

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

# Spory o užívání účelových komunikací v uzavřených areálech

Účelové komunikace v uzavřených areálech a jejich provozní režim jsou v zákoně o pozemních komunikacích předmětem úpravy prostřednictvím několika málo stručných ustanovení. Jejich existence je na hraně veřejnoprávní regulace a situace, které kolem nich vznikají, téměř ve všem podléhají soukromoprávním předpisům. Zákon o pozemních komunikacích stanovuje, že účelové komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu nejsou přístupné veřejně, ale pouze v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného objektu.

Pokud je osoba vlastníka odlišná od osoby provozovatele vyvstává otázka: Kdo tedy rozhodne? Vlastník nebo provozovatel? A jak postupovat, pokud se tyto osoby neshodnou? Stejnou otázku vyvolává i situace, kdy je vlastníků areálu více. V tomto článku zmapujeme dosavadní výkladové názory k těmto otázkám a v závěru si na ně postupně odpovíme.

## Zákonný režim uzavřených účelových komunikací

U neveřejně přístupných účelových komunikací, na rozdíl od všech ostatních druhů pozemních komunikací (dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací) nevzniká obecné právo každého na jejich užívání. Přesto jsou, byť minimálně, předmětem veřejnoprávní regulace, a to z toho důvodu, že i v případě těchto kategorií komunikací se mohou vyskytnout případy, které je třeba regulovat kogentně. V prvním případě jde o **působnost dle zákona č. 361/2000 Sb.**,

**o provozu na pozemních komunikacích o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů**, tedy zachování pravidel silničního provozu.<sup>[1]</sup> Zákon jasně říká, že rozsah a způsob přístupu na takovou účelovou komunikaci určuje její vlastník nebo provozovatel. Avšak ani ten nemůže svým úkonem vyloučit pravidla silničního provozu.<sup>[2]</sup> V druhém případě se **působnost státní správy dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů** („PozKom“) soustředí pouze na deklarace, zda v pochybnostech jde, či nejde o uzavřený areál dle § 7 odst. 2 PozKom a na povolování ve věci zřízení nebo zrušení přejezdu na neveřejné účelové komunikaci dle § 40 odst. 4 písm. b) PozKom.

Jiné pravomoci nejsou silničnímu správnímu úřadu ani jinému orgánu státní správy ohledně těchto komunikací svěřeny. **Pravomocí rozhodovat spory o užívání účelových komunikací v uzavřených areálech disponují civilní soudy.**

## Spory o užívání účelových komunikací v uzavřených areálech: Vlastník vs. Provozovatel

Komunikace v uzavřených například průmyslových, výrobních areálech nejsou nijak bezvýjimečné. O uzavřenosti těchto prostor svědčí často oplocení, ostraha a jiné prvky zabraňující volnému pohybu jiných než zainteresovaných osob. Tyto areály jsou často místem výkonu podnikání, zaměstnání a apod. nejrůznějších subjektů v nejšířím slova smyslu. Řádná správa a údržba těchto komunikací je esenciální pro výkon těchto činností. V současnosti rovněž není výjimečná situace, kdy budovy a pozemky v jednom uzavřeném areálu vlastní různé osoby. Historicky může jít o důsledky restitučních procesů, rozprodání zkrachovalých státních podniků, zemědělských družstev apod., aktuálně o

běžnou ekonomickou realitu.

Může nastat situace, kdy se vlastník či vlastníci o předmětnou účelovou komunikaci dlouhodobě nestarají a komunikace se nachází v havarijním stavu. Jakékoliv způsoby řešení jako například odkup provozovatelů užívajících prostory v areálu, finanční součinnost na opravě komunikace apod. nejsou ze strany vlastníka komunikace reflektovány. Má provozovatel nějakou možnost, jak přimět vlastníka k součinnosti?

O způsobu a rozsahu užití vnitřní komunikace rozhoduje její vlastník. Ten může v rámci své soukromoprávní dispozice rozhodnout jakkoliv, a ostatní osoby musí jeho rozhodnutí respektovat. To bohužel platí i pro provozovatele, typicky nájemníky. Sekundární právo nájemníka na užívání určitého areálu či jeho části je odvozeno od primárního práva vlastníka. Proto by rozsah a způsob užití určitého areálu měl být v souladu s vůlí jeho vlastníka. V případě rozporů by rozhodnutí vlastníka mělo převážet.

