2. 1. 2013

ID: 87915

Účelové komunikace jako součást pozemku

Účelové komunikace jsou druhem pozemku a představují určité ztvárnění či zpracování jeho povrchu. Nemohou být současně pozemkem a současně stavbou ve smyslu občanskoprávním jako dvě rozdílné věci, které by mohly mít rozdílný právní režim. Není-li účelová komunikace stavbou (věcí) ve smyslu občanského práva, ale jen součástí pozemku, nelze uvažovat o tom, že by mohly být občanskoprávní vztahy ke komunikaci a k pozemku, na kterém se nachází, rozdílné; proto ani není možné, aby např. někdo vlastnictví k takové komunikaci vydržel (aniž by současně vydržel vlastnictví k pozemku, na kterém se komunikace nachází).

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 22 Cdo 766/2011, ze dne 17.10.2012)

Nejvyšší soud rozhodl ve věci žalobců a) V. S., bytem v T. 236, a b) K. S., bytem v T. 236, zastoupených JUDr. K.M., advokátem se sídlem v P., proti žalované H. a. s., se sídlem v H., zastoupené JUDr. L.T., advokátem se sídlem v P., o zdržení se užívání komunikace, odstranění neoprávněné stavby a vyklizení nemovitosti, vedené u Okresního soudu v Nymburce pod sp. zn. 6 C 291/2006, o dovolání žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. srpna 2010, č. j. 24 Co 262/2010-293, tak, že rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 19. srpna 2010, č. j. 24 Co 262/2010-293, se v části, ve které byl potvrzen rozsudek Okresního soudu v Nymburce ze dne 29. ledna 2010, č. j. 6 C 291/2006-246, pokud jím byla zamítnuta žaloba, že žalovaná je povinna zdržet se užívání účelové komunikace zřízené na parc. č. 454/8, zapsané na listu vlastnictví č. 474 pro katastrální území T. u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Kolín, a dále se zdržet užívání účelové komunikace na parc. č. 454/9, zapsané na listu vlastnictví č. 277 pro katastrální území T. u téhož katastrálního úřadu, a to do tří dnů od právní moci rozsudku, jakož i ve výrocích o náhradě nákladů řízení a odvolacího řízení, ruší a věc se v tomto rozsahu vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění :

Okresní soud v Nymburce („soud prvního stupně“) rozsudkem ze dne 29. ledna 2010, č. j. 6 C 291/2006-246, výrokem pod bodem I. zamítl žalobu, že a) žalovaná je povinna zdržet se užívání účelové komunikace zřízené na parc. č. 454/8, zapsané na listu vlastnictví č. 474 pro katastrální území T. u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, katastrální pracoviště Kolín, a dále se zdržet užívání účelové komunikace na parc. č. 454/9, zapsané na listu vlastnictví č. 277 pro katastrální území T. u téhož katastrálního úřadu, a to do tří dnů od právní moci rozsudku, b) žalovaná je povinna odstranit účelovou komunikaci z uvedených parcel č. 454/8 a č. 454/9, a to do 60 dnů od právní moci rozsudku, a c) že žalovaná je povinna vyklidit a vyklizené předat žalobcům parcely č. 454/8 a č. 454/9 v katastrálním území T., na kterých byla zřízena účelová komunikace, a to do 60 dnů od právní moci rozsudku. Výroky pod body II. a III. soud rozhodl o náhradě nákladů řízení.

Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalobce a) je výlučným vlastníkem pozemku parc. č. 454/8 v katastrálním území T. a spolu se žalobkyní b) mají ve společném jmění manželů pozemek parc. č. 454/9 v témže katastrálním území. Uvedené pozemky byly dříve součástí původní PK č. 163/22, jejímž vlastníkem (správně spoluvlastníkem) byl B. H. Uvedený pozemek zdědila jejich dcera A. M., která pozemky parc. č. 454/8 a č. 454/9, oddělené od PK č 163/22, kupní smlouvou z 2. 5. 2001

převedla na žalobce a). Na základě smlouvy o rozšíření společného jmění manželů (SJM) ze 16. 2. 2006 připadl pozemek parc. č. 454/9 do SJM žalobců. Soud dále zjistil, že původní spoluvlastník pozemku B. H. byl od roku 1955 nejméně do roku 1971 členem bývalého jednotného zemědělského družstva v T. („JZD“).

