

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Diplomová práce**

**Veřejně přístupné účelové komunikace  
a jejich pojmové vymezení**

Zpracoval: Tomáš Vandělík

Plzeň 2020

**Západočeská univerzita v Plzni**

**Fakulta právnická**

**Katedra správního práva**

**Studijní program: Právo a právní věda (M6805)**

**Studijní obor: Právo**

**Diplomová práce**

**Veřejně přístupné účelové komunikace  
a jejich pojmové vymezení**

Zpracoval: Tomáš Vandělík (*os. číslo: R15M0332P*)

Vedoucí práce: JUDr. Jana Balounová

Katedra správního práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2020

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.

*Plzeň, duben 2020* .....

## **Poděkování**

Rád bych tímto poděkoval vedoucí své práce JUDr. Janě Balounové za odborné vedení, cenné rady, ochotu, trpělivost a čas, který mi věnovala.

## **Seznam použitých zkratk**

*č. j.* – číslo jednací

*sp. zn.* – spisová značka

*NS* – Nejvyšší soud České republiky

*NSS* – Nejvyšší správní soud České republiky

*ÚS* – Ústavní soud České republiky

*Lesní zákon* – zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

*Listina* – Listina základních práv a svobod (Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.)

*ObčZ* – Zákon č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

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

*SŘ* – Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

*Zákon o PK* – Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

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

*Boh.* – Sbíрка nálezů Nejvyššího správního soudu (Bohuslavova sbírka)

## Obsah

<b>Úvod .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Obecné vymezení pojmu účelové pozemní komunikace .....</b>	<b>3</b>
1.1. Účelová komunikace veřejně přístupná a veřejně nepřístupná .....	4
1.2. Vybrané souvislosti účelových komunikací dle zákona o PK s jinými právními předpisy .....	9
<b>2. Zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace .....</b>	<b>11</b>
2.1. Účelová komunikace jako dopravní cesta .....	11
2.2. Veřejné užívání účelové komunikace .....	14
2.2.1. Obecné a zvláštní veřejné užívání .....	15
2.2.2. Obecné užívání jako subjektivní právo .....	16
2.2.3. Obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace, jeho limity a omezení .....	20
2.3. Účel existence pozemní komunikace .....	28
<b>3. Znaky veřejně přístupné účelové komunikace vymezené soudní judikaturou ...</b>	<b>31</b>
3.1. Souhlas vlastníka účelové komunikace s obecným užíváním.....	32
3.1.1. Kvalifikovaný nesouhlas .....	33
3.1.2. Otázka restitucí .....	37
3.2. Vyloučení soukromoprávního ujednání umožňující užívání cesty na pozemku.	39
3.3. Nutná komunikační potřeba .....	43
3.3.1. Náležitosti alternativní cesty .....	47
<b>4. Vznik a zánik veřejně přístupné účelové komunikace .....</b>	<b>50</b>
4.1. Vznik veřejně přístupné účelové komunikace .....	50
4.2. Zánik veřejně přístupné účelové komunikace .....	53
<b>Závěr .....</b>	<b>55</b>
<b>Seznam literatury.....</b>	<b>57</b>

**Resumé: *The Definition of Public Utility Roads* ..... 63**

## Úvod

Tato diplomová práce pojednává o tématu veřejně přístupných účelových komunikací dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, se zaměřením na identifikování jejich klíčových definičních znaků vycházejících ze zákona a dále ze zformované bohaté soudní judikatury zvláště z doby posledních dvou dekad.

Účelová komunikace je jednou z kategorií pozemních komunikací, jejichž kompletní výčet nabízí již uvedený zákon. Všechny pozemní komunikace sdílí určité společné znaky. Každá kategorie má však svá specifika, přičemž jisté nejspecifičtější kategorii tvoří právě komunikace účelové, které se od ostatních odlišují svou právní povahou nejvíce, o čemž bude více pojednáno v následujících kapitolách práce. Text zákona, který se jim výlučně věnuje, je poměrně strohý, neboť nenabízí jejich kompletní pojmové vymezení a diferencování, což se v praxi ukázalo při řešení sporných případů. Účelovým komunikacím je primárně věnován jeden paragraf (konkrétně § 7) zákona čítající pouhé dva odstavce. Právě z tohoto důvodu existuje i obsáhlá soudní judikatura, jež dané pojmy dále rozvádí, ale především definuje znaky nové, které přispívají k odlišení účelových komunikací od jiných cest.

Můžeme se domnívat, že spíše než odpověď na otázku, co účelovou komunikací je, se zákonodárce v § 7 zákona zaměřil více na vnitřní diferenciaci pojmu účelové komunikace. Tento druh pozemní komunikace má, jak již z názvu diplomové práce plyne, více podtypů – jedná se o účelové pozemní komunikace veřejně přístupného typu na jedné straně a účelové pozemní komunikace veřejně nepřístupné na straně druhé. Tomuto dělení se budu krátce věnovat v první kapitole této práce.

Ačkoliv se jedná o poměrně významnou právní problematiku pro rozhodování sporů silničními správními úřady a obecnými soudy, tak ani v průběhu let v rámci novelizací zákona tyto judikaturní výklady pojmů nebyly nikterak reflektovány a k významnému doplnění ustanovení zákona nedošlo. Pro názornou ilustraci významu tohoto tématu je patřičné uvést dále i to, že problematikou se zabýval i Ústavní soud ČR nebo veřejný ochránce práv v rámci své činnosti.

Cílem práce je zaměřením se na klíčové pojmové znaky, vymezené kategorie pozemní komunikace, které byly postupem doby vytvořeny nejen zákonodárcem,



jakož i judikaturou soudů, a popsaní blízkých spojitostí, které s identifikovanými znaky souvisí.

Tato práce je rozdělena na 4 hlavní části. V první kapitole se především zaměříme na pojmy, které se vztahují k problematice veřejně přístupné účelové komunikace. Je esenciální pro první kapitolu vypořádat se především se základním pojmem pozemní komunikace a dále s vnitřním rozdělením účelových komunikací pro zpracování obsahu dalších kapitol. Ve druhé kapitole se budeme věnovat legálním znakům veřejně přístupné účelové komunikace plynoucí ze zákona. Třetí kapitola obrací pozornost ke znakům, jež byly vyvozeny soudní judikaturou, které dotváří společně se zákonnými komplexní pojmové vymezení. Poslední kapitola bude pojednávat o možnostech vzniku a zániku takové komunikace.

## 1. Obecné vymezení pojmu účelové pozemní komunikace

Účelová komunikace je kategorií pozemních komunikací, jejichž kategorizaci nám nabízí § 2 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o PK“), který je dělí na: dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.<sup>1</sup> Ačkoliv zákon výslovně nehovoří o jejich hierarchii, lze ji vysledovat z mnohých ustanovení, například z definic jednotlivých kategorií komunikací, jejich vlastníků či rozsahu povinností, které se k nim vztahují.<sup>2</sup> Proto je nezbytné, abychom se před tím, než přejdeme k samotnému vymezení pojmu účelové komunikace, zaměřili na definici pojmu elementárního, tedy na problematiku pozemní komunikace jako takové.

Z historického pohledu jde o obecný termín zastřešující všechny druhy dopravních cest použitelných silničními vozidly a chodci, poprvé tak bylo stanoveno zákonem č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), který představoval první kodifikaci daného oboru a unifikaci dosavadní nejednotné terminologie.<sup>3</sup> Zákonné vymezení platné v současnosti, ze kterého v práci čerpáme, nalezneme v § 2 odst. 1 zákona o PK, jehož znění je: „*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.*“<sup>4</sup> Z uvedeného plyne, že pozemní komunikace je druhem dopravní cesty stejně tak jako například drážní cesty, vodní cesty, letové koridory a letiště.<sup>5</sup> Dle ustanovení zákona o PK je pozemní komunikace užívána jako dopravní cesta pro silniční a jiná vozidla a chodce. Bylo by mylné vykládat tuto část v absolutním slučovacím poměru, kdy by pozemní komunikací byla pouze taková dopravní cesta, která by byla použitelná vozidly i chodci současně.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> § 2 odst. 2 zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> ČERNÍNOVÁ, Michaela. § 2 Pozemní komunikace a jejich rozdělení. In: ČERNÍNOVÁ, M., Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 9.

<sup>3</sup> FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy*. Praha: Linde Praha, 2012. s. 19.

<sup>4</sup> § 2 odst. 1 zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy*. Praha: Linde Praha, 2012. s. 18.

<sup>6</sup> ČERNÍNOVÁ, Michaela. § 2 Pozemní komunikace a jejich rozdělení. In: ČERNÍNOVÁ, M., Karel ČERNÍN a Michal TICHÝ. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 7.

Fastr a Čech se v komentáři podrobněji zamýšlí nad prostředky, které mohou být na pozemní komunikaci využívány a nabízí svou čtyřskupinovou kategorizaci. Zaprvé v první skupině jsou využívána silniční vozidla, jako jsou například motocykly, čtyřkolky, osobní a nákladní automobily, tahače, přípojná vozidla, traktory a ostatní vozidla jako jízdní kola, potahová vozidla či invalidní vozíky. Do druhé skupiny pak řadí zvláštní vozidla, kterými jsou pracovní stroje, vojenská technika a tak podobně. Třetí skupinu reprezentují drážní vozidla, ale pouze v těch případech, kdy jejich dopravní cesta je umístěna jako společná dopravní cesta i pro vozidla pod písmeny § 11 písm. a) a b) zákona o PK. Klasickým příkladem může být tramvajová a trolejbusová doprava. Do čtvrté kategorie pak řadí chodce. I přestože jízdu na zvířatech, jejich vedení a hnaní nenalezneme v textu zákona, tak autoři publikace upozorňují, že pozemní komunikace slouží jako dopravní cesta i pro tyto druhy přepravy, neboť § 60 zákona 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozu“), s nimi přímo pracuje a mohli bychom je tak v teoretické úvaze zařadit do pomyslné páté skupiny výše uváděných prostředků.<sup>7</sup>

### **1.1. Účelová komunikace veřejně přístupná a veřejně nepřístupná**

Účelové komunikace se od ostatních kategorií pozemních komunikací liší významným způsobem v otázce svého vzniku a v otázce vlastnictví. Dle § 9 odst. 1 zákona, jsou účelové komunikace ve vlastnictví primárně fyzických či právnických osob soukromého práva a nevznikají z rozhodnutí silničního správního úřadu zařazením do příslušné kategorie, jako tomu je v případě dálnic, silnic a místních komunikací. Až teprve rozhodnutím se z dopravní cesty stává pozemní komunikace. V případě účelových komunikací vznik nastává *ex lege* naplněním znaků takové komunikace.<sup>8</sup> Tomu se budeme podrobněji věnovat ve čtvrté kapitole práce.

Samotné pojmenování tohoto druhu pozemní komunikace nese přívlastek účelová, který byl zvolen z důvodu odkazu na naplňování konkrétního účelu, jinými slovy konkrétní potřeby uživatele komunikace. Pro ilustraci můžeme uvést,

---

<sup>7</sup> FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy*. Praha: Linde Praha, 2012. s. 18-19.

<sup>8</sup> VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L., POTĚŠIL, L., VETEŠNÍKOVÁ, E., ADAMEOVÁ, Z., BOHUSLAV, L. *Dopravní právo*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 40.

že klasickým účelem veřejně přístupné účelové komunikace je dopravní napojení nemovitostí.<sup>9</sup> Účelem (funkcí) veřejně nepřístupné je napojení a obsluha uzavřeného prostoru nebo objektu.<sup>10</sup>

Jak již bylo zmíněno, účelové pozemní komunikace rozlišujeme dle kritéria veřejné přístupnosti na veřejně přístupné a veřejně nepřístupné. Rozdělení plyne přímo z § 7 zákona o PK, který se v prvním odstavci věnuje účelovým komunikacím veřejně přístupným a v následujícím odstavci komunikacím, na které nemá veřejnost automaticky garantovaný přístup, na něž se v následujících odstavcích zaměříme podrobněji.

Ustanovení § 7 odstavce 2 zní: „*Účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad.*“<sup>11</sup> Z uvedeného plyne, že zákon rozeznává dva možné případy, kdy se jedná o neveřejně přístupnou účelovou komunikaci. Jako taková může existovat pouze v uzavřeném prostoru nebo objektu.<sup>12</sup> Uzavřeným prostorem můžeme chápat například vojenský újezd, příkladem uzavřeného objektu může být výrobní závod, sportoviště, areál nemocnice, nebo lom apod.<sup>13</sup> Je plně v kompetenci vlastníka nebo provozovatele prostoru nebo objektu určit, jakým způsobem a v jakém rozsahu má být komunikace užívána, například vyloučením užívání pro některé typy vozidel nebo stanovením různých časových omezení.<sup>14</sup>

Z toho pramení právo vlastníka na stanovení odlišných dopravních podmínek využívání neveřejně přístupné účelové komunikace, týkající se pravidel provozu na pozemních komunikacích, které jdou nad rámec zákonné úpravy. Přitom je stále třeba mít na paměti, že pravidla provozu na pozemních

---

<sup>9</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015. s. 13.

<sup>10</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2012. s. 46.

<sup>11</sup> § 7 odst. 2 zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>12</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015. s. 14.

<sup>13</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 43.

<sup>14</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2012. s. 46.

komunikacích stále platí, neboť není povinností uživatele takové komunikace, aby se řídil pouze pravidly, která jsou výslovně uvedena v individuálním aktu vlastníka, to by šlo mimo smysl zákonné úpravy. Judikatura Nejvyššího soudu k tomu říká: „*Smyslem této úpravy naopak je umožnit vlastníku (provozovateli) uzavřeného prostoru (objektu), aby podle svého uvážení stanovil s ohledem na využití a účel tohoto prostoru další (speciální) pravidla (např. provozní dobu areálu, místa vjezdu, výjezdu či parkování, maximální povolenou rychlost apod.), jdoucí nad rámec obecně závazných pravidel provozu na pozemních komunikacích stanovených vyhláškou č. 99/1989 Sb. (nyní zákonem č. 361/2000 Sb.).*“<sup>15</sup>

V odborné literatuře se můžeme setkat s různými názory na vztah veřejně nepřístupné účelové komunikace a institutu obecného užívání pozemní komunikace, který je upraven v § 19 zákona o PK. Menšinový názor zaujímá v této otázce například Kočí ve své publikaci *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*, který tvrdí, že obecné užívání jako právní režim se vztahuje na oba typy účelových komunikací. Chápe jej jako obecné pravidlo, které zákon stanoví a které se aplikuje na účelové komunikace povšechně. Je právem každého uživatele komunikace ji za zákonem stanovených podmínek veřejně užívat. Hlavním a jediným rozdílem je pouze významné omezení obecného užívání v rámci veřejně nepřístupných účelových komunikací. Omezení plyne přímo ze zákona o PK, jenž dává právo stanovení omezení oné komunikace vlastníku nebo provozovateli uzavřeného objektu, popř. prostoru.<sup>16</sup> Svůj pohled dále rozvíjí ve svém komentáři k zákonu, ve kterém upozorňuje na rozdíl mezi soukromoprávní dopravní cestou, jež lze užívat jen na základě soukromoprávního ujednání s vlastníkem cesty, a veřejně nepřístupnou účelovou komunikací, kterou lze obecně užívat, byť s mnohými omezeními.<sup>17</sup>

Zcela opačný názor obhajuje například autorská dvojice Mácha a Kuneš v publikaci *Místní a účelové komunikace*, ve které veřejnou přístupnost, respektive v našem případě spíše nepřístupnost, účelové pozemní komunikace, chápou jako výjimku z pravidel § 19 zákona o PK. Veřejně nepřístupná účelová komunikace je jedinou kategorií pozemní komunikace, která v sobě nese

---

<sup>15</sup> Rozsudek NS ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3797/2007.

<sup>16</sup> § 7 odst. 2 zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 47.

<sup>17</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 44.

možnost obecného užívání.<sup>18</sup> Komentář k zákonu vydavatelství Wolters Kluwer výslovně uvádí, že veřejné subjektivní právo na obecné užívání komunikace zde nevzniká a nabízí s tím související myšlenku, že v pravém slova smyslu se nejedná ani o veřejnou cestu a ani o účelovou komunikaci, kterou je reálně jen podle svého pojmenování.<sup>19</sup> O institutu obecného užívání v souvislosti s veřejně přístupnou účelovou komunikací bude detailněji pojednáno ve 2. kapitole práce.

Klíčovým pojmovým znakem pro veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci je její uzavřenost, proto se můžeme v některých textech setkat rovněž s pojmem vnitřní účelová komunikace, poněvadž se může nacházet pouze v uzavřených prostorech.<sup>20</sup> Doktrína rozlišuje dva druhy uzavřenosti: právní a fyzickou. Fyzická neboli faktická uzavřenost znamená reálné znemožnění užívání komunikace, např. umístěním závory, brány, oplocením či zdí. Právní uzavřenost znamená vůli vlastníka obsaženou v určité právní skutečnosti, která představuje právní základ pro omezení přístupnosti. Příkladem může být umístění dopravní značky.<sup>21</sup> V praxi jsou oba druhy uzavřenosti mnohdy kombinovány.<sup>22</sup>

Komentáře upozorňují, že pokud by se jednalo o objekt sice oplocený, avšak například s bránou neustále otevřenou bez jiných limitujících opatření, nedošlo by k naplnění znaku uzavřenosti, tudíž by účelová pozemní komunikace nemohla být považována za nepřístupnou.<sup>23</sup> Z toho důvodu je doporučováno, aby kritérium uzavřenosti bylo považováno za splněné u objektů či prostorů, které jsou uzavřené zcela po celém obvodu a takovým způsobem, který neumožňuje žádné formy užívání veřejností.<sup>24</sup>

---

<sup>18</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 84.

<sup>19</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 66-67.

<sup>20</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 66.

<sup>21</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 84.

KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 43.

<sup>22</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 47.

<sup>23</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 46.

<sup>24</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 67.

