

## § 8

**Průjezdni úsek dálnice a silnice**

(1) Dálnice a silnice mohou vést územím zastavěným nebo zastavitelným (dále jen „průjezdni úsek dálnice“ nebo „průjezdni úsek silnice“), pokud se tím převádí převážně průjezdná doprava tímto územím.

(2) Není-li hranice území zastavěného nebo zastavitelného obsažena ve schválené územně plánovací dokumentaci, určí hranici souvislého zastavění pro účely vymezení délky průjezdního úseku dálnice nebo průjezdního úseku silnice podle stavebně technických podmínek území příslušný stavební úřad na návrh příslušného silničního správního úřadu a po předchozím projednání s obcí, o jejíž území jde.

(3) Prováděcí předpis stanoví stavebně technické podmínky pro určování hranic průjezdního úseku podle předchozího odstavce.

**Komentář:****K odst. 1:**

Za situace, kdy úsek dálnice nebo silnice (nikoli však místní komunikace) vede v zastavitelném nebo zastavěném území a převádí převážně průjezdní dopravu (tranzit) tímto územím, označuje zákon takovýto úsek pozemní komunikace jako průjezdní úsek dálnice nebo silnice (hovorově nazýván „průtah“). Průjezdní úsek dálnice a silnice je klíčový zejména s ohledem na výčet součástí a příslušenství pozemních komunikací, kde u průjezdního úseku platí některé významné odchylky (viz § 14).

Z hlediska určení průjezdního úseku tedy musí být splněny tyto podmínky:

- průjezdní úsek převádí převážně průjezdní dopravu územím obce (což v případě průjezdního úseku silnice a dálnice je takřka vždy splněno)
- jedná se o zastavitelné území (určeno k zástavbě) nebo území zastavěné (faktická zástavba). Oba dva druhy tohoto území jsou vymezeny v územním plánu obce (není-li tomu tak, postupuje se podle odstavce 2)

Průjezdní úseky dálnic a silnic jsou s výjimkou Prahy ve vlastnictví vlastníka dané kategorie pozemní komunikace, tedy ve vlastnictví státu a krajů. Jde o poněkud komplikované řešení, neboť průjezdní úseky (zejména) silnic samozřejmě slouží i pro místní dopravu, někdy převážně jen pro místní, nikoli průjezdní dopravu.

V současné době průjezdní úseky mohou činit zejména ve velkých statutárních městech mnohé komplikace, a to zejména s ohledem na zajištění zimní

údržby. V těchto městech jsou tři subjekty, které vlastní pozemní komunikace: stát (silnice I. třídy), kraje (silnice II. a III. třídy) a statutární město (místní komunikace). Za této situace je samozřejmě sladění zimní údržby a její efektivní výkon docela komplikovanou záležitostí. Problém se však netýká jen zimní údržby, ale i oprav, investiční výstavby apod., které lze za daného stavu často jen velmi složitě koordinovat. Do budoucna zřejmě nebude jiného vhodnějšího východiska než ve velkých statutárních městech zrušit průjezdní úseky silnic, resp. je převést do místních komunikací. Toto opatření si však vyžádá nejen změnu zákona, ale změnu dalších právních předpisů, a to zejména souvisejících s financováním údržby, oprav a rekonstrukcí těchto „nových“ úseků místních komunikací, dříve průjezdních úseků silnic.

