

## Účelová komunikace

Zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 22 Cdo 1911/2000, ze dne 20.3.2002)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl ve věci žalobkyně T. Š., zastoupené advokátem, proti žalovanému městu V., odstranění stavby, vedené u Okresního soudu ve Frýdku-Místku pod sp. zn. 8 C 226/98, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. března 2000, čj. 9 Co 130/2000-90, tak, že rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. března 2000, čj. 9 Co 130/2000-90, se ve výroku, jímž byl změněn rozsudek Okresního soudu ve Frýdku-Místku ze dne 31. srpna 1999, čj. 8 C 226/98-54 tak, že byl zamítnut návrh, aby žalovanému byla uložena povinnost na vlastní náklady odstranit stavbu postavenou na části pozemku parc. č. 3153 - ostatní plocha, ostatní komunikace o výměře 36 m<sup>2</sup>, vyznačené v geometrickém plánu J. Ž. ze dne 29. 7. 1997 jako pozemek parc. č. 3153/2 v obci a katastrálním území V. a to do 30 dnů od právní moci rozsudku, jakož i ve výročí o náhradě nákladů řízení zrušuje a věc se v tomto rozsahu vrací Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení.

Z odůvodnění :

Okresní soud ve Frýdku-Místku (dále jen „soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 31. srpna 1999, čj. 8 C 226/98-54, zamítl „návrh na určení, že na části pozemku parc. č. 3153 - ostatní plocha, ostatní komunikace o výměře 36 m<sup>2</sup> vyznačené v geometrickém plánu J. Ž. ze dne 29. 7. 1997 jako pozemek parc. č. 3153/2 v obci a katastrálním území V., se nenachází místní komunikace“ (výrok I.), a vyslovil, že žalovaný je povinen na „vlastní náklady odstranit stavbu postavenou na části pozemku parc. č. 3153 - ostatní plocha, ostatní komunikace o výměře 36 m<sup>2</sup>, vyznačené v geometrickém plánu J. Ž. ze dne 29. 7. 1997 jako pozemek parc. č. 3153/2 v obci a katastrálním území V. a to do 30 dnů od právní moci rozsudku“ (výrok II.). Rozhodl i o nákladech řízení.

Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalobkyně je vlastnící pozemkové parcely č. 2453 v katastrálním území a obci V., jejíž část o výměře 36 m<sup>2</sup>, specifikovanou jako parcela č. 3153/2 - ostatní komunikace, ostatní plocha, pokryl žalovaný v šedesátých letech 20. století bez dohody s právním předchůdcem žalobkyně živičným povrchem a je nyní částí komunikace v ulici N. S., označené parcelním číslem 3153/1, vedené v pasportu místních komunikací jako komunikace III. třídy pro obec V.. Stavba komunikace nebyla projednána ve stavebním řízení. Vede k objektu firmy I. H. Vzhledem k tomu, že komunikace v části zbudované na sporném pozemku je uvedenou firmou intenzivně využívána a žalobkyně, resp. její matka jsou obtěžovány kouřem, hlukem a parkováním vozidel, včetně nákladních, dožadovala se žalobkyně u Městského úřadu ve V. vydání stavebního povolení k provedení stavby oplocení předmětného pozemku. Jmenovaný úřad rozhodnutím z 9. 4.

1998 přerušil stavební řízení a žalobkyni podle § 137 odst. 2 zákona č. [50/1976](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, odkázal s „její námitkou“, že sporný pozemek není komunikací, na soud. Soud prvního stupně žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala určení, že na sporném pozemku se nenachází místní komunikace, zamítl, když neshledal naléhavý právní zájem žalobkyně na takovém určení ve smyslu § 80 písm. c) občanského soudního řádu (dále jen „OSŘ“). S odkazem na ustanovení § 132 a § 221 odst. 1 občanského zákoníku (dále jen „ObčZ“) ve znění do 31. 12. 1991 pak vyhověl žalobě v části, v níž se žalobkyně domáhala odstranění stavby na předmětném pozemku, představované živičným povrchem tvořícím část místní komunikace, když dospěl k závěru, že do vlastnického práva právního předchůdce žalobkyně bývalý Městský národní výbor ve V. neoprávněně zasáhl a odstranění stavby předmětné části komunikace nebude na újmu zájmům společnosti.

Krajský soud v Ostravě jako soud odvolací rozsudkem ze dne 28. března 2000, čj. 9 Co 130/2000-90, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně ve výroku I. a dále ho změnil tak, že zamítl návrh, „aby žalovaný byl zavázán k povinnosti na vlastní náklady odstranit stavbu postavenou na části parc. č. 3153 - ostatní plocha, ostatní komunikace o výměře 36 m<sup>2</sup> vyznačené v geometrickém plánu J. Ž. ze dne 29. 7. 1997 jako pozemek parc. č. 3153/2 v obci a katastrálním území V.“, a dále rozhodl o nákladech řízení.

