

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH
STUDIÍ, O. P. S., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**OCHRANA VLASTNICKÉHO PRÁVA
V NAŠEM PRÁVNÍM ŘÁDU**

Autor práce: MARCELA HOVORKOVÁ

Studijní obor: BEZPEČNOSTNĚ PRÁVNÍ ČINNOST VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Forma studia: KOMBINOVANÁ

Vedoucí práce: JUDr. BOHUSLAV PETR, Ph.D

Katedra: PRÁVNÍCH OBORŮ A BEZPEČNOSTNÍCH STUDIÍ

2010

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna ke studijním účelům.

.....

Děkuji vedoucímu bakalářské práce JUDr. Bohuslavu Petrovi, Ph.D. za cenné rady a připomínky a metodické vedení práce.

OBSAH

ÚVOD	5
1 OBČANSKÝ ZÁKONÍK Č. 40/1964 SB.....	7
1.1. Věcná práva.....	8
1.1.1. Základní pojmy	8
1.1.1.1. Právo vlastníka	8
1.1.1.2. Formy vlastnictví	8
1.1.1.3. Věci movité a nemovité	9
1.1.1.4. Součásti věci a příslušenství věci.....	10
1.1.2. Práva a povinnosti vlastníka.....	10
1.1.3. Nabývání vlastnictví.....	11
1.1.3.1. Převodem vlastnických práv – kupní smlouva, darovací smlouva .	12
1.1.3.2. Přechod vlastnických práv - dědictvím	12
1.1.3.3. Rozhodnutím státního orgánu	12
1.1.3.4. Na základě jiných skutečností vymezených zákonem	13
2. HISTORICKÝ VÝVOJ OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU	14
2.1. Právo římské	14
2.2. Právní úprava v obecném Rakouském občanském zákoníku	14
2.3. Právní úprava v tzv. „středním občanském zákoníku“	16
2.4. Právní úprava v zákoně č. 40/1964 Sb.....	17
3. ZÁKON O POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH Č. 13/1997 SB.....	21
3.1. Historický vývoj.....	21
3.2. Současně platný zákon o pozemních komunikacích.....	24
4. OCHRANA VLASTNICKÉHO PRÁVA	27
4.1. Ochrana svépomocí (§ 6 občanského zákoníku).....	27
4.2. Ochrana poskytovaná orgánem státní správy (§ 5 občanského zákoníku)	28
4.2.1. Ochrana pokojného stavu	28
4.3. Ochrana soudní (§ 126 občanského zákoníku)	30
5. OCHRANA SOUDNÍ.....	31
Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 1911/2000 ze dne 20. 3. 2002.....	32
Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 2191/2002 ze dne 7. 10. 2003.....	32
Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 1173/2005 ze dne 21. 2. 2006.....	33
Nález Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9.1.2008.....	34
6. NEGATORNÍ ŽALOBA	36
Příklad z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu ČR, č. j. 22 Cdo 1868/2000 ze dne 15. 11. 2000.	38
ZÁVĚR	49
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	51
SEZNAM ZKRATEK.....	52
ABSTRAKT.....	53
ABSTRACT.....	54

ÚVOD

Důsledná ochrana vlastnictví patří k základním znakům vyspělosti právního řádu. Evropské právní úpravy zvláště v tomto směru nezapřou, že nejdůležitější právní instituty převzaly s minimálními změnami z římského práva. Hlavní a podstatné výhody, které z tohoto plynou je prověřenost časem, vytríbenost názorů, precizní propracování pojmů, což právu poskytuje několik možných způsobů ochrany vlastnictví v římském právu, v obecném Rakouském občanském zákoníku, právní úpravě v tzv. „středním občanském zákoníku“ a dnešním právu českém.

Výčtem možných nabytí vlastnických práv k věci movité i nemovité, dle současně platného občanského zákoníku tato práce začíná. Historický vývoj zásad občanského práva, který se na území našeho státu odehrál v letech minulých, má v současnosti za následek vznik různých problematických situací, např. ve věcech staveb na cizích pozemcích. Při své praxi, která se zabývá pozemními komunikacemi a veškerým výkonem práv ve vztahu k nim, dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, mě zaujala problematika vlastnických vztahů jedné z kategorií komunikací, účelové komunikace.

Účelové komunikace, mohou být cesty lesní, k nádražím, hřbitovům, v chatových osadách, prostě cesty dopravně méně významné, které lidé využívaly mnoho let, aniž by si uvědomovali, že často vstupují na pozemek někoho jiného. Účelová komunikace může být prakticky ve vlastnictví kohokoliv, tedy i soukromé osoby. Taková osoba je potom povinna strpět užívání cesty veřejností, i když je tím její vlastnické právo k věci nemovité nepochybně omezeno. Svých práv se může vlastník domáhat podáním negatorní žaloby.

Tento problematický právní vztah nastal v návaznosti na předchozí státní zřízení naší republiky, kdy v roce 1951 přestala platit dlouholetá římská právní zásada „superficies solo cedit“, že vlastník pozemku pod stavbou byl i vlastníkem stavby.

V následujících letech až do současné doby je uplatňována zcela opačná zásada, že vlastnictví stavby a pozemku, může být rozdílné. Právě tato úprava práva vyvolává v dnešní době mnoho problémů v rozhodovací praxi správních orgánů a následně soudů.

Je zcela pochopitelné, že se vlastníci pozemků pod různými typy staveb domáhají prostřednictvím negatorních žalob, soudní ochrany proti žalovanému (vlastníku, uživateli stavby) a zdržení se práva jeho zásahu.

Právě touto problematikou se předkládaná bakalářská práce zabývá. Působnost a výkon vlastnických práv u účelových komunikací, jako předmětu soukromého vlastnictví, není oblast snadno uchopitelná, protože postrádá podobný institut, jakým bylo právo stavby či institut osobního užívání pozemku.

Při řešení sporů se zde prolínají prvky práva soukromého i veřejného a vychází se nejen ze speciálního zákona o pozemních komunikacích, ale též z obecných právních předpisů, platného práva občanského.

1 OBČANSKÝ ZÁKONÍK Č. 40/1964 SB.

Vlastnické právo je v současné době chráněno celou řadou právních instrumentů. Základem právní ochrany je vždy právní předpis nejvyšší právní síly (ochrana vlastnictví zaručovaná Listinou základních práv a svobod). Ochranu vlastnickému právu poskytují téměř všechna právní odvětví, v oblasti veřejnoprávní – právo trestní, právo správní, v oblasti soukromoprávní – právo občanské (poskytuje ochranu pokojného stavu, ochranu svépomocí a soudní ochranu) či právo obchodní.¹

V současné době platný občanský zákoník řeší úpravu občanskoprávních vztahů a jejich ochrany, upravuje a přispívá k naplňování občanských práv a svobod, ochrany osobnosti a obsahuje komplexní úpravu vlastnického práva a nedotknutelnosti spoluvlastnictví - upravuje majetkové vztahy fyzických a právnických osob, majetkové vztahy mezi těmito osobami a státem, jakož i vztahy vyplývající z práva na ochranu osob, pokud tyto občanskoprávní vztahy neupravují jiné zákony.

Věcná práva jsou práva, která se vztahují k hmotným i nehmotným věcem. Jsou to tzv. práva absolutní, která působí vůči všem ostatním subjektům, tzn., znamená, že všichni ostatní jsou povinni respektovat, že určitá fyzická i právnická osoba je vlastníkem věci a nesmí do jejího vlastnického práva zasahovat.²

Tím se věcná práva liší od práv závazkových, která mají relativní povahu – zavazují jen účastníky konkrétního právního vztahu.

Vlastnická práva jsou upravena spolu s ostatními věcnými právy v ustanoveních § 123-180 občanského zákoníku, části druhé a svým obsahem se vrací k tradiční úpravě věcných práv.

¹ *Ochrana vlastnického práva* [online]. 2009 [cit. 2009-01-07]. Dostupný z <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=151&typ=r&levelid=oc_252.htm>.

² Knappová, M., Švestka, J. a kol. *Občanské právo hmotné*, 1. díl, 3. vydání, Praha, ASPI Publishing s. r. o., 2002

1.1 Věcná práva

1.1.1 Základní pojmy

1.1.1.1 Právo vlastníka

Právo vlastnické zajišťuje vlastníkovu úplnou moc nad věcí. Hovoří se o tzv. vlastnické triádě:

Právo věc držet – mít věc kdykoliv k dispozici, ovládat ji;

Právo věc užívat a požívat – užívání užitečných vlastností věcí, které slouží k uspokojení potřeb (brát i veškeré plody, přírůstky a užitky z věci);

Právo s věcí nakládat, disponovat s ní – právo činit veškeré faktické a právní dispozice s věcí – věc prodat, darovat, půjčit, pronajmout, zničit.³

Vlastník věci může být ve výkonu jednotlivých oprávnění různě omezen, a to buď zákonem, rozhodnutím státního orgánu, nebo na základě právních úkonů svých či svého právního předchůdce. I v tomto případě je však nadále vlastníkem dané věci, i když mu náleží jen tzv. holé vlastnictví. Pokud tato omezení opadnou, vrací se vlastníku věci dané oprávnění v původním rozsahu, a to automaticky, tedy bez nutnosti nějakého aktu vlastníka. Tato vlastnost se nazývá elasticita vlastnického práva.

