



## **Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci nevyřazení komunikace z kategorie místních komunikací**

Ve zprávě o šetření ze dne 15. srpna 2023 jsem dospěl k závěru, že Krajský úřad Jihočeského kraje pochybil, když nezrušil nezákonné rozhodnutí Městského úřadu Planá nad Lužnicí. Městský úřad zamítl žádost stěžovatelky (paní A.) o vyřazení cesty nacházející se na jejím pozemku z kategorie místních komunikací. Aby jakákoli cesta mohla být místní komunikací, musí být v majetku obce. Předmětná cesta v majetku obce není, protože se nachází na pozemku stěžovatelky a současně nejde o natolik kvalitní stavbu, aby mohla být považována za samostatnou věc.

Vyzval jsem proto krajský úřad, aby se ke zprávě o šetření vyjádřil a sdělil, která opatření k nápravě přijal.

### **A. Vyhodnocení vyjádření úřadu a navržená opatření k nápravě**

Krajský úřad neuznal pochybení a nepřijal žádná opatření k nápravě. Vydávám proto závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Krajskému úřadu navrhuji, aby přijal tato opatření k nápravě:

- (A) Přijme závěr, že pokud byla do kategorie místních komunikací zařazena cesta, která není v majetku obce, silniční správní úřad je povinen ji na žádost vlastníka pozemku, na kterém se nachází, z kategorie místních komunikací vyřadit.
- (B) Pokud stěžovatelka podá podnět na zrušení rozhodnutí č. j. KUJCK 58108/2023, ze dne 26. 5. 2023, krajský úřad jí vyhoví. Podmínka upravená v § 95 odst. 2 správního řádu, že zrušením rozhodnutí nedojde k újmě jiného účastníka řízení, je splněna. Městu Planá nad Lužnicí zařazením cesty, kterou reálně nevlastní, do kategorie místních komunikací nevznikla žádná práva, a nemůže tedy jejím vyřazením utrpět ani žádnou újmu.

### **B. Odůvodnění**

#### **B.1 Závěr šetření**

Městský úřad vedl na žádost stěžovatelky správní řízení o vyřazení úseku cesty nacházející se na jejím pozemku z kategorie místních komunikací. Žádost zamítl<sup>1</sup> a krajský úřad jeho rozhodnutí potvrdil.<sup>2</sup> Stěžovatelka o vyřazení cesty z kategorie místních komunikací požádala proto, že o jejím zařazení nevěděla, a když tuto informaci po letech získala, krajský úřad jí sdělil, že rozhodnutí o zařazení již není možné z důvodu uplynutí zákonných lhůt zrušit. Úřady však její žádosti o vyřazení cesty z kategorie místních komunikací nevyhověly.

Ve zprávě o šetření jsem postoj krajského úřadu kritizoval. Uvedl jsem, že námitce stěžovatelky ohledně neexistence právně samostatné stavby komunikace na jejím pozemku se krajský úřad věnoval velmi okrajově. Veškerá moje argumentace se týkala

1 Rozhodnutí městského úřadu č. j. MUPNL-700/2023/TR, ze dne 9. 2. 2023.

2 Rozhodnutí krajského úřadu č. j. KUJCK 58108/2023, ze dne 26. 5. 2023.



otázky vlastnictví tělesa komunikace jako nezbytné podmínky pro možnost setrvání cesty v kategorii místních komunikací. Město, dle mého názoru, neprokázalo, že by se na pozemku stěžovatelky nacházela samostatná stavba v jeho vlastnictví. Stavba cesty je pouhou součástí pozemků, po kterých vede. Úřady proto měly žádosti stěžovatelky o vyřazení úseku cesty vedoucího po jejím pozemku vyhovět.