Nezávisle na právě uvedeném by průjezdní úseky silnic měly být do budoucna nahrazovány obchvaty sídel, podobně jako je to běžné ve státech západní Evropy. S ohledem na dostupné finanční prostředky se ovšem tato myšlenka jeví spíše jako vize než jako reálný záměr. Obchvatů se v České republice realizuje velice málo, kromě zmiňovaného problému s dostupností finančních prostředků se jako velký problém jeví příprava těchto staveb, zejména složitá majetkoprávní vypořádání s majiteli pozemků, po nichž mají být obchvaty vedeny. Oba dva nastíněné problémy by však měly být částečně odbourávány – přísun finančních prostředků je zajištěn ze strukturálních fondů Evropské unie (např. Operační program Doprava nebo Integrované regionální operační programy), v rámci nichž mají v opatření „Rozvoj dopravní infrastruktury“ obchvaty sídel prioritu, a problémové majetkoprávní vypořádání by měl alespoň částečně řešit zákon o vyvlastnění a zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Problém obchvatů je podle autora komentáře i v tom, že ačkoli se o nich poměrně významně diskutuje, skutečná vůle k jejich realizaci často chybí a velkým problémem v oblasti zajištění území nutného pro výstavbu obchvatů není pouze neochota vlastníků pozemků k jejich prodeji, ale také diskutabilní efektivita a rychlost tohoto procesu ze strany organizací zajišťujících přípravu dopravních staveb.

## **K odst. 2:**

Hranice zastavěného nebo zastavitelného území má být dle dikce zákona v první řadě obsažena ve schválené územně plánovací dokumentaci. Není-li tomu tak, určí ji (obecní) stavební úřad na návrh silničního správního úřadu a po předchozím projednání s obcí, o jejíž území jde. Toto ustanovení zcela nekoresponduje se stavebním zákonem, který vymezuje nikoli zastavitelné území, ale zastavitelnou plochu, kterou je plocha vymezená k zastavění v územním

plánu nebo v zásadách územního rozvoje [viz § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona], nicméně v praxi uvedený nesoulad nečiní žádné významné problémy a je zřejmé, o co se jedná.

Určení hranice území zastavěného nebo zastavitelného nebude zřejmě předmětem správního řízení, stavební úřad toto učiní formou neformálního přípisu (sdělení), byť uvedené nemusí být jednoznačné, neboť jde o rozhodování o právech a povinnostech. Ovšem pro závěr, že nepůjde o správní řízení, svědčí zejména ta skutečnost, že návrh stavebnímu úřadu podává silniční správní úřad, který nemá, až na Ministerstvo dopravy, procesní subjektivitu (srov. § 29 správního řádu), nemůže být tudíž účastníkem eventuálního správního řízení (silniční správní úřad je „pouze“ orgán veřejnoprávní korporace, právní subjektivitu má přímo tato korporace, nikoli její orgán). Návrh silničního správního úřadu by tedy vždy musel být zamítnut, resp. správní řízení o návrhu (žádosti) zastaveno z důvodu procesní nezpůsobilosti navrhovatele. Obec nemusí v daném případě podávat stanovisko ve formě souhlasu či nesouhlasu, resp. i přes případný nesouhlas obce lze z pozice stavebního úřadu hranici určit, neboť věc musí být s obcí pouze projednána.

Hranici průjezdního úseku nelze vztahovat pouze k dopravním značkám číslo IZ 4a „Obec“ a IZ 4b „Konec obce“, jak je v praxi poměrně časté, zejména ze strany správců silnic. Pokud se v prostoru za značkou číslo IZ 4a „Obec“ nenachází území zastavěné nebo zastavitelné, o průjezdním úseku pozemní komunikace nemůže být řeč a součástí komunikace je pak i kupř. příkop a silniční vegetace z něho rostlá, o kterou musí vlastník (správce) pozemní komunikace pečovat.

### **K odst. 3:**

Prováděcí vyhláška v § 4 odst. 1 stanoví, že stavební úřad při určování hranic průjezdního úseku dálnice a silnice vychází ze skutečného stavu souvislého zastavění podél komunikace; stavební mezery až do 200 m nepřerušují zpravidla souvislé zastavění. Definice v prováděcí vyhlášce není zcela v souladu se zákonem, ten uvádí, že prováděcí předpis stanoví stavebně technické podmínky pro určování hranic průjezdního úseku dálnice a silnice, prováděcí vyhláška však namísto toho definuje, jakým způsobem má postupovat stavební úřad. V praxi však právě uvedené nečiní žádné problémy a definice vyjádřená v prováděcí vyhlášce je poměrně jednoznačná.

Prováděcí vyhláška v dané souvislosti dále upozorňuje na skutečnost, která je sice zcela zřejmá, přesto je její výslovné uvedení vhodné. Jedná se o pravidlo, že umístění dopravní značky označující obec nebo konec obce nemusí být

totožné s hranicí průjezdního úseku dálnice nebo silnice. O tomto bylo více pojednáno v komentáři k předchozímu odstavci.

## § 9

(1) Vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba. Stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku.

(2) Vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace vede evidenci jím vlastněných pozemních komunikací.

(3) Vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace je povinen vykonávat její správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy. Výkon správy může vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace zajišťovat prostřednictvím správce, jímž je právnická osoba zřízená nebo založená vlastníkem dálnice, silnice nebo místní komunikace za podmínky, že je vůči ní vlastník po celou dobu výkonu správy ovládající osobou. Vlastník, popřípadě správce, mohou dílčími činnostmi v rámci správy dálnice, silnice nebo místní komunikace, zejména činnostmi souvisejícími s údržbou a opravami dotčené dálnice, silnice nebo místní komunikace, pověřit osobu vybranou postupem podle zvláštního právního předpisu<sup>2a)</sup> nebo kraj u silnic I. třídy nacházejících se v jeho územním obvodu na základě veřejnoprávní smlouvy; tato osoba nebo kraj se nestávají správcem dotčené pozemní komunikace.

(4) Je-li výkon správy dálnice, silnice nebo místní komunikace zajišťován prostřednictvím správce, musí zahrnovat alespoň pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy, a vlastník musí zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup identifikační údaje správce, vymezení pozemních komunikací, jejichž správu vykonává, a rozsah jím vykonávané správy. Povinně zveřejňovanými identifikačními údaji správce jsou obchodní firma nebo název, adresa sídla a identifikační číslo osoby, bylo-li přiděleno; je-li správcem kraj, je povinně zveřejňovaným identifikačním údajem pouze jeho název.

(5) Sousedící kraje mohou veřejnoprávní smlouvou sjednat převod vlastnictví úseku silnice II. nebo III. třídy, jestliže

---

<sup>2a)</sup> Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

- a) po dotčeném úseku silnice probíhá hranice mezi územím obou krajů, nebo
- b) dotčený úsek silnice je vymezen průběhem hranice mezi územím obou krajů a s ním sousedící úseky této silnice jsou na území kraje, který má vlastnictví nabýt.

(6) Prováděcí právní předpis stanoví členění, rozsah, obsah, četnost a způsob provádění prohlídek dálnic, silnic a místních komunikací, členění, rozsah, obsah a způsob provádění údržby a opravy dálnic, silnic a místních komunikací a obsah, rozsah, formu a způsob vedení evidence dálnic, silnic a místních komunikací.

### Komentář:

#### K odst. 1:

Toto ustanovení definuje základní vlastnické uspořádání k pozemním komunikacím v České republice. Vlastníkem dálnic, silnic a místních komunikací je vždy veřejnoprávní korporace (stát, kraje, obce), vlastníkem účelových komunikací je fyzická nebo právnická osoba.

Platí, že výčet je taxativně určen, tzn. že nikdo jiný než stát nemůže vlastnit dálnici nebo silnici I. třídy, nikdo jiný než kraj nemůže vlastnit silnici II. nebo III. třídy a konečně pouze obec je vlastníkem místních komunikací na svém území.

Pozemní komunikace se jako samostatné nemovité věci nezapisují do katastru nemovitostí, doklad o vlastnickém právu k pozemní komunikaci tak není výpis z katastru nemovitostí, ale jiný doklad, kterým vlastník může prokázat své vlastnické právo. Tímto jiným dokladem může být kupř. kolaudační rozhodnutí o povolení užívání stavby pozemní komunikace (anebo stavební povolení na její výstavbu), evidence pozemní komunikace v pasportu pozemních komunikací (nebo evidence pozemní komunikace v účetnictví vlastníka), smlouva o převodu vlastnického práva k pozemní komunikaci, rozhodnutí silničního správního úřadu o zařazení pozemní komunikace do příslušné kategorie apod. Pokud je pozemní komunikací přímo pozemek (typické u účelových komunikací a některých místních komunikací), pak je dokladem o vlastnickém právu výpis z katastru nemovitostí, který prokazuje, že vlastník komunikace je vlastníkem pozemku, jehož je komunikace součástí.

Velká novela od 31. 12. 2015 doplnila do tohoto odstavce poslední větu, podle níž stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku. Je to odklon od starodávné (římské) právní zásady „*Superficies solo cedit*“,

kteřá je vyjádřena v § 506 odst. 1 občanského zákoníku, podle níž jsou součástí pozemku stavby na pozemku zřízené. Velká novela se v tomto zbytečně vrací do minulosti, kdy bylo pro české právo typické rozdělení vlastnictví ke stavbě a k pozemku pod stavbou se nacházejícím. Neobstojí argument o tom, že stavby pozemních komunikací mají často jiného vlastníka než pozemky pod nimi. Tuto situaci řeší § 3055 odst. 1 občanského zákoníku. Na druhou stranu oddělenost vlastnictví stavby a pozemku občanský zákoník umožňuje, v § 498 odst. 1 je stanoveno, že: „*Stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.*“ Soukromé právo tedy rozdělení vlastnictví ke stavbě a k pozemku připouští, a to na základě jiného právního předpisu, kterým je v daném případě zákon. Stavbu pozemní komunikace nelze přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, jedná se tedy o nemovitou věc. Z toho vyplývá, že stavba dálnice, silnice a místní komunikace je samostatnou nemovitou věcí (nezapisovanou do katastru nemovitostí). Za daného stavu věcí lze tedy se stavbou dálnice, silnice a místní komunikace samostatně disponovat, tedy ji např. smlouvou převést na jiného vlastníka apod. Přes právě uvedené je zapotřebí dodat, že nastíněný právní stav je jednoznačně ve prospěch vlastníka stavby dálnice, silnice a místní komunikace, tedy veřejnoprávních korporací, které v případě, že stavba pozemní komunikace je umístěna na cizím silničním pozemku, nemusejí složitě prokazovat, že tato stavba není součástí cizího silničního pozemku.

### **K odst. 2:**

Velká novela zavedla od 31. 12. 2015 výslovné zákonné ustanovení, podle kterého je povinností vlastníka dálnice, silnice nebo místní komunikace vést evidenci jím vlastněných pozemních komunikací. V odst. 6 tohoto § 9 zákona je uvedeno, že prováděcí právní předpis stanoví obsah, rozsah, formu a způsob vedení evidence dálnic, silnic a místních komunikací. Tímto prováděcím právním předpisem je prováděcí vyhláška, která uvedené skutečnosti upravuje v § 5. Tam je mj. uvedeno, že základní evidencí pozemních komunikací je pasport.

### **K odst. 3:**

Základní povinností vlastníka dálnice, silnice a místní komunikace je vykonávat správu těchto komunikací. Tuto základní povinnost vtělila do zákona velká novela od 31. 12. 2015. Do té doby v zákoně toto důležité pravidlo chybělo a péče vlastníka o pozemní komunikace nebyla zákonem prakticky vůbec

upravena, což je zřejmě jedním z důvodů poměrně problematického stavu pozemních komunikací v České republice.

Zákon hovoří o povinné správě dálnice, silnice a místní komunikace, která zahrnuje tři základní činnosti: prohlídky (pravidelné a mimořádné), údržbu a opravy. Podle § 9 odst. 6 zákona prováděcí právní předpis stanoví členění, rozsah, obsah, četnost a způsob provádění prohlídek dálnic, silnic a místních komunikací, členění, rozsah, obsah a způsob provádění údržby a opravy dálnic, silnic a místních komunikací. To je provedeno zejména v části druhé prováděcí vyhlášky.

Se stanovením zákonné povinnosti spravovat pozemní komunikace je spjata i právní odpovědnost jejich vlastníků. Podle § 2910 občanského zákoníku platí, že ten, kdo vlastním zaviněním poruší povinnost stanovenou zákonem, a zasáhne tak do absolutního práva poškozeného, nahradí poškozenému, co tím způsobil. Pokud by tedy v konkrétním případě vlastník pozemní komunikace porušil svoji zákonem stanovenou povinnost spravovat pozemní komunikaci (např. by ji řádně neudržoval), a uživatel pozemní komunikace by tím vznikla škoda, byl by oprávněn její náhradu požadovat po vlastníkově pozemní komunikace právě na základě právní odpovědnosti vyplývající z občanského zákoníku a ze zákona.

S povinností spravovat pozemní komunikaci úzce souvisí i důležitý náleží Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15, v němž je uvedeno, že je povinností vlastníka místní (pozemní) komunikace zajistit bezpečnost jejího užití: *„Vlastník místní komunikace (chodníku) má za povinnost pečovat o místní komunikace (chodníky) a zajistit, aby tyto komunikace byly pro uživatele bezpečné (např. zajištěním zimní údržby), neboť je to dovoditelné z účelu právní úpravy provedené v zákoně o pozemních komunikacích a z čl. 11 odst. 2 a 3 Listiny základních práva a svobod (vlastnictví zavazuje).“* Tento náleží sice hovoří o místních komunikacích, ale bezpochyby se jeho závěry dají vztáhnout i na dálnice a silnice, z čehož vyplývá, že vlastníci (správci) těchto pozemních komunikací musí zajistit jejich bezpečné užití.

Zákon v tomto svém ustanovení upravuje další důležitý institut v právu pozemních komunikací, a to správce pozemní komunikace. Správce pozemní komunikace je v praxi se běžně vyskytující osoba, která z pověření vlastníka zajišťuje správu pozemních komunikací. Správcem pozemních komunikací je kupř. ŘSD (dálnice, silnice I. třídy) nebo SÚS (silnice II. a III. třídy). Města si jako správce místních komunikací zřizují své organizace (technické správy místních komunikací).

Zákon k správci především stanoví, že správce pozemní komunikace je osoba, jejímž prostřednictvím vlastník pozemní komunikace zajišťuje správu pozemních komunikací. Správcem pozemní komunikace může být pouze právnická osoba za splnění zákonem daných podmínek. V první řadě se musí jednat o právnickou osobu zřízenou nebo založenou vlastníkem pozemní komunikace (např. příspěvková organizace nebo obchodní společnost), vůči níž je vlastník po celou dobu výkonu správy ovládající osobou. Ovládající osoba je taková osoba, která má v obchodní korporaci rozhodující vliv (viz § 74 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech [zákon o obchodních korporacích]). V případě příspěvkových organizací je ovládající osobou zřizovatel příspěvkové organizace.

Zákon v tomto svém ustanovení dále uvádí negativní vymezení institutu správce pozemní komunikace. Správcem není osoba, která zabezpečuje pouze dílčí činnosti v rámci správy pozemní komunikace, k čemuž byla pověřena vlastníkem nebo správcem pozemní komunikace. Jedná se zejména o stavební práce související s údržbou a opravami pozemních komunikací, které běžně zajišťují zhotovitelé (stavební podnikatelé), nikoliv správci nebo vlastníci pozemních komunikací. Tato osoba se nemůže stát správcem pozemní komunikace, pouze zajišťuje uvedené dílčí činnosti v rámci údržby nebo opravy pozemní komunikace. Jelikož vlastníci, resp. správci pozemních komunikací používají k financování péče o pozemní komunikace veřejné prostředky, tak zhotovitel, který provede dílčí činnosti v rámci správy a údržby pozemních komunikací, musí být vybrán v zadávacím řízení podle zákona o veřejných zakázkách (resp. podle principů obsažených v tomto zákoně).

Správcem pozemní komunikace, konkrétně silnice I. třídy, není ani kraj, který vůči ní zabezpečuje některé dílčí činnosti (např. krajem zřízená příspěvková organizace zajišťuje zimní údržbu silnice I. třídy), na základě veřejnoprávní smlouvy uzavřené s Ministerstvem dopravy, resp. s ŘSD. Odlišnost od subjektů-nesprávců uvedených v předchozím odstavci je zde ta, že kraj jako osoba zajišťující některé dílčí činnosti v rámci správy silnice I. třídy nemusí být vybrán v zadávacím řízení (postupem podle zákona o veřejných zakázkách), ale lze s ním přímo uzavřít veřejnoprávní smlouvu, aniž by tomu tedy předcházelo jakékoliv „výběrové řízení“.

#### **K odst. 4:**

Zákon zde konstatuje skutečnost, která již vyplývá z předešlého odstavce 3, tedy že činnosti správce pozemní komunikace musí spočívat (minimálně) alespoň v pravidelných a mimořádných prohlídkách, v údržbě a opravách. Vlast-



ník pozemní komunikace tedy nesmí na „svého“ správce pozemní komunikace delegovat nižší rozsah správcovských činností, než které byly právě citovány. Samozřejmě ale nic nebrání tomu, aby byly na správce delegovány i činnosti jiné, např. zajištění rekonstrukce pozemních komunikací, výstavba pozemních komunikací apod., což bývá v praxi pravidlem.

Vlastník má za povinnost na svých webových stránkách zveřejnit informace o správci pozemních komunikací, a to minimálně v rozsahu: identifikační údaje správce, vymezení pozemních komunikací, jejichž správu vykonává, a rozsah jím vykonávané správy. Povinně zveřejňovanými identifikačními údaji správce jsou obchodní firma nebo název, adresa sídla a identifikační číslo osoby, bylo-li přiděleno; je-li správcem kraj, je povinně zveřejňovaným identifikačním údajem pouze jeho název. Je na vlastníkově, jakým způsobem na svých internetových stránkách vymezí pozemní komunikace, jejichž správu správce vykonává, a rozsah této správy. Buď může jít o výslovný výčet pozemních komunikací a výčet konkrétních činností, anebo jistě lze v tomto odkázat na (zveřejněnou) zřizovací listinu či prolink na webové stránky správce. V každém případě však půjde o informace, jejichž zveřejnění je povinností vlastníka (nikoliv správce) a informace by a priori měly být na webových stránkách vlastníka pozemních komunikací.

#### **K odst. 5:**

Na základě tohoto zákonného ustanovení mohou kraje získat do svého vlastnictví úseky silnic II. nebo III. třídy, po kterých probíhá hranice mezi územím obou krajů, resp. sousedící úseky těchto „hraničních“ silnic.

Půjde o převod úseků silnic II. nebo III. třídy mezi dvěma kraji. K převodu vlastnického práva dojde na základě veřejnoprávní smlouvy, jejíž uzavření musí být schváleno zastupitelstvy obou krajů. Převést lze vlastnické právo pouze ke konkrétnímu úseku „hraniční“ silnice, nikoli k celé silnici. K převodu vlastnického práva může dojít pouze za situace, kdy po dotčeném úseku silnice probíhá hranice mezi územím obou krajů (převádí se pouze „hraniční“ úsek silnice), anebo pokud je dotčený úsek silnice vymezen průběhem hranice mezi územím obou krajů a s ním sousedící úseky této silnice jsou na území kraje, který má vlastnictví nabýt (převádí se úsek silnice vymezený průběhem hranice a na něj navazující úsek této silnice, který se již nachází na území sousedního kraje).