Při rozhodování o odstranění stavby odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně, ale konstatoval, že sporná komunikace není z občanskoprávního hlediska stavbou, neboť nanesení vrstvy živičného povrchu na pozemek nelze chápat jako zřízení stavby na něm. V tomto směru poukázal na konstantní judikaturu, zejména na rozsudek Nejvyššího soudu z 30. 9. 1998, sp. zn. 33 Cdo 111/98, a na rozsudek Nejvyššího soudu z 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdo 1414/97. Uzavřel, že předmětná místní komunikace zůstala pozemkem, který není pojmově stavbou; samotné zpracování jeho povrchu na tomto závěru nic nemění. Předmětná „stavba“ komunikace není předmětem právních vztahů a nelze tedy domáhat jejího odstranění. Žalobkyně by mohla být úspěšná jen tehdy, pokud by neoprávněný zásah do vlastnického práva žalobkyně byl způsoben právě stavbou. Uzavřel, že není-li takové stavby, není ani co odstraňovat. Vyhověl-li soud prvního stupně v této části žalobě, vycházel z nesprávného právního názoru o občanskoprávní povaze předmětné místní komunikace.

Proti rozsudku odvolacího soudu podává žalobkyně dovolání, ve kterém uplatňuje dovolací důvod uvedený v § 241 odst. 3 písm. d) OSŘ ve znění před novelou provedenou zákonem č. [30/2000](#) Sb., tedy namítá nesprávné právní posouzení věci. Dovolání podává jen proti té části rozsudku odvolacího soudu, kterou byla zamítnuta žaloba na odstranění stavby komunikace na jejím pozemku. Stavba není podle § 120 odst. 2 ObčZ součástí pozemku, přičemž sporná komunikace je stavbou, neboť je výsledkem určité stavební činnosti člověka (stejně jako rodinný dům, resp. objekt k bydlení). Odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze z 28. 2. 1994, sp. zn. 3 Cdo 40/93, publikovaný v Právních rozhledech č. 5/1994, s. 173, podle něhož stavbou bránící vydání pozemku může být příjezdová komunikace z betonových panelů. Obdobně vyznívá nález Ústavního soudu z 28. 3. 1996, sp. zn. I ÚS 198/95 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 23, svazek 5, str. 193), zabývající se odstraněním stavby asfaltového parkoviště. Zákon č. [13/1997](#) Sb. hovoří v § 17 o „stavbě“ dálnice, silnice nebo místní komunikace. Rovněž zákon č. [338/1992](#) Sb. v § 17 odst. 2 hovoří o „stavbě“ veřejných dopravních cest, to je stavebách dálnic, silnic, místních komunikací a veřejných účelových komunikací. Je nepochybné, že budování místní komunikace je stavbou podle stavebních předpisů, to je podle zákona č. [50/1976](#) Sb. a její zřízení je stavebními předpisy regulováno. Proto závěr odvolacího soudu, že tato komunikace není z občanskoprávního hlediska stavbou a jako taková nemůže být odstraněna, je nesprávný; věc měla být posouzena podle § 126 odst. 1 ObčZ. Dovolatelka

navrhuje, aby dovolací soud zrušil rozsudek odvolacího soudu v jeho výrocích II. a III. a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se k dovolání nevyjádřil.

Nejvyšší soud v řízení o dovolání postupoval podle procesních předpisů, platných k 31. 12. 2000 (část dvanáctá, hlava první, bod 17 zákona č. [30/2000](#) Sb., tedy podle OSŘ ve znění před novelou, provedenou tímto zákonem), a po zjištění, že dovolání je podáno osobou k tomu oprávněnou, je přípustné podle § 238 odst. 1 písm. a) OSŘ, že je uplatněn dovolací důvod uvedený v § 241 odst. 3 písm. d) OSŘ a že jsou splněny i další náležitosti dovolání a podmínky dovolacího řízení (§ 240 odst. 1, § 241 odst. 1 OSŘ), dovoláním rozhodnutí v části napadené dovoláním přezkoumal a shledal dovolání důvodným.

Pokud občanskoprávní předpisy (např. § 135c ObčZ) používají pojem "stavba", nelze obsah tohoto pojmu vykládat jen podle stavebních předpisů [zejména zák. č. [50/1976](#) Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a prováděcí předpisy]. Stavební předpisy chápou pojem "stavba" dynamicky, tedy jako činnost, popřípadě soubor činností, směřujících k uskutečnění díla (někdy ovšem i jako toto dílo samotné). Naopak 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 (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 1998, sp. zn. 3 Cdo 1305/96, publikovaný v Soudních rozhledech č. 8/1998, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 1998, sp. zn. 33 Cdo 111/98, publikovaný v Soudních rozhledech č. 12/1998).