1.1.1.2 Formy vlastnictví

Hovoříme-li o různých formách vlastnictví, máme tím na mysli různé subjekty vlastnického práva. Vlastníkem může být nejen jediná osoba, ale fyzická nebo právnická, ale i více těchto osob. Podle toho, kolik osob vlastní danou věc pak rozlišujeme tři možné varianty vlastnictví:

- Individuální (výlučné) vlastnictví je základní formou vlastnického práva. Věc je vlastněna jedinou osobou, která je oprávněna vykonávat vlastnická práva.
- Podílové spoluvlastnictví vzniká zpravidla smlouvou, zhotovením věci, děděním, apod. Na rozdíl od reálného spoluvlastnictví, při němž má každý ze spoluvlastníků výlučné vlastnické právo k určité části společné věci, podílové spoluvlastnictví je zpravidla spoluvlastnictvím věci, kterou nelze reálně rozdělit tak,

³ OBČANSKÉ PRÁVO – PRÁVA VĚCNÁ [online]. 2010 [cit. 2010-24-02]. Dostupný z <http://voska.kvalitne.cz/storage/2_Vecnaprava.doc>.

aby se každá část dala užívat samostatně. Podílové spoluvlastnictví je ideálním spoluvlastnictvím, tzn. že spoluvlastníci se chovají jako vlastníci celé věci a jejich vlastnický podíl na věci je vyjádřen zlomkem. Při narušení vlastnického práva k věci ze strany dalších osob se může bránit každý ze spoluvlastníků samostatně a naopak, pokud některý ze spoluvlastníků poruší společnou věcí právo někoho jiného, nese odpovědnost pouze on. Ke svému spoluvlastnickému podílu má každý ze spoluvlastníků dispoziční oprávnění. Toto oprávnění je ale zásadně omezeno, jestliže hodlá spoluvlastník svůj podíl převést na někoho jiného (kromě blízkých příbuzných), přiznává zákon ostatním spoluvlastníkům předkupní právo. Nevyužijí-li spoluvlastníci svého předkupního práva, může vlastník svůj ideální podíl převést. Ve spoluvlastnickém vztahu nemusí nikdo zůstatvat proti své vůli. Projeví-li spoluvlastník zájem o zrušení spoluvlastnictví, může se s ostatními dohodnout. Pokud k dohodě nedojde, rozhodne o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví na žádost některého ze spoluvlastníků soud.

- Společné jmění manželů, tzv. bezpodílové spoluvlastnictví může vzniknout jen mezi manžely. Při úpravě vlastnických práv manželů vychází zákon ze zásady, že manželé jsou si i v majetkových vztazích rovni a že se rovnocenně podílejí na nabývání a udržování společných věcí. Oba jsou vlastníky každé společné věci, přičemž právo jednoho z nich je omezeno stejným vlastnickým právem druhého. Práva a povinnosti vyplývající z vlastnictví vykonávají oba manželé společně. Společné jmění manželů zaniká se zánikem manželství rozvodem, smrtí nebo prohlášením za mrtvého. Na návrh však může zaniknout již za trvání manželství, pokud tak rozhodne soud. Zaniklé společné jmění lze vypořádat dohodou, pokud se manželé nedohodnou, rozhodne na základě žaloby jednoho z nich soud.

1.1.1.3 Věci movité a nemovité

Předmětem vlastnictví mohou být jak věci movité, tak i věci nemovité.

Věci movité - zákon označuje za věci movité takové věci, které lze přemístit na jiné místo, aniž by se narušila jejich podstata (může se tak jednat i o stavbu, která není spojená se zemí pevným základem). U věcí movitých, právo přechází na nabyvatele převzetím věc, může mít formu písemnou i ústní.

Věci nemovité - v zákoně vymezeny pozitivně, jako pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. Pozemkem se pak rozumí část zemského povrchu nějakým

způsobem oddělena od ostatního zemského povrchu. Stavbou se pak rozumí jen taková stavba, která je spojena se zemí pevným základem. Stavba není součástí pozemku, z hlediska právního je samostatná nemovitost, která může náležet jinému vlastníku než pozemek, na kterém se daná stavba nachází. Stavba tak i podléhá samostatnému právnímu režimu. U věcí nemovitých, vlastnictví přechází vkladem do katastru nemovitostí, musí mít písemnou formu.

Zákon může stanovit, že některé věci mohou být ve vlastnictví pouze státu nebo ve vlastnictví určených osob. Půjde například o některé typy zbraní a řadu dalších věcí.

1.1.1.4 Součásti věci a příslušenství věci

Součástí věci je označováno vše, co podle povahy k věci náleží, tvoří s ní funkční celek a nemůže být od ní odděleno bez současného znehodnocení dané věci. Z hlediska právního tak tvoří věc a její součást jeden celek, a to i když může jít fakticky o dva či více hmotných předmětů.

Příslušenstvím věci se pak rozumí věci, které náleží vlastníku věci hlavní a jsou jí určeny k tomu, aby byly s hlavní věcí trvale užívány. Musí být současně splněny následující tři podmínky:

- musí se jednat o soubor nejméně dvou věcí, přičemž jedna je věcí hlavní, druhá je jejím příslušenstvím,
- příslušenství vlastnický náleží vlastníku věci hlavní,
- příslušenství musí být vlastníkem věci hlavní určeno ke společnému užívání spolu s věcí hlavní.

Na rozdíl od součásti věci nejde v tomto případě o technickou ani funkční jednotu hlavní věci a jejího příslušenství, nýbrž jen o jednotu právní.

1.1.2 Práva a povinnosti vlastníka

Zákonem je garantováno všem vlastníkům stejné postavení, stejná možnost výkonu jejich práv a povinností a stejná úroveň právní ochrany. Vlastník má především právo na ochranu proti tomu, kdo do jeho vlastnického práva neoprávněně zasahuje, zejména se může domáhat vydání věci na tom, kdo mu ji neprávem zadržuje. Toto ustanovení je základem pro uplatňování tzv. vlastnických žalob.

Vlastník je při nakládání se svým majetkem omezen tím, že se musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv.

Vlastník tedy nemůže se svojí věcí nakládat libovolně, ale tak, aby neohrožoval výkon práv ostatních. Toto se týká především tzv. sousedských práv (omezení hlukem, kouřem apod.).

Vlastník je dále omezen i tím, že je povinen na nezbytnou dobu a v nezbytné míře umožnit vlastníku sousedního pozemku vstup na svůj pozemek a to za účelem údržby a obhospodařování sousedícího pozemku či stavby. Zároveň je vůči tomu, kdo takto na jeho pozemek vstupuje i chráněn, a to pokud dojde ke škodě na jeho pozemku. V tom případě ji musí ten, kdo jí způsobil, nahradit.

Ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu je vlastník povinen strpět, aby byla na nezbytnou dobu a v nezbytné míře použita jeho věc. Takto lze postupovat jen tehdy, nelze-li účelu dosáhnout jinak. Za toto omezení vlastnického práva náleží vlastníku věci náhrada.

1.1.3 Nabývání vlastnictví

Nabytím vlastnického práva se rozumí stav, kdy se vlastníkem konkrétní věci stane někdo, kdo jejím vlastníkem doposud nebyl. Občanský zákoník uvádí, že vlastnictví k věci lze nabýt na základě smlouvy, děděním, rozhodnutím státního orgánu nebo na základě jiných právních skutečností stanovených zákonem.

Vlastnictví lze nabýt různými způsoby²:

Derivativním (odvozeným) způsobem:

- Převodem vlastnických práv – kupní, darovací, směnnou smlouvou;
- Přechodem vlastnických práv – děděním.

Originárním (původním) způsobem:

- Rozhodnutím státního orgánu – soud, správní úřad;
- Na základě jiných skutečností vymezených zákonem – přírůstkem, zpracováním věci, zhotovením věci, ex lege - bez dalšího přímo ze zákona, vydržením.

² *Nabývání vlastnictví* [online]. 2010 [cit. 2010-04-21]. Dostupný z <<http://www.bussinesinfo.cz/cz/clanek/orientace-v-pravnich-ukonech/nabyvani-vlastnictvi-opu/1000818/48385/#b0>>.

1.1.3.1 Převodem vlastnických práv – kupní smlouva, darovací smlouva

Nejčastějším případem smluvního nabytí vlastnického práva bude nabytí vlastnického práva na základě kupní smlouvy.

U věci movité, nabývá se vlastnické právo zásadně převzetím věci, pokud není právním předpisem stanoveno jinak, nebo pokud se jinak nedohodnou samotní účastníci dané transakce.

U věci nemovité, se vlastnické právo nabývá vkladem do příslušného katastru nemovitostí, není-li stanoveno zákonem jinak.

Dalším smluvním typem nabytí vlastnického práva je nabytí vlastnictví na základě smlouvy darovací. Darovací smlouvou dárce něco bezplatně přenechává nebo slibuje bezplatně něco přenechat obdarovanému, a ten dar nebo slib budoucího obdarování přijímá. Z uvedeného plyne, že darování není jednostranný právní úkon, ale že jde o právní úkon dvoustranný. Obdarovaný tak vždy musí se svým obdarováním souhlasit.

1.1.3.2 Přechod vlastnických práv - dědictvím

Dědictví se nabývá smrtí zůstavitele. Vlastník se stane vlastníkem zděděné věci zpětně ke dni úmrtí předchozího vlastníka.

Dědění ze zákona - zůstavitel nezanechal poslední vůli, případně je-li tato neplatná.

Dědění ze závěti - zanechal-li zůstavitel poslední vůli – závěť. Nabytí vlastnictví na základě dědictví však není povinnost. Dědic může do jednoho měsíce od chvíle, co se o dědictví dozvěděl, dědictví odmítnout. Pokud potenciaální dědic dědictví neodmítne či naopak odmítne, nemůže toto své rozhodnutí vzít následně zpět.

1.1.3.3 Rozhodnutím státního orgánu

Vlastnické právo lze nabyt i rozhodnutím příslušného státního orgánu (soudy, správní úřady – stavební úřad a pozemkový úřad). Vzniká-li vlastnictví takovýmto způsobem, nabývá se vlastnické právo dnem určeným v rozhodnutí příslušného orgánu, a není-li v rozhodnutí takový den určen, dnem právní moci rozhodnutí. Rozhodnutí mají konstitutivní charakter a považují se za originární způsob nabytí vlastnického práva. Takovýto způsob nabytí vlastnického práva je v praxi spíše ojedinělý.

1.1.3.4 Na základě jiných skutečností vymezených zákonem

Vlastnictví k věci lze nabýt i na základě jiných skutečností uvedených v zákoně: zhotovením, zpracováním cizí věci, přírůstkem, přisvojením, připadnutím věci opuštěné a skryté a konečně také vydržením. Tyto způsoby nabytí vlastnického práva se řadí pod originární způsoby nabytí vlastnického práva.

Vlastnická práva k věci nemohou vzniknout na základě protiprávního jednání, tedy protiprávního přisvojení si cizí věci, tj. trestným činem (zejména krádeží, loupeží, případně jiným společensky nežádoucím jednáním).

Nikdo nemůže na jiného převést více práv, než kolik jich sám má. Z této zásady vyplývá, že nelze nabýt vlastnické právo od někoho, kdo k dané věci vlastnické právo nemá – tedy že nelze nabýt vlastnické právo od nevládníka.

Na základě shora uvedeného je zřejmé, že existuje nespočet možností pro nabytí vlastnictví věci.