Soud dospěl k závěru, že předmětný pozemek PK č. 163/22 byl sdružen k hospodaření v JZD. Na parcele č. 454/8 a částečně i na parcele č. 454/9 JZD vystavělo v roce 1971 předmětnou komunikaci jako přístupovou cestu do své drůbežárny. Důvodem bylo odlehčení přetížené komunikace procházející zastavěnou částí obce. Takto je komunikace užívána dosud. Ze znaleckého posudku soud zjistil, že komunikace je samostatnou věcí. V územním plánu obce je zařazena jako hlavní místní komunikace. Soud posoudil komunikaci jako samostatnou věc ve smyslu právním. Vzhledem k tomu, že se jednalo o pozemky sdružené k družstevnímu užívání jejich tehdejším vlastníkem (spoluvlastníkem) B. H., který byl členem zemědělského družstva, bylo družstvo podle § 24 odst. 3 zákona č. 49/1959 Sb., o jednotných zemědělských družstvech, oprávněno k jejich užívání ve stejném rozsahu, v jakém by náleželo vlastníkovi, s výjimkou zatížení nebo zcizení. Družstvu tedy náleželo i právo stavby na předmětných pozemcích. Soud prvního stupně dospěl k závěru, že stavba komunikace je podle tehdy platných zákonných předpisů stavbou oprávněnou, že nejsou splněny podmínky pro její odstranění podle § 135c občanského zákoníku (obč. zák.) ani pro její vyklizení, protože se na tuto stavbu nevztahuje režim § 126 obč. zák. a žalované nelze rovněž uložit povinnost zdržet se užívání předmětné stavby. Za nerozhodné pro posouzení věci považoval skutečnost, zda stavebník měl stavební povolení či nikoliv a zda ke stavbě měl souhlas vlastníků pozemků.

Krajský soud v Praze jako soud odvolací k odvolání žalobců rozsudkem ze dne 19. srpna 2010, č. j. 24 Co 262/2010-293, rozsudek soudu prvního stupně změnil ve výroku pod bodem II. co do výše náhrady nákladů řízení; ve zbývající části jej potvrdil. Dále rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení.

Odvolací soud ohledně vlastnických vztahů k původnímu pozemku PK č. 163/22 a z něj vzniklých pozemků parc. č. 454/8 a 454/9 v katastrálním území T. vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně. Odvolací soud nejprve zkoumal, zda se na pozemcích parc. č. 454/8 a 454/9 nachází účelová komunikace. Poukázal na to, že obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění, které není upraveno předpisy občanskoprávními, ale zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle kterého se v řízení o věcech upravených tímto zákonem postupuje podle obecných předpisů o správním řízení (§ 44 odst. 1). V občanskoprávním řízení o negatorní žalobě podle § 126 odst. 1 obč. zák. lze posoudit otázku, zda jde o účelovou komunikaci, jako otázku předběžnou podle § 135 odst. 2 občanského soudního řádu („o. s. ř.“). Vzhledem k tomu, že zákon o pozemních komunikacích nemá žádné ustanovení, z něhož by bylo možné dovodit, že právní poměry komunikací zřízených za účinnosti dřívějších právních předpisů je možné posoudit podle těchto předpisů, je třeba vycházet z nyní účinné úpravy, a otázku, zda uvedená komunikace má charakter účelové komunikace posuzovat podle § 7 tohoto zákona. Pozemek, který splňuje zákonná kritéria stanovená v § 7, se stává účelovou komunikací ze zákona. Zřídí-li účelovou komunikaci vlastník pozemku sám nebo někdo jiný s jeho souhlasem (i konkludentním), stává se tato komunikace veřejně přístupnou a dochází k omezení soukromých práv vlastníka veřejnoprávním institutem obecného užívání komunikace. Toto omezení je podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod možné jen ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Pokud je proto zřízena účelová komunikace bez souhlasu vlastníka pozemku, může se ten bránit negatorní žalobou podle § 126 odst. 1 obč. zák. Odvolací soud na základě důkazů provedených v řízení dospěl k závěru, že předmětná komunikace splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť byla vybudována, sloužila a slouží jako spojení objektů zemědělské stavby drůbežárny s ostatními pozemními komunikacemi v obci, jde proto o účelovou komunikaci, přitom nemusí jít o stavbu, která by vyžadovala stavební povolení.

