

sexual orientation of social parent. It deals with the questions arising when deciding such cases. It concentrates on rights of biological parents who do not have the custody of children, rights of social parents and the best interest of children. It investigates the relative importance of social, biological and legal reality and describes collision of above-mentioned rights

in cases when the biological, social and legal reality is not consistent. It also discusses possible solutions of such situations. The article identifies factors that the ECtHR considers key to decisions in each area separately and those that are considered key to all cases related to spontaneously arising social parentage and custody of children.

Jsou místní komunikace stále místními komunikacemi?*

Aleš Mácha**

Úvod

Dne 29. ledna 2014 vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) usnesení č. j. 9 As 15/2012 - 27. Toto usnesení přináší konečnou odpověď na několik let diskutovanou otázku, zda místní komunikace, které vznikly za účinnosti zákona č. 135/1961 Sb., silniční zákon (dále jen SZ), zůstaly místními komunikacemi i po nabytí účinnosti zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen ZPK), který SZ v plném rozsahu nahradil. Důvodem této otázky byla odlišná koncepce vzniku místních komunikací. Tento článek si bere cíl zhodnotit praktické důsledky z tohoto usnesení vyplývající a zároveň odpovědět na otázku, zda toto rozhodnutí má vliv a jaký na vlastnické vztahy k místním komunikacím.

Ke vzniku místní komunikace

Jak bylo výše řečeno, SZ a ZPK řeší vznik místních komunikací zcela koncepčně odlišně, což v důsledku absence přechodných ustanovení v ZPK, týkajících se zachování resp. změny kategorií pozemních

* Článek vznikl v rámci projektu „Veřejné užívání – omezení vlastnického práva s náhradou nebo bez?“ podpořeného grantem Interní grantové agentury Univerzity Palackého v Olomouci - SPP 9171262/31. V říjnu roku 2014 vyšel v časopisu Právní rozhledy č. 20 článek Mgr. Davida Slovávka „Místní komunikace“, který taktéž reaguje na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu citované v tomto článku. V době psaní a zaslání článku k recenznímu řízení nebyl článek Mgr. Slovávka autorovi znám, a z tohoto důvodu není v článku citován.

** Mgr. Aleš Mácha, interní doktorand na Katedře správního práva a správní vědy, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci.

komunikací, způsobilo značné praktické problémy. SZ vycházel z toho, že místní komunikace vzniká na základě splnění zákonem a prováděcím předpisem vymezených znaků. Tímto prováděcím předpisem byla vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 136/1961 Sb. a pozdější vyhláška č. 35/1984 Sb.

Za účinnosti původního SZ tvořily síť místních komunikací ty pozemní komunikace, které naplňovaly zákonné znaky. Z hlediska ZPK zůstala tato koncepce zachována pouze u účelových komunikací.¹ Účelovými komunikacemi jsou ty pozemní komunikace, které 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 tomto případě jde o veřejně přístupné účelové komunikace, které je oprávněn užívat každý na základě veřejného, resp. obecného užívání.² Neveřejně přístupná účelová komunikace je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Neveřejně přístupná účelová komunikace je pak přístupná v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného objektu.

Ostatní kategorie pozemních komunikací³, tj. dálnice, silnice a místní komunikace vznikají dle ZPK až zařazením dopravní cesty do příslušné kategorie pozemních komunikací rozhodnutím silničního správního úřadu⁴, neboli jinak řečeno, bez rozhodnutí příslušného správního úřadu nelze vůbec hovořit o dálnici, silnici nebo místní komunikaci jako pozemní komunikaci.

¹ Viz § 7 ZPK.

² Viz § 19 ZPK.

³ Viz § 2 ZPK.

⁴ Viz § 3 ZPK.

Zásadní otázkou z tohoto vyplývající bylo, zda místní komunikace vzniklé dle SZ, tedy bez rozhodnutí příslušného silničního správního úřadu, si zachovaly svou kategorii i po nabytí účinnosti ZPK, který pro vznik místní komunikace vyžaduje příslušné správní rozhodnutí. Tato otázka byla řešena nejen prostřednictvím správních soudů, ale byla diskutována také odbornou veřejností. Konečnou tečku za touto otázkou učinil až rozšířený senát NSS.

Odlíšné názory soudní praxe

Ani sama soudní praxe nebyla v pohledu na daný problém jednotná. Čtvrtý a devátý senát NSS zaujaly k dané otázce opačné stanovisko. Nejprve se k tomuto problému vyslovil čtvrtý senát NSS ve svém rozhodnutí ze dne 29. května 2009 č. j. 4 Ao 1/2009-58, kterým se přiklonil k názoru, že jelikož ZPK neobsahuje přechodná ustanovení týkající se původní sítě místních komunikací, je třeba vyjít ze současné situace, a tudíž za místní komunikaci může být považována pouze ta pozemní komunikace, která je příslušným správním rozhodnutím zařazena do sítě místních komunikací.