Zvolená problematika věcných práv u staveb na cizích pozemcích, je řešena v současném občanském zákoníku pod § 135c. Vzhledem ke své praxi se zaměřím na problematiku těchto staveb na cizím pozemku, ve vztahu ke stavbám účelových komunikací, kdy vlastník věci je si svého vlastnictví vědom a domáhá se negatorní žalobou, aby se druhá strana zdržela nějakého chování, které narušuje jeho vlastnictví.

Dané případy se následně řeší za použití speciálního zákona o pozemních komunikacích v návaznosti na občanský zákoník. Pro lepší osvětlení věci je však nutno začít vývojem občanského zákoníku na našem území.

2 HISTORICKÝ VÝVOJ OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU

2.1 Právo římské

Soukromoprávní římská úprava dávala vlastníku mnohé způsoby ochrany a obrany. Ochrana, tj. preventivní působení před negativním zásahem do vlastnictví, spočívala ve stanovení pojmové neomezenosti vlastnického práva, přičemž praxe připouštěla omezení pouze nutná (ostatní vlastníci, důležitý veřejný zájem), nebo dobrovolná (služebnosti, zástavní právo). K ochraně před hrozícími následky cizí činnosti se poskytovala záruka hrozící škody.

Obrana, tj. zákrok proti nastávajícímu rušení, vytvářely žalobní nároky, zvláště žaloby vindikační a negatorní. Vedle nich však ještě mnohé jiné právní prostředky, např. žaloba na určení sporných hranic pozemků, či žaloba z urážky, neboť bránit římskému občanu ve výkonu jeho výsostného práva bylo považováno za urážlivé nebo prétorský interdikt čelící násilně nebo podvodně provedené činnosti na cizím pozemku. U posledně jmenovaného prostředku se jednalo klasicky o situaci, kdy na cizím pozemku někdo vystavěl nemovitost. Podle římské zásady „superficies solo cedit“ patřila tato nemovitost vlastníkovu pozemku.

2.2 Právní úprava v obecném Rakouském občanském zákoníku

Vlastnické právo k nemovitostem v podobě vlastnictví pozemku a stavby na něm umístěné prošlo na území našeho státu složitým historickým vývojem.

Právní úpravou, která na našem území upravovala poměr stavby k pozemku, na němž byla postavena, který vycházel též ze zásady „superficies solo cedit“ byl obecný zákoník občanský, vyhlášený císařským patentem z 1.6.1811 č. 946 z.s.. Tato zásada, v obecném zákoníku občanském znamenala (§ 297), že stavba nebyla samostatnou věcí, nýbrž součástí pozemku a vlastníkem stavby byl vlastník pozemku. Věci, které byly na pozemku zřízeny s tím úmyslem, aby tam trvale zůstaly, byly součástmi nemovitosti. V ustanoveních obecného zákoníku občanského (§§ 417 – 419) byly upraveny různé případy nabytí vlastnického práva při stavbě. Ve všech případech (výjimku je třetí věta § 418), byla provedena zmíněná zásada „superficies solo cedit“ – vlastník pozemku se stal vlastníkem stavby na něm zřízené bez ohledu na osobu stavebníka.

Podmínky, jejichž splnění bylo nutné k tomu, aby stavebník nabyl vlastnictví k pozemku jím zastavěném byly následující:

- Stavebník musel být dobré víry o tom, že stavěl na vlastním pozemku a vlastník pozemku ihned stavbu nezakázal. Vlastník si musel být vědom toho, že se na jeho pozemku staví. Důkazní břemeno bylo rozvrženo tak, že stavebník musel dokázat vědomost vlastníka pozemku o tom, že se staví na jeho pozemku, a vlastník pozemku prokázat, že stavebník nebyl dobré víry.
- Pořádný stavebník nabyl vlastnictví k pozemku, jakmile začal se stavbou s úředním povolením
- Stavebník byl osobou, na jejíž příkaz a účet se stavba prováděla. Stavebník nabyl vlastnictví bez dalšího projevu vůle. Vlastnictví se týkalo té části pozemku, která byla skutečně zastavěna.
- Sporné je, zda postačovalo, když stavebník věděl, že staví na cizím pozemku, ale domníval se, že vlastník s tím souhlasí. Pravděpodobnější je mínění záporné, neboť stavebník se mylně domníval, že staví na svém pro sebe. Věděl-li, že staví na cizím pozemku, a domníval-li se, že vlastník souhlasí, šlo pravděpodobně nanejvýše o formu práva užívacího k danému pozemku, nikoli o nabytí jeho vlastnictví.
- Vlastník podle § 418 měl nárok proti dosavadnímu knihovnímu vlastníkovi, aby mu tento vydal intabulační listinu. Zápis do pozemkové knihy měl deklaratorní účinky.

V případě, že chtěl stavebník stavět na cizím pozemku, musel mít k tomuto pozemku tzv. právo stavby, což bylo právo věčné, zcizitelné a děditelné. Zřízení mohlo být pouze jako právo dočasné a bylo považováno za věc nemovitou. Právo stavby nebylo předmětem úpravy v obecném občanském zákoníku, ale bylo upraveno zvláštním předpisem, zákonem č. 86/1912 ř.z., o právu stavby. Stavba nebyla věcí samostatnou, byla příslušenstvím práva stavby, což umožňovalo mít stavbu na povrchu pozemku nebo pod povrchem půdy. Tento zákon byl nahrazen zákonem č. 88/1947Sb., o právu stavby.

2.3 Právní úprava v tzv. „středním občanském zákoníku“

Obecný zákoník občanský, vycházející ze zásady „superficies solo cedit“, byl přijetím zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, § 568 odst. 2, zrušen.

Přijatý nový občanský zákoník stanovil opačnou právní konstrukci, tzn. trvalé stavby již nebyly součástí pozemku.

Dle občanského zákoníku, vlastníkem stavby mohla být osoba rozdílná od vlastníka pozemku (stavba tedy nebyla součástí pozemku). Stavebník byl oprávněn zřídit vlastní trvalou stavbu na pozemku, jenž nevladnil za splnění podmínek stanovených v občanském zákoníku. Socialistická právnická osoba si mohla zřídit vlastní stavbu na pozemku, který jí byl odevzdán do trvalého užívání nebo na základě práva stavby.

Právo stavby mohlo vzniknout přímo ze zákona úředním výrokem nebo mohlo být zřízeno na základě písemné smlouvy mezi stavebníkem a vlastníkem pozemku s přivolením okresního národního výboru. Právo stavby vzniklo jakmile k jeho zřízení přivolił okresní národní výbor. Pokud se zřízení práva stavby přičilo obecnému zájmu, mohl okresní národní výbor přivolení odepřít.

Právní vztah mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem stavby se řídil v závislosti na tom, zda měl stavebník ke stavbě potřebné občanskoprávní oprávnění či nikoli. Nemovitost postavená na pozemku na základě práva stavby nepřecházela, a to ani později do vlastnictví majitele pozemku. Vlastník stavby a vlastník pozemku měli navzájem oprávnění vykonávat vlastnická práva v míře přiměřené poměrům. Pokud se strany nedohodli, existovala možnost upravit jejich oprávnění soudní cestou.

Soud vypořádával vzniklý vztah mezi stavebníkem a vlastníkem pozemku podle občanského zákoníku § 25 věty druhé s návazností na § 155, tak bylo umožněno, aby vlastníkem stavby a pozemku pod ním stala rozdílná osoba.

Touto právní úpravou přestává k 1.1.1951 platit dlouholetá zásada „superficies solo cedit“, podle níž se trvalá stavba považovala za součást pozemku.

2.4 Právní úprava v zákoně č. 40/1964 Sb.

Přijetím zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, byl § 509 odst. 1 zrušen dosavadní občanský zákoník.

Nový občanský zákoník navázal na právní režim občanského zákoníku upravující oddělené vlastnictví pozemku a stavby. Na rozdíl od předchozí právní úpravy (§ 25 občanského zákoník) toto nebylo v občanském zákoníku výslovně uvedeno. Zásada odděleného vlastnictví pozemku a stavby se odvozovala z definice pojmu "nemovitost" stanovené v § 119 odst. 2 občanského zákoníku.

Z citovaného ustanovení se gramatickým výkladem podávalo, že ačkoliv jsou stavba a pozemek fakticky nedílně spojené, jde o dvě samostatné věci, které mohou být předmětem odlišných občanskoprávních vztahů. S tímto výkladem se ztotožnil i Nejvyšší soud ČSR v rozhodnutí ze dne 23. 8. 1973 č.j. 3 CZ 14/73, kde se mimo jiné uvádí: "Občanský zákoník vychází ze zásady odděleného vlastnictví k pozemkům a stavbám na nich stojícím, přičemž § 119 odst. 2 občanského zák. se omezuje na to, že vymezuje pojem stavby jako nemovité věci."³

Novela občanského zákoníku účinná od 1. 1. 1992 (provedená zákonem č. 509/1991 Sb.) opět výslovně v § 120 odst. 2 stanovila, že stavba není součástí pozemku. O potřebě tohoto ustanovení se v důvodové zprávě k novele občanského zákoníku uvádí: "Doplněním tohoto ustanovení bude napříště výslovně vyjádřeno, že stavby nejsou součástí pozemku a proto až do příští možné koncepční změny v této zásadě odpadnou pochybnosti, k nimž ještě docházelo v praxi." Pokud jde právo stavby, které bylo upravené jak za účinnosti obecného zákoníku občanského, tak i v občanském zákoníku, jeho obdobou do dne 31. 12. 1991 novely občanského zákoníku bylo za splnění určitých podmínek právo osobního užívání pozemku. Dle § 198 občanského zákoníku právo osobního užívání pozemků sloužilo k tomu, aby si občané na pozemcích, ke kterým bylo právo zřízeno, mohli vystavět rodinný domek, rekreační chatu, garáž nebo zřídit zahrádku. Toto právo bylo možno zřídit i k pozemkům, na kterých tyto stavby byly již vystavěny nebo zahrádky zřízeny. Právo osobního užívání nebylo časově omezeno a přecházelo na dědice. Takto uživatelem vystavěný

³ POHLOVÁ, A. *Vlastnictví pozemku a stavby* [online]. Právní rádce 2010 č. 5 Dostupný z <http://pravnicaradce.ihned.cz/c4-10078260-18556070-F00000_d-vlastnictvi-pozemku-a-stavby>.

rodinný domek, rekreační chata nebo garáž patřily dle § 217 občanského zákoníku do jeho osobního vlastnictví.