Otázkou právní povahy účelové komunikace se Nejvyšší soud opětovně zabýval; lze poukázat na rozsudek ze dne 3. 5. 2000, sp. zn. 22 Cdo 178/99, publikovaný v Soudních rozhledech č. 10/2000, jakož i na nález Ústavního soudu ze dne 8.11.2000, sp. zn. II. ÚS 427/2000, jímž byla odmítnuta ústavní stížnost proti tomuto rozsudku, dále na rozsudek ze dne 15. 11. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1862/2000, publikovaný v Právních rozhledech č. 2/2001, a na rozhodnutí publikované pod C 450 Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, vydávaného nakladatelstvím C. H. Beck. Z těchto rozhodnutí vyplývá závěr, že obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění, které se neopírá o občanskoprávní předpisy, ale o zákon č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích (§ 2, § 7, § 9, § 19). Z § 44 odst. 1 tohoto zákona vyplývá, že v řízení o věcech upravených zákonem o pozemních komunikacích, tedy i o obecném užívání komunikací, se postupuje, nestanoví-li tento zákon jinak, podle obecných předpisů o správním řízení. V občanském soudním řízení nelze projednávat a rozhodovat věci, upravené zákonem o pozemních komunikacích, které podle § 44 odst. 1 tohoto zákona mají být projednány v řízení, provedeném silničním správním orgánem podle obecných předpisů o správním řízení. Pokud se však v soudním řízení o negatorní žalobě podle § 126 odst. 1 ObčZ žalovaný brání námitkou, že pozemek, z jehož užívání má být vyloučen, je účelovou komunikací, posoudí soud otázku, zda skutečně jde o veřejně přístupnou účelovou komunikaci, jako předběžnou podle § 135 odst. 2 OSŘ, aniž by bylo nutné k této otázce vydávat správní rozhodnutí (samozřejmě pokud by takové rozhodnutí již vydáno bylo, soud by z něj vycházel).

Ze zákona se podává, že účelovou komunikací je taková pozemní komunikace, která splňuje znaky, uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Je přitom zjevné, že vždy nemusí jít o stavbu, která by vyžadovala stavební povolení; takové povolení zpravidla nevyžaduje zřízení cest

lesních nebo polních, které nejsou stavbami ani samostatnými věcmi ve smyslu § 118 odst. 1 ObčZ, jde jen o určitým způsobem užívaný pozemek, který je pozemní komunikací. Pozemek je tedy pozemní komunikací v případě, že jde o dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci, sloužící ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských lesních pozemků. Pozemek, který splňuje uvedená kritéria, se stává účelovou komunikací ze zákona, aniž by bylo třeba o jeho kategorizaci jako účelové komunikace vydávat správní rozhodnutí.

Zřídí-li vlastník pozemku účelovou komunikaci anebo souhlasí-li, byť i konkludentně, s jejím zřízením (aniž by šlo o komunikaci v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a vztahuje se na ni nadále obecné užívání pozemní komunikace. Soukromá práva vlastníka jsou v tomto případě omezena veřejnoprávním institutem obecného užívání pozemní komunikace. Zákon o pozemních komunikacích je třeba vykládat v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Proto nelze zřídit účelovou komunikaci na pozemku proti vůli jeho vlastníka; zřídí-li pozemní komunikaci, která by jinak byla účelovou komunikací, někdo jiný než vlastník (anebo jeho právní předchůdce) a vlastník (anebo jeho právní předchůdce) neprojeví, byť i konkludentně, souhlas s existencí a užíváním této komunikace, může se domáhat ochrany negatorní žalobou podle § 126 odst. 1 ObčZ. Pokud by komunikace na pozemku, neoprávněně užívaném jako účelová komunikace byla stavbou ve smyslu občanského práva, bylo by možné se jejího odstranění domáhat jen podle § 135c ObčZ. Oprávněnost stavby je třeba posoudit podle právní úpravy, jaká tu byla v době jejího vzniku, zatímco vypořádání mezi stavebníkem a vlastníkem pozemku, na němž je stavba umístěna, probíhá podle právní úpravy platné v době rozhodování soudu o neoprávněné stavbě (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2392/99, Soudní rozhledy č. 6/2001, viz též C 414 Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, vydávaného nakladatelstvím C. H. Beck). Nejde-li o stavbu ve smyslu občanského práva (může však jít o stavbu podle stavebních předpisů, tedy podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů), může se vlastník pozemku domáhat negatorní žalobou, aby se ten, kdo jeho vlastnické právo neoprávněně ruší, zdržel dalších zásahů a odstranil následky zásahů již provedených (pokud jde o vzniklou škodu, pak jen podle § 420 a násl. ObčZ), tedy aby odstranil i výsledek stavebních prací provedených na pozemku. Pokud v žalobě použije ohledně těchto výsledků pojem „stavba“, aniž by předmět, který má být odstraněn blíže vymezil, a z obsahu žaloby, případně z přednesů žalobce je zřejmé, že mu ve skutečnosti jde o odstranění výsledku stavební činnosti, který není stavbou jako samostatným předmětem právních vztahů, jedná se o nepřesnou formulaci žalobního petitu. V takovém případě musí soud postupovat podle § 43 odst. 1 OSŘ, podle kterého předseda senátu vyzve účastníky, aby nesprávné nebo neúplné podání bylo opraveno nebo doplněno. Poučuje účastníky také, jak je třeba opravu nebo doplnění provést. Lze dodat, že pojem „stavba“ je již právní kvalifikací toho, zda určitý objekt je stavbou či nikoliv. Pokud tedy žalobce označí v žalobním návrhu za stavbu jinak náležitě popsany objekt, který však stavbou jako samostatným předmětem právních vztahů není, není soud touto právní kvalifikací vázán.

