

V veřejné osvětlení a obec pod lupou zákona

JUDr. Tomáš Sequens, JUDr. Petra Nováková, Ph.D., JUDr. Richard Hamran,

Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář, s.r.o., www.ksb.cz, tsequens@ksb.cz, pnovakova@ksb.cz, rhamran@ksb.cz

Jak název napovídá, klíčovými hesly předmětného příspěvku [1] jsou veřejné osvětlení, obec a zákon (v širším smyslu [2]). Pokusíme se přiblížit, jak dané pojmy spolu souvisí a jaký závěr nám z jejich vztahu vyplývá.

NEJEN OBEC JAKO OBEC

Není nutno v obecné rovině objasňovat hesla „veřejné osvětlení“ či „obec“. Ať laik nebo profesionál, bez větších potíží dokáže tyto srozumitelně vysvětlit či popsat, liší se jen úhel pohledu. Zákon však dává předmětným pojmům specifický – tzv. normativní význam. Zákon totiž obecně říká, jak se kdo smí, musí, resp. nesmí chovat. Z pohledu onoho subjektu, na který zákon míří, tedy adresáta práva, jde o jeho práva a povinnosti. A to v závislosti na tom kterém společenském (právním) vztahu, v němž se nachází. Tento účel samozřejmě naplňují i jiné než právní normy (např. morální, etické či náboženské), avšak zákon je výjimečný tím, že jeho respektování si dokáže vynutit pomocí veřejné moci, jejímiž nositeli jsou např. správní orgány, soudy či exekutoři.

Z hlediska zákona se tedy budeme dívat na obec jako na subjekt práv a povinností, jež mu náleží ve vztahu k veřejnému osvětlení nacházejícího se na jeho území. Pokud jde o obsah předmětného právního vztahu, tedy o výčet konkrétních práv a povinností, předmětem zájmu širší veřejnosti v poslední době je zejména problematika osvětlování dálnic a silnic v zastavěném území obce, jak ji pojednává prováděcí vyhláška k zákonu o pozemních komunikacích [3]. Stranou zájmu naopak zůstává veřejné osvětlení místních a účelových komunikací.

Pro lepší pochopení právního vztahu obce k veřejnému osvětlení obecně a k povinnosti osvětlovat dálnice a silnice v zastavěném území obce zvláště, je nejdříve vhodné přiblížit si – očima zákona – jak samotný pojem veřejného osvětlení, tak další související pojmy jako pozemní komunikace či zastavěné území, o jejichž (ne)právním významu platí stejné to, co jsme si výše uvedli k obci.

K POVAZE VEŘEJNÉHO OSVĚTLENÍ

Zákon o pozemních komunikacích [4] vymezuje veřejné osvětlení obecně jako příslušenství pozemní komunikace, a to konkrétně dálnice, silnice a místní komunikace (to však neplatí bezvýjimečně – viz dále). Pozemní komunikací se podle tohoto zákona rozumí dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci [5]. Pokud jde o kategorie pozemních komunikací, zákon rozlišuje čtyři: (i) dálnice, coby pozemní komunikace určená pro rychlou dálkovou a mezikrátní dopravu silničními motorovými vozidly [6], (ii) silnice, což je veřejně přístupná pozemní

komunikace určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci [7], která se podle svého určení a dopravního významu dále rozděluje do tří tříd [8], (iii) místní komunikace, jakožto veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce [9]; místní komunikace se rovněž rozděluje podle dopravního významu, určení a stavebně technického vybavení do čtyř tříd [10], a konečně, (iv) účelová komunikace, kterou se rozumí pozemní komunikace sloužící 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 [11]. O zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný silniční správní úřad, a to na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení [12].

Z hlediska obce je významný úsek dálnice a silnice, který vede jejím územím; zákon takovou část pozemní komunikace označuje jako „průjezdni úsek dálnice nebo silnice“ coby území zastavěné nebo zastavitelné, pokud se tím převádí převážně průjezdná doprava tímto územím [13]. A jak poznat hranice takového zastavěného území? Jistě nelze bez dalšího spoléhat jen na umístění dopravních značek „Obec“ a „Konec obce“. Hranici zastavěného území nalezneme obsaženou buď ve schválené územně plánovací dokumentaci anebo u stavebního úřadu, který ji určil, a to v případě, že ji neobsahovala schválená územně plánovací dokumentace [14].

