určené k plnění funkcí lesa. To vyplývá z § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, které definuje, co jsou pozemky určené k plnění funkcí lesa (konkrétně ze slov „s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací“). Na takovýchto příjezdních cestách k nemovitostem tedy neplatí automaticky zákaz vjezdu motorových vozidel obsažený v lesním zákoně, jak se mylně domnívá krajský úřad.³⁹

Pravidlo o příjezdních komunikacích je přitom potřeba vykládat s přihlédnutím ke skutečnosti, že pozemní komunikace se nemusejí nacházet na jednom pozemku, ale mohou procházet přes více pozemků s různými evidovanými způsoby využití nebo dokonce jen přes jejich části. Dokonce i v případě, že existuje v místě komunikace pozemek vedený v katastru nemovitostí jako „ostatní komunikace“, ale pozemní komunikace je ve skutečnosti širší nebo má v terénu jiný průběh mimo tento pozemek, je třeba tento faktický stav respektovat (jestliže komunikace vznikla v souladu se zákonem o pozemních komunikacích). Na to jsem krajský úřad upozornil již ve své zprávě o šetření.

Přinejmenším v rozsahu, v jakém zasahují do faktického průběhu příjezdních cest do chatové osady, jsou tedy oplocení postavená panem Š. nepochybně stavbami, které vyžadovaly ohlášení stavebnímu úřadu. Podle systematického výkladu lesního zákona a zákona o pozemních komunikacích se totiž tato část oplocení vůbec nenachází na pozemku určeném k plnění funkcí lesa, jakkoliv prochází přesně po hranici pozemku, který je jako lesní pozemek evidován v katastru nemovitostí. Katastr má však pouze evidenční charakter. Aby se oplocení

³⁹ Lze na ně ovšem zákazové značky umístit stejným postupem jako na kteroukoliv jinou pozemní komunikaci, tedy podle § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích ve spojení s § 7 zákona o pozemních komunikacích.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

celé nacházelo v lese, nepostačuje v tomto případě dodržet katastrální hranice lesních pozemků, ale stavebník by musel především respektovat faktickou hranici tělesa příjezdní komunikace do chatové osady, která po okraji pozemku, jinak pokrytého lesem, prochází. Odbor regionálního rozvoje krajského úřadu navzdory těmto skutečnostem odmítl přezkoumat obě rozhodnutí Městského úřadu T. v roli stavebního úřadu o zastavení řízení ve věci oplocení zasahujícího do účelové komunikace. To musím vyhodnotit jako pochybení krajského úřadu.⁴⁰

Výše uvedená úvaha je pro posouzení celé věci rozhodná. Zbytek oplocení, který do faktického průběhu příjezdních komunikací nezasaňuje, sice podle mého názoru také vyžadoval ohlášení stavebnímu úřadu, nicméně pro řešení této kauzy to není podstatné. Může to ovšem hrát roli v budoucí metodické činnosti krajského úřadu. Proto i v této otázce musím trvat na tom, aby krajský úřad přijal můj právní názor, neboť argumentaci odborů regionálního rozvoje a životního prostředí k tomu, že obecně ke stavbě oplocení na pozemku určeném k plnění funkcí lesa nebylo podle dřívějších předpisů třeba ani ohlášení, považuji za zcela nepřesvědčivou. Jsem naopak přesvědčen, že podle současných stavebních předpisů bude obdobně třeba pro takové oplocení získat územní rozhodnutí. Skutečnost, že jde o oplocení k ochraně lesa v rámci hospodaření v lesích, na této skutečnosti nic nemění.

Znovu opakuji, že ustanovení § 32 odst. 7 lesního zákona má ten smysl, že ze zákonného zákazu oplocovat les se vyjímají případy, kdy se jedná o oplocení za účelem ochrany lesa a podobně. Nikde v lesním zákoně ani v předpisech stavebních však nelze najít oporu pro to, že by tím byly vyjmenované druhy oplocení zcela vyňaty z režimu stavebních předpisů.⁴¹ I podle nového stavebního zákona tedy bude třeba k takovému oplocení získat územní rozhodnutí,⁴² byť ohlašovat ho

⁴⁰ Doporučení odboru životního prostředí, aby uživatelé cesty celou situaci řešili občanskoprávní cestou, snad raději ani nebudu komentovat. Věřím, že pomýlenost tohoto postoje by byl odboru životního prostředí schopen vysvětlit nejlépe odbor dopravy a silničního hospodářství téhož úřadu, a to včetně informace o tom, že se o toto řešení uživatelé cesty již v minulosti ke své škodě pokusili. Jejich žaloba byla zcela v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího soudu zamítnuta, neboť otázky přístupu zajištěného po veřejně přístupné pozemní komunikaci obecné soudy neřeší.

⁴¹ Při výkladu opačném bychom dospěli k absurdnímu závěru, že tatáž stavba oplocení, stavebně-technicky zcela stejně provedená, by vyžadovala či nevyžadovala územní souhlas (dříve ohlášení) stavebního úřadu jen na základě toho, zda by byla postavena např. na louce nebo v lese.

⁴² Územní souhlas zřejmě v tomto případě možné užít nebude, jakkoliv by to jistě bylo praktické, neboť u lesních pozemků mohou být jen těžko naplněny podmínky § 96 odst. 1 nového stavebního zákona, zejména ta, že jde o záměr v zastavěném území nebo zastavitelné ploše.

VEŘEJNÉ CESTY

třeba podle současných předpisů již nebude.⁴³ To je změna oproti dřívějšímu stavu vykompenzovaná právě tím, že nyní se o takové stavbě povede řízení územní, které u ní dříve jakožto u stavby drobné požadováno nebylo. Výslovným vynětím oplocení lesa pro hospodářské účely z ohlašovací povinnosti v novém stavebním zákoně se také jen znovu potvrzuje mylnost právního názoru krajského úřadu. Kdyby bylo možno takové oplocení provést jen na základě samotného znění lesního zákona, nebylo by třeba takovéto výslovné vynětí z ohlašovací povinnosti ve stavebním zákoně provádět.

Platí tedy, že oplocení specifikovaná v § 32 odst. 7 lesního zákona jako výjimky z obecného zákazu oplocovat les, nejsou tímto ustanovením vyňata z režimu stavebních předpisů, a ani za starého stavebního zákona tomu tak nebylo. Právní názor krajského úřadu v této věci musím vyhodnotit jako chybný. Budu muset trvat na tom, aby krajský úřad alespoň v budoucnu můj výklad respektoval a vedl podřízené stavební úřady k tomu, aby u výše uvedených oplocení lesa požadovaly před jejich realizací provedení územního řízení.

2) Oblast pozemních komunikací

Nejprve se vyjádřím k rozporu mezi mnou a odborem dopravy a silničního hospodářství krajského úřadu ohledně procesního postupu při zjištění překážky na účelové komunikaci. Zčásti byl tento rozpor již překonán tím, že po vyhotovení zprávy o šetření zveřejnil Nejvyšší správní soud rozsudek č. j. 6 Ans 2/2007-128, ze kterého vyplývá, že i v případě, že někdo umístí bez povolení pevnou překážku na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, má silniční správní úřad nařídit její odstranění podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Má se tedy postupovat stejně jako v případě pevné překážky na místních komunikacích a vydat rozhodnutí v řízení podle správního řádu. V tomto bodě dal tedy Nejvyšší správní soud za pravdu již dříve projevenému názoru krajského úřadu. Mohu tedy jen doporučit silničnímu správnímu úřadu, aby v případě umístění pevných překážek vydával správní rozhodnutí podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

Současné nejasnosti ohledně výkladu právní úpravy lze tedy omezit pouze na otázku odstraňování jiných než pevných překážek (hromady sutí apod.). Zde dávám zčásti za pravdu krajskému úřadu. Ačkoliv se při vydávání výzvy státního dozoru jedná o rozhodování

⁴³ § 103 odst. 1 písm. d) bod 7. nového stavebního zákona.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

o právech a povinnostech osob, povaha tohoto institutu nasvědčuje spíše tomu, že jde o faktický písemný pokyn osoby pověřené výkonem dozoru.⁴⁴ Při jeho vydávání se správní řád zřejmě uplatní pouze v rozsahu základních zásad.

Nemohu ale souhlasit s krajským úřadem v tom, že osoba, která s obsahem výzvy nesouhlasí (zpochybňuje existenci komunikace nebo to, že omezila veřejný přístup na ni apod.), má možnost se bránit žalobou podle § 82 soudního řádu správního. Podmínkou pro takový postup je totiž to, že zásah správního orgánu nebo jeho důsledky trvají, popř. hrozí jeho opakování. Pochybuji, že by soud považoval tuto podmínku za splněnou v případě, že osoba výzvu splní (příčemž při odkládání splnění příkazu jí zase hrozí vysoká pořádková pokuta). Domnívám se nicméně, že v současné době se povinná osoba může po splnění výzvy, s níž nesouhlasila, bránit návrhem na zahájení řízení o existenci komunikace podle § 142 správního řádu.⁴⁵ V tomto řízení bude postaveno na jisto, zda se jedná o pozemní komunikaci či nikoliv, a to s možností využití všech procesních prostředků obrany včetně možnosti soudního přezkumu takového rozhodnutí. Pokud by se o komunikaci dle konečného rozhodnutí nejednalo, mohla by jistě povinná osoba vymáhat na státu náhradu nákladů vynaložených na splnění nesprávně vydané výzvy státního dozoru. Další možností, a to pro případy, kdy by povinná osoba nesouhlasila s jinými zjištěními, na nichž byla výzva založena (např. by tvrdila, že veřejný přístup omezil někdo jiný nebo že svou činností do obecného užívání komunikace nijak nezasahovala), by zřejmě bylo bránit se přímo cestou požadavku na náhradu škody za nesprávný úřední postup.

Tyto úvahy nicméně mají sloužit pouze ke zpřesnění a dopracování právního řešení, o jehož účelnosti mě krajský úřad svou argumentací přesvědčil. Souhlasím tedy, že **vydávání výzvy podle § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se nemá provádět ve správním řízení. Jde o tzv. faktický zásah státní správy**, byť mu v tomto případě zákon propůjčuje pro zvýšení právní jistoty adresáta písemnou formu.

Na druhou stranu nemohu s krajským úřadem souhlasit v otázce, v jakém rozsahu se má při výkonu státního dozoru na pozemních

⁴⁴ Viz např. Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5., rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, 832 s., str. 175 a násl.

⁴⁵ K tomu viz blíže materiál Ministerstva dopravy nazvaný „Analýza procesního postupu silničních správních úřadů při řešení sporu o existenci účelové komunikace“, který byl všem krajským úřadům rozeslán pod zn. 840/2007-120-STSP/9 ze dne 19. 2. 2008.

VEŘEJNÉ CESTY

komunikacích uplatňovat zákon o státní kontrole. Jestliže nyní uznáváme, že výzva, která je výsledkem státního dozoru, je faktickým úkolem, proti němuž se řádné opravné prostředky nepřipouští, tím spíš musím trvat na tom, že je třeba umožnit povinné osobě, aby podala námitky proti zjištěním osoby pověřené výkonem státního dozoru alespoň v průběhu samotného dozoru. To právě zajišťují příslušná ustanovení zákona o státní kontrole. Zejména jde o ta ustanovení, která upravují seznámení kontrolované osoby⁴⁶ s obsahem kontrolního protokolu a vyřízení jejích námitek proti obsahu tohoto protokolu. Je třeba si uvědomit, že za nesplnění výzvy osoby pověřené výkonem dozoru hrozí (bez ohledu na její faktickou správnost) poměrně vysoká pořádková pokuta. Nelze tedy adresáta takovéto výzvy ponechat zcela bez možnosti vyjádření se ke zjištěním učiněným při státním dozoru, na nichž má být taková výzva založena. Nebude-li proto silniční správní úřad příslušná ustanovení zákona o státní kontrole ve své činnosti naplňovat, budu nucen to vyhodnotit jako pochybení.

Do oblasti pozemních komunikací spadá také dotaz Obecního úřadu D. na názor k otázce plánované uzavírky předmětných komunikací z důvodu, že na nich nelze zajistit bezpečnost provozu kvůli opakovanému umísťování překážek panem Š. Jakkoliv nejsem oprávněn vyslovovat se předem k postupům správních orgánů, dovoluji si naznačit alespoň určitou obecnou úvahu. Je pravda, že svým vlastním šetřením jsem se přesvědčil, že pevné překážky v podobě plotů či bran se na předmětných komunikacích mohou objevit vskutku ze dne na den. Snahu pana Š. označit takovéto překážky provizorně např. žlutými igelitovými sáčky rozhodně nelze považovat za záruku, že na uvedené komunikaci nedojde ke kolizi vozidla s některou z překážek. To je faktický stav, který může být změněn pouze změnou v chování pana Š.

K uzavírce komunikace by ale měl silniční správní úřad přistoupit jen v krajním případě, jestliže všechny ostatní možnosti zajištění bezpečnosti na předmětných komunikacích již vyčerpal nebo vyloučil jako neúčinné. Bez podrobné znalosti místní situace nejsem s to posoudit, zda nelze bezpečnost na předmětných komunikacích zajistit např. varovnou cedulí při vjezdu do lokality, popř. zda by bylo nutné uzavřít příjezdní komunikaci v celé délce, či by stačilo uzavření jen některé její části. Pokud nicméně silniční správní úřad dospěje

⁴⁶ Pro účely státního dozoru podle zákona o pozemních komunikacích je po mém soudu třeba považovat za kontrolovanou osobu vlastníka, správce či uživatele komunikace, který podle zjištění učiněných při státním dozoru porušil své povinnosti podle zákona o pozemních komunikacích a kterému bude tedy výzvou ukládána lhůta k odstranění zjištěných nedostatků.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

k závěru, že úplná uzavírka pro motorová vozidla až do vyřešení sporů mezi uživateli komunikací a panem Š. cestou pravomocného rozhodnutí je jediné možné řešení zajišťující bezpečnost provozu, je podle mého názoru možné k němu přistoupit.

3) Oblast postihování přestupků

Obecní úřad D., který má skutečně upřímnou snahu přístup do chatové osady řešit, se v komunikaci s Kanceláří veřejného ochránce práv opakovaně dotazoval, zda není způsob, jak zabránit stále novému kladení překážek obecnému užívání předmětných komunikací ze strany pana Š. Nutno říci, že jednoduché jednorázové řešení neexistuje. Je pravda, že pan Š. opakovaně neplní výzvy státního dozoru, ignoruje i pravomocná rozhodnutí správních orgánů a po jejich výkonu stále znovu obnovuje protiprávní stav – provádí neoprávněné uzavírky a omezuje veřejný přístup na předmětné komunikace. Právní úprava však v této souvislosti zná pouze trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 171 trestního zákona. Muselo by však jít o výkon činnosti, která byla provinilci úředně zakázána. Ve správních rozhodnutích o odstranění pevných překážek, případně ve výzvách k odstranění nedostatků zjištěných státním dozorem, však nelze vyslovit takový zákaz, neboť k tomu právní předpisy správní orgán ani osobu pověřenou výkonem dozoru neopravňují. Je to ostatně i logické, protože zákaz omezovat svévolně veřejný přístup na veřejné pozemní komunikace nebo klást na ně bez povolení pevné překážky je obsažen již v právní úpravě.

To však neznamená, že chování pana Š. nelze účinně řešit. Je třeba si uvědomit, že každé opakované porušení zákona o pozemních komunikacích je samostatným přestupkem. Kdyby byl každý tento jednotlivý přestupek náležitě postihován a navíc bylo při ukládání sankce pokaždé přihlédnuto k tomu, že se jedná již o jednání opakované, nepochybuji, že by pan Š. postupoval daleko uvážlivěji. Zde se ovšem opětovně dostávám k tragické úloze, kterou v tomto případě sehrává Městský úřad T.

Město T. má s obcí D. uzavřenou veřejnoprávní smlouvu o projednávání přestupků. Podle telefonické informace od místostarostky D. není v silách Obecního úřadu D. výkon této agendy zajistit vlastními silami. Zároveň žádná obec v okolí nebyla ochotná s D. uvedenou veřejnoprávní smlouvu uzavřít. Navzdory špatným zkušenostem z minulosti tak byla obec D. nucena v loňském roce uzavřít veřejnoprávní smlouvu o projednávání přestupků opět s městem T. Výsledky

VEŘEJNÉ CESTY

činnosti Městského úřadu T. na úseku projednávání přestupků jsou však více než tristní. Podle telefonické informace od zaměstnance krajského úřadu dochází k opakovanému rušení rozhodnutí o přestupku a k opakovanému zastavování řízení pro uběhnutí lhůty jednoho roku. Vzhledem k tomu, že tato informace naprosto koresponduje s výsledky mého dřívějšího šetření proti Městskému úřadu T. ve věci projednávání přestupků pana Š. oznámených obcí D., vedeného pod sp. zn. 3014/2005/VOP/MB, rozhodl jsem se, že v této věci nepovedu další samostatné šetření, ale že návrh na řešení této otázky zahrnu do opatření k nápravě obsažených v tomto závěrečném stanovisku.

D. – OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Na základě výše uvedeného hodnocení činnosti příslušných úřadů navrhuji následující opatření k nápravě.

- 1) Městský úřad T. jako stavební úřad zahájí řízení o odstranění staveb zasahujících do předmětných veřejně přístupných účelových komunikací – oplocení pozemku p. č. XX⁴⁷ a oplocení pozemků p. č. XX, s bránou. Tato řízení městský úřad dokončí ve lhůtách stanovených správním řádem. Městský úřad přitom bude respektovat právní názor ochránce, že tato oplocení vyžadovala ohlášení podle dřívějších stavebních předpisů, a to přinejmenším v tom rozsahu, v jakém zasáhla do příjezdních komunikací k nemovitostem v chatové osadě.
- 2) Obecní úřad D. bude nadále řešit pevné překážky umístěné na předmětných komunikacích vydáváním rozhodnutí podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. U jiných typů překážek či omezení přístupu bude pověřená osoba Obecního úřadu D. nadále provádět státní dozor a vydávat výzvy k odstranění zjištěných nedostatků, bude však přitom dodržovat ustanovení zákona o státní kontrole upravující seznámení osoby, již má být výzva adresována, s kontrolním protokolem a upravující vyřízení jejích námitek proti obsahu protokolu.
- 3) Krajský úřad, odbor regionálního rozvoje, přijme právní názor ochránce, že oplocení specifikovaná v § 32 odst. 7 lesního zákona jako výjimky z obecného zákazu oplocovat les, nejsou tímto

⁴⁷ U tohoto oplocení sice bylo řízení o odstranění stavby již jednou pravomocně zastaveno, to však podle mého názoru nepředstavuje překážku pro zahájení řízení. Usnesení o zastavení řízení je totiž pouze procesním usnesením, nikoliv rozhodnutím, kterým by se přiznávalo právo nebo ukládala povinnost – viz § 48 odst. 2 správního řádu.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

ustanovením vyňata z režimu stavebních předpisů. V budoucnu povede podřízené stavební úřady k tomu, aby u výše uvedených oplocení lesa požadovaly před jejich realizací provedení územního řízení. Odbor regionálního rozvoje krajského úřadu dále přijme názor ochránce, že oplocení pozemků pana Š. v tom rozsahu, v jakém zasahují do příjezdních komunikací k nemovitostem v chatové osadě, se nacházejí mimo pozemky určené k plnění funkcí lesa. Přinejmenším v tomto rozsahu je stavební úřad povinen k nim přistupovat jako k neohlášeným stavbám. Odbor regionálního rozvoje proto povede Městský úřad T. k tomu, aby u obou těchto oplocení provedl řízení o odstranění stavby.