## B.2 Vyjádření krajského úřadu

Krajský úřad je přesvědčen, že můj závěr o nezbytnosti prokázání vlastnictví cesty obcí se vztahuje pouze na situace, kdy o zařazení cesty do kategorie místních komunikací nebylo vydáno správní rozhodnutí. Odkazuje na případ řešený Nejvyšším správním soudem,<sup>3</sup> ve kterém se soud zabýval existencí místních komunikací, které vznikly za účinnosti předchozího zákona o pozemních komunikacích.<sup>4</sup>

Podle zákona o pozemních komunikacích z roku 1961 a jeho prováděcí vyhlášky účinné do 31. 3. 1997 tvořily síť místních komunikací „*obecně přístupné a užívané pozemní komunikace nezařazené do silniční sítě, které: a) jsou na území zastavěném nebo určeném k souvislému zastavění, b) vzájemně spojují dvě obce, popřípadě části obce a jsou pro toto spojení dopravně významné, c) spojují obec se železniční stanicí, železniční zastávkou, letištěm nebo přístavem, pokud jako účelové komunikace neslouží převážně provozu nebo správě těchto zařízení, d) spojují obec se hřbitovem*“. Místní komunikace tehdy vznikaly ex lege naplněním zákonných znaků a nevydávalo se správní rozhodnutí. Současný zákon o pozemních komunikacích neobsahuje přechodná ustanovení a Nejvyšší správní soud rozhodoval o tom, zda místní komunikace vzniklé podle předchozího zákona o pozemních komunikacích jsou místními komunikacemi i podle současného zákona. Dospěl k závěru, že ano, pokud současně splňují podmínku, že jejich vlastníkem je obec.

Krajský úřad má za to, že pokud se nejedná o popsany případ místní komunikace vzniklé před 1. 4. 1997, ale o případ, kdy o zařazení cesty do kategorie místních komunikací vydal silniční správní úřad rozhodnutí, bránit se proti němu je možné jen řádnými a mimořádnými opravnými prostředky. Nesplnění podmínky vlastnictví cesty obcí není podle něj možné řešit později v řízení o vyřazení cesty z kategorie místních komunikací: „*Pokud nebyly splněny zákonné podmínky pro vznik místní komunikace, poskytoval jí správní řád v době vedení správního řízení řádné a mimořádné opravné prostředky. Tyto opravné prostředky však nyní již nelze s ohledem na běh lhůt využít... Nelze nyní narovnávat právní situaci, která byla zapříčiněna pasivitou stěžovatelky, násilně v jiném správním řízení, jehož podmínky jsou úzce vymezeny zákonnou úpravou... úřady posuzovaly možnost vyřazení pozemní komunikace z kategorie místních komunikací v návaznosti na podmínky stanovené v § 3 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích... zda došlo ke změně dopravního významu, nebo určení. K takové změně však nedošlo.*“<sup>5</sup>

## B.3 Závěrečné hodnocení

S krajským úřadem se shodujeme, že rozhodnutí o zařazení cesty do kategorie místních komunikací, které městský úřad vydal v roce 2014, bylo nezákonné, protože cesta nebyla ve vlastnictví obce. Neshodujeme se však v názoru, jak řešit situace, kdy rozhodnutí

3 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 15/2012-27, ze dne 29. 1. 2014.

4 Zákon č. 135/1961 Sb.

5 Cituji z vyjádření krajského úřadu k mojí zprávě o šetření.



o zařazení cesty do konkrétní kategorie již není možné z důvodu uplynutí zákonných lhůt zrušit.

Podle krajského úřadu je možné cestu z kategorie místních komunikací vyřadit jen tehdy, pokud se změní její dopravní význam nebo určení.<sup>6</sup>

### B.3.1 Možnost stěžovatelky dosáhnout zrušení rozhodnutí o zařazení cesty řádnými a mimořádnými opravnými prostředky

Pokud jakýkoli úřad vydá nezákonné rozhodnutí, toto rozhodnutí má být zrušeno. K tomu slouží řádné a mimořádné opravné prostředky. Právo ale v zájmu právní jistoty také stanoví lhůty, ve kterých jsou změna nebo zrušení nezákonných rozhodnutí možné. Jakmile lhůty uplynou, i nezákonné rozhodnutí zůstane v platnosti a jeho účinky trvají.<sup>7</sup>