Dále odvolací soud zkoumal, zda JZD splnilo podmínky pro zřízení účelové komunikace. Vyšel ze zjištění, že účelová komunikace byla vybudována v roce 1971 a že B. H. byl v době od roku 1955 nejméně do roku 1972 členem uvedeného družstva. Při posuzování oprávnění družstva ke stavbě předmětné komunikace na pozemku vlastnicky patřícímu členu družstva soud vyšel ze zákonné úpravy § 23 odst. 1 zákona č. 49/1959 Sb., o jednotných zemědělských družstvech, podle kterého byli družstevníci povinni sdružit pozemky do společného družstevního hospodaření, a z § 24 zákona č. 49/1959 Sb., podle kterého zůstalo členu družstva vlastnictví k pozemkům zachováno, družstvu pak náleželo právo družstevního užívání, které je opravňovalo k užívání ve stejném rozsahu, v jakém by náleželo vlastníku; nemohlo je však zatížit a zcizit. Družstvu mimo jiné náleželo i právo provádět na pozemku stavby. Až do účinnosti zákona č. 162/1990 Sb. bylo právo zemědělského užívání nadřazeno právům vlastníků. Odvolací soud vzal za prokázané, že na předmětných pozemcích zřídil právní předchůdce žalovaného v souladu s tehdy platnou zákonnou úpravou účelovou komunikaci, k čemuž nepotřeboval souhlas vlastníka pozemku. Tato účelová komunikace je žalovaným stále užívána, na čemž nic nemění skutečnost, že mu v tom žalobci brání. Za důvodnou nepovažoval námitku žalobců, že předmětné pozemky původní vlastník nesdružil k družstevnímu užívání, protože je nabyl později, v roce 1962. Svůj názor zdůvodnil tak, že podle čl. 34 odst. 1 Vzorových stanov JZD (vyhláška č. 169/1964 Sb.) družstevníci byli povinni sdružit veškeré své pozemky (je tam i uvedeno – jakož i ty, které později získají,) a právo družstevního užívání nemůže být zpochybněno ani tím, že určitý pozemek nebyl veden v evidenci pozemků podle čl. 35 odst. 1 Vzorových stanov JZD, neboť toto ustanovení mělo pouze pořádkovou povahu (rozhodnutí Nejvyššího soudu SR ze dne 30. dubna 1976, sp. zn. 1 Cz 7/76). Z uvedených důvodů není dán důvod pro poskytnutí ochrany vlastnickému právu žalobců. Pro toto řízení není rozhodné, zda jde či nejde o stavbu.

Proti rozsudku odvolacího soudu podávají žalobci dovolání, jehož přípustnost opírají o § 237 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu („o. s. ř.“) a uplatňují dovolací důvod uvedený v § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. Žalobci považují dovolání za přípustné, neboť odvolací soud nesprávně vyložil zákonná ustanovení, podle kterých věc posuzoval. Nesprávně vyložil § 126 obč. zák., nesprávně hodnotil položené panely na pozemku žalobců jako účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. a nesprávně dovodil z čl. 34 a 35 Vzorových stanov JZD, které byly vyhlášeny vyhláškou č. 169/1964 Sb., že byly splněny podmínky ke sdružení předmětných pozemků k družstevnímu užívání.

Žalobci poukazují na skutečnost, že v době, kdy byla zřízena předmětná komunikace, představovaná několika panely a vylitým betonem o tloušťce cca 17 cm, byli vlastníky dotčeného pozemku, tehdy označeného jako role č. 163/22, B. a M. H. Ke zřízení účelové komunikace musel být dán souhlas vlastníků pozemku. V řízení však nebylo prokázáno, že by uvedení vlastníci dali souhlas ke zřízení komunikace, proto nemohlo jít o oprávněně zřízenou účelovou komunikaci, a soud tak její vznik nesprávně posoudil.

Odvolací soud argumentoval s odkazem na čl. 34 odst. 1 vyhlášky č. 169/1964 Sb. tím, že původní vlastník B. H., který byl členem JZD od roku 1955, musel sdružit do JZD všechny své pozemky, což nemůže být zpochybněno tím, že určitý pozemek nebyl uvedený v zápise o sdružených pozemcích (čl. 35 odst. 1 uvedené vyhlášky) a nebyl uveden v evidenci JZD. Ovšem B. H. při vstupu do JZD vlastníkem uvedeného pozemku nebyl, neboť jej spolu s manželkou koupili až v roce 1962. Později jej nesdružil do užívání JZD, o tom neexistuje žádný doklad. Neexistuje žádný zápis sepsaný s družstevníkem, v němž by byla vyznačena výměra, druh a katastrální číslo sdružených pozemků vložených do JZD, ze kterého by bylo možné zjistit, že tento pozemek byl v užívání družstva, ale neexistuje ani žádný důkaz o vyúčtování a vypořádání vzájemných nároků mezi družstvem a družstevníkem, případně jeho dědici při zániku členství družstevníka nebo v případě jeho smrti, tak jak to zákon ukládal, který by dokládal družstevní užívání předmětného pozemku. B. H. prokazatelně již od 20. 12. 1971 v družstvu nepracoval, neboť byl zaměstnán u Výzkumného a zkušebního

leteckého ústavu. Proto již tehdy, za jeho života, mělo dojít k vypořádání jeho majetku podle § 58 zákona č. 49/4959 Sb. Pokud tedy byl předmětný pozemek sdružený k družstevnímu užívání, musela být o něm vedena evidence podle čl. 35 odst. 1 Vzorových stanov JZD a nelze automaticky uzavřít, že pokud pozemky nejsou vedeny, byly jednoznačně sdruženy k družstevnímu užívání.