Současná platná právní úprava postrádá podobný institut, jakým bylo právo stavby nebo institut osobního užívání pozemku.

Pokud jde o právní úpravu tzv. neoprávněné stavby, tzn. stavby jako nemovitosti postavené na cizím pozemku bez občanskoprávního titulu, ta prošla od účinnosti občanského zákoníku trojí změnou.

Pokud podle původního znění § 221 občanského zákoníku zřídil na pozemku stavbu občan, který nebyl oprávněn pozemek užívat anebo který byl oprávněn užívat pozemek k jinému účelu, rozhodoval o vlastnictví ke stavbě soud. Stavebníkovi pak mohl vlastnictví ke stavbě přiznat, jen v případě, že existovaly důvody zvláštního zřetele hodné. Soud mohl též stavebníkovi přikázat odstranění stavby, a to na náklad stavebníka. Stavebník byl dle rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR vlastníkem stavby zřízené neoprávněně na cizím pozemku až do případného rozhodnutí soudu o vlastnictví ke stavbě.

Další otázkou, která úzce souvisí s problematikou neoprávněné stavby, je vymezení pojmu "stavba" z hlediska občanského zákoníku, který ale definici pojmu stavba neobsahuje. V rozsudku Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. 8. 2003, č.j. 22 Cdo 1221/2002 se k dané otázce uvádí: "Pro oblast občanského práva nelze použít vymezení stavby provedené v § 139b odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle kterého za stavbu se považují veškerá stavební díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání. Nelze tak postupovat z toho důvodu, že toto vymezení je dáno jen pro účely stavebně právní, ale též proto, že některé stavby, k jejichž provedení je třeba stavebního povolení, resp. ohlášení stavebnímu úřadu, netvoří věci v občanskoprávním smyslu. Proto judikatura Nejvyššího soudu ČR dospěla k závěru, že pokud občanskoprávní předpisy (např. § 120 odst. 2 občanského zákoníku) používají pojem "stavba", nelze obsah tohoto pojmu vykládat jen podle stavebních předpisů. Stavební předpisy chápou pojem "stavba" dynamicky, tedy jako činnost, případně soubor činností směřujících k uskutečnění díla (někdy ovšem i jako toto dílo samotné). Naopak pro účely občanského práva je pojem "stavba" nutné vykládat staticky, jako věc v právním smyslu, tedy jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů." Stavba jako výsledek stavební činnosti je zpravidla též

stavbou podle občanského práva a je samostatnou věcí. Citované rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR upozorňuje na případy, kdy stavbu nelze fakticky ani hospodářsky oddělit od pozemku, na kterém je zřízena, a stavba tak s tímto pozemkem splývá, je jeho součástí a tvoří s ním jednu věc (např. parkoviště, lom, meliorační zařízení apod.). V některých mezních případech nelze stanovit jednoznačné hledisko pro určení, kdy půjde o samostatnou věc, a kdy o součást pozemku. Podle citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR je třeba vždy zvažovat, zda stavba může být samostatným předmětem práv a povinností, a to s přihlédnutím ke všem okolnostem věci, zejména k tomu, zda podle zvyklostí v právním styku je účelné, aby stavba jako samostatná věc byla předmětem právních vztahů (např. koupě a prodeje, nájmu apod.) a také k jejímu stavebnímu provedení. Významným hlediskem je, zda lze vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba. Pokud takové vymezení možné není, půjde dle právního názoru Nejvyššího soudu ČR zpravidla o součást pozemku. Další rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 9. 1998 č.j. 33 Cdon 111/98 specifikuje stavbu v občansko právním smyslu jako výsledek stavební činnosti, tak jak ji chápe stavební zákon, pokud výsledkem této činnosti je věc v právním smyslu, tedy způsobilý předmět občanskoprávních vztahů včetně práva vlastnického (nikoli tedy součást jiné věci). Stavba jako věc v právním smyslu je přitom věcí nemovitou, nebo movitou.

Vzhledem k výše uvedenému je tedy nutné existenci stavby posuzovat pouze z hledisek občanského práva. Pro právo stavební je stavbou vše, co stavební zákon za stavbu považuje. Mohou to být stavby ve smyslu občanskoprávním, ale i další objekty, které nejsou nemovitostmi, anebo nejsou samostatnou věcí.

Z citované právní úpravy tedy vyplývá, že účinností nového občanského zákoníku od 1. 4. 1964 zůstal zachován právní režim občanského zákoníku, podle kterého stavba nebyla součástí pozemku a existovalo tedy oddělené vlastnictví pozemku a stavby. Na rozdíl od předchozí úpravy v občanském zákoníku se tato zásada dovozovala pouze z gramatického výkladu § 119 odst. 2 občanského zákoníku. Teprve novela občanského zákoníku zákonem č. 509/1991 Sb. výslovně zakotvila v § 120 odst. 2, že stavba není součástí pozemku. Pokud se týká práva stavby, na rozdíl od předchozích právních předpisů občanský zákoník takovou možnost úpravy vztahů mezi vlastníkem pozemku a stavebníkem nepřipouští. Obdobou práva stavby bylo do 31. 12. 1990 právo osobního užívání pozemku dle § 198 občanského zákoníku. Současná právní úprava umožňuje sjednání práva stavby smlouvou s tím, že se nejedná

o věcné právo, ale o závazkový právní vztah. Pokud se týká stavby na cizím pozemku bez příslušného občanskoprávního oprávnění, respektive neoprávněné stavby, byla tato problematika v občanském zákoníku několikrát novelizována. Podle původního znění § 221 občanského zákoníku rozhodoval o vlastnictví k neoprávněné stavbě soud. Ten mohl za určitých podmínek přikázat vlastnictví stavby stavebníkovi nebo mu nařídít její odstranění. Od 1. 4. 1983 mohl soud dle § 221 občanského zákoníku přikázat stavbu za náhradu navrhovateli, nebo rozhodnout o jejím odstranění stavebníkem. Pokud soud nemohl rozhodnout uvedeným způsobem, mohl na návrh vlastníka stavby zrušit právo osobního užívání pozemku anebo zřídit bezplatně nebo za náhradu věcné břemeno.

V současné době dle § 135c občanského zákoníku rozhoduje o neoprávněné stavbě na návrh soud, a to tak, že nařídí stavbu odstranit, nebo přikáže stavbu se souhlasem vlastníka pozemku za náhradu vlastníkovu pozemku.⁴ Soud může upravit poměry mezi vlastníkem stavby a vlastníkem pozemku i jinak, zejména zřízením věcného břemene za náhradu, je-li to nezbytné k výkonu vlastnického práva ke stavbě. Pokud se týká pojmu "stavba" z hlediska občanskoprávního, ten není v občanském zákoníku nikde definován. Z výše uvedených rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR vyplývá, že není možné pro účely občanského práva použít definice obsažené ve stavebním zákoně a v jeho prováděcích předpisech. Pro účely občanského práva se pojem "stavba" vykládá staticky, jako věc v právním smyslu, tedy jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů.

Stavby pozemních komunikací, především pak místních a účelových komunikací, jsou jedním z mnoha typů staveb, kterých se tato problematika často dotýká a případné spory o vlastnictví stavby musí být řešeny za použití speciálního zákona v návaznosti na platný občanský zákoník a někdy i s přihlédnutím k historickým pramenům o existenci stavby.

⁴ JEHLIČKA, O., ŠVESTKA, J., ŠKÁROVÁ M. a kol. *Občanský zákoník, Komentář 7. vydání* Praha: C. H. Beck, 2002, s.372

3 ZÁKON O POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH Č. 13/1997 SB.

Právní ochranu pozemním komunikacím všech typů a kategorií poskytuje zákon č. 13/1997 Sb., zákon o pozemních komunikacích. Tento zákon upravuje kategorizaci pozemních komunikací, jejich stavbu, podmínky užívání vozidly i chodci, jejich ochranu, vlastnictví pozemních komunikací a práva a povinnosti jejich vlastníků, práva a povinnosti jejich uživatelů, výkon státní správy ve věcech pozemních komunikací příslušnými silničními správními úřady.

Zákon o pozemních komunikacích stejně jako zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník prošel za posledních padesát let mnoha změnami.

3.1 Historický vývoj

Problematikou cest se již zabýval obecný zákoník občanský z roku 1811. Při platné zásadě „superficies solo cedit“, řešil pod ustanoveními §§ 492-495 pouze podmínky pro užití a udržování cest.

Právo nezbytné cesty bylo regulováno v § 492, který upravoval služebnost práva stezky spočívající v právu *"po této stezce choditi, lidmi se dávati nositi nebo jiné lidi nechati k sobě přicházeti"*. S průhonem dobytka bylo spojeno právo jet trakařem, s vozovou cestou zase právo jet jedním nebo několika potahy.

Pod §§ 493-494 bez zvláštního svolení právo stezky rozšířiti na právo jezdit na koni nebo zvířaty se dáti nositi; ani právo průhonu dobytka na právo vláčeti těžká břemena přes služebný pozemek; ani právo vozové cesty na právo volně puštěný dobytek přes něj hnáti. K udržování cesty, mostů a lávek přispívají poměrně všechny osoby nebo držitelé pozemků, jimž přísluší jejich užívání, tedy také držitel služebného pozemku, pokud má z nich užitek.

V § 495 byl řešen prostor pro tyto tři služebnosti, který musí být přiměřen nutné potřebě a okolnostem místa. Stanou-li se cesty a stezky neupotřebitelnými povodní nebo jinou náhodou, musí být vykázan nový prostor, než budou uvedeny v předešlý stav, neučinil-li již opatření politický úřad.

Za Rakouska-Uherska nabývá v platnosti a účinnosti zákon č. 140/1896 ř. z., o propůjčování cest nezbytných. Podle tohoto letitého zákona, jež se též řídil zásadou „*superficies solo cedit*“, který byl zrušen až účinnosti zákona č. 141/1950 Sb. (Občanského zákoníku), bylo možné u soudu žádat, aby byla ve prospěch nemovitosti, která nemá spojení cestou se sítí veřejných cest (resp. pro účely řádného hospodaření nebo k potřebnému užívání), propůjčena nezbytná cesta přes cizí nemovitost. Také podle tohoto zákona nebyl nárok na propůjčení nezbytné cesty podroben promlčení. Žádost o propůjčení nezbytné cesty přes cizí nemovitost však byla nepřijatelná mj. tehdy, jestliže výhoda nezbytné cesty nepřevyšovala škody pro služební pozemek, když měla zajistit jen kratší spojení cestovní než dosavadní, dále pokud měla procházet staveními, uzavřenými dvory a zahradami při obytných staveních anebo z důvodů veřejných. Vlastníkovi zatíženého pozemku samozřejmě vznikala nárok na přiměřenou peněžitou náhradu.