### **Spory o užívání účelových komunikací v uzavřených areálech: Vlastníci proti sobě**

Jak bylo řečeno výše, v praxi jsou také velmi obvyklé případy, kdy budovy a pozemky v jednom uzavřeném areálu vlastní různé osoby.

Poměrně jednoduchá je situace, pokud je areál předmětem **podílového spoluvlastnictví**. Pak by podle Černína[3] by měli rozhodovat většinou hlasů podle velikosti podílů dle § 1126 odst. 2 ObčZ. Opět pokud v takové situaci vystupuje i provozovatel, podle Černína by vůle vlastníka/vlastníků měla převážet nad vůlí provozovatele.

Existují však i situace, kdy areál není předmětem podílového spoluvlastnictví, ale předmětem **samostatného vlastnictví několika odlišných subjektů**. Tímto problémem se zabýval Veřejný ochránce práv i Nejvyšší soud. Pojdme si shrnout jejich stanoviska:

### **Veřejný ochránce práv: Stanovisko VOP zn. 3371/2013/VOP/DS**

Podle tohoto stanoviska Veřejného ochránce práv by vlastníci všech nemovitostí tvořících uzavřený prostor měli rozhodovat většinou, podobně jako je tomu u spoluvlastnictví, cit.: *pro účely řešení neshod mezi jednotlivými vlastníky zákon o pozemních komunikacích řešení nenabízí. Měla by se tedy uplatnit obecná právní úprava. S ohledem na § 853 občanského zákoníku (analogie legis) a s ohledem na skutečnost, že uzavřený areál by pro tyto účely bylo možno přirovnat k věci hromadné, nabízí se přiměřená aplikace ustanovení o podílovém spoluvlastnictví (§ 137 a násl. občanského zákoníku). Přiměřeně užit by se tedy dal § 139 odst. 2 občanského zákoníku o hospodaření se společnou věcí (dohoda, či princip majorizace), stejně jako § 139 odst. 3 občanského zákoníku o soudní ochraně přehlasovaných spoluvlastníků v důležitých věcech.* Prezentovaný právní názor veřejný ochránce práv podkládá řešením obdobných právních poměrů v případě rybníka řešený Nejvyšším soudem,[4] v němž figurovaly subjekty vlastník vodního díla – hráze, nádrže a technických zařízení a vlastníci zatopených pozemků. Z rozhodnutí Nejvyššího soudu vyplývá, že **jestliže věci tvořící rybník jsou v individuálním vlastnictví více osob, je na jejich vzájemné vztahy třeba aplikovat přiměřeně ustanovení občanského zákoníku o podílovém spoluvlastnictví**. K této argumentaci ohledně rybníka však nutno doplnit, že **analogické použití situace okolo rybníka na vnitřní účelové komunikace byla Nejvyšším soudem v níže uvedeném rozsudku sp. zn. 22 Cdo 4392/2010 odmítnuta s tím, že se jednalo o jinou situaci**

**a problém rybníka se o problému vnitřních účelových komunikací výrazně liší**. Hlavním motivem rozhodnutí Nejvyššího soudu týkající se rybníka byla skutečnost, že podle zákona č. [102/1963](#) Sb., o rybářství, byli "vlastníky rybníka" oprávněnými hospodařit na rybníku všichni vlastníci věcí tvořících rybník, a že pokud by podle zákona č. 99/2004 Sb, o rybníkářství, výkonu

rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), mělo platit něco jiného, šlo by o ústavně nepřípustné omezení vlastnického práva. Obdobný důvod v případě uzavřeného areálu není. V případě rybníka jde také o to, stručně řečeno, že s ohledem na jeho povahu lze stěžít uvažovat, že by kdokoliv z jednotlivých vlastníků mohl užívat svou věc, aniž by tím užíval i věci ostatních vlastníků. Užívání cizí věci je zde tedy reciproční, což také vysvětluje, proč se v případě rybníka neuvažuje o náhradě za nucené omezení vlastnického práva.