Dále tento závěr vyvrací skutečnost, že B. H. byl pouze podílovým spoluvlastníkem předmětného pozemku. Další spoluvlastnice, jeho manželka, členkou družstva nikdy nebyla a nebylo prokázáno, že dala souhlas ke zbudování předmětné komunikace. Proto také předmětnou komunikaci družstvo nepostavilo v souladu se zákonem. Žalobci poukazují na to, že všechny pozemky nemusely být sdruženy, některé byly přenechány k záhumenkovému hospodaření vlastníkovi pozemku.

Na předmětnou komunikaci nikdy nebylo vydáno stavební povolení a pozemek nebyl vyjmut ze zemědělského půdního fondu a cesta nebyla zanesena do katastru nemovitostí. Stavební povolení a kolaudační rozhodnutí bylo vydáno na drůbežárnu a teprve dodatečně družstvo vybudovalo pro něj výhodnější předmětnou cestu. Z dokladů předložených v řízení žalovanou lze bezpečně zjistit pouze, že B. H. v JZD pracoval do roku 1962, a to z evidenčního listu naposledy podepsaného B. H. v tomto roce. Lze uzavřít, že jde o stavbu neoprávněnou a nepovolenou. Žalovaná se může ke svým objektům dostávat jinou cestou, kterou také používá. Užívání cesty vedoucí přes pozemky žalobců je i v rozporu s dobrými mravy a oprávněnými zájmy všech vlastníků pozemků s novými rodinnými domy, neboť obrovské zemědělské stroje, které projíždějí po předmětné komunikaci v bezprostřední blízkosti rodinných domů, silně narušují výkon vlastnických práv uvedených vlastníků prachem, rámusem, otřesy a dalšími imisemi.

Žalobci poukazují na to, že je odvolací soud zkrátil na jejich právu zúčastnit se jednání před odvolacím soudem a uplatnit veškeré námitky, když nařídil jednání na 19. 8. 2010, kdy jejich zástupce byl na dovolené, přičemž obsílka byla doručena v době, kdy ji již čerpal. Z těchto důvodů jeho pracovnice požádala soud o odročení jednání na pozdější termín. Odvolací soud však rozhodl bez přítomnosti žalobců i jejich zástupce. Čerpání řádné dovolené je však i podle několika rozhodnutí Nejvyššího soudu důvodem k odročení jednání. Žalobci navrhují, aby dovolací soud zrušil rozsudek odvolacího soudu a rovněž soudu prvního stupně a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Žalovaná ve vyjádření k dovolání uvedla, že v řízení předložila dostatek listinných důkazů, kterými bylo prokázáno, že v době, kdy bylo vydáno stavební povolení, byl původní vlastník pozemků B. H. členem JZD. Pokud tedy odvolací soud dovodil, že podle čl. 34 odst. 1 Vzorových stanov JZD byli družstevníci povinni veškeré své pozemky sdružit ke společnému užívání, a z toho vychází jeho posouzení věci, pak jsou jeho závěry správné a další námitky žalobců nejsou relevantní. Tvrzení žalobců, že na stavbu předmětné komunikace nebylo vydáno stavební povolení, ani že pozemek nebyl vyjmut ze zemědělského půdního fondu a že stavba nebyla kolaudovaná, není správné a neodpovídá provedeným důkazům. Žalobci si zcela neuváženě v těsné blízkosti uvedené komunikace vybudovali rodinné domky a brání žalované v užívání komunikace tím, že přes ni postavili překážku, kterou neodstranili ani v tomto stavu řízení. Sami komunikaci užívají. Je zřejmé, že postupují v rozporu s § 3 odst. 1 obč. zák. Ze znaleckého posudku vypracovaného ve věci vyplývá, že předmětná komunikace je stavbou. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí odvolacího soudu je správné, navrhuje, aby dovolací soud dovolání žalobců odmítl jako zjevně bezdůvodné, popřípadě je zamítl.

