

31. 1. 2013

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Právní povaha účelových komunikací ve světle aktuální judikatury Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu

Problematika právní povahy účelových komunikací je odbornou právníckou veřejností dlouhodobě diskutována. Ani české soudy se při hodnocení, zda je účelová komunikace samostatnou věcí v právním smyslu, či zda se jedná jen o součást pozemku, na němž je komunikace zřízena, nemohou shodnout. Zatím posledním příspěvkem do této diskuse je právní názor vyjádřený Nejvyšším soudem v rozsudku sp. zn. 22 Cdo 766/2011 ze dne 17. 10. 2012. V uvedeném rozsudku Nejvyšší soud setrval na svém předchozím stanovisku, dle něhož „účelové komunikace v zásadě tvoří jen součást pozemku, i když jsou stavebně zpracovány.“ V odůvodnění rozsudku se Nejvyšší soud vymezil proti názoru Nejvyššího správního soudu (vyjádřenému zejména v rozsudku sp. zn. 5 As 62/2008 ze dne 11. 9. 2009), který dovodil, že účelová komunikace může být samostatnou stavbou ve smyslu zákona č. [40/1964](#) Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), a tedy věcí v právním smyslu.



Není asi třeba podrobně popisovat, jaké soukromoprávní dopady má rozdílné hodnocení účelových komunikací z hlediska jejich právní povahy. Mimo těchto dopadů nelze nezmínit, že povaha účelových komunikací může mít přesah i do právních předpisů v restitučním zákonodárství. V tomto směru lze zmínit zejména § 11 odst. 1 písm. c) zákona č. [229/1991](#) Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, a nově pak i § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. [428/2012](#) Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (dále jen „**zákon č. 428/2012 Sb.**“).

Účelovou komunikaci jako jednu z kategorií pozemních komunikací definuje § 7 odst. 1 zákona č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „**zákon o pozemních komunikacích**“). Dle tohoto ustanovení je účelová komunikace pozemní komunikací, „*kteřá 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. Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka*“ (tzv. veřejně přístupná účelová komunikace).

Ve shora citovaném rozsudku Nejvyšší soud opřel svůj závěr, dle něhož účelové komunikace tvoří jen součást pozemku, o textaci § 11 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Toto ustanovení údajně

odlišuje vlastnictví pozemku a vlastnictví stavby (pozemní komunikace) jen v případě dálnice, silnice, místní komunikace a silničního pomocného pozemku. Nejvyšší soud dovodil, že dané ustanovení představuje prolomení zásady superficies solo cedit[1], přičemž údajně tím, že účelové komunikace nejsou v uvedeném ustanovení vyjmenovány, je patrné, že se na ně daná zásada uplatní, tedy že v případě účelových komunikací je vlastník pozemku současně „vlastníkem“ této komunikace (jako součásti pozemku). Dle názoru Nejvyššího soudu se navíc nejeví jako hospodářsky a právně účelné, aby u staveb, které představují jen určitým způsobem zpracovaný povrch pozemku, byla oddělena dispozice s povrchem od dispozice s pozemkem samým[2]. Stejný závěr pak Nejvyšší soud dovodil i z § 17 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší soud současně podotkl, že povaha účelové komunikace jako součásti pozemku je dána i tím, že „*právo obecného užívání účelové komunikace je vázáno na uspokojování nutné komunikační potřeby. Jakmile tato potřeba pomine, uvedené právo zaniká, stejně jako omezení vlastníka pozemku (tzv. elasticita vlastnictví)*“. Opak (tedy závěr, že právem obecného užívání je zatěžována stavba a nikoliv pozemek) by údajně byl v rozporu s „tradičním nazíráním na účelové komunikace“.

Než bude popsán odlišný názor zastávaný ve věci Nejvyšším správním soudem, autor tohoto článku upozorňuje, že i zákon o pozemních komunikacích hovoří např. v § 7 odst. 1 a § 9 odst. 1 o vlastníku účelové komunikace. Je samozřejmě otázka, zda se na straně zákonodárce jednalo o záměr odlišit vlastnictví účelové komunikace jako stavby od vlastnictví pozemku, na němž je účelová komunikace zřízena, či pouze došlo k určité terminologické nepřesnosti při tvorbě zmíněného právního předpisu. S těmito skutečnostmi se však Nejvyšší soud v odkazovaném rozsudku nevypořádal.

Právní hodnocení účelových komunikací provedené Nejvyšším správním soudem v hojně citovaném rozsudku sp. zn. 5 As 62/2008 ze dne 11. 9. 2009 je dosti odlišné. Nejvyšší správní soud ve věci akcentoval spíše praktický náhled na situaci (na rozdíl od Nejvyššího soudu, který celou situaci zhodnotil jen po formálně-právní stránce, byť se zaštiťoval i „hospodářskou účelností výkladu“). Již při komparaci rozsudku Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu vcelku paradoxně vyznívá skutečnost, že Nejvyšší soud se při zkoumání právní povahy účelových komunikací primárně zaštiťuje zákonem o pozemních komunikacích, zatímco Nejvyšší správní soud občanským zákoníkem.

Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku dosti podrobně analyzoval § 119 a 120 občanského zákoníku, a to i s odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu ve věci. V právní větě rozsudku je uvedeno následující: „*Pokud je stavební provedení účelové komunikace takové, že lze jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů.*“

V odůvodnění rozsudku je pak přílehavě uvedeno následující: „*Nejvyšší správní soud však nevidí žádný důvod, proč by možnost posouzení pozemní komunikace jakožto samostatné věci měla být apriori vyloučena u účelové komunikace jen proto, že ji výslovně nezmiňuje § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Pokud Nejvyšší soud připustil možnost, že i místní komunikace může být v závislosti na svém stavebním provedení samostatnou věcí, pak logicky totéž musí platit rovněž o účelové komunikaci. **Vzhledem k tomu, že nejsou zejména v menších obcích žádnou výjimkou místní komunikace (tj. veřejně přístupné pozemní komunikace ve vlastnictví obce, které slouží převážně místní dopravě na území obce), které nemají asfaltový či jiný pevný povrch ani základy a které tudíž nebudou běžně považovány za samostatné nemovitosti, pak na druhou stranu není žádný důvod k tomu, aby účelové komunikace, jejichž stavební provedení naopak odpovídá výše zmíněným definičním znakům nemovité věci, nemohly být za takovou věc také považovány.***“[3]

A jaký přesah může mít problematika hodnocení právní povahy účelových komunikací z hlediska zákona č. [428/2012](#) Sb.? Vcelku podstatný. Spory z aplikace zákona č. [428/2012](#) Sb. budou pravděpodobně rozhodovány i Nejvyšším soudem (viz § 9 odst. 10 zákona č. [428/2012](#) Sb.). Zatímco tento by v případě interpretace zákazu vydávání pozemků, na kterých je zřízena účelová komunikace dle § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. [428/2012](#) Sb., veden svou dosavadní judikaturou, zřejmě příliš neotálel, posuzováno měřítky stanovenými Nejvyšším správním soudem by závěr mohl být zcela opačný.

Mgr. Jan Šmíd,
advokát

[TOMAN, DEVÁTÝ & PARTNEŘI advokátní kancelář, s. r. o.](#)

Trojanova 12
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 918 490
Fax: +420 224 920 468
e-mail: smid@iustitia.cz

[1] Názor, že české soukromé právo je ovládáno zásadou superficies solo cedit (prolomenou § 120 odst. 2 občanského zákoníku) je vcelku ojedinělý, k tomu srov. prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., JUDr. Jiří Spáčil, CSc., JUDr. Marta Škárová, JUDr. Milan Hulmák, a kolektiv, Občanský zákoník I, II, 1. vydání. Praha: 2008, str. 738, nebo např. nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01.

[2] Zde nezbyvá než podotknout, že z hlediska stavebního provedení je leckterá účelová komunikace daleko náročnější než komunikace místní.

[3] K tomu viz i názor Veřejného ochránce práv vyjádřený ve Sborníku stanovisek Veřejného ochránce práv, Veřejné cesty - místní a účelové komunikace. Druhé, rozšířené vydání, Kancelář veřejného ochránce práv, 2011: „Ochránce má však názorově blíže k rozsudku Nejvyššího správního soudu, se kterým souhlasí v tom, že o tom, jestli konkrétní stavba komunikace je, nebo není samostatnou věcí, nemůže rozhodovat zařazení této komunikace do některé z kategorií pozemních komunikací. Dvě stavebně zcela shodná tělesa dvou komunikací - jedné místní, druhé účelové - by měla být buď obě samostatnou věcí právně oddělitelnou od pozemku, nebo obě součástí pozemku. Jiné řešení postrádá podle názoru ochránce vnitřní logiku. Zároveň ochránce přitakává také názoru, že pro posouzení komunikace jako samostatné věci odlišné od pozemku je rozhodující, zda jde o vymezitelný kus vnějšího světa spojený se zemí pevným základem. Tuto podmínku pak vidí jako naplněnou kupř. u běžných vícevrstevných komunikačních těles spočívajících na zemní pláni.“

© EPRAVO.CZ - Sbíрка zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Přehnaná, nebo důvodná prevence? Zajištění a utvrzení závazků v praxi](#)

- [Spoluvlastnictví a správa společné věci](#)
- [Doručování soudních písemností ze zahraničí do ČR](#)
- [Návrh nového zákona o digitální ekonomice](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 30.: Jednání za s.r.o. – zápis jednatele do obchodního rejstříku](#)
- [Předběžné opatření a další instituty k ochraně věřitelů při přeměnách](#)
- [Promlčení zápůjčky bez určení splatnosti v judikatuře Nejvyššího soudu](#)
- [Rozvod s mezinárodním prvkem a související otázky péče o děti a výživného](#)
- [Příkaz a příkaz na místě v přestupkovém řízení vedeném orgány inspekce práce](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)