Veřejný ochránce práv se zabýval i teoretickou otázkou, zda bychom o uzavřenosti mohli hovořit i v případě pouhého omezujícího vymezení značkami a informačními tabulkami. Takové právní uzavření je plně akceptovatelné, avšak vlastník areálu nebo objektu musí zajistit, aby toto označení bylo ze všech přístupných směrů poznatelné. To by v praxi znamenalo rozmístění cedulí v takové vzdálenosti od sebe, aby bylo při příchodu k areálu zpozorovatelné.<sup>25</sup> Svou právní úvahu pak uzavírá konstatováním, že posuzování právní uzavřenosti je reálně velmi složité a proveditelné jen ve zcela výjimečných případech. Příkladem může být vojenský areál pro armádní cvičení, do kterého bude zákaz vjezdu i vstupu jasně vyznačen ze všech přístupných směrů.<sup>26</sup>

Jak je uvedeno v § 7 odst. 2 zákona o PK, pokud nastanou pochybnosti, zda se v daném případě jedná o uzavřený prostor nebo objekt, či nikoliv, rozhoduje ve správním řízení příslušný silniční správní úřad, jímž je ve věcech účelových komunikací dle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o PK obecní úřad obce s rozšířenou působností.<sup>27</sup> Správní řízení je zde zahajováno výlučně na návrh a vede k vydání rozhodnutí, ve kterém bude deklaratorně určeno, zda jde, či nejde z hlediska pozemní komunikace o uzavřený prostor nebo objekt.<sup>28</sup> Jinými slovy, zda se reálně jedná o veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci. Takové rozhodování úřadu vyžaduje komplexní správní úvahu, která hodnotí velké množství rozhodných skutečností z několika hledisek. Správní úřad se musí vypořádat s charakterem areálu, účelem jeho užívání, historií a dalšími atributy.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Brno: Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 24.

<sup>26</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Brno: Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 111-112.

<sup>27</sup> § 7 odst. 2 zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.  
§ 40 odst. 4 písm. a) zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení NS ČR z 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4242/2015.

<sup>28</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 43-44.

ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 68.

VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Brno: Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 111.

<sup>29</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 43-44.

ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 68.

## 1.2. Vybrané souvislosti účelových komunikací dle zákona o PK s jinými právními předpisy

Závěrem této kapitoly zmíníme některé významné souvislosti účelových komunikací s jinými zákony. Jak již bylo uvedeno výše, na veřejně nepřístupnou účelovou komunikaci stejně tak jako na veřejně přístupnou, pokud jsou přístupné provozu motorových vozidel, se vztahuje zákon o provozu.<sup>30</sup> V této souvislosti nelze nechat bez zmínky vztah účelové komunikace a křižovatky z § 2 písm. w) zákona o provozu, který zní: „*Křižovatka je místo, v němž se pozemní komunikace protínají nebo spojují; za křižovatku se nepovažuje vyústění polní nebo lesní cesty nebo jiné účelové pozemní komunikace na jinou pozemní komunikaci.*“<sup>31</sup> Zákon o provozu tak pracuje s jiným režimem křižovatky než zákon o pozemních komunikacích.

Negativní definici křižovatky totiž obsahuje § 2 odst. 2 prováděcí vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o PK, jenž nabízí v souvislosti s účelovými komunikacemi jiný výklad.<sup>32</sup> „*Křižovatkou není úrovňové připojení*

*a) polní nebo lesní cesty,*

*b) účelové komunikace, která není veřejně přístupná,*

*c) zastávky osobní linkové dopravy, čerpací stanice pohonných hmot, motelu, motorestu, parkoviště, odpočívky apod.,*

*d) sousední nemovitosti na silnici nebo na místní komunikaci.*“<sup>33</sup>

Z toho plyne, že křižovatkou by bylo křížení silnice nebo místní komunikace s veřejně přístupnou účelovou komunikací, která zároveň není polní ani lesní cestou. Tuto vzájemnou neslučitelnost zákona a vyhlášky překleneme uplatněním kolizního pravidla *lex superior derogat inferiori* a použije se úprava zákona, který má vyšší právní sílu.<sup>34</sup> Můžeme ale obecně shrnout, že nahlíženo

---

<sup>30</sup> FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy*. Praha: Linde Praha, 2012, s. 26.

<sup>31</sup> § 2 písm. w) zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>32</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 55.

<sup>33</sup> § 1 odst. 2 vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>34</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 56.



na problematiku optikou účelových komunikací, má slovo křižovatka v režimu zákona o provozu částečně jiný význam než v režimu zákona PK, díky jejímu negativnímu vymezení v prováděcí vyhlášce.

Významnou odlišnost mezi typy účelových komunikací nalezneme i ve vztahu k zákonu č. 168/1998 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, z hlediska provozování vozidel na nich. Je povinností vlastníka tuzemského silničního vozidla mít sjednané pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla. Dle § 1 odst. 2 uvedeného zákona se toto pravidlo neaplikuje v případě že, je silniční vozidlo provozováno pouze na veřejně nepřístupné účelové komunikaci. V takovém případě pak povinnost neexistuje.<sup>35</sup>

Pokud se zaměříme na vzájemné propojení se soukromým právem, musíme zmínit § 1029 odst. 1 zákona č. 89/2012, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObčZ“), pojednávající o veřejné cestě v kontextu práva na zřízení nezbytné cesty. Účelové komunikace jsou totiž považovány za veřejné cesty ve smyslu tohoto ustanovení, jak tomu bylo například judikováno již v rozsudku NS sp. zn. 22 Cdo 2191/2002.<sup>36</sup> Je logické, že rozhodování tehdy vycházelo z dnes již zrušené hmotněprávní úpravy občanského práva, konkrétně z části pojednávající o věcných břemenech (§ 151o odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku). Otázku použitelnosti původní judikatury této problematiky po rekonstrukci soukromého práva řešil posléze Nejvyšší soud. V rozhodnutí NS sp. zn. 22 Cdo 4242/2015 výslovně konstatuje, že zformovaná judikatura o zřízení práva cesty dle původní právního předpisu je v mnohém aplikovatelná i na případy posuzované dle nového občanského zákoníku.<sup>37</sup> „*Při vědomí, že obě právní úpravy se v některých věcech odlišují, pak dospívá k závěru, že dotčená judikatura je přiměřeně použitelná tam, kde ObčZ nemá obsahově odlišnou úpravu.*“<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 16.

<sup>36</sup> Rozhodnutí NS ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4242/2015.

Nejvyšší soud ČR, SPÁČIL, Jiří ed. Nejvyšší soud ČR: Žaloba na zřízení nezbytné cesty podaná před 1. 1. 2014. Posouzení, zda jde o účelovou komunikaci a pravomoc obecního úřadu. účelová komunikace jako veřejná cesta: Usnesení NS z 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4242/2015. *Právní rozhledy*. 2016, roč. 24, č. 18, s. 647-648.

<sup>37</sup> Rozhodnutí NS ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4242/2015.

<sup>38</sup> KRÁLÍK, Michal. Použitelnost dosavadní judikatury v řízení o povolení nezbytné cesty: účelová komunikace jako veřejná cesta. *Soudní rozhledy*. 2016, roč. 22, č. 6, s. 187.

## 2. Zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace

Pokud chceme identifikovat veškeré klíčové znaky veřejně přístupné účelové komunikace, musíme se v první řadě zaměřit na zákonné znaky uvedené v ustanoveních zákona o pozemních komunikacích. Zákon se věnuje definici takové komunikace v § 7 odst. 1 věty první, jenž má za cíl odlišit tuto komunikaci od ostatních kategorií a která zní: „*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.*“<sup>39</sup> Pozitivní právní úprava týkající se účelové komunikace zmiňuje i další vlastnosti, které dotváří její zákonnou identifikaci. Taková ustanovení se většinou již nevztahují výlučně k účelovým komunikacím, nýbrž jsou sdílené i pro další kategorie pozemních komunikací.

Zákonné znaky tak budou tvořit: zaprvé znak dopravní cesty plynoucí z § 2 odst. 1 zákona o PK, zadruhé znak veřejného (resp. obecného) užívání pozemní komunikace z § 19 a následujících zákona, zatřetí je to skupina znaků týkajících se účelu zřízení takové komunikace uvedených v § 7 odst. 1 zákona.

### 2.1. Účelová komunikace jako dopravní cesta

V první kapitole práce již bylo vyřčeno zásadní pravidlo, že všechny pozemní komunikace musí být zároveň dopravními cestami. Pozornost ale byla spíše věnována možným uživatelům pozemních komunikací, včetně komunikací účelových. Výchozím bodem tak pro nás bude, že dopravní cesta je určená k užití vozidly nebo chodci.<sup>40</sup> Musíme si položit otázku, co vede k naplnění znaku dopravní cesty jako takové. Základní odpověď pak zní, že pozemní komunikace musí být vizuálně patrná v terénu. Toto pravidlo je pro účelové komunikace významnější než pro ostatní kategorie komunikací z toho důvodu, že tyto nemusí mít vozovku, často jsou pouze zformovány ztvárněním povrchu pozemku.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> § 7 odst. 1 zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 45.

<sup>41</sup> VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L., POTĚŠIL, L., VETEŠNÍKOVÁ, E., ADAMEOVÁ, Z., BOHUSLAV, L. *Dopravní právo*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 41.

Je logické, že vůbec nemusí jít o stavbu, která by vyžadovala stavební povolení, jak mimo jiné konstatoval NS již v rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 1868/2000.<sup>42</sup>

Kočí ve svém komentáři k zákonu uvádí, že pro naplnění definičního znaku dopravní cesty v zásadě postačí, aby byla jakkoli rozpoznatelná v terénu. Dostačující tak může být i taková cesta, jež disponuje vyjetými kolejiemi na určitém pozemku.<sup>43</sup> Na druhou stranu komunikace, sic zanesená do historických map, avšak fakticky neviditelná, tudíž neexistující, nemůže být nikdy za účelovou komunikaci považována.<sup>44</sup> Mělo by být patrné, že jde o cestu využívanou. Nahodilé a jednorázové užívání pozemku k jízdě, které v terénu rozpoznatelné stopy vytvoří, však neznamená, že se jedná o pozemní komunikaci či dopravní cestu.<sup>45</sup> Ani sezónní dopravní trasy nenaplnují znak dopravní cesty. Jak uvádí Komentář vydavatelství Wolters Kluwer na konkrétním příkladu, kde majitelé luk sváží seno po senoseči přes pozemek pokaždé různými místy, nejedná se o dopravní koridor. Jinou situaci pak autoři spatřují v případě, kde je k obhospodařování pozemků používána stejná trasa, koleje jsou viditelné a zanikají jen v zimě.<sup>46</sup> Abychom tak mohli začít hovořit o dopravní cestě, je zapotřebí, krom znaku zřetelnosti komunikace v terénu, vzít v kombinaci s ním úzce provázaný atribut stálosti cesty v terénu a pravidelnosti jejího využívání.<sup>47</sup>

Stanovisko veřejného ochránce práv Pavla Varvařovského sp. zn: 4368/2011/VOP se mimo jiné zaměřilo na okamžik zjišťování existence komunikace. Okamžik zkoumání znaku zřetelnosti v terénu by neměl být vztahován na období rozhodování silničního správního úřadu, nýbrž k okamžiku, kdy došlo k omezení užívání komunikace. V tomto konkrétním řešeném případě docházelo k postupnému přehrazování cesty nejprve z jedné a později i z druhé přístupové strany, ale z důvodu nečinnosti úřadu měl správní orgán poté tendenci ji posuzovat po částech, a nikoliv jako funkční celek, jak sloužila až do okamžiku přehrazení.

---

<sup>42</sup> Soudy ČR: Nejvyšší soud České republiky: právní režim účelové komunikace: rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 11. 2000 sp. zn. 22 Cdo 1868/2000. *Právní rozhledy*. 2001. roč. 9, č. 2, s. 80.

<sup>43</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 14.

<sup>44</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 45.

<sup>45</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 14.

<sup>46</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 45.

<sup>47</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 14.

Dle názoru Varvařovského je takový přístup nepříznivý k uživatelům komunikace a nemůže jim být k tíži, že úřad nerozhodl včas. Z takového postupu by benefitoval pouze ten, kdo svévolně přístup na komunikaci omezil či zcela znemožnil.<sup>48</sup> „Navíc zřetelnost cesty v terénu podle mého názoru nemusí znamenat, že cesta musí být zcela a jasně zrakem patrná. Postačí, je-li patrné, kudy cesta vede či do nedávna vedla, i když její kvalita není v době rozhodování valná[.]“<sup>49</sup> uvedl ombudsman ve svém stanovisku.

Významnou právní větu k této problematice nabídlo rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 104/2012 – 38 publikované i ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. 3083/2014, ve kterém bylo stanoveno, že znak rozpoznatelnosti cesty v terénu musí být zkoumaný vždy individuálně případ od případu. Není možné se pouze dogmaticky soustředit na to, zda jsou v terénu znatelné vyjeté koleje či vyšlapaná pěšina, je patřičné zkoumat ad hoc i další rysy pozemku, které by měly mít na finální rozhodnutí vliv, například jeho tvar nebo polohu ve vztahu k sousedním pozemkům apod.<sup>50</sup>

Z praktického hlediska je znak dopravní cesty coby dopravního koridoru významný především pro prvotní určení, zda se skutečně jedná o pozemní komunikaci. V první řadě pro řádné rozhodnutí musí dojít k separaci dopravních cest od útvarů, které cestami nejsou, neboť pokud se nejedná o cestu, nemůže se následně jednat ani o pozemní komunikaci.<sup>51</sup> Izolované zkoumání atributu dopravní cesty nemá velké opodstatnění, je třeba jej chápat pouze jako znak podpůrný, který musí být následně zasazen do kontextu s ostatními. V praxi by správní úřady měly při zjišťování patrnosti dopravní cesty postupovat s rozvahou a v pochybnostech aplikovat ustanovení ve prospěch existence takové cesty, jako tomu dělá ve své rozhodovací činnosti NSS.<sup>52</sup>

Příkladem budiž rozhodnutí ve prospěch existence dopravní cesty NSS č. j. 1 As 63/2013 – 49, ve kterém žalobkyně žádá o určení, zda se na pozemku

---

<sup>48</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Evidence stanovisek ombudsmana*: sp. zn 4368/2011/VOP [online].

<sup>49</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Evidence stanovisek ombudsmana*: sp. zn 4368/2011/VOP [online].

<sup>50</sup> Nejvyšší správní soud. Rozhodnutí č. 3083/2014: Pozemní komunikace: určení existence veřejně přístupné účelové komunikace; definiční znaky. In: *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, č. 9/2014, roč. XII [online].

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, č. j. 30 A 104/2012 – 38.

<sup>51</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 45.

<sup>52</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 45.

nachází veřejně přístupná účelová komunikace, jejímž užíváním si zajišťovala přístup ke své nemovitosti. Na postupu rozhodování NSS je zde patrné, že první musí být ujasněno, zda se jedná o dopravní cestu dle § 2 zákona o PK a teprve až poté, co je tak kladně určeno, postupuje soud ve zkoumání dalších znaků komunikace. V tomto případě znak patrnosti a stálosti dopravní cesty přiznán byl, ač koleje směřující k pozemku stěžovatelky končily za budovou stodoly a dále se nacházel pouze travní porost. NSS judikoval, že: „*Takovou patrnost v terénu by však samo o sobě nebylo na místě považovat za dostatečnou k prokázání, že se na dotčeném pozemku nenachází veřejně užívaná komunikace.*“<sup>53</sup> Tudíž je pravděpodobné, že tam taková cesta existuje. V tomto rozhodnutí bylo dále například zodpovězeno, že veřejně přístupná účelová komunikace může být v některých případech i takzvaná slepá cesta, která nikam dále nepokračuje, což nemusí znamenat překážku pro naplnění dalšího znaku účelové komunikace veřejně přístupné a totiž jejího obecného užívání veřejností.<sup>54</sup>

## 2.2. Veřejné užívání účelové komunikace

Veřejné užívání je pojmem právní doktríny z oblasti veřejného práva znamenající všeobecnou veřejnou přístupnost materiálních statků, které disponují reálnou schopností k tomu, aby byly fakticky užívány. Užívání je tak přístupné předem neomezenému okruhu uživatelů takovým způsobem, který odpovídá účelovému určení takového statku.<sup>55</sup> Předpokládanými uživateli, kteří tvoří veřejnost, mohou být fyzické i právnické osoby, v postavení adresátů veřejné správy, ale i samotná veřejná správa může být takovým uživatelem.<sup>56</sup> Materiálním statkem, coby předmětem veřejného užívání, může být věc vytvořená člověkem i zformovaná přírodou. Klasickým příkladem takového předmětu mohou být v našem případě pozemní komunikace.<sup>57</sup>

V pozitivní právní úpravě soukromého práva dále nalezneme definici takzvaného veřejného statku v § 490 ObčZ, jehož ustanovení zní: „*Věc určená k obecnému užívání je veřejný statek.*“<sup>58</sup> Materiální a veřejný statek

---

<sup>53</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 25. 9. 2013, NSS č. j. 1 As 63/2013 – 52.

<sup>54</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 25. 9. 2013, NSS č. j. 1 As 63/2013 – 53.

<sup>55</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 219.

<sup>56</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 218.

<sup>57</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221-222.

<sup>58</sup> § 490 zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

tak nejsou synonymy. Veřejný statek je pojmem užším, který je obsažen v pojmu materiálního statku. Ne všechny materiální statky lze podřadit pod definici veřejného statku dle dikce občanského zákoníku, například ovzduší nebo povrchové a podzemní vody, které jimi být nemohou. V případě pozemních komunikací jsou oba pojmy použitelné, nejen že se jedná o materiální statky, ale rovněž splňují i podmínky veřejného statku.<sup>59</sup>

### 2.2.1. Obecné a zvláštní veřejné užívání

Právní institut veřejného užívání má dvě podoby, může existovat ve formě obecného nebo zvláštního užívání. Obecné užívání vzniká *ex lege*. Jeho limity plynou rovněž přímo ze zákonné úpravy, větší konkretizaci může případně přinést i podzákonná normotvorba ve dvojí podobě. Obsah užívání může být vyjádřen pozitivně nebo ve formě různých veřejnoprávních omezení. Pokud není obsah žádným způsobem konkretizován, dovozuje se, že užívání může být pouze takové, které je obvyklé vzhledem k účelu, povaze a také do jisté míry aktuálnímu stavu daného statku.<sup>60</sup> Obecné užívání je takové užívání, které nebrání stejnému užívání všech ostatních potencionálních uživatelů.<sup>61</sup> Veřejné užívání může být taktéž omezeno, nebylo-li vyloučeno pouze na základě zákona, například správním aktem či opatřením obecné povahy pro každého uživatele, ale i pro konkrétního jedince nebo skupinu.<sup>62</sup>

Zvláštní užívání povoluje příslušný správní úřad na základě správního aktu, který je adresován konkrétnímu uživateli, jenž je tímto oprávněn ke zvláštnímu užívání statku. Tato forma užívání přesahuje meze obecného, avšak stále se jedná o užívání možné, tedy předpokládané zákonem. Nejedná se o užívání zakázané. Meze takového užívání tedy plynou nejen ze zákona, ale převážně z vydaného správního rozhodnutí umožňující zvláštní užívání. Na rozdíl od obecného užívání, které bývá zpravidla bezúplatné, zvláštní užívání bývá obvykle zpoplatněno úhradou správního poplatku.<sup>63</sup> Správní poplatek nelze pokládat za formu náhrady

---

<sup>59</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 22.