V dané věci připadá přípustnost dovolání do úvahy jen podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., tedy v případě, že dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam. Rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam zejména tehdy, řeší-li právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo která je soudy rozhodována rozdílně, nebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak; k okolnostem uplatněným dovolacími důvody podle § 241a odst. 2 písm. a) a § 241a odst. 3 se nepřihlíží [§ 237 odst. 3 o. s. ř.].

Žalobci uplatňují tři samostatné nároky; ve všech případech jde o negatorní žalobu, nicméně každá z nich se opírá o jiný skutkový základ.

Žalobci požadují, aby žalované společnosti byla uložena povinnost zdržet se užívání účelové komunikace; jen v této části je dovolání přípustné. Žalobní návrh je vnitřně rozporný, pokud by sporná část pozemku opravdu tvořila veřejně přístupnou účelovou komunikaci, svědčilo by žalované právo jejího obecného užívání, a žalobě by nebylo možno vyhovět. Z celé žaloby je však zjevné, že žalobci se domáhají, aby žalované byla uložena povinnost zdržet se užívání jejich pozemků k průchodu a průjezdu; v tomto směru bude třeba žalobní návrh upravit tak, aby byl v souladu s obsahem žaloby (§ 43 odst. 1 o. s. ř., srov. též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. srpna 2003, sp. zn. 21 Cdo 909/2003).

Dále se domáhají, aby žalovaná odstranila účelovou komunikaci z pozemků v jejím vlastnictví. Soudy na základě skutkového zjištění o tom, že šlo o pozemky sdružené do JZD, učinily závěr, že stavba komunikace byla zřízena oprávněně, a proto žalované nelze uložit povinnost ji odstranit. Dovolatelé zpochybňují, že pozemky byly sdruženy ke společnému hospodaření v JZD. Námitky, že žalobce nebyl v rozhodné době členem družstva a že sporný pozemek ke společnému hospodaření nesdružil, mají v zásadě skutkovou povahu (§ 241a odst. 3 o. s. ř.); proto se jimi nelze při zkoumání přípustnosti dovolání v tomto řízení zabývat.

Lze dodat, že právo družstevního užíváni nemůže být zpochybněno ani tím, že pozemky anebo určitý pozemek není uveden v zápisu, který byl sepsán podle čl. 35 odst. 1 Vzorových stanov JZD (vyhl. č. 169/1964 Sb. – to platí i pro stav podle jiných Vzorových stanov). Toto ustanoveni mělo totiž jen pořádkovou povahu (R 40/1977 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). K tvrzení, že pozemek byl v rozhodné době ve spoluvlastnictví s osobou, která nebyla členem družstva, a tudíž nemohl podléhat povinnosti jej sdružit, se uvádí, že tuto věc odvolací soud posoudil v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 2001, sp. zn. IV. ÚS 2/01, ve kterém se mimo jiné uvádí: „(...) člen družstva byl povinen podle § 23 odst. zák.č. 49/1959 Sb., o jednotných zemědělských družstev (účinného od 1. 10. 1959 do 31. 12. 1975), sdružit veškeré pozemky, včetně lesních (a to nikoliv pouze ty, jichž byl výlučným vlastníkem, ale i pozemky ve spoluvlastnictví, případně i pozemky v nájmu), do společného družstevního hospodaření.“ Podle zmíněných Vzorových stanov byl člen povinen sdružit nejen pozemky, které vlastnil, ale i ty, na kterých pouze hospodařil. V této části nemá rozsudek odvolacího soudu po právní stránce zásadní význam. Tento závěr platí bez ohledu na to, zda sporná komunikace je stavbou ve smyslu § 119 odst. 2 obč. zák., nebo jen součástí pozemku (viz níže).

Konečně se žalobci domáhají rozhodnutí, že žalovaná je povinna vyklidit a vyklizené předat žalobcům parcely shora uvedené. Netvrdí ovšem, že by žalovaná užívala jejich pozemek jinak, než tím, že jej užívá jako cestu, ani že by – s výjimkou „stavby účelové komunikace,“ měla na jejich pozemku věci, které by bylo třeba vyklidit. V dovolání nevymezují otázku, která by z rozsudku odvolacího soudu v této části činila rozhodnutí, které má ve věci samé po právní stránce zásadní význam.

Vzhledem k tomu, že dovolání proti té části rozhodnutí odvolacího soudu, která se týká těchto dvou posledně uvedených nároků, není přípustné, dovolací soud je podle § 243b odst. 5 věty první a § 218 písm. c) o. s. ř. odmítl.