NSS uvedl: „Byly-li podle dřívější právní úpravy místní komunikace určeny naplněním kritérií stanovených právními předpisy, aniž by o jejich charakteru byl vydán veřejnoprávní akt, jenž by byl nositelem vlastnosti zvané *presumpce správnosti*, nelze při změně právní úpravy bez dalšího přihlížet k tomu, zda ta či ona pozemní komunikace byla podle staré právní úpravy místní komunikací. K tomu by bylo za situace, kdy zařazení pozemní komunikace do kategorie „místní komunikace“ řeší nový zákon, kterým byl zároveň zrušen předchozí zákon č. 135/1961 Sb., koncepčně úplně odlišné a vždy k tomu vyžaduje správní rozhodnutí, zapotřebí přechodných ustanovení obsažených v novém zákoně. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, však žádné přechodné ustanovení, které by řešilo střet nové a dřívější právní úpravy ve vztahu k tomu, co podle staré právní úpravy bylo místní komunikací, neobsahuje. V posuzované věci je proto třeba při hodnocení toho, zda předmětné parkoviště je místní komunikací (části místní komunikace), vyjít toliko z právní úpravy současné, tedy ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.“⁵ Stejný názor zastává např. i R. Kočí ve svém komentáři k ZPK, kde navíc dodává, že i dle původní právní úpravy bylo nutné správní rozhodnutí.⁶

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2009, č. j. 4 Ao 1/2009-58. Obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2010, č. j. 4 As 12/2010-89.

⁶ KOČÍ, Roman. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních*

Jiného názoru je však Veřejný ochránce práv (dále jen Ochránce). Ve svém Sborníku stanovisek - Veřejné cesty kritizuje výše citovanou pasáž NSS. Dle názoru Ochránce je nutné vzít v potaz zásadu, že právní vztahy je třeba posuzovat podle předpisů platných a účinných v době jejich vzniku. Podle něj tedy cesty, které byly místními komunikacemi na základě splnění zákonných kritérií a jako takové evidovány v pasportu místních komunikací, zůstaly místními komunikacemi i po účinnosti nového zákona.⁷ Stejného názoru jsou P. Fastr a J. Čech ve svém komentáři k ZPK.⁸

Devátý senát NSS se však v usnesení č. j. 9 As 15/2012 – 16 přiklonil k opačnému názoru, než senát čtvrtý. Devátý senát se víceméně přiklonil k názoru Ochránce. Zdůraznil, že: „*právě vzhledem k absenci přechodných ustanovení v novém zákoně o pozemních komunikacích je v souladu se zásadou, že právní vztahy je třeba posuzovat podle předpisů účinných v době jejich vzniku, na místě respektovat nastolený právní režim určité komunikace do té doby, než bude o jeho změně zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto (např. bude vyňata ze sítě místních komunikací).*“⁹ Dále uvedl, že není možné, aby pouhá skutečnost, že nový ZPK řeší zařazování pozemních komunikací do jednotlivých kategorií odlišně, byla důvodem pro přeměnu dříve vzniklých právních vztahů. Takový výklad by vedl k nepravé retroaktivitě, která je sice možná, avšak nesmí současně představovat zásah do principů ochrany důvěry v právo a právní jistoty. Devátý senát zdůraznil, že nelze akceptovat výklad, kdy ZPK mění vznik právního vztahu *pro futuro*, aniž je možné takovýto úmysl zákonodárce přímo ze zákona zjistit.

Usnesení rozšířeného senátu NSS

Jelikož devátý senát zaujal odlišné stanovisko oproti senátu čtvrtému, postoupil devátý senát věc rozšířenému senátu NSS. Rozšířený senát NSS věc pak posoudil v již zmiňovaném usnesení č. j. 9 As 15/2012 - 27 tak, že: „*Byla-li pozemní komunikace místní komunikací podle právních předpisů účinných před 1. 4. 1997, zůstává jí tento status i podle zákona*

rozhodnutí a jiných právních aktů. 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 29.

⁷ VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace.* 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 14. Dostupné také na <<http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivita/publikace/sborniky-stanoviska/>>.

⁸ FASTR, Pavel, ČECH, Jan. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem, se souvisejícími a prováděcími předpisy.* 11. vydání. Praha: Linde, 2012, s. 23.

⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012 č. j. 9 As 15/2012 – 16.

č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. To neplatí, nesplňuje-li znaky místní komunikace uvedené v tomto zákoně.“

NSS svou úvahu opřel také o to, že funkční a technické vymezení místních komunikací je v podstatě dle původní i současné úpravy shodné. Z toho je pak zřejmé, že místní komunikace dle dřívější úpravy budou místními komunikacemi i dle úpravy nové. A proto z těchto důvodů dovozuje úmysl zákonodávce, aby místní komunikace, které splňovaly znaky uvedené v SZ, byly místními komunikacemi i za účinnosti ZPK.¹⁰

Důležitou částí výše citované právní věty rozhodnutí rozšířeného senátu je věta druhá. Tou rozšířený senát NSS reaguje na skutečnost, kterou SZ neřešil, a to že dle § 9 odst. 1 věty druhé ZPK jsou místní komunikace ve vlastnictví obce, na jejímž území se místní komunikace nachází. Rozšířený senát zdůraznil, že: „Nové veřejné právo (zákon č. 13/1997 Sb.) nemohlo bez dalšího a automaticky změnit vlastnicko-právní poměry pozemních komunikací, neboť by se v řadě případů jednalo o nepřipustné vyvlastnění zákonem bez odpovídající náhrady. Jestliže pozemní komunikace, jež byly místními komunikacemi podle zákona č. 135/1961 Sb., nebyly ke dni nabytí účinnosti zákona č. 13/1997 Sb. ve vlastnictví obce, na jejímž území se nacházely, nemohly se stát místními komunikacemi podle nové právní úpravy, neboť nesplňovaly podmínku § 9 odst. 1 věty první in fine zákona č. 13/1997 Sb.“¹¹

Byť se převážně ztotožňuji s výše uvedeným názorem rozšířeného senátu NSS, může být daná problematika ve svých faktických důsledcích vzhledem k vlastnickým vztahům k pozemním komunikacím dle mého názoru složitá. Je třeba odlišit situace, kdy místní komunikace byla a může stále být, i přes znovuzavedení superficiální zásady, samostatnou věcí v právním slova smyslu a kdy součástí pozemku.¹²

Pozemní komunikace jako samostatná věc?

Jelikož polemika nad pozemní komunikací jako samostatnou věcí v právním slova smyslu není předmětem tohoto příspěvku, omezím se na stručné shrnutí dosavadních přístupů nejvyšších soudních instancí.

NS zastává názor, že dálnice, silnice a místní komunikace může být za určitých okolností samostatnou věcí v právním slova smyslu. Naproti tomu účelové komunikace jsou vždy pouze zpracová-

¹⁰ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2014 č. j. 9 As 15/2012 - 27, bod 26-29.

¹¹ Tamtéž, bod 31.

¹² Viz § 506 a 3054 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

ním povrchu pozemku, a tedy jeho součástí.¹³ NSS je však toho názoru, že obecně pozemní komunikace (a tedy i účelová) může být samostatnou věcí v právním slova smyslu.¹⁴ Rozhodující jsou při tom dvě kritéria. Prvým kritériem je, aby pozemní komunikace byla vymezením kusem světa, resp. lze jednoznačně vymežit, kde končí pozemek a kde začíná stavba, která je spojena se zemí pevným základem (§ 119 odst. 2 zákona č. 40/1964Sb., občanský zákoník, ve znění platném a účinném do 31. 12. 2013, dále jen OZ). R. Kočí tak za vymezenitelný kus světa považuje komunikaci tvořenou živичným povrchem a konstrukčními vrstvami. Naopak o vymezenitelném kusu světa nelze hovořit u navrstvení přírodního materiálu na povrchu vozovky – např. lupku, stěrku, antuky.¹⁵

Druhým kritériem, je vyřešení otázky, zda pozemní komunikace není součástí pozemku. Je tedy třeba zodpovědět otázku, zda pozemní komunikace dle povahy pozemku k němu nenáleží. Přitom je třeba vycházet i z toho, zda je podle zvyklostí v právním styku účelné, aby stavba jako samostatná věc byla předmětem právních vztahů (např. koupě a prodeje, nájmu apod.) Pokud kupříkladu přes čtvercový pozemek (nebo obecně přes nějakou část pozemku) povede pozemní komunikace, která bude vymezenitelným kusem světa, je vhodné, aby byla samostatným předmětem vlastnictví. NSS dospěl k závěru, že podstatná je i funkce pozemku. Za součást pozemku přiznal betonové panely na pozemku, který vždy sloužil jako odkládací plocha - betonové panely pouze tuto funkci zlepšily. Proto se domnívám, že pokud půdorys pozemku, který vždy sloužil jako pozemní komunikace, bude shodný s půdorysem stavby pozemní komunikace, bude tato pozemní komunikace součástí pozemku, protože pouze zlepšila jeho původní dopravní funkci. Takovýto pozemek bude věcí hlavní a pozemní komunikace bude součástí věci, která k ní dle povahy náleží a nelze ji oddělit, aniž by se tím věc znehodnotila, resp. zhoršila její funkčnost. Za samostatnou věc NSS např. považuje místní komunikaci tvořenou zámkovou dlažbou položenou na několika vrstvách sypkých materiálů.¹⁶ Naproti

