

Účelové pozemní komunikace

Prezentace k tématu

Osnova prezentace

- Právní úprava
- Definice pozemních komunikací
- Účelová komunikace
- Znaky - cesta
- Znaky - účel
- Znaky - souhlas
- Znaky - komunikační potřeba
- Ochrana obecného užívání
- Rozhodování silničního správního úřadu

Právní úprava

– Zákony

- zákon č. 13/1997 Sb., o **pozemních komunikacích - ZoPK**
- související aspekty také v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (**zákon o silničním provozu**) - **ZoSP**

– Prováděcí předpisy

- vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., **kteřou se provádí zákon o pozemních komunikacích**
- vyhláška č. 470/2012 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných mýtným
- vyhláška č. 306/2015 Sb., o užívání pozemních komunikací zpoplatněných časovým poplatkem
- Nařízení vlády č. 240/2014 Sb., o výši časových poplatků, sazeb mýtného, slevy na mýtném a o postupu při uplatnění slevy na mýtném
- Nařízení vlády č. 264/2009 Sb., o bezpečnostních požadavcích na tunely pozemních komunikací delší než 500 metrů

Definice pozemních komunikací

– Definice pozemních komunikací (§ 2 odst. 1 ZoPK):

- „*Pozemní komunikace je **dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.***“
- nikoli nutně kumulativně, pozemní komunikací může být:
- komunikace určená pouze pro motorová silniční vozidla (dálnice či silnice pro motorová vozidla)
- stezka pro cyklisty či také chodník, pěšina apod. (dále viz místní komunikace IV. třídy)

– Kategorizace pozemních komunikací (§ 2 odst. 2 ZoPK):

- a) *dálnice*
- b) *silnice*
- c) *místní komunikace*
- d) **účelová komunikace**

– Zařazování do kategorií (§ 3 ZOPK)

- **rozhoduje příslušný silniční správní úřad** na základě určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení
- dojde-li ke změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace, rozhodne se o změně kategorie nebo třídy
- obdobně pro třídy v rámci jednotlivých kategorií
- pro „vznik“ účelové komunikace však není významné zařazení na základě rozhodnutí, **nýbrž naplnění určitých znaků**

Účelová komunikace

– Účelová komunikace (§ 7 ZoPK)

- **neveřejná**
- = komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu
- přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu

- **veřejně přístupná**
- = komunikace naplňující určité znaky (viz dále)
- je možné její **obecné užívání** na základě ZoPK
- které je založeno (a chráněno) veřejným právem (nevyžaduje soukromoprávní titul)

- **problém:** veřejně přístupné účelové komunikace mohou být ve vlastnictví soukromých subjektů
- obecným užíváním je tedy **omezeno jejich vlastnické právo**, a to (zpravidla) bez náhrady
- z tohoto důvodu **je také významné** (a v praxi mnohdy problematické), zda určitá komunikace může být kvalifikována jako veřejně přístupná účelová komunikace

- ke vzniku veřejně přístupné účelové komunikace nedochází na základě kategorizace (zařazení do příslušné kategorie silničním správním úřadem), nýbrž (neformalizovaně) ze zákona **naplněním určitých znaků**

– Znaky veřejně přístupné účelové komunikace

- 1) jde o **stálou a v terénu patrnou dopravní cestu**, která
- 2) naplňuje **účel stanovený v zákoně**, přičemž
- 3) její vlastník dal **souhlas k obecnému užívání** své cesty veřejností a zároveň
- 4) tato **cesta naplňuje nutnou komunikační potřebu**

Znaky - cesta

- Rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012-42
 - I. V řízení o určení, zda je určitý pozemek (cesta) veřejně přístupnou účelovou komunikací, či nikoli (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), **je třeba v první řadě zkoumat, existuje-li zde vůbec dopravní cesta ve smyslu § 2 odst. 1 citovaného zákona, která je užívána v režimu obecného užívání** (§ 19 uvedeného zákona).
 - II. Obecné užívání účelové pozemní komunikace spočívá v možnosti blíže neurčeného okruhu osob tuto komunikaci bezplatně užívat, a to způsobem obvyklým a k účelům, ke kterým je tato komunikace určena. Nejde-li o cestu obecně užívanou, nemůže jít ani o pozemní komunikaci. Úprava užívání takové cesty proto musí být řešena nikoli prostřednictvím institutů veřejného práva (deklarace veřejně přístupné účelové komunikace), ale práva soukromého.
- Rozsudek KS v Praze, ze dne 5. 5. 2016 48, č. j.A 7/2015-140
 - Došlo-li k faktickému (rozoráním) či právnímu (ztrátou komunikační potřeby v důsledku scelení pozemků) zániku veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) sloužící obhospodařování zemědělských pozemků v době nesvobody, může výjimečně dojít k „obživnutí“ již zaniklé veřejné komunikace včetně souhlasu s jejím veřejným užíváním daným v době před kolektivizací (resp. od nepaměti), jestliže v přiměřené době po navrácení přilehlých pozemků původním vlastníkům v restituci dojde v terénu k obnovení této komunikace a komunikace je nadále nezbytná.

Znaky - účel

- Plyne ze zákonné definice (§ 7 ZoPK)
 - 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**

Znaky - souhlas

- Nález ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06
 - Vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie „základních“ práv a svobod jednotlivce („core-rights“), a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci. Podle liberální tradice, která stála u zrodu ideologie základních práv a svobod, je vlastnické právo všezahrnující kategorií autonomního postavení jednotlivce vůči veřejné moci (srov. např. Komárková, B. Původ a význam lidských práv. Praha : SPN, 1990, s. 103: „Locke ukládá státu ochranu pozemských hodnot života, osobní svobody a věcného vlastnictví. Později shrnuje do pojmu vlastnictví všechny tyto hodnoty ...“).
 - **Ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno.** Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. **V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka**, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem.
 - **Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 citovaného zákona) a umožnit na něj veřejný přístup.** Zákon o pozemních komunikacích však toto omezení nespojuje s poskytnutím finanční náhrady. S ohledem na shora uvedené lze tedy konstatovat, že jeho jediný ústavně konformní výklad je ten, že s takovým omezením vlastnického práva musí vlastník příslušného pozemku souhlasit. Vedle nezbytného souhlasu vlastníka je podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.

Znaky - souhlas

- Nález ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 2942/10
 - V případech, v nichž zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za omezení vlastnického práva, lze je ústavně konformně omezit pouze se souhlasem vlastníka, čili existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem. Tak je tomu v případě tzv. veřejně přístupných účelových komunikací definovaných v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v jejichž případě je vlastnické právo omezeno tím, že vlastník musí strpět obecné užívání pozemku jako komunikace (§ 19 zákona) a umožnit na něj veřejný přístup. Existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům.
 - Obecný soud v rámci ústavně konformní interpretace § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, na základě důkazního řízení **musí mít za prokázané, že vlastník poskytl – výslovně anebo konkludentně – souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace**, a dále musí mít za prokázanou podmínku potřebnosti. **Konkludentní souhlas s veřejným užíváním účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) nelze bez dalšího vyvodit z toho, že stěžovatel nebo jeho právní předchůdce účelovou komunikaci neoplotili ani neoznačili jako soukromý pozemek se zákazem vstupu.** Při posouzení ať již výslovného anebo konkludentního souhlasu soud musí zohlednit i zákonnou úpravu nakládání s majetkem České republiky, jak je obsažena v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, tj. zdali nebyl dán nad rámec zákonných povinností při hospodaření s majetkem státu.

Znaky - komunikační potřeba

- Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011-99
 - I. Omezení vlastnického práva v podobě existence veřejně přístupné účelové pozemní komunikace bez souhlasu vlastníka představuje omezení ve prospěch veřejného zájmu (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), nikoliv omezení ve prospěch chráněného obecného zájmu (čl. 11 odst. 3 Listiny), a proto za ně náleží náhrada.
 - II. Předpokladem pro vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, že určitá komunikace je veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikací ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je mj. souhlas vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází. Není-li tento souhlas dán nebo jsou-li o něm důvodné pochybnosti, je možné k deklaraci existence účelové pozemní komunikace přistoupit výhradně za splnění následujících podmínek: naplnění zákonných znaků veřejně přístupné účelové pozemní komunikace, existence nezbytné komunikační potřeby a poskytnutí odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva. **Podmínka existence nezbytné komunikační potřeby je splněna, pokud se v dané lokalitě nenachází k předmětné komunikaci alternativa, o níž by bylo možné vzhledem ke konkrétním podmínkám v území ještě rozumně uvažovat.**
- Rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011
 - Právo obecného užívání účelové komunikace je **vázáno na uspokojování nutné komunikační potřeby. Jakmile tato potřeba pomine, uvedené právo zaniká, stejně jako omezení vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází (tzv. elasticita vlastnictví).**
- Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 5 As 140/2014-85
 - V rámci zjišťování existence veřejně přístupné účelové komunikace je nezbytné posoudit splnění podmínky nutnosti komunikační potřeby i v **případě, že právní předchůdce vlastníka komunikace souhlasil s jejím veřejným užíváním.**

Ochrana obecného užívání

– Přestupky (§ 42a a 42b ZoPK)

- fyzická osoba, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím,
- že **omezí obecné užívání** dálnice, silnice, místní komunikace nebo **veřejně přístupné účelové komunikace** bez povolení nebo v rozporu s tímto povolením neoprávněně zřídí objížďku nebo neoznačí uzavírku nebo objížďku (pokuta do 500000 Kč)
- bez povolení **umístí na pozemní komunikaci pevnou překážku** nebo ji neodstraní na svůj náklad ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem (pokuta do 300000 Kč)

– Pevné překážky (§ 7 ZoPK)

- pevnou překážku **lze umístit na pozemní komunikaci pouze na základě povolení** silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky.
- povolení lze vydat pouze za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu a že žadatel o vydání povolení zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření
- pevné překážky, **na jejichž umístění nebylo vydáno povolení, jsou jejich vlastníci povinni odstranit na svůj náklad** ve lhůtě stanovené silničním správním úřadem. Po marném uplynutí stanovené lhůty je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice nebo místní komunikace oprávněn odstranit pevnou překážku na náklady jejího vlastníka
- vztahuje se i **na veřejně přístupné účelové komunikace**

Ochrana obecného užívání

- Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128
 - Byť tedy užívání veřejně přístupné účelové komunikace může být za určitých podmínek omezeno, je třeba v obecné rovině souhlasit se stěžovateli, **že se tak nemůže dít svémocně, ale jedině způsobem předvídaným v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy rozhodnutím silničního správního úřadu na návrh vlastníka účelové komunikace, pokud je to nezbytné k ochraně jeho oprávněných zájmů.** V takovém řízení o návrhu na omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci musí silniční správní úřad samozřejmě přihlížet rovněž k oprávněným zájmům dosavadních uživatelů dané komunikace, zvláště pak těch, kteří ji využívají pro přístup ke svým nemovitostem či pro něž možnost užívání dané komunikace podmiňuje způsob využití jejich pozemků.
 - **Pokud ovšem vlastník oprávnění ostatních uživatelů komunikace nerespektuje a právě svémocným přehrazením komunikace jejímu užívání brání, jeví se být 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 ust. § 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 ust. § 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 ust. § 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.

Rozhodování silničního úřadu

- Omezení užívání veřejně přístupné účelové komunikace (§ 7 odst. 1 ZoPK)
 - příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností **může na žádost vlastníka** účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky **upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci**
 - pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.
 - úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena (= zejména obecná omezení plynoucí ze ZoPK či případně omezení plynoucí z pravidel provozu podle ZoSP)
- Deklaratorní rozhodnutí (§ 7 odst. 2 ZoPK)
 - v pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad
 - = rozhodování o tom, zda je účelová komunikace veřejně přístupná či nikoli
 - ale také o tom, zda jsou v určitém případě naplněny znaky veřejně přístupné pozemní komunikace