Nejvyšší soud po zjištění, že dovolání je v části uvedené ve výroku tohoto rozsudku přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., že jsou uplatněny dovolací důvody upravené v § 241a odst. 2 písm. b) a – nepřípustně - v § 241a odst. 3 o. s. ř. a že jsou splněny i další náležitosti dovolání a podmínky dovolacího řízení (zejména § 240 odst. 1, § 241 o. s. ř.), napadené rozhodnutí přezkoumal a zjistil, že dovolání je částečně důvodné. Rozhodnutí odvolacího soudu je v rozporu s judikaturou dovolacího soudu, pokud jde o posouzení otázky, zda právo obecného užívání účelové komunikace trvá i v

případě, že komunikační potřebu uživatelů lze uspokojit i jinak, a také v otázce, zda účelová komunikace může být samostatnou věcí.

Pozemní komunikace je dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti. Pozemní komunikace se dělí na tyto kategorie: a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelová komunikace (§ 2 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích). Místní komunikace jsou vymezeny v § 6, účelové komunikace v § 7 zákona o pozemních komunikacích. O zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení (§ 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích).

V projednávané věci vyšel soud prvního stupně zejména ze zprávy Městského úřadu v Pečkách (č. l. 99), podle které je sporná cesta místní komunikací; odvolací soud naopak dovodil, že jde o účelovou komunikaci. Dovolací soud proto vychází pro účely rozhodnutí o dovolání z toho, že sporná cesta tvoří účelovou komunikaci.

Odvolací soud, který o věci rozhodoval v roce 2010, ještě nemohl zohlednit pozdější judikaturu Nejvyššího soudu (která však navazuje na novější judikaturu Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu); zejména jde o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. září 2011, sp. zn. 22 Cdo 4003/2009. Právní názory tam uvedené se uplatní i v této věci.

Účelovou komunikací je pozemní komunikace, která splňuje znaky, uvedené v § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Podle první věty tohoto ustanovení platí: „Účelová komunikace je pozemní komunikace, která 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“. V daném případě však lze přisvědčit dovolatelům, pokud namítají, že odvolací soud se plně nevyrovnal se všemi předpoklady pro existenci účelové komunikace.

Již starší judikatura uznávala, že pozemek, který je v soukromém vlastnictví, „lze uznat za veřejnou cestu jen tehdy, byl-li pozemek věnováním buď výslovným, nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným určen k obecnému užívání a slouží-li toto užívání k trvalému ukojení nutné komunikační potřeby“ (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 1932, sp. zn. 10729/32, ASPI). Podle Ústavního soudu je „podmínkou veřejného užívání soukromého pozemku též existence nutné a ničím nenahraditelné komunikační potřeby. Z dnešních hledisek posuzování legitimních omezení základních práv se totiž jedná o nezbytnou podmínku proporcionality omezení. Zjednodušeně řečeno, existují-li jiné způsoby, jak dosáhnout sledovaného cíle (zajištění komunikačního spojení nemovitostí), aniž by došlo k omezení vlastnického práva, je třeba dát před omezením vlastnického práva přednost těmto jiným způsobům“ (nález Ústavního soudu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06). Protože nutnou podmínkou existence účelové komunikace je uspokojení nutné komunikační potřeby, trvá právo užívat takovou komunikaci na cizím pozemku bez souhlasu jejího vlastníka pod podmínkou, že to vyžaduje nutná komunikační potřeba. Jakmile tato potřeba zanikne, zanikne i právo obecného užívání účelové komunikace.

Žalobci v řízení tvrdili, že žalovaná má na své pozemky i jiný přístup (např. č. l. 50v., 257v) a podávala se tedy možnost, že neužívá jejich pozemky z nutné komunikační potřeby. Toto tvrzení však soudy pominuly. Pokud by se však ukázalo, že žalovaná neužívá pozemky žalobců z nutné komunikační potřeby a žalobci s užíváním nesouhlasí, nebylo by možno učinit závěr, že žalované svědčí právo obecného užívání účelové komunikace k pozemku ve vlastnictví žalobců.

Nejvyšší soud též – přes opačný názor, vyslovený rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11.

září 2009, sp. zn. 5 As 62/2008 - nevidí důvod pro odklon od jeho judikatury, podle které účelové komunikace v zásadě tvoří jen součást pozemku, i když jsou stavebně zpracovány. Nejvyšší soud je přitom veden následující úvahou.