¹³ Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. října 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005. K účelové komunikaci viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze 17. října 2011, sp. zn. 22 Cdo 766/2011 nebo rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. dubna 2014, sp. zn. 22 Cdo 2493/2011.

¹⁴ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2009, č. j. 5 As 62/2008-59.

¹⁵ KOČÍ, Roman. *Účelové pozemní komunikace a jejich právní ochrana*. Praha: Leges, 2011, s. 41., poznámka pod čarou č. 29.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 11. září 2009, č. j. 5 As 62/2008-59.

tomu za součást účelové komunikace sloužící jako parkoviště, považuje např. asfaltový povrch.¹⁷

Z této své úvahy i nadále NSS vychází. Obdobného názoru je třeba i Veřejný ochránce práv ve svém Sborníku stanovisek – Veřejné cesty II. Hlavním důvodem je zejména to, že v praxi často není praktického technického rozdílu mezi účelovou a místní komunikací.¹⁸

Byť nový občanský zákoník (dále jen „NOZ“) znovuzavádí po několika desetiletích v ustanovení § 506 NOZ¹⁹ superficiální zásadu, vzhledem k přechodným ustanovením NOZ²⁰, může pozemní komunikace stále existovat jako samostatná věc.

Po nabytí účinnosti NOZ tak budou existovat pozemní komunikace, které jsou součástí pozemku, ale stále mohou existovat pozemní komunikace, které jsou samostatnými věcmi.

Dle § 3054 NOZ „stavba, která není podle došavadních právních předpisů součástí pozemku, na němž je zřízena, přestává být dnem nabytí účinnosti tohoto zákona samostatnou věcí a stává se součástí pozemku, měla-li v den nabytí účinnosti tohoto zákona vlastnické právo k stavbě i vlastnické právo k pozemku táž osoba“.

Proto v těch situacích kdy vlastníkem pozemku pod místní komunikací je obec a tato místní komunikace mohla být dle OZ považována za samostatnou věc, přestává být tato pozemní komunikace samostatnou věcí a stává se součástí pozemku. Pokud ale vlastníkem pozemku nebyla obec, nemůže se tato pozemní komunikace stát součástí pozemku, ale je i nadále samostatnou nemovitou věcí v právním slova smyslu.²¹ Jelikož NOZ staví na superficiální zásadě, cílí i § 3056 NOZ k jejímu naplnění. Aby se zamezilo dalším převodům takovýchto samostatných staveb a jejich další existenci jako samostatných staveb, resp. snahou je, aby se v budoucnu staly součástí pozemku, zřizuje § 3056 NOZ předkupní práva k takovému nemovitostem. Vlastník pozemku má předkupní právo ke stavbě na takovémto pozemku ležící

a vlastník stavby má předkupní právo k pozemku, na němž se nachází jeho stavba.

Avšak je nutné konstatovat, že v případě pozemních komunikací lze hovořit pouze o překupním právu vlastníků pozemních komunikací. A to vzhledem k § 9 ZPK, který vyhrazuje vlastnické právo dálnic, silnic a místních komunikací určeným veřejnoprávním subjektům. Jiné než takto určené subjekty nemohou vlastnické právo k těmto kategoriím pozemních komunikací nabýt. Výjimku představují pouze účelové pozemní komunikace, které může vlastnit kterákoli fyzická či právnická osoba. Neboli v případě dálnic, silnic a místních komunikací lze hovořit pouze o předkupním právu státu, krajů, resp. obcí. O předkupním právu vlastníků pozemků pod dálnicemi, silnicemi a místními komunikacemi tak nelze vzhledem k výhradě vlastnického práva hovořit.

Místní komunikace jako součást pozemku

Jeli stavební provedení místní komunikace takové, že nelze dojít k závěru, že by mohla být samostatnou věcí ve smyslu OZ, je tato pozemní komunikace stále součástí pozemku. Může jít např. o pozemní komunikace, jež jsou tvořeny např. pouze uježděným povrchem nebo vrstvou šterkopísku. V úvahu pak přicházejí dvě situace.

V prvé tato místní komunikace vznikla na pozemku, jenž je ve vlastnictví obce, vlastnické vztahy se nemění a v tomto případě si tato místní komunikace zachovává svou kategorii.

Druhá situace pak představuje variantu, kdy místní komunikace vznikla dle SZ na pozemku jiného vlastníka, než předpokládá § 9 odst. 1 ZPK, tedy na pozemku osoby odlišné od obce. Tudiž vlastníkem této místní komunikace je někdo jiný než obec. Na tuto situaci dle mého názoru dopadá i část odůvodnění již zde několikrát zmíněného usnesení rozšířeného senátu NSS.²² NSS zdůraznil, že tyto místní komunikace nemohou být po nabytí účinnosti ZPK stále místními komunikacemi, a to proto, že ty jsou ze zákona ve vlastnictví obce. V takovém případě by se jednalo o nepřípustné vyvlastnění bez náhrady. Lze pak souhlasit s názorem rozšířeného senátu, že tyto pozemní komunikace mohou, pokud splňují kritéria § 7 odst. 1 ZPK být účelovými komunikacemi. NSS dále uvádí, že pokud předmětná dopravní cesta znaky účelové komunikace nespĺňuje, jde o jakousi pozemní komunikaci ve věcném, technickém a funkčním smyslu, nezařaditelnou do žádné kategorie pozemních komunikací. V takovémto případě se tato dopravní cesta může stát místní komunikací až analogickým

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58.

¹⁸ „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.“ VARVAŘOVSKÝ, Pavel, MOTEJL, Otakar a kol. *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, str. 18.

¹⁹ „Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku a jiná zařízení (dále jen „stavba“) s výjimkou staveb dočasných, včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech“.

²⁰ Viz § 3054 a násl. NOZ.

²¹ Viz § 3055 NOZ.

²² Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2014 č. j. 9 As 15/2012 - 27, bod 31-33.

postupem předvídaným v § 3 odst. 2 ZPK, neboli až za podmínky přechodu vlastnického práva k dotčené dopravní cestě na obec a následným vydáním správního rozhodnutí o zařazení dotčené dopravní cesty do kategorie místních komunikací.

Jak se ale tato situace, kdy nelze ani hovořit o účelové komunikaci, dotkne veřejného užívání této dopravní cesty? Pokud tedy tato původně místní komunikace zatížená veřejným užíváním přestane být pozemní komunikací, přestane být také zatížena veřejným užíváním? Je soukromoprávní vlastník povinen dále strpět její veřejné užívání? Z rozhodnutí rozšířeného senátu NSS vyplývá, že tomu tak zřejmě není. J. Pořízek je ale toho názoru, že: „na tyto komunikace se patrně bude vztahovat právo obecného užívání, jelikož jeho rozsah není v § 19 ZPK omezen na žádnou konkrétní kategorii komunikací.“²³ S tímto názorem nelze souhlasit, a to z toho důvodu, že institut veřejného užívání pozemních komunikací se právě vztahuje na kategorie pozemních komunikací, tak je vymezuje § 2 ZPK. Proto nelze-li o pozemní komunikaci hovořit, nelze uvažovat ani o jejím veřejném užívání. Výjimku by snad představoval případ, kdy vlastník této cesty tuto cestu výslovně věnuje veřejnému užívání. Pak se ale naskýtá otázka, zda vlastník tuto cestu nevěnuje veřejnému užívání a tudíž je jeho úmyslem, aby tato cesta byla veřejně přístupnou účelovou komunikací. Proto jsem toho názoru, že je namístě šetřit vlastnické právo vlastníka této dopravní cesty, a tudíž ho ani neomezovat veřejným užíváním.

Místní komunikace jako samostatná věc

Dojdeme-li k závěru, že daná místní komunikace, vzniklá za účinnosti SZ splňuje všechny předpoklady pro to, aby byla samostatnou věcí, přichází v úvahu opět dvě situace.

Předně je zde nejjednodušší situace, kdy se tato místní komunikace nachází na pozemku vlastněném obcí. V tomto případě se tato pozemní komunikace vzhledem k přechodným ustanovením v NOZ stane součástí pozemku.²⁴ V tomto případě tedy nedochází k vlastnickým změnám a nic také nebrání tomu, aby tato místní komunikace byla i nadále místní komunikací dle ZPK.

Další je pak situace kdy došlo k výstavbě místní komunikace na pozemku jiného vlastníka. V přípa-

²³ POŘÍZEK, Jan. *Které pozemní komunikace označene za „místní komunikace“ jimi skutečně jsou?* [online] epravo.cz, 8. dubna 2014 [cit. 9. dubna 2014]. Dostupné na < <http://www.epravo.cz/top/clanky/ktere-pozemni-komunikace-oznacene-za-mistni-komunikace-jimi-skutecne-jsou-94056.html> >.

²⁴ Viz § 506 a 3054 a násl. NOZ.

dě, že stavebníkem byla obec, měly být právní vztahy mezi vlastníkem a majitelem pozemku řešeny jednak v rámci OZ a jednak za účinnosti ZPK mohou být řešeny prostřednictvím § 17 odst. 2 ZPK, který říká, že: „*Jestliže byla zřízena stavba dálnice, silnice nebo místní komunikace na cizím pozemku a vlastníku této stavby se prokazatelně nepodařilo dosáhnout majetkoprávního vypořádání s vlastníkem pozemku, je příslušný speciální stavební úřad oprávněn na návrh vlastníka stavby zřídit věcné břemeno, které je nezbytné pro výkon vlastnického práva ke stavbě.*“ Za účinnosti NOZ lze dle mého názoru hovořit o zřízení věcného břemene pouze ve smyslu práva stavby²⁵, které může být zřízeno i rozhodnutím orgánu veřejné moci, stanoví-li tak zákon. A to i přesto, že právo stavby není věcným břemenem, ale samostatným institutem věcných práv k věci cizí stojící vedle úpravy věcných břemen. Právo stavby je totiž dle mého názoru jediným možným nástrojem, který umožňuje zřízení stavby na cizím pozemku, aniž by se tato stavba stala jeho součástí.²⁶ Je ale nutné zdůraznit, že takto nevzniká stavba jako samostatná věc. Stavba zřízená na cizím pozemku na základě práva stavby je součástí práva stavby, které jako takové je nemovitou věcí.²⁷

Vzhledem k absenci novelizace § 17 odst. 2 ZPK v souvislosti s přijetím NOZ, je tak třeba právě věcným břemenem chápat právo stavby. I v tomto případě se pak domnívám, že nic nebrání tomu, aby si tato místní komunikace zachovala svou původní kategorii. Nejde totiž o vlastnictví k dané komunikaci jako takové, ale spíše o uspořádání právních vztahů mezi stavebníkem a vlastníkem pozemku, na němž se stavba pozemní komunikace nachází.

V případě, že stavebníkem byl vlastník pozemku, ale pozemní komunikace byla místní komunikací v důsledku toho, že splňovala znaky uvedené v SZ, nelze dále o místní komunikaci hovořit, tudíž ani o vlastnictví obce. V opačném případě by šlo, jak bylo výše zmíněno, o nepřípustné vyvlastnění bez náhrady. Takováto místní komunikace, pokud by naplňovala znaky účelové komunikace dle § 7 odst. 1 ZPK, se stala veřejně přístupnou účelovou komunikací. V důsledku rozhodovací praxe NS se stala

²⁵ Viz § 1240 a násl. NOZ.

²⁶ Viz § 1240 odst. 1 NOZ: „*Pozemek může být zatížen věcným právem jiné osoby (stavebníka) mít na povrchu nebo pod povrchem pozemku stavbu. Nezáleží na tom, zda se jedná o stavbu již zřízenou či dosud nezřízenou.*“

²⁷ Dle § 498 odst. 1 NOZ jsou nemovitými věcmi „*pozemky a podzemní stavby se samostatným účelovým určením, jakož i věcná práva k nim, a práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Stanoví-li jiný právní předpis, že určitá věc není součástí pozemku, a nelze-li takovou věc přenést z místa na místo bez porušení její podstaty, je i tato věc nemovitá.*“ Právo stavby je pak za nemovitou věc prohlášeno v § 1242 NOZ.

ke dni 1. 4. 1997, tedy ke dni nabytí účinnosti ZPK, součástí pozemku. Pokud však znaky veřejně přístupné účelové komunikace nesplňovala, stala se tato dopravní cesta ke dni 1. 1. 2014 v důsledku přechodných ustanovení NOZ taktéž součástí pozemku.

