

Problematické aspekty veřejně přístupných účelových komunikací a návrhy na jejich eliminaci

1. Úvod

Účelové komunikace tvoří svébytnou oblast práva pozemních komunikací. V právním řádu České republiky jsou upraveny zejména v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (ZoPK). Právní úprava je spíše úsporná a mnoho právních pojmů a postupů v oblasti účelových komunikací je vymezeno pouze soudní judikaturou.¹⁾ ZoPK přináší definici účelové komunikace v § 7, a zároveň v tomto ustanovení vnitřně člení účelové komunikace na veřejně a neveřejně přístupné. Výkon státní správy a státního dozoru (správní činnosti), který realizují příslušné silniční správní úřady, se vztahuje pouze na oblast veřejně přístupných účelových komunikací. Neveřejně přístupné účelové komunikace, ač i ony jsou rovněž pozemními komunikacemi, jsou úzce svázány se soukromým právem a případné spory vyplývající z jejich užívání je zapotřebí řešit soudní cestou.²⁾ Tento text je zaměřen především na oblast veřejně přístupných účelových komunikací, resp. na problematické aspekty s nimi souvisejícími.

Veřejně přístupné účelové komunikace mají poměrně značný dopravní význam, když především slouží komunikační potřebě vlastníků nemovitostí. Tento význam v současnosti velmi narůstá, a to zejména v souvislosti s rozvojem výstavby a nutnosti mít stavební pozemek dopravně napojen na veřejnou pozemní komunikaci, což v praxi často obstarávají zejména veřejně přístupné účelové komunikace.³⁾ Veřejně přístupné účelové komunikace jsou užívány v režimu obecného užívání pozemní komunikace podle § 19 odst. 1 ZoPK, na jehož základě platí: *„V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak“.*

¹⁾ Více k právnímu ukotvení oblasti účelových komunikací viz např. MÁCHA, A., HUNEŠ, K.: *Místní a účelové komunikace*. Praha: Nakladatelství Leges, 2016, ISBN 978-80-7502-129-8.

²⁾ Srov. např. § 7 odst. 2 ZoPK nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2012 sp. zn. 22 Cdo 4392/2010.

³⁾ Povinnost mít stavební pozemek dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejnou přístupnou pozemní komunikaci vyplývá z § 140 odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavení zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Obecné užívání veřejně přístupných účelových komunikací v praxi přináší mnohé problémy⁴⁾. Podstata problému spočívá zejména ve skutečnosti, že veřejně přístupné účelové komunikace se často nacházejí na soukromých pozemcích a jejich vlastníci se veřejnému užívání svých pozemků v mnoha případech brání. Tyto situace pak v oblasti veřejného práva řeší silniční správní úřady, kterými jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností.⁵⁾ Předmětné správní orgány však vesměs nedisponují příslušnými specialisty s patřičnou odbornou erudicí v této oblasti právního řádu. Přičemž jde zde o velmi zásadní problém spočívající na jedné straně v kolizi výkonu vlastnického práva k pozemku ve vazbě na jeho obecné užívání jako účelové komunikace a na druhé straně jde o právní ochranu tohoto obecného užívání. Právní ochrana veřejně přístupných účelových komunikací ze strany silničních správních úřadů často selhává a výrazně komplikuje či někdy až brání výkonu vlastnického práva k nemovitostem, které účelové komunikace dopravně obsluhují⁶⁾.

Účelem tohoto článku je na podkladě stručné analýzy problému a provedeního dotazníkové šetření zformulovat v rámci návrhů *de lege ferenda* systémová opatření, na jejichž základě by problematické aspekty veřejně přístupných účelových komunikací mohly být dle názoru autora tohoto textu výrazněji eliminovány. To by ve svém důsledku pomohlo nejen právní ochraně těchto účelových komunikací, ale i jejich uživatelům a zároveň by to přispělo k efektivnějším a kvalitnějším výkonu veřejné správy v dané oblasti.

2. Nástin reálné situace

Již výše bylo uvedeno, že státní správu a státní dozor v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací vykonávají silniční správní úřady, kterými jsou obecní úřady obce s rozšířenou působností. Těch je v České republice 205. Zároveň ale některá statutární města přenesla výkon této působnosti na své městské části nebo městské obvody, reálně je tedy v České republice přibližně 250 silničních správních úřadů vykonávajících správní činnosti na úseku veřejně přístupných účelových komunikací. To je velmi značné množství správních orgánů a možná už zde je nutné hledat jeden ze základních problémů. Domnívám se, že v prostředí České republiky jde o výrazně neefektivní a nákladný stav vyžadující si velké nároky na personální obsazenost tak velkého množství silničních správních úřadů, přičemž na trhu práce vhodní a ochotní specialisté na správní činnosti ve věcech účelových komunikací nejsou⁷⁾. Jde o systémový problém celého veřejného sektoru, tuto záležitost nelze zužovat jen na předmětnou problematiku. Přestože ve veřejném prostoru neustále rezonuje myšlenka o snižování byrokratické zátěže, o snižování rozsahu

⁴⁾ Blíže k problémům s obecným užíváním účelových komunikací viz např. sborník *Veřejného ochránce práv Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Druhé rozšířené vydání. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011 (dostupné na www.ochrance.cz).

⁵⁾ § 40 odst. 4 písm. a) ZoPK.

⁶⁾ Blíže k výkonu vlastnického práva k věci srov. např. SPÁČIL, J. a kol.: *Občanský zákoník III. Věcná práva* (§ 976–1474). *Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 143–148, ISBN: 978-80-7400-803-0.