Silničním pozemkem se rozumí pozemky, na nichž je umístěno těleso dálnice, silnice a místní komunikace a silniční pomocný pozemek (§ 11 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích). Již z tohoto ustanovení je zřejmé, že zákon rozlišuje vlastnictví komunikace a pozemku, na kterém je umístěna, jen u druhů komunikací zde uvedených; z toho lze dovodit, že účelovou komunikaci považuje za součást pozemku. Nejvyšší soud je si však vědom skutečnosti, že zákonná úprava účelových komunikací není vyhovující (zákon např. nestanoví, jak tyto komunikace vznikají či zanikají, tyto otázky tak musí řešit judikatura), a že veřejnoprávní předpisy nejsou pro posouzení soukromoprávní otázky, zda jde v dané věci o předmět soukromoprávních vztahů, vždy spolehlivým vodítkem. Při řešení této otázky proto vychází i z obecnějších hledisek.

V soukromém právu se tradičně projevuje zásada, že stavba je součástí pozemku (superficies solo cedit). Tato zásada bývá v určitých případech zákonem prolomena (a to někdy – jako v dosud platném občanském zákoníku – i zásadním způsobem); děje se to tam, kde je z hlediska obvyklého hospodářského a právního styku potřebné, zejména u budov. U staveb, které představují jen určitým způsobem zpracovaný povrch pozemku, však z hospodářského hlediska pozemek a jeho upravený povrch splývají; oddělená dispozice s povrchem a pozemkem není hospodářsky ani právně účelná (např. pokud jde o hřiště, tenisové kurty, některé zpevněné plochy apod.). Z toho jsou však výjimky stanovené zákonem. V rozsudku ze dne 11. října 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu s odkazem na § 17 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích konstatoval, že místní komunikace může být samostatnou věcí v občanskoprávním smyslu; to platí i o stavbě dálnice a silnice. Toto rozhodnutí se však nevztahuje na účelové komunikace. Je tomu jednak proto, že případy uvedené v § 17 zákona o pozemních komunikacích představují určitou výjimku z pravidla; jak bylo uvedeno výše, veřejný zájem na užívání těchto komunikací je v porovnání s účelovou komunikací vyšší, proto lze akceptovat i rozdílnou právní úpravu jejich soukromoprávního statusu. Nelze též opomenout, že vztažení tohoto pravidla na účelové komunikace by nejen že nebylo hospodářsky účelné, ale vyvolalo by těžko řešitelný problém.

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); tento přístup, který je v souladu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále „LZPS“), vyplývá z nutnosti minimalizovat omezení vlastníka pozemku. Uvedené, tradičně respektované pravidlo by pozbylo smysl, pokud by pominula uvedená potřeba v případě, že by účelová komunikace tvořila samostatnou věc ve vlastnictví někoho jiného než vlastníka pozemku. Pak by právo obecného užívání nezatěžovalo pozemek, ale komunikaci jako stavbu; omezení vlastníka pozemku by tak nebylo závislé na trvání nutné komunikační potřeby, a konec konců ani na existenci práva obecného užívání účelové komunikace. V takovém případě by bylo nutné rozlišovat právo mít na cizím pozemku stavbu komunikace, dále právo užívat tuto komunikaci z titulu obecného užívání a konečně také právo užívat komunikaci z titulu vlastnického práva k ní. Právní situace vzniklá v důsledku existence účelové komunikace by se tak velmi zkomplikovala. Názor, vztahující právo obecného užívání účelové komunikace na tuto komunikaci jako na samostatnou nemovitou stavbu (a tudíž nutně nikoliv na pozemek, na kterém se nachází), by tak nebyl v souladu s tradičním nazíráním na účelové komunikace.

Nejvyšší správní soud opřel jiný právní názor zejména o tyto argumenty: „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“. Nejvyšší soud však při úvaze o tom, že místní komunikace může být samostatnou věcí, vyšel jen ze znění § 17 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, z kterého se tato možnost – nikoliv však pro účelové komunikace – podává. Tato úprava představuje výjimku z pravidla, že stavba spočívající jen v určitým způsobem zpracovaném pozemku není „v zásadě“ samostatnou věcí. Proto nelze toto ustanovení, odrážející vyšší hospodářský význam komunikací v něm uvedených a tudíž i veřejný zájem na jejich zachování, vykládat extenzívně. Pokud Nejvyšší správní soud odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. února 1994, sp. zn. 3 Cdo 40/93, je třeba dodat, že tento rozsudek nezmiňuje, že by mělo jít o účelovou komunikaci; právě pokud jde o účelové komunikace, judikatura Nejvyššího soudu zaujímá již konstantně jiný názor.