V roce 1949 vstupuje v účinnost zákon č. 147/1949 Sb., jímž se vydávaly některé předpisy o veřejných silnicích. Tímto zákonem stát prohlásil za státní silnice dosavadní státní, zemské i okresní silnice a vicinální silnice (cesty) na Slovensku. Stanovil, že silnice, které byly postaveny nebo rozestavěny po 29. září 1938, a silnice, které byly postaveny po 30. červnu 1949, byly postaveny jako silnice státní.

V roce 1961 vstoupil v účinnost zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, tzv. silniční zákon, který byl za dobu své působnosti několikrát novelizován, (naposledy k 31.3.1997). Většina ustanovení tohoto starého silničního zákona byla převzata i při tvorbě nového zákona o pozemních komunikacích.

Současně platný zákon o pozemních komunikacích č. 13/1997 Sb., vstoupil v platnost ještě v listopadu téhož roku. Nový zákon o pozemních komunikacích do dnešního dne prošel od svého vyhlášení několika novelizacemi (poslední novelizace k 1.2.2010). Novelizace se však např. nedotkla potřebné právní úpravy právě ustanovení § 7 účelových komunikací, kam by mohly být zapracovány aktuální poznatky z rozhodovací praxe soudů. Nadále proto dochází k situacím, kdy správní úřady i soudy se musí zabývat téměř totožnými podněty.

Pravděpodobně nerozsáhlejším problémem jsou přístupy k nemovitostem, prostřednictvím účelových komunikací. Stěžují si jak osoby, které byly po určitý čas zvyklé využívat cizí pozemek jako přístupovou cestu a nyní jim vlastník v užívání brání umístěním překážky, tak i osoby, na jejichž pozemku se sporná přístupová cesta nachází.⁵

Příčiny vzniklých sporů najdeme především v minulosti. Přetržením dispozičních práv k pozemkům v letech 1948–1989 vyvolává v jejich vlastnících pocit křivdy a nespravedlnosti, protože tvrdí, že kdyby jim stát pozemky nevezal, nikdy by vznik pozemní komunikace na svém pozemku a jeho veřejné užívání nepřipustili (vyskytují se však i případy, kdy je vlastníkem pozemku zpochybňována cesta, jejíž existenci lze doložit již v době první republiky).

Uživatelé těchto pozemních komunikací zase namítají, že když už se určitá cesta užívá desítky let, mělo by to tak zůstat. Mnohdy ani jiná možnost přístupu k jejich nemovitostem neexistuje.

V tomto čtyřicetiletém období vzniklo poměrně mnoho nových pozemních komunikací, od polních cest až po asfaltové silnice v zastavěném území obcí. Většinu pozemků v té době obhospodařoval stát (či jednotná zemědělská družstva) a ten vzniku nejrůznějších cest a spojnic nijak nebránil. Po roce 1989 se pozemky postupně navracely vlastníkům a mnoho cest a pozemků pod nimi se ocitlo v rukou soukromých osob.

Spory o užívání pozemní komunikace vypuknou nejčastěji po změně vlastníka, ať už dané ukončením restitučního řízení, dědického řízení nebo uzavřením kupní smlouvy. Nový vlastník často začne bránit veřejnému přístupu na komunikaci. Vše je navíc komplikováno tím, že vlastníkem samotné pozemní komunikace je odlišný od vlastníka pozemku pod ní.

Protože v mnoha případech je těžké, ne-li nemožné, stanovit jednoznačně, na čí straně je pravda a právo, protože právní úprava pozemních komunikací je komplikovaná a mísí se v ní prvky práva veřejného i soukromého, její výklad často budí spory i mezi odborníky.⁶

⁵ MOTEJL, O. et al. *Veřejné cesty. Místní a účelové pozemní komunikace*. Praha, 2007, s. 7-8.

⁶ MOTEJL, O. et al. *Veřejné cesty. Místní a účelové pozemní komunikace*. Praha, 2007, s. 7-8.

3.2 Současně platný zákon o pozemních komunikacích

Základní úprava pozemních komunikací a jejich obecného užívání je obsažena v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Pozemními komunikacemi jsou dálnice, silnice, místní komunikace, účelová komunikace (§ 2 zákona o pozemních komunikacích).

Tyto komunikace jsou podrobeny tzv. obecnému užívání; podle § 19 zákona o pozemních komunikacích platí: „V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak.

Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace“.

Obecné užívání je institutem správního práva; proto se jeho ochrany nelze dovolat u soudu, poskytuje ji silniční správní úřad. Jestliže tedy někdo chce užívat cizí pozemek jako pozemní komunikaci a vlastník pozemku mu v tom brání, musí se ten, kdo chce komunikaci užívat, obrátit na silniční správní úřad; soud mu poskytnout ochranu nemůže. Naproti tomu v řízení o negatorní žalobě se žalovaný může bránit námitkou, že sporná cesta je pozemní komunikací.

V občanském soudním řízení se v souvislosti se zákonem o pozemních komunikacích objevují nejčastěji dva problémy. Jde jednak o otázku, kdy je stavba pozemní komunikace stavbou ve smyslu občanského práva, tedy samostatnou věcí, odlišnou od pozemku pod komunikací, a dále jde o problematiku účelových komunikací.

Jestliže pozemní komunikace naplňuje znaky uvedené v zákoně a nebyla zařazena mezi místní komunikace, silnice nebo dálnice, bude se jednat o komunikaci účelovou.⁷

⁷ MOTEJL, O. et al. *Veřejné cesty. Místní a účelové pozemní komunikace*. Praha, 2007, s. 13.

Účelová komunikace, jako stavba, nemusí být zpevněná, postačí, je-li znatelná v terénu. Nemusí jít ani o stavbu ve smyslu stavebního zákona (stavba realizovaná na základě určitého technologického postupu a ohlášená či povolená stavebním povolením). Na rozdíl od ostatních kategorií pozemních komunikací se komunikace do účelových komunikací nezařazuje rozhodnutím silničního správního úřadu.

Účelovou komunikací se příslušná část pozemku stává přímo ze zákona, pokud je využívána jako dopravní cesta pro vozidla a chodce a 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*“.⁸

Dokonce je i nerozhodné, jak je účelová komunikace, resp. pozemek, na němž se komunikace nachází, či pozemek, který je účelovou komunikací, evidován v katastru nemovitostí.

I kdyby předmětný pozemek nebyl evidován jako ostatní plocha se způsobem využití ostatní komunikace a přesto komunikace bude splňovat znaky uvedené v zákoně, půjde vždy bez dalšího o účelovou komunikaci, ovšem za slnění předpokladu, že vlastník účelové komunikace (či jeho právní předchůdce) souhlasil, aby pozemek sloužil jako komunikace. Může být ve vlastnictví kohokoliv, tedy i soukromé osoby. Taková osoba je povinna strpět užívání cesty veřejností, i když je tím její vlastnické právo k pozemku pod komunikací nepochybně omezeno.

Nejvyšší soud v této věci judikuje (např. rozsudek ze dne 7. října 2003, sp. zn. 22 Cdo 2191/2002); jestliže vlastník pozemku v minulosti, kdy pozemek začal sloužit jako účelová komunikace, s tímto nevyslovil nesouhlas, jde o účelovou komunikaci vzniklou ze zákona. Stačí, aby vlastník strpěl užívání pozemku jako komunikace, v případě nesouhlasu musí jít o aktivní jednání.

Pokud je účelová komunikace zřízena, je její právní status závazný i pro budoucí majitele pozemku (účelové komunikace), tito nejsou oprávněni komunikaci ze své vůle uzavřít. Vlastníci pozemků to ovšem často vnímají jako nespravedlivé omezení svého vlastnického práva.⁹

⁸ MOTEJL, O. et al. *Veřejné cesty. Místní a účelové pozemní komunikace*. Praha, 2007, s. 13.

⁹ KOČÍ, R. *Zákon o pozemních komunikacích*. §7. Praha, 2007

Zánik komunikace

Samotný zánik pozemní komunikace zákon nijak neupravuje. Dá se pouze dovozovat, že stejně jako ke vzniku, ani k zániku pozemní komunikace není třeba žádného rozhodnutí ze strany úřadu. Komunikace zanikne tím, že fakticky vyjde z užívání, tedy ztratí svou dosavadní dopravní funkci.

Opět musí jít o stav pokojný a dlouhodobý. Jestliže se dosavadní uživatelé pozemní komunikace z řad veřejnosti od počátku jejímu hrozícímu zániku aktivně brání k zániku pozemní komunikace dojít nemůže.¹⁰

¹⁰ MOTEJL, O. et al. *Veřejné cesty. Místní a účelové pozemní komunikace*. Praha, 2007, s. 16.

4 OCHRANA VLASTNICKÉHO PRÁVA

Pro ochranu vlastnického práva je charakteristická prevence, jako výraz snahy zákonodárce o přecházení ohrožování či porušování vlastnického práva, jako jednoho ze základních občanských práv. Preventivní záměry jsou uskutečňovány jednak stanovením povinností k předcházení protiprávním zásahům a jejich nepříznivým důsledkům, tak i hrozbou sankcí pro situace, že k porušení nebo ohrožení vlastnického práva dojde. Pro případ protiprávního zásahu do vlastnického práva stanoví právní řád prostředky, které vlastníkovvi poskytuje.

Tyto prostředky kvalifikujeme jako obecné a zvláštní.

Obecné prostředky ochrany vlastnického práva lze použít k ochraně i jiných subjektivních práv a to formou:

- svépomocí v případě hrozícího neoprávněného zásahu;
- předběžného zásahu orgánu státní správy v případě zásahu do pokojného stavu;
- soudní ochrany.

4.1 Ochrana svépomocí (§ 6 občanského zákoníku)

Ochrana vlastnického práva formou svépomoci je jediná a velmi omezená výjimka ze státního monopolu poskytování právní ochrany. Je možné ji použít pouze když hrozí bezprostředně (již nastal nebo se připravuje) neoprávněný zásah do práva, a je-li taková ochrana přiměřená. (Přiměřená, tzn. nesmí způsobit újmu nepřiměřenou té, která hrozí jemu).

Zvláštními druhy svépomoci jsou krajní nouze a nutná obrana.¹¹

¹¹ *Ochrana vlastnictví* [online]. 2009 [cit. 2009-03-06]. Dostupný z <<http://tisk.juristic.cz/544712/tisk/old>>.

4.2 Ochrana poskytovaná orgánem státní správy (§ 5 občanského zákoníku)

4.2.1 Ochrana pokojného stavu

Ochrana pokojného stavu podle § 5 občanského zákoníku je ochrana poskytovaná orgánem státní správy a je možností, jak alespoň dočasně vzniklou situaci řešit. Ochrana pokojného stavu zabraňuje svémocnému řešení sporů.¹²

Je to právní norma soukromého práva a jejím cílem je poskytnout ochranu soukromoprávním vztahům, i když ochranu podle tohoto ustanovení poskytují i správní úřady. Důležité je, že se jedná o ochranu nikoliv právního, ale faktického stavu. Cílem je prozatímně upravit vztahy mezi spornými stranami.

Úřadu nepřísluší u ochrany pokojného stavu hodnotit právní stav (tedy např. zkoumat, komu svědčí právo někudy chodit nebo jezdit), ale pouze posoudit, zda došlo k zásahu do pokojného stavu (tedy zda někdo delší dobu někudy chodil či jezdil a nyní mu v tom někdo začal bránit).

V řízení podle § 5 občanského zákoníku se nerozhoduje o právech, ale je pouze chráněn poslední pokojný stav v území, není poskytnutí ochrany konečným řešením, představuje pouze prozatímní úpravu vztahů a na konečné vyřešení sporů nemá vliv. Jedná se o jakési předběžné opatření, než bude věc vyřešena s konečnou platností. Ten, proti komu rozhodnutí o ochraně pokojného stavu směřuje, má možnost se pro získání konečného rozhodnutí obrátit na soud.

Každý obecní úřad (tzn. i úřady nejmenších, tzv. „jedničkových“ obcí) je ze zákona silničním správním úřadem pro místní a účelové komunikace na svém území. Obecní úřad by měl také mít nejlepší přehled o tom, které pozemní komunikace na jeho území jsou komunikacemi účelovými.

Pokud vznikne spor o přístup mezi uživatelem veřejné cesty a majitelem pozemku, který je jako cesta využíván, je třeba se obrátit právě na obecní úřad. Úřad je povinen řídit se zákonem o pozemních komunikacích a posoudit, zda sporný pozemek má charakter veřejně přístupné pozemní komunikace. Pokud dospěje k závěru, že ano, musí hájit veřejný zájem na užívání tohoto pozemku pro dopravní účely, to znamená chránit veřejný přístup na komunikaci.

¹² MOTEJL, O. et al. *Veřejné cesty. Místní a účelové pozemní komunikace*. Praha, 2007, s. 20.

Omezení veřejného užívání účelové komunikace

Účelové komunikace jsou veřejně přístupné, vyjma případu, kdy příslušný silniční správní úřad na návrh vlastníka a po projednání s Policií České republiky upraví nebo omezí veřejný přístup na účelovou komunikaci. Upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci však přichází v úvahu pouze za situace, kdy je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka účelové komunikace, např. za situace, kdy těžká nákladní doprava poškozují účelovou komunikaci.

Úprava či omezení veřejného přístupu se provede např. místní úpravou provozu na účelové komunikaci (dopravní značení), osazení závory apod. Omezení nebo úprava veřejného přístupu na účelovou komunikaci jsou příslušným silničním správním úřadem provedeny formou správního rozhodnutí a vlastník účelové komunikace nesmí bez tohoto povolení silničního správního úřadu bránit užívání cesty pro účely dopravy.

Ochrana zájmů vlastníka pozemku

Vlastnické právo majitele pozemku je omezeno tím, že musí strpět obecné užívání pozemní komunikace a umožnit tak veřejný přístup na ni.

Zákon o pozemních komunikacích však tuto situaci, kdy v důsledku užívání komunikace dochází k poškozování majetku jejího vlastníka řeší. Příslušný úřad může upravit nebo omezit veřejný přístup na komunikaci dopravními značkami, ovšem pouze za podmínky, že je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka komunikace.

Vzhledem k tomu, že účelová komunikace vzniká ze zákona, není si někdy vlastník pozemku ani vědom, že veřejnou cestu na pozemku má. K jejímu vzniku mohl dát v minulosti souhlas jeho předchůdce, aniž by o tom svého právního nástupce informoval. Nový vlastník umístí na používanou cestu překážku v podobě plotu či brány, aniž by si uvědomoval, že jedná protiprávně. Někdy je tento záměr zcela cílený a vlastník komunikace tímto způsobem řeší spor se sousedy nebo jinými uživateli cesty.

4.3 Ochrana soudní (§ 126 občanského zákoníku)

Ochrana soudní je primární a nejpodstatnější. Jsou-li vlastníci pozemků i pozemních komunikací dotčeni na svých vlastnických právech a nelze-li věc rozhodnout podle úřední a právní dokumentace (evidence nemovitostí, smlouvy apod.) je nutno přihlédnout jak k ustanovení o povinnosti zajistit přístup ke stavbám, jejichž charakter to vyžaduje, tak k míře užívání a nedojde-li k dohodě, je nutné v zájmu ochrany pokojného stavu obrátit se na soud.

5 OCHRANA SOUDNÍ

Přestože regulace užívání pozemních komunikací spadá svou povahou do práva veřejného, jedná se o oblast, kde se právo veřejné a právo soukromé výrazně dotýkají. Občané se proto i v záležitostech pozemních komunikací na soudy obracejí s nejrůznějšími druhy žalob, nejtypičtěji s těmito:

- Žalobou (zápůrčí) negatorní – domáhající se vydání zákazu zasahovat do majetku, tedy zákazu užívat komunikaci, přechodu či přejezdu přes pozemek
- Žalobou o vydržení práva – domáhající se deklarování, že uživateli pozemku vzniklo vydržení právo chůze a jízdy přes něj.
- Žalobou na odstranění neoprávněné stavby – domáhající se odstranění tělesa komunikace ze soukromého pozemku.

Žalobami proti nejrůznějším typům správních rozhodnutí, která zasahují do oprávněných zájmů žalobců. V následujícím přehledu judikatury soudů, která je významným zdrojem poznání aplikační praxe zákona o pozemních komunikacích, je pro přehlednost vždy uveden název soudu, který rozsudek vydal, číslo jednacích rozhodnutí a den jeho vydání, a také ty závěry soudů, které jsou pro problematiku pozemních komunikací významné.

Jak je patrné z některých rozhodnutí Nejvyššího soudu, vychází při svém rozhodování také z prvorepublikové judikatury tehdejšího Nejvyššího správního soudu, protože některé závěry jsou poučné i pro dnešní posuzování problematiky pozemních komunikací.

Řešené případy ve věci účelové komunikace

V následující části představím některé rozsudky a výběr judikatury v rozhodování Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Nález Ústavního soudu České Republiky, které se týkají dané problematiky.

Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 1911/2000 ze dne 20. 3. 2002

Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva. Jde o veřejnoprávní oprávnění, které se neopírá o občanskoprávní předpisy, ale o zákon o pozemních komunikacích. V řízení o věcech upravených zákonem o pozemních komunikacích, tedy i o obecném užívání komunikací, se postupuje podle obecných předpisů o správním řízení. 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. Komunikace pokrytá živichým povrchem není samostatným předmětem občanskoprávních vztahů, byť jde o stavbu podle veřejného práva.

Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 2191/2002 ze dne 7. 10. 2003

Účelovou komunikací je pozemní komunikace, která splňuje znaky uvedené v § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a to i v případě, že o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí. Veřejnou cestou – účelovou komunikací se pozemek v soukromém vlastnictví stává věnováním. Je-li cesta věnována obecnému užívání, nemůže mu být odňata soukromoprávní dispozicí vlastníkovou. Byla-li cesta vedoucí přes pozemek v soukromém vlastnictví od nepaměti veřejně užívána z naléhavé komunikační potřeby, jde o účelovou komunikaci.

Nejvyšší správní soud ČR, č. j. 5 As 20/2003-64 ze dne 27. 10. 2004

Právo obecného užívání pozemních komunikací, byť může být spojeno s vlastnictvím soukromníků, není tedy institutem soukromého práva, ale jedná se o veřejnoprávní oprávnění, které má svůj základ nikoli v občanskoprávních předpisech, ale vyplývá ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Pokud vlastník pozemku zřídí účelovou komunikaci nebo 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. Nucené omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu a na základě zákona (čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Veřejnou cestou se stává pozemek věnováním, je-li však cesta věnována veřejnému (obecnému) užívání, nemůže být takové užívání soukromoprávní dispozicí vlastníka odňato. Průkaznost veřejnosti starých cest je vždy problematická a sporná. Pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznat za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak, že pozemek byl věnován buď výslovným projevem nebo z konkludentních činů vlastníka byl k obecnému užívání určen, a dále především z toho, že toto užívání slouží k trvalému uspokojení nutné komunikační potřeby. (BohA 10017/32). Není proto v této souvislosti rozhodné, jak byl pozemek v pozemkových knihách popř. v ostatních listinách označován.

Nejvyšší soud ČR, č. j. 22 Cdo 1173/2005 ze dne 21. 2. 2006

Byla-li účelová komunikace zřízena nepochybně za souhlasu předchozího majitele pozemku, není její existence vázána na souhlas současného majitele. K otázce nutné komunikační potřeby jako jednoho ze znaků pozemní komunikace, jak jej vyslovil Nejvyšší soud v rozsudku č. j. 22 Cdo 2191/2002 i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 20/2003-64 je vhodné uvést drobnou poznámku. Oba výše jmenované soudy vycházejí v této otázce z prvorepublikové judikatury a Nejvyšší správní soud přímo jmenuje rozsudek prvorepublikového Nejvyššího správního soudu č. j. Boh A 10017/32. V současné době účinný zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích však o nutnosti komunikační potřeby nehovoří. Podle ust. § 2 odst. 1 zákona je znakem pozemní komunikace pouze to, že se jedná o dopravní cestu určenou k užití silničními a jinými vozidly a chodci.

Ani v ust. § 7 zákona, který pojednává o účelových komunikacích, není zmínka o nutné komunikační potřebě. Je zde uvedeno, že účelová komunikace slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby jejich vlastníků nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Z rozsudků prvorepublikového Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že za nutnou komunikační potřebu soud nepovažoval pouze situaci, kdy v daném území neexistuje žádná jiná obslužná komunikace, ale pojem nutnosti vykládal širěji. K tomu viz rozhodnutí č. j. Boh A 12859/37: „Z naříkaného rozhodnutí

je patrné, že se žalovaný úřad těmito pro zodpovězení otázky, zda jde o cestu nutnou, relevantními okolnostmi nezabýval, vycházející z názoru, že nutná komunikační potřeba cesty je vždy vyloučena, slouží-li témuž účelu komunikačnímu také jiná veřejná cesta, byť i byla delší. Tento názor však nelze srovnati se zákonem.“ Z judikatury Nejvyššího soudu ČR i Nejvyššího správního soudu ČR, jak je uvedeno výše, lze usuzovat, že oba jmenované soudy přijaly pro výklad zákona o pozemních komunikacích aplikační praxi první republiky a jako jeden ze znaků pozemní komunikace (zřejmě pouze účelové komunikace, o jejichž existenci jsou pochybnosti) považují i nutnou komunikační potřebu. Je otázkou, zda tato aplikační činnost soudů bude konstantní. Veřejný ochránce práv není oprávněn jakkoliv zasahovat do rozhodování soudů. Považuje však za účelné v této publikaci uvést jako studijní zdroj prvorepublikovou i současnou judikaturu. Právní předpisy je třeba vykládat s ohledem na jejich historický vývoj a soudní judikatura přímo na praktických příkladech nejlépe zachycuje změny v právním nahlížení na danou problematiku.

Nález Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9.1.2008

Ústavní soud konstatoval, že účelovou komunikací se pozemek stává přímo ze zákona, pokud splňuje definici podanou v ust. § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. V souladu s dřívější judikaturou Ústavní soud tuto definici rozšiřuje o další znaky. Aby byla určitá cesta považována za pozemní komunikaci, musí buďto vlastník pozemku projevit výslovný souhlas s jejím veřejným užíváním a nebo musí jít o cestu veřejně užívanou od nepaměti (zde se dovozuje souhlas vlastníka daný mlčky tím, že v užívání cesty veřejnosti nebránil). Souhlas s veřejným užíváním cesty jako pozemní komunikace přechází z jednoho soukromého vlastníka na druhého – toto pravidlo však podle Ústavního soudu nelze vztahovat na případy, kdy soukromý vlastník nabude vlastnické právo od veřejnoprávní korporace (např. obce) v restituci.

Druhým znakem pozemní komunikace, který v zákoně přímo uveden není, je podle Ústavního soudu tzv. nutná komunikační potřeba. Aby tedy byla určitá cesta považována za veřejně přístupnou pozemní komunikaci, musí jít o nezbytnou komunikační spojnici. Existuje-li jiná alternativa přístupu, nepostačuje k prohlášení za pozemní komunikaci jen zjištění, že byla posuzovaná cesta dlouhodobě užívána veřejností ke zkrácení cesty. Otázka technického řešení alternativního přístupu přitom není otázkou komunikační nezbytnosti. Ústavní soud, považuje tento znak za nezbytný

i v případě existence souhlasu vlastníka. Soud však také uvádí, že je přirozeně právem vlastníka zpřístupnit svůj pozemek široké veřejnosti v rozsahu a za účelem, o nichž sám autonomně rozhodne. Je tedy otázkou, zda je třeba nutnou komunikační potřebu zkoumat i v případě, že je možné doložit výslovný souhlas s veřejným užíváním cesty ze strany vlastníka pozemku nebo jeho právního předchůdce.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 62/2008-59 ze dne 11. 9. 2009.

Tento rozsudek dává poměrně jasnou odpověď na otázku, kdy může být pozemní komunikace samostatnou věcí, která může mít odlišného vlastníka než pozemek pod ní. Z rozsudku přitom vyplývá, že samostatnou věcí mohou být i účelové komunikace.

Důležité pro posouzení pozemní komunikace jako samostatné věci je pouze splnění dvou podmínek. První je, že komunikace musí být „vymežitelným kusem vnějšího světa“ spojeným se zemí pevným základem. Co je to pevný základ se lze dočíst zejména v nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01. V daném případě soud dospěl k závěru, že zámková dlažba položená na několika vrstvách zpevněného podloží (lože kameniva, štěrk a štěrkopísek) daná kritéria splňuje.

Druhou podmínkou je to, že posuzované vrstvy nesmějí být pouze součástí pozemku. Součástí věci je definována v § 120 odst. 1 občanského zákoníku tak, že součástí věci (zde pozemku) je vše, co k ní podle povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc hlavní znehodnotila. V daném případě dospěl soud k závěru, že spojovací a dopravní funkce samotné pozemní komunikace je natolik dominantní, že komunikace nemůže být pouhou součástí pozemku.

6 NEGATORNÍ ŽALOBA

Střet vlastnického práva soukromého subjektu k účelové komunikaci s obecným užíváním je tradičním i praktickým problémem. Soudní praxe se setkává s případy, kdy proti negatorní žalobě je vznášena námitka, že žalovaný užívá cestu na pozemku, který je ve vlastnictví žalobce, jako účelovou komunikaci; obdobně i žalobce se někdy domáhá, aby žalovanému byla uložena povinnost nebránit mu v přecházení a přejíždění přes pozemek s tím, že se domáhá ochrany práva užívat účelovou komunikaci.¹³

Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění, které nelze omezit na základě jednostranných úkonů subjektů práva. Věci určené k veřejnému užívání mohou být i ve vlastnictví soukromníků, kteří pak musí snášet úpravu obecného užívání veřejným úřadem. Rozhodnutí otázky, zda cesta je veřejná, přísluší správním úřadům, nikoliv soudům. Pokud si však někdo osobuje takové užívání, které však ve skutečnosti není užíváním obecným, lze uplatnit žalobu negatorní; otázku, co náleží k veřejnému užívání, pak soud posuzuje jako předběžnou.

Pojem obecné užívání je užívání věci, které odpovídá jejímu určení a nevylučuje stejné užívání ostatních. Vztahuje se nejen na cesty v majetku soukromém, ale i na soukromé vody, veřejné studny apod. Slovník se zabývá právní povahou obecného užívání; konstatuje že přes různost názorů je mimo veškerý spor, že obecné užívání je institutem ryze veřejnoprávním, že není právem subjektivním a že ten, jehož obecné užívání se při změně veřejného statku ruší nebo omezuje, se nemůže domáhat nároku z tohoto užívání plynoucích. Slovník – uvádí, že existují tři základní teorie řešící právní povahu obecného užívání, a to teorie civilistická (zastávaná mj. Randou), teorie publicistická a teorie veřejného vlastnictví.¹⁴

Veřejná přístupnost cesty nečiní ji sama o sobě cestou veřejnou, cesta ponechaná přístupu všech není ještě cestou veřejnou. Veřejnou cestou se stává pozemek věnováním. Je-li však cesta věnována obecnému užívání, nemůže mu být odňata soukromoprávní dispozicí vlastníkovou. Potíže činí důkaz veřejnosti starých cest,

¹³ SPÁČIL, J. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. Praha, 2002, s. 111.

¹⁴ SPÁČIL, J. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. Praha, 2002, s. 111.

užívaných od nepaměti. Nejvyšší správní soud podle Slovníku vychází v těchto případech z domněnky věnování, bylo-li prokázáno, že cesta byla užívána trvale z naléhavé potřeby komunikační.¹⁵

Řešení střetu soukromého a veřejného práva v případě účelové komunikace je i dnes problémem. Ze zákona o pozemních komunikacích sice vyplývá, že účelová komunikace je v soukromém vlastnictví, že vlastník nemůže svémocně regulovat její užívání nebo ji dokonce zrušit, zákon však neodpovídá zcela jasně na otázku, jak účelová komunikace vzniká. Vystává též otázka souladu zákona s článkem 11 odst. 4 LPS, neboť tu ve skutečnosti jde o omezení vlastnického práva, za které není poskytována náhrada. Uvedené otázky je třeba řešit tak, že proti vůli vlastníka nemůže být účelová komunikace zřízena. Pokud se tak stane, nemůže mít pozemek, popř. komunikace na něm zřízená, právní status komunikace a vlastník se může domáhat ochrany negatorní žalobou podle § 126 občanského zákoníku. Je-li však účelová komunikace v souladu s vůlí zřízena, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit obecnému užívání, protože by došlo k porušení ustanovení zákona o pozemních komunikacích, která tuto svémocnou regulaci postihují.¹⁶

Pokud se však v soudním řízení o negatorní žalobě, 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, aniž by bylo nutné k této otázce vydávat správní rozhodnutí (pokud již nebylo vydáno).

Přitom to, zda je pozemek účelovou komunikací, posoudí soud podle právních předpisů platných ke dni rozhodování; to vyplývá ze skutečnosti, že zákon o pozemních komunikacích nemá žádné ustanovení, ze kterého by bylo možno dovodit, že právní poměry komunikací zřízených za platnosti dřívějších předpisů je třeba posoudit podle těchto předpisů. V dané věci soudy dospěly ke skutkovému zjištění, že předmětný pozemek má znaky vyžadované zákonem pro účelovou komunikaci. Ze spisu pak vyplývá, že tuto komunikaci zřídil vlastník pozemku za tím účelem, aby byla užívána právě jako komunikace; skutečnost, že vlastník ji zřizoval pro potřeby svoje, svých zákazníků a dodavatelů, je právně významná je potud, že se z ním podává jeho vůle, aby pozemek byl užíván jako pozemní komunikace. Případné vymezení okruhu jejich

¹⁵ SPÁČIL, J. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. Praha, 2002, s. 112.

¹⁶ SPÁČIL, J. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. Praha, 2002, s. 112.

uživatelů vlastníkem je právně nevýznamné, nejde-li o případ uvedený v § 7 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Pokud vlastník pozemku uplatňuje negatorní žalobu proti žalovanému, který přes jeho pozemek přechází nebo projíždí a žalovaný se brání tvrzením, že jde o účelovou komunikaci, posoudí soud otázku přístupu na komunikaci jako předběžnou, pokud o ní již nerozhodl správní orgán, z jehož rozhodnutí by bylo třeba vycházet. Stejně bude soud postupovat v případě, že žalobce bude požadovat odstranění cesty (silnice apod.) na svém pozemku a žalovaný bude tvrdit, že jde o účelovou komunikaci. Pokud se však žalobce bude domáhat, aby žalovanému byla uložena povinnost strpět užívání jeho pozemku žalobcem (příp. uplatní jiný obdobný návrh) a toto právo bude opírat o existenci účelové komunikace, nebo dokonce bude žádat o určení, že jde (příp. nejde) o takovou komunikaci, bude třeba řízení zastavit a věc postoupit příslušnému silničnímu správnímu orgánu.¹⁷

Vybraný judikát naplňuje shora uvedené znaky negatorní žaloby.