<sup>60</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

<sup>61</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo [online]*. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 202.

<sup>62</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220-221.

<sup>63</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 221.

za omezení vlastnického práva vlastníka, obě formy veřejného užívání jsou zásadně beznáhradové a vlastník má povinnost je strpět.<sup>64</sup>

Oba způsoby užívání jsou předpokládány na pozemních komunikacích. Základní právní úpravu užívání pozemních komunikací pak představují zákon o pozemních komunikacích a zákon o provozu na pozemních komunikacích. Avšak jak Staša v Hendrychově Správním právu poznamenává, o obecném i zvláštním užívání můžeme hovořit především u dálnic, silnic a místních komunikací. Z toho vyplývá, že u veřejně přístupných účelových komunikací jde zvláště o užívání obecné.<sup>65</sup> Dle Máchy a Huneše však nelze *a contrario* tvrdit, že zvláštní užívání je explicitně vyloučené na takových komunikacích. Řada činností přesahující míru obecného užívání je z logických důvodů na veřejně přístupných účelových komunikacích zcela fakticky vyloučená, ale v jiných případech může být uskutečnitelná. Autoři tak dovozují, že se tak může dít se souhlasem vlastníka komunikace, který je povinný strpět pouze obecné užívání plynoucí z § 19 zákona o PK, a veškeré ostatní činnosti překračující tyto meze, které by byly v jiné kategorii pozemní komunikace zařazeny pod režim zvláštního užívání § 25 zákona o PK, jsou i zde proveditelné, ale jen s vlastníkovým souhlasem.<sup>66</sup> Martin Kopecký v publikaci Správní právo naopak výslovně zmiňuje, že režim zvláštního užívání se účelových komunikací vůbec netýká.<sup>67</sup> Ať již přistoupíme na jakýkoliv výklad vztahu zvláštního užívání veřejně přístupných účelových komunikací, je patrné, že se jedná o relativně marginální záležitost, proto mu v práci nebude věnováno více pozornosti.

### 2.2.2. Obecné užívání jako subjektivní právo

V teoretické rovině se dále střetávají odlišné pohledy na problematiku veřejného užívání a subjektivního práva. Nabízí se několik otázek. Zaprvé, zda je veřejné užívání subjektivním právem? Zadruhé, pokud jde o subjektivní právo, bude veřejnoprávní, nebo soukromoprávní? Subjektivní právo (neboli oprávnění) je teoretiky práva definováno jako realizace práva objektivního

---

<sup>64</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 21.

<sup>65</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 226-227.

<sup>66</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 34.

<sup>67</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 223.

a právní doktrína s ním pojí tři určující esenciální prvky: právo chovat se určitým způsobem v zákonných mezích, právo požadovat od jiného odpovídající chování, a právo požadovat právní ochranu.<sup>68</sup>

Historicky v době první republiky převládal názor, že nikdo nemá subjektivní právo na užívání veřejného statku a že jde pouze o odraz práva objektivního.<sup>69</sup> Jednotlivci tak nemůže náležet subjektivní právo vůči vlastníku věci na veřejném užívání, jelikož se jedná pouze o součást ústavou zaručených lidských svobod a může jej v tomto smyslu považovat za zákonné rozšíření svobody pohybu. Tento názor je i v dnešní době aktuální například v německé právní teorii.<sup>70</sup> Je nutné zmínit, že během období první republiky výše uvedený názor platil pouze v případě, kdy šlo o obecnou otázku vztahu obecného užívání a subjektivního práva. Pokud by se například jednalo o již konkrétní vztah veřejného užívání veřejných vod, tak existenci subjektivního práva zde již teorie uznávala.<sup>71</sup>

V současné době existují autoři, kteří zaujímají různé názorové póly. Otázka veřejného užívání a subjektivního práva byla v teoretické rovině znovu otevřena díky rozhodnutí NSS ze dne 15. 11. 2007 č. j. 6 Ans 2/2007 – 128, týkající se veřejného užívání účelové komunikace.<sup>72</sup> Vlastník komunikace se umístěním pevné překážky na ní snažil zabránit jejímu dalšímu užívání, zákon o PK však umístění pevné překážky řešil pouze ve vztahu k dálnicím, silnicím a místním komunikacím.<sup>73</sup>

Dané rozhodnutí podrobil svému zkoumání Pulkrábek a nabídl názor odporující většinovému nahlížení na problematiku. Prvním a víceméně nekontroverzním výrokem, ač i zde se najdou odlišné názorové proudy, je jeho tvrzení, že se jedná o subjektivní právo. Možnost (dovolení) určitého chování, které je sice doprovázené povinností, nevytváří ještě subjektivní právo. To můžeme vyvodit až tehdy, kdy subjektu právní řád nabízí možnost vynucení

---

<sup>68</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo* [online]. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 203-204.

<sup>69</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 225.

<sup>70</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo* [online]. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 201-202.

<sup>71</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 22-23

<sup>72</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo* [online]. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 202.

<sup>73</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 23.



svého dovoleného jednání. V našem případě vynucení nerušeného užívání takové komunikace.<sup>74</sup> NSS připustil, že pro určité skupiny osob je veřejné užívání subjektivním právem.<sup>75</sup> K zahájení řízení o odstranění pevné překážky byla tak soudně aktivně legitimována osoba, která veřejně přístupnou účelovou komunikaci užívá z důvodu naléhavé komunikační potřeby.<sup>76</sup>

Uznáním možnosti subjektu na podání návrhu na odstranění pevné překážky z něj činí právo subjektivní, jehož obsahem je dovolení uživateli užívat pozemní komunikaci, povinnost vlastníka komunikace nerušit uživatele (v našem případě neumísťovat pevné překážky) a možnost vynutit odstranění takové překážky.<sup>77</sup>

Autoři Komentáře k zákonu vydavatelství Wolters Kluwer Černínová, Černín a Tichý v tomto ohledu s Pulkrábkem souhlasí, právo veřejného užívání rovněž považují za subjektivní právo. Jistý protiklad pak ale představuje pohled na diferenciaci, zda jde o subjektivní právo soukromé, či veřejné. V jejich případě jde o druhé zmíněné, zastávají tak většinový názor, neboť říkají, že na základě institutu veřejného užívání je každý oprávněn k užívání pozemních komunikací formou přechodu nebo přejezdu přes cizí pozemek. Autoři jej tak staví do kontrastu k jiným právním titulům umožňující užívání cizích pozemků ze soukromoprávních ujednání.<sup>78</sup>

S tímto se právě Pulkrábek neztotožňuje a ze zkoumaného rozhodnutí NSS naopak odvozuje, že veřejné užívání je soukromým subjektivním právem. Pro potvrzení své myšlenky dále argumentuje, že pokud je v našem konkrétním případě judikaturou dovozená možnost veřejného uživatele vynutit soudním či správním rozhodnutím nerušení svého užívání na soukromoprávních osobách, nelze ji považovat za veřejné subjektivní právo, nehledě na fakt, že má svůj původ v předpise veřejného práva. Pulkrábek totiž považuje užívání veřejných cest za soukromoprávní zájem, jde sice o užívání veřejností, ale bezprostředním předmětem je soukromý užitek spatřovaný v přemístění osoby užívající cestu.

---

<sup>74</sup> PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 13, s. 458.

<sup>75</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo* [online]. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 202.

<sup>76</sup> FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy*. Praha: Linde Praha, 2012, s. 91.

<sup>77</sup> PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 13, s. 459.

<sup>78</sup> ČERNÍNOVÁ, Michaela. § 1 Předmět úpravy. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 3.

Veřejný zájem by byl takový, který by přesahoval zájmy jednotlivce, měl by mít dopad na zájem společnosti a jednotlivci by z něj měli užitek spíše zprostředkovaný. Veřejné užívání chrání zájem veřejnosti ve smyslu souhrnu jedinců, a ne jako celku.<sup>79</sup>

Úplně opačný názor na existenci subjektivního práva obecného užívání pak zastávají Mácha s Hunešem v publikaci *Místní a účelové komunikace*. Autoři neopomíjí Pulkrábkův názor ani výše uvedený judikát, souhlasí s názorem, že se v onom typovém případě jedná o subjektivní právo, které bylo navíc přiznáno NSS v řízení o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace, ale domnívají se, že jde o tak specifický příklad, když i NSS subjektivní právo nepřiznal *expressis verbis* všem v obecné rovině, ale pouze ve vztahu ke specifické skupině uživatelů - vlastníků nemovitostí, kterým předmětná veřejně přístupná účelová komunikace slouží. Ve vztahu k uživatelům, kteří komunikaci využívají z důvodu naléhavé komunikační potřeby, by mělo bez pochyb jít o subjektivní právo.<sup>80</sup> Mácha ve svém článku ve Správním právu přiznává veřejnému užívání dva prvky formující subjektivní právo, tedy právo chovat se určitým způsobem v zákonných mezích, což je zákonem vždy dáno, ale i právo požadovat od jiného odpovídající chování.<sup>81</sup> Problém pak spatřuje v naplnění třetího znaku, tj. práva požadovat právní ochranu svého užívání, které je rušeno. Pozitivní právní úprava žádné takové oprávnění, týkající se veřejného užívání, uživatelům nenabízí. „*Jedinou výjimku, kdy správní orgán rozhoduje o materiálním statku na žádost, a to na žádost nejčastěji uživatele či vlastníka, je řízení o určení právního vztahu dle § 142 SŘ, často i ve spojení s odkazem ve zvláštním právním předpisu, kdy správní orgány prakticky rozhodují, zda daná věc je, či není předmětem veřejného užívání. Aby mohlo být toto řízení zahájeno, je nutno, aby žadatel dle § 142 odst. 1 ve své žádosti osvědčil, že je to nezbytné k uplatnění jeho práv.*“<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*. 2009, roč. 17, č. 13, s. 457-458.

<sup>80</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 24-25.

MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo* [online]. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 208.

<sup>81</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo* [online]. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 203-204.

<sup>82</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo* [online]. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 206-207.

Zákonodárce navíc svěřuje ochranu veřejného užívání veřejné správě, nikoliv uživatelům. A protože právní řád ani judikatura nenabízí možnosti ochrany tím, že by bylo možné na základě žádosti subjektu domoci se ochrany veřejného užívání u orgánu veřejné moci, je úkolem pouze správního dozoru a silničních správních úřadů zajistit užívání takové komunikace. Z těchto důvodů nemůžeme hovořit v souvislosti s veřejným užíváním o subjektivním právu.<sup>83</sup>

Existují i autoři s neutrálním postojem, např. Staša říká, že otázka obecného užívání a subjektivního práva zůstává otevřená dalším diskuzím.<sup>84</sup> V následujících částech práce tak budeme vycházet z většinového soudobého názoru, že veřejné užívání účelové komunikace je veřejným subjektivním právem, které se neopírá o soukromoprávní předpisy, jak tomu bylo například judikováno již v rozhodnutích NS, např: sp. zn. 22 Cdo 1911/2000 či sp. zn. 22 Cdo 1862/2000.<sup>85</sup> Stejnou rozhodovací linii zaujal k tematice i NSS např. rozsudkem č. j. 5 As 20/2003 – 64.<sup>86</sup>

### **2.2.3. Obecné užívání veřejně přístupné účelové komunikace, jeho limity a omezení**

Obecné užívání účelových komunikací je problematikou na hranici práva soukromého a veřejného, v naší problematice je to nejvíce pozorovatelné na střetu soukromého zájmu vlastníka pozemku, na kterém se komunikace nachází, a veřejného zájmu uživatelů. Je neoddiskutovatelné, že otázky spojené se soukromým vlastnickým právem k soukromému objektu s institutem obecného užívání jsou považovány za tradiční teoretický i praktický problém.<sup>87</sup> Právní úprava daného institutu je sice čistě veřejnoprávní, ale střet se soukromým právem nastává v okamžiku, zaměříme-li se na podstatu účelové komunikace a její vztah k vlastnickému právu. Účelová komunikace dle důvodové zprávy je atypická pro svou soukromoprávní povahu, neboť může být vlastněna fyzickou i právnickou

---

<sup>83</sup> MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo* [online]. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 209.

MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 25.

<sup>84</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 225.

<sup>85</sup> Nevyšší soud ČR a SPÁČIL, Jiří, ed. Z judikatury: judikát č. 13/2004: Pozemní a účelové komunikace a jejich obecné užívání (rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 1911/2000). *Právo a podnikání*. 2004, roč. 13, č. 5, s. 30-31.

<sup>86</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64.

<sup>87</sup> HEJN, Oldřich. Užívání účelové komunikace. *Právní rádce*. 2002, roč. 10, č. 9, s. 33.

osobou soukromého práva. Soukromoprávní subjekt je pak vázán veřejnoprávním institutem veřejného užívání, který omezuje výkon jeho vlastnického práva. Za omezení vlastnických práv nenáleží žádná náhrada.<sup>88</sup>

V případě veřejného užívání pozemních komunikací se zaměřením na komunikace účelové, můžeme konstatovat, že jde o veřejnoprávní oprávnění každého k užívání takové pozemní komunikace obvyklým způsobem a k účelům, kvůli kterým existuje, a to v mezích právních předpisů zejména zákona o pozemních komunikacích a zákona o provozu na pozemních komunikacích. Takový způsob užívání bývá bezúplatný.<sup>89</sup> Z pravidla úplatnosti však existují výjimky, nelze automaticky přepokládat, že obecné užívání pozemních komunikací nemůže být spojeno se zpoplatněním. Zákon o PK v § 20 až 23 se věnuje různým druhům zpoplatnění. Většina není aplikovatelná na případ veřejně přístupných účelových komunikací, avšak v souvislosti se zákonem č. 569/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, má obec právo stanovit poplatek za užívání veřejného prostranství a poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybrané části města, kam je vjezd zakázán či omezen v kontextu ustanovení § 24 zákona o PK, tedy omezení obecného užívání uzavírkami a objízďkami.<sup>90</sup> Pokud si možnost stanovení poplatku za užívání veřejného prostranství spojíme s definicí veřejného prostranství, kterou nalezneme v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů, zjistíme, že účelové komunikace jsou veřejným prostranstvím obce. Běžným typem zpoplatnění veřejně přístupné účelové komunikace tak může být poplatek za vyhrazení trvalého parkovacího místa.<sup>91</sup> To vše pak v souhrnu představuje spíše odchylku z obecného pravidla bezúplatnosti.

Musíme si položit otázku, jaké omezující limity veřejného užívání formují legálně dovolený způsob využívání účelových komunikací. Jak uvádí judikatura, užívání veřejně přístupné účelové komunikace může být za určitých podmínek omezeno, nemůže se tak dít svémocně, ale jedině způsoby zákonem

---

<sup>88</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 21.

<sup>89</sup> Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99.

<sup>90</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 30-31.

<sup>91</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 31.

předvídanými.<sup>92</sup> Základní omezení obecného užívání v první řadě nalezneme v § 19 zákona o PK.<sup>93</sup> Ten pro formu obecného užívání pozemních komunikací stanoví uživatelům povinnosti související s intenzitou jejich užívání. Subjekty obecného užívání se musí vždy přizpůsobit stavebnímu a dopravně technickému stavu komunikace při pohybu na ní.<sup>94</sup> Nelze opominout ani povětrnostní podmínky, případný provoz na komunikaci nebo zdravotní stav uživatele komunikace.<sup>95</sup>

Proto, aby se uživatel choval způsobem povoleným v rámci obecného užívání, jsou mu stanoveny i další povinnosti, které musí dodržovat. Optikou účelových komunikací je dle zákona o provozu například povinen: „*chovat se ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, aby nepoškozoval životní prostředí [...]*“<sup>96</sup> a tak podobně. Dle ustanovení § 19 odst. 2 zákona o PK je mu dále také zakázáno znečišťovat nebo poškozovat veřejně přístupné účelové komunikace s vozovkou; veřejně přístupné účelové komunikace bez vozovky zakazuje poškozovat takovým způsobem, který by znemožnil jejich obecné užívání. Toto relativně nové ustanovení, které rozšiřuje spektrum povinností vztahující se k uživatelům veřejně přístupných účelových komunikací, bylo do zákona včleněno novelizačním zákonem č. 268/2015 Sb., s účinností od 31. 12. 2015. Dříve se pravidlo aplikovalo pouze na dálnice, silnice a místní komunikace. Zákon o PK sice v § 19 hovoří o vozovce pozemní komunikace, ale výkladem lze dle Máchy tento pojem ztotožnit s pojmem těleso komunikace z § 11 odst. 2 a 3 téhož zákona.<sup>97</sup>

Zákonná konstrukce dalších zakázaných činností na účelových komunikacích je v § 19 zákona o PK upravena následovně. V § 19 odst. 2 jsou pod písmeny a) až h) stanovena společná limitující opatření pro dálnice, silnice a místní komunikace. Zákonodárce pak v § 19 odst. 3 téhož zákona taxativně vyjmenovává, jaká omezení z odst. 2 se dále týkají i veřejně přístupných účelových

---

<sup>92</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 – 134.

<sup>93</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 63.

<sup>94</sup> STAŠA, Josef. Veřejné užívání. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 220.

<sup>95</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 63.

<sup>96</sup> § 4 písm. a) zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>97</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 28.

komunikací. Na těch není tedy dále dovoleno: „*neoprávněně odstraňovat, zakrývat, přemísťovat, osazovat nebo pozměňovat dopravní značky a dopravní zařízení, anebo na těchto věcech cokoliv umísťovat, vypouštět vodu, splašky a jiné tekuté odpady.*“<sup>98</sup> Na veřejně přístupných účelových komunikacích je dále zakázáno odstavovat vraky dle § 19 odst. 2 písm. g) zákona o PK.