Pokud jde o otázku určení vlastnictví k pozemním komunikacím, odpověď nalezneme v zákoně o pozemních komunikacích. Ten konkrétně stanoví, že vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát a vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí. Vlastníkem místních komunikací je pak obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí, a konečně, vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba [15]. Z daného vyplývá nejen to, že vlastníkem pozemních komunikací mohou být jen zmíněné subjekty, ale rovněž to, že pro určení vlastnictví je rozhodná kategorie pozemní komunikace a nikoli její poloha; to znamená, že vlastníkem dálnice a silnice I. třídy, resp. vlastníkem silnice II. a III. třídy je stát, resp. kraj, a to bez ohledu na to, zda se tato pozemní komunikace nachází v zastavitelném území obce nebo mimo něj. Z hlediska pozemních komunikací (nepočítaje účelové komunikace) tedy platí na území obce zpravidla dvojí vlastnický režim: místní komunikace patří obci, a silnice/dálnice, resp. její průjezdni úsek vedoucí zastavěným územím obce, patří buď příslušnému kraji či státu.

Bylo zmíněno, že v obecné rovině je veřejné osvětlení ve vztahu k dálnici, silnici a místní komunikaci jejich příslušenstvím. O příslušenství přitom z hlediska práva obecně platí, že jde o vedlejší věc, která náleží vlastníku věci hlavní a je jejím účelem, aby byla s hlavní věcí trvale užívána v rámci jejich hospodářského určení [16]. Příslušenství a hlavní věc tedy musí mít vždy téhož vlastníka. Pokud tedy jde o vlastnictví ve vztahu k pozemním komunikacím, pak v zásadě platí, že vlastníkem veřejného osvětlení je vlastník té které pozemní komunikace. Avšak pozor! Z daného pravidla platí zákonná výjimka, která je pro účely řešené problematiky stěžejní.

Zákon o pozemních komunikacích výslovně uvádí, že veřejné osvětlení nacházející se v průjezdném úseku dálnice a silnice, resp. v zastavěném území obce, není příslušenstvím takové pozemní komunikace [17]. Jinými slovy, v tomto úseku obce tedy automaticky neplatí, že silnice a veřejné osvětlení mají téhož vlastníka. Zda tedy veřejné osvětlení náleží kraji, obci nebo třetí osobě, záleží na konkrétních okolnostech (vlastnických vztazích) každé jednotlivé obce.

POVINNOST OSVĚTLOVAT POZEMNÍ KOMUNIKACE VS. PÉČE O VEŘEJNÉ OSVĚTLENÍ

Skutečnost, že veřejné osvětlení není příslušenstvím dálnice/silnice v zastavěném území obce, resp. že může patřit jinému subjektu než vlastníkově těchto komunikací, má zásadní význam pro přičitatelnost povinnosti péče o pozemní komunikace (včetně povinnosti zajišťovat osvětlování dálnic a silnic v zastavěném území obce).

Tato povinnost, jejíž podrobnosti stanoví prováděcí vyhláška k zákonu o pozemních komunikacích [18], tíží z povahy věci zásadně vlastníka pozemních komunikací. Problémy v tomto ohledu zřejmě nečiní situace, kdy vlastník pozemní komunikace současně vlastní i veřejné osvětlení. **Jiná situace však nastává, když vlastník takové komunikace současně nevlastní přiléhající veřejné osvětlení. Pokud tedy například přes obec vede silnice II. třídy, její osvětlení musí zajistit primárně kraj, byť veřejné osvětlení vlastní dotyčná obec.**

V situacích s odlišným vlastnictvím komunikací a veřejného osvětlení se však mohou snadno objevit praktické problémy, a to např. v otázce hrazení a náhrady nákladů souvisejících s osvětlováním či údržbou veřejného osvětlení.

V tomto ohledu je podstatné vymezení předmětné povinnosti, jak ji stanoví § 25 prováděcí vyhlášky k zákonu o pozemních komunikacích: „Dálnice a silnice se vždy osvětlují v zastavěném území obcí“. Z dané formulace této povinnosti, která tíží vlastníka komunikací, lze dovozovat,

že směřuje „pouze“ k dosažení stanoveného výsledku – tedy jinými slovy k zajištění toho, aby pozemní komunikace byly osvětleny – přičemž způsob, jakým vlastník tohoto výsledku dosáhne, již zákonodárce (resp. „vyhláškové“ neurčuje.