Z uvedených důvodů Nejvyšší soud setrvává na své dosavadní judikatuře, podle které účelové komunikace jsou druhem pozemku a představují určité ztvárnění či zpracování jeho povrchu. Nemohou být současně pozemkem a současně stavbou ve smyslu občanskoprávním jako dvě rozdílné věci, které by mohly mít rozdílný právní režim (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. ledna 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002, Soubor civilních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu č. C 2750). Není-li účelová komunikace stavbou (věcí) ve smyslu občanského práva, ale jen součástí pozemku, nelze uvažovat o tom, že by mohly být občanskoprávní vztahy ke komunikaci a k pozemku, na kterém se nachází, rozdílné; proto ani není možné, aby např. někdo vlastnictví k takové komunikaci vydržel (aniž by současně vydržel vlastnictví k pozemku, na kterém se komunikace nachází). Nelze ani uvažovat o projednání věcí podle ustanovení o neoprávněné stavbě podle § 135c obč. zák. (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. března 2008, sp. zn. 22 Cdo 261/2007). Po zániku práva obecného užívání účelové komunikace se pak lze podle okolností věci domáhat jejího odstranění, ale jen po tom, kdo ji zřídil. „Vlastník pozemku se může domáhat negatorní žalobou, aby se ten, kdo jeho vlastnické právo neoprávněně ruší stavbou, která není věcí ve smyslu občanského práva, zdržel dalších zásahů a odstranil následky zásahů již provedených, tedy aby odstranil i výsledek stavebních prací provedených na pozemku“ (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. března 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000).

Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (čl. 11 odst. 1 LZPS. Při posuzování problematiky účelových komunikací existujících proti vůli jejich současného vlastníka, je třeba dbát na to, aby jeho vlastnické právo bylo omezováno co nejméně. Je též třeba vzít do úvahy, že naprostá většina stavebně zpracovaných účelových komunikací vznikla mezi léty 1948 – 1990, kdy vlastníci pozemků (resp. osoby, kterým bylo vlastnictví odňato a později navráceno restitučními předpisy) neměli na zřízení těchto komunikací žádný vliv. V této souvislosti Ústavní soud v nálezu ze dne 9. ledna 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06, konstatoval: „Ústavní soud akceptuje v obecné rovině názor Nejvyššího soudu ČR, že omezení vlastnického práva k pozemku ve formě veřejného přístupu na tento pozemek je způsobilé přecházet z vlastníka na vlastníka a že není třeba souhlasu nového vlastníka, pokud byl souhlas udělen vlastníky předchozími. Tento závěr jistě platí tam, kde dochází k převodu vlastnického práva mezi soukromými subjekty a kde nový vlastník pozemek přejímá do vlastnictví s vědomím, že vlastnické právo je již takto omezeno. Tento závěr však nelze podle Ústavního soudu vztahovat na případ stěžovatelů, kteří nabyli vlastnické právo k pozemku v restituci. V daném případě je totiž nezbytné přihlížet k tomu, že předchozím vlastníkem byla veřejnoprávní korporace, jejíž přístup k otázce veřejného užívání pozemků je jistě velmi odlišný od postojů ryze soukromého vlastníka pozemku. Lze konstatovat, že stěžovatelé v tomto smyslu nemohli vstupovat do práv a povinností předchozího vlastníka, a naopak by bylo proti smyslu vlastnické restituce, pokud by sice získali vlastnické právo, ovšem zatížené veřejným užíváním pozemku. Podle Ústavního soudu je proto porušením vlastnického práva, pokud obecné soudy jejich souhlas bez dalšího presumovaly“.

I když v dané věci nejde o totožný případ, společné oběma kategoriím vlastníků zatížených pozemků (restituentům i členům jednotných zemědělských družstev) je společné to, že jejich práva k

pozemkům byla podstatným způsobem omezena a že na akty, zřizující zatížení jejich pozemků v rozhodné době je třeba pohlížet přísněji, než na akty dobrovolně učiněné vlastníkem.

Za této situace je právní posouzení provedené odvolacím soudem neúplné, a jeho rozsudek tak spočívá na nesprávném právním posouzení věci ve smyslu § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř.

Z uvedeného je zřejmé, že dovolání je v části, ve které je přípustné, i důvodné. Proto nezbylo, než rozhodnutí odvolacího soudu částečně zrušit a věc vrátit tomuto soudu v uvedeném rozsahu k dalšímu řízení (§ 243b odst. 2, 3 o. s. ř.).

(zdroj: www.nsoud.cz)

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Územní plán
- Základní vzdělávání (exkluzivně pro předplatitele)
- Žalobní argumentace (exkluzivně pro předplatitele)
- Zastavení exekuce
- Majetková podstata (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody zaměstnancem
- Náklady řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Zajištění dluhu (exkluzivně pro předplatitele)
- Způsobilost být účastníkem řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody