

Kočí, R.: **Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana** Leges Praha, 2011

Účelové komunikace jsou důležitou a rozsáhlou částí sítě pozemních komunikací v České republice. Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací (dálnice, silnice a místní komunikace) mohou být účelové komunikace ve vlastnictví jakékoliv fyzické nebo právnické osoby. Právní úprava účelových pozemních komunikací je poměrně komplikovaná, neboť se v ní mísí prvky práva veřejného i soukromého. Navíc samotnou právní úpravu účelových komunikací je nezbytné vykládat s ohledem na dnes již bohatou a docela i složitou soudní judikaturu. Zřejmě proto je v mnoha případech pro laickou veřejnost těžké, ne-li zcela nemožné zjistit, na čí straně je právo, především v rámci střetu mezi zájmy vlastníků účelových komunikací a zájmy ostatních, kteří chtějí nebo dokonce častokrát i musejí, účelovou komunikaci užívat. Nikoliv však pouze uvedené osoby mají s výkladem právních otázek, souvisejících s účelovými komunikacemi, těžkosti. V tomto směru mají problémy i samotné správní orgány, které zajišťují výkon veřejné správy v oblasti účelových komunikací. Příčinou je zřejmě zejména skutečnost, že výkon této poměrně složité agendy je z velké části svěřen všem obcím, a to včetně těch malých. Tyto obce pak mohou být a v mnoha případech i bývají nedostatečně personálně a materiálně vybaveny, což vede ke vzniku problémů, spočívajících přinejmenším ve značné váhavosti ze strany těchto správních orgánů nad řešením právních otázek z oblasti účelových komunikací.

A právě na popsání stav reaguje publikace *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*, ve které se její autor R. Kočí pokusil komplexně objasnit problematiku účelových komunikací. Publikace je vydána v rámci edice *praktik*, která mají nabídnout přehledný, srozumitelný a ryze prakticky orientovaný výklad, vycházející z aplikační praxe, což je v případě této knihy naplněno. I přes svůj poměrně krátký rozsah, čítající necelých sto stran, doplněných o vzory rozhodnutí správních orgánů, kniha nabízí ucelený výklad právní problematiky nejen účelových komunikací, ale částečně i problematiky s ní související (jak je uvedeno níže).

Ačkoliv nejde o jedinou dostupnou publikaci, věnující se právní úpravě účelových komunikací, lze ji považovat za knihu, která se jako jediná soustředí na tuto oblast zcela, a tím je výklad k této problematice poměrně velmi podrobný. Například sborník stanovisek Veřejného ochránce práv *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*¹⁾ se na srovnatelném rozsahu zabývá nejen účelovými, ale i místními komunikacemi, proto je prostor věnovaný účelovým komunikacím v této publikaci přirozeně menší. Recenzovaná kniha tak jde ve srovnání se sborníkem v otázkách účelových komunikací v zásadě do větší hloubky (příklad výjimky, kdy tomu tak není, je uveden níže v textu). Například stěžejní problematice znaků

¹⁾ VARVAŘOVSKÝ, P., MOTEJL, Ot. a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*, 2. rozšířené vydání, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011.

existence účelové komunikace je v knize věnováno více jak osm celých stran (s. 15–23), kdežto sborník se těmito znakům, z uvedeného důvodu širšího tématu, věnuje na necelých třech stranách.

Knihu lze rozdělit na dvě hlavní části, a to rozbor problematiky účelových komunikací, za kterým následují vzory rozhodnutí správních orgánů, týkající se účelových komunikací. I z důvodu existence těchto vzorů v publikaci lze předpokládat, že kniha je určena zejména správním orgánům, vykonávajícím v této oblasti veřejnou správu, ale přirozeně nikoliv pouze jim. V úvahu přichází samozřejmě také široká odborná veřejnost a z důvodu vysoké míry srozumitelnosti textu z části i veřejnost neodborná.

Zmíněná první část knihy se pak člení přehledně a logicky na deset kapitol. První kapitola *Základní druhy účelových komunikací* provádí rozdělení účelových komunikací na veřejně přístupné a nepřístupné, přičemž je zdůrazněno, že kniha se věnuje především účelovým komunikacím veřejně přístupným. Ovšem, jak je níže uvedeno, ani problematika veřejně nepřístupných účelových komunikací není opomenuta (především kapitola IV.).

Druhá kapitola, věnující se definici veřejně přístupné účelové komunikace, náležitě reflektuje příslušnou judikaturu, která v této otázce hraje zásadní roli, a to dokonce včetně dosud aktuální judikatury prvorepublikové (v případě otázky srovnatelnosti alternativy komunikačního spojení s. 22). Autor nejen na tomto místě uvádí názorné praktické příklady (konkrétní příklady účelových komunikací s. 27-28). Podobné příklady pro přiblížení a vysvětlení problematiky jsou charakteristické pro celou publikaci, která je jimi doslova protkána, což čtenáři nepochybně ocení. Autor nezůstává pouze při povrchu, ale pouští se do hlubších podrobností a nevynechává tak ani výjimku z obecného souhlasu užívání účelové komunikace předchůdcem vlastníka v podobě restituce (s. 18-19).