Je otázkou, jaký vliv má vůle vlastníka směřující k omezení obecného užívání komunikace. Silničně správní úřad může na žádost vlastníka omezit přístup veřejnosti na pozemní komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně jeho oprávněných zájmů.<sup>99</sup> Správní úřad vede správní řízení, je povinen projednat věc s policejním orgánem v procesním postavení dotčeného orgánu. Vlastník komunikace neboli účastník řízení musí dokázat a doložit, že jím navrhovaná úprava je nezbytně nutná k ochraně jeho zájmů. Výsledkem procesu je správní rozhodnutí, správní orgán nemůže vlastníkovi vyhovět v případech, kdy je sice na jedné straně prokázán zájem na nezbytně nutné ochraně jeho zájmů, ale na druhé straně neexistuje žádná možná dopravní alternativa pro ty, kteří by byli vydaným rozhodnutím omezeni.<sup>100</sup>

Vycházejí taktéž z § 7 odst. 1 zákona o PK, Mácha nabízí myšlenku, že význam obsahu projevu vůle vlastníka v podobě věnování cesty veřejnému užívání může ovlivnit intenzitu takového užívání. Vlastník může stanovit, že komunikace je např. věnována jen pro užití chodci apod.<sup>101</sup> Komentář k zákonu vydavatelství Wolters Kluwer naopak uvádí, že je velmi sporné stanovovat omezení obecného užívání vlastníkem takovým způsobem. Zákonná úprava jej výslovně neumožňuje a soudní judikatura operuje pouze s tím, že souhlas vlastníka buď byl dán kompletně, anebo vůbec. Je však jen otázkou času, než se k této problematice relevantní soudní rozhodnutí objeví, neboť v době první republiky takové existovalo a umožňovalo vlastníkovi zregulovat intenzitu veřejného užívání.<sup>102</sup> Souhlasu vlastníka s veřejným užíváním se budeme dále podrobněji věnovat ve třetí

---

<sup>98</sup> § 19 odst. 2 písm. a) a e) zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>99</sup> § 7 odst. 1 zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>100</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 63-64.

<sup>101</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 26.

<sup>102</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 61-62.

kapitole práce, neboť patří ke klíčovým znakům veřejně přístupné účelové komunikace, které byly vyvozeny soudní judikaturou.

Krom již výše zmíněného je omezení obecného užívání reprezentováno § 77 zákona o provozu, ve kterém je řešena místní a přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích, včetně veřejně přístupných účelových.<sup>103</sup> Jedná se o právní institut regulující obecné užívání stanovením speciální úpravy pravidel provozu, která má přednost před obecnou, co se povinností uživatelů komunikace týká. Na veřejně přístupné účelové komunikaci takovou speciální úpravu stanoví formou opatření obecné povahy nebo neformálním přípisem obecní úřad obce s rozšířenou působností jako správní orgán, přičemž Policie České republiky má postavení dotčeného orgánu.<sup>104</sup> Formou opatření obecné povahy se stanovují dle zákona o provozu taxativně: „[...] *světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníku silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.*“<sup>105</sup>

Podle platné právní úpravy může návrh podat pouze vlastník veřejně přístupné účelové komunikace, pokud je stanovena neformálním přípisem. Jiná osoba může jen se souhlasem vlastníka. Pokud je speciální úprava stanovena formou opatření obecné povahy, může návrh podat kdokoli. Všechny návrhy musí být projednány s Policií ČR jako dotčeným orgánem. To neplatí, pokud hrozí nebezpečí z prodlení. Stanovení přechodné úpravy provozu bez projednání s policejním orgánem a bez předchozího řízení o návrhu opatření obecné povahy lze na maximální dobu 60 dnů. Opatření obecné povahy se vždy vyhláší obecnou vyhláškou.<sup>106</sup>

Žádost o povolení výjimky z místní a přechodné úpravy provozu může podat žadatel, který prokáže: „[...] *vážný zájem na jejím povolení a nedojde-li*

---

<sup>103</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 26.

<sup>104</sup> KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy související*. Praha: Leges, 2018, s. 427.

KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 71-72.

<sup>105</sup> § 77 odst. 5 zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>106</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 72-73.

*k ohrožení bezpečnosti nebo plynulosti silničního provozu.*<sup>107</sup> O povolení výjimky na veřejně přístupných účelových komunikacích rozhoduje taktéž obecní úřad obce s rozšířenou působností po projednání s dotčeným orgánem, tedy Policií ČR.<sup>108</sup>

Právní úprava místní a přechodné úpravy provozu doznala novelizačním zákonem č. 268/2015 Sb., s účinností od 31. 12. 2015 značných změn.<sup>109</sup> Například uveďme, že ustanovení zákona platná do konce roku 2015 umožňovala stanovení místní a přechodné úpravy provozu vlastníkem se souhlasem příslušného obecního úřadu po předchozím písemném stanovisku policejního orgánu, což je *de lege lata* dnes již vyloučeno.<sup>110</sup>

Není bez zajímavosti, že zákon o provozu stanoví odlišně místní a přechodnou úpravu provozu na účelových komunikacích veřejně nepřístupných v § 77a. Toto ustanovení bylo do zákona vloženo taktéž novelizačním zákonem č. 268/2015 Sb. Významným rozdílem oproti veřejně přístupným komunikacím je zde absence rozhodování správního orgánu, přechodnou úpravu zde umísťuje vlastník komunikace. Vlastník má ve vztahu k obecnímu úřadu povinnost oznamovací, kdy do 5 dní musí oznámit umístění přechodné úpravy provozu. Obecní úřad má pravomoc vůči vlastníkovi nařídit dle § 77a odst. 2 zákona o provozu, odstranění místní nebo přechodné úpravy provozu, není-li splněna podmínka bezpečnosti.<sup>111</sup>

Další omezení obecného užívání na veřejně přístupných účelových komunikacích je možné provést objížděkami a uzavírkami dle § 24 zákona o PK a také umístěním pevné překážky dle § 29 téhož zákona. Co se týká objížděk a uzavírek, ty jsou umísťovány rozhodnutím příslušného silničního správního úřadu, a to na žádost osoby, v jejímž zájmu je objížděka či uzavírka zřízena. „Vlastník [...] veřejně přístupné účelové komunikace, po níž má být vedena objížděka, je povinen strpět bezúplatně provoz převedený na ni z uzavřené pozemní

---

<sup>107</sup> § 77 odst. 7 zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>108</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 73.

<sup>109</sup> KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy související*. Praha: Leges, 2018, s. 426.

<sup>110</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 26.

<sup>111</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 74. KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy související*. Praha: Leges, 2018, s. 431.



komunikace.<sup>112</sup> Rozhodnutí o uzavírce je výsledkem správního řízení, silniční správní úřad má povinnost projednat s vlastníkem účelové komunikace možnost jejího uzavření, stejně tak s vlastníkem komunikace, po které má být vedena objízdňá trasa, případně s dalšími subjekty podle § 24 odst. 2 zákona o PK. Žadatel zajišťuje potřebné označení uzavírky veřejně přístupné účelové komunikace a odpovídá za jeho stav po celou dobu trvání uzavírky.<sup>113</sup> Pokud je naopak přes veřejně přístupnou účelovou komunikaci vedena objízdňá trasa, vlastník je povinen strpět i takové užívání této komunikace, avšak má právo na náhradu následných škod v důsledku vedení objízdňky dle § 24 odst. 6 druhé věty zákona o PK, kde je citováno: „*Případné úpravy objízdňkových pozemních komunikací nutné z důvodu objízdňky a náhrada případných následných škod se stanoví v podmínkách rozhodnutí o uzavírce a objízdňce a uskuteční na náklad žadatele o uzavírku a objízdňku.*“<sup>114</sup>

Rozhodnutí o uzavírce a objízdňce jsou správními rozhodnutími dle správního řádu, vlastník tak disponuje procesními nástroji, kterými se může bránit. Proti výši takové náhrady tak může podat odvolání a po případném vyčerpání všech opravných prostředků se může obrátit i na soud.<sup>115</sup> Vlastník komunikace nedisponuje právem na náhradu případných ztrát, které by mu vznikly z důvodu vedení objízdňky nebo stanovení uzavírky, taková možnost náhrady škody přípustná není ani v soudním řízení.<sup>116</sup>

Pevná překážka na jakékoliv pozemní komunikaci představuje vždy prvek zvyšující nebezpečí provozu a pohybu na komunikaci, a tak se k jejímu umístění přistupuje minimálně. Může být umístěna pouze ve veřejném zájmu a zároveň nesmí být ohrožena bezpečnost provozu na dané komunikaci.<sup>117</sup> Zákon o PK k rozmístění předmětů na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích, komunikace říká, že na ni mohou být umístěny jen: „*[...]dopravní značky a zařízení kromě zábradlí, zrcadel a hlásek; ostatní předměty tvoří pevnou překážku.*“<sup>118</sup>

---

<sup>112</sup> § 24 odst. 6 věta první zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>113</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 68.

<sup>114</sup> § 24 odst. 6 věta druhá zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>115</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 32.

<sup>116</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 69.

<sup>117</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 69.

<sup>118</sup> § 29 odst. 1 zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Samotnému umístění musí stejně jako v případě uzavírky předcházet povolení silničně správního úřadu vydané po projednání s vlastníkem dotčené komunikace a se souhlasem orgánu Policie ČR, v jiných případech jde o nepovolenou pevnou překážku, a silniční správní úřad nařídí její odstranění.<sup>119</sup>

Zde by bylo patřičné opětovně upozornit na již zmíněné rozhodnutí NSS č. j. 6 Ans 2/2007-128, kterému jsme se věnovali v části textu o vztahu obecného užívání a subjektivního práva. Rozhodnutí NSS se týkalo nepovolené pevné překážky umístěné na veřejně přístupné účelové komunikaci a ve kterém bylo dovozeno veřejné užívání jako subjektivní právo pro určitou skupinu uživatelů (vlastníků sousedních nemovitostí).<sup>120</sup> NSS tak judikoval, že ustanovení § 29 odst. 1 věty druhé a odst. 3 zákona o PK se vztahují i na veřejně přístupné účelové komunikace, ač zákon hovoří jen o silnicích, dálnicích a místních komunikacích. Důvodem byl výklad soukromých práv vlastníka, který je na nich omezen institutem veřejného užívání, jež nemůže ze své vůle jednostranně vyloučit.<sup>121</sup>

Jedním z klasických typů veřejně přístupných účelových komunikací jsou polní a lesní cesty, proto jako poslední v řadě možných omezujících faktorů jejich obecného užívání považujeme za vhodné dále zmínit blízkou provázanost obecného užívání ze zákona o pozemních komunikacích s různými složkovými zákony práva životního prostředí. Tyto zákony mohou rovněž upravovat možnosti vstupu a užívání cizích pozemků.<sup>122</sup> Uvedme například zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který dává každému možnost průchodu přes krajinu, a který mimo jiného na území národních parků, chráněných krajinných oblastí apod. umožňuje zákonným způsobem omezit možnosti obecného užívání bez účasti silničního správního úřadu.<sup>123</sup> Pro ilustraci může například orgán ochrany přírody dle zmíněného zákona po projednání s dotčenými obcemi vydáním opatření obecné povahy omezit nebo zakázat přístup veřejnosti do území národních parků,

---

<sup>119</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 32.

KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 69-70.

<sup>120</sup> MÁCHA, Aleš. Pozemní komunikace. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 32.

<sup>121</sup> FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy*. Praha: Linde Praha, 2012. s. 91.

<sup>122</sup> KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010. roč. 18, č. 6, s. 203.

<sup>123</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 20.

národních přírodních rezervací atp. nebo jejich částí, hrozí-li jejich poškozování.<sup>124</sup> Podobně tak zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), jenž umožňuje právo vstupu každému na vlastní nebezpečí do lesů, na druhou stranu ale například zakazuje vjezd motorovým vozidlům na lesní cestu a stání na ní, pokud k tomu vlastník lesa neudělí výjimku dle § 20 odst. 4 lesního zákona.<sup>125</sup> Vlastník lesa (tedy i lesní cesty) tak zákonem nabyl velmi specifického postavení správního orgánu v materiálním slova smyslu.

Z toho plyne, že mnohé další modifikace omezení institutu obecného užívání cizích pozemků a případných účelových komunikací na nich, můžeme v jistých případech čerpat i z jiných speciálních veřejnoprávních předpisů, které většinou souvisí s ochranou přírody, krajiny, vod a dalších složek životního prostředí.<sup>126</sup> V předchozí části práce již bylo uvedeno, že obecné užívání pozemních komunikací lze omezit na základě rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu, což však nemusí být pravidlem pro tyto druhy cest.

### 2.3. Účel existence pozemní komunikace

Zákonný účel námi zkoumané pozemní komunikace je vymezen v § 7 odst. 1 zákona o PK. K jeho naplnění může dojít pouze ve třech případech. První variantou předpokládaného účelu zmiňované komunikace je možnost spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí. Zadruhé může sloužit ke spojení nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi. A poslední zákonem stanovenou třetí možností je účel k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Nahlíženo z praktického hlediska, veřejně přístupné účelové komunikace slouží prvému účelu nejméně často. Z teoretického úhlu pohledu bychom hypoteticky mohli podřadit třetí účelové určení pod druhé, tedy pod spojování nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi.<sup>127</sup> Z vymezení plyne, že účelovou komunikací mohou pro konkrétní představu být například polní a lesní cesty, spojnice mezi nemovitostmi, dokonce i cesta vedoucí od jedné nemovitosti k jiným pozemním

---

<sup>124</sup> § 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>125</sup> HUNEŠ, Karel. Lesní cesty. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 99.

<sup>126</sup> KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. 2010. roč. 18, č. 6, s. 203.

<sup>127</sup> SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 13-14, s. 464.

komunikacím, postačí, když budou naplněny i ostatní znaky dané kategorie pozemní komunikace.<sup>128</sup>

Co se týká posledního uvedeného příkladu, tak právě napojení na ostatní pozemní komunikace je nejčastějším typem účelové komunikace. Je absolutně vyloučeno, aby existovalo napojení na dálnici, neboť napojení nemovitosti na ni je *de lege lata* možné pouze přes takzvanou odpočívku, která je považována za součást dálnice. To znamená, že reálně možná napojení účelových komunikací jsou pouze na silnice a místní komunikace.<sup>129</sup>

Negativní vymezení účelové komunikace související s jejím účelem napojení na ostatní pozemní komunikace nalezneme v části zákona věnující se připojování komunikací, kde je uvedeno, že do kategorie účelových komunikací nespadá přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci.<sup>130</sup> Nabízí se otázka, jak by se toto nepříliš jasné ustanovení mělo vykládat. Zákon zná dva způsoby připojování pozemních komunikací. Je jimi zřízení křižovatky pro vzájemné připojování pozemních komunikací nebo zřízení sjezdů a nadjezdů pro připojení sousedních nemovitostí. Ač norma stanoví, že přímé připojení sousední nemovitosti není účelovou komunikací, tak definici samotného přímého připojení sousední nemovitosti neposkytuje.<sup>131</sup> Mylný by byl výklad tvrdící, že sousední nemovitost nikdy nemůže být připojena účelovou komunikací. „*O tom, zda jde o přímé připojení, či o připojení účelovou komunikací, bude silniční správní úřad rozhodovat na základě konkrétní situace (délka připojení, jeho technické parametry, dopravní význam apod.)*“<sup>132</sup>

Musí se tak vycházet případ od případu a brát v úvahu specifika místa napojení. Jako pomocné kritérium může dle Kočího posloužit i funkční charakter připojení posuzované sousední nemovitosti. Může tak záležet na počtu připojovaných nemovitostí, když se bude jednat o nemovitost osamocenou, tak půjde spíše o přímé napojení, a když se bude jednat o napojení většího počtu

---

<sup>128</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 46.

<sup>129</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 19.

<sup>130</sup> § 10 odst. 1 zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>131</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 19. KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 55.

<sup>132</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 55.

nemovitostí, tak zpravidla půjde o účelovou komunikaci. Pokud bude mít napojení další znaky pozemní komunikace, například konstrukci, odvodňovací zařízení apod., bude se opět jednat s větší mírou pravděpodobnosti o účelovou komunikaci.<sup>133</sup>

Komentář k zákonu nakladatelství Wolters Kluwer spatřuje význam ustanovení § 10 odst. 1 zákona o PK pouze pro určení formy připojení nemovitosti na konkrétní komunikaci. Kdyby takové ustanovení neexistovalo, mohla by nastat situace, kdy má být nemovitost určená pro veřejnost (např. motel) připojená na pozemní komunikaci formou účelové komunikace. Tehdy by mohlo jít jak o připojení formou křižovatky, protože jde o křížení pozemních komunikací, stejně tak by ale mohlo jít i o sjezd nebo nájezd, protože zároveň dochází k připojení nemovitosti k pozemní komunikaci. Z druhé věty § 10 odst. 1 tak vyvozujeme, že se jedná o sjezd nebo nájezd, a nikoliv o křižovatku. Autoři dále konstatují, že takto znějící ustanovení zákona není logické a přidávají, že by mělo být vykládáno spíše ve smyslu, že: „*přímé připojení sousední nemovitosti na pozemní komunikaci se pro účely připojování nepovažuje za pozemní komunikaci.*“<sup>134</sup>

Polní a lesní cesty jsou dalšími typizovanými příklady veřejně přístupných účelových komunikací, jsou to dopravní cesty sloužící k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Tyto typy komunikací tvoří pozemek, jehož terén bývá nejčastěji zpevněný pouze přírodním materiálem. Jednoduše řečeno, jde o pouhé zpracování povrchu pozemku do podoby pozemní komunikace, nejedná se o žádnou formu stavby, což z nich činí specifický typ veřejně přístupných komunikací.<sup>135</sup> Svou atypičnost potvrzují tedy nejen technickou povahou komunikace, ale především svou právní úpravou obecného užívání, které je upraveno jednak v § 19 zákona o PK, a dále i v mnohých speciálních zákonech, jak již bylo poznamenáno výše.<sup>136</sup>

Jistá názorová diskrepance se dočasně objevovala v souvislosti se vztahem vzájemné slučitelnosti pojmu lesní cesta s pojmem účelová komunikace.

---

<sup>133</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 19-20.

<sup>134</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 97

<sup>135</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 20.

<sup>136</sup> HUNEŠ, Karel. Lesní cesty. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 102.