### **Nejvyšší soud: Rozsudek ze dne 30. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 4392/2010 a navazující judikatura**

V tomto případě se na stůl Nejvyššího soudu dostal případ, jehož základem byla žaloba znějící na zdržení se zásahů do práva užívání účelové komunikace a o uložení povinnosti odstranit vegetaci bránící užívání účelové komunikace. Žalobce byl vlastníkem čtyř budov v bývalém areálu Tuzexu. Žalovaný byl vlastníkem ostatních budov a všech pozemků ve stejném areálu. Jediná přístupová cesta k budovám žalobce vedla přes pozemky žalovaného, které byly v katastru nemovitostí vedeny jako druh pozemku ostatní plocha, způsob využití manipulační plocha. Žalovaný žalobci přístup k budovám odmítal umožnit.

Žalovaný v dovolání podaném k Nejvyššímu soudu položil 2 zásadní otázky:

*1. Kdo je ve smyslu § 7 odst. 2 PozKom, vlastníkem účelové komunikace v uzavřeném objektu (areálu)?*

*2. Má možnost jeden z vlastníků nemovitostí uvnitř uzavřeného objektu (areálu) ve smyslu § 7 odst. 2 PozKom, změnit rozhodnutí původního vlastníka a jednostranně rozhodnout tak, že druhý z vlastníků nemovitostí v uzavřeném areálu předmětnou účelovou komunikaci není oprávněn užívat, a následně druhému spoluvlastníku svévolně bránit ve využívání účelové komunikace?*

Nejvyšší soud se předně vyjádřil k charakteru výkladu § 7 odst. 2 PozKom. Uvedl, že **zákon v tomto ustanovení ve vztahu k účelové komunikaci nekonstruuje vztah obdobný spoluvlastnictví či že by jinak zakládal právo vlastníka některé z nemovitostí užívat účelovou komunikaci, jejímž vlastníkem není**. Prostor pro analogickou aplikaci úpravy podílového spoluvlastnictví je zúžen, ne-li vyloučen, ústavněprávním požadavkem, aby nucené omezení vlastnického práva bylo kompenzováno náhradou.

Z obecné úpravy vlastnického práva vyplývá, že vlastník pozemku sloužícího v uzavřeném areálu jako účelová komunikace svobodně rozhoduje o tom, kdo smí pozemek užívat, a bez jeho svolení tudíž nikdo pozemek užívat nesmí. **Na první otázku tedy Nejvyšší soud odpověděl tak, že je-li uzavřený areál tvořen nemovitostmi různých vlastníků, je nutno jeho vlastníkem ve smyslu § 7 odst. 2 PozKom, rozhodujícím o užívání účelové komunikace, rozumět vlastníka účelové komunikace**. Provozovatelem pak třeba rozumět osobu, která oprávnění rozhodovat o užívání účelové komunikaci odvozuje, ať už přímo či nepřímo, od svolení vlastníka.

**Ve vztahu k druhé otázce uvedl, že pokud by měl zákon o pozemních komunikacích vlastníka účelové komunikace v uzavřeném areálu omezit užívacím právem vlastníka jiné nemovitosti, musel by to především výslovně stanovit nebo by to z něj muselo jednoznačně vyplývat. Tak tomu není**. Zároveň by musel upravit náhradu za nucené omezení vlastnického práva, což také nečiní. Zákonodárce zjevně ani takové omezení nezamýšlel, protože jinak by je jistě výslovně upravil, tak jako to v případě ostatních pozemních komunikací učinil v § 19 PozKom. To dokládá i důvodová zpráva k § 7 odst. 2 PozKom, ze které vyplývá, že přístup na účelové komunikace v uzavřených objektech lze ponechat zcela na řešení v rámci občanskoprávních vztahů.

Jestliže má vlastník jiné nemovitosti v uzavřeném areálu potřebu užívat cizí účelovou komunikaci a její vlastník mu k tomu nedá svolení, může se vlastník jiné nemovitosti domáhat, aby mu bylo k účelové komunikaci za náhradu zřízeno věcné břemeno. Svolí-li vlastník účelové komunikace k užívání, aniž by k tomu jinému zřídil právo (výprosa), může svolení kdykoliv odvolat.

Shrneme-li výklad Nejvyššího soudu ve vztahu k v dovolání položeným otázkám, pak:

Uvedený právní názor Nejvyššího soudu v jednom svém rozhodnutí zohlednil i Ústavní soud. V případě **Ústavního soudu** se jednalo o rozhodnutí o ústavní stížnosti navazující na správní řízení o určení právního vztahu podle § 142 SpŘ vymezeného otázky, zda se na určitých pozemcích nachází veřejně přístupná účelová komunikace. Ústavní soud se tedy k meritu tohoto článku vyznamenal pouze na okraj, ale přesto. Uvedl, že cit.: *Správní soudy také příležitostně vycházely z rozsudku (obecného) Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2012 sp. zn. 22 Cdo 4392/2010, podle kterého: "v případě, že je uzavřený areál tvořen nemovitostmi různých vlastníků, je nutno jeho vlastníkem ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, rozhodujícím o užívání účelové komunikace, rozumět vlastníka účelové komunikace." Ten pak podle § 7 odst. 2 věty druhé stanoví rozsah a způsob jejího zpřístupnění (takže nejde o obecné užívání) ... Z citovaného rozsudku Nejvyššího soudu vyplývá, že jestliže má vlastník jiné nemovitosti v uzavřeném areálu potřebu užívat cizí účelovou komunikaci, může se domáhat, aby mu bylo k účelové komunikaci za náhradu zřízeno věcné břemeno (pozn. - nyní povolení nezbytné cesty). Konkrétní právní ukotvení takovýchto uživatelských vztahů a způsob jejich realizace však nebylo předmětem nyní přezkoumávané věci a je toliko na stěžovatelce a na vlastníku rozhodujícím o užívání předmětných účelových komunikací, aby v této věci činily předmětné právní kroky, přičemž v případě, že by došlo k omezení stěžovatelky takovým způsobem, že by tím bylo významně zasaženo do jejích podnikatelských či jiných záměrů, byla by tato otázka ochrany práv stěžovatelky před (hypotetickým) šikanózním výkonem rozhodovacího oprávnění vlastníka vnitřních komunikací otázkou dalšího soudního řízení. Nelze ji však řešit v nyní přezkoumávané věci, když tato situace ještě ani nenastala.*<sup>[5]</sup> Považuji za nutné zdůraznit, že Ústavní zmínil, že v těchto situacích může dojít k šikanóznímu výkonu práva. K tomu o pár odstavců níže.

Nepřímo, rozhodnutí následovalo správní řízení o odstranění pevné překážky, na rozhodnutí Nejvyššího soudu navázal **Krajský soud v Českých Budějovicích**, který uvedl, že cit.: *O způsobu užívání takové komunikace rozhoduje vlastník nebo provozovatel uzavřeného areálu či objektu. Bez jejich svolení nikdo účelovou komunikaci v uzavřeném prostoru užívat nemůže. I takovou pozemní komunikaci může veřejnost užívat, ovšem pouze pokud ji vlastník či uživatel dobrovolně, byť i konkludentně, zpřístupní, přičemž rozsah a způsob přístupu na vnitřní účelové komunikace náleží zcela jeho uvážení.*<sup>[6]</sup>

Rovněž **Krajský soud v Praze** na rozhodnutí Nejvyššího soudu navázal a blíže se k němu vyjádřil, mj. i co do pravomoci řešení sporů o užívání vnitřních účelových komunikací, cit.: **Obecně platí, že změnou vlastnických poměrů v uzavřeném prostoru (např. průmyslovém areálu) nedochází ke změně charakteru vnitřních účelových komunikací.** Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích se aplikuje i v uzavřeném prostoru, který je tvořen nemovitostmi více subjektů. Nejvyšší soud se k tomu vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 22 Cdo 4392/2010-141. **Přestože uvedená předběžná otázka, kdo je „vlastníkem areálu“ ve smyslu § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích byla řešena v soukromoprávní věci, uvedený výklad Nejvyššího soudu je plně použitelný i ve správním soudnictví.** Z uvedeného vyplývá, že podmínka uzavřenosti prostoru stanovená v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nesměřuje na uzavřenost vlastnickou (tj. že areál musí být vlastněn jediným subjektem), ale na uzavřenost v tom smyslu, že areál není přístupný veřejnosti a předmětné komunikace proto nejsou veřejně užívané ani nemají potencialitu veřejně užívané být. **Jinak řečeno, pouhá skutečnost, že v uzavřeném areálu je více nemovitostí různých vlastníků, nezakládá veřejnou přístupnost**

**předmětných komunikací. I v takovém případě je pouze vlastník vnitřních účelových komunikací oprávněn stanovit rozsah a způsob přístupu do uzavřeného prostoru. Pakliže vlastník vnitřní účelové komunikace brání ostatním vlastníkům budov (nebo jejich nájemcům) v přístupu do areálu, nejde o problém, který by měl řešit silniční správní úřad při rozhodování podle § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Takovou situaci lze řešit pomocí prostředků občanského práva, typicky zřízením služebnosti chůze a jízdy nebo zřízením nezbytné cesty podle § 1029 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.**<sup>[7]</sup>

Z dostupné judikatury k meritu tohoto článku tedy vyplývá, že soudní výklad směřuje jednoznačně k tomu, že pouze vlastník účelové komunikace v uzavřeném areálu je oprávněn rozhodovat o způsobu jejího užití. Soudy vylučují analogickou použitelnost rozhodování v režimu podílového spoluvlastnictví, čímž se odklánějí od právního názoru Veřejného ochránce práv. Je pravdou, jak zmiňuje Černín a jak zmínil i Ústavní soud, že **tento výklad může vést k šikanóznímu výkonu práva vlastníka účelové komunikace vůči vlastníkům jiných nemovitostí v uzavřeném areálu**. Existuje rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 57 A 11/2011, který jako soudu správního navazoval na rozhodnutí silničního správního úřadu vydaného v rámci řízení podle § 7 odst. 2 PozKom, o tom, zda určitá účelová komunikace je či není pozemní komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu. Krajský soud v Plzni uvedl, že cit.: *z ustanovení § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je totiž nezbytné dovodit, že účelovou komunikací v uzavřeném prostoru nebo objektu, je oprávněn užívat každý z vlastníků nebo provozovatelů tohoto uzavřeného prostoru nebo objektu. Nelze akceptovat, aby jeden z těchto vlastníků či provozovatelů bránil jinému, nacházejícímu se v obdobném postavení, v užívání účelové komunikace umístováním překážek na ní*. Krajský soud v Plzni se však k problematice tvořící předmět tohoto článku vyjádřil pouze v rozsahu shora uvedené citace. Jde o pouhé dvě věty vyslovené na okraj vypořádání se s jedním z pěti žalobních bodů bez jakékoliv bližší argumentace. Ostatně otázky tvořící předmět tohoto článku nebyly předmětem vedeného správního řízení a ani jimi být nemohla.

## **Závěrem**

Závěrem tohoto článku nezbyvá než shrnout poznatky získané z nashromážděné dostupné judikatury k tématu:

- spory o užívání účelových komunikací v uzavřeném objektu či areálu jsou spory soukromoprávní povahy. Rozhodování patří do kompetence civilních soudů, nikoliv silničních správních úřadů;
- provozovatelem je třeba rozumět osobu, která oprávněně rozhodovat o užívání účelové komunikaci odvozuje, ať už přímo či nepřímo, od svolení vlastníka. V případě sporu mezi vlastníkem a provozovatelem by tedy z logiky věci mělo převážet rozhodnutí vlastníka;
- je uzavřený areál tvořen nemovitostmi různých vlastníků, pak vlastníkem ve smyslu § 7 odst. 2 PozKom rozhodujícím o užívání účelové komunikace, se rozumí vlastník účelové komunikace;
- vlastník účelové komunikace v uzavřeném areálu může vyloučit z užívání vlastníky jiných nemovitostí v areálu;
- vyloučení vlastníků jiných nemovitostí v uzavřeném areálu z užívání účelové komunikace může v určitých případech znamenat i šikanózní výkon práva ze strany vlastníka účelové komunikace;
- vlastníci jiných nemovitostí v uzavřeném areálu mají právo se domáhat zřízení věcného břemene k účelové komunikaci, je-li jim ze strany vlastníka účelové komunikace bráněno v jejím užívání.

**JUDr. Barbora Košinárová, Ph.D.**

e-mail: [barbora.kosinarova@gmail.com](mailto:barbora.kosinarova@gmail.com)

---

[1] ČERNÍN, K. In ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupné z ASPI a Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 8. 2008, sp. zn. 21 Cdo 3797/2007

[2] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, sp. zn. 6 As 289/2014

[3] ČERNÍN, K. In ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, Dostupné z ASPI

[4] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008 sp. zn. 22 Cdo 1121/2008

[5] Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 4. 2019, sp. zn. IV.ÚS 3391/18

[6] Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 12. 2016, sp. zn. 10 A 101/2015

[7] Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. 45 A 132/2017

nost tuto zprávu bezodkladně uveřejnit.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## **Další články:**

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)