Třetí kapitola s názvem *Vznik veřejně přístupné účelové komunikace* se zabývá zejména poměrně složitou problematikou věnování pozemku k obecnému užívání jeho vlastníkem. Výklad je opět vhodně doprovázen objasňujícími příklady (aktivní nesouhlas vlastníka pozemku s jeho užíváním jako účelové komunikace s. 29, pozn. č. 18) i příslušnou judikaturou, opět včetně té prvorepublikové (s. 31).

Kapitola čtvrtá, jak již bylo výše naznačeno, se věnuje neveřejně přístupným účelovým komunikacím. Tímto tématem se však zabývají také některé další části knihy v rámci jiných kapitol (např. s. 59, stanovení místní a přechodné úpravy provozu na neveřejně přístupné účelové komunikaci, viz kapitola VII. *Obecné užívání pozemní komunikace a jeho podmínky*). Ačkoliv se v oblasti účelových komunikací jedná spíše o okrajovou záležitost (když pomineme otázku samotného určení, zda jde či nejde o účelovou komunikaci veřejně přístupnou), lze zařazení této problematiky do samostatné kapitoly a na ni navazujících částí ostatních kapitol,

rozhodně uvítat, již jen z toho důvodu, že se odborná veřejnost soustředí zejména právě na účelové komunikace veřejně přístupné a neveřejně přístupné účelové komunikace jsou poněkud opomíjeny.

Kapitola pátá, nesoucí název *Vlastnictví účelové komunikace*, se zabývá hned několika aspekty této oblasti. Jednak péčí o účelovou komunikaci, kde vedle právní úpravy zákona o pozemních komunikacích²⁾, není opomenut ani režim stavebního zákona³⁾ (s. 38). Dále se tato kapitola věnuje odpovědnosti související s vlastnictvím účelové komunikace, a to i přes to, že samotným zákonem o pozemních komunikacích není stanovena. Je zde totiž dovozována prevenční odpovědnost a odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku (s. 38-39).⁴⁾ Pátá kapitola také upozorňuje za použití relevantní judikatury na to, kdy je účelová komunikace stavbou a kdy nikoliv a důsledky s tím spojené. Dále je věnován prostor evidenci účelových komunikací se zajímavým upozorněním na praxi opomíjenou povinnost obcí vést takovou evidenci podle zákona o ochraně přírody a krajiny⁵⁾ (s. 42). V závěru kapitoly autor zmiňuje i otázku úhrad nákladů spojených s užíváním účelové komunikace formou, která neodpovídá jejímu stavebnímu a dopravně technickému stavu (s. 42-43).

Šestá kapitola obsahuje spíše stručné shrnutí státní správy a státního dozoru nad účelovými komunikacemi, včetně upozornění na problémová místa těchto oblastí.

Sedmá kapitola se věnuje obecnému užívání veřejně přístupné účelové komunikace, jeho definici a možnostem omezení. Tuto kapitolu lze označit za jednu ze stěžejních celé publikace, neboť se zabývá v praxi velmi často řešenou a současně poměrně komplikovanou problematikou omezení vstupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, kterého chtějí velmi často dosáhnout vlastníci účelových komunikací, za účelem ochrany svého majetku. V této souvislosti není opomenut ani institut uzavírky, umísťování pevných překážek, či dokonce problematika autovraků, nacházejících se na účelové komunikaci. Zvláštní pozornost je však věnována místní a přechodné úpravě provozu na účelových komunikacích. Na tomto místě je popsán postup, jakým se rozhoduje o stanovení místní a přechodné úpravy provozu na účelových komunikacích. Ovšem s ohledem na to, že kniha je určena také správním orgánům, jež tato rozhodnutí činí, nelze část, věnující se souhlasu správního orgánu, na jehož základě je následně vlastník účelové komunikace oprávněn k faktickému stanovení úpravy provozu, např. v podobě dopravního značení, označit za zcela dostačující. V současné době je totiž obecně v oblasti

²⁾ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁾ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁾ § 415 a § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁾ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

místní regulace dopravy poměrně diskutovaným tématem aplikace formy opatření obecné povahy⁶⁾, a zatímco výše uvedený sborník Veřejného ochránce práv uvádí, že tento akt (souhlas) příslušného správního orgánu je individuálním správním rozhodnutím a umístění dopravního značení (typicky zákazového) vlastníkem již jen na jeho základě učiněný technický úkon (nikoliv opatření obecné povahy)⁷⁾, tak recenzovaná kniha se k této problematice formy nevyjadřuje (s. 58 – 59), ačkoliv pro rozhodovací praxi je zodpovězení této otázky klíčové a případné pochybení může vést k nezákonnosti procesu vydání takového omezení.