Příklad z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu ČR, č. j. 22 Cdo 1868/2000 ze dne 15. 11. 2000.

Nejvyšší soud ČR judikoval ve věci:

Účelovou komunikací, je pozemní komunikace, která splňuje znaky, uvedené v § 7 odst. 1 PozKom, a to i v případě, že o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí.

Účelová komunikace nemusí být stavbou, která by vyžadovala stavební povolení.

Zřídí-li pozemní komunikaci, která by jinak byla účelovou komunikací, někdo jiný než vlastník pozemku, a vlastník pozemku neprojeví, byť i konkludentně, souhlas s existencí této komunikace, může se domáhat ochrany negatorní žalobou podle § 126 odst. 1 občanského zákoníku. Je-li však účelová komunikace v souladu s vůlí vlastníka pozemku zřízena, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání.

¹⁷ SPÁČIL, J. *Ochrana vlastnictví a držby v občanském zákoníku*. Praha, 2002, s. 115-116.

V odůvodnění judikátu je uvedeno, že Krajský soud jako soud odvolací potvrdil rozsudek okresního soudu, kterým byla zamítnuta žaloba, aby soud žalovaným uložil povinnost zdržet se užívání pozemku v žalobě uvedeného.

Soudy obou stupňů vyšly ze zjištění, že žalobce je vlastníkem předmětného pozemku, vedeného v katastru nemovitostí u katastrálního úřadu jako ostatní plocha, manipulační plocha a že spolu s jeho dalšími pozemky tvoří areál jeho podniku. Tento pozemek sousedí s nemovitostmi, jejichž vlastníkem je V.H., který je od července 1996 pronajímá žalovaným, a ti v nich provozují výrobní a obchodní činnost. Žalovaní, jejich zaměstnanci a obchodní partneři užívají žalobcův pozemek k přístupu a příjezdu do objektu č. p. 81 a neakceptují žalobcovy výzvy ke zdržení se jeho užívání. Výrobně-obchodní prostory žalovaných jsou však situovány tak, že jiná možnost přístupu a příjezdu do nich ze silnice než přes předmětný pozemek neexistuje. Ačkoliv je pozemek v katastru nemovitostí označen jako ostatní, resp. manipulační plocha, má zpevněný povrch a je fakticky užíván jako komunikace. Z hlediska kategorizace komunikací jde ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (PozKom), o komunikaci účelovou, a tudíž i veřejně přístupnou. Městský úřad, který podle § 40 PozKom vykonává působnost silničního správního úřadu, nevydal žádné opatření k užívání této komunikace, resp. k omezení veřejného přístupu na ni. Proto nelze žalovaným bránit v přístupu na uvedenou komunikaci.

Odvolací soud též uvedl, že při posuzování charakteru předmětného pozemku jako komunikace nelze vycházet z dříve platného zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), a zkoumat, zda jde o účelovou komunikaci na základě toho, zda existuje rozhodnutí o přípustnosti její stavby, které předpokládal § 22 odst. 2 silničního zákona. Předmětem žaloby totiž není spor ohledně zastavení pozemku komunikací, ale zamezení přístupu na něj žalovaným do budoucna. Má-li dnes pozemek charakter veřejné účelové komunikace, pak žalovaní mají právo přístupu na něj. Zákon o pozemních komunikacích ve svých přechodných ustanoveních neobsahuje úpravu, podle které by zařazení pozemku mezi komunikace mělo být posuzováno podle dříve platných předpisů, jestliže za jejich platnosti byl pozemek k tomuto účelu upraven a užíván. Neobstojí ani názor žalobce, že soud nemůže na základě stanoviska silničního orgánu posuzovat, zda v daném případě jde o účelovou komunikaci. Zákon totiž nepočítá s vydáváním rozhodnutí o zařazení komunikace mezi účelové, což je patrné z § 3, a nepřímo i z § 40 odst. 4 PozKom; z § 40 odst. 4 písm. c) PozKom

pak nepochybně vyplývá oprávnění orgánu obce vydávat stanoviska k tomu, zda pozemek je účelovou komunikací. Okresní soud pak postupoval správně, když hodnotil stanovisko orgánu obce spolu s dalšími důkazy a dospěl k závěru, že předmětný pozemek je účelovou komunikací. Odvolací soud pak ve shodě s právním názorem soudu prvního stupně konstatoval, že i když je žalobce vlastníkem předmětného pozemku, nemůže se úspěšně domáhat rozsudku, kterým by byla žalovaným uložena povinnost zdržet se jeho užívání pro účely přechodu a průjezdu ze silnice (pozemku č. 3383/4) k nemovitostem, v nichž provozují svoji obchodně-výrobní činnost. Účelová komunikace má sice soukromoprávní povahu, to však nic nemění na posléze uvedeném závěru. Pokud má vlastník pozemku ve smyslu § 123 občanského zákoníku, právo předmět svého vlastnictví držet a užívat, přísluší mu toto oprávnění, nikoliv však zcela neomezeně, ale jen v mezích zákona; v daném případě je vlastník omezen zákonem o pozemních komunikacích. Odvolací soud nicméně proti svému rozsudku připustil dovolání, když za otázky po právní stránce zásadního významu považoval to, "zda podmínky pro zařazení pozemku mezi komunikace se posuzují podle zákona č. 13/1997 Sb., účinného v době rozhodování soudu, nebo podle zákona č. 135/1961 Sb., účinného v době, kdy pozemek začal být jako komunikace užíván, a zda o zařazení do kategorie účelové komunikace musí být vydáno správní rozhodnutí".

Proti rozsudku odvolacího soudu žalobce podal dovolání, jehož přípustnost opírá o § 239 odst. 1 OSŘ a ve kterém uplatňuje dovolací důvod, uvedený v § 241 odst. 3 písm. d) OSŘ. Namítá, že soudy v nalézacím řízení na daný případ nesprávně aplikovaly zákon o pozemních komunikacích, ačkoliv problematika účelových komunikací má být posuzována a řešena podle obecných předpisů. Za nesprávný považuje předpoklad obou soudů, že předmětný pozemek je účelovou komunikací jako celek. O komunikaci by mohlo jít pouze v části, nacházející se mezi místní komunikací č. 3383/4 a vjezdem na pozemek žalovaných č. 1620/5, zatímco v ostatní části pozemku o dopravní cestu nejde; proto mělo být žalobě alespoň částečně vyhověno. Namítá, že účelová komunikace není pozemkem, ale stavbou, která není součástí pozemku, je samostatnou věcí a jako účelová má tato komunikace soukromoprávní povahu. V tomto směru odkazuje na komentář k zákonu o pozemních komunikacích (Fastr, P. Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a vyhláškou. Praha: Linde, 1997 - dále jen "publikace"). Zdůrazňuje, že je vlastníkem pozemku

i zpevněného povrchu na něm, a míní, že o tom, zda tento zpevněný povrch je účelovou komunikací, je třeba vydat správní rozhodnutí; pouhé vyjádření Městského úřadu v P. nepostačuje. Odkazuje na straně 25 a 26 publikace, kde je uvedeno, že účelová komunikace, jako předmět soukromého vlastnictví, patří do oblasti soukromého práva a její právní poměry jsou upraveny obecnými předpisy. Nedojde-li k dohodě, je třeba se obrátit na soud s určovací žalobou. Právní úprava účelových komunikací byla ze zákona o pozemních komunikacích v převážné části vypuštěna a je obsažena v občanském zákoníku a v obchodním zákoníku. Z uvedeného plyne, že státní správa nemůže zasahovat do oblasti upravené soukromoprávními předpisy. Stát, resp. jeho orgány, mohou činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje, na rozdíl od občanů, kteří nesmějí činit pouze to, co jim zákon zakazuje. Jediným řešením je rozhodnutí soudu na základě určovací žaloby o existenci či neexistenci účelové komunikace podané osobou, která osvědčí naléhavý právní zájem na tomto určení. V úvahu přichází i rozhodnutí stavebního úřadu ve stavebním řízení o povolení, či kolaudaci stavby účelové komunikace, ovšem pouze na návrh stavebníka. Soud neměl tedy vyřešit otázku existence účelové komunikace na předmětném pozemku jako otázku předběžnou. Odvolací soud neměl daný problém řešit podle zákona o pozemních komunikacích, neboť ten není "řídícím předpisem" při řešení předmětu žaloby, kterým je zdržení se užívání pozemku, neboť neexistuje předpis, ani rozhodnutí, které by právo žalobce jakkoliv omezovalo. Dovolatel uvádí, že původně nebyl sporný pozemek jako komunikace užíván; uvádí, že až počátkem 70. let provedl "na pozemku terénní úpravy, zpevnění povrchu a výstavby nového vjezdu do areálu, který užívalo pouze naše družstvo, resp. naši zákazníci a dodavatelé". Dovolatel též odkazuje na obsah jeho odvolání proti rozsudku soudu prvního stupně, ve kterém poukazuje na to, že předmětná komunikace nebyla zřízena na základě stavebního povolení, a uvádí, že právní názor soudu prvního stupně znamená totéž, jako vyvlastnění práva ve veřejném zájmu. Uzavírá, že cílem žaloby bylo dosažení dohody o výměně předmětného pozemku za pozemek č. 1620/5 uvnitř areálu. Navrhuje, aby dovolací soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

Žalovaní se k dovolání nevyjádřili.

Nejvyšší soud napadené rozhodnutí přezkoumal a zjistil, že dovolání není důvodné.

Jestliže odvolací soud připustil dovolání (§ 239 odst. 1 OSŘ) jen v souvislosti s právním posouzením (výkladem) určitého pojmu, vyznačil tím závazně dovolací důvod a dovolacímu soudu nepřísluší přezkoumávat rozsudek odvolacího soudu např. z hlediska závěru odvolacího soudu o skutkových zjištěních (viz rozhodnutí publikované pod č. 34/1994 