Lze si taktéž představit i teoretickou situaci, kdy pozemní komunikaci zbudovala osoba odlišná jak od obce, tak od vlastníka pozemku, na němž se pozemní komunikace nachází a zároveň tato pozemní komunikace byla místní komunikací dle SZ. Daná komunikace pak může splňovat zároveň znaky veřejně přístupné účelové komunikace dle § 7 odst. 1 ZPK. Byť tato konstrukce bude zřejmě výjimkou, není vyloučeno, aby v praxi nastala. Dle výše uvedeného usnesení NSS ale nelze hovořit o místní komunikaci. Jedná se proto o veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Jak tedy vyřešit tyto vlastnické vztahy? Dle judikatury NS by tato pozemní komunikace byla vlastnictvím vlastníka pozemku. Stavebník této pozemní komunikace, která by splňovala kritéria pro to, aby byla samostatnou věcí v právním slova smyslu dle OZ, by tak byl zbaven svého vlastnictví. I z tohoto důvodu se přikláním k názoru NSS a Veřejného ochránce práv, že i účelová komunikace může být samostatnou věcí v právním slova smyslu. Výše nastíněnou situaci je podle mého názoru třeba řešit tak, že na pozemku vlastníka se nachází účelová komunikace ve vlastnictví jiné osoby, a je potom věcí soukromého práva, aby si tyto dva vlastníci své právní vztahy upravili.

Závěr aneb jak by měl správní orgán postupovat

Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS přináší po několika letech jasnou odpověď na otázku, zda si místní komunikace vzniklá za účinnosti SZ zachová svou kategorii i po nabytí účinnosti ZPK. Ano, ale... Výzkumnou otázkou tohoto článku bylo, zda výše citované usnesení NSS může mít vliv na vlastnické vztahy. Vlastnické vztahy k pozemním komunikacím se tímto usnesením nijak zásadně nemění. Avšak vzhledem k tomu, že správní orgány musí při určování toho, zda se v daném případě jedná o účelovou nebo místní komunikaci, zjišťovat vlastnické vztahy k 1. 4. 1997, může být i přes jasnou odpověď na otázku zachování kategorií pozemních komunikací po nabytí účinnosti ZPK, rozhodování správního orgánu velmi komplikované.

Pro správní orgány, které řeší spory o to, zda pozemní komunikace je místní komunikací, tak pomáhá v zásadě pouze částečně. Při řešení otázky zda místní komunikace vzniklá za účinnosti SZ je i na-

dále místní komunikací²⁸ si musí správní orgán nejprve udělat úsudek o tom, jaké byl vlastnické vztahy k pozemku, na němž se pozemní komunikace nachází k 1. 4. 1997 a případně zda sporná místní komunikace byla k tomuto datu samostatnou věcí v právním slova smyslu anebo součástí pozemku, což bude vzhledem k 17 letému odstupu značným problémem.

Správní orgán by měl vznést dotaz na katastr nemovitostí, kdo byl vlastníkem pozemku, na němž se sporná komunikace nachází, a to k 1. 4. 1997. Bude-li k tomuto datu vlastníkem obec a obec tuto komunikaci vybudovala, je tato komunikace stále místní komunikací i po tomto datu. A to bez ohledu, zda je tato pozemní komunikace samostatnou věcí či nikoli. Přinejmenším se k 1. 1. 2014 stala součástí pozemku.

Byl-li však vlastník pozemku k tomuto datu odlišný od obce, musí správní orgán posoudit, zda nebylo možno k 1. 4. 1997 hovořit o místní komunikaci jako samostatné věci. V úvahu musí vzít dvě kritéria. Nejprve zda byla pozemní komunikace vymezenitelným kusem světa, resp. lze jednoznačně vymežit, kde končí pozemek a kde začíná stavba, která je spojena se zemí pevným základem. Poté zda pozemní komunikace není součástí pozemku. Je tedy třeba zodpovědět otázku, zda pozemní komunikace dle povahy pozemku k němu nenáleží. Přitom je třeba vycházet i z toho, zda je podle zvyklostí v právním styku účelné, aby stavba jako samostatná věc byla předmětem právních vztahů.

Pokud správní orgán dojde k tomu, že sporná pozemní komunikace je samostatnou věcí a tuto komunikaci obec vybudovala, nic nebrání tomu, aby vydal rozhodnutí, že se jedná o místní komunikaci, která je dle ZPK ve vlastnictví obce. Vybudoval-li pozemní komunikaci osoba odlišná od obce, pak tato komunikace může být toliko komunikací účelovou.

Dojde-li správní orgán k závěru, že se v daném případě o samostatnou věc jednat nemůže, tudíž že tato komunikace je součástí pozemku, nemůže pak vydat deklaratorní rozhodnutí o tom, že se na předmětném pozemku nachází místní komunikace, v takovém případě se může jednat toliko o komunikaci účelovou ve vlastnictví vlastníka pozemku.