Odvolací soud zamítl negatorní žalobu, kterou se žalobkyně domáhala podle § 126 odst. 1 ObčZ odstranění „stavby“ účelové komunikace. Skutečnost, že šlo o negatorní žalobu, nikoliv o žalobu na odstranění neoprávněné stavby podle § 135c ObčZ vyplývá ze žalobních tvrzení i z právní kvalifikace uplatněného nároku, provedené žalobkyní. Pokud žalobkyně označila výsledek stavební činnosti, který byl, jak se z obsahu spisu podává, stavbou ve smyslu stavebních předpisů, jako blíže neurčenou stavbu na jejím pozemku, šlo o nepřesné a nesprávné označení předmětu žaloby a tudíž i o neúplný

žalobní návrh. Pokud odvolací soud žalobu zamítl proto, že žalobkyně užila v žalobním návrhu slovo „stavba“, aniž by ji poučil o nutnosti tuto stavbu dostatečně specifikovat (a aniž by poté o negativní žalobě rozhodl na základě zjištění, zda žalovanému přísluší právo zasahovat do vlastnictví žalobkyně), zatížil tak řízení vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci [§ 241 odst. 3 písm. b) OSŘ], a ke které dovolací soud přihlíží i bez návrhu.

Naopak právní názor odvolacího soudu ohledně stavby vozovky jako předmětu občanskoprávních vztahů je správný a vychází z judikatury Nejvyššího soudu, uvedené shora. Výsledek stavební činnosti, který je stavbou ve smyslu stavebních předpisů, nemusí být nutně stavbou ve smyslu občanského práva. Takovou stavbou je v případě, že je (i s přihlédnutím ke zvyklostem v právním styku) způsobilým předmětem právních vztahů (např. budova). Komunikace pokrytá živičným povrchem takovou stavbou není, byť jde o stavbu podle veřejného práva. Obdobný právní názor zaujal Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. října 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/97, publikovaném v časopise Právní rozhledy č. 1/2000 na str. 35, v případě parkoviště, který je přiměřeně použitelný i daný případ, kdy dospěl k závěru, že parkoviště představuje pozemek – parkovací plochu ve smyslu bodu 2 přílohy k vyhlášce č. 190/1996 Sb., kterou se provádí katastrální zákon, jehož povrch byl zpracován (položením tří vrstev stavebního materiálu) tak, aby sloužil parkování automobilů, a že není stavbou. Pod bodem 2 přílohy k vyhlášce č. 190/1996 Sb. jsou jako druhy pozemku – ostatní plochy uvedeny mimo jiné ostatní komunikace, které jsou pak blíže charakterizovány jako místní a účelové komunikace. „Místní“ a „účelové komunikace“ představují určitou kvalitu pozemku, jsou názvy pro druh pozemku a představují určité ztvárnění či zpracování jeho povrchu. Nemohou tedy být současně pozemkem a současně stavbou ve smyslu občanskoprávním jako dvě rozdílné věci, které by mohly mít rozdílný právní režim či osud; nelze je od pozemku oddělovat, např. samostatně (odděleně jednu od druhé) převádět.

Z uvedeného je zřejmé, že dovolání je důvodné. Proto nezbylo, než rozhodnutí odvolacího soudu zrušit (§ 243b odst. 1 OSŘ, věta za středníkem) a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení (243b odst. 2 OSŘ).

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

## Další články:

- [Katastr nemovitostí](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Práva dětí](#)
- [Určitost sankcionované povinnosti](#)
- [Zemědělská půda \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Samospráva \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Význam řízení](#)
- [Telekomunikace](#)
- [Účelová komunikace \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)