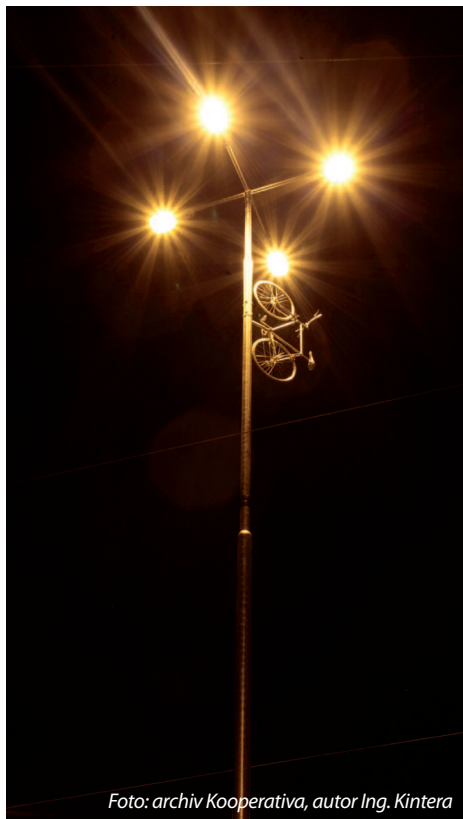


Foto: archiv Kooperativa, autor Ing. Kintera

Je tedy v zásadě na uvážení povinného subjektu (tj. kraje/státu), jakými prostředky osvětlování daných komunikací zajistí. V úvahu přitom přichází několik možností: od zřízení (stavby) vlastního veřejného osvětlení, přes jeho odkoupení nebo pronajmutí od stávajícího vlastníka (např. obce), až k dohodě o spolupráci se stávajícím vlastníkem, který pro něj za náhradu bude zajišťovat danou povinnost. Ať už bude povinný subjekt danou povinnost plnit sám nebo prostřednictvím třetí osoby, měl by to být on, kdo bude nést náklady s tím související (zejména dodávky elektřiny a provoz, údržba a opravy veřejného osvětlení).

V rámci diskuse širší veřejnosti na dané téma zaznívá v této souvislosti dotaz, jak se stavět k (zřejmě nikoli ojedinělé) situaci, kdy obec sice fakticky, ale bez jakéhokoli právního rámce, zabezpečuje na vlastní náklady osvětlení silnic namísto jejich vlastníka – kraje/státu. Mnohé obce tak navíc činí dlouhou dobu a v domněn, že jsou k tomu samy povinny. Na tento problém lze nahlížet ze dvou rovin.

První rovina se týká otázky, zda lze po kraji/státu nárokovat náklady, které za něj obec již vynaložila. Na situaci, kdy za povinného poskytnutí plnění někdo jiný, ač tak učinit nemusí, nahlíží zákon primárně jako na bezdůvodné obohacení [19]; zákon v tomto případě upravuje, že plnila-li strana (obec) aniž tu byl platný závazek, má právo na vrácení toho, co plnila vůči kraji/

státu. Není-li vydání předmětu bezdůvodného obohacení dobře možné, má ochuzený (obec) právo na peněžitou náhradu ve výši obvyklé ceny (resp. úplaty, pokud obec plnila za úplatu) [20]. Teoreticky tedy nelze bez dalšího vyloučit, že obec by měla nárok na náhradu alespoň části nákladů, které již vynaložila namísto kraje/státu v souvislosti s osvětlováním silnic na svém území [21].

Teoreticky rovněž nelze vyloučit aplikaci tzv. jednatelství bez příkazu [22], které spočívá v obstarání cizí záležitosti bez právního důvodu (ujednání/souhlasu/svolení) za účelem buď odvrácení hrozící škody (tzv. nutné jednatelství), nebo k prospěchu jiného (tzv. účelné jednatelství) [23]. Pokud by byly podmínky jednatelství bez příkazu splněny, nelze vyloučit, že by obec měla vůči kraji/státu nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů. V případě takového jednatelství by však obec měla vůči kraji/státu nárok na náhradu účelně vynaložených nákladů, jen zařídila-li záležitost k jejich „převážnému“ užítku. Pokud by přitom užitek nebyl převážný, neměla by obec na náhradu nákladů právo a dokonce by mohla odpovídat za vzniklou škodu [24].

Druhá rovina nastíněného problému se týká uspořádání vztahů mezi obcí a krajem/státem do budoucna tak, aby odpovídala tomu, co předpokládá prováděcí vyhláška k zákonu o pozemních komunikacích. Tedy dostat se ze stavu, kdy obec plní povinnost a nese náklady za kraj/stát, do stavu, kdy tuto povinnost včetně nákladů bude plnit kraj/stát. V ideálním případě by to měl být kraj/stát coby vlastník pozemních komunikací, jehož tíží předmětná povinnost, kdo vyvolá iniciativu s cílem domluvit se s vlastníkem veřejného osvětlení (obcí) na jejím „převzetí“. Jak už bylo výše zmíněno, způsobů, jak daný vztah upravit, je několik, a bude tedy záležet na konkrétní dohodě obou stran. Praxe se od ideálu samozřejmě lišit může a v některých případech nelze vyloučit spíše zdrženlivý postoj ze strany kraje/státu. V těchto případech tak rovněž nelze vyloučit, že obce za účelem zvýšení motivace státu/kraje k vyjednávání zváží i uplatnění nároků, jak jsme se o nich zmínili výše. Zájem na vzájemném vyřešení dané situace by tak mohl být na obou stranách.

Shora nastíněné samozřejmě neznamená, že do doby, než se obec a kraj/stát domluví na řádném zajišťování povinnosti osvětlovat silnice, má být obci stav dálnic/silnic vedoucích přes její území zcela lhostejný, příp. že má své veřejné osvětlení osvětlující tyto pozemní komunikace bez dalšího vypnout a ponechat svému osudu.

V první řadě je třeba poukázat na rozdíl mezi povinností zajišťovat osvětlení dálnic/silnic v průjezdním úseku obce, která tíží vlastníka těchto komunikací (kraj/stát), a povinností ve vztahu k veřejnému osvětlení coby věci jako takové, která z principu tíží jeho vlastníka (obec). Není nutno blíže vysvětlovat zásadu, že vlastnictví je nejen chráněno, ale i zavazuje. V tomto ohledu lze na obec jako vlastníka veřejného osvětlení ve vztahu k třetím osobám hledět podobně jako na vlastníka jakékoli jiné stavby.

A jako vlastník stavby pak obec má určité povinnosti bez ohledu na to, že to není obec, kdo má plnit povinnost kraje/státu osvětlovat pozemní komunikace. Vlastníkovi veřejného osvětlení přinejmenším plynou povinnosti ze stavebního zákona příkazující o něj řádně pečovat [25]; rovněž nelze opomíjet ani obecnou prevenční povinnost, podle níž je každý povinen si počínat tak, aby nedocházelo ke škodám na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného [26].

I plnění některých povinností vlastníka lze přitom smluvně přenést na jiný subjekt. Není rovněž vyloučeno, aby se v rámci dohody o uspořádání vztahů mezi obcí a krajem/státem ohledně osvětlování silnic kraj/stát rovněž zavázal zajistit řádnou péči o veřejné osvětlení. Do té doby však veškeré následky za neplnění „vlastnických povinností“ jdou za obcí.

Prevenční povinnosti by samozřejmě neodpovídal ani případ, kdy by obec, s odkazem na to, resp. s vědomím toho, že silnice osvětlovat „nemusí“, bez varování „z jednoho dne na druhý“ veřejné osvětlení vypnula. Neočekávaná absence osvětlení silnic by totiž mohla ztížit, příp. až znemožnit předvídatelnost nebezpečných situací na rizikových místech komunikací.

V tomto ohledu lze poukázat i na zákonnou [27] objektivní odpovědnost obce za škodu vzniklou následkem závady ve schůdnosti průjezdního úseku silnice, která spočívá v jejích nepředvídatelných změnách [28]. Zatímco totiž u závady ve sjízdnosti [29] se uplatní pravidlo, že za škodu odpovídá vlastník dané komunikace [30], v případě závady ve schůdnosti odpovídá obec i za škodu vzniklou na silnicích vedoucí přes její území, tzv. na pozemních komunikacích, které jí nepatří. Nelze bez dalšího vyloučit, že (ne)existence či nedostatečná kvalita veřejného osvětlení může v konkrétním případě ovlivnit schůdnost např. přechodu pro chodce na průjezdních úsecích silnic.

Samozřejmě, jak to už (nejenom v právu) chodí, svět není černobílý a nelze proto poskytnout paušalizovanou odpověď řešící veškeré možné situace. Naopak, konkrétní rozsah povinností obce či jiného subjektu ve vztahu k veřejnému osvětlení i z toho plynoucí rizika či jiné důsledky, ale i možnosti, lze posoudit až v návaznosti na konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu. Platí to tím spíše v případě veřejného osvětlení, coby problematiky z právního hlediska komplexní a v praxi málo probádané.

Navazuje na předchozí článek Normy ve veřejném osvětlení z pohledu práva publikovaný v časopise Výstavba měst a obcí č. 1/2014.



Více na: <http://www.unmz.cz/urad/unmz>