- 4) Krajský úřad, odbor dopravy a silničního hospodářství, zajistí projednávání přestupků pana Š. na úseku pozemních komunikací. Protože Městský úřad T. navzdory veškeré snaze ochránce i krajského úřadu projednávání těchto přestupků svou nečinností opakovaně maří a Obecní úřad D. ho není schopen zajistit, doporučuji krajskému úřadu, aby neodkladně využil své oprávnění podle § 65 odst. 1 obecního zřízení a rozhodl, že tuto část výkonu přenesené působnosti Obecního úřadu D. bude vykonávat příslušný pověřený obecní úřad, a zároveň rozhodl o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti.
- 5) Krajský úřad, ředitel, mi sdělí jménem krajského úřadu jako celku názor na to, který úřad (stavební či silniční správní) by měl podle jeho názoru vést řízení, jestliže byla umístěna na veřejně přístupnou pozemní komunikaci pevná překážka, která je zároveň nepovolenou stavbou podle stavebních předpisů. V případě, že v této věci přistoupí na můj závěr, že odpovědnost za řešení takové situace leží v prvé řadě na stavebním úřadu (byť to samo o sobě nevylučuje též zásah silničního správního úřadu podle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích), zajistí promítnutí tohoto závěru do metodické činnosti krajského úřadu.

O provedení opatření k nápravě budou oslovené úřady ochránce informovat do třiceti dnů ode dne obdržení tohoto stanoviska, v souladu s § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv

VEŘEJNÉ CESTY

K výkonu rozhodnutí o odstranění překážky

Pevná překážka by měla být ve výroku rozhodnutí nařizujícího její odstranění velmi podrobně popsána, a to zejména v případě, kdy není samostatnou (snadno vymežitelnou) věcí, nýbrž např. výsledkem určitých stavebních úprav. Silniční správní úřad je povinen zabezpečit nucený výkon v případě, kdy rozhodnutí není dobrovolně plněno ze strany povinného. Pokud je zvolena cesta soudní, či skrze soudního exekutora, nevymáhá splnění uložené povinnosti obec v samostatné působnosti, nýbrž obecní úřad jako vykonavatel přenesené působnosti

Deliktem je v každém jednotlivém případě jednak umístění překážky bez povolení, ale dalším odlišným stíhatelným deliktem je také neodstranění této překážky v uložené lhůtě. Dojde-li tedy k umístění překážky na účelovou komunikaci, je nezbytné vedle řešení odstranění překážky samotné vést také deliktní řízení ve smyslu zde popsaném.

V Brně dne 31. března 2010

Sp. zn.: 5151/2009/VOP/DS

Zpráva o šetření postupu Městského úřadu S. v exekučních řízeních vedených k odstranění pevných překážek na veřejně přístupné účelové komunikaci (zejména na p. č. 185/1) v k.ú. V.

A. – OBSAH PODNĚTU

Svým podnětem se na mě dne 15. 9. 2009 obrátila paní J. a žádala o prošetření postupu Městského úřadu S. ve věci exekučních řízení proti povinnému ing. N., který v průběhu minulých let umístil překážky na veřejně přístupnou účelovou komunikaci na p. č. ... v k. ú. V. vedoucí také přes okrajové části některých pozemků povinného.

Z předložených podkladů jsem zjistil, že městský úřad (dále také „silniční správní úřad“) vedl a pravomocně uzavřel celkem tři správní řízení o odstranění překážek z veřejně přístupné účelové komunikace (dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích).

I. Prvé rozhodnutí čj. 4893/07/DOP/Pa je ze dne 8. 1. 2008 (k odvolání povinného potvrzeno krajským úřadem dne 7. 4. 2008, čj. DSH/1661/08) a uložilo povinnému odstranění „**stavebních úprav vodního díla pramenní jímky**“ z účelové komunikace na p. č. ... v k. ú. V. Právní moci nabylo toto rozhodnutí dne 10. 4. 2008.

II. Druhé rozhodnutí čj. 872/08/DOP/Pa je ze dne 24. 7. 2008 (k odvolání povinného potvrzeno krajským úřadem dne 1. 10. 2008, čj. DSH/11648/08) a uložilo povinnému odstranění „**kamenné zídky**“

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

z účelové komunikace na p. č. ... v k. ú. V (částečně též z p. č. ...). Právní moci nabylo toto rozhodnutí dne 3. 10. 2008.

III. Třetí rozhodnutí čj. 872-1/08/DOP/Pa je také ze dne 24. 7. 2008 (k odvolání povinného potvrzeno krajským úřadem také dne 1. 10. 2008, čj. DSH/11651/08) a uložilo povinnému odstranění „**hromady klád, větví a kořenů**“ z účelové komunikace vedoucí v tom místě po p. č. ... v k. ú. V. Právní moci nabylo toto rozhodnutí dne 3. 10. 2008.

Dle stěžovatelky bylo z výše uvedených rozhodnutí plně vykonáno pouze rozhodnutí III., když klády, větve a kořeny byly odstraněny v lednu 2009. K výkonu rozhodnutí I. stěžovatelka uvádí, že není obnoven původní stav jímky. K výkonu rozhodnutí II. stěžovatelka uvádí, že také překážka v podobě zídky stojí.

Své šetření jsem tak zaměřil na postup silničního správního úřadu po právní moci výše uvedených rozhodnutí I. a II., tedy na exekuci odstraňování pramenné jímky a kamenné zídky. Nezabýval jsem se naopak nad rámec nutného správností a zákonností samotných správních rozhodnutí, neboť tato jsou již pravomocná, nezrušitelná a nezměnitelná.

Dále stěžovatelka ve svém podnětu uváděla, že mimo výše uvedené překážky řešené správními řízeními dochází ze strany ing. N. k dalšímu narušování veřejného užívání komunikace (poškození asfaltu, znečišťování cesty, navezení hnoje, umísťování nových větví). Zaměřil jsem proto svoji pozornost také na další úkony silničního správního úřadu směřující k ochraně komunikace.

B. – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanovisko požádal Městský úřad S. jako silniční správní úřad, který rozhodnutí vydal. Tento úřad totiž nadále vystupuje v roli správního orgánu, který rozhodnutí vydal, a je povinen zabezpečit jeho mocenský výkon pro případ, kdy není dobrovolně plněno ze strany povinného [viz § 105 odst. 1 písm. a) správního řádu].⁴⁸

⁴⁸ Splnění povinnosti tedy nevymáhá obec (město) v samostatné působnosti, ale na soud se obrací správní orgán (obecní či městský úřad) jako vykonavatel přenesené působnosti. Městský úřad má v takovém případě speciální aktivní procesní legitimaci. Může-li totiž podle ustanovení § 105 odst. 2 podat návrh na exekuci, pak nutně musí mít způsobilost být účastníkem řízení z pohledu občanského řádu procesního.

VEŘEJNÉ CESTY

Dne 18. 12. 2009 mi bylo doručeno vyjádření silničního správního úřadu upřesněné k mým dotazům ještě doplněním doručeným mi dne 3. 3. 2010. Vyjádření úřadu, stejně jako své následné hodnocení, si dovolím roztřídit do tří kapitol, a to podle okruhů problémů, jimiž jsem se v šetření zabýval.

1) Pramenná jímka

Jak již doložila stěžovatelka, uvedl shodně i silniční správní úřad, že jeho prvé rozhodnutí čj. 4893/07/DOP/Pa, ze dne 8. 1. 2008, uložilo povinnému odstranění určité stavby (výsledků stavební činnosti) z účelové komunikace na p. č. ... v k. ú. V. Stavba byla rozhodnutím charakterizována jako:

„stavební úpravy vodního díla pramenní jímky provedené na základě sdělení odboru životního prostředí – vodoprávního úřadu Městského úřadu S. zn. 3736/07/ŽP, ze dne 15. 3. 2006., a tím obnovení předcházejícího stavu pramenní jímky a předcházejícího stavu komunikace.“

Rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 4. 2008 a lhůta k dobrovolnému splnění uplynula. Ing. N. byla zaslána exekuční výzva (§ 109 správního řádu) ze dne 4. 6. 2008 s poskytnutím náhradní lhůty pro splnění jeho povinnosti [§ 109 odst. 2 písm. c) správního řádu], a to v délce 30 dnů. Silniční správní úřad se nechal zastoupit právním zástupcem a podal soudu návrh na nařízení exekuce dne 18. 8. 2008. Okresní soud v K. exekuci nařídil dne 13. 11. 2008 (sp. zn. 15Nc 5020/2008) a pověřil jí konkrétního soudního exekutora JUDr. M. (Exekutorský úřad K.). K odvolání povinného exekuci potvrdil Krajský soud v P. dne 30. 1. 2009. Krajský soud stejně jako soud okresní považoval komentované správní rozhodnutí za materiálně vykonatelné a rozsah a obsah povinnosti v něm uložené za dostatečně určité. Krajský soud uvedl, že obsah pojmu „původní stav“ je zcela zřetelně určitelný vzhledem k záhlaví rozhodnutí (soud má patrně na mysli konkrétní odkaz na sdělení vodoprávního úřadu ze dne 15. 3. 2006) a má se jím na mysli předcházející stav komunikace.

Ohledně určitosti správního rozhodnutí však následně panovaly určité nejasnosti. Soudní exekutor dokonce vstoupil v jednání se

Přestože orgán obce, na rozdíl od obce samotné, způsobilost mít práva a povinnosti obecně nemá, jde v exekučních řízeních o případ upravený ustanovením § 19, věty za středníkem, o. s. ř., a městský úřad v těchto speciálních případech procesní způsobilost má (srovnej rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 1999, sp. zn. 20Cdo 2539/98, uveřejněné pod č. 56/2000 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek). Od této úvahy se odvíjí také moje působnost do věci vstupovat, neboť se nejedná o záležitost samosprávy (pro mne ze zákona vyloučenou).

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

silničním správním úřadem a dotazoval se, co je „původní stav“. Silniční správní úřad zastoupený právním zástupcem nebyl dle vyjádření ze dne 6. 5. 2009 schopen původní stav lépe definovat, a proto tento „původní stav“ určil pro své potřeby soudní exekutor přípisem ze dne 26. 5. 2009. Mělo tak dle něj dojít k zarovnaní horní skruže a obnovení průjezdnosti komunikace v šíři 2 m. Vytvořen měl být dále postranní přístup k pramenní jímce pro zachování vodního zdroje.

V červnu 2009 pak došlo k samotnému výkonu rozhodnutí (exekuci) exekutorem na náklady povinného a silniční správní úřad sepsal s exekutorem předávací protokol ze dne 10. 7. 2009 osvědčující přebrání vykonaných prací bez připomínek.

Již v této fázi mého šetření je zřejmé, že klíčovým pro posouzení celé kauzy „pramenné jímky“ je vypořádání s otázkou, zda byl bezezbytku naplněn exekuční titul, zda tedy došlo k odstranění „stavební úpravy“ pramenné jímky popsané ve sdělení vodoprávního úřadu ze dne 15. 3. 2006. Toto sdělení popisuje prováděné stavební úpravy takto:

„Jedná se o osazení zhlaví (skruž o průměru 1,5 m nebo čtvercový panel-beneš) do výšky 0,5 m nad terén.“

Fotografická dokumentace zcela prvotního a původního stavu mi nebyla předložena stěžovatelkou ani úřadem. Je otázkou, zda vůbec existuje. Popíše zde však několik fotografií, které odráží průběh celé kauzy po zásahu ing. N. do komunikace.

Fotografie č. 1⁴⁹ pochází patrně z doby, kdy započaly práce na jímce. Jedná se zřejmě o fotografii předloženou stavebníkem v řízení o odstranění překážky na komunikaci a tuto fotografii mi poskytl úřad. Je na ní patrně přehrazení cesty dřevěnou závorou, velká jáma uprostřed nezpevněné cesty překrytá zvlněným plechem a dřevěnou deskou. Účelová komunikace je zjevně nepoužitelná.

Fotografie č. 2 pochází zřejmě z doby po realizaci stavebních úprav jímky. Jde o fotografii poskytnutou mi stěžovatelkou, kterou měla pořídit Policie České republiky. Je na ní patrně přehrazení komunikace tyčkovým plotem, za nímž prosvítá realizovaná skruž jímky neurčitelné výšky, nicméně patrně zhruba odpovídající sdělení vodoprávního úřadu ze dne 15. 3. 2006. Účelová komunikace je zjevně zcela nepoužitelná.

Fotografie č. 3 pořízená patrně po vykonání exekuce (resp. její podstatné části) mi byla poskytnuta jak úřadem, tak stěžovatelkou. Je na ní patrné, že skruž jímky byla odstraněna, jímka zůstala zachována a má sešikmený přístup uzavřený příklopem pod úroveň terénu

⁴⁹ Číslování fotografií je pouze pracovní pro účely této zprávy.

VEŘEJNÉ CESTY

komunikace. Přesto však se těleso jímky jeví jako zasahující do průběhu komunikace. Prostor jímky je navíc oplocen drátěným pletivem ze strany jedné a plotem ze čtyř vodorovných břevien ze strany druhé.

K vyčerpání celého exekučního titulu uvádí silniční správní úřad, že věc považuje za uzavřenou, neboť šíře komunikace je 3,20 m, což je dostatečný průjezdní pruh pro běžná vozidla i „otavan“ pro sklizeň tráv stěžovatelky.

2) Kamenná zídka

Druhé rozhodnutí silničního správního úřadu č. j. 872/08/DOP/Pa je ze dne 24. 7. 2008 a uložilo povinnému odstranění „kamenné zídky“ z účelové komunikace na p. č. ... v k. ú. V. (částečně též z p. č. ...). Právní moci nabylo toto rozhodnutí dne 3. 10. 2008.

Dne 21. 10. 2008 byla povinnému ing. N. zaslána exekuční výzva (§ 109 správního řádu) s poskytnutím náhradní lhůty pro splnění jeho povinnosti [§ 109 odst. 2 písm. c) správního řádu], a to v délce 30 dnů. Silniční správní úřad se nechal zastoupit právním zástupcem a podal soudu návrh na nařízení exekuce. Okresní soud v K. exekuci nařídil dne 16. 12. 2008 (sp. zn. 15Nc 6707/2008) a pověřil jí konkrétního soudního exekutora JUDr. M. (Exekutorský úřad K.). K odvolání povinného exekuci potvrdil Krajský soud v P. dne 17. 6. 2009.

Silniční správní úřad k mému dotazu na průběh této exekuce uvedl, že v prosinci 2008 odstranil povinný alespoň část dřevin na protilehlé straně komunikace, a rozšířil ji tak na 2,40 m. Exekuce samotná ještě nebyla exekutorem provedena a bude dle jeho sdělení realizována za příhodnějších klimatických podmínek. Také o této části komunikace se silniční správní úřad domnívá, že je již nyní dostatečně průjezdná, bude nicméně trvat na provedení exekuce.

Úřad dále vysvětlil, že určité komplikace při prošetřování celé věci jsou způsobeny úmrtím právního zástupce města, který se o nařízení a průběh exekucí staral.

3) Jiné překážky

Ve věci dalších stěžovatelkou oznámených poškození účelové komunikace silniční správní úřad uvádí, že vytváření důlků nebylo možné ing. N. jednoznačně prokázat. Přesto byl ing. N. telefonicky i osobně vyzván, aby se zdržel poškozování komunikace. K tomuto poškození ale úřad dále uvádí, že nebránilo užívání komunikace.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Jinak však úřad postupoval po oznámení stěžovatelky o nové překážce v podobě hromady hnoje (ta patrně tvořila opět pevnou překážku na komunikaci), když ing. N. písemně upozornil na jeho protiprávní jednání dopisem ze dne 16. 9. 2009 včetně uvedení možných sankcí. Hromada hnoje byla následně odstraněna, a proto úřad další správní řízení neinicioval.

Silniční správní úřad mi dále sdělil, že vůči ing. N. dosud nevedl žádná sankční správní řízení o pokutě dle zákona o pozemních komunikacích. Upozornil dále, že se jedná o velmi vyhocený sousedský spor úřadem dlouhodobě řešený.

C. – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném řízení z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

K celé věci si úvodem dovoluji konstatovat, že z mojí dosavadní zkušenosti veřejného ochránce práv vyplývá, že pozadím řady správních řízení jsou bohužel negativní mezilidské vztahy, sousedské spory a neústupnost jejich jednotlivých aktérů. Toto pozadí a jádro sporů však moje šetření odstranit nedokáže, neboť mým úkolem je pouze chránit občany před svévolí a jiným bezprávím ze strany úřadů, nikoliv chránit je od jejich vzájemných půtek, naschválů a nevraživostí. Na druhou stranu je zřejmé, že v demokratickém právním státě je třeba spory občanů řešit civilizovanou formou. Dojde-li tak k překročení určitých mantinelů v jejich chování, přichází na řadu také státní represe, kdy orgány veřejné správy určité jednání sankcionují a jiné protizákonné jednání se snaží zvrátit přímým nařízením odstranění následků, které škodí veřejnému zájmu.

V šetřeném případě lze jednoznačně pozitivně hodnotit (zejména při porovnání s jinými obdobnými případy) tu skutečnost, že silniční správní úřad se nevyhýbal své odpovědnosti za ochranu pozemních komunikací, včetně těch dopravně nejméně frekventovaných komunikací účelových. Vedl tak řádné správní řízení ve věci každého objektu, který bylo možno považovat za pevnou překážku na pozemní komunikaci ve smyslu § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních

VEŘEJNÉ CESTY

komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Proti tomuto jednání úřadu však stěžovatelka nebrojila. Jestliže jsem tedy byl požádán o zhodnocení následné exekuční fáze, pokusím se o ně v následujících kapitolách.

1) Pramenná jímka

Z textu § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích lze dovodit povinnost vlastníka pevné překážky odstranit tuto svévolně umístěnou překážku ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem v pravomocném správním rozhodnutí.

V šetřeném případě je tak jádro problému obsaženo již ve složitém skutkovém stavu, neboť pevnou překážkou nebyla pramenná jímka sama o sobě (ta existovala v terénu vždy), nýbrž pevnou překážkou zde byly pouze „stavební úpravy“ této jímky, tedy výsledky určité lidské činnosti, jejichž přesné uchopení a popsání však nebylo jednoduché. Silniční správní úřad se o to pokusil dvojí cestou.

V prvé řadě definoval překážku jako výsledek prací stavebních úprav, jejichž konkrétní obsah je poznatelný z obsahu jiného dokumentu (sdělení odboru životního prostředí vodoprávního úřadu Městského úřadu S. sp. zn. 3736/07/ŽP, ze dne 15. 3. 2006), a z tohoto pohledu šlo tedy o osazení zhlaví (skruž o průměru 1,5 m) do výšky 0,5 m nad terén.

Za druhé pak silniční správní úřad obohatil výrok svého rozhodnutí o podpůrnou definici stavebních úprav, když požadoval obnovení předcházejícího stavu pramenné jímky a předcházejícího stavu komunikace. Jinými slovy – překážku stavební úpravy – v tomto pojetí chápal jako vše, co na místě dříve nebylo.

Jak se následně ukázalo, nebyl takto formulovaný výrok zrovna nejšťastnější. Zatímco o odstranění samotné skruže vyčnívající 0,5 m nad okolní terén komunikace se nevedly žádné polemiky, zbytek výroku se záhy ukázal jako poněkud neurčitý. Přestože nechci hodnotit postup úřadu příliš tvrdě, neboť zpětně je vždy jednoduché odsoudit vše, co se nepovedlo, a dále přestože si uvědomuji, že z dnešní perspektivy se problém jeví jistě jinak, než se jevil v době rozhodování úřadu, musím konstatovat, že **řešení zvolené úřadem se ukázalo jako nefunkční**. Pevná překážka měla být ve výroku velmi podrobně popsána, aby bylo možno snáze rozlišit, co je výsledkem stavebních úprav, a musí tedy být odstraněno, a co je naopak nejpůvodnější stav komunikace se zabudovanou jímkou.