Stěžovatelka řádných ani mimořádných opravných prostředků využít nemohla. A to nikoli kvůli své pasivitě, jak píše krajský úřad. O vydání rozhodnutí, kterým byla cesta na jejím pozemku zařazena do kategorie místních komunikací, se **dozvěděla v roce 2020**, kdy obec zahájila stavební úpravy cesty. Stěžovatelka zjistila, že o zařazení cesty do kategorie místních komunikací rozhodl městský úřad už v listopadu 2014, o čemž ji však nikdy neinformoval. Napsala proto krajskému úřadu a sdělila mu, že ji městský úřad k rozhodování o zařazení cesty do kategorie místních komunikací ani nepřizval, ani ji neinformoval o vydání rozhodnutí. Krajský úřad jen stručně odpověděl,<sup>8</sup> že rozhodnutí o zařazení není možné přezkoumat, protože uplynula zákonná lhůta. Není mi proto jasné, odkud pramení úvaha krajského úřadu, že se stěžovatelka měla včas bránit. Bránila se totiž, jakmile to bylo možné.

Krajský úřad ve své odpovědi stěžovatelce nijak blíže nerozebral její postavení jako možného opomenutého účastníka řízení a nevysvětlil, kdy a proč uplynuly zákonné lhůty. Podle § 84 správního řádu „osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů... nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil.“ Předpokládám, že krajský úřad si položil otázku, zda stěžovatelka byla opomenutým účastníkem, a dospěl k závěru, že i kdyby ano, byla by tzv. vedlejším účastníkem, kterého se plně týká nutnost podat odvolání nejpozději do 1 roku od jeho oznámení neopomenutým účastníkům.

**Souhlasím s krajským úřadem, že v roce 2020 nebylo možné přezkoumat rozhodnutí o zařazení komunikace z roku 2014. Nesouhlasím s tím, že za to mohla pasivita stěžovatelky.**

### B.3.2 Možnost kdykoli vyřadit cestu z kategorie místních komunikací z důvodu, že obec není jejím vlastníkem

Krajský úřad tvrdí, že jakmile uplynou lhůty ke zrušení rozhodnutí o zařazení cesty do kategorie místních komunikací, je možné ji z této kategorie vyřadit jedině za podmínek

6 Krajský úřad vychází z textu § 3 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích.

7 Podle § 83 správního řádu je možné podat odvolání ve lhůtě 15 dnů od jeho oznámení (ve výjimečných situacích do 90 dnů). Přezkum rozhodnutí jako mimořádný prostředek ochrany je možné zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí (§ 96 správního řádu).

8 Sdělení č. j. KUJCK 6491/2021, ze dne 15. 1. 2021.



upravených v § 3 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích: „Dojde-li ke změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace, rozhodne příslušný silniční správní úřad o změně kategorie nebo třídy.“

S názorem krajského úřadu nesouhlasím. **Vyřadit cestu z konkrétní kategorie musí být možné i v případě, že jejím vlastníkem není ten, kdo jí musí být, aby mohla být v této kategorii zařazena.** Nejedná se o násilný způsob, jak v novém řízení řešit vadná rozhodnutí, která již není možné zrušit. Naopak jde o nástroj, jak uvést do souladu stav upravený veřejným právem se stavem regulovaným občanským právem.

Svůj názor opírám nejen o systematiku § 3 zákona o pozemních komunikacích, ale i systematiku celého zákona a cíl právní úpravy. Je běžné, že zákon na první pohled neupravuje situaci, kterou úřady řeší. V takových chvílích musí nastoupit takový jeho výklad, který vede k racionálním výsledkům.

Smyslem zákona o pozemních komunikacích je zaručit, že pozemní komunikace budou bezpečné; že budou sjízdné a schůdné. O to se starají vlastníci komunikací. Mělo by se proto jednat o subjekty, které mají k péči o komunikace personální i finanční předpoklady. Zákon proto určuje, že vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy kraje a vlastníky místních komunikací obce.<sup>9</sup>

**Vlastnictví cesty je nezbytnou formální podmínkou** pro to, aby mohla být cesta zařazena do příslušné kategorie pozemních komunikací. Ostatní podmínky mají **materiální povahu – týkají se dopravních vlastností a významu cest v dopravní síti.** Zařazování komunikací do jednotlivých tříd se zákon věnuje v § 3 odst. 1, změně kategorie (kam spadá i vyřazování) v § 3 odst. 2 a podmínce vlastnictví v § 3 odst. 3. Ze systematiky § 3 dovozuji, že otázkou vlastnictví se silniční správní úřad má zabývat jak při zařazování komunikace do příslušné kategorie, tak při rozhodování o změně kategorie.

Úřad může, podle mého názoru, takto postupovat i v případech, kdy se od vydání rozhodnutí o zařazení cesty do konkrétní kategorie nic právně nezměnilo. Nedošlo ke změně vlastnických vztahů, pouze se vlastník pozemku, po kterém vede cesta, dozvěděl o tom, že jeho majetek byl neoprávněně evidenčně zařazen mezi majetek obce.

**Rozhodnutím o zařazení konkrétní cesty do některé kategorie pozemních komunikací nedochází ke změně vlastnictví cesty.** Na této skutečnosti nic nemění ani poslední věta § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, podle které „stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku“. Tato věta nesměřuje k tomu, aby se o jakékoli cestě zařazené do kategorie místních komunikací mohlo říci, že je ve vlastnictví obce. Stále platí, že o tom, co je a není věc, se nerozhoduje ve správním řízení, ale jde o otázku občanského práva. Citovaná věta byla do zákona vložena v reakci na nový občanský zákoník, podle kterého jsou stavby součástí pozemku. U staveb pozemních komunikací ale zákonodárce cítil potřebu umožnit režim jiný. Doplněním § 9 nepopřel (ani nemohl) existenci základních požadavků na stavby jako samostatné věci. Ty vymezuje občanské právo.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ustanovení § 9 zákona o pozemních komunikacích.

<sup>10</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 As 145/2020-56, bod 27: „Na samotném vymezení pojmu ‚stavba‘ jako předmětu občanskoprávních vztahů nic nezměnila ani novela § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, provedená zákonem č. 268/2015 Sb., ani občanský zákoník, který pojem ‚stavba‘, pokud je i nadále samostatnou věcí, nijak nevymezuje; proto lze i nadále přiměřeně vycházet



### B.3.3 Povinnosti vlastníka cesty plynoucí z jejího zařazení do konkrétní kategorie pozemních komunikací

Ze zařazení cesty do konkrétní kategorie pozemních komunikací plyne jejímu vlastníkovvi ze zákona povinnost správy komunikace. Patří do ní povinnost prohlídek, údržby i oprav. Proto zákon v § 3 odst. 3 výslovně určuje, koho se tyto povinnosti budou týkat v situaci, kdy ještě nedošlo k převodu vlastnictví komunikace, ale současný a budoucí vlastníci mezi sebou uzavřeli smlouvu o budoucí smlouvě: „Do doby převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci vykonává všechna práva a povinnosti k této pozemní komunikaci její dosavadní vlastník.“

Uzavření smlouvy o smlouvě budoucí umožňuje sice rozhodnout o zařazení konkrétní cesty do kategorie v situaci, kdy cesta ještě reálně nepatří tomu, komu má patřit, ale zákon určuje, kdo má v mezidobí mezi zařazením cesty do kategorie a převedením vlastnického práva vykonávat povinnosti vůči dané komunikaci. Je to ten, komu cesta (stále) patří. **Povinnost správy komunikace proto vždy tíží jejího vlastníka.** Toto pravidlo se logicky vztahuje jak na situace, kdy cesta je jen součástí pozemku, tak na situace, kdy je samostatnou věcí.

Jestliže byla nezákonně mezi místní komunikace zařazena cesta ve vlastnictví soukromé osoby, měla by snad povinnost její správy dopadat na ni? Takový závěr by byl v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích, který povinnosti správy vztahuje jen na obec.<sup>11</sup> Pokud by snad úřady chtěly dovést, že v takové situaci by správu cesty měla provádět obec, tak tento závěr postrádá oporu v právu, neboť správu komunikací mohou vykonávat jen jejich vlastníci.

V případě stěžovatelky město nemá právo vykonávat práva a povinnosti spojené s vlastnictvím místní komunikace na jejím pozemku, protože vlastníkem cesty není. Stěžovatelka tyto povinnosti také nemá, protože nemůže být vlastníkem místní komunikace. Za jediné právně možné řešení nastalé situace proto stále považuji vyřazení cesty na pozemku stěžovatelky z kategorie místních komunikací. Cesta na jejím pozemku bude patrně splňovat definiční znaky účelové komunikace, ale to nebylo předmětem mého zkoumání. Právě až při tomto zkoumání se mají zohlednit nároky vlastníků sousedních nemovitostí na přístup po cestě stěžovatelky – nikoli v řízení o vyřazení její cesty z kategorie místních komunikací.