Existovala jistá přesvědčení, že pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou mimo dalších i zpevněné lesní cesty dle § 3 odst. 1 písm. b) lesního zákona, proto nemohou zároveň být i účelovými cestami. Pokud by tak jimi fakticky nebyly, nevztahoval by se na ně ani institut obecného užívání. Tento názorový proud byl rozhodnutím NS sp. zn. 33 Odo 449/2005 umlčen, neboť NS judikoval vzájemnou kompatibilitu ustanovení zákona o pozemních komunikacích s lesním zákonem. Pokud tedy lesní cesta vykazuje i znaky účelové komunikace, je tak zároveň kategorií pozemní komunikace s právním režimem obecného užívání.<sup>137</sup>

### **3. Znaky veřejně přístupné účelové komunikace vymezené soudní judikaturou**

Soudní činnost ukázala, že zákonné znaky, které vymezují účelovou komunikaci, jsou dostatečné pouze v bezkonfliktních případech, ve kterých o existenci komunikace není sporu. Pokud ale vlastník sporované veřejně přístupné účelové komunikace nesouhlasí s jejím obecným užíváním, byť tak třeba byla dlouhodobě užívána, ukáže se, že zákonné znaky nepostačí pro řádné posouzení stavu věci. Je v první řadě úkolem silničního správního úřadu, aby věc ve správním řízení rozhodl, a ustálená soudní judikatura mu již nabízí další kritéria nutná k vydání rozhodnutí o existenci účelové komunikace.

Klíčovým sjednocujícím východiskem pro rozhodovací činnosti se stal náleží Ústavního soudu (dále ÚS) sp. zn. II. ÚS 268/06, který artikuloval další faktory pro posuzování těchto komunikací, které se v průběhu let objevovaly v různých soudních rozhodnutích. V první řadě ÚS konstatoval, že musí být dovozen souhlas vlastníka příslušného pozemku nebo jeho právního předchůdce s omezením svého vlastnického práva ve prospěch veřejného užívání. Dále zde musí být identifikována tzv. nezbytná komunikační potřeba znamenající neexistenci jiné alternativní cesty, která by mohla potřebu uspokojit. Posledním

---

<sup>137</sup> Rozsudek NS ze dne 22. 2. 2006 sp. zn. 33 Odo 449/2005.

KOČÍ, Roman. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. *Veřejná správa*. 2006, roč. 18, č. 6, s. 12 a 21.

faktorem potvrzujícím případnou účelovou komunikaci je vyloučení soukromoprávního institutu, který by umožňoval užívání komunikace.<sup>138</sup>

ÚS se ve svém nálezu inspiroval tehdejšími rozhodnutími správních i civilních soudů, ale navázal i na historickou praxi Nejvyššího správního soudu prvorepublikové doby. Z té bychom rádi uvedli například rozhodnutí NSS Boh. A 10017/32 ze dne 21. 9. 1932, v němž za veřejné cesty byly uznány pouze takové, které splňovaly znak nutné komunikační potřeby a zároveň znak věnování obecnému užívání vlastníkem cesty.<sup>139</sup>

### 3.1. Souhlas vlastníka účelové komunikace s obecným užíváním

Znak souhlasu vlastníka s obecným užíváním komunikace byl tedy reflektován již prvorepublikovou judikaturou NSS. Jak upozorňuje Slováček, musí vždy jít o souhlas udělený neurčitému okruhu uživatelů, protože jinak bychom se ocitli ve sféře práva soukromého, a jednalo by se o svolení užívání, které by mělo formu výprosy dle občanského zákoníku, jež by směřovalo pouze ke konkrétním osobám.<sup>140</sup> Mácha nazývá atribut věnování veřejnému užívání tradičním věnovacím aktem, neboť se v jeho důsledku z věcí soukromých stávají věci ve veřejném užívání<sup>141</sup> *Právě věnování užívání neurčitému okruhu osob čili veřejnosti je znakem, který odlišuje věnování veřejnému užívání od jiných forem užívání věci, zejména tedy nájmu, výpůjčky či výprosy.*<sup>142</sup> A právě touto diferenciací se budeme více zabývat v podkapitole 3.2 práce.

Ideový základ tvoří takzvaná teorie věnování věci veřejnému užívání spočívající v dobrovolném jednání vlastníka, které cílí k omezení vlastnických práv veřejnoprávním institutem. Z toho plyne, že vše musí být učiněno z vlastníkovy vůle. Soud se zaměřil na vztah obecného užívání a omezení vlastnického práva v kontrastu s čl. 11 odst. 4 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“), který pojednává o nutnosti náhrady za nucené

---

<sup>138</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015. s. 21. Nález ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

<sup>139</sup> Pozemní komunikace: veřejně přístupné účelové komunikace: č. rozhodnutí 2826/2013 (Podle rozsudku NSS ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012 – 42). *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. 2013, roč. 11, č. 6, s. 573.

<sup>140</sup> SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 13-14, s. 462.

<sup>141</sup> MÁCHA, Aleš. Věnovací akty. *Správní právo* [online]. 2017, roč. 50, č. 3, s. 133.

<sup>142</sup> MÁCHA, Aleš. Věnovací akty. *Správní právo* [online]. 2017, roč. 50, č. 3, s. 152.

omezení vlastnického práva.<sup>143</sup> Ústavně konformním výkladem bylo dovozeno, že nedobrovolně, tedy bez vlastníkovou souhlasu a zároveň bez kompenzace, není možné zřízení veřejné cesty na pozemku, *a contrario sensu* by šlo o protiústavní zásah odporující základním lidským právům obsažených v Listině.<sup>144</sup> „*Jinak řečeno, 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.*“<sup>145</sup>

Účelová komunikace veřejně přístupná obsahující znak obecného užívání vzniká dle rozhodnutí NS sp. zn. 22 Cdo 1868/2000 tehdy, vyjádřil-li souhlas se zřízením takové komunikace vlastník jakýmkoliv způsobem, čímž se dobrovolně omezil na výkonu svých vlastnických práv.<sup>146</sup> Pokud účelová komunikace jednou takovým způsobem vznikne, není možné, aby stejným způsobem, tedy jednostranným projevem vlastníkovou vůle bez dalšího zanikla.<sup>147</sup> Jestliže je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí vlastníky pozemku, na kterém leží účelová komunikace. Tyto osoby tedy nejsou oprávněny komunikaci ze své vůle bez dalšího uzavřít.<sup>148</sup>

Důležité je zmínit, že ústavně konformnímu výkladu zákona o pozemních komunikacích s čl. 11 odst. 4 Listiny z nálezů sp. zn. II. ÚS 268/06 předcházelo i velké množství soudních rozhodnutí z té doby, na které ÚS kontinuálně navázal. Například mohu uvést rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 1868/2000, rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2191/2002 či rozsudek NSS, č. j. 5 As 20/2003 – 64.<sup>149</sup>

### 3.1.1. Kvalifikovaný nesouhlas

---

<sup>143</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 74-74.

<sup>144</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš a Karel HUNEŠ. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 74-75.

ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 46.

<sup>145</sup> Nález ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

<sup>146</sup> Rozhodnutí NS ze dne 21. 11. 2000 sp. zn. 22 Cdo 1868/2000.

Nevyšší soud ČR a SPÁČIL, Jiří, ed. Z judikatury: judikát č. 13/2004: Pozemní a účelové komunikace a jejich obecné užívání (rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 1911/2000). *Právo a podnikání*. 2004, roč. 13, č. 5, s. 30-31.

<sup>147</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Brno: Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 12.

<sup>148</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 65.

<sup>149</sup> Rozsudek NS ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000.

Rozsudek NS ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002.

Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64.



Poměrně bohatou judikaturu dále nalezneme, pokud si položíme otázku, jakou formou musí být souhlas udělen, aby byl právně relevantní. Je plně akceptovatelné výslovné vyjádření souhlasu, ke kterému však reálně dochází jen sporadicky, i vyjádření nevýslovné, což znamená mlčky (čili konkludentně).<sup>150</sup> Pokud byl souhlas učiněn výslovně, je potřebné, aby byl pronesen směrem k neurčitému okruhu uživatelů, nebo pokud je tak skutečně například v závěti, měl by z ní být nesporně identifikovatelný záměr, že má věc sloužit veřejnosti a být neomezeně přístupná.<sup>151</sup> Důležitým aspektem konkludentního souhlasu ve vztahu k určení existence veřejně přístupné účelové komunikace je, že: „*Na základě nečinnosti lze konkludentní souhlas dovodit jen v případě, že se podaří prokázat, že ten, kdo měl souhlas učinit, o příslušné skutečnosti věděl.*“<sup>152</sup>

Citovaný judikát NSS však do problematiky souhlasu vnesl i určité nejasnosti. Slováček upozorňuje na jeho právní větu týkající se možnosti deklarovat existenci veřejně přístupné účelové komunikace bez souhlasu vlastníka, ale za náhradu za omezení vlastnického práva. Domnívá se, že soud v kontextu čl. 11 odst. 4 Listiny opomněl v souvislosti s omezením vlastnického práva za náhradu reflektovat jiný ústavní požadavek pramenící ovšem ze stejného ustanovení. Taková možnost omezení by totiž měla mít oporu nejen na ústavní úrovni, ale i v zákoně. Zákon o pozemních komunikacích pak dle Slováčka nenabízí žádnou právní normu umožňující nucené omezení vlastnického práva a poukazuje na dosavadní judikaturu, která souhlas vlastníka vyžaduje.<sup>153</sup>

Co se týká souvislostí mezi nekonáním a vyjádřením souhlasu, tak dovolatelka v jiném soudním řízení argumentovala, že absence výslovného nesouhlasu se nerovná konkludentnímu udělení souhlasu. V usnesení NS sp. zn. 22 Cdo 2167/2005 byl následně vyřčen obecný předpoklad, že pokud někdo se zřízením nesouhlasí, projevuje nějakým způsobem svůj nesouhlas. Pokud se vlastník nebrání užívání komunikace po uvedení do provozu, sám ji užívá, je nezpochybnitelné, že s veřejným užíváním konkludentně souhlasí.

---

<sup>150</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 46-47.

<sup>151</sup> MÁCHA, Aleš. Věnovací akty. *Správní právo* [online]. 2017, roč. 50, č. 3, s. 152.

<sup>152</sup> Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 102.

<sup>153</sup> SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 13-14, s. 467.

Jak NS ale upozorňuje, obsah vůle vlastníka je ovšem otázka skutková, kterou se dovolací řízení nemůže zabývat.<sup>154</sup>

Jak je patrné, judikatura se formě souhlasu v první dekádě nového tisíciletí často věnovala, NSS ji pak dále ve své soudní činnosti zkonkretizoval a vytvořil teorii tzv. kvalifikovaného nesouhlasu. Důvodem bylo umožnění v rámci skutkového dokazování posouzení skutečné vlastníkovy vůle, při vzniku veřejně přístupné účelové komunikace. V případě sporu nelze z aktuální vůle vlastníka vycházet, pokud totiž vyjadřuje náhlý nesouhlas s obecným užíváním, ač se zřízením, třeba i původně, cesty souhlasil, je takový nesouhlas zcela právně irelevantní. Klíčovým okamžikem pro posouzení účelové komunikace je tak i podle judikatury Nejvyššího soudu období, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace a zdali v něm vlastník pozemku nevyjádřil nesouhlas (např. rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2191/2002). Z toho plyne, že pro dokazování má význam pouze okamžik v minulosti, kdy buď byla komunikace zřízena, nebo začala přirozeným způsobem vznikat.<sup>155</sup>

Pro naplnění projevu kvalifikovaného nesouhlasu se dle NSS očekává aktivní nesouhlasné jednání vlastníka pozemku.<sup>156</sup> Dle Komentáře vydavatelství Wolters Kluwer by měl být takový nesouhlas veřejně identifikovatelný ve vnějším světě, zejména uživatelé komunikace by jej měli být schopni seznat. Soukromé rozhovory s přáteli, ve kterých by vlastník pozemku svůj nesouhlas projevil, by v řízení neměly postačit pro identifikování kvalifikovaného nesouhlasu. Ideálním případem pro takovou ilustraci aktivního projevu by tak mohlo být oplocení pozemku či umístění zákazové cedule v době, kdy začíná přirozenou cestou docházet k veřejnému užívání cesty apod. Příkladem výslovného nesouhlasu by naopak bylo opakované ústní vykazování uživatelů z takového pozemku.<sup>157</sup> Naopak není nutné vyjadřovat nesouhlas v době, kdy k žádnému obecnému užívání veřejností nedochází a za zcela neopodstatněný by byl považovaný nesouhlas míněný do budoucna s možným potenciálním využitím cesty.<sup>158</sup>

---

<sup>154</sup> Usnesení NS ze dne 29. září 2005, sp. zn. 22 Cdo 2167/2005.

<sup>155</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 47.

<sup>156</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 65.

<sup>157</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 47.

<sup>158</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 76.

Jako důkazní prostředky mohou ve sporných případech pro prokázání udělení souhlasu vlastníkem posloužit například: svědecké výpovědi pamětníků či starousedlíků, fotografie, listiny z katastru nemovitostí, dokumenty v archivech apod. Pokud se v řízení prokáže, že původní vlastník aktivně nekonal, tedy neprojevil kvalifikovaný nesouhlas, je tím prokázán souhlas konkludentní, tudíž současný vlastník je povinen strpět obecné užívání účelové komunikace, neboť je plně vázán takovým konáním (resp. nekonáním) svého právního předchůdce.<sup>159</sup>

Bez bližšího dokazování lze posoudit ve prospěch existence veřejně přístupné účelové komunikace takové případy, kde má zjevně dlouhodobou historickou tradici. Jedná se o veřejné užívání komunikace tzv. od nepaměti.<sup>160</sup> Pokud tak dle NSS nelze zjistit, zda a kdy v historii byla komunikace věnována do užívání a zároveň naplňuje znak naléhavé komunikační potřeby, řadí se do kategorie veřejně přístupných účelových komunikací.<sup>161</sup> „*Jinak řečeno, pokud jde o cestu, jež je obecně užívána (tedy jde o pozemní komunikaci), a to od nepaměti z důvodu naléhavé komunikační potřeby, je třeba vycházet z toho, že je dán konkludentní souhlas s užíváním cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace.*“<sup>162</sup> Podobnou dikci můžeme najít i v rozhodnutí NS sp. zn. 22 Cdo 2191/2002, popř. rozhodnutí NSS sp. zn. 5 As 27/2009 či v rozhodnutí sp. zn. As 76/2009.<sup>163</sup>

Výše uvedené příklady tak mají negativní dopad na stávajícího vlastníka pozemku. Pokud se nebude jednat o spor o existenci komunikace vyskytující se tzv. od nepaměti, tak by se ve sporných případech, kdy nelze určit, zda byl souhlas dán, mělo rozhodovat ve prospěch vlastníka, jak judikoval NSS v rozsudku č. j. 2 As 44/2011 – 104.<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 25.

<sup>160</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNESŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 76.

ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 48.

<sup>161</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

<sup>162</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42.

<sup>163</sup> Rozsudek NS ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002. Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 As 27/2009.

Rozsudek NSS ze dne 22. prosince 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

<sup>164</sup> Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2011 – 104.

Judikatura nenabízí časové ohraničení pro strpění obecného užívání vlastníkem, po kterém by byl konkludentní souhlas jasně dovoditelný. Je třeba na každý případ nahlížet individuálně. Musíme se převážně zaměřit na následující: zda vlastník o veřejném užívání ví, zda mu nebrání objektivní důvody ve vyjádření nesouhlasu apod. Autoři Komentáře však předpokládají, že by se doba obecného užívání cesty měla počítat spíše na roky než na menší jednotky času s odkazem na soudní rozhodnutí NSS sp. zn. 7 As 94/2013.<sup>165</sup> V daném případě docházelo ke strpění stěžovatele 12 let, což soud považuje za dlouhodobé, a z čehož vyvodil, že s tím byl vlastník po vůli.<sup>166</sup> O odlišný případ půjde, pokud se jedná o cestu v bezprostřední vzdálenosti od vlastníkovu domu, a jiný případ bude cesta k jeho rekreačnímu objektu, který navštěvuje pouze ojedinele.<sup>167</sup>

### 3.1.2. Otázka restitucí

Soudní činnost vyvodila jedinou možnost, kdy případný souhlas v minulosti daný původním vlastníkem nebude mít právní dopady do vlastnického práva nového majitele. Jedná-li se o nabytí pozemků v restituci z doby socialismu, pokud tomu tak bylo od veřejnoprávní korporace, je pro posouzení trvání obecného užívání na komunikaci vzít tento fakt při rozhodování v potaz.<sup>168</sup> Jak již poznamenal i ÚS, tak v případě veřejnoprávních subjektů je jejich vztah k veřejnému užívání značně odlišný od subjektů soukromoprávních. A navíc by bylo nelogické, aby takový nový nabyvatel pozemku v restituci získal vlastnické právo k němu, avšak již zatížené institutem veřejného užívání.<sup>169</sup> Pokud by došlo k vyjádření nesouhlasu, tak při porovnání práva obecného užívání s právem vlastnickým je zapotřebí, aby nebyl tento veřejnoprávní institut považován za prioritní a vlastnické právo bylo upřednostněno v souladu se zněním nálezu ÚS sp. zn. II. ÚS 268/06.<sup>170</sup>

---

<sup>165</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 47-48.

<sup>166</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 20. 12. 2013, sp. zn. 94/2013

<sup>167</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 77.

<sup>168</sup> Naléhavá komunikační potřeba a účelová komunikace: účelová komunikace na pozemku vydaném v restituci: rozsudek NS České republiky ze dne 20. 9. 2011, sp. zn. Cdo 4003/2009. *Právní rozhledy*. 2011, roč. 19, č. 24, s. 907.

<sup>169</sup> Rozsudek NS ze dne 20. 9. 2011 Sp. zn. 22 Cdo 4003/2009.

Rozsudek NS ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. Cdo 2178/2012.

<sup>170</sup> Nález ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

Taková soukromoprávní osoba v postavení restituenta musí svůj nesouhlas s obecným užíváním jako účelové komunikace vyjádřit buď neprodleně, nebo v krátké době od okamžiku nabytí vlastnických práv. V opačném případě se jeho jednání bude brát jako konkludentní souhlas a nebude již umožněna žádná možnost jednostranného vyloučení obecného užívání.<sup>171</sup> NSS se vyjádřil ke lhůtě, ve které by bylo možné vyloučit používání cesty jako účelové komunikace. V tomto případě se jednalo o dobu 3 let, kterou soud považoval za dostatečnou k tomu, aby restituent mohl uplatnit své právo.<sup>172</sup> Pokud se nebude restituent nijak bránit proti využívání pozemku veřejností, nastane u něj rovněž presumpce strpění takového užívání.<sup>173</sup>

Nabízí se otázka, jak by bylo možné situaci realizovat v případech, kdy restituent projeví nesouhlas s veřejným užíváním, ale zároveň dosavadní účelová komunikace splňuje i znak nutné komunikační potřeby. Kočí uvádí, že bude nutné uzavření soukromoprávní dohody umožňující potřebný přístup k nemovitosti, nebude-li to možné, bude potřebné obrátit se na soud a požadovat zřízení práva nezbytné cesty dle občanského zákoníku.<sup>174</sup> Pokud jde o případy trvalé nemožnosti přístupu na pozemek, bývá pravidlem, že soud zřídí nezbytnou cestu jako služebnost. V případě, že jde uspokojení dočasné komunikační potřeby, může dojít ke zřízení nezbytné cesty jako obligační povinnosti prostřednictvím obligačního práva nejčastěji formou nájmu. Nezbytná cesta je zřizována za náhradu.<sup>175</sup> „V rozsudku musí soud přesně vymezit, kudy cesta povede, a určit také rozsah zřizované povinnosti.“<sup>176</sup> Rozsah zřízeného práva by tedy měl odpovídat saturování potřeby nepřístupného pozemku.<sup>177</sup>

---

Naléhavá komunikační potřeba a účelová komunikace: účelová komunikace na pozemku vydaném v restituci: rozsudek NS České republiky ze dne 20. 9. 2011, sp. zn. Cdo 4003/2009. *Právní rozhledy*. 2011, roč. 19, č. 24, s. 908.

<sup>171</sup> KOČÍ, Roman. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 26.

<sup>172</sup> Rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013 – 27.

<sup>173</sup> KOČÍ, Roman. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. Praha: Leges, 2015, s. 26.

<sup>174</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 26-27.

<sup>175</sup> HRABÁNEK, Dušan. Služebnosti. In: SPÁČIL, J. a kol., *Věcná práva. věcná práva, katastr nemovitostí, J. a kol., Věcná práva. věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 195-197.

<sup>176</sup> HRABÁNEK, Dušan. Služebnosti. In: SPÁČIL, J. a kol., *Věcná práva. věcná práva, katastr nemovitostí, J. a kol., Věcná práva. věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 196.

<sup>177</sup> HRABÁNEK, Dušan. Služebnosti. In: SPÁČIL, J. a kol., *Věcná práva. věcná práva, katastr nemovitostí, J. a kol., Věcná práva. věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 197.

Závěrem této podkapitoly je však nutné zmínit, že restituční záležitosti z doby socialismu nejsou dnes již tématem aktuálním, a reálně se tato problematika tak může týkat už jen sporů stále nevyřešených a dobíhajících.<sup>178</sup>

### **3.2. Vyloučení soukromoprávního ujednání umožňující užívání cesty na pozemku**

Soudy a správní úřady by ve svém rozhodování měly brát v potaz i další znak, který spoluutváří veřejně přístupnou účelovou komunikaci. V rámci správního řízení musí být vyloučeno, že možnost přístupu a užívání pozemku nepramení ze soukromoprávní roviny. Odborná literatura tuto problematiku často spojuje přímo se znakem udělení souhlasu, jako je tomu například v Komentáři Wolters Kluwer, jenž jej nepovažuje za samostatný znak tvořící účelovou komunikaci veřejně přístupnou, nýbrž se mu pouze věnuje v části o vyslovení souhlasu s obecným užíváním vlastníkem pozemku. Staví jej pak především do kontrastu s občanskoprávním institutem výprosy. Oproti tomu například Kočí v publikaci *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana* jej zmiňuje jako samostatný definiční znak a upozorňuje zejména na věcná břemena, jež taktéž umožňují užívání dopravních cest nejčastěji formou služebnosti stezky nebo cesty, a která rovněž není možné s veřejnoprávním institutem veřejného užívání spojovat.

Je zcela logické, že pokud se jedná o soukromoprávní možnost užívání cesty, nemůžeme v této souvislosti pak hovořit ani o účelové komunikaci dle zákona o pozemních komunikacích. Je nutné zmínit, že pokud je dle judikatury absolutně vyloučená existence obecného užívání v okamžiku, kdy je dopravní cesta užívána na základě soukromoprávního ujednání, tak nikdy nemůže dojít k naplnění požadovaných zákonných znaků pro účelové komunikace.<sup>179</sup> Z opačného pohledu pak ale nelze nevidět souvislosti mezi ujednáním dle občanského práva a veřejnoprávním věnováním do užívání. Oboje totiž může vyjadřovat vůli umožnit užívání pozemku jiným osobám. Soukromoprávní dohoda může mít stejně jako věnování do užívání formu výslovnou i konkludentní a může být součástí téměř

---

<sup>178</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 48-49.

<sup>179</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 30.

jakéhokoliv smluvního ujednání, například nájemní smlouvy, smlouvy o právu cesty apod.<sup>180</sup>

Velmi úzkou paralelu mezi věnováním veřejnému užívání a výprosou spatřujeme zejména ve společném prvku, který v sobě nese umožnění užívání konkrétní věci (movité i nemovité) konkludentním způsobem a bez možnosti kompenzace.<sup>181</sup> Pokud se blíže zaměříme na význam výprosy, zjistíme, že spočívá v něčem jiném. V tomto smluvním ujednání vlastník dovolí uživateli užívat svou věc, ale uživateli tím žádné právo k věci nevzniká.<sup>182</sup> Značný rozdíl tak spočívá v účincích do budoucnosti. Výprosu může vlastník věci kdykoliv odvolat a pro půjčitele to nemá žádné relevantní právní následky. Jde čistě o soukromoprávní vztah mezi půjčitelem a výprosníkem dle občanského zákoníku. Na druhé straně v rovině veřejného práva je vyjádřený souhlas s veřejným užíváním naopak trvalý a nevratný.<sup>183</sup>

Výprosa je dle § 2189 ObčZ definována takto: „*Přenechá-li půjčitel někomu bezplatně věc k užívání, aniž se ujedná doba, po kterou se má věc užívat, ani účel, ke kterému se má věc užívat, vzniká výprosa.*“<sup>184</sup> Problém nenastává, pokud se výprosa chápe jen v nejužším smyslu slova. To znamená, že výprosa je umožněná jen konkrétním, jmenovitě určeným osobám, a tudíž nikdo jiný k tomu oprávněn není. Jakákoliv dohoda obsahující libovolnou míru neurčitosti ve vztahu ke třetím osobám je pokládána za akt věnování do veřejného užívání. Ač tento přístup představuje dle autorů Komentáře vychýlení v neprospěch směrem k omezení vlastnického práva, má své zastání i v případě některých soudních rozhodnutí, např. náleží II. ÚS 3608/10, který hovoří o existenci dopravní cesty, jež je komunikací, i když je využívána pouze omezeným počtem vlastníků.<sup>185</sup>

---

<sup>180</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 29-30.

<sup>181</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 49.

SPÁČIL, Jiří, HRABÁNEK, Dušan, a kol.: *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*. Praha: Leges, 2015, s. 257.

<sup>182</sup> SPÁČIL, Jiří, HRABÁNEK, Dušan, a kol.: *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*. Praha: Leges, 2015, s. 114.

<sup>183</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 49.

<sup>184</sup> § 2189 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

<sup>185</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 52.

Nález ÚS ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. ÚS II. ÚS 3608/10.

Jiný náhled na situaci představuje již podstatně složitější problém. Musíme se soustředit na základní dělicí linii, která leží v obsahu konkrétního souhlasu, tedy s čím vlastník přesně souhlasí. Pro odlišení soukromoprávního a veřejnoprávního střetu nám pomůže kritérium okruhu osob, které jsou oprávněny pozemek využívat.<sup>186</sup> Měli bychom se zaměřit při zkoumání konkludentního věnování pozemku na otázku, zda okruh uživatelů může být považován za veřejnost. Učebnicovým příkladem je tak široký okruh uživatelů, který nelze určit počtem, například u cest vedoucích k budovám určeným pro veřejnost, jako jsou knihovny, zoologické zahrady, pěší zkratky spojující obce apod. Judikatura stále nevyslovila názor, jak je tomu v případě nejméně jasném, kdy uživateli cesty jsou jen vlastníci přilehlých nemovitostí a je otázkou, zda by se jednalo o konkludentně udělenou výprosu nebo souhlas s obecným užíváním.<sup>187</sup>

Jak upozorňují autoři Komentáře, nejméně komplikovaným stavem by byla situace v případě slepé cesty vedoucí k malé skupině rodinných domů, kde by vlastník cesty měl plný přehled o uživatelích a jejich počtech, tehdy by se o veřejné užívání jednat nemohlo. Jenže ani zde nemusí být poměry poznatelné prvním pohledem, jak autoři dále upozorňují na příkladu, kde jednou z obsluhovaných nemovitostí by byl dům slavné osoby, ke kterému se pořádají pravidelné zájezdy, tak výše uvedené vyloučení obecného užívání v tomto případě neplatí. Ztratí-li vlastník cesty přehled o uživatelích cesty a nepodnikne-li opatření směřující k opaku, lze jeho dlouhodobé tolerování užívání svého pozemku vykládat jako souhlas s obecným užíváním.<sup>188</sup>

Věcné břemeno cesty v podobě průchodu, které umožňuje pěší užívání cesty, a v podobě průjezdu spočívající v umožnění průjezdu vozidly, nemůžeme rovněž spojovat s užíváním pro veřejnost. Věcné břemeno vzniká smlouvou, vydržením nebo rozhodnutím soudu.<sup>189</sup> Jak již bylo zmíněno, judikatura zabývající se obsahem souhlasu vlastníka s obecným užíváním nám dává tušit,

---

<sup>186</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 49-50.

<sup>187</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 51.

<sup>188</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 51-52.

<sup>189</sup> SPÁČIL, Jiří. Cesty a pozemní komunikace v praxi civilních soudů. *Právní fórum*. 2006, roč. 3, č. 7, s. 227-228.



že ani z existence věcného břemene umožňující užívání komunikace není možné vyvozovat explicitní vůli vlastníka, aby pozemek nebyl užíván neomezeným okruhem uživatelů na základě práva obecného užívání. To samé platí i pro oprávněné uživatele z titulu obligačního práva. „*Skutečnost, že vlastník pozemku nebo jeho právní předchůdce 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.*“<sup>190</sup> Pokud se nám tedy podaří identifikovat soukromoprávní oprávnění umožňující užívání cesty na pozemku jen omezenému okruhu uživatelů, tak ani zde nemůžeme automaticky dovozovat závěry uvedené výše v judikátu. Jak totiž Kočí upozorňuje, prokázání existence soukromoprávního ujednání není pokaždé provázáno s vyloučením obecného užívání, které by v důsledku vedlo k nemožnosti označení cesty za pozemní komunikaci. A tak se zde opět tematicky vracíme zpět k vlastníkově vůli, ze které musíme především vycházet. Pokud nastane situace, kdy například z listinných důkazů vyplývá, že úmyslem původního vlastníka bylo obecné užívání komunikace veřejností, nelze jej ignorovat. Silniční správní úřad ve svém rozhodnutí musí tuto skutečnost reflektovat a následně potvrdit neexistenci soukromé cesty.<sup>191</sup>

Je podstatné následně ještě zmínit, že námi výše citované rozhodnutí NSS mimo jiné zdůraznilo již dříve judikovaný názor (například z rozhodnutí NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64), že samotný fakt přístupnosti účelové komunikace veřejností z ní automaticky ještě nevytváří komunikaci veřejnou, poněvadž k tomu je nutné faktické užívání třetími osobami doprovázené minimálně konkludentním souhlasem vlastníka komunikace.<sup>192</sup>

Závěrem můžeme dovodit, že obecné užívání může existovat pouze z vůle vlastníka, který se jej tak rozhodne dobrovolně strpět, popř. přímo věnuje cestu obecnému užívání. Jestliže případné užívání cesty plynoucí ze soukromoprávních jednání svou intenzitou překračuje stanovený rámec užívání umožněného, tak i v takovém případě můžeme o obecném užívání hovořit, pokud proti tomu vlastník neprojevuje nesouhlas. Ve reálném světě tak existuje velký počet dopravních cest, které působí dojem veřejně přístupné účelové komunikace, avšak jejich vlastník dovoluje užívání pouhému úzkému okruhu stanovených

---

<sup>190</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. prosince 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 65.

<sup>191</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 31.

<sup>192</sup> Rozhodnutí NSS ze dne 22. prosince 2009, č. j. 1 As 76/2009 – 66.

uživatelů soukromoprávními prostředky, a tak o účelovou komunikaci z důvodu těchto skutečností nepůjde.<sup>193</sup>

### 3.3. Nutná komunikační potřeba

Znak nutné komunikační potřeby je posledním určujícím kritériem veřejně přístupné účelové komunikace a je velmi úzce spjatý s předchozími judikaturními kritérii. Komunikační potřeba musí být nutná, což znamená ničím nenahraditelná. Neexistuje tedy alternativa užití jiné cesty ke komunikačnímu spojení nemovitostí.<sup>194</sup>

ÚS ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 tento znak chápe jako vztah proporcionality mezi omezením vlastnického práva a zajištěním nezbytného komunikačního spojení.<sup>195</sup> Pokud je v reálném prostředí jiná alternativní možnost využití komunikační spojnice nemovitostí, měla by být upřednostněna, aby nedocházelo k omezování vlastnictví soukromého vlastníka pozemku.<sup>196</sup> To v praxi často znamená zajištění spojení nemovitostí například použitím přilehlé místní komunikace, pokud taková existuje.<sup>197</sup> „Týž závěr ÚS zopakoval v nálezech sp. zn. III. ÚS 2942/10, sp. zn. II. ÚS 3608/10, sp. zn. I. ÚS 263/11 a odkázal na něj i v usnesení sp. zn. II. ÚS 136/15.“<sup>198</sup> Závěry z ústavních nálezů tak pak přejímají ve své činnosti mnohá rozhodnutí NSS, např. rozhodnutí ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66, které k definičnímu znaku uvádí, že je zapotřebí vždy upřednostnit jiný možný způsob, který saturuje komunikační potřebu před omezením na vlastnickém právu vlastníka soukromého pozemku.<sup>199</sup> Hejn tak považuje za logické, aby bylo možné posuzovat každý případ individuálně, bylo by absurdní, aby nemovitost přístupná pouze jedním způsobem byla srovnávaná s nemovitostí, u níž je účelová komunikace jen jednou z přístupových možností a je využívána spíše ze zvyku či pohodlnosti uživatelů.<sup>200</sup>

---

<sup>193</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 32.

<sup>194</sup> VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L., POTĚŠIL, L., VETEŠNÍKOVÁ, E., ADAMEOVÁ, Z., BOHUSLAV, L. *Dopravní právo*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 41.

<sup>195</sup> Nález ÚS ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06.

MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 81.

<sup>196</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 81.

<sup>197</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 27

<sup>198</sup> PODHRÁZKÝ, Milan. Znaky veřejné účelové komunikace (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014). *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 22, č. 7-8, s. 254.

<sup>199</sup> Rozsudek NSS, ze dne 30. 9. 2009, č. j. 5 As 27/2009 – 66.

<sup>200</sup> HEJN, Oldřich. Užívání účelové komunikace. *Právní rádce*. 2002, roč. 10, č. 9, s. 33.

Slováček chápe tento atribut účelové komunikace jako doplněk ke znaku veřejného užívání, který z cesty vytváří pozemní komunikaci, a zároveň jako korektiv z hlediska zatížení soukromého pozemku veřejnoprávním omezením vlastnického práva. Velké pozitivum kritéria nutné komunikační potřeby spatřuje zejména ve schopnosti flexibilně reagovat na změny v územním rozvoji krajiny, které se v průběhu doby v souvislosti s existencí účelové komunikace udály. Původní vlastník komunikace v minulosti souhlasil s jejím veřejným užíváním, současný vlastník proti tomu může vyjádřit svůj nesouhlas a argumentovat neexistencí nutné komunikační potřeby. Například z důvodu výstavby nové komunikace v okolí, která proběhla v mezidobí.<sup>201</sup>

Inspirací k soudním rozhodnutím nebyla jen například prvorepubliková judikatura, ale jak uvádí autorská dvojice Mácha s Hunešem s odkazem na časopis Právník (roč. 35) z roku 1896, tak i soudní praxe Císařsko-královského správního soudu, který tehdy řešil spojení vesnic Stržanova a Světnova, mezi kterými vedlo několik veřejných cest včetně silnice, a občané si zkracovali cestu přes pozemky soukromého vlastníka, který se proti tomu rozhodl bránit. Tento vlastník se svou stížností uspěl, neboť pouhý důvod pohodlnějšího spojení pro pěší mezi dvěma obcemi nebyl dostatečný k tomu, aby stezka na soukromém pozemku měla být považována za veřejnou cestu.<sup>202</sup>

Současná judikatura dlouhodobě nenabízela odpověď na problematiku souběžného naplnění znaku vyjádření souhlasu a znaku nutné komunikační potřeby. Nebylo pochyb, že nutná komunikační potřeba musí být zjištěna v případě, kdy je sice prokázán souhlas s veřejným užíváním daný původním vlastníkem pozemku, cesta je užívána veřejností, splňuje zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 zákona o PK, ale současný vlastník s takovou kategorizací cesty nesouhlasí.<sup>203</sup> Z toho bylo možné dovodit, že znak není nutné podrobit přezkumu, když vlastník vyjádřil souhlas s veřejným užíváním, a je s ním tedy dle soudu vnitřně srozuměný, jak bylo judikováno v rozhodnutí NSS sp. zn. 2 As 44/2011.<sup>204</sup> Mácha a Kuneš k tomu však doplnili názor, že nepřezkoumávaný

---

<sup>201</sup> SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 13-14, s. 466.

<sup>202</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 81-82.

<sup>203</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 27.

<sup>204</sup> Rozsudek NS ze dne 16. května 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2012

by měl být pouze výslovný souhlas s užíváním, u konkludentního vyjádření souhlasu by nutná komunikační potřeba měla být zkoumáním najisto potvrzena.<sup>205</sup>

Slováček pak pro praxi doporučil nezkoumání znaku pouze tehdy, kdy vlastník posuzované cesty na přímý dotaz úřadu odpoví, že s veřejným užíváním komunikace i nadále souhlasí. Pak by měl správní úřad z procesního hlediska vydat místo deklaratorního rozhodnutí pouze osvědčení podle části čtvrté SŘ, poněvadž mezi názory všech účastníků bude panovat jednotný souhlas.<sup>206</sup>

Judikurní názor NSS z rozsudku sp. zn. 7 As 94/2013 hovoří rovněž o nadbytečnosti přezkumu nutné komunikační potřeby v případech, kdy vlastník účelovou komunikaci úmyslně zřídil nebo s jejím zřízením prokazatelně souhlasil, neboť je zde nesporně identifikovatelný prvek faktického věnování veřejnému užívání.<sup>207</sup> Významným zásahem do problematiky souběžného naplnění judikurních znaků přinesl rozsudek NSS sp. zn. 5 As 140/2014, který na jedné straně sice reflektuje, že výše uvedené rozhodnutí (tedy NSS sp. zn. 7 As 94/2013) má oporu i v usnesení sp. zn. II. ÚS 553/14 a není považováno za ústavně nekonformní, ale na druhou stranu zároveň upozorňuje na jistou nekonzistenci s klíčovým nálezem ÚS sp. zn. II. ÚS 268/06.<sup>208</sup>

Výkladem nálezu sp. zn. II. ÚS 268/06 totiž dovozujeme, že podmínky udělení souhlasu vlastníka s veřejným užíváním a existence nutné komunikační potřeby jsou vyžadovány ke splnění kumulativně, nelze však jednu z podmínek konzumovat splněním pouze druhé z nich. Podhrázký v Soudních rozhledech s akcentem na rozhodnutí NSS sp. zn. 5 As 140/2014 shrnuje problematiku takto: „*Otázka nutné komunikační potřeby by tedy napříště měla být vždy součástí posouzení naplnění podmínek pro deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace bez ohledu na souhlas vlastníka příslušného pozemku.*“<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 82.

<sup>206</sup> SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21. č. 13-14, s. 468.

<sup>207</sup> Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2013, sp. zn. 7 As 94/2013 – 37.

<sup>208</sup> Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014.

PODHRÁZKÝ, Milan. Znaky veřejné účelové komunikace (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014). *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 22, č. 7-8, s. 254.

<sup>209</sup> PODHRÁZKÝ, Milan. Znaky veřejné účelové komunikace (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014). *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 22, č. 7-8, s. 255.

Není možné, aby správní úřad odmítl deklarovat existenci účelové komunikace z důvodu nenaplnění komunikační potřeby veřejnosti. To je mylný postup založený na smíšení znaků souhlasu s obecným užíváním veřejností a nutné komunikační potřeby ve vztahu ke konkrétním nemovitostem.<sup>210</sup>

V praxi zajímavé případy souvisí s obecným užíváním veřejně přístupné účelové komunikace, která je takovým způsobem historicky využívána tzv. od nepaměti. U takové komunikace je totiž nejvíce očekávatelné, že účel jejího původního zřízení se časem proměnil, může být již zcela v rozporu s byť i předpokládaným záměrem původního vlastníka. Není pravděpodobné, že souhlas s veřejným užíváním obsahoval generální svolení k neomezenému nárůstu provozu na komunikaci, čímž by docházelo k narušování oprávněných zájmů nových vlastníků se vzrůstající tendencí.<sup>211</sup>

Hejn říká: „*Předpoklad, že vlastník nemovitosti konkludentně souhlasí se vznikem účelové komunikace na svém pozemku tak činí se zcela jasným vědomím jejího budoucího neomezeného užívání, by byl zřejmě domněnkou iracionální, nespravedlivou a obecně neslušnou.*“<sup>212</sup> Pokud má být zachován princip předvídatelnosti soudního rozhodování, a pokud současný vlastník pozemku vyjadřuje svůj nesouhlas, tak by neměl být nadále nucen veřejné užívání strpět, když existuje alternativní dopravní spojení. Znak nutné komunikační potřeby by tak měl být opětovně přezkoumán i v případných současných sporech u historicky existujících cest, které slouží jako účelové komunikace od nepaměti.<sup>213</sup>

Pokud se však v důsledku územního rozvoje prokáže, že dopravní cesta nesplňuje kritérium nezbytné komunikační spojnice tak, jak upozorňuje Kočí, nemusí nutně dojít ke zrušení existující dopravní cesty jako takové, ač účelová komunikace zrušena bude. Je možné, že se transformuje do podoby soukromé cesty,

---

<sup>210</sup> Nejvyšší správní soud, MOLEK, Pavel, ed. a MOLKOVÁ, Kristýna, ed. Výběr rozhodnutí ve správním soudnictví. Podmínky určení účelové komunikace. Rozsudek NSS z 30. 11. 2015, sp. zn. 6 As 213/2015 (3371/2016 Sb. NSS). *Soudní rozhledy*. 2016, roč. 23, č. 7-8, s. 260.

<sup>211</sup> HEJN, Oldřich. Užívání účelové komunikace. *Právní rádce*. 2002, roč. 10, č. 9, s. 33.

<sup>212</sup> HEJN, Oldřich. Užívání účelové komunikace. *Právní rádce*. 2002, roč. 10, č. 9, s. 33.

<sup>213</sup> SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21, č. 13-14, s. 468.

KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 27-28.

kteřou budou moci užívat i jiní uživatelé, ale pouze na základě soukromoprávních dohod, nikoli z titulu veřejného užívání.<sup>214</sup>

### 3.3.1. Náležitosti alternativní cesty

Judikaturu zajímala otázka, jaké vlastnosti musí mít alternativní komunikační spojení, aby došlo k vyloučení dosavadní sporné účelové komunikace. Hovoří se o cestě srovnatelné kvality, což by mělo být vykládáno ve vztahu k technickým parametrům komunikace, čímž by mělo být vyloučeno, aby například úzká nesjízdná lesní cesta byla považována za alternativu k široké zpevněné komunikaci.<sup>215</sup> Již prvorepubliková judikatura totiž zastávala pozici, že ne každá alternativní cesta je schopna zastoupit funkci rozporované účelové komunikace.<sup>216</sup> Současná judikatura NSS doslova hovoří o plnohodnotném alternativním komunikačním spojení ve svém rozhodnutí ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76. Je esenciální podmínkou, aby taková cesta v reálném prostředí skutečně existovala, silniční správní úřad nemůže k jejímu vybudování nutit, ani nemůže alternativní cestu vyvozovat z historických pozemkových map, které již nereflektují současný stav.<sup>217</sup>

Problematikou posuzování nutné komunikační potřeby se zabýval i veřejný ochránce práv: „*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.*“<sup>218</sup>

---

<sup>214</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 27-28.

<sup>215</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 28

<sup>216</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 81.

<sup>217</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 53-54.

<sup>218</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Brno: Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 13.

Ombudsman tak v jednom ze svých stanovisek hodnotí povahu zpřístupňovaných nemovitostí a usuzuje, že například zahrádkářské kolonie nemusí být bezprostředně zpřístupnitelné k příjezdu automobilem formou veřejně přístupné účelové komunikace až k jejich těsné blízkosti, protože za dostačující alternativu bude považována i obecní cesta, která se nachází nedaleko kolonie a na které uživatelé nechávají svá auta za špatného počasí. Autoři Komentáře Wolters Kluwer pak doplňují, že tento názor je aplikovatelný i na jiné rekreační objekty, k nimž alternativní dopravní cesta nemusí být nutně vozidlem sjízdná v každém ročním období.<sup>219</sup>

Komentář upozorňuje, že hlediskem pro posuzování by měla být i délka porovnávaných cest. Správní úřad by měl vzít v potaz cesty v celé komunikační síti zkoumané oblasti.<sup>220</sup> Rozhodnutí NS ze dne 16. května 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2102 se nepřímo zmiňuje i o kritériu vzdálenosti a např. i časové náročnosti užívání alternativního spojení, kdy udává, že výskyt méně komfortního, byť postačujícího alternativního spojení vylučuje naplnění znaku nutné komunikační potřeby účelové komunikace.<sup>221</sup> V tomto nalezneme opět paralelu s prvorepublikovou judikaturou, kde bylo judikováno, že nejkratší možné spojení nerovná se vždy nutné komunikační potřebě.<sup>222</sup>

Výše uvedené pravidlo neplatí dogmaticky, ve výjimečných případech může za nezbytnou být prohlášena i cesta, která je pouhou zkratkou a je ve významném vzdálenostním nepoměru k případné alternativní cestě. Alternativní cesta by měla být ve vlastnictví veřejnoprávní korporace – státu, kraje či obce.<sup>223</sup> Nabízí se otázka, zda je možné, aby byla alternativní cesta v soukromém vlastnictví. Teoretickou odpověď prozatím poskytuje pouze ombudsman, neboť ve správním soudnictví nebyla dosud řešena. Je navrhováno přistupovat k řešení porovnáním způsobilostí obou posuzovaných cest. Obě cesty musí být zřetelné v terénu a měly by být obslužitelné takovým typem dopravy, který je pro

---

<sup>219</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 54.

<sup>220</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 55.

<sup>221</sup> Rozsudek NS ze dne 16. května 2013, sp. zn. 22 Cdo 2178/2102.

MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 82.

<sup>222</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 29.

<sup>223</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 54-55.

dané nemovitosti, jež komunikace spojuje, nezbytný. Toto bývá nazýváno fyzickou způsobilostí cesty. Právní způsobilost alternativní cesty se překrývá se znakem udělení souhlasu s obecným užíváním komunikace, při kterém je za dostačující považován i souhlas konkludentní, jak již bylo v práci vícekrát uvedeno. Pokud tedy posuzované cesty jsou fyzicky i právně způsobilé k tomu, aby zajišťovaly nezbytný přístup k dotčeným nemovitostem, měl by být vlastník alternativní cesty dotázán silničním správním úřadem, zda souhlasí i nadále s jejím zachováním a s jejím veřejným užíváním.<sup>224</sup>

Pokud vlastník alternativní cesty souhlasí, může být u sporované komunikace deklarováno, že veřejně přístupnou účelovou komunikací není. Pokud nesouhlasí, musí silniční správní úřad proporcionálně zvážit, jaká cesta, v případě že bude prohlášena za účelovou komunikaci, představuje menší zatížení pro výkon vlastnických práv. V praxi tak zatížení může být posuzováno podle plošného, nebo osobního hlediska. Plošný pohled se vztahuje k souhrnnému pokrytí rozlohy pozemku cestou a celkové míře zásahu do soukromého vlastnictví. Jako takové by mělo být dle názoru autorů Komentáře upřednostněno, jelikož osobní hledisko tenduje k větší proměnlivosti, neboť počet vlastníků, kteří by byli omezeni ve výkonu svého práva, se časem mění.<sup>225</sup> Důležité je připomenout, že při každém posuzování různých cest musí případná veřejně přístupná účelová komunikace vždy naplňovat i svůj účel dle § 7 odst. 1 zákona o PK, ale i ostatní judikované znaky.<sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 57-58.

<sup>225</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 58.

<sup>226</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 84.



## 4. Vznik a zánik veřejně přístupné účelové komunikace

Pozemní komunikace vznikají správním rozhodnutím silničně správního úřadu dle § 3 zákona o PK. Příslušným silničním správním úřadem je podle § 40 odst. 3 až 5 téhož zákona pro úsek dálnic a silnic I. třídy Ministerstvo dopravy ČR, krajský úřad pro silnice II. a III. tříd, a pro místní komunikace je jím obecní úřad.<sup>227</sup> V případě, kdy není dopravní cesta zařazena do některé z těchto kategorií, nelze na ní de iure pohlížet jako na pozemní komunikaci. Jedinou výjimku představují účelové komunikace.<sup>228</sup> Žádné ze zákonných ustanovení však o jejím vzniku či případně zániku nepojednává, teoretický základ nám tak poskytuje soudní judikatura.

### 4.1. Vznik veřejně přístupné účelové komunikace

Účelové komunikace mohou vzniknout dvěma způsoby. Prvním je záměrné zřízení komunikace, kdy je trasa vybudována, a druhým je přirozený způsob vzniku, označovaný jako živelný. Tyto cesty se účelovými komunikacemi stávají naplněním znaků takové komunikace. Jedná se nejen o kritéria zákonem stanovená v § 7, ale rovněž i atributy dovozené judikaturou pro případy sporů o existenci komunikace.<sup>229</sup> Ombudsman se k problematice vyjadřuje takto: „*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.*“<sup>230</sup> K naplnění znaků musí dojít společně. Pokud by jeden z nich splněn nebyl, může se jednat buď například o účelovou pozemní komunikaci neveřejně přístupnou, nebo o pouhou soukromou cestu bez označení pozemní komunikace, na které nebude platit režim veřejného práva, nýbrž její užívání bude umožněné věcným či obligačním právem soukromým.<sup>231</sup>

---

<sup>227</sup> FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy*. Praha: Linde Praha, 2012. s. 20.

<sup>228</sup> KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. Praha: Leges, 2018, s. 18.

<sup>229</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 69

<sup>230</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Brno: Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 36.

<sup>231</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 59.

Otázku vzniku shrnuje i judikatura NSS: „*K vzniku veřejně přístupné účelové komunikace tedy není třeba správního rozhodnutí ani není podstatné, jak je příslušný pozemek, na němž se komunikace nachází, veden v katastru nemovitostí či jak byl evidován v minulosti.*“<sup>232</sup> Jedinou významnou skutečností je tedy splnění znaků veřejně přístupné účelové komunikace.<sup>233</sup>

Deklaratorní správní rozhodnutí pouze vydá silniční správní úřad ve sporných případech na žádost dotčených osob a rozhodne o případné existenci dané komunikace.<sup>234</sup> V této souvislosti je podstatné upozornit na fakt, že ne každé prohlášení silničního správního úřadu týkající se existence účelové komunikace je správním rozhodnutím dle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., SŘ. Rozšířený senát NSS ve svém usnesení sp. zn. 2 As 43/2016 konstatuje, že se může jednat o pouhé nezávazné sdělení správního orgánu. Bylo tomu tak například ve spojeném územním a stavebním řízení stavebního úřadu, ve kterém bylo zkoumáno napojení a přístupnost stavby na dopravní infrastrukturu. Příslušný silniční správní úřad sdělil, že k dotčené stavbě vede veřejně přístupná účelová komunikace přes pozemky jiných vlastníků. Takové sdělení tedy není správním rozhodnutím, nýbrž musí být chápáno pouze jako úkon nezávazné povahy dle § 154 SŘ. Pokud by měl mít stavební úřad i nadále pochybnosti o možném zajištění přístupu ke stavbě i po nezávazném sdělení silničního správního úřadu, může tuto nejasnost zkoumat jako předběžnou otázku, například umožněním účastníkům zahájit řízení o určení právního vztahu.<sup>235</sup>

Komentář Wolters Kluwer dále připomíná, že dotčená cesta posuzovaná silničním správním úřadem, který rozhoduje o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, by měla být posuzována vždy jako funkční celek. Tedy od křižovatky ke křižovatce, od křižovatky po konec slepé cesty apod.<sup>236</sup>

---

<sup>232</sup> Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007- 133.

<sup>233</sup> Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007- 133.

<sup>234</sup> VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. Brno: Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 36.

<sup>235</sup> Nejvyšší správní soud, MOLEK, Pavel, ed. a BLISA, Adam, ed. *Povaha sdělení silničního správního úřadu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace: Usnesení rozšířeného senátu NSS z 29. 8. 2017, sp. zn. 2 As 43/2016 (3638/2017 Sb. NSS)*. *Soudní rozhledy*. 2018, roč. 24, č. 2, s. 58.

<sup>236</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 59.

Co se týká evidenčního záznamu pozemku, na němž se komunikace nachází, v katastru nemovitostí, tak údaje v něm uvedené jsou právně nezávazné ve vztahu k veřejně přístupným účelovým komunikacím. Bylo tomu tak judikováno například rozsudkem NSS č. j. 6 Ans 2/2007 - 133 či rozsudkem NSS č. j. 4 As 12/2010 - 89.<sup>237</sup> V ideálním případě by taková komunikace měla být evidována jako kategorie ostatní komunikace, avšak jak upozorňuje Slováček, tak nesprávná katastrální evidence je v souvislosti s touto problematikou velmi častým jevem.<sup>238</sup> Je zde tedy mimo jiné zčásti vyvrácen i princip formální pravdivosti zápisů v katastru nemovitostí coby veřejného seznamu, který je postaven na vyvratitelné domněnce správnosti a úplnosti zápisů v něm uvedených dle § 980 odst. 2 ObčZ.<sup>239</sup>

Účelovou komunikací se tak cesta stane věnováním obecnému užívání vlastníkem pozemku, na kterém se nachází. Z třetí kapitoly práce víme, že může mít i formu pouhého konkludentního souhlasu s veřejným užíváním, kdy jej vlastník dobrovolně strpí a zároveň se tím omezí na svých vlastnických právech. Projev vůle je tedy i faktické strpění, ale musí být prokázané, že vlastník o veřejném využívání svého pozemku věděl. Tento klíčový znak účelové komunikace má historickou tradici sahající do doby prvorepublikové judikatury, např. rozhodnutí Boh A 10130/32.<sup>240</sup> V případech účelových komunikací existujících od nepaměti je nemožné zjistit vůli vyjadřující souhlas s obecným užíváním od původního vlastníka. NSS konstruoval, že v takových případech se předpokládá, že souhlas s užíváním cesty byl konkludentně v historii dán.<sup>241</sup> Potřebnou podmínkou pak je, aby byla komunikace na předmětném pozemku užívána širší veřejností a zároveň splňovala znak nutné komunikační potřeby.<sup>242</sup>

Jak bylo již uvedeno, účelová komunikace může být i vybudována. V takových případech bude považována za stavbu dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). K jejímu zbudování bude nutné získat územní rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení

---

<sup>237</sup> SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21. č. 13-14, s. 463.

<sup>238</sup> SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*. 2013, roč. 21. č. 13-14, s. 463.

<sup>239</sup> VRZALOVÁ, Lenka. Katastr nemovitostí. In: SPÁČIL, J. a kol., Věcná práva. věcná práva, katastr nemovitostí, J. a kol., *Věcná práva. věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 241.

<sup>240</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 40-41.

<sup>241</sup> Rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2015, č. j. 1 As 32/2012 – 42.