⁷⁾ Srov. např. KOČÍ, R.: *Výkon správních činností obce prostřednictvím zaměstnance společnosti obcí. Správní právo*, č. 4-5/2024.

správních agend a počtu úředních osob, tak v praxi k tomu až na malé výjimky nedochází, což je velký problém veřejné správy České republiky.⁸⁾

Problematickým aspektem veřejně přístupných účelových komunikací je i jejich zákonné vymezení provedené v § 7 ZoPK. Jedná se o neúplnou, nepřesnou a pro praxi velmi komplikovanou zákonnou definici, která v praxi činí nemálo aplikačních problémů. Blíže jsou konkrétní nedostatky této právní úpravy popsány v kapitole 4. 1. tohoto textu.

Je tu však i další zásadní problém. Rozsudky správních soudů se opakovaně zabírají tím, čím vším je nutné se ze strany silničních správních úřadů věnovat při řešení problémů s obecným užíváním veřejně přístupných účelových komunikací.⁹⁾ Silniční správní úřady musejí zkoumat a hodnotit veskrze neurčité právní pojmy mající svůj základ především v soukromém právu. Zejména je třeba zkoumat, zda vlastník, resp. jeho právní předchůdce, věnoval pozemek (dopravní cestu) veřejnému užívání, zda jej vlastník skutečně věnoval veřejnosti nikoliv jen úzce vymezeného okruhu konkrétních uživatelů, je nutné zvažovat, zda nad užíváním pozemku měl vlastník kontrolu a vedl si přehled o jeho uživateli¹⁰⁾, zda po celou dobu vlastník trpěl veřejné užívání apod. Dále je nutné zkoumat, zda účelová komunikace plní funkci nutné komunikační potřeby a také to, zda užívání pozemku není založeno na jiném (soukromoprávním) podkladě než na institutu obecného užívání pozemní komunikace¹¹⁾. Všechny tyto právní otázky jsou pro zaměstnance silničních správních úřadů, kteří disponují vesměs technickým, a nikoliv právním vzděláním, velmi složité a je iluzorní se domnívat, že je mají, resp. musí bezvadně vyřešit. To je za současného stavu takřka nemožné.

Registrovat musíme i další problém. Při rozhodování ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací se setkáme s velmi častou situací typickou pro současnou veřejnou správu, tzv. instanční „ping-pong“ mezi odvolacím a prvoinstančním správním orgánem. Ten spočívá v opakovaném rušení rozhodnutí odvolacím orgánem a vrácení věci k novému projednání,

⁸⁾ Viz. např. současný naprosto neúměrný počet stavebních úřadů a všelijakých dotčených orgánů, který vůbec nekoresponduje s hlavní myšlenkou rekodifikace veřejného stavebního práva, totiž že se počet stavebních úřadů výrazně sníží a dotčené orgány se integrují. Přestože zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, byl v těchto intencích v roce 2021 schválen, tak jeho dalšími novelami zůstala zachována (navráćena) rozbujeľá soustava stavebních úřadů a dotčených orgánů, což obrovským způsobem komplikuje povolování staveb a brání účinnému rozvoji České republiky.

⁹⁾ Viz třeba rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, sp. zn. 1 As 198/2021, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. 2 As 337/2016, anebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2015, sp. zn. 6 As 280/2014.

¹⁰⁾ Judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 20. 11. 2023, sp. zn. 1 As 51/2023) se v poslední době kloní k závěru, že silniční správní úřad, v případě řešení otázky existence veřejně přístupné účelové komunikace, musí také zkoumat, zda měl vlastník dotčeného pozemku kontrolu nad jeho užíváním a vedl si přehled o jeho uživateli. To je ale v praxi pro silniční správní úřady vesměs jenom velmi obtížně prokazatelné.

¹¹⁾ Blíže ke všem těmto aspektům viz např. KOČÍ, R.: *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných právních aktů*. 7. aktualizované a doplněné vydání podle právního stavu k 1. 9. 2021. Praha: Nakladatelství Leges s. r. o., 2021, § 7, ISBN: 978-80-7502-534-0.

a to často z různých formálních důvodů, které by mohl zhojit sám odvolací orgán a věc nevracet zpět první instanci.¹²⁾

Oblast veřejně přístupných účelových komunikací je ze své samé podstaty provázána střetem několika vzájemně si odporujících zájmů. Je jím především zájem vlastníka pozemku nebýt ve výkonu vlastnického práva omezován povinnostmi strpět obecné užívání svého pozemku. Je jím také zájem vlastníků nemovitostí, aby tyto jejich nemovitosti byly bez problémů dopravně napojeny veřejně přístupnou účelovou komunikací. Rovněž je jím zájem stavebníků, aby splnili v povolovacím řízení podmínku napojení stavebního pozemku na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Registrovat musíme také zájem obcí na o nejrozsáhlejší systém veřejné dopravní infrastruktury na území obce, obdobně pak také zájem veřejnosti naplňovat své dopravní potřeby po veřejných pozemních komunikacích, které jsou ideálně v dobrém stavebním a dopravně technickém stavu atd. A ve středu těchto vzájemně protichůdných zájmů se pak nachází silniční správní úřad, resp. zaměstnanec silničního správního úřadu (obecního úřadu) s převážně technickým vzděláním, který je povolán k tomu, tyto střety zájmů uspokojivě vyřeší.¹³⁾

V neposlední řadě je nutné při nástinu popisovaného problému poukázat na časté nedobré sousedské vztahy, které se zde manifestují ve sporech sousedů o možnosti využívat účelovou komunikaci jednoho souseda k dopravní obsluze nemovitosti druhého souseda¹⁴⁾. Tyto ryze soukromé a osobní problémy vzájemně sousedících lidí pak za ně má opětovně vyřešit silniční správní úřad.

3. Dotazníkové šetření v prostředí silničních správních úřadů

Pokud se zabýváme problematičtějšími aspekty veřejně přístupných účelových komunikací, pak se jako další vhodný podklad nabízí zjistit reálnou situaci ve výkonu správních činností vztahujících se k oblasti veřejně přístupných účelových komunikací přímo na silničních správních úřadech a zároveň získat jejich stanovisko k dané záležitosti. Právě proto pak autor tohoto textu učinil v prostředí silničních správních úřadů výzkum, který byl založen na dotazníkovém šetření. Jednalo se o kvantitativní výzkum,¹⁵⁾ výzkumnou oblastí byla veřejná správa a výzkumné téma bylo činnost silničních správních úřadů ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací.

Výzkumnou technikou, tedy způsobem sběru prvotních výzkumných informací či dat, bylo již zmíněné dotazníkové šetření.¹⁶⁾ Výzkumným nástrojem byl dotazník, který obsahoval následující otázky:

¹²⁾ Více k instančnímu ping-pongu viz např. KORBEL, F.: Nový stavební zákon. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 3.

¹³⁾ Samozřejmě ale nejde pouze o věc vzdělání příslušné úřední osoby. Smysluplně řešit problémy v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací si totiž vyžaduje i určitou úroveň lidské vyzrálosti, životní a profesní zkušenosti, sociální inteligence, celospolečenského přehledu apod., protože tato problematika má výrazný přesah do mnoha oblastí života, mezilidských vztahů a fungování společnosti.

¹⁴⁾ Blíže viz např. KOČÍ, R.: Účelové komunikace a malé obce. *Veřejná správa*, 2011, č. 18.

¹⁵⁾ Více k problematice kvantitativního výzkumu viz např. PUNCH, K.: *Základy kvantitativního šetření*. Praha: Nakladatelství Portál, 2008, ISBN: 978-80-7367-381-9.

¹⁶⁾ Blíže k dotazníkovému šetření viz např. DISMAN, M.: *Jak se vyrábí sociologická znalost*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2011, str. 141, ISBN 80-246-0139-7.

- Kolik správních řízení týkajících se veřejně přístupných účelových komunikací vedl váš silniční správní úřad v roce 2023?
- Které konkrétní správní řízení (agendu) ve vztahu k veřejně přístupným účelovým komunikacím považujete za nejsložitější (nejkomplikovanější) a proč?
- Kolik zaměstnanců vaší obce vykonává působnost silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací?
- Využíváte při výkonu působnosti silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací zaměstnance obce s právnickým vzděláním?
- Jakou legislativní změnu(-ny) byste navrhovali v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací?
- Vaše případné další postřehy k oblasti veřejně přístupných účelových komunikací.

Dotazník byl elektronicky zaslán příslušným zaměstnancům silničních správních úřadů obcí s rozšířenou působností, resp. zaměstnancům úřadů městských částí a městských obvodů, na které byla tato správní činnost v prostředí statutárních měst delegována statutem, a to na veřejně přístupné e-mailové adresy zaměstnanců. Na každý silniční správní úřad byly vždy zaslány minimálně dva e-maily. Jeden vedoucímu příslušného odboru obecního úřadu, jehož je silniční správní úřad součástí, a druhý (případně další) na zaměstnance odboru, který je pověřen výkonem působnosti silničního správního úřadu.

Dotazníkové šetření probíhalo v období od 1. května do 31. května 2024. V rámci výzkumu bylo osloveno celkem 254 silničních správních úřadů, kterým byl e-mailem zaslán předmětný dotazník. Odpovědi na zasláné otázky v dotazníku zaslalo 148 silničních správních úřadů, což činí 58 % z oslovených silničních správních úřadů.

Z obdržených odpovědí vyplývá, že v průměru na jednom silničním správním úřadu vykonává správní činnosti v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací 1,6 zaměstnanců. Z toho je patrné, že agenda nevyžaduje výrazné personální nároky, co se týče počtu vyřizujících úředníků na silničním správním úřadu, přičemž je třeba brát v potaz i to, že úředníci silničních správních úřadů často vykonávají i další odborné činnosti na úseku dopravy a silničního hospodářství, nejen oblast veřejně přístupných účelových komunikací¹⁷⁾.

Z výsledků dotazníkového šetření dále vyplývá, že silniční správní úřady vedou ročně v průměru 3,8 správních řízení vztahujících se k veřejně přístupným

¹⁷⁾ Blíže viz třeba pracovní zařazení úředníků standardně uvedené na webových stránkách obcí a měst (např. v sekci organizační struktura, telefonní seznam, působnost odborů apod.). Zaměstnanec silničního správního úřadu kromě působnosti k veřejně přístupným účelovým komunikacím zajišťuje velmi často správní činnosti i na úseku místních komunikací nebo silnic II. a III. třídy, vyřizuje agendu autovraků, odstavených vozidel, řeší problematiku zpoplatněného stání na místních komunikacích, stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích apod.

účelovým komunikacím. I tato průměrná hodnota svědčí o závěru, že agenda veřejně přístupných účelových komunikací není příliš frekventovanou agendou s výrazným počtem nápadů.

Středem pozornosti autora výzkumu byla i otázka právní pomoci v rámci výkonu správních činností v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací. Již výše bylo naznačeno, že se jedná o agendu, kde jsou zapotřebí zejména právnícké znalosti, neboť jde často o řešení ryze právních otázek vztahujících se ke vzniku či existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Z výsledků výzkumu vyplývá, že 17 % silničních správních úřadů při řešení agendy veřejně přístupných účelových komunikacích využívá právní pomoc. Jedná se buď přímo o zaměstnance obce s právníckým vzděláním anebo o externí osobu s právníckým vzděláním (advokát).

Dotazníkové šetření se rovněž týkalo otázky, které konkrétní činnosti v rámci předmětné agendy jsou pro silniční správní úřady nejkomplicovanější. Z výsledků výzkumu vyplývá, že největší problémy v agendě v agendě veřejně přístupných účelových komunikací činí řízení o určení právního vztahu, které takto označilo 75 % silničních správních úřadů. Druhým největším problémem je řízení o odstranění nepovolené pevné překážky, které označilo 11 % silničních správních úřadů. Dále následuje řízení o přestupku v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací – 5 %, nejednoznačnost znění ZoPK - 3 %, nedostatečná metodika - 2 %, a dále je určitým způsobem problematické řízení o omezení veřejného přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci - 2%.

V obecném pojetí, tedy v odpovědích na celkový náhled silničních správních úřadů na výkon správních činností v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací z výsledků výzkumu vyplývá, že 91 % silničních správních úřadů v dotazníku uvedlo, že se jedná o velmi komplikovanou agendu s mnoha existujícími problémy. Za ně byly označeny zejména:

- nedostatečná odbornost zaměstnanců silničních správních úřadů při výkonu dané agendy, kde jsou často nezbytné hlubší právní znalosti, přičemž zaměstnanci silničních správních úřadů mají vesměs technické vzdělání,
- nejednoznačnost příslušných ustanovení ZoPK,
- velmi komplikované řízení o určení právního vztahu (deklarace existence veřejně přístupné účelové komunikace),
- složitost a spíše obecnost soudní judikatury v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací,
- chybějící adekvátní metodika,
- často jde o spíše o řešení sousedských sporů než o právní ochranu veřejně přístupných účelových komunikací.

Pokud se dotazníkové šetření zaměřilo na zjištění problematických činností v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací, pak nutně jeho součástí

musel být také návrh opatření, jak situaci v dané oblasti zlepšit. V této věci 53 % silničních správních úřadů navrhlo převést agendu veřejně přístupných účelových komunikací do působnosti soudů. 21 % silničních správních úřadů navrhlo precizněji formulovat příslušný text ZoPK, který upravuje oblast veřejně přístupných účelových komunikací. 15 % silničních správních úřadů navrhlo převést předmětnou oblast do působnosti krajských úřadů. 6 % silničních správních úřadů navrhlo realizovat povinnou centrální evidenci účelových komunikací.

Dotazníkové šetření prokázalo, že pohledem silničních správních úřadů existují v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací mnohé problematické aspekty, které jsou výše popsány. Zároveň výsledky šetření přinesly návrhy, jak situaci v dané oblasti zlepšit. S těmito závěry pak bude v tomto následujícím textu dále pracováno.

4. Návrhy *de lege ferenda*

V předchozích částech tohoto textu byly popsány problematické aspekty vztahující se k veřejně přístupným účelovým komunikacím a dotazníkovým šetřením byl zjišťován náhled silničních správních úřadů na danou problematiku. Na podkladě právě uvedeného pokládám za vhodné pokusit se zformulovat návrhy *de lege ferenda*, které by popsané problémy mohly eliminovat. V reálné situaci by pak tyto návrhy především zajistily vyšší míru právní ochrany veřejně přístupných účelových komunikací, jednalo by se tedy o účinnější prosazování veřejného zájmu, které obecné užívání ze své podstaty bezpochyby je a zároveň jde o předmět zájmu veřejného (správního) práva.¹⁸⁾

Návrhy *de lege ferenda* jsou konstituovány nejen na podkladě výše uvedeného, ale také v širších souvislostech v kontextu výkonu veřejné správy v dané právní oblasti. Pokládám za vhodné se těmto navrhovaným opatřením blíže věnovat a podrobněji je zde rozepsat. Jejich základní výčet je tento:

- preciznější zákonná definice účelové komunikace (zahrnující i otázku řešení sporů soudní cestou),
- přenesení působnosti silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací na jiný správní orgán, a to na:
 - stavební úřady, nebo
 - Inspekci silniční dopravy
- jednoinstanční správní řízení ve věcech veřejně přístupných účelových komunikacích,
- apelace v odvolacím řízení (pokud by se nerozhodovalo jednoinstančně).

¹⁸⁾ Stejně viz KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 222-223, ISBN 978-807400-820-7.

4.1 Preciznější zákonná definice účelové komunikace

V současnosti je definice účelové komunikace obsažena v § 7 ZoPK. Tato zákonná definice koncepčně vychází z předchozího zákona o pozemních komunikacích z roku 1961.¹⁹⁾ Jedná se o zastaralou, neúplnou, nepřesnou a pro praxi velmi komplikovanou zákonnou definici. Největší problémy z této platné právní úpravy plynoucí, jsou tyto:

- ze zákonné definice přímo nevyplývá, že by účelové komunikace mohly být veřejně přístupné (zákon pouze uvádí, že je možné veřejný přístup omezit nebo upravit, aniž by ovšem veřejný přístup výslovně umožnil). Přitom ale praxe a soudní judikatura z veřejného užívání účelové komunikace vycházejí. Ze ZoPK lze toto vyvodit pouze „podpůrně“ ve vztahu k obecnému užívání pozemní komunikace podle § 19, nikoliv ze samotné zákonné definice účelové komunikace. Určitým způsobem může pomoci odkaz na „veřejně přístupné účelové komunikace“ v jiných částech zákona,²⁰⁾ absence této záležitosti v zákonné definici účelové komunikace ale může činit výkladové potíže a teoretické rozpory. Účel účelové komunikace je totiž v zákonné definici vázán pouze na potřeby vlastníků jednotlivých nemovitostí, na spojení jednotlivých nemovitostí anebo k hospodářské činnosti na polích a v lesích, což je užívání účelové komunikace nikoliv veřejností ale omezeným kruhem konkrétních uživatelů.²¹⁾ A potom by se veřejné (obecné) užívání jednat nemohlo.²²⁾
- právní úprava neobsahuje definiční znaky veřejně přístupné účelové komunikace stanovené soudní judikaturou,
- v praxi činí problém určení, zda chodník nebo stezka pro cyklisty mohou být účelovými komunikacemi,
- praxe se často potýká s řešením problému, zda účelová komunikace neveřejně přístupná může být i mimo uzavřený prostor nebo objekt²³⁾, kam jenom ji umísťuje zákonná definice účelové komunikace.

Domnívám se, že je vhodné na všechny tyto popsání nedostatky reagovat změnou platné právní úpravy, tedy novou zákonnou definicí uvedenou v § 7 ZoPK. Tato by mohla znít následujícím způsobem:

§ 7

(1) Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží k dopravnímu napojení nemovitostí zejména pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Účelovou komunikací může být i stezka pro cyklisty

¹⁹⁾ Zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).

²⁰⁾ Např. v § 19 odst. 3 nebo v § 40 odst. 4 písm. a) ZoPK.

²¹⁾ Blíže k pojmu „užívání účelové komunikace veřejností“ viz třeba rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2015, sp. zn. 6 As 213/2015.

²²⁾ Blíže k definici veřejného užívání viz např. HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219–221, ISBN: 978-80-7400-624-1.

²³⁾ Např. účelová komunikace vedoucí k areálu bytových domů, která je přístupná pouze pro vlastníky (uživatele) domů, tedy není veřejně přístupná a nenachází se v uzavřeném prostoru nebo objektu.

nebo chodník. Účelová komunikace se eviduje v Centrální evidenci pozemních komunikací podle § 29a.

(2) *Věřejně přístupná účelová komunikace je účelová komunikace, která je přístupná veřejnosti z důvodu nutné komunikační potřeby.*

(3) *Nevěřejně přístupná účelová komunikace je účelová komunikace, která není přístupná veřejnosti, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví její vlastník nebo provozovatel.*

(4) *Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace a na podkladě závazného stanoviska Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.*

(5) *V pochybnostech o existenci veřejně přístupné účelové komunikaci rozhoduje soud.*

K odst. 1: Zákonná definice by byla zestručněna a zpřesněna v kontextu jejího klíčového účelu, tj. zákon by stanovil, že účelová komunikace slouží k dopravnímu napojení nemovitostí. To je zcela dostačující vymezení jejího účelu, které zároveň koresponduje se závěry soudní judikatury.²⁴⁾ Ve vazbě k takto definovanému účelu účelové komunikace by zákon stanovil, že dopravní napojení nemovitostí naplňuje zejména potřeby vlastníků těchto nemovitostí, přičemž touto definicí (použitím slova „zejména“) by bylo možné, aby účelová komunikace v některých případech sloužila i jinému okruhu uživatelů, typicky veřejnosti (viz odst. 2 zákonné definice). Zákon by i nadále ponechával v režimu účelových komunikací polní a lesní cesty sloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků, protože je ve veřejném zájmu, aby tyto cesty měly status pozemních komunikací, a platila tím na nich pravidla provozu na pozemních komunikacích.

Zákonná definice účelové komunikace by se výslovně vztahovala i na i stezku pro cyklisty nebo chodník, které by mohly mít charakter účelové komunikace. K tomuto řešení je přístupováno zejména z důvodu, že v praxi bývá často problém s právním vymezením stezky pro cyklisty nebo s chodníky, to pokud tyto dopravní cesty nejsou zařazeny jako místní komunikace či jako součásti místních komunikací, popř. vůbec nejsou ve vlastnictví obcí.²⁵⁾ Toto úskalí by nově zákon řešil tak, že účelovou komunikací mohou být i stezka pro cyklisty nebo chodník. Jinak řečeno, pokud tyto dopravní cesty nebudou místními komunikacemi, budou být charakter účelových komunikací.

Složitým problémem současnosti je situace, kdy účelové komunikace nejsou nikde centrálně, resp. oficiálně evidovány. Jejich vlastník je nemusí evidovat v pasportu komunikací.²⁶⁾ Tento výrazný nedostatek stávající právní úpravy, který je praxí velmi nedokonale v některých případech řešen vydáním

²⁴⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2023, sp. zn. 1 As 51/2023.

²⁵⁾ Viz např. § 12 odst. 4 ZoPK.

²⁶⁾ Povinná evidence pozemní komunikace se podle § 9 odst. 2 ZoPK vztahuje jenom na dálnice, silnice a místní komunikace, nikoliv na účelové komunikace.

rozhodnutím o určení právního stavu, kterým se deklaruje existence účelové komunikace, by byl v nové právní úpravě zhojen výslovným odkazem na Centrální evidenci pozemních komunikací, kde by tyto komunikace byly centrálně a oficiálně evidovány. Samozřejmě za předpokladu, že tato centrální evidence bude skutečně zřízena.²⁷⁾

K odst. 2: Zde by zákon stanovil zákonnou definici veřejně přístupné účelové komunikace. Tou by byla účelová komunikace, která je přístupná veřejnosti, a to z důvodu nutné komunikační potřeby. Podle teorie jde o nutnou komunikační potřebu za situace, kdy účelová komunikace je jediným spojením k dotčeným nemovitostem anebo musí jít o spojení z jiného důvodu nezbytné (např. proto, že jiné existující cesty z různých důvodů nedostačují k naplnění nutné komunikační potřeby nemovitostí).²⁸⁾ Nutná komunikační potřeba je nezbytnou podmínkou pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace i podle soudní judikatury.²⁹⁾ Zákon by tedy v tomto vtělil do svého obsahu teoretický i judikaturní závěr o nezbytnosti nutné komunikační potřeby jakožto podmínku pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace.

V dané souvislosti je zapotřebí zmínit, že soudní judikatura z hlediska podmínek pro existenci veřejně přístupné účelové komunikace hovoří nejen o nutné komunikační potřebě, ale i o souhlasu vlastníka pozemku (účelové komunikace) k jeho obecnému užívání.³⁰⁾ Předmětný souhlas vlastníka je z hlediska nově formulované zákonné definice účelové komunikace i nadále ponechán pouze v rovině vymezení a definování soudní judikaturou; jde o specifickou záležitost, vyžadující si bližší zkoumání (např. okolnosti vedoucí k vyjádření tohoto souhlasu), jde tedy o záležitost vhodnou k ponechání v oblasti soudní judikatury, zákonná materie by tímto byla poměrně znehledněna.

K odst. 3: Zde by zákon stanovil definici neveřejně přístupné účelové komunikace. Oproti současné definici už by se nejednalo jen o uzavřený prostor či objekt, neboť neveřejně přístupná účelová komunikace se bezpochyby může nacházet i v jiných místech. O neveřejně přístupnou účelovou komunikaci by šlo vždy, kdy by tato pozemní komunikace nebyla přístupná veřejnosti, ale byla by přístupná „pouze“ konkrétním uživatelům, a to v rozsahu a způsobem, který stanovil její vlastník nebo provozovatel. I nadále by se samozřejmě jednalo o pozemní komunikaci (účelová komunikace), tj. i na neveřejně přístupné účelové komunikaci by např. platila pravidla provozu na pozemních komunikacích, což je v nesporném veřejném zájmu.

K odst. 4: Text v tomto odstavci by koreloval se současnou právní úpravou, kdy by byla ponechána možnost upravit nebo omezit veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, pokud by to bylo nezbytně nutné k ochraně

²⁷⁾ ZoPK v § 29a již před více než deseti lety zřídil Centrální evidenci pozemních komunikací s tím, že podrobnosti k ní stanoví prováděcí právní předpis. Ten doposud ale vydán nebyl, Centrální evidence pozemních komunikací tak fakticky stále nemůže fungovat, byť by podle zákona měla.

²⁸⁾ ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M.: *Zákon o pozemních komunikacích – Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, § 7, ISBN: 978-80-7478-653-2.

²⁹⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2021, sp. zn. 3 As 33/2019.

³⁰⁾ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, sp. zn. 1 As 198/2021.

oprávněných zájmů vlastníka účelové komunikace. Jedná se o velmi přínosné opatření, které ochraňuje vlastnické právo např. za situace, kdy těžká nákladní doprava poškozují účelovou komunikaci, přičemž zde existuje dopravní alternativa, kterou těžká nákladní doprava může užívat namísto dotčené účelové komunikace. Za této situace bude možné, tak jako doposud, veřejný přístup omezit (např. pouze na osobní motorová vozidla). Zákon by stanovil, že nutným předpokladem k vydání rozhodnutí v dané věci je závazné stanovisko Policie České republiky. V něm by se policie zabírala otázkou bezpečnosti a plynulosti provozu v souladu se zvláštním zákonem.³¹⁾ Silniční správní úřad by zde tedy rozhodoval v řízení podmíněném závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu a ze zákonného textu jednoznačně vyplývá, že půjde o řízení o žádosti.

K odst. 5: Z výsledků provedeného dotazníkového šetření vyplývá, že poměrně velké množství silničních správních úřadů požaduje, aby problematika veřejně přístupných účelových komunikací byla převedena do působnosti soudů. Na to je reagováno tímto novým odst. 5.

Na soudy samozřejmě nelze převést působnost silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací. Soudy nejsou správními orgány, které by vykonávaly působnost v oblasti veřejné správy. To však neznamená, že soudy máme z dané oblasti zcela vyloučit. Pokud nyní vynecháme postavení soudu v oblasti správního soudnictví, v rámci něhož se přezkoumávají pravomocná rozhodnutí silničních správních úřadů³²⁾, tak část působnosti lze v dané oblasti na soudy delegovat i v rámci nalézacího řízení. Soudy by v civilním řízení mohly rozhodovat v pochybnostech o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Již výše bylo řečeno, že v daném případě se jedná především o posuzování otázek soukromého práva (prokazování souhlasu vlastníka pozemku k jeho obecnému užívání, řešení otázky nutné komunikační potřeby, neexistence výprosy, přístup vlastníka ke své nemovitosti apod.), a zde jsou povolány ponejvíce právě soudy. Soudy jsou mnohem lépe personálně a odborně vybaveny tyto poměrně složité otázky řešit, bezpochyby by to bylo mnohem účinnější řešení než toto ponechat v gesci úředníků silničních správních úřadů s převažujícím technickým vzděláním.

Soudy by rozhodovaly „pouze“ za situace, kdy by vyvstaly pochybnosti o existenci veřejně přístupné účelové komunikace. Typicky by se jednalo o situaci, kdyby vlastník pozemku brojil proti jeho obecnému užívání, resp. by nesouhlasil s existencí veřejně přístupné účelové komunikace na svém pozemku, přičemž uživatelé komunikace by byli názoru zcela opačného a dožadovali se možnosti obecného užívání. Pak by tento spor o existenci účelové komunikace řešil u soudu. Žalobu by podal buď vlastník pozemku anebo jeho uživatelé. Pravomocný rozsudek soudu by byl podkladem pro silniční správní úřad pro další následující úkony v dané věci (např. k řízení o odstranění nepovolené pevné překážky k veřejně přístupné účelové komunikace apod.).

³¹⁾ § 1 zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

³²⁾ Viz např. § 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

4.2 Přenesení působnosti silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací na jiný správní orgán

Další z možností, jak eliminovat popsané problémy v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací je přenesení působnosti silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací na jiný vhodný správní orgán. Již výše byly zrekapitulovány problémy, které výkon agendy přináší u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. Pak je na místě zvažovat, zda se nenabízí jiný správní orgán, který by lépe zajistil výkon působnosti silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací.

V prvé řadě by bylo možné delegovat působnost silničního správního úřadu na stavební úřad. Jsou k tomu dva vhodné důvody. Za prvé; stavební úřad v rámci povolování staveb řeší i otázku napojení stavby na pozemní komunikaci,³³⁾ což koreluje se zákonným účelem účelových komunikací (napojení nemovitosti) a za druhé; stavební úřady v rámci povolování staveb řeší mnohé soukromoprávní otázky vztahující se vesměs k námitkám účastníků řízení (vlastníci sousedních nemovitostí), a mají tedy v této oblasti značné zkušenosti, přičemž svojí podstatou se často jedná o námitky obdobného charakteru jako v oblasti veřejně přístupných účelových komunikací.³⁴⁾ Celkově mají obě agendy mnoho dalšího společného; jde o rozhodování v území, o ochranu příslušných veřejných zájmů, jedná se spolupráci s dotčenými orgány, vede se řízení podle správního řádu, a to jak řízení o žádosti tak i z moci úřední atd. Mnohé stavební úřady dokonce již v současnosti vykonávají také působnost silničního správního úřadu, jak lze zjistit z organizačních řádů jednotlivých obcí s rozšířenou působností, které jsou k dispozici na webových stránkách jednotlivých obcí.³⁵⁾

Legislativně by uvedené řešení bylo upraveno tak, že v § 40 ZoPK by se nově vložil odst. 11, který by stanovil, že stavební úřad vykonává působnost silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací.

Působnost silničního správního úřadu ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací by mohla být v budoucnu delegována také na Inspekci silniční dopravy. Tento správní úřad se teprve připravuje, nyní je v legislativním procesu novela zákona o silniční dopravě, kterou se inspekce zřídí, předpokládá se, že od 1. 7. 2025. Tento specializovaný správní úřad bude mít v působnosti např. kontrolu technické způsobilosti vozidel, povinné přestávky a odpočinky, bude provádět kontrolní vážení vozidel, inspekce se bude také zaměřovat se na zjišťování protiprávních jednání týkajících se používání tachografů v nákladních vozidlech apod. Inspekce silniční dopravy by v budoucnu bezpochyby byla způsobilá vykonávat působnost silničního správního úřadu, a to na vyšší úrovni, než silniční správní úřady na obecních úřadech,

³³⁾ § 143 odst. 2 stavebního zákona.

³⁴⁾ V řízení o povolení záměru (stavby) sousedé často brojí proti stavbě jako takové a nesouhlasí s vydáním stavebního povolení. V řízení týkajícím se veřejně přístupné účelové komunikace vlastníci dotčených pozemků často brojí proti obecnému užívání pozemků a nesouhlasí s vydáním rozhodnutí, kterým bude deklarována existence veřejně přístupné účelové komunikace.

³⁵⁾ Viz třeba www.mubruntal.cz, www.koprivnice.cz, www.frydlantno.cz atd.

neboť Inspekce silniční dopravy bude personálně obsazena specialisty v oblasti dopravy, kteří na ni přejdou ze stávající expertní organizace Centrum služeb pro silniční dopravu.³⁶⁾

Kladem právě popsaných opatření by bezesporu bylo zvýšení odbornosti a profesionality výkonu předmětné oblasti státní správy, již by vykonávaly úřední osoby, které k tomu mají lepší předpoklady a vyšší míru odbornosti a praktických zkušeností než zaměstnanci silničních správních úřadů. Zápořem by zřejmě bylo, že by se jednalo o systémovou změnu, kterým se veřejná správa jako celek prakticky vždy brání.³⁷⁾

4.3 Jednoinstanční správní řízení ve věcech veřejně přístupných účelových komunikacích

Návrhem, jak zefektivnit a zrychlit výkon správních činností ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací je rovněž možnost zavést v této oblasti pouze jednoinstanční správní řízení. Již výše bylo řečeno, že mnoho sporných otázek vyskytujících se v této oblasti, je vhodné řešit spíše z pozice soudů než správních orgánů. Jednoinstanční správní řízení by pak korelovalo s touto myšlenkou, věc by se přiblížila k řešení soudem, který by přezkoumával ve správním soudnictví pravomocné rozhodnutí vydané v jednoinstančním správním řízení. I nadále by zůstal zachován princip, že správní žaloba nemá ze zákona odkladný účinek, popř. by bylo možné stanovit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

K jednoinstančnímu správnímu řízení je nezbytné doplnit, že v právní teorii není pochyb o tom, že zásada dvojinstančnosti není nezbytnou složkou práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod ani ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Tento závěr potvrdila i soudní judikatura³⁸⁾ a také právní nauka³⁹⁾. Obdobně některé zahraniční právní úpravy, např. v Rakousku či ve Švýcarsku, ve prospěch rychlejšího vyřizování věcí upustily od dvoustupňového správního řízení a na rozhodnutí správního orgánu rovnou navazuje žaloba ke správnímu soudu.⁴⁰⁾

4.4 Apelační princip v odvolacím řízení

Pokud by nebyla realizována právě popsaná změna právní úpravy spočívající v jednoinstančním správní řízení ve věcech veřejně přístupných účelových komunikacích, tak by jako akceptovatelná alternativa bylo přínosné

³⁶⁾ Blíže viz důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku 813 – novela z. o silniční dopravě - EU, dostupná na www.psp.cz.

³⁷⁾ Srov. např. pravidelné zásadní nesouhlasné připomínky připomínkových míst v rámci legislativního procesu k návrhům systémových změn v nových právních předpisech, např. při přípravě správního řádu, stavebního zákona, zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich apod.

³⁸⁾ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 2 As 47/2004, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, sp. zn. 2 As 37/2011.

³⁹⁾ ADAMEC, M.: Zásada dvojinstančnosti v řízení před správními orgány. In: Rajchl, J. (eds.) *Správní řád 10 let v akci*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016.

⁴⁰⁾ Blíže k této věci viz např.: CODL, D.: *Srovnání českého správního řádu se správními řády Švýcarské konfederace a kantonu Fribourg*, diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018.

zavést v rámci rozhodování odvolacího orgánu obligatorní apelační princip. Na jeho podkladě by odvolací orgán v případě, že dojde při přezkoumávání odvoláním napadené rozhodnutí k závěru, že toto rozhodnutí je vydáno v rozporu se zákonem nebo je nesprávné, tak by rozhodnutí změnil. Nebylo by tedy možné zachovat současný instanční tzv. instanční „ping-pong“ mezi odvolacím a prvoinstančním správním orgánem. Ten spočívá v opakovaném rušení rozhodnutí odvolacím orgánem a vrácení věci k novému projednání, a to často z různých formálních důvodů, které by mohl zhojit sám odvolací orgán a věc nevracet zpět první instanci.⁴¹⁾ Takto pojatý apelační princip by koreloval i s výše uvedeným principem, že zásada dvojinstančnosti není nezbytnou složkou práva na spravedlivý proces. Z toho pak vyplývá i legitimita závěru, že odvolací správní orgán může plně nahradit činnost prvostupňového orgánu bez nutnosti vracet věc zpátky k dalšímu řízení, namísto aby odvolací správní orgán jen a pouze „korigoval a drobně opravoval“.

Jednalo by se o opatření, které se již nyní aplikuje v oblasti povolování staveb, kdy odvolací stavební úřad podle § 225 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnil, pokud dojde k závěru, že napadené rozhodnutí vydané v řízení o žádosti je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné.

Legislativně by tato změna byla provedena v § 44 ZoPK, kam by se doplnil odst. 3, který by stanovil, že dojde-li odvolací orgán k závěru, že napadené rozhodnutí vydané silničním správním úřadem ve věcech veřejně přístupných účelových komunikací je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnil.

5. Závěr

Oblast veřejně přístupných účelových komunikací provází řada problematických aspektů, na něž bylo v tomto textu poukázáno. Problémy v dané oblasti avizuje praxe v každodenní realitě užívání tzv. veřejných cest (účelových komunikací), ale problémy zde vnímá i odborná veřejnost reprezentující silniční správní úřady. Stávající situace je velmi komplikovaná pro mnoho vlastníků nemovitostí v České republice, kteří se v případě problémů s užíváním obslužné účelové komunikace nemohou relevantně dopravit ke své nemovitosti, a problém velmi často trvá značnou dobu.

Není nutné na řešení popsaného problému rezignovat a přistoupit na tezi, že praxe si nakonec nějakým způsobem vždy poradí. V současnosti to velmi často není v jejích objektivních silách a výsledkem jsou např. neřešené či velmi dlouze řešené případy narušení obecného užívání veřejně přístupných účelových komunikací. Přičemž vhodná řešení, kterými by bylo možné situaci zlepšit, existují, a jsou podrobně popsána v tomto textu.

⁴¹⁾ Blíže viz ADAMEC, M.: *Nečinnost v řízení před správními orgány*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, ISBN 978-80-7400-970-9.

Shrnutí:

Tento článek se zabývá problematikou veřejně přístupných účelových komunikací. V textu jsou popsány problematické aspekty dané oblasti a návrhy, jak je pokud možno eliminovat. To by mělo ve svém důsledku mj. vést k vyšší právní ochraně obecného užívání veřejně přístupných účelových komunikací, což je bezpochyby věcí bytostného veřejného zájmu. Současná situace v dané oblasti je velmi problematická, výkon státní správy zde příliš nefunguje a výsledkem je, kromě jiného, všeobecná nedůvěra veřejnosti k nestrannému, nezávislému a odbornému výkonu veřejné správy v dané oblasti.

Klíčová slova: veřejně přístupná účelová komunikace, obecné užívání, silniční správní úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, dotazníkové šetření, jednoinstanční správní řízení, apelační princip, delegace správních činností, správní právo.

Problematic aspects of publicly accessible special-purpose roads and proposals for their elimination – summary:

This article deals with the issue of publicly accessible special purpose roads. It describes the problematic aspects of the area and suggests how to eliminate them if possible. This should result, among other things, in greater legal protection for the general use of publicly accessible special purpose roads, which is undoubtedly a matter of vital public interest. The current situation in this area is very problematic, the performance of the public administration is not working very well and the result is, among other things, a general lack of public confidence in the impartial, independent and professional performance of public administration in this area.

Keywords: publicly accessible purpose-built road, general use, road administrative authority, municipal authority of a municipality with extended competence, questionnaire survey, single-instance administrative procedure, appeal principle, delegation of administrative activities, administrative law.