### B.3.4 Doplnující informace

Pokud se stěžovatelkou jako s vlastníkem cesty město neprojednalo stavební úpravy, které na cestě provedlo, má stěžovatelka právo domáhat se **odstranění neoprávněné stavby** na svém pozemku.<sup>12</sup>

---

*z dosavadní judikatury k pojmu ‚stavba‘ v občanském zákoníku č. 40/1964 Sb. Pro účely občanského práva je pojem ‚stavba‘ nutno vykládat staticky, jako věc v právním smyslu, tedy jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů. Naopak taková stavba, která není samostatnou věcí, kterou by v dané věci mohla být podle § 3055 a násl. ve spojení s § 496 odst. 1 občanského zákoníku, je součástí pozemku a vlastnictví k ní (až na výjimky stanovené zákonem) nabývá vlastník pozemku přírůstkem.“*

11 Nejprve v § 9 odst. 1 určuje, že vlastníkem místních komunikací jsou obce, a poté v odst. 3 určuje, že vlastník místní komunikace je povinen provádět její správu.

12 Tento spor by rozhodoval soud, nikoli úřady.



U stavebního úřadu může zjistit, zda úpravy cesty byly úředně povolené, nebo povolení nepotřebovaly. Pokud povolení potřebovaly, ale město o ně nepožádalo, jednalo by se i o **stavbu nepovolenou**. V takovém případě by měl stavební úřad zahájit řízení o jejím odstranění.

Nejen o zařazení cesty na pozemku stěžovatelky, ale o zařazení mnoha dalších cest do kategorie místních komunikací rozhodl městský úřad společným rozhodnutím dne 25. 11. 2014. Toto rozhodnutí navázalo na zasedání rady města předchozího dne, kde rada schválila pasport místních komunikací. Městský úřad jen vepsal do výroku svého rozhodnutí všechny cesty, které rada schválila jako místní komunikace a které dosud v této kategorii zařazeny nebyly. V odůvodnění rozhodnutí městský úřad uvedl, že „město pasportem vymezilo“ úseky komunikací a že některé pozemky „nejsou všechny ve vlastnictví města, město v pasportu řeší vozovky místních komunikací z hlediska správy a údržby. Předmětem pasportu místních komunikací není řešit posudky na jednotlivé úseky místních komunikací, je to evidence stávající cestní sítě... v případě oprav, rekonstrukcí úseků místních komunikací se řeší projektovou dokumentací těleso komunikace po dohodě s vlastníky pozemků pod úseky místních komunikací.“

Městský úřad v rozhodnutí přiznává, že podle něj o zařazení cest mezi místní komunikace rozhodla rada města. Úřadu vůbec nevadilo, že mnohé z těchto cest nesplňují podmínku vlastnictví městem. Pokud město usilovalo o zařazení dalších cest do kategorie místních komunikací, mělo získat soukromoprávní oprávnění od původních vlastníků. Buď od nich rovnou pozemky odkoupit, nebo uzavřít smlouvu o smlouvě budoucí. Ani jedno se nestalo. Namísto toho úřad nejprve úředně zařadil mnohé soukromé pozemky mezi místní komunikace a následně na nich obec provedla stavební úpravy, aniž by ji k tomu něco opravňovalo.

Nevyhovění žádosti vlastníka o vyřazení cesty na jeho pozemku z kategorie místních komunikací je pokračováním v řetězci nelegálních kroků veřejné správy dopadajících na vlastnické právo soukromé osoby.

### **C. Výzva ke zjednání nápravy**

Závěrečné stanovisko zasílám krajskému úřadu a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď bych rád obdržel v zákonné lhůtě 60 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud krajský úřad nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím nadřízený úřad. Také mohu případ zveřejnit (včetně jmen osob oprávněných jednat jménem krajského úřadu).

Brno 4. prosince 2023

JUDr. Stanislav Křeček  
veřejný ochránce práv