Mám-li však zhodnotit, zda exekuční titul byl exekucí vyčerpán, či nikoliv, musím uvést, že vyčerpán, dle mého názoru, byl. Skruž z komunikace byla odstraněna a byl obnoven takový stav, o němž se soudní exekutor domníval, že je stavem původním. Zda se jedná, či nejedná, o stav původní, nemohu s jistotou posoudit dokonce ještě dnes ani já. Nebyla mi předložena žádná fotodokumentace zobrazující cestu před výkonem jakýchkoliv prací stavebníka, a existuje tak pouze tvrzení stěžovatelky o odlišnosti reality oproti stavu původnímu stojící proti tvrzení exekutora i úřadu, že stav původní obnoven byl a komunikace je průjezdná i pro zemědělskou techniku stěžovatelky. Za těchto okolností mi nezbývá než věc uzavřít konstatováním, že se mi šetřením nepodařilo prokázat, že by původní stav obnoven nebyl.

Zároveň však chci zdůraznit, že na současných možnostech silničního správního úřadu problém okolo pramenné jímky ještě řešit by nic nezměnilo ani bezpečné poznání a prokázání, že původní stav byl odlišný od stavu dnešního. O věci již bylo pravomocně rozhodnuto a toto rozhodnutí bylo vykonáno již ukončenou exekucí, čímž je celá věc z pohledu úředního zcela uzavřena.

Věřím, že tato část kauzy bude dostatečným poučením silničního správního úřadu do budoucna, kdy bude ve složitějších případech povinen vždy velmi přesně popsat, co přesně je novou nepovolenou pevnou překážkou na komunikaci, aby bylo možno uvést komunikaci do původního stavu bez jakýchkoliv pochybností. Jako vhodné se mi nejeví odkazovat výrokem na jiné správní akty, ale spíše překážku (výsledek prací) přesně popsat a doplnit výrok o odkazy na fotodokumentaci, která bude neoddělitelně připojena ke správnímu rozhodnutí. Je představitelné, že výrok v těchto případech bude obsáhlejší, což ale není ve veřejné správě jako celku jev neznámý.

Pouze na okraj pak mohu zmínit, že exekuce by po právní moci rozhodnutí měla následovat bezprostředně a v činnosti úřadu by neměly vznikat neodůvodněné prodlevy. V šetřeném případě tak není zřejmé, proč ode dne právní moci rozhodnutí 10. 4. 2008 byla exekuční výzva zaslána až dne 4. 6. 2008 (2 měsíce prodlevy). Dále není zřejmé, proč po uplynutí náhradní 30denní lhůty (4. 7. 2008) byl návrh soudu podán až 18. 8. 2008 (1 měsíc prodlevy).

2) Kamenná zídka

Druhé rozhodnutí silničního správního úřadu čj. 872/08/DOP/Pa ze dne 24. 7. 2008, ukládající povinnému odstranění „kamenné zídky“

VEŘEJNÉ CESTY

z účelové komunikace na p. č. ... v k. ú. V. (částečně též z p. č. ...), nabylo právní moci dne 3. 10. 2008. Exekuce je pravomocně nařízena ode dne 17. 6. 2009.

Silniční správní úřad však nedoložil, že by jako dobrý správce věcí veřejných v roli oprávněného v exekučním řízení jakkoliv exekutora urgoval. Stalo se tak patrně až na moji výzvu úřadu k vyjádření k celému případu. Je zřejmé, že při sněhové pokrývce nebyl výkon rozhodnutí možný, a bylo tedy třeba vyčkat příhodnějších klimatických podmínek. Avšak od června 2009 do podzimu (zimy) téhož roku byl dostatek času exekuci provést.

Postup úřadu tedy hodnotím v této části šetření jako chybný, jelikož se nesnažil exekutora žádným způsobem přimět k řádnému provedení exekuce. Pokud by přitom nepostačovaly neformální prostředky vyplývající ze vztahu zákazník (město) – podnikatel (exekutor), bylo v krajním případě jistě možné podat stížnost Exekutorské komoře a Ministerstvu spravedlnosti vykonávajícímu dozor nad činností exekutora.

Popsané prodlevy jsou přitom nevhodné nejen ve vztahu ke stěžovateli, která situaci nemůže vůbec procesně ovlivnit, a je tak na úřad zcela odkázána, ale protahování exekuce jde ve svém důsledku také proti právům a zájmům povinného. Ten je tak na jedné straně po dlouhou dobu udržován v právní nejistotě, co se vlastně ve věci bude odehrávat, na straně druhé v něm nečinnost úřadu může vyvolat pochybnosti o schopnosti úřadu právo prosadit. Rychlá reakce veřejné moci na porušení zákona je nezbytným předpokladem pro preventivní funkci zásahu, aby porušovatele zákona odradila i do budoucna.

3) Jiné překážky

Ohledně dalších překážek umisťovaných na komunikaci, o nichž se však nevedla správní řízení, musím konstatovat, že se je úřadu dařilo likvidovat neformální cestou výzev a upozornění. Je to právě silniční správní úřad, který zná situaci na místě nejlépe, a je na něm, aby volil adekvátní prostředky, pohybuje-li se přitom v zákonných mantinelech. V popsaném postupu úřadu tak nevidím žádný problém.

Jinak ovšem vnímám otázku trestně-správního stíhání osoby, která opakovaně umisťuje překážky na účelovou komunikaci. Silniční správní úřad má povinnost za toto jednání ukládat pokutu i v jednotlivém případě. Jako zcela nezbytné pak vnímám využití represe při opakování závadného jednání v čase. **Postup silničního správního orgánu tedy musím hodnotit jako svého druhu nečinnost, neboť**

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

nevedl žádné správní řízení o pokutě za správní delikt dle § 42a odst. 1 písm. l). Dovoluji si přitom upozornit, že deliktem je v každém jednotlivém případě jednak umístění překážky bez povolení, ale dalším odlišným stíhatelným deliktem je také neodstranění této překážky v uložené lhůtě. Dojde-li tedy opět k umístění překážky na účelovou komunikaci, je nezbytné vedle řešení odstranění překážky samotné vést také delikttní řízení ve smyslu zde popsáném.

D. – ZÁVĚR

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v postupu správního úřadu, tj. Městského úřadu S., shledal určité nedostatky, jež jsou popsány v předcházející části této zprávy, spočívající zejména:

- 1) v nešťastně zvoleném popisu pevné překážky „stavebních úprav pramenné jímky“,
- 2) v neaktivním přístupu k exekuci odstranění kamenné zídky,
- 3) v nevedení delikttních správních řízení.

Zároveň však musím konstatovat, že s ohledem na rozsah a složitost celého případu se jedná o pochybení dílčí, přičemž některá z nich jsou v určitém ohledu v mých očích pochopitelná. Přesto je však třeba je otevřeně pojmenovat, neboť naší společnou snahou musí být výkon státní správy na vysoké profesionální úrovni.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje moje dosavadní poznatky, které budou po vyjádření silničního správního úřadu podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem požádal úřad, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřil a informoval mě, jaké přijal kroky ke zjednání nápravy. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také stěžovateli.

JUDr. Otakar M o t e j l v. r.
veřejný ochránce práv

VEŘEJNÉ CESTY

K síti
místních
komunikací

Současný zákon o pozemních komunikacích neobsahuje žádná přechodná ustanovení týkající se režimu místních komunikací vzniklých před jeho účinností. Právní vztahy je nutno posuzovat dle předpisů platných a účinných v době jejich vzniku. Tudíž nelze mít za to, že dnem účinnosti současného zákona právně „zanikly“ doposud existující místní komunikace a je nutno zařadit znovu veškeré komunikace na celém území republiky. Již samotné zavedení komunikace do pasportu jako komunikace místní přinejmenším nasvědčovalo naplnění příslušných znaků

V Brně dne 16. října 2008

Sp. zn.: 2528/2008/VOP/DS

Zpráva o šetření postupu Magistrátu města P. a krajského úřadu ve věci stavby pozemní komunikace umístěné mimo jiné na pozemku p. č. ... v k. ú. M. ve vlastnictví manželů H.

A. – OBSAH PODNĚTU

Svým podnětem se na mě dne 6. 5. 2008 obrátil pan H. a žádal o prošetření postupu Magistrátu města P. (dále jen „speciální stavební úřad“) a krajského úřadu ve věci odstraňování stavby pozemní komunikace nacházející se mimo jiné na pozemku p. č. ... v k. ú. M., který je ve společném jmění manželů (stěžovatele a jeho manželky).

Z příložených dokumentů jsem zjistil, že se stěžovatel u speciálního stavebního úřadu domáhal odstranění výše popsané pozemní komunikace, neboť se domnívá, že se jedná o stavbu nepovolenou.

Speciální stavební úřad svým dopisem ze dne 10. 9. 2007 stěžovateli sdělil, že vzhledem k faktu, že se dle pasportu komunikací jedná o místní komunikaci III. třídy, lze dovodit legálnost stavby této komunikace, neboť zařídění do pasportu bylo možné jen na základě příslušných rozhodnutí stavebního úřadu. Dále úřad uvedl, že sama skutečnost, že se nedochovalo stavební povolení (či kolaudační rozhodnutí), nevylučuje jeho existenci v minulosti.

Stěžovatel se proto obrátil na krajský úřad s podnětem proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 správního řádu). Přes určité formální závady, které byly posléze krajským úřadem vysvětleny (dopis ze dne 29. 2. 2008),⁵⁰ posoudil krajský úřad věc meritorně tak, že neshledává

⁵⁰ Krajský úřad toto sdělení ze dne 4. 2. 2008 omylem označil jako usnesení, byť se jednalo o pouhé vyrozumění stěžovatele. Na právní názor na podstatu věci však tento omyl ve formě úkonu nemá vliv.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

důvod pro přijetí opatření proti nečinnosti, a konstatoval, že se na předmětném pozemku jedná o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, která i v případě neexistence stavebního a kolaudačního rozhodnutí je pozemní komunikací a vlastník nemůže její existenci nijak zpochybňovat.

Již z podnětu bylo tedy patrné, že názor krajského úřadu považujícího komunikaci za účelovou se odlišuje od názoru silničního správního úřadu prvního stupně, který považuje předmětnou komunikaci za komunikaci místní.

B. – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanoviska požádal oba dotčené úřady.

Dne 13. 8. 2008 mi bylo doručeno vyjádření speciálního stavebního úřadu, v němž je podrobně rekapitulována historie celé kauzy, která je úřadem řešena již od roku 2005.

Speciální stavební úřad mi předložil své rozhodnutí ze dne 30. 11. 1999, jímž zařadil veškeré pozemní komunikace na území statutárního města P. do příslušné kategorie, a to v rámci plošně prováděné pasportizace. Mezi místními komunikacemi III. třídy je uvedena také předmětná komunikace na pozemcích stěžovatele.

Dále úřad doložil, že již v roce 2005 se stěžovatel pokoušel zrušit využívání svého pozemku jako místní komunikace, kdy namítal neexistenci kompenzace za užívání jeho majetku třetími osobami.⁵¹ Úřad zrušení komunikace neumožnil a vysvětlil stěžovateli, že pozemní komunikace slouží pro obsluhu přilehlých nemovitostí a také jako objízdná trasa pro případ havárií na silnici (ul. T.). Z hlediska kompenzace úřad již tehdy nabídl odkoupení pozemku stěžovatele statutárním městem P.⁵²

Následně se stěžovatel dotazoval, jakým způsobem byl jeho pozemek zařazen do pasportu místních komunikací.⁵³ Úřad stěžovateli vysvětlil, že do pasportu není zařazen pozemek, ale pouze pozemní

⁵¹ Dopis stěžovatele a jeho manželky ze dne 25. 7. 2005.

⁵² Sdělení úřadu ze dne 2. 9. 2005.

⁵³ Dopis stěžovatele a jeho manželky ze dne 12. 9. 2005.

VEŘEJNÉ CESTY

komunikace na něm umístěná. Sdělil, že se tak stalo výše popsaným rozhodnutím v roce 1999.⁵⁴

V roce 2007 pak stěžovatel opět oslovil úřad písemně⁵⁵ a žádal vlastníka komunikace, za něhož je považováno město, aby zlepšil nevyhovující technický stav (prašnost, výmoly apod.). Odbor dopravy Magistrátu města P. tentokrát nikoliv v přenesené působnosti, ale v rámci výkonu působnosti samosprávně odmítl tvrzení o prašnosti (poukázal na zpevněný charakter komunikace) a ohledně závad sdělil, že komunikace je sjízdná. Poukázal také na skutečnost, že na území města existují komunikace v horším technickém stavu.⁵⁶

Teprve po tomto dění následoval výše popsaný podnět stěžovatele na odstranění údajně nepovolené stavby, která je předmětem tohoto šetření.

Speciální stavební úřad dále k historii komunikace i pozemku pod ní uvedl, že dle odpovědí dotazovaných pamětníků vznikla předmětná komunikace v letech 1970–1972 jako příjezdová komunikace pro JZD a obsluhu sousedních pozemků (dle jiných výpovědí je komunikace ještě staršího data a vznikla přímo s výstavbou areálu JZD). Vybudovalo ji tak zřejmě přímo JZD. V roce 1977 bylo zřízeno právo osobního užívání pozemku s komunikací pro manžele H. V roce 1991 manželé H. pozemek s komunikací odkoupili.

Stavebně-technicky jde o komunikaci zpevněnou kamenivem a zčásti prolitou živicí, což je doloženo fotodokumentací, kterou mi úřad zaslal.

Stavební dokumentace, příslušná rozhodnutí ani jiné dokumenty se nedochovaly, neboť M. byly dříve samostatnou obcí v působnosti Okresního úřadu v P. a po jejich sloučení s P. nebyly úřadu předány žádné podklady.

Dne 26. 8. 2008 mi bylo doručeno vyjádření krajského úřadu, ve kterém je stav komunikace popisován obdobně (stará komunikace). Komunikace není průjezdná a je ukončena branou do zemědělského objektu.

K mým dotazům uvedl krajský úřad tyto právní názory. Komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí a k obhospodařování zemědělských pozemků. Nechází se na zastavěném území obce (či území určeném k souvislému zastavění), nespojuje dvě obce či části obce (je slepá), nespojuje obec s železnicí ani se hřbitovem, a proto se nemůže jednat o místní komunikace. Proto krajský úřad konstatuje, že jde o komunikaci účelovou.

⁵⁴ Sdělení úřadu ze dne 10. 10. 2005.

⁵⁵ Dopis stěžovatele ze dne 26. 5. 2007.

⁵⁶ Sdělení úřadu ze dne 24. 7. 2007

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Krajský úřad se domnívá, že jako veřejně přístupná účelová komunikace musí být tato zachována, a to i v případě, že by nebylo vydáno příslušné stavební a kolaudační rozhodnutí. Z hlediska pozemních komunikací se totiž účelovou komunikací stává pozemek ze zákona (bez vydání příslušných rozhodnutí).

Krajský úřad taktéž předložil podrobnou aktuální fotodokumentaci.

C. – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném řízení z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

K celé věci si úvodem dovoluji konstatovat, že lze pozitivně hodnotit dosavadní přístup obou úřadů, které nezůstávaly nečinné (v širším smyslu slova) a případ se v jeho dosavadní historii pokoušely řešit, přičemž ochraňovaly veřejný zájem na zachování komunikace, avšak zároveň magistrát nabídl stěžovateli alternativní vypořádání (odkup pozemku). Přestože takový postup by měl být samozřejmostí, v mnoha případech se s ním neseškávám, a přístup obou úřadů tedy z tohoto hlediska oceňuji.

1) Kategorie předmětné komunikace

V šetřeném případě existuje rozpor mezi názory dvou úřadů, který se týká zařazení předmětné komunikace do příslušné kategorie. Jak bude ukázáno dále, je zjištění správné kategorie pozemní komunikace (místní, či účelová) rozhodující pro související správní činnosti nej-různějších úřadů, a dokonce i pro otázky soukromého práva. Z těchto důvodů považuji za nezbytné vyjádřit se úvodem k tomuto rozporu obou úřadů, přičemž na základě shromážděných podkladů nijak nepochybuji o tom, že se vůbec jedná o pozemní komunikaci. Nejistá tak zůstává pouze otázka kategorie pozemní komunikace.

Současný zákon o pozemních komunikacích⁵⁷ rozlišuje čtyři kategorie pozemních komunikací, a to dálnice, silnice, místní komunikace a komunikace účelové.

⁵⁷ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

VEŘEJNÉ CESTY

Zákon v § 3 uvádí:

„(1) 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.

(2) Dojde-li ke změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace, rozhodne příslušný silniční správní úřad o změně kategorie.

(3) V případě, kdy změna kategorie pozemní komunikace vyžaduje změnu vlastnických vztahů k pozemní komunikaci, může příslušný silniční správní úřad vydat rozhodnutí o změně kategorie pouze na základě smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci uzavřené mezi stávajícím vlastníkem a budoucím vlastníkem. Do doby převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci vykonává všechna práva a povinnosti k této pozemní komunikaci její dosavadní vlastník.“

Místní komunikaci zákon definuje v § 6 odst. 1:

„Místní komunikace je veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce.“

Účelovou komunikaci pak zákon definuje v § 7 odst. 1:

„Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků.“

Výše uvedené právní předpisy jsou beze zbytku použitelné pro nově vybudované a zařazované pozemní komunikace. Současný zákon o pozemních komunikacích však neobsahuje žádná přechodná ustanovení týkající se režimu pozemních komunikací vzniklých před jeho účinností (tedy před rokem 1997). V souladu s principem, dle kterého je nutno právní vztahy posuzovat dle předpisů platných a účinných v době jejich vzniku, tak nelze mít za to, že dnem účinnosti současného zákona právně „zanikly“ doposud existující pozemní komunikace a je nutno zařadit znovu veškeré komunikace na celém území republiky. Takový výklad by byl nejen právně nesprávný, ale i věcně absurdní. Pro odpovědi na povahu předmětné komunikace je tak třeba prozkoumat starší právní předpisy z doby vzniku této komunikace a následujících období.

Již silniční zákon z roku 1961⁵⁸ znal pojem místní komunikace stejně jako pojem účelové komunikace.

⁵⁸ Zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Místní komunikaci tento zákon definoval v § 21 (sít' místních komunikací):

„(1) Místními komunikacemi jsou obecně přístupné a užívané ulice, cesty a prostranství, které slouží místní dopravě a jsou zařazeny do sítě místních komunikací, jednotně budované a spravované pro území obce.

(2) Sít' místních komunikací musí být v souladu s územními plány budovány a udržovány tak, aby usnadňovaly osídlení a vyhovovaly potřebám místní dopravy, popřípadě dopravy zemědělské, a vyžadují-li to obecné zájmy, též potřebám dálkové dopravy a potřebám obrany.“

Účelovou komunikaci tento zákon definoval v § 22 odst. 1:

„Účelové komunikace slouží spojení jednotlivých výrobních závodů nebo jednotlivých objektů a nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi anebo komunikačním účelům v uzavřených prostorech nebo objektech.“

Pro praxi pak byly a dodnes jsou neméně důležitá ustanovení prováděcí vyhlášky,⁵⁹ konkrétně její § 8:

„(1) Sít' místních komunikací pro území obce tvoří obecně přístupné a užívané pozemní komunikace, nezařazené do silniční sítě, které

- a) jsou na území zastavěném nebo určeném k souvislému zastavění,*
- b) vzájemně spojují dvě obce (sídlíště), popřípadě části obce (sídlíště u závodů) nebo osady a jsou pro toto spojení dopravně významné,*
- c) spojují obec se železniční stanicí, železniční zastávkou, letištěm nebo přístavem, pokud jako účelové komunikace neslouží převážně provozu nebo správě těchto zařízení,*
- d) spojují obec se hřbitovem.“*

Z těchto ustanovení lze dovodit, že tehdejší předpisy obsahovaly kritéria, při jejichž naplnění se komunikace automaticky stávala místní. Zopakují-li tedy zde svůj dlouhodobě zastávaný právní názor,⁶⁰ mohu shrnout, že do dne 31. 3. 1997 musela místní komunikace splňovat jeden z následujících znaků:

- být v zastavěném území (či území určeném pro zástavbu),
- spojovat obce, části obce, osady,
- spojovat obec s železnicí, letištěm, přístavem nebo hřbitovem.

⁵⁹ Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 136/1961 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon) – obdobně hovořila i pozdější vyhláška č. 35/1984 Sb., která starší vyhlášku nahradila.

⁶⁰ Viz sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty, 2007, str. 14 (www.ochrance.cz)

VEŘEJNÉ CESTY

Pokud takový znak byl v průběhu doby naplněn, stala se komunikace místní přímo na základě platných právních předpisů a zůstala jí i po účinnosti nového zákona o pozemních komunikacích v roce 1997. Síť místních komunikací tak plynule pokračovala ve své existenci i z právního hlediska.⁶¹

V šetřeném případě lze s jistotou říci, že komunikace vznikla nejpozději v sedmdesátých letech 20. století, přestože o přesnější dataci existují rozporné výpovědi (stěžovatel, magistrát), každopádně však za účinnosti starého silničního zákona z roku 1961 a jeho prováděcí vyhlášky.

Ve většině obcí, kde se dochovaly starší pasporty (seznamy) místních komunikací, nebývá většinou problém s prokázáním naplnění jednoho z výše uvedených znaků, neboť již samotné zavedení komunikace do pasportu jako komunikace místní přinejmenším nasvědčovalo naplnění příslušných znaků.

Speciální stavební úřad, jenž je zároveň silničním správním úřadem, tak musí **najisto postavit, zda před rokem 1997 splňovala tato komunikace jeden z výše uvedených znaků, přičemž v úvahu připadá zejména a) její existence v hranicích zastavěného území (ve smyslu územního plánování)⁶² nebo b) spojení dvou částí obcí.**

Na tomto místě však musím upozornit zejména stěžovatele, že i v případě, pokud by se nejednalo o komunikaci místní, jednalo by se o komunikaci účelovou, která však požívá obdobně rozsáhlé ochrany a její vlastník je povinen strpět bezplatné veřejné užívání.

2) Vlastnictví pozemních komunikací⁶³

Pro šetřený případ je důležité zodpovědět také otázku, zda stěžovatel vlastní pouze pozemek a zda není také vlastníkem zbudované komunikace. Posuzování otázky, zda je pozemní komunikace samostatnou věcí, a tedy i předmětem občanskoprávních vztahů, nebo zda se

⁶¹ Z tohoto pohledu je otázkou, jaký význam má předložené správní rozhodnutí ze dne 30. 11. 1999, jímž Magistrát města Pardubic zařadil veškeré pozemní komunikace na území statutárního města Pardubic znovu do příslušných kategorií.

⁶² Zde doporučuji konzultaci napříč odbory a získání stanoviska orgánu územního plánování. Vzhledem k zapojení nadřízeného krajského úřadu do celého případu považuji za vhodné, aby věc byla také zkonzultována na obou příslušných odborech krajského úřadu.

⁶³ **Tato část stanoviska již není aktuální, protože po jeho vydání byl uveřejněn rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009 sp. zn. 5 As 62/2008-59. Tento rozsudek dává poprvé poměrně jasnou odpověď na otázku, kdy může být pozemní komunikace samostatnou věcí, která může mít odlišného vlastníka než pozemek pod ní. Z rozsudku přitom vyplývá, že samostatnou věcí mohou být i účelové komunikace.**

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

jedná o součást pozemku, není a nebylo snadné, jak o tom svědčí bohatá a zpočátku neustálená judikatura civilních soudů. Přitom právě otázka vlastnictví komunikace je důležitá mimo jiné i pro speciální stavební úřad, aby si mohl správně kvalifikovat, kdo je adresátem jeho stavební dozorové činnosti.

Protože detailní popis a právní výklad názorů soudů by přesáhl rámec tohoto šetření, omezím se na stručné konstatování závěrů Nejvyššího soudu ve věci vlastnictví pozemních komunikací.

Ve světle judikátů let devadesátých platilo, že stavby pozemních komunikací nechápaly soudy jako samostatné předměty vlastnictví, nýbrž jako úpravy pozemku, a tedy součásti (přírůstky) pozemku.

Přelomovým judikátem naznačujícím dílčí změnu v nazírání Nejvyššího soudu na otázky vlastnictví pozemních komunikací je pak rozsudek sp. zn. 31 Cdo 691/2005, ze dne 11. 10. 2006. V této kauze se věc dostala až k velkému senátu občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu, neboť standardní tříčlenný senát se rozhodl odchylně od dosavadní judikatury. Zde poprvé Nejvyšší soud argumentuje také silničním zákonem, a to konkrétně výše citovaným § 17 odst. 2 (dříve odst. 3). Dospívá zde skutečně k odlišnému závěru, že v případě místní komunikace (a také silnice a dálnice) „zákon rozlišuje vlastnictví pozemku pod komunikací od vlastnictví komunikace samotné, a tudíž je na tyto komunikace nutné v zásadě pohlížet jako na samostatné předměty občanskoprávních vztahů“. Vše zde uvedené se však netýká účelových komunikací, neboť na ty se ustanovení § 17 odst. 2 silničního zákona nevztahuje. Tímto směrem se pak vydala a obrat potvrdila i následující judikatura.⁶⁴

Tento obrat, kdy nejvyšší soudní instituce v zemi přehodnotila svoji dřívější činnost, je klíčovým momentem v otázkách posuzování vlastnictví k pozemním komunikacím. Nově jsou tedy také z hlediska soukromého práva rozlišovány dvě skupiny: účelové komunikace a ostatní komunikace (tedy místní komunikace, silnice a dálnice). Judikát nelze vykládat jinak, než že ohledně účelových komunikací platí dosavadní praxe (nejde o stavby z hlediska občanského zákoníku, a proto nejsou samostatnými věcmi jako předměty právních vztahů), a naopak ostatní kategorie komunikací jsou chápány jako samostatné předměty právních vztahů, a to s odkazem na speciální úpravu § 17 silničního zákona. Pro praktické užití je pak důležitý logický závěr, jež lze vyvodit, že vlastník pozemku s účelovou komunikací je

⁶⁴ Sp. zn. 22Cdo 261/2007, ze dne 17. 3. 2008; sp. zn. 22Cdo 1382/2007, ze dne 17. 3. 2008.

VEŘEJNÉ CESTY

zároveň vlastníkem účelové komunikace na ní (ta je pouhou součástí pozemku), avšak vlastník pozemku s jinou komunikací může být odlišný od vlastníka této komunikace.

Díky tomuto závěru se pak náhle plně vyjevuje důležitost posouzení, a to ze strany všech zúčastněných (úřadů i stěžovatele), zda se v šetřeném případě na pozemku stěžovatele nachází komunikace účelová či místní.

3) Stavebně-právní řízení o odstranění stavby

Stěžovatel se ve svém podání domáhal odstranění předmětné pozemní komunikace, neboť se domnívá, že se jedná o stavbu nepovolenou. Vzhledem k předchozí aktivitě stěžovatele a jeho manželky je však patrné, že ve skutečnosti jde stěžovateli o „zrušení“ pozemní komunikace na jeho pozemku jako takové, nikoliv pouze o svrchní asfaltovou vrstvu komunikace.

Z tohoto hlediska musím dát za pravdu oběma úřadům, neboť **zrušení pozemní komunikace z hlediska zákona o pozemních komunikacích nepřipadá v daném případě v úvahu**. Poukazují též na to, že stěžovatel má pozemek ve svém osobním užívání již od roku 1977, kdy tomuto (dopravnímu) účelu již sloužil. Stejně tak v roce 1991 musel vědět, že odkupuje pozemek zatížený zákonným veřejným právem cesty, tedy pozemek sloužící jako komunikace.

Lze tedy říci, že i v případě, kdy by snad došlo k odstranění kameňiva a živice jakožto stavebních vrstev komunikace, zůstane z hlediska pozemních komunikací prázdná plocha nadále pozemní komunikací (ať už místní, či účelovou). Takový výsledek však považují za absurdní a doplatí na něj všichni uživatelé komunikace (sousedé, zemědělský podnik), ale nejvíce stěžovatel, neboť prašnost a kvalita cesty se nepoměrně zhorší oproti současnému, již ne zcela vyhovujícímu stavu.

K samotnému stavebně-právnímu aspektu věci, který stěžovatel napadá, mohu dodat následující komentář.

Stavební zákon⁶⁵ v ustanovení § 129 odst. 1 stanoví:

„Stavební úřad nařídí vlastníku stavby ... odstranění stavby

a) ...

b) *prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu vyžadovaného tímto zákonem anebo v rozporu s ním...“*

⁶⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

K citovanému ustanovení je třeba přistupovat s vědomím souvislostí každého konkrétního případu. Zatímco tedy u černých staveb nedávného data není problém s prokázáním, že stavební povolení vydáno nebylo (neboť je není schopen předložit ani vlastník, ani úřad z živého spisu, popřípadě ze spisu svého příručního archivu), u staveb starých desetiletí či dokonce staletí, je třeba toto ustanovení aplikovat velmi uvážlivě.

V podstatě se totiž jedná o významný mocenský zásah státu do práv jednotlivce a úřad si musí postavit najisto (rozptýlit všechny důvodné pochybnosti) skutečnou nelegálnost (nepovolenost) stavby. Skutečností je, že takový úkol je vždy obtížný. Stavební úřad musí vlastníkovu stavbu ve správním řízení alespoň nepřímými důkazy prokázat, že stavební povolení na stavbu v minulosti neexistovalo.

Vyhledávání takových důkazů je ve většině případů obtížné. Hodnotím proto vždy konkrétní snahu úřadu v konkrétním případě získat potřebné důkazy (listiny, výpovědi svědků apod.)

V šetřeném případě se úřadu nepodařilo prokázat nelegálnost desítky let staré stavby (listiny se nedochovaly, svědci se již zřejmě nejsou schopni vyjádřit k úřední stránce výstavby) a rozptýlit tak důvodné pochybnosti ohledně možné existence příslušných povolení v minulosti. Přestože tedy stěžovateli připadá absurdní tvrzení úřadu, že „příslušná potvrzení nevlastní, což však nevylučuje podstatu jejich existence“, jedná se o sdělení v podstatě pravdivé a správné. Tento názor v obecné rovině zastávám i já, ale také například Ministerstvo pro místní rozvoj, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech jiných než dopravních staveb.

D. – ZÁVĚR

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v postupu obou správních úřadů, tj. Magistrátu města Pardubic a Krajského úřadu Pardubického kraje, shledal určité nedostatky, jež jsou popsány v předcházející části této zprávy.

S oběma úřady se shoduji v závěru, že **bez ohledu na kategorii komunikace (účelová, či místní), musí být v souladu se zákonem o pozemních komunikacích její existence zachována.**

Pokud speciální stavební úřad neprokázal nepovolenost stavby v době její výstavby, není oprávněn nařizovat její odstranění. Jak jsem uvedl již výše, odstranění „stavby“ komunikace (živičného povrchu) by navíc znamenalo velkou zátěž přímo pro stěžovatele a další vlastníky

VEŘEJNÉ CESTY

okolních staveb, neboť komunikace by nadále existovala, byť s horšími parametry.

Závažný rozpor tak spatřuji pouze v otázce zařazení předmětné komunikace do příslušné kategorie, přičemž sjednocení úsudku v této věci má velký význam nejen pro správní procesy, ale i pro vlastnické vztahy ke komunikaci. Žádám proto oba úřady o vzájemnou konzultaci a další vyjádření k této otázce, jež může být doplněno dalšími doklady.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem požádal oba úřady, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřily a informovaly mě, jaké přijaly kroky ke zjednání nápravy. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také zástupci stěžovatele M. P.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Od 1. 4. 1997 může být místní komunikací (ustanovení § 6 zákona o pozemních komunikacích) pouze pozemní komunikace nalézající se ve vlastnictví obce (ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Komunikace nacházející se v majetku soukromé osoby může nadále existovat pouze v kategorii veřejně přístupné účelové komunikace (ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích).

K vlastnictví
místních
komunikací

V Brně dne 16. března 2010
Sp. zn.: 5594/2009/VOP/DS

**Zpráva o šetření
postupu Obecního úřadu Č. V. a krajského úřadu v řízení
o existenci pozemní komunikace na st. p. č. ... v k. ú. Č. V.**

A – OBSAH PODNĚTU

Svým podnětem se na mě dne 8. 10. 2009 obrátili manželé S. a žádali mě o prošetření řady správních řízení souvisejících se skutečností, že jako vlastníci pozemku st. p. č. ... v k. ú. Č. V. (dále jen „předmětný pozemek“) na něj umístili závoru a hranici dříví, a to v místě, které správní úřady považují za místní komunikaci a uvedené předměty tedy vnímají jako pevné překážky na komunikaci.

Případ byl z mé strany již jednou šetřen, a to k podnětu „protistrany“, pana P., pod sp. zn. 4814/2008/VOP/DV, přičemž toto šetření bylo ukončeno Zprávou o výsledku šetření ze dne 13. 2. 2009. V tomto šetření jsem se však zabýval výhradně procesní rovínou celé záležitosti, neboť pan P. se domáhal ochrany před nečinností obecního úřadu (dále jen „silniční správní úřad“), který v té době vůbec nevedl a neukončil správní řízení zahájené žádostí pana P. Z tohoto důvodu jsem také konstatoval pochybení silničního správního úřadu (nečinnost), které však bylo napraveno tím, že již v průběhu mého šetření započal úřad vyvíjet procesní aktivitu.

V čase následujícím po mém šetření silniční správní úřad rozhodl v deklaratorním správním řízení o určení existence či neexistence komunikace (vedeném dle § 142 správního řádu). Krajský úřad toto prvé rozhodnutí zrušil a věc vrátil silničnímu správnímu úřadu se závazným právním názorem obsaženým v odůvodnění svého zrušujícího rozhodnutí. Napodruhé se již silniční správní úřad řídil názorem úřadu nadřízeného a dne 2. 3. 2009 rozhodl tak, že na předmětném pozemku byla deklarována existence veřejně přístupné pozemní komunikace v kategorii komunikace místní. Krajský úřad následně dne

VEŘEJNÉ CESTY

20. 5. 2009 prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Obě rozhodnutí nabyla právní moci dne 12. 6. 2009.

Z odůvodnění citovaných správních rozhodnutí lze zjistit, že úřady považují předmětný pozemek (resp. jeho část) za místní komunikaci, neboť splňuje podmínky vyhlášky č. 35/1984 Sb., kterou se prováděl starý silniční zákon č. 135/1961 Sb. Konkrétně jde o komunikaci na zastavěném území obce (§ 6 odst. 1 písm. a) vyhlášky). Úřady uvedly, že se jedná o místní komunikaci vzniklou ze zákona v minulosti a nevyžadovaly tedy správní rozhodnutí o zařazení do kategorie místní komunikace dle § 3 odst. 1 dnešního zákona o pozemních komunikacích. Úřady se přitom mimo jiné opřely o můj sborník Veřejné cesty (2007).

Po pravomocné deklaraci pozemní komunikace na předmětném pozemku silniční správní úřad vydal dne 24. 6. 2009 příkaz k odstranění pevných překážek (závory a hranice dříví) patrně se opíraje o ustanovení § 41 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Stěžovatelé dle svého vyjádření podali proti tomuto příkazu „odvolání“, které silniční správní úřad patrně posoudil podle obsahu jako odpor ve smyslu § 150 odst. 3 správního řádu a následovalo vydání meritorního správního rozhodnutí o nařízení odstranění uvedených pevných překážek ze dne 10. 8. 2009 vydané dle § 29 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelé dne 19. 8. 2009 odvolali ke krajskému úřadu, který dne 18. 11. 2009 prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Obě rozhodnutí nabyla právní moci dne 5. 12. 2009.

V mezidobí následovala vůči stěžovatelům ještě další správní řízení související s překážkami na předmětném pozemku. Jednalo se o řízení sankčního charakteru, a to ve věci dvou přestupků. Jedno přestupkové řízení bylo vedeno u Městského úřadu K. (přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu) a jedno přestupkové řízení bylo vedeno u místního silničního správního úřadu Č. V. (přestupek nepovoleného umístění překážky na komunikaci).

Řízení o „přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu“ však Městský úřad K. dne 8. 10. 2009 zastavil, neboť se ve věci nejednalo o skutkovou podstatu tohoto přestupku, nýbrž pouze o přestupek nepovoleného umístění překážky na komunikaci dle zákona č. 13/1997 Sb., k němuž úřad v K. nebyl věcně a místně příslušný. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 31. 10. 2009.

Řízení o „přestupku nepovoleného umístění překážky na komunikaci a neodstranění této překážky i po vydání pravomocného rozhodnutí její odstranění nařizující“ Obecní úřad Č. V. jako silniční správní

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

úřad ukončil rozhodnutím o pokutě ze dne 5. 2. 2010. Pokuta byla stěžovateli uhrazena dne 16. 2. 2010.

Stěžovatelé v podání mně zasláném napadali úřady, že s nimi jednaly jako s „podezřelými“ či „obviněnými“, přestože oni od počátku tvrdí, že se na předmětném pozemku nejedná o žádnou pozemní komunikaci. Zde však stěžovatelé poněkud přehlédli, že po vydání pravomocného správního rozhodnutí o existenci místní komunikace na předmětném pozemku mají správní úřady oprávněně za to, že o komunikaci jde, a proto z úřední povinnosti musejí vést sankční řízení za nepovolené umístění překážek na tuto „místní komunikaci“ a nakládat s nimi jako s podezřelými ze spáchání správního deliktu (přestupku).

Pro doplnění je nutno také uvést, že po pravomocné deklaraci místní komunikace na předmětném pozemku vydal silniční správní úřad v září roku 2009 k žádosti stěžovatelů správní rozhodnutí o vyřazení ze sítě místních komunikací dle § 3 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, v jehož odůvodnění uvedl, že nadále bude nutno předmětný pozemek (jeho část) považovat za veřejně přístupnou účelovou komunikaci a komunikace jako taková tedy nezaniká. Toto rozhodnutí krajský úřad v listopadu loňského roku z procesních důvodů zrušil a věc vrátil zpět první instanci. Dne 3. 2. 2010 rozhodl silniční správní úřad podruhé o vyřazení místní komunikace na st. p. č. ... a p. č. ... v k. ú. Č. V. ze sítě místních komunikací. V odůvodnění opět ujišťuje, že vyřazením ze sítě nedochází k zániku komunikace, neboť komunikace zůstává komunikací v kategorii veřejně přístupné účelové komunikace. Rozhodnutí bylo napadeno odvoláním a řízení tedy není pravomocně ukončené.

B. – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanoviska požádal dotčené správní úřady.

Jako závažné jsem totiž vyhodnotil námitky stěžovatelů zdůvodňující ve své podstatě nesprávnost a nezákonnost správních rozhodnutí úřadů ohledně existence místní komunikace na předmětném pozemku (rozhodnutí Obecního úřadu Č. V. ze dne 2. 3. 2009 a rozhodnutí krajského úřadu ze dne 20. 5. 2009). Právě tato rozhodnutí přitom stála na počátku celého řetězce dalších správních aktů namířených vůči stěžovatelům.

VEŘEJNÉ CESTY

Dne 11. 1. 2010 mi bylo doručeno vyjádření Městského úřadu K., v němž je pečlivě zdokumentováno celé řízení o přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu od jeho počátku až k jeho zastavení. V tomto řízení jsem neshledal žádné pochybení poškozující stěžovatele, a proto je nadále vylučuji ze svého šetření.

Dne 28. 1. 2010 mi bylo doručeno vyjádření krajského úřadu.

K existenci místní komunikace na předmětném pozemku se krajský úřad vyjadřuje kladně. Opírá se přitom o komentář k zákonu o pozemních komunikacích⁶⁶ a uvádí, že tam, kde není k dispozici historické pravomocné rozhodnutí o zařazení komunikace do sítě místních komunikací (či o jejím vyřazení), je možno využít předchozí právní úpravu.⁶⁷ Tento komentář se zase opírá o můj sborník stanovisek.⁶⁸

Vycházející z těchto stanovisek posoudil krajský úřad šetřenou kauzu tak, že cesta na předmětném pozemku splňuje znaky místní komunikace dle předchozích právních předpisů z doby jejího vzniku (jde o spojnicí mezi částí obce a silnicí I. třídy), a proto dle tehdejší právní úpravy nemuselo existovat správní rozhodnutí o jejím vzniku (zařazení). Úřad má za nepochybné, že komunikace vznikla před rokem 1997, tedy před účinností současného zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Před rokem 1997 byl také na této komunikaci zbudován železobetonový mostek přes vodní tok. Mostní objekt přitom zjevně nevybudovali vlastníci přilehlých nemovitostí, nýbrž pravděpodobně obec (tehdy patrně národní výbor) k zajištění propojení částí obce a ke zkvalitnění obsluhy území. Je zřejmé, že krajský úřad považuje pravomocná rozhodnutí za legální i legitimní.

Krajský úřad si je vědom ustanovení § 9 současného zákona o pozemních komunikacích, kterým je definováno vlastnictví jednotlivých kategorií komunikací. Uvádí však, že do roku 1989 tehdejší právní předpisy chápaly všechny kategorie komunikací jako národní majetek. Z těchto důvodů není do dnešních dnů vlastnické právo v řadě případů dořešeno. Úřad dále poukazuje na to, že na předmětném pozemku stěžovatelů se nachází částečně zpevněná vozovka (nejde pouze o vyšlapanou nezpevněnou cestu v terénu). Za pozemkem se pak

⁶⁶ Fastr, P. Čech, J.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy, 9. vydání, Praha, Linde Praha, a.s., 2008, str. 17-19.

⁶⁷ Vyhláška č. 35/1984 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon).

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

⁶⁸ Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty, 2007, str. 14-15 (www.ochrance.cz).

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

nad vodním tokem klene mostek, který není ve vlastnictví stěžovatelů, avšak je součástí komunikace.

Dne 5. 3. 2010 mi bylo doručeno vyjádření Obecního úřadu Č. V., který uvádí, že při deklarování existence místní komunikace na předmětném pozemku se řídil závazným právním názorem nadřízeného úřadu. Doplnil také aktuální informace o dalších aspektech kauzy, které jsem již organicky včlenil do předchozí části této zprávy.

K aktuálnímu vyřazování místní komunikace na předmětném pozemku ze sítě místních komunikací silniční správní úřad uvádí, že tímto vyřazením nedojde k zániku komunikace jako takové. Přetrvává zde veřejně přístupná účelová komunikace, neboť k jejímu zániku může dojít pouze způsobem dlouhodobým a pokojným,⁶⁹ o čemž v šetřeném případě nemůže být řeč.

C. – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném řízení z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

K celé věci si úvodem dovoluji konstatovat, že všem dotčeným správním úřadům nemohu vytknout, že by se předloženým problémem a dlouhodobě přetrvávajícím sousedským konfliktem nezabývaly. Zejména silniční správní úřad Č. V. po nutném poučení o rozsahu jeho povinností, kterého se mu dostalo v letech 2008–2009, celou záležitost řešil s velkou dávkou vytrvalosti a odbornosti.

Musím rovněž uvést, že předložený případ je jedním z nejsložitějších, s nimiž jsem se na poli ochrany pozemních komunikací setkal, a to v měřítku celé republiky. Složitost zde nespočívá ve skutkové rovině (jde o relativně nevýznamnou cestu užívanou místními obyvateli jedné obce, která byla jednoznačně přehrazena stěžovateli), nýbrž v rovině právní. Řeší se zde právní otázky z rozmezí řady desetiletí, kdy se měnila nejen právní úprava, ale i samotná povaha státu z nedemokratického zřízení směrem k právnímu demokratickému státu

⁶⁹ Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty, 2007, str. 15-16 (www.ochrance.cz).

VEŘEJNÉ CESTY

s úctou k lidským právům. Výklady řady otázek přitom nejsou dodnes řešeny ustálenou judikaturou. Za těchto okolností si dovoluji uvést, že oceňuji výkony i argumentační kvalitu úřadů obou stupňů. S předloženým případem by totiž dle mého názoru měla problém řada profesionálních soudců. Proto lze jen pochválit otevřený přístup zejména obecního úřadu, který zjevně nedisponuje odborným právním aparátem (věc neřeší právník obce či advokát), a přesto se důstojně vypořádává se všemi řízeními, která je ve věci nucen vést. Tak též o právních názorech odvolací instance nelze prohlásit, že by byly zjevně nemyslitelné.

Přesto se však pokusím o shrnující analýzu celého případu, která by měla ukázat nejednoznačnost úřady zvoleného řešení, a to zejména se zaměřením na řízení o existenci místní komunikace na předmětném pozemku, jímž vše započalo.

1) Právní východiska existence místní komunikace

Z procesního hlediska nemám pochybnosti, že deklaratorní správní řízení o existenci místní komunikace dle § 142 správního řádu lze vést. Výsledkem tohoto řízení nebylo „zřízení“ komunikace, nýbrž pouhé úřední konstatování, že na předmětném pozemku místní komunikace existuje (a existovala i v minulosti).

Ve svých úvahách v jiných případech jsem vždy vycházel z toho, že od účinnosti nového zákona o pozemních komunikacích (rok 1997) došlo díky obsahově zcela novému ustanovení § 9 odst. 1 k zakotvení nového znaku (otázka vlastnictví) každé kategorie pozemních komunikací:

*„Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a **vlastníkem místních komunikací je obec**, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. **Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.**“*

Z tohoto ustanovení tak dovozují, že od 1. 4. 1997 se o místní komunikaci (§ 6) může jednat, pokud naplňovala znaky místní komunikace dle předpisů předešlých (pocházejících ještě z období minulého režimu), a dále **pouze tehdy, pokud se nachází v majetku obce**. Komunikace nacházející se v majetku soukromých osob tak mohly nadále existovat pouze v kategorii veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7). Tento výklad jsem opřel právě o hodnotovou diskontinuitu s režimem před rokem 1989, který vlastnická práva nerespektoval a tedy je ani ve vztahu k pozemním komunikacím neřešil. Domnívám se, že právě z tohoto důvodu přikročil zákonodárce k nezbytnému

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

doplnění znaku vlastnictví, které je tak dnes rozhodné pro kategorizaci pozemních komunikací.

Naneštěstí však zákonodárce neřešil žádná přechodná období, nepřijal žádné přechodné ustanovení, které by umožnilo pozvolné majetkové vypořádání (výkupy, zřizování věcných břemen za náhradu, apod.) Z tohoto důvodu jsem také ve svém sborníku⁷⁰ uvedl:

„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, anebo možnost zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.“

V době vzniku sborníku nebyla právní agenda reálné ochrany pozemních komunikací příliš rozvinutá. Setkával jsem se i s případy, kdy obce ani po deseti letech nové právní úpravy mnohdy netušily, že nový zákon o pozemních komunikacích požaduje u místních komunikací výlučně obecní vlastnictví, a proto jsem samosprávy nabádal k výkupům komunikací ze soukromého vlastnictví, chtějí-li udržet jejich status místní komunikace. Již tehdy bylo zřejmé, že se jedná o výklad na hraně zákona, který však byl zamýšlen tak, že pokud bude silniční správní úřad řešit charakter určitého pozemku coby komunikace a jedinou překážkou její deklarace coby komunikace místní bude otázka vlastnictví, může snad správní řízení přerušit, vyzvat k uspořádání vzájemných majetkových vztahů v rozumné lhůtě (tzn. neprodlený odkup pozemku s komunikací obcí), a dojde-li k takovému uspořádání, v řízení konstatovat existenci místní komunikace. Pokud by v průběhu řízení k zákonnému uspořádání vztahů nedošlo, nebylo dle mého názoru po roce 1997 možné konstatovat existenci místní komunikace, vlastní-li ji soukromá osoba.

Pro vyřešení předložené kauzy je také důležité rozlišovat dvě zcela rozdílné situace. V realitě může existovat cesta jako samostatná věc odlišná od pozemku (jasný příklad: dálniční těleso) a cesta jako neoddělitelná součást pozemku (jasný příklad: vyježděné koleje v půdě).⁷¹

⁷⁰ Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty, 2007, str. 15, třetí odstavec (www.ochrance.cz).

⁷¹ K tomuto složitému tématu, který je dosud judikatorně taktéž neustálen, viz např.: Slováček, D.: Je pozemní komunikace součástí pozemku, Moderní obec, 2009, číslo 2, str. 42.

Slováček, D.: Komunikace jako součást pozemku, Moderní obec, 2009, číslo 12, str. 41.

VEŘEJNÉ CESTY

V případě, kdy je cesta vymežitelným kusem vnějšího světa spojeným se zemí pevným základem a plnila historicky funkci místní komunikace, je samostatnou věcí, kterou může vlastnit obec (neprokáže-li její zhotovení někdo jiný). Taková cesta je místní komunikací i po roce 1997, a to bez ohledu na to, že může vést po soukromých pozemcích. Obec by však i v takovém případě měla samozřejmě usilovat o majetkové vypořádání s vlastníkem pozemku (dohoda, či postup dle § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích).

Naopak v případě, kdy o samostatnou věc nejde a cesta je součástí pozemku soukromé osoby, nemůže být vzhledem k výkladu výše podanému taková cesta po roce 1997 chápána jako místní komunikace (tu musí vlastnit obec), nýbrž může jít nanejvýš o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Obec tak má jedinou možnost, a to odkoupit pozemek ještě v průběhu deklaratorního řízení. Pokud se tak nestane, musí silniční správní úřad dle mého názoru rozhodnout, že o místní komunikaci nejde. Může však rozhodnout, že jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci požívající rovněž ochrany, avšak to se již musí vypořádat se znaky požadovanými zákonem i judikaturou (patrnost cesty v terénu, zpřístupňování nemovitostí, alespoň konkludentní souhlas z minula, nutná komunikační potřeba).

2) Aplikace právních východisek na posuzovaný případ

V případě cesty na pozemcích stěžovatelů st. p. č. ... a p. č. ... v k. ú. Č. V. je situace právně skutečně velice nepřehledná.

Na jedné straně se domnívám, že most k pozemkům přilehající (po němž komunikace pokračuje) je samostatnou stavbou ležící navíc mimo pozemky stěžovatelů, a proto v tomto místě půjde z hlediska veřejného práva pozemních komunikací patrně o místní komunikaci, neboť úřady uvádějí, že se jednalo o propojení částí obce a o zkvalitnění obsluhy území a jsou tak naplněny znaky právní úpravy před rokem 1997.

Na straně druhé musím konstatovat, že **část komunikace ležící přímo na soukromých pozemcích st. p. č. ... a p. č. ... nelze dle mého názoru považovat za samostatnou věc,⁷² kterou by zhotovila**

⁷² Například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, sp. zn. 5 As 62/2008, dostupný na www.nssoud.cz, považuje za samostatnou věc zámkovou dlažbu položenou na několika vrstvách zpevněného podloží (lože kameniva, šterk a šterkopísek). Jde tedy zjevně o zcela jinou kvalitu zpracování povrchu pozemku, přičemž je zde pod dlažbou zpevněné podloží jakožto pevný základ (§ 119 odst. 2 občanského zákoníku).

obec na pozemcích stěžovatelů v minulosti.⁷³ Nemůže se tak dle mého názoru jednat o místní komunikaci, neboť po 1. 4. 1997 nemůže být soukromý pozemek považován za místní komunikaci.

Je tak zabezpečena vyšší ochrana soukromého vlastnictví, neboť správní úřady musí v tomto případě zkoumat znaky veřejně přístupné účelové komunikace, a to včetně znaku nutné komunikační potřeby, o němž stěžovatelé tvrdí, že není naplněn s ohledem na jiné místní komunikace v okolí.

Jsem si zároveň vědom jisté absurdity možného výsledku, pokud by bylo shledáno, že nejde ani o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V takovém případě by totiž existovala místní komunikace vedoucí po železobetonovém mostku nad vodním tokem a končící slepě u pozemků stěžovatelů, po nichž by již žádná veřejná komunikace nevedla. Tento absurdní dopad by však byl důsledkem selhání jednání obecní samosprávy, která v uplynulých 17 letech mohla pozemek s cestou odkoupit, pokud by chtěla svým občanům dopřát komfort jejího užívání. Jedná se tak o absurditu do velké míry pouze zdánlivou.

Postup úřadů tedy musím hodnotit jako chybný, jelikož v rozporu s platnou právní úpravou došli k chybnému právnímu závěru, že na předmětném pozemku existuje místní komunikace. Přestože rozumím argumentaci krajského úřadu a považuji ji za jednu z možných, domnívám se, že s ohledem na ochranu vlastnictví (jakožto základního lidského práva chráněného ústavou) je správnější právní výklad podaný v této zprávě. Protože však v procesu správního rozhodování může existovat pouze jeden konečný správný právní názor, předložím celý případ Ministerstvu dopravy s žádostí o přezkum správních rozhodnutí o existenci místní komunikace, aby ve věci rozhodlo s konečnou platností.

D. – ZÁVĚR

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v úvahách správních úřadů, tj. Obecního úřadu Č. V. a krajského úřadu, shledal určité nedostatky, jež se přímo promítly do správních rozhodnutí o existenci místní komunikace na předmětném pozemku.

⁷³ Pokud úpravy povrchu pozemku prováděla skutečně obec, „obohatila“ tím pozemek stěžovatelů, ale hmotný výsledek těchto historických prací nepovažuji za její vlastnictví.

VEŘEJNÉ CESTY

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem požádal oba úřady, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřily. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také manželům S. (stěžovatelům) a Ministerstvu dopravy.

Závěrem si dovoluji apelovat na stěžovatele, aby se až do vyřešení celé záležitosti zdrželi jakýchkoliv zásahů do obecného užívání cesty vedoucí přes jejich pozemky, neboť v tuto chvíli jsou stále platná pravomocná rozhodnutí správních úřadů, která je nutno respektovat. Teprve po případném zrušení těchto rozhodnutí Ministerstvem dopravy by bylo možné pozemky například oplotit. V současné době je k tomu neoprávněné ani souhlas stavebního úřadu s jejich ohlášením plotu (který je navíc mimochodem starý 5 let).

Jako druhou závěrečnou poznámku pak musím doplnit svoji reakci na názor silničního správního úřadu, že v současné době probíhající vyřazením nedojde k zániku komunikace jako takové, neboť v místě přetrvává veřejně přístupná účelová komunikace. I kdyby na předmětném pozemku byla místní komunikace (což jsem se touto zprávou pokusil vyvrátit), mám za to, že jejím vyřazením ze sítě by bylo situaci nutno opět posuzovat ve světle naplnění všech znaků veřejné účelové komunikace. O znaku nutné komunikační potřeby jsou přitom v místě závažné pochybnosti. Nelze zaměňovat nezbytné znaky účelové komunikace požadované soudní judikaturou pro omezení vlastnických práv a princip vyhasnutí (pokojného zániku) pozemní komunikace.

JUDr. Otakar M o t e j l v. r.
veřejný ochránce práv

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Les jako celek nemůže být uzavřeným areálem ve smyslu ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a z tohoto hlediska tak nemohou být účelové komunikace v lese považovány za neveřejné. Lesní zákon vylučuje z okruhu pozemků určených k plnění funkcí lesa („les“ v širším smyslu slova) pozemky zastavěné a jejich zpevněné příjezdní komunikace. Zpevněné lesní cesty sloužící jako příjezd k zastavěným pozemkům tak nejsou lesem a nevztahuje se na ně zákaz vjezdu motorových vozidel do lesa

Les není uzavřeným areálem

Tento závěr však nevylučuje možnost omezení přístupu z hlediska § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. Jestliže však vlastník veřejně přístupné účelové komunikace, na niž je zákonným způsobem omezen přístup, uděluje výjimky z tohoto omezení, nesmí udělování takových výjimek zpoplatňovat.

V Brně dne 17. června 2008

Sp. zn.: 5076/2007/VOP/DS

Zpráva o šetření postupu Obecního úřadu M. a krajského úřadu ve věci omezení přístupu na účelovou komunikaci na p. č. ... v k. ú. M.

A. – OBSAH PODNĚTU

Svým podnětem se na mě dne 30. 10. 2007 obrátila paní H. a žádala prošetření postupu Obecního úřadu M. (dále jen „silniční správní úřad“) a krajského úřadu ve věci zajištění přístupu na účelovou komunikaci na p. č. ... v k. ú. M., na které je umístěna dopravní značka „Zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ s dodatkovou tabulkou „Vjezd povolen na základě výjimky LČR“. Tato komunikace vede ke stavbám chat a chalup umístěným v lesích údolí potoka S., které je jedním z vedlejších údolí říčky M.

Stížnost směřovala proti opakovanému každoročnímu výběru finančních částek ze strany Lesů ČR, s. p. (vlastníka komunikace). Výběh je realizován za udělení výjimky vjezdu motorových vozidel do lesa. Stížnost pak dále směřovala i proti samotnému umístění zákazové značky, které je dle stěžovatelky nezákonné a velmi obtěžující (omezení pro vozidla návštěv, dodavatelů zboží, opravářů nedisponujících výjimkou).

V oblasti byla historicky umístěna ještě jedna zákazová dopravní značka (na silnici č. III/4774 u sousoší partyzánů) doplněná zřejmě o dodatkovou tabulku s textem „Vjezd majitelům nemovitostí povolen“.

VEŘEJNÉ CESTY

Značka byla umístěna na počátku údolí M. pod přehradní nádrží z důvodů ochranného pásma vodního zdroje (údolní nádrže). Po změně ochranného pásma byla tato značka bez náhrady odstraněna. Krajská silnice č. III/4774 vede několik kilometrů údolím M. a posléze končí jako slepá. Účelová komunikace Lesů ČR (na p. č. ...) je jednou z odboček této silnice.

Z podkladů předložených stěžovatelkou jsem zjistil, že přístup na účelovou komunikaci Lesů ČR byl již po desetiletí částečně omezen dopravní značkou zakazující vjezd všech motorových vozidel bez výjimky. Po odstranění staré dopravní značky došlo k nahrazení značkou novou doplněnou o dodatkovou tabulku o výjimkách udělovaných Lesy ČR, s. p. Stěžovatelka se však domnívá, že také původní zákazová značka z šedesátých či sedmdesátých let minulého století byla umístěna nelegálně, neboť vlastník komunikace dodnes nepředložil žádný souhlas státního orgánu s jejím umístěním.

Z hlediska dochovaných a předložených rozhodnutí a souhlasů ve věci, existuje pouze Souhlas s místní úpravou provozu ze dne 30. 5. 2007, kterým Magistrát města F-M. jako věcně a místně příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností ve věcech provozu na pozemních komunikacích odsouhlasil vlastníkově účelové komunikace umístění napadané dopravní značky.

B. – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanoviska požádal dotčené úřady.

Dne 11. 12. 2007 mi bylo doručeno vyjádření silničního správního úřadu, v němž starosta obce popsal základní skutkový stav v podstatě shodně se stěžovatelkou a dále uvedl, že omezení nekontrolovaného přístupu do lesa vždy bylo a je nutné z hlediska ochrany lesa, CHKO Beskydy, jelení oblasti a oblasti NATURA 2000. Právě ochrana lesa je dle starosty obce důvodem značky na účelové komunikaci p. č. ... v k. ú. M.

Vlastník pozemní komunikace p. č. ... – Lesy ČR, s. p., který nechal obnovit dopravní značku zákazu vjezdu pro motorová vozidla a nechal ji doplnit o dodatkovou tabulku o udělovaných výjimkách, dne 2. 4. 2008 sdělil, že výjimky jsou udělovány v režimu zákona o lesích, přičemž trvale žijící osoby nejsou zpoplatňovány vůbec, rekreatanti pak částkou 100 Kč/rok v případě automobilu, nebo 50 Kč/rok v případě

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

motocyklu. Vybrané částky jsou používány k úhradě administrativních nákladů spojených s vydáváním povolenek vjezdu do lesa.

Generální ředitel podniku také uvedl, že postup udělování výjimek je stejný na celém území ČR a dochází k němu na základě jejich interního předpisu. V podrobném právním názoru pak vysvětlil svůj postoj k výkladu zákona o pozemních komunikacích a zákona o lesích, přičemž se domnívá, že lesní zákon je v tomto ohledu zvláštním předpisem omezujícím obecné a bezplatné užívání veřejně přístupných pozemních komunikací, které jsou zároveň lesními cestami ve smyslu zákona o lesích.

Dne 9. 5. 2008 mi bylo doručeno stanovisko krajského úřadu, které považuje předmětnou účelovou komunikaci za funkčně integrální součást lesního hospodářského celku tvořeného lesními a dalšími pozemky. Krajský úřad dále předložil úvahu, v jejímž závěru dospěl k názoru, že pozemní komunikace v tomto právně (dopravním značném) uzavřeném prostoru slouží potřebě vlastníka, a jedná se tak o komunikaci v uzavřeném prostoru dle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. K otázce uzavřenosti tohoto prostoru uvedl, že uzavřenost prostoru se může vztahovat pouze na určitou kategorii uživatelů tak, jako je tomu v tomto případě. (Kategorií uživatelů zde jsou řidiči motorových vozidel; chodci a cyklisté mohou prostor nerušeně užívat.) Rozpoznatelnost hranic vymezeného prostoru je pro tuto konkrétní skupinu (řidiče) jasně určena zákonným dopravním značením umístěným v jednotlivých vedlejších údolích M.

Krajský úřad dále uvedl, že dle zákona o lesích není předmětná komunikace umístěna na pozemku určeném k plnění funkcí lesa, a tudíž se z hlediska právního nejedná o les. Proto stávající udělování zpoplatňovaných výjimek opírající se o lesní zákon není udržitelné, o čemž úřad informoval Ministerstvo zemědělství jako zakladatele vlastníka komunikace (Lesy ČR, s. p.). Vlastníka komunikace též vyzval, aby se do vyřešení věci ministerstvem zdržel vybírání poplatků.

S žádostí o stanovisko jsem se obrátil také na Magistrát města F-M jako místně příslušný orgán státní správy lesů. Ohledně povahy pozemku pod účelovou komunikací p. č. ... v k. ú. M. mi orgán státní správy lesů sdělil, že z hlediska zákona o lesích nemůže být tento pozemek pozemkem určeným k plnění funkcí lesa. Lesní zákon totiž vylučuje z okruhu pozemků určených k plnění funkcí lesa pozemky zastavěné a jejich zpevněné příjezdní komunikace. Z tohoto důvodu nelze na předmětný pozemek aplikovat ani ustanovení lesního zákona

VEŘEJNÉ CESTY

o zákazu vjezdu motorových vozidel do lesa a povolovat výjimky opírající se o zákon o lesích.

Konečně dne 21. 5. 2007 provedli zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv podrobné šetření na místě za účelem seznámení se s celou lokalitou, poznání stavebně-technického stavu komunikací a zjištění reálných dopravních vazeb v krajině.

C. – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V šetřeném případě dochází ke vzájemnému prolínání několika zákonných úprav a k různým výkladům jednotlivých právních pojmů v nich užívaných, a to ze strany úřadů, vlastníka komunikace i stěžovatelky. Jde kupříkladu o pojmy uzavřený prostor, pozemek určený k plnění funkcí lesa, nebo o správní instituty jako omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci či souhlas s místní úpravou provozu na pozemní komunikaci. V rámci této části zprávy se proto vždy v jednotlivých oddílech vyjádřím k určité části právní úpravy a jejímu dopadu na šetřený případ.

1) Veřejně přístupná – nepřístupná účelová komunikace

Dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích⁷⁴ je účelovou komunikací mimo jiné pozemní komunikace (tedy dopravní cesta⁷⁵) sloužící ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. Takto definovaná účelová komunikace je **veřejně přístupnou účelovou komunikací**, neboť dle § 19 zákona o pozemních komunikacích smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem, pokud zákon nestanoví jinak. Odchytkou od neomezeného užívání komunikace stanoví zákon například v závěru § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, kdy veřejné užívání (veřejný přístup) veřejně přístupné účelové komunikace může omezit na návrh jejího vlastníka silniční správní úřad ve správním řízení za zákonem stanovených podmínek (ochrana zájmů vlastníka).

⁷⁴ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

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

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích pak vymezuje také **účelovou komunikaci veřejně nepřístupnou**, neboť stanoví, že účelová komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu sloužící potřebě vlastníka (resp. provozovatele), prostoru nebo objektu není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem stanoveným vlastníkem (resp. provozovatelem).

Pro veřejnost či neveřejnost účelové komunikace je tedy důležitý výklad právního pojmu **uzavřený prostor nebo objekt**, neboť pouze účelové komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu jsou vyňaty z veřejné přístupnosti.

Důvodová zpráva za uzavřené prostory a objekty považuje např. domovní nebo tovární dvory, komunikace v lomech, povrchových dolech, vojenských újezdech, ale též např. autobusová nádraží a komunikace v prostorách nádraží ČD, civilních letišť, ve velkokapacitních garážích apod.

Odborná literatura uvádí, že uzavřenost objektu (např. nádvoří) nebo prostoru (např. vojenský újezd) může být faktická (plot, zeď), nebo jen právní (tabule).⁷⁶ Jiný komentář pak hovoří o tom, že uzavřenost areálu musí být zřejmá (např. oplocení nebo zeď), jinak nelze o neveřejné účelové komunikaci v uzavřeném areálu uvažovat. Otázka uzavřenosti areálu bude poměrně složitou správní úvahou zahrnující celou škálu rozhodných skutečností ve vztahu k charakteru areálu, účelu jeho užívání, historii užívání apod.⁷⁷

Zatímco v případě fyzicky uzavřených prostorů či objektů (dále souhrnně jen „areál“), jako jsou nádvoří, oplocené průmyslové areály, služební prostory letišť, není zpravidla úvaha o uzavřenosti areálu problematická a v praxi nevznikají časté spory, v případě tzv. „právně“ uzavřených areálů je správní úvaha vždy složitější. Otázkou dosud nepodrobenou hlubší kritice je, zda vůbec tzv. „právní“ uzavřenost areálu je možná a právně relevantní. K uvedené záležitosti totiž dosud neexistuje judikatura správních soudů, a proto je třeba zodpovědět otázku, zda právní uzavřenost spatřovaná například v osázení hranic areálu zákazovými cedulemi skutečně může vytvořit uzavřený areál s dopadem na neveřejnost komunikací v něm umístěných. Široký výklad uzavřenosti areálu pouhými tabulemi nabízený komentářem P. Fastra může být zrádný pro svoji obtížnou praktickou aplikovatelnost. Není totiž zřejmé, jak stanovit přesné hranice takto právně

⁷⁶ Fastr, P.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a vyhláškou, 7. vydání, Praha, Linde Praha, 2004, str. 22.

⁷⁷ Kočí, R.: Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí, Praha, Linde Praha, 2007, str. 32 a 33.

VEŘEJNÉ CESTY

vymezených areálů. Domnívám se tedy, že teorie právní uzavřenosti areálu je akceptovatelná jen pro zcela výjimečné případy. Důraz kladu zejména na onu zřejmost uzavřenosti areálu, a to pro všechny způsoby vstupu do něj (pěší, na kole, vozidlem), a dále na zohlednění charakteru areálu, účelu a historii jeho užívání. Jako modelový příklad mohu uvést vojenský areál pro armádní cvičení, kde bude na všech příjezdových komunikacích jasně vyznačen zákaz vjezdu i vstupu, a dále budou cedule upozorňující na hranice areálu osazeny například i na místech pravděpodobného pěšího vstupu (stezky, průseky apod.).

S ohledem na tento výklad stanovisko krajského úřadu k povaze uzavřenosti lesního hospodářského celku jako areálu nemohu přijmout, byť jistá racionalita jeho tvrzení existuje. Názor krajského úřadu však nezohledňuje požadavek „zřejmosti“ hranic areálu, neboť směřuje zřejmosti obvodových hranic areálu s rozpoznatelností konkrétních úseků komunikací, za nimiž je vjezd vozidel již zakázán. Z hlediska ostatních způsobů vstupu do areálu (pěší, cyklisté, koňské povozy) pak hranice areálu nejsou patrné vůbec a areál pro ně není ani uzavřen. Také z hlediska charakteru a způsobů užívání lesa se s ohledem na princip obecného užívání lesů⁷⁸ nemůže jednat o uzavřený areál, byť se jej úřad pokouší konstruovat jako lesní hospodářský celek.

Les jako celek nemůže být uzavřeným areálem ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích a z hlediska tohoto ustanovení zákona tak nemohou být účelové komunikace v něm považovány za neveřejné. Tento závěr však nevylučuje možnost omezení přístupu z hlediska § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích či z hlediska speciálních právních úprav.

2) Omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci

Ode dne účinnosti zákona o pozemních komunikacích (1. 4. 1997) lze v souladu s jeho § 7 odst. 1 veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci omezit jen rozhodnutím silničního správního úřadu ve správním řízení, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka komunikace.

Předchozí právní úprava obsažená v silničním zákoně z roku 1961⁷⁹ však obdobné řízení o omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci neobsahovala a vlastník komunikace (dle

⁷⁸ § 19 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ Zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

tehdejší terminologie a dobových poměrů označovány jako organizace) tedy takové rozhodnutí úřadu nepotřeboval.

Jak bude vysvětleno v následující části, nelze směšovat řádný správní proces omezování přístupu na veřejně přístupnou komunikaci s procesem odsouhlasení místní úpravy (souhlas s umístěním konkrétní dopravní značky).

Vlastník veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku p. č. ... v k. ú. M. v šetřeném případě nepotřeboval správní rozhodnutí vydané dle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť přístup na tuto komunikaci byl omezen již v minulosti, kdy žádného rozhodnutí o omezení přístupu nebylo třeba a pouhou výměnou značky nedošlo k novému omezení přístupu.

Z historického vývoje dopravního značení v oblasti a z obhlídky místa se jeví jako logické a pravděpodobné, že dřívější značka na krajské silnici č. III/4774 dole u přehrady u sochy partyzánů byla umístěna s ohledem na ochranné pásmo vodního zdroje a jako taková v roce 2006 se změnou ochranného pásma odstraněna. Značka na účelové komunikaci (na p. č. ...) pak vždy sloužila spíše k ochraně lesa, stejně jako další podobné značky na jednotlivých odbočkách z krajské silnice. Nelze tedy ani namítat, že by v průběhu let došlo u napadané zákazové značky u komunikace na p. č. ... ke změně důvodu omezení přístupu.

3) Stanovení místní úpravy provozu

Dle § 77 odst. 2 zákona o silničním provozu⁸⁰ stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci vlastník se souhlasem příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností a po předchozím písemném stanovisku příslušného orgánu policie. Souhlas je vydáván mimo proces správního řízení, tedy pouze jako tzv. sdělení dle části čtvrté správního řádu.⁸¹

Správní úřad zde nemá možnost vnucovat vlastníku vlastní představu dopravního značení a je vázán návrhem vlastníka komunikace, který dle zákona úpravu provozu stanoví. Úřad je tak oprávněn posoudit pouze návrh tohoto vlastníka, a to v rovině mu příslušející, tedy z hlediska provozu na pozemních komunikacích. Správní úřad tak posuzuje zejména bezpečnost a plynulost dopravy, ucelenost systému

⁸⁰ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

VEŘEJNÉ CESTY

dopravního značení apod. V případě, kdy z hlediska těchto kritérií neshledá závadnost navrhovaného značení, vydá souhlas s místní úpravou provozu. Značku v terénu však umísťuje vlastník, který také odpovídá za případné porušení jiných právních předpisů.

Správní úřad vydávající souhlas z hlediska provozu na komunikaci by měl v případech, kdy se jedná o takovou značku, která může omezit přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, poučit vlastníka komunikace, že k umístění této značky nepostačuje samotný souhlas tohoto úřadu. Pokud by totiž značka právně omezovala přístup veřejnosti na komunikaci, je povinností vlastníka obstarat si před umístěním odsouhlasené značky ještě rozhodnutí o omezení přístupu na účelovou komunikaci dle zákona o pozemních komunikacích, které je popsáno v předchozím oddíle zprávy. Toto rozhodnutí vydává silniční správní úřad vykonávající státní dozor na komunikacích, což může být v praxi též úřad, ale může se jednat i o úřad odlišný (úřad menší obce). V řešeném případě však takové rozhodnutí o omezení přístupu nebylo třeba.

Dopravní značka „zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ s datkovou tabulkou „VJEZD POVOLEN NA ZÁKLADĚ VÝJIMKY LČR, s. p.“ byla z hlediska provozu na pozemních komunikacích odsouhlasena Magistrátem města F-M jako věcně a místně příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností. **Vydání tohoto souhlasu není právně vázáno na rozhodnutí o omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, které v potřebných případech může být vyřízeno vlastníkem následně (před fyzickým umístěním značky).**

Stěžovatelka také namítala neexistenci souhlasu příslušného správního úřadu z hlediska úpravy provozu s původním umístěním zákazové značky ze šedesátých let minulého století. K této námitce je nutno uvést, že i v případě, kdy by z hlediska provozu na pozemních komunikacích neexistoval akt vůle správního úřadu dle předchozích právních předpisů,⁸² neměla by tato skutečnost vliv na letitou faktickou omezenost přístupu na předmětnou účelovou komunikaci. Z hlediska úvah o nutnosti existence rozhodnutí o omezení přístupu dle zákona č. 13/1997 Sb. (tedy z hlediska dopravní obslužnosti) je tato námitka irelevantní, neboť zákon o pozemních komunikacích neřeší historický důvod omezenosti přístupu a požaduje rozhodnutí pouze v případech fakticky nového omezení přístupu.

⁸² Vyhláška Ministerstva vnitra č. 145/1956 Ú. l., o provozu na silnicích, ve znění pozdějších předpisů.

Navíc však nelze mít automaticky za to, že pouhé nedohledání aktu veřejné správy znamená, že takový akt nebyl v minulosti vydán, zvláště pohybuje-li se v období několika desetiletí. Vzhledem ke správní praxi druhé poloviny minulého století navíc nelze vyloučit, že potřebný souhlas byl vydáván pouze neformálně, například v podobě grafického vyznačení a podpisu do dobové evidence. Nejsm však specialistou na historii správní praxe dopravních úřadů, a proto tyto úvahy a jejich rozvinutí přenechám dnešním příslušným správním úřadům.

4) Pozemky určené k plnění funkcí lesa

Lesní zákon⁸³ ve svém § 2 vymezuje pojem lesa jako lesní porosty s jejich prostředím a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Co jsou to pozemky určené k plnění funkcí lesa (dále jen „PUPFL“) stanoví tento zákon v § 3 odst. 1 s tím, že rozlišuje lesní pozemky a tzv. jiné pozemky.

Lesními pozemky PUPFLu jsou pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny.

Jinými pozemky PUPFLu jsou zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace (hole), s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací, a lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství.

V souladu s § 20 odst. 1 písm. g) lesního zákona je v lesích zakázáno jezdit a stát s motorovými vozidly. Dle odstavce 4 téhož paragrafu povoluje výjimky ze zákazu vlastník lesa.

Z vyjádření krajského úřadu a zejména z vyjádření orgánu státní správy lesů, který je příslušný rozhodnout v pochybnostech o tom, zda jde o PUPFL, **mám za nepochybné, že pozemek p. č. ... v k. ú. M., na němž se nachází účelová komunikace, není PUPFLem.** Z tohoto důvodu se v průběhu šetření ukázalo jako nadbytečné zabývat se konkurencí zákona o pozemních komunikacích a zákona o lesích a otázkami aplikační přednosti obou zákonů, neboť **předmětný pozemek není lesem, a proto není možná aplikace § 20 lesního zákona o udělování výjimek z pohledu tohoto zákona.**

⁸³ Zákon č. 89/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

VEŘEJNÉ CESTY

5) Zpoplatňování povolenek

Jak bylo řečeno již výše, dle § 19 zákona o pozemních komunikacích smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem, pokud zákon nestanoví jinak. Ustanovení § 7 odst. 1 pak umožňuje omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci, nikoliv však zpoplatnění tohoto přístupu. Tento závěr je logickým promítnutím základních principů, na nichž je zákon o pozemních komunikacích vystavěn. Ústředním motivem tohoto zákona je totiž zabezpečení dopravní obslužnosti území pro veřejnost, a to na principu bezplatnosti. Tento princip je narušen jen tam, kde to zákon výslovně připouští (např. dálniční poplatek).

Jestliže tedy vlastník veřejně přístupné účelové komunikace, na niž je určitým způsobem omezen přístup, uděluje výjimky z tohoto omezení, nesmí udělování takových výjimek zpoplatňovat.

Zde tedy (na rozdíl od předchozích oddílů) mohou dát stěžovatelce za pravdu v tom, že silniční správní úřad má hájit bezplatnost užívání pozemních komunikací a vlastníka porušujícího zákon o pozemních komunikacích přimět ke zrušení nezákonné praxe.

D. – ZÁVĚR

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v postupu správního úřadu, tj. silničního správního úřadu M. a nadřízeného krajského úřadu, shledal určité nedostatky.

Zatímco v otázce samotné zákonnosti současného stavu dopravního značení v lokalitě a přípustnosti stávajícího omezení přístupu na veřejně přístupnou komunikaci jsem dal úřadům za pravdu, v otázce zpoplatňování povolenek pro vjezd na komunikaci jsem dospěl k závěru, že silniční správní úřad nevyužil všech možností daných mu zákonem, přičemž krajský úřad jej na to metodicky neupozornil.

Přestože krajský úřad vyzval vlastníka komunikace, aby se praxe zpoplatňování povolenek zdržel do doby vyřešení věci, není jisté, zda se tak vlastník jako osoba v soukromoprávním postavení zachová. Dále pak Ministerstvo zemědělství, na jehož vyjádření se čeká, je pouhým zakladatelem vlastníka komunikace a v šetřeném případě nemá postavení rozhodného orgánu státní správy z hlediska pozemních komunikací.

Za správný postup Obecního úřadu M. jako silničního správního úřadu bych považoval aplikaci § 41 zákona o pozemních

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

komunikacích, kdy v rámci státního dozoru pověřená osoba dozírá, zda vlastní komunikace plní povinnosti stanovené tímto zákonem. Zpoplatnění užívání komunikace je porušením zákona o pozemních komunikacích, a proto by měl silniční správní úřad tuto věc řádně vyšetřit v rámci státní kontroly a zaprotokolovat. **Písemně pak úřad uloží způsob a lhůtu pro odstranění nedostatku,** přičemž je možno využít ustanovení § 150 správního řádu o příkazním řízení. Zde se taky úřad může vypořádat s případnými námitkami kontrolované osoby. Nedodržení písemného příkazu je možno sankcionovat citelnými pokutami dle § 42 zákona o pozemních komunikacích.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem požádal dotčené úřady, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřily a informovaly mě, jaké přijaly kroky ke zjednání nápravy. Zprávu o šetření zasilám na vědomí také stěžovatelce a generálnímu řediteli Lesů ČR, s. p.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv

VEŘEJNÉ CESTY

Dopravní
značení

Dopravní značení (místní úpravu provozu) na místní komunikaci, silnici a dálnici stanoví příslušný úřad po předchozím písemném vyjádření policie, a to formou opatření obecné povahy. Dopravní značení (místní úpravu provozu) na veřejně přístupné účelové komunikaci stanoví její vlastník, avšak pouze se souhlasem příslušného úřadu, který je vydáván ve formě správního rozhodnutí.

V Brně dne 29. dubna 2009
Sp. zn.: 6003/2008/VOP/MBČ

Zpráva o šetření postupu Městského úřadu S., krajského úřadu a Ministerstva dopravy ve věci procesního postupu úřadu při vydávání (ne)souhlasu se stanovením místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci

A. – OBSAH PODNĚTU

Svým podnětem se na mě dne 14. 11. 2008 obrátil W. (dále také jako „stěžovatel“), bytem H., a žádal prošetřit jednání všech výše uvedených úřadů. Podle mínění stěžovatele městský úřad bez řádného zdůvodnění zamítl jeho žádost o stanovení místní úpravy provozu na komunikaci v jeho vlastnictví a nadřízené úřady se touto nezákonností odmítly zabývat s tím, že se na postup městského úřadu nevztahoval správní řád.

B. – SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Pan W. požádal dne 14. 8. 2008 Městský úřad S. o udělení souhlasu s umístěním dopravní značky na účelovou komunikaci, která se nachází na jeho pozemku. Tuto žádost podal ve smyslu ustanovení § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů⁸⁴ (dále jako „zákon o provozu“). Jednalo se o dopravní značku „zákaz zastavení“ (B28).

Městský úřad přípisem ze dne 1. 9. 2008 žádost zamítl. Pokud jde o formu, jakou tak učinil, nejedná se po formální stránce o správní rozhodnutí. V písemnosti není uveden správní řád ani není rozdělena na tradiční části rozhodnutí – výrok, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích.

⁸⁴ Místní a přechodnou úpravu provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci stanoví vlastník se souhlasem příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností a po předchozím písemném stanovisku příslušného orgánu policie.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

S tímto výsledkem (tj. se zamítnutím žádosti, nikoliv s jeho formou) pan W. nesouhlasil, a tak se obrátil se žádostí o přezkoumání na krajský úřad. Ten mu sdělil, že se písemností městského úřadu zabývat nebude, neboť nejde o činnost městského úřadu, na kterou by se vztahoval správní řád. V následující bohaté elektronické korespondenci se krajský úřad odvolal na stanovisko Ministerstva dopravy v této věci.

Pokud jde o zmíněné stanovisko ministerstva, ministerstvo krajskému úřadu sdělilo následující informace.

V dopisu ze dne 5. 2. 2008 uvedlo, že nemůže souhlasit s výkladem krajského úřadu, podle kterého se na jiná ustanovení zákona o provozu než uvedená v jeho ustanovení § 129 správní řád nevztahoval. Dále upozornilo na judikát Nejvyššího správního soudu (dále také jako „NSS“) pod čj. 3 Ao 1/2007–44, podle kterého nelze na stanovení místní úpravy provozu využít opatření obecné povahy. Konečně konstatovalo, že nepůjde ani o rozhodování ve smyslu ustanovení § 9 správního řádu (nebude vydáno rozhodnutí).

V dopisu ze dne 14. 4. 2008 ministerstvo uvedlo, že pro stanovení místní a přechodné úpravy provozu se i nadále (tj. po zrušení ustanovení § 129 zákona o provozu s účinností k 1. 4. 2008) použije ustanovení § 77 tohoto zákona, a nikoliv správní řád.

V posledním stanovisku ze dne 16. 10. 2008 se ministerstvo ohradilo proti nepřesnému použití jeho dřívějšího stanoviska. Namítlo, že nejde o to, že by se na postup správního orgánu při vydávání souhlasu vůbec nepoužil správní řád. Nepoužijí se však jeho ustanovení části druhé (upravující správní řízení) a části šesté (upravující opatření obecné povahy). Stanovení místní úpravy provozu je právním aktem svého druhu, na který se použijí jen základní zásady správního řádu.

Po seznámení se s písemnými podklady jsem naznal, že problém s aplikací správního řádu je hlubší, přesahující rozsah podnětu pana W. Nejde jen o náhled na to, jakou formu má mít zmiňovaný souhlas (či nesouhlas) obecního úřadu, o který žádá majitel účelové komunikace. Ukázalo se, že problém je, respektive původně byl (nová judikatura jej odstranila – viz níže) také v procesní povaze úkonu úřadů, kterým se stanoví úprava provozu na komunikacích vyšších kategorií.

Zákon o provozu totiž počítá se dvěma režimy, ve kterých se místní úprava provozu stanoví (tj. úprava dopravním značením):

- U komunikací místních, silnic a dálnic stanoví místní úpravu úřady (po předchozím písemném vyjádření policie).
- U komunikací účelových stanoví úpravu jejich vlastníci, ale potřebují k tomu souhlas úřadu (vydaný opět po písemném vyjádření policie).

VEŘEJNÉ CESTY

Korespondence s Ministerstvem dopravy před zahájením šetření

Před zahájením šetření jsem se obrátil na Ministerstvo dopravy a žádal, aby se vyjádřilo k několika otázkám (výkladovým možnostem).

Ministerstvo jsem informoval o nálezů Ústavního soudu, který zrušil výše jmenovaný judikát NSS. Na tento nálezu navázal nový judikát NSS (pod čj. 2 Ao 3/2008 ze dne 7. 1. 2009). Ten je v současnosti aktuální a naopak výslovně uvádí, že si nelze představit lepší modelový příklad na opatření obecné povahy, než je stanovení místní úpravy provozu na komunikacích (jde totiž o uložení konkrétních povinností neurčitěmu okruhu osob). Pro to, aby určitý akt byl opatřením obecné povahy, není třeba zvláštní úpravy v odvětvovém předpisu. Postačí, že jde svou povahou o akt, který stanoví konkrétní práva či povinnosti neurčitěmu okruhu osob.

Ministerstvo jsem požádal, aby se vyjádřilo k charakteru (ne)souhlasu úřadu vydaného vlastníkovu účelové komunikace. Ve výzvě jsem naznačil, že přinejmenším teoreticky je možné souhlas považovat za správní rozhodnutí o žádosti.

Ministerstvo ve své odpovědi uvedlo následující.

Zmínilo posun v nazírání Nejvyššího správního soudu na povahu aktu, kterým se stanoví místní úprava provozu na místních komunikacích, silnicích a dálnicích. Proto i stanovisko Ministerstva dopravy bylo v minulosti takové, jaké bylo. Napříště bude samozřejmě respektovat aktuální judikát NSS. Současně však vykreslilo situace, na které NSS při svém rozhodování zřejmě nemyslel, a tím jsou nejružnější akutní dopravní situace, které vyžadují okamžité umístění dopravního značení. To nelze řešit formou opatření obecné povahy.

V tomto rozsahu se ministerstvo vyjádřilo ke stanovení úpravy provozu úřadem (k režimu č. 1).

Pokud jde o to, jakou formu má mít podle ministerstva souhlas úřadu se stanovením místní úpravy provozu vlastníkem (režim č. 2), uvedlo ministerstvo následující.

Nevyloučilo, že by se mohlo jednat o správní rozhodnutí. Nicméně se kloní k tomu, že když je stanovení úpravy provozu v režimu č. 1 opatřením obecné povahy (které vydává úřad), musí být opatřením obecné povahy i stanovení úpravy provozu v režimu č. 2. Tedy že vlastníkovu komunikace je zde svěřena působnost na úseku pozemních komunikací, a tedy i na něj by se měla vztahovat povinnost vydat opatření obecné povahy. Pokud tomu tak ale bude, pak akt úřadu, který takovému opatření předchází, asi nebude mít povahu správního rozhodnutí a půjde buď o závazné stanovisko, nebo (lépe) o vyjádření ve smyslu části čtvrté správního řádu.

Zahájení šetření

Z důvodu uvedených nejasností ohledně povahy aktu (ne)souhlasu úřadu se stanovením místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci jsem ve smyslu ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv⁸⁵ zahájil šetření. Výchozí situaci bych popsal následně.

S režimem č. 1 (tj. stanovení úpravy provozu úřadem) již není v současnosti problém, jelikož judikatura NSS výkladový problém s formou aktu úřadu mezitím vyřešila. Jde o opatření obecné povahy.

Problém nastává u režimu č. 2.

Jde o to, jakou formu má mít souhlas úřadu a jakou formu samotné stanovení úpravy provozu vlastníkem komunikace. Ačkoli se původně na základě podnětu pana W. měla řešit jen forma souhlasu úřadu, ministerstvo tuto formu podmiňuje tím, jaký navazující „akt“ vydává vlastník komunikace. Věc je tedy třeba posoudit komplexně.

Jakkoli se popsané problémy mohou na první pohled zdát nedůležité, protože jde pouze o procesní, a nikoliv věcný postup úřadu, jejich vyřešení bude mít významný dopad na práva žadatelů o souhlas úřadu. Se zvoleným procesním postupem totiž úzce souvisí otázka možných opravných prostředků.

C. – PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv⁸⁶ mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup správních orgánů v šetřeném řízení z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

1) Věcné posouzení případu

Za důležité považuji na tomto místě zmínit, že věcně se případem pana W. podrobněji zabývat nebudu, což znamená, že nebudu zkoumat místní poměry na jeho účelové komunikaci a nebudu hodnotit, zda mu měl úřad souhlas s umístěním dopravní značky dát. Problém kauzy pana W. totiž spočívá především v tom, že se proti zamítnutí

⁸⁵ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ Ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv.

VEŘEJNÉ CESTY

své žádosti nemohl účinně bránit. Proto cílem mého šetření je postavit najisto, jaký procesní postup mají úřady v obdobných kauzách použít a jaké mají přiznávat opravné prostředky.

Pro doplnění k věcné stránce případu ještě podotýkám, že pro umístování dopravních značek platí pravidlo zakotvené v ustanovení § 78 odst. 2 zákona o provozu, které stanoví, že dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace se smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Pokud dopravní značení nemá oproti zákonné úpravě přinést žádnou změnu, zpravidla by nemělo být vůbec použito. V těchto případech totiž problém většinou nespočívá v tom, že by někde byla skutečně zapotřebí zákazová značka, ale v tom, že není důsledně vymáháno dodržování zákonného zákazu (například zákazu stání na úzké komunikaci apod.).

2) Zhodnocení správnosti dosavadního procesního postupu zainteresovaných úřadů

Pro zhodnocení správnosti postupu jednotlivých úřadů je třeba posuzovat jejich kroky ve vztahu k tehdejší právní úpravě a rozhodování Nejvyššího správního soudu. Proto úvodem této části zprávy popíši časovou souslednost, v jaké docházelo ke změnám v právní úpravě či jejím hodnocení soudem.

Nový správní řád nabyl účinnosti k 1. 1. 2006. Nově zakotvil proces přijímání opatření obecné povahy i vydávání nejrůznějších vyjádření a sdělení. Změny se významně dotkly i procesu vydávání správních rozhodnutí.

V souvislosti s novým správním řádem se objevila otázka, zda ustanovení týkající se opatření obecné povahy (část šestá správního řádu) je možné bez dalšího použít, anebo zda je potřeba speciální právní úpravy ve zvláštním odvětvovém zákoně, která by správnímu orgánu určila, které jeho akty budou napříště mít povahu opatření obecné povahy.

Názor Nejvyššího správního soudu byl nejprve takový, že žádná speciální úprava potřeba není (rozsudek pod čj. 1 Ao 1/2006-74 ze dne 18. 7. 2006). Později Nejvyšší správní soud svůj náhled přehodnotil a zaujal stanovisko, že pro postup podle části šesté správního řádu je potřeba, aby zvláštní právní předpis určitému úkonu předepisoval formu opatření obecné povahy (rozsudek pod čj. 3 Ao 1/2007-44 ze dne 13. 3. 2007). Tento judikát následně zrušil Ústavní soud (pod

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008). Po tomto zrušení musel Nejvyšší správní soud rozhodnout znovu a v zatím posledním rozsudku (pod čj. 2 Ao 3/2008-100 ze dne 7. 1. 2009) zaujal názor, že žádná speciální právní úprava v odvětvovém zákoně potřeba není.

Zákon o provozu na pozemních komunikacích obsahoval až do 31. 3. 2008 ustanovení § 129 odst. 1, které určovalo, na jaká ustanovení tohoto zákona se použije správní řád. S účinností od 1. 4. 2008 bylo toto ustanovení zrušeno, čili taxativní výčet ze zákona zmizel. Podle aktuálního názoru Nejvyššího správního soudu se při stanovení místní úpravy provozu před 1. 4. 2008 nepoužila ustanovení správního řádu týkající se opatření obecné povahy, po tomto datu však bylo třeba podle nich postupovat.

Nyní mohu přistoupit ke zhodnocení procesního postupu správních orgánů.

Postup městského úřadu

Městský úřad v duchu teorie, podle které se na jeho postup podle ustanovení § 77 odst. 2 nevztahuje správní řád, vydal písemnost, kterou zamítl žádost pana W. a zamítnutí odůvodnil tím, že umístění dopravní značky nepovažuje za vhodné z důvodu, že situaci na místě není potřeba řešit zvláštní úpravou. Dopravní režim vyplývá z obecných ustanovení zákona o provozu.

Datum vydání v této písemnosti chybí, ale vzhledem k tomu, že odpovídá na žádost ze dne 14. 8. 2008, je zjevné, že úřad písemnost vydával až v době po novelizaci zákona o provozu, tedy po zrušení ustanovení, které definovalo, na které jeho postupy se použije správní řád (a na které se *a contrario* nepoužije). V době vydávání písemnosti městského úřadu tedy bylo potřeba aplikovat na postup úřadu správní řád v celém jeho rozsahu. K otázce, jaký konkrétní postup je třeba v obdobných případech použít, se vyjádřím dále v textu.

Písemnost městského úřadu považuji v zásadě za dostačující s výhradou, že svůj názor mohl úřad lépe odůvodnit. Úřad nespécifikoval, jaké obecné pravidlo provozu podle něj dostatečně reguluje provoz na komunikaci pana W. Mohu se pouze domýšlet, že se zřejmě jedná o pravidlo zakazující zastavení či stání na komunikaci, která k tomu nemá dostatečné šířkové parametry.

Postup krajského úřadu

Jak jsem již uvedl, městský úřad písemnost zamítající žádost pana W. vydal až po 1. 4. 2008, takže na jeho činnost plně dopadal správní

VEŘEJNÉ CESTY

řád. Nešlo přitom o nějakou rozpornou situaci, na kterou by existovalo více právních názorů nebo kterou by určitým způsobem autoritativně modifikoval rozsudek správního soudu. Bez ohledu na stanoviska ministerstva (ke kterým se vyjádřím dále) neměl krajský úřad panu W. tvrdit, že se na postup městského úřadu nevztahoval správní řád a že se tedy jeho stížností nebude zabývat. Správní řád nabyl účinnosti dne 1. 1. 2006 a podle jeho ustanovení § 177, v něm obsažené základní zásady činnosti správních orgánů dopadaly na postup úřadů i v případech, kdy zvláštní zákon stanovil, že se správní řád nepoužije (taková byla v našem případě situace v mezidobí od 1. 1. 2006 do 1. 4. 2008). V době, kdy se věci zabýval městský úřad, však již správní řád na postup úřadu ve smyslu ustanovení § 77 zákona o provozu dopadal v celém svém rozsahu.

Pokud jde o stanoviska ministerstva, na která se krajský úřad odvolával, podle mého názoru je interpretoval nesprávně. Mám za to, že ministerstvo výslovně netvrdilo, že by snad použití správního řádu bylo zcela vyloučeno. Tvrdilo pouze to, že stanovení místní úpravy provozu není ani opatřením obecné povahy ani rozhodováním podle části druhé správního řádu. Výrok ministerstva o tom, že (cituji) „stanovení místní a přechodné úpravy provozu se nadále vydává na základě ustanovení § 77 zákona o provozu, a nikoliv podle správního řádu“, je poněkud nešťastný, nicméně úsudek o aplikaci správního řádu si měl krajský úřad učit sám, respektive stanoviska ministerstva měl vykládat s vědomím toho, jaká je právní situace, tedy s vědomím plného dopadu správního řádu na postup úřadů.

Krajský úřad měl tedy akt městského úřadu považovat přinejmenším za vyjádření či sdělení podle části čtvrté správního řádu a pana W. poučit o podmínkách, za kterých je možné takové vyjádření změnit nebo zrušit a který orgán je k tomu příslušný. Tím je správní orgán, který vyjádření vydal. Až když je tento orgán nečinný, může na základě opatření proti nečinnosti do případu vstoupit nadřízený úřad.

Postup Ministerstva dopravy

Stanoviska Ministerstva dopravy podle mého názoru nevybízela nutně k interpretaci v tom smyslu, že by se na postup městského úřadu vůbec neměl vztahovat správní řád. Stanoviska uváděla, že místní úprava provozu se nestanoví ani rozhodnutím ani opatřením obecné povahy. Poněkud nešťastná, respektive zavádějící, však byla výše uvedená formulace o tom, že se i nadále využívá ustanovení § 77 zákona o provozu a nikoliv správní řád. Z této věty není vůbec jasné, co jí ministerstvo sledovalo.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Pokud jde o procesní postup úřadů v režimu č. 1, mám za to, že ministerstvo respektovalo tehdejší soudní judikaturu, která stanovení místní úpravy provozu nepovažovala za opatření obecné povahy (stanoviska ministerstva byla z roku 2008, zatímco nejnovější judikát NSS, který změnil náhled na danou problematiku, byl vydán až dne 7. 1. 2009). V tomto směru tedy nespátřuji v postoji ministerstva pochybení.

3) Ochráncem navrhovaná procesní forma souhlasu úřadu

S ministerstvem se však neshodnu v jeho aktuálním názoru na procesní postup v režimu č. 2. Podle ministerstva musí být (v duchu aktuálního rozsudku NSS) i akt vlastníka komunikace opatřením obecné povahy. A akt úřadu, který tomuto opatření vlastníka předchází, bude mít tudíž povahu vyjádření podle části čtvrté správního řádu. Můj názor je naopak takový, že vlastník komunikace nemůže vydávat opatření obecné povahy. Proto akt úřadu není podle mého názoru pouze podkladovým materiálem (pro pozdější autoritativní úkon vlastníka komunikace), ale rozhodnutím o právu vlastníka umístit na svoji komunikaci dopravní značení. Tento akt úřadu je proto podle mě správním rozhodnutím.

Správní řád v ustanovení § 1 odst. 1⁸⁷ sice hovoří o tom, že se vztahuje mimo jiné na postup fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, ovšem těmito fyzickými osobami jsou nepochybně myšleny například lesní a myslivecké strážce, státní dozor a podobně. Tyto fyzické osoby jsou opatřeny patřičnými průkazy a pověřeními a mají požadované schopnosti. Navíc jejich kompetence (oprávnění a povinnosti) a způsob jejich výkonu musí být takové fyzické osobě v zákoně výslovně zakotveny.⁸⁸ Ze skutečnosti, že vlastník veřejně přístupné účelové komunikace má právo stanovit na ní místní úpravu provozu, nelze podle mě v žádném případě dovozovat, že se díky tomuto oprávnění stává správním orgánem ve smyslu ustanovení § 1 správního řádu.

Je zjevné, že ministerstvo svou argumentaci opírá o rozsudek NSS, který deklaruje, že stanovení místní úpravy provozu je opatřením obecné povahy. V této souvislosti považuji za nutné zmínit, že můj

⁸⁷ Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

⁸⁸ Viz například ustanovení § 41 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, § 12 zákona č. 449/2001 o myslivosti, ustanovení § 14 zákona č. 99/2004 Sb., o rybářství, ustanovení § 38 zákona č. 289/1995 o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

VEŘEJNÉ CESTY

výklad nejde proti uvedenému rozsudku NSS. Nejvyšší správní soud zaujal stanovisko k otázce, jakou povahu má akt úřadu, kterým se stanoví místní úprava provozu. **Fyzická osoba vlastníci komunikaci však není správním orgánem, respektive subjektem vykonávajícím veřejnou správu, a proto úvahy o tom, jakou povahu z hlediska správního práva má jejich „akt, kterým stanoví úpravu provozu“ nejsou na místě. Vlastník komunikace má pouze možnost využít souhlasu úřadu k tomu, aby na komunikaci umístil určité dopravní značení. Jeho situaci bych připodobnil k postavení vlastníka pozemku, který může, ale nemusí na základě vydaného povolení oplotit svůj pozemek. Proto podle mě jediným důležitým aktem je zde (ne)souhlas úřadu s tím, aby takové značení provedl.**

Vzhledem k tomu, že úřad tímto svým souhlasem vlastníkoví komunikace uděluje určitá práva (konkrétní osobě konkrétní práva), jde podle mého názoru o správní rozhodování. Výsledkem by tedy mělo být vydání správního rozhodnutí podle části druhé správního řádu.

D. – ZÁVĚR

Zprávu o šetření končím podle ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv závěrem, že jsem v postupu krajského úřadu shledal pochybení, které je popsáno v předcházející části této zprávy. Spočívá v tom, že krajský úřad zamítl zabývat se protesty pana W. proti zamítnutí jeho žádosti městským úřadem. Krajský úřad nesprávně vycházel z názoru, že na postup městského úřadu se nevztahoval správní řád.

Pokud jde o formu, jakou městský úřad zamítl žádost pana W., domnívám se, že úřad tak měl učinit správním rozhodnutím. Ovšem vzhledem k tomu, že nejde o zcela jednoznačnou záležitost (viz opačný názor ministerstva), tento nedostatek v postupu úřadu nepovažuji pro řešení případu za významný. Trvám však na tom, že krajský úřad se musí na žádost pana W. zabývat výslednou písemností městského úřadu a zhodnotit, zda úřad postupoval v souladu s právními předpisy.

Ministerstvo vnitra tímto žádám, aby přijalo jednoznačné odůvodněné stanovisko k otázce, jakou procesní formu má mít souhlas úřadu vydaný podle ustanovení § 77 zákona o provozu. Jedná se zjevně o otázku, na kterou podřízené úřady nemají jednoznačný názor, a proto je potřeba jejich činnost sjednotit metodickým vedením ústředního orgánu.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv zprávu zasílám dotčeným úřadům a žádám, aby se k ní ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení vyjádřily. Jejich reakce budou podkladem pro moje závěrečné stanovisko v této věci.

Zprávu zasílám na vědomí také stěžovateli.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv

VEŘEJNÉ CESTY

V Brně dne 15. června 2009
Sp. zn.: 6003/2008/VOP/MBČ

**Závěrečné stanovisko
k postupu Městského úřadu S., krajského úřadu
a Ministerstva dopravy ve věci procesního postupu úřadu
při vydávání (ne)souhlasu se stanovením místní úpravy
provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci**

A. – PŘEDMĚT ŠETŘENÍ A ZPRÁVA O ŠETŘENÍ

Svým podnětem se na mě dne 14. 11. 2008 obrátil pan W., bytem H. (dále také jako „stěžovatel“), a žádal prošetřit jednání všech výše uvedených úřadů. Podle mínění stěžovatele městský úřad bez řádného zdůvodnění zamítl jeho žádost o stanovení místní úpravy provozu na komunikaci v jeho vlastnictví a nadřízené úřady se touto nezákonností odmítly zabývat s tím, že se na postup městského úřadu nevztahoval správní řád.

Dne 29. 4. 2009 jsem vydal zprávu o šetření, v níž jsem popsal postup úřadů a zhodnotil ho z hlediska souladu s právem. V podrobnostech odkazují na text zprávy, kterou obdržel jak stěžovatel, tak Městský úřad S., krajský úřad a Ministerstvo dopravy.

B. – VYJÁDŘENÍ ÚŘADŮ KE ZPRÁVĚ O ŠETŘENÍ

Postup Městského úřadu ve S. jsem ve zprávě o šetření zhodnotil jako v zásadě správný, pouze jsem namítal, že jeho akt podle mého názoru postrádá přesvědčivé odůvodnění. Z písemnosti úřadu nebylo zřejmé, z jakého důvodu úřad a policie považuje stanovení místní úpravy provozu dopravní značkou v tomto případě za nadbytečné.

V reakci na zprávu úřad doplnil mnou předpokládaný fakt, že v případě pana W. šlo o úzkou komunikaci ve svažitém terénu. Zákaz zastavení na šířkově nevyhovující komunikaci přitom vyplývá přímo ze zákona o provozu na pozemních komunikacích,⁸⁹ a proto není potřeba umístění speciální dopravní značky.

Postup krajského úřadu jsem podrobil kritice v tom směru, že akt správního orgánu I. stupně měl být rozhodně vnímán jako výsledek postupu dle správního řádu a jako takový měl podléhat možnému

⁸⁹ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE

přezkumu jeho správnosti. Krajský úřad však zaujal názor opačný. Ve zprávě o šetření jsem tak konstatoval, že krajský úřad měl akt městského úřadu považovat přinejmenším za „opatření či sdělení“ dle části čtvrté správního řádu, nejlépe však za rozhodnutí dle části druhé správního řádu.

Krajský úřad mě následně informoval, že přehodnotil svůj dosavadní postoj a ztotožňuje se s mým právním hodnocením uvedeným v bodech C a D zprávy o šetření. Pokud jde o Nejvyšším správním soudem vyslovený závazný právní názor, že místní úprava provozu se musí stanovit formou opatření obecné povahy, vyjádřil krajský úřad názor na nepraktičnost tohoto postupu. Podle jeho názoru je třeba na dopravní situace reagovat pružně, což v režimu opatření obecné povahy nebude možné. Závěrem krajský úřad vyslovuje názor, že procesy omezení přístupu⁹⁰ a stanovení místní úpravy provozu⁹¹ na veřejně přístupné účelové komunikaci by do budoucna zasluhovaly sjednocení postupu.

Pokud jde o postup Ministerstva dopravy, neshledal jsem v šetřeném případě žádné vady, které by měly vztah k případu pana W. Na druhou stranu jsem formuloval názorový rozpor, který mezi námi panuje, pokud jde o procesní povahu aktu úřadu, kterým úřad uděluje či odmítá udělit souhlas se stanovením místní úpravy provozu vlastníkem veřejně přístupné účelové komunikace.

V reakci na moji zprávu o šetření ministerstvo uvedlo, že v minulosti (za účinnosti starého správního řádu) nebyl s procesní aplikací ustanovení § 77 zákona o provozu na pozemních komunikacích problém. Problémy však nastaly s účinností nového správního řádu, a proto ministerstvo souhlasí, že je třeba aby k této problematice zaujalo jasné stanovisko. Postřehy a závěry vyplývající z mojí zprávy mají být jedním z podkladů pro jeho formulaci.

Dále ministerstvo uvedlo, že je-li možné dospět k tomu, že obecní úřad obce s rozšířenou působností vlastně svým souhlasem či nesouhlasem uděluje, či naopak nepřiznává určitá oprávnění, pak se lze ztotožnit s názorem ochránce a uzavřít, že tento souhlas či nesouhlas by měl mít formu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení. Samotné stanovení místní úpravy pak bude mít povahu faktického úkonu spočívajícího v realizaci příslušného dopravního značení. Podstatnou výhodu tohoto pojetí ministerstvo spatřuje v tom, že podřizuje jednoznačné

⁹⁰ Podle ustanovení § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹¹ Podle ustanovení § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

VEŘEJNÉ CESTY

procesní úpravě obsažené v části druhé správního řádu nejen samotné vydání předmětného aktu správního orgánu, ale také možnost jeho přezkoumání nadřízeným správním orgánem v odvolacím řízení, respektive uplatnění mimořádných opravných prostředků.

V závěru dopisu ministerstvo přislíbilo připravit pro podřízené správní orgány metodické stanovisko a napsalo, že rovněž zvažuje navrhnout novelizaci právní úpravy tak, aby zohledňovala různé situace, které mohou při stanovení místní úpravy provozu nastat.

C. – ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO

Ze shora uvedeného vyplývá, že správní orgány se ztotožnily s mým právním hodnocením. Krajský úřad přehodnotil své původní závěry a Ministerstvo dopravy přislíbilo vydat metodický pokyn, jak při stanovení místní úpravy provozu procesně postupovat. Vůči městskému úřadu jsem neměl výtky a úřad na doplnění jen uvedl informaci, o jakou komunikaci pana W. šlo, a z jakého důvodu je tedy stanovení místní úpravy provozu nadbytečné. K tomu pouze na okraj podotýkám (bez znalosti situace na místě), že pokud skutečně jde o úzkou komunikaci, na které je stání zakázáno zákonem o provozu, pak není třeba na ni umísťovat dopravní značku.

Ve svém závěrečném stanovisku bych rád formuloval, na jaké procesní otázky by se podle mého názoru mělo ministerstvo při přípravě metodického pokynu zaměřit.

- Na povahu postupu úřadu udělujícího souhlas s umístěním dopravního značení. Jak jsem již uvedl a konkretizoval i své důvody, půjde podle mě o klasické správní řízení vedené podle části druhé správního řádu.
- Na vztah řízení o úpravě či omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle § 7 zákona o pozemních komunikacích a řízení o vydání či zamítnutí souhlasu se stanovením místní úpravy provozu podle ustanovení § 77 zákona o provozu.
- Ministerstvo by mělo správním úřadům dát jasný návod, které z uvedených řízení má proběhnout jako první a které jako druhé. Dále by se mělo vyjádřit k okruhu účastníků těchto řízení.

Mám-li na praktickém případě demonstrovat, o co jde, zkonstruuji tento skutkový stav: Pan X vlastní veřejně přístupnou účelovou komunikaci a tvrdí, že provozem nákladních vozidel po ní dochází k poškozování jeho majetku (komunikace samotné, přilehlé nemovitosti apod.). Proto jeho cílem je umístit na začátek komunikace značku zakazující vjezd nákladním autům. Otázkou je, zda se může přímo

obrátit na úřad v režimu zákona o provozu nebo si nejprve musí požádat o omezení přístupu na komunikaci podle zákona o pozemních komunikacích. A kdo bude účastníkem těchto řízení? Budou to řízení podle části druhé správního řádu?

Osobně se domnívám, že správný procesní postup je **obrátit se nejprve se žádostí o omezení přístupu na pozemní komunikaci podle ustanovení § 7 zákona o pozemních komunikacích na silniční správní úřad (jedničková obec)**. V rámci tohoto řízení (podle části druhé správního řádu) musí úřad posoudit, zda je to skutečně nezbytné k ochraně oprávněných zájmů žadatele. Také se úřad musí zaměřit na zajištění dopravní obslužnosti přilehlých nemovitostí. Proto by účastníky řízení měli být i majitelé nemovitostí, ke kterým zmíněná komunikace vede. Výsledkem správního řízení bude rozhodnutí, v němž **úřad omezení přístupu povolí nebo nepovolí a konkretizuje podmínky takového omezení**. Toto rozhodnutí pak podle mého názoru slouží jako výchozí podklad pro **řízení navazující – řízení o stanovení místní úpravy provozu**. V tomto řízení (rovněž v režimu části druhé správního řádu) **bude úřad obce s rozšířenou působností (trojková obec) hodnotit i jiné podklady** a mezi nimi bude např. vyjádření Policie ČR. V tomto řízení již nebudou účastníky vlastníci přilehlých nemovitostí. V rámci řízení podle zákona o provozu se totiž **zkoumá jiné hledisko než dopravní obslužnost, a sice „plynulost a bezpečnost provozu“ a dopravní značení jim musí odpovídat**.

- Na fakt, že u většiny dopravních značek, kdy vlastník žádá o souhlas s jejich umístěním, nebude třeba žádat o omezení přístupu na pozemní komunikaci (například u dopravního značení informativního, omezujícího rychlost apod.) Omezení přístupu dle ustanovení § 7 je třeba pouze u omezení veřejného přístupu na komunikaci (typicky zákazy vjezdu, jednosměrná ulice).
- Upozornit úřady, že v případech, kdy se předmětná komunikace nachází přímo na katastrálním území obce s rozšířenou působností a úřadem příslušným k rozhodování podle zákona o pozemních komunikacích (silniční správní úřad) i zákona o provozu, tedy bude stejný úřad, tj. úřad obce s rozšířenou působností, by se mělo uplatnit ustanovení § 140 správního řádu upravující společné řízení. Na tuto skutečnost by měly úřady žadatele upozornit. Žadatelé si tak mohou podat současně se žádostí o omezení přístupu i žádost o vydání souhlasu se stanovením místní úpravy provozu a úřad tato dvě řízení spojí.

VEŘEJNÉ CESTY

D. – ZÁVĚR

V předchozí části jsem navrhl přijetí opatření – vydání metodického pokynu Ministerstva dopravy k povaze procesních úkonů správních orgánů při vyřizování žádostí o vydání souhlasu se stanovením místní úpravy provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci.

V souladu s ustanovením § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochrání práv⁹² žádám Ministerstvo dopravy, aby metodický pokyn vydalo do 60 dnů a zaslalo mi jeho text na vědomí. Teprve poté budu považovat cíl svého šetření za splněný a šetření ukončím.

Pokud jde o písemnost Městského úřadu S. ze dne 1. 9. 2008, kterou úřad zamítl žádost pana W. o souhlas s umístěním dopravní značky zákaz zastavení, nepožaduji nyní po městském a krajském úřadě žádné další kroky a své šetření ve vztahu k nim uzavírám. Souhlasím s tvrzením Policie ČR i městského úřadu, že na komunikaci, která nesplňuje šířkové parametry na parkování, a parkování (i zastavení na ní) je tudíž zakázáno přímo zákonem o provozu, není účelné umisťovat dopravní značku zakazující totéž. Jak jsem vyrozuměl, právě o tento případ v kauze pana W. šlo.

Pokud má pan W. na věc jiný názor a domnívá se, že místní úprava provozu na jeho komunikaci by přinesla oproti zákonné úpravě změnu nebo se rozhodne domáhat vydání souhlasu s umístěním jiné dopravní značky, doporučuji mu vyčkat uvedené lhůty, ve které Ministerstvo dopravy připraví pro podřízené správní orgány metodický pokyn, jak pro příště procesně postupovat. V budoucnu by tak nemělo docházet ke sporům o charakter aktu úřadu a mělo by být zřejmé také to, jaké opravné prostředky může žadatel proti němu uplatnit.

Závěrečné stanovisko zasílám na vědomí stěžovateli, Ministerstvu dopravy, krajskému úřadu a Městskému úřadu S.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv

⁹² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochrání právních, ve znění pozdějších předpisů.

IX. Závěr

Veřejný ochránce práv věří, že tento v pořadí již druhý sborník na téma místních a účelových komunikací přinese právní praxi i vlastníkům a uživatelům těchto komunikací potřebné informace o právním vývoji přednesené problematiky.

Závěrem lze snad jediné zopakovat zjištění, které ochránce uveřejnil již ve své Souhrnné zprávě za rok 2010 (str. 84 a str. 178 – dostupné na www.ochrance.cz). Základním problémem na úseku státní správy pozemních komunikací je dnes nikoliv nejednotnost právní teorie nebo judikatury, nýbrž faktický výkon této agendy silničními správními úřady (všemi obcemi na území České republiky včetně těch nejmenších). Na základě stovek podnětů může dnes ochránce kvalifikovaně odhadnout, že právě malé obce nevybavené materiálně ani personálně pro příslušná složitá správní řízení jsou příčinnou velké většiny problémů, s nimiž se lidé na ochránce obracejí. Již po zběžném pročtení tohoto sborníku musí být každému jasné, že se nejedná o agendu jednoduchou. Je třeba větších právních znalostí a také zkušeností, aby se rozhodující úřad vypořádal s existující judikaturou, s problémy, které mají svou ústavní dimenzi, zkrátka se všemi aspekty práva pozemních komunikací.

Zároveň je proto nutno dodat, že vinu za dnešní stav nenesou starostové těchto malých obcí, kteří často konají, jak nejlépe umějí, nýbrž zákonodárce, potažmo příslušné ministerstvo, když takto složitá agenda byla naložena na bedra úřadů nedisponujících profesionálním úředním aparátem.

Právě z tohoto důvodu navrhl ochránce Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky jako jedno ze svých osmi legislativních doporučení změnu věcné působnosti silničních správních úřadů ve věcech účelových a místních komunikací tak, aby ji vykonávaly obecní úřady obcí s rozšířenou působností (tedy tzv. trojkové obce). Věříme, že tato snaha bude úspěšná.

Text tohoto sborníku je uveřejněn také na webových stránkách ochránce www.ochrance.cz v sekci publikace a v ní pod odkazem sborníky.

REJSTŘÍK

A

alternativní příjezd 46
 aplikace právních východisek 104

C

cesta od nepaměti 31

D

deklaratorní rozhodnutí 19
 dokazování 20
 dopravní značení 9, 25, 118

E

exekuční řízení 76
 existence komunikace 40, 50, 97

F

faktická uzavřenost 24
 finanční náhrada 8

J

judikatura 29

K

kamenná zídka 80, 83
 komunikace
 – místní 11
 – pozemní 8, 10
 – účelová 10
 kontrolní řád 27
 krajské úřad 16
 krize dvou rozhodnutí 25
 kvalifikovaný souhlas 31

L

lesní cesta 45

M

majetkoprávní vztahy 15
 místní komunikace 11, 14, 15,
 28, 33
 – jako věc 33

– údržba 27

– vlastnictví 17

místní úprava provozu 113, 118

N

názorový rozpor 14

– vznik 11

– znaky 13

Nejvyšší správní soud 18

nutná komunikační potřeba 12, 30,
 31, 43

O

odstranění překážky 21, 22

ochránce 18

omezení přístupu 21, 63, 107,
 112

– odstranění 21, 55

– pevná překážka 21, 76

P

pokuta 22

pořádková pokuta 27

postihování přestupků 73

pozemky k plnění funkce
 lesa 115

pozemní komunikace 8, 10, 70

– existence 97

– stavba 86

– zánik 15

pramenná jímka 78, 82

právní východiska 102

– aplikace 104

procesní forma souhlasu 125

procesní postup 48, 118, 128

předcházení sporům 19

předmětná komunikace 89

překážky na účelové

komunikaci 32

příkaz státního dozoru 33

– forma 33

původní cesta 45

REJSTŘÍK

S

silniční správní úřad 15
souhlas vlastníka 12, 30
specifické situace 24
stará síť místních komunikací 86
staré místní komunikace 32
státní dozor 26
stavba na pozemní komunikaci 24
stavebně-právní řízení o odstranění
stavby 94
stavební předpisy 67

U

účelová komunikace 10, 15, 27, 34
– jako věc 34
– překážky 32
– řízení o existenci 40
– údržba 27
– v uzavřeném prostoru
– vlastnictví 17
– vznik 10, 38
– znaky 11, 35, 39
údržba 27

umístění dopravní značky 9

V

věcné břemeno 31
veřejně přístupná účelová
komunikace 76, 110
– odstranění pevných překážek 76
veřejnoprávní smlouvy 16
vlastnické právo 8
vlastnictví komunikací 17, 92
– pozemních 92
vybraná soudní rozhodnutí 29
vybraná stanoviska ochránce 35
výkon rozhodnutí 22
vznik účelové komunikace 10

Z

zahrazení cesty 8
zamítavé rozhodnutí 21
zánik pozemní komunikace 15
zaplacení cesty 43
zdroje judikatury 29
zpoplatňování povolenek 116