<sup>242</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 42.

dle zmíněného zákona. K procesnímu vedení pak zákon o pozemních komunikacích v § 16 odst. 1 stanoví, že územní a stavební řízení povedou příslušné silniční správní úřady, jež jsou pro tyto případy zároveň takzvanými speciálními stavebními úřady dle § 15 stavebního zákona. Z předchozích kapitol znovu zmiňme, že pro účelové komunikace jimi jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností v souladu s § 40 odst. 4 zákona o PK.<sup>243</sup>

#### **4.2. Zánik veřejně přístupné účelové komunikace**

K zániku účelové komunikace opět nedochází správním rozhodnutím silničního správního úřadu, nýbrž jinými právními skutečnostmi, jako například možností přirozeného zániku. Tehdy dochází k postupnému zmenšování intenzity užívání takové komunikace, až nakonec přestane být využívána zcela. Hovoří se, že vyšla takzvaně z užívání. Účelová komunikace tak přestává splňovat své definiční znaky, které ji utváří. Neexistuje účel, pro který by měla fungovat, neexistuje žádná komunikační potřeba, jež by měla být saturována, komunikace tak není veřejně užívána. To může nastat tehdy, pokud došlo k zániku nemovitosti, již účelová komunikace obsluhovala apod.<sup>244</sup>

Druhým způsobem, kterým může účelová komunikace zaniknout, je z vůle vlastníka pozemku, na němž se nachází. Z předchozí kapitoly práce vyplývá, že jednostranný projev vůle vlastníka směřující k zániku takové komunikace je právně irelevantní, pokud komunikace naplňuje znak nutné komunikační potřeby, byl dán souhlas s obecným užíváním vlastníkem nebo jeho právním předchůdcem, a je tak i veřejně užívána. Jak uvádí Kočí, možnost projevení vlastníkovy vůle s právními následky pro neexistenci veřejně přístupné komunikace nastává, když komunikace přestává naplňovat některý ze znaků dovozených soudní judikaturou. Pak by mohl vlastník přistoupit k opatřením zabraňujícím obecnému užívání. Pokud by nastaly pochybnosti, měl by silniční správní úřad vydat rozhodnutí o určení právního vztahu a deklarovat neexistenci takové komunikace.<sup>245</sup> Je podstatné uvést, že tak může být učiněno pouze v případě,

---

<sup>243</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 70-71.

<sup>244</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 103.

<sup>245</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 103.

kdy znak nutné komunikační potřeby bude splňovat a její funkci bude plnit jiná pozemní komunikace.<sup>246</sup>

Obecně ale správní rozhodnutí není potřebné. Klíčovým a jediným zdrojem pro posouzení neexistence komunikace je její faktický stav v situacích, kdy buď přestala sloužit jako dopravní cesta, a pozbyla tak svého účelu, anebo nesplňuje znaky dané soudní judikaturou. Pokud účelová komunikace zanikla, není možné domáhat se jednostranně její existence v budoucnu.<sup>247</sup> Poněvadž, jak již bylo zmíněno v části práce pojednávající o účelové komunikaci jako dopravní cestě, komunikace zanesená do historických map, avšak fakticky již neexistující, nemůže být za účelovou komunikaci považována.<sup>248</sup>

Za speciální právní úpravu ve vztahu k zániku (resp. zrušení) účelové komunikace můžeme považovat i příslušná ustanovení o přístupu do krajiny dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Mezi typické příklady účelových komunikací veřejně přístupných byly v práci zařazeny lesní, polní a jiné obdobné cesty, o jejich zřizování a rušení může pojednávat právě zmíněný zákon v § 63 odst. 1, kde k problematice stanoví: „*Veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území není dovoleno zřizovat nebo rušit bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody. Obce vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti.*“<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> MÁCHA, Aleš. Účelová komunikace a její specifika. In: MÁCHA, Aleš, HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, s. 71

<sup>247</sup> KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2015, s. 104.

<sup>248</sup> ČERNÍN, Karel. § 7 Účelová komunikace. In: ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K. TICHÝ, M., *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 45.

<sup>249</sup> § 63 odst. 1 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

## Závěr

Práce pojednává o problematice pojmového vymezení veřejně přístupných účelových komunikací. V první polovině práce jsme vycházeli ze znaků, které můžeme identifikovat na základě zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v polovině druhé šlo převážně o znaky dovozené soudní judikaturou. Z § 2 zákona čerpáme znak dopravní cesty, který je pro naše téma důležitý zejména kvůli svému širokému výkladu, neboť jej může naplnit i pouhá pěšina. Jak bylo nastíněno, účelová komunikace nemusí být stavbou, postačí, aby byla cesta identifikovatelná v terénu. V § 7 odst. 1 zákona nalezneme legální definici této komunikace, z ní můžeme čerpat znak účelu komunikace, která může sloužit ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi, popřípadě k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. V souvislosti s účelovými komunikacemi jsme se rovněž zabývali znakem veřejného užívání, jenž je společným kritériem pro všechny kategorie pozemních komunikací. Nahlíženo optikou veřejně přístupných účelových komunikací se většina odborníků na danou problematiku shoduje v názoru, že forma zvláštního užívání není u účelových komunikací možná, týká se jich pouze forma užívání obecného.

V textu práce nebyla opomenuta ani novela zákona o pozemních komunikacích provedena zákonem č. 268/2015 Sb., která s tématem účelových komunikací velmi úzce souvisí, stejně tak bylo poukázáno na mnohé další zákony, které se dané problematiky dotýkají. Šlo převážně o občanský zákoník, zákon o provozu na pozemních komunikacích, správní řád a další.

Zásadním milníkem pro veřejně přístupné účelové komunikace byl náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06, který artikuloval další znaky, jež musí být při vydání deklaratorního rozhodnutí silničního správního úřadu o existenci sporované komunikace splněny. Rozhodovací praxe ukázala, že k prokázání, že jde skutečně o účelové komunikace, jsou ve sporných případech nutná i další kritéria. ÚS obsahově ve svém nálezu vychází nejen ze soudobých rozhodnutí soudů, ale též z judikatury z doby prvorepublikové. Od výše uvedeného znaku obecného užívání byl ústavně konformním výkladem čl. 11 odst. 4 Listiny dovozený atribut věnování do užívání veřejností vlastníkem komunikace. Takový věnovací akt může být

proveden výslovně i konkludentně, oba způsoby jsou judikaturou plně akceptovány. Aktuální vlastník pozemku je z důvodu právní jistoty vázán souhlasem s veřejným užíváním svého právního předchůdce. Zkoumání obsahu vůle nevýslovného vyjádření souhlasu dalo vzniknout institutu tzv. kvalifikovaného nesouhlasu, který znamená, že pokud vlastník neprojeví aktivně svůj nesouhlas, je jeho nekonání považováno za strpění obecného užívání, tedy za konkludentní souhlas s ním. Společně se znakem věnování veřejnému užívání má být naplněno při zkoumání i kritérium nutné komunikační potřeby, které se vztahuje k možnostem přístupu k nemovitostem. Pokud neexistuje alternativní cesta, jež by znamenala menší zásah do vlastnických práv a zároveň by byla kvalitativně srovnatelná se sporovanou účelovou komunikací, je faktor nutné komunikační potřeby naplněn. Ač jsou kritéria vzájemně úzce provázána, nelze presumovat automatické naplnění jedné z definičních podmínek splněním jiné z nich.

Je nutné dále podotknout, že nelze zaměňovat veřejné subjektivní právo obecného užívání s možnostmi, které k užívání cizích pozemků a cest nabízí soukromé právo. Tyto instituty se vzájemně vylučují, není tak možné, abychom hovořili o účelové komunikaci a veřejném užívání v případech, kdy možnost využití cesty, která je ve vlastnictví třetí soukromoprávní osoby, je zajištěna věcným či obligačním právem dle občanského zákoníku.

Naplněním a souhrou všech uvedených znaků vzniká veřejně přístupná účelová komunikace. V praxi však posouzení představuje poměrně komplikovaný proces vedoucí k vydání deklaratorního správního rozhodnutí o prohlášení existence (případně neexistence) takové komunikace příslušným silničním správním úřadem. Je od něj vyžadováno komplexní správní posouzení zasazené do historického i soudobého kontextu, je zapotřebí brát v úvahu změny územního rozvoje, roli zkoumané cesty v kontextu všech ostatních cest v okolí, vůli vlastníka komunikace, ale i míru užívání komunikace širší veřejností apod.

## Seznam literatury

### Odborná literatura:

ČERNÍNOVÁ, Michaela, ČERNÍN, Karel a TICHÝ, Michal. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, 528 s., ISBN 978-80-7478-653-5.

FASTR, Pavel a ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy*. 11. aktualizované a rozšířené vydání podle stavu k 1. 2. 2012. Praha: Linde Praha, 2012, 230 s., ISBN 978-80-7201-876-5.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s., ISBN 978-80-7400-624-1.

KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. 2. aktualizované a doplněné vydání podle právního stavu k 1. 1. 2016. Praha: Leges, 2015, 144 s., ISBN 978-80-7502-093-2.

KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcí vyhláškou a vzory správních rozhodnutí a jiných správních aktů*. 6. aktualizované a doplněné vydání podle právního stavu k 1. 3. 2018. Praha: Leges, 2018, 464 s., ISBN 978-80-7502-267-7.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s., ISBN 978-80-7400-727-9.

KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy související*. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 10. 2018. Praha: Leges, 2018, 848 s., ISBN 978-80-7502-292-9.

MÁCHA, Aleš a HUNEŠ, Karel. *Místní a účelové komunikace*. Praha: Leges, 2016, 128 s., ISBN 978-80-7502-129-8.

SPÁČIL, Jiří. *Věcná práva: věcná práva, katastr nemovitostí a správa cizího majetku*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, 306 s., ISBN 978-80-7400-711-8.

SPÁČIL, Jiří, HRABÁNEK, Dušan a kol. *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*. 1. vydání. Praha: Leges, 2015, 304 s., ISBN 987-80-7502-073-4.



VETEŠNÍK, Pavel, JEMELKA, Luboš, POTĚŠIL, Lukáš, VETEŠNÍKOVÁ, Eva, ADAMEOVÁ, Zuzana, BOHUSLAV, Lukáš. *Dopravní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 836 s., ISBN 978-80-7400-409-4.

#### **Články v odborných publikacích:**

HEJN, Oldřich. Užívání účelové komunikace. *Právní rádce*. Praha: Economia. 2002, roč. 10, č. 9, s. 33-34. ISSN 1210-4817.

KOCOUREK, Tomáš. Omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2010. roč. 18, č. 6, s. 195-204. ISSN 1210-6410.

KOČÍ, Roman. Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvem vnitra. 2006, roč. 18, č. 6, s. 12 a 21-23. ISSN 1213-6581.

KRÁLÍK, Michal. Použitelnost dosavadní judikatury v řízení o povolení nezbytné cesty: účelová komunikace jako veřejná cesta. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2016, roč. 22, č. 6, s. 186-187. ISSN 1211-4405.

PODHRÁZKÝ, Milan. Znak veřejné účelové komunikace (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014). *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2017, roč. 22, č. 7-8, s. 254-255. ISSN 1211-4405.

PULKRÁBEK, Zdeněk. Veřejné užívání jako předmět soukromého subjektivního práva. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2009, roč. 17, č. 13, s. 457-461. ISSN 1210-6410.

SLOVÁČEK, David. Veřejně přístupná účelová komunikace. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2013, roč. 21, č. 13-14, s. 462-468. ISSN 1210-6410.

Naléhavá komunikační potřeba a účelová komunikace: účelová komunikace na pozemku vydaném v restituci: rozsudek NS České republiky ze dne 20. 9. 2011, sp. zn. Cdo 4003/2009. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2011, roč. 19, č. 24, s. 907-908. ISSN 1210-6410.

Nejvyšší soud České republiky: právní režim účelové komunikace: rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 11. 2000 sp. zn. 22 Cdo 1868/2000. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2001. roč. 9, č. 2, s. 80-84. ISSN 1210-6410.

Nevyšší soud České republiky, SPÁČIL, Jiří, ed. Z judikatury: judikát č. 13/2004: Pozemní a účelové komunikace a jejich obecné užívání (rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 1911/2000). *Právo a podnikání*. Praha: Orac. 2004, roč. 13, č. 5, s. 30-32. ISSN 1211-1120.

Nejvyšší soud České republiky, SPÁČIL, Jiří ed. Nejvyšší soud ČR: Žaloba na zřízení nezbytné cesty podaná před 1. 1. 2014. Posouzení, zda jde o účelovou komunikaci a pravomoc obecního úřadu. účelová komunikace jako veřejná cesta: Usnesení NS z 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4242/2015. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2016, roč. 24, č. 18, s. 647-648. ISSN 1210-6410.

Nejvyšší správní soud, MOLEK, Pavel, ed. a BLISA, Adam, ed. Povaha sdělení silničního správního úřadu o existenci veřejně přístupné účelové komunikace: Usnesení rozšířeného senátu NSS z 29. 8. 2017, sp. zn. 2 As 43/2016 (3638/2017 Sb. NSS). *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2018, roč. 24, č. 2, s. 58. ISSN 1211-4405.

Nejvyšší správní soud, MOLEK, Pavel, ed. a MOLKOVÁ, Kristýna, ed. Výběr rozhodnutí ve správním soudnictví. Podmínky určení účelové komunikace: Rozsudek NSS z 30. 11. 2015, sp. zn. 6 As 213/2015 (3371/2016 Sb. NSS). *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck. 2016, roč. 23, č. 7-8, s. 260. ISSN 1211-4405.

Pozemní komunikace: veřejně přístupné účelové komunikace: č. rozhodnutí 2826/2013 (Podle rozsudku NSS ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 As 32/2012-42). *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2013, roč. 11, č. 6, s. 569-577. ISSN 1214-6056.

SPÁČIL, Jiří. Cesty a pozemní komunikace v praxi civilních soudů. *Právní fórum*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2006, roč. 3, č. 7, s. 225-230. ISSN 1214-7966.

#### **Internetové zdroje:**

MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra. 2015. roč. 48. č. 4-5, s. 201-212 [cit. 20. 3. 2020]. ISSN 0139-6005. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-4-5-2015w-macha-pdf.aspx>

MÁCHA, Aleš. Věnovací akty. *Správní právo* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra. 2017, roč. 50, č. 3, s. 132-153 [cit. 31. 3. 2020]. ISSN 0139-6005. Dostupné na: <https://www.mvcr.cz/soubor/macha-pdf.aspx>

Nejvyšší správní soud. Rozhodnutí č. 3083/2014: Pozemní komunikace: určení existence veřejně přístupné účelové komunikace; definiční znaky. In: *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 9/2014, roč. XII* [online]. © 2020 Nejvyšší správní soud [cit. 18. 3. 2020]. Dostupné na: <http://sbirka.nssoud.cz/cz/pozemni-komunikace-urceni-existence-verejne-pristupne-ucelove-komunikace-definicni-znaky.p3007.html>

VARVAŘOVSKÝ, Pavel. *Evidence stanovisek ombudsmana*: sp. zn. 4368/2011/VOP [online]. 28. 02. 2012 [cit. 15. 2. 2020]. Dostupné na: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1648>.

VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar, ČERNÍN, Karel, ČERNÍNOVÁ, Michaela, SLOVÁČEK, David. *Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Veřejné cesty - místní a účelové pozemní komunikace. 2. rozšířené vydání*. Brno: Kancelář Veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, a. s., 2011, 135 s., ISBN 978-80-7357-682-0. (Dostupné z: [https://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Publikace/sborniky\\_stanoviska/Sbornik\\_Verejne\\_cesty-II.pdf](https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Verejne_cesty-II.pdf)).

### **Právní předpisy:**

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Vyhláška č. 104/1997 Sb., vyhláška Ministerstva dopravy a spojů, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 569/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 168/1998 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

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

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

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

### **Judikatura:**

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

Nález ÚS ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 3608/10.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 1. 2014, sp. zn. 30 A 104/2012.

Rozsudek NS ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1862/2000.

Rozsudek NS ze dne 21.11.2000, sp. zn. 22 Cdo 1868/2000.

Rozsudek NS ze dne 20. 3. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000.

Rozsudek NS ze dne 7. 10. 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002.

Rozsudek NS ze dne 22. 2. 2006 sp. zn. 33 Odo 449/2005.

Rozsudek NS ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3797/2007.

Rozsudek NS ze dne 20. 9. 2011 Sp. zn. 22 Cdo 4003/2009.

Rozsudek NS ze dne 16. 5. 2013, sp. zn. Cdo 2178/2012.

Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 – 64.

Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007 č. j. 6 Ans 2/2007 – 128.

Rozsudek NSS, ze dne 30. 9. 2009, sp. zn. 5 As 27/2009.

Rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, sp. zn. 1 As 76/2009.

Rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 5 As 3/2009 – 76.

Rozsudek NSS ze dne 24. 6. 2010, č. j. 4 As 12/2010 – 89.

Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 40/2011 – 99.

Rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2011, sp. zn. 2 As 44/2011.

Rozsudek NSS ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 32/2012 – 42.

Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 As 63/2013 – 49.

Rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2013, sp. zn. 7 As 94/2013.

Rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2014, č. j. 4 As 163/2013 – 27.

Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, sp. zn. 5 As 140/2014.

Unesení NS ze dne 29. 9. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2167/2005.

Usnesení NS ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4242/2015.

Usnesení NSS ze dne 29. 8. 2017, č. j. 2 As 43/2016 – 72.

Usnesení ÚS ze dne 25. 2. 2014, sp. zn. II. ÚS 553/14.

## **Resumé: *The Definition of Public Utility Roads***

The master thesis deals with the definition of utility roads according to Czech law system, with the focal point on utility roads that are accessible by public. The topic is mostly a part of public law, however, it often borders with civil law because of the blurred line between the roads which are parts of public infrastructure and the private ones. Utility roads can be owned by either natural persons or juridical persons of civil law.

We can identify two separate groups of definition features. There is a set of features enshrined in the Code of public roads No. 13/1997, Coll. Moreover, there is another set of attributes concluded by judicial cases.

Foremost, let's start with the characteristics as stated in the Code of public roads. First and foremost, the utility roads are meant for common public use. This is an inseparable key element of all public roads. We need to take common public use of the public roads into account anytime we speak about them, because if public use is disallowed, then it is not a public road at all. Secondly, utility road must be detectable on the ground. It is irrelevant whether the utility road is constructed or not, the matter of great importance is its terrain visibility only. The Code focuses on its three possible purposes in § 7. Public utility roads can be used to connect individual properties for the needs of the owners of these properties or to connect these properties with other public roads or to connect agricultural and forest lands.

All mentioned above proved to be insufficient in terms of disputable cases together with declaration of the existence of the utility road by administrative authority. For that reason, more necessary definition characteristics have been inferred by judicial cases. So called dedicative act in the form of landowner's consent to the common public use of the utility is required. The consent in the form of implied-in-fact contract is legally relevant under one condition - the landowner must not show active disapproval to public use. The utility road must satisfy the necessary transport needs of users. It means that an alternative and usable path to connect the property does not exist.

Aforementioned definition features are to meet simultaneously. The utility road comes into existence created by meeting all these requirements and not by decisions of administrative authority. In conclusion, it is important to be aware of

the fact that if the use of the path is allowed by a private law contract, it is not the public road, or, more precisely, the utility road.