Může ale také dojít k situaci, že vlastníka nebude možno dle katastru nemovitostí zjistit. Resp. vlastník pozemku není katastru znám nebo je v katastru nemovitostí nedostatečně označen. Lze předpokládat, že obce mají o svém majetku dostatečný přehled, a proto se jeví možnost, že by byl pozemek ve vlastnictví obce jako nepravděpodobný. V takovémto případě je tedy třeba postupovat obdobně jako za situace, kdy je vlastník pozemku odlišný od vlastníka pozemku. Je tedy třeba posoudit, zda komunikace

²⁸ Silniční správní úřady řeší tuto otázku v rámci správního řízení dle § 142 z. č. 500/2004 Sb., správní řád.

mohla být samostatnou věcí v právním slova smyslu a kdo spornou komunikaci vybudoval. Bude-li komunikace součástí pozemku, může se jednat toliko o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Na situace, kdy není možno vlastníka v katastru nemovitostí dostatečně určit, reaguje katastrální zákon v § 65.²⁹ Dle § 65 odst. 1 katastrálního zákona Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových převezme údaje o takovýchto nemovitostech a známé údaje o jejím vlastníkovi a vede jejich evidenci. Tuto evidenci včetně známých údajů o zapsaném vlastníkovi zveřejní na svých internetových stránkách způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zároveň tyto údaje předá obecnímu úřadu obce, na jejímž území se nemovitost nachází. Katastrální zákon pak v § 65 odst. 9 odkazuje na úpravu NOZ.

Vzhledem k tomu, že k vlastnictví těchto nemovitostí se dlouhodobě nikdo nehlásí, neplatí z nich daně, nepečuje o ně, lze tak předpokládat, že tyto osoby nevykonávají své vlastnické právo ke svým nemovitostem ve smyslu § 1050 odst. 2 NOZ. Po uplynutí 10 let nevykonávání vlastnického práva se tato nemovitost stává vlastnictvím státu, a to podle § 3067 NOZ nejdříve po uplynutí 10 let od účinnosti NOZ.³⁰ Lze uzavřít, že i po přechodu vlastnictví na stát v roce 2024 by si komunikace, které jsou součástí pozemku, měly zachovat statut veřejně přístupné účelové komunikace.

Byť se tento článek zaměřuje primárně na místní komunikace, je vhodné na okraj zmínit, že některé pozemky, u kterých není dostatečně určen vlastník, jsou dokonce v katastru evidovány jako pozemky se způsobem využití silnice. Vzhledem k tomu, že vlastnictví silnic je v závislosti na jejich třídě vyhrazeno státu nebo kraji a vzhledem k tomu, že se v drtivé většině případů jedná o samostatné stavby již dle OZ, je nutno konstatovat, že se v tomto případě jedná pouze o pozemky pod silnicemi.

NSS tak sice poskytl jasnou odpověď na otázku zachování kategorie místních komunikací i po nabytí účinnosti ZPK, ale vleklé spory v této oblasti dle mého názoru nadále přetrvávají. Zejména pak z důvodu toho, zda předmětná komunikace naplňuje zna-

ky uvedené v ZPK, resp. sporné může být, jaké byly vlastnické vztahy k místní komunikaci k 1. 4. 1997.

Správní orgány by tak při vydávání rozhodnutí zda se na pozemku nachází účelová/místní komunikace měly vzít v úvahu vždy tři kroky. Předně či byl pozemek k 1. 4. 1997, kdo komunikaci vybudoval, a zda tato komunikace může být stále samostatnou věcí v právním slova smyslu.

Summary

This article deals with the decision of the Supreme Administrative Court on maintaining the local communications categories incurred by Law no. 135/1961 Coll., on Land Communications (Road Act), after the Law no. 13/1997 Coll., On the Road Network, became effective. In particular, raises a question whether this decision might affect the property rights of local communications. At the same time aims to point out the practical consequences that this decision may cause. The first part of this article approaches the main difference in the origin of land communications in accordance with Law no. 135/1961 and the Law no. 13/1997 Coll. In response to this, then this article approaches the opinions of judicial practice in maintaining local communications category after the Law no. 13/1997 Coll., became effective. In the next part this article introduces the reader to the decision of the seven-member extended chamber of the Supreme Administrative Court, which in its recent decision on this issue gave its clear statement. In view of this decision of the seven-member extended chamber of the Supreme Administrative Court the next part of the article deals with the practical implications of this decision in disputes relating to road categories. In particular, with regard to whether is land communication part of land property or separate subjects in the legal sense of the word. In conclusion, this article seeks to provide administrative agencies instructions that actually take into account when deciding disputes over road categories.

²⁹ Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí.

³⁰ BAUDYŠ, Petr. *Katastrální zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 191.