Obsah osmé kapitoly se poněkud vymyká *stricto sensu* vymezené problematice účelových komunikací, neboť zde rozebírané právo cesty přes cizí pozemek není přímo spojeno s existencí účelové komunikace. Nicméně tato problematika jistě zapadá do širěji pojatého rámce tématu knihy o oprávnění užívat pozemek jiného k chůzi či jízdě, i přes to že jde o užívání pozemku z titulu práva cesty a nikoliv z titulu obecného užívání účelové komunikace. V rámci této, širěji pojaté, kapitoly je pojednáno i o přístupu do krajiny a vstupu do lesa. Opomenuta není ani výprosa, tedy užívání cizího pozemku jako cesty „pouze“ na základě trpění přecházení osob nebo jízdy vozidel přes tento pozemek. Tady se však dle mého soudu můžeme již blížit k vůli vlastníka, o veřejném zpřístupnění komunikace. Kapitulu uzavírá problematika zřízení práva cesty přes cizí pozemek stavebním úřadem nebo soudem.

Devátá kapitola je věnována prostředkům právní ochrany veřejně přístupných účelových komunikací v rámci veřejné správy, přičemž zde obsažené poznámky se týkají i správního soudnictví. Jedná se o kapitolu, která se soustředí na řešení častých případů, které mohou v praxi činit problémy (např. nařízení odstranění nepovolených překážek na účelové komunikaci či nucený výkon nesplněné povinnosti k odstranění nepovolené překážky s. 78-82).

Závěrečná desátá kapitola tematicky pojednává o zániku účelové komunikace a uzavírá tak první část knihy, po které následuje část, obsahující vzory rozhodnutí správních orgánů, týkající se účelových komunikací.

Vzory rozhodnutí obsažené v publikaci ocení zejména příslušné správní orgány, zvláště pak malé obce. Na tomto místě se nachází deset rozhodnutí, souvisejících především se svévolným uzavřením veřejně přístupné účelové komunikace, včetně rozhodnutí o uložení povinnosti obnovit pokojný stav⁸⁾ (s. 121), které v praxi může způsobovat problémy, neboť se v tomto druhu řízení nezkoumají právní otázky, ale „pouze“ faktický stav, což může pro některé (i rozhodující)

⁶⁾ § 171 – § 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁾ VARVAROVSKÝ, P., MOTEJL, O. a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*, 2. rozšířené vydání, Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2011, s. 126.

⁸⁾ § 5 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

subjekty znamenat těžko pochopitelný fakt, že pokojný stav nemusí být v souladu s právem, resp. může jít dokonce též o protiprávní stav. Vzory rozhodnutí jsou skutečně podrobné, od precizně formulovaných výroků, přes obsáhlá a úplná odůvodnění až po neopomenutá poučení. Zvláště vzorová odůvodnění jsou velmi přínosná, neboť je z nich patrný poměrně univerzální postup řešení jednotlivých případů (včetně např. průběhu místního šetření spojeného s ohledáním pozemku, kde se účelová komunikace má nacházet). Vzory obsahují i odůvodnění rozhodnutí z oblasti správního trestání, na něž jsou kladeny zvláštní nároky. Příkladem podrobnosti a reálnosti vzorů rozhodnutí a současně tvůrčí invence či zkušeností autora, je v jednom z odůvodnění uvedená citace výroku vlastníka účelové komunikace, ze žádosti o deklaraci pozemku, jakožto účelové komunikace veřejně přístupné: *„Kupte si třeba vzducholod' a ke svým garážím se vznášejte. A kdo nemá peníze na vzducholod', může si koupit rogallo, to je levnější. Pak budete plachtit. Musíte si sakra umět poradit, ne.“* (s. 117).

Na zadní obálce samotné knihy je zdůrazněno, že je určena široké odborné veřejnosti a měla by být nepostradatelnou pomůckou pro rozhodující správní orgány a může sloužit i jako studijní pomůcka. S ohledem na shora nastíněné komplexní zpracování problematiky účelových komunikací, včetně zařazení vhodně vybraných a precizně zpracovaných vzorů rozhodnutí z této oblasti, musím s tímto tvrzením plně souhlasit. Lze snad jen doplnit, že z důvodu vysoké míry její srozumitelnosti je možné ji doporučit také všem ostatním, kteří mají problémy s vlastnictvím či užíváním účelové komunikace. Obecná přístupnost této knihy přitom nespočívá jen v jazykovém stylu, ale zřejmě i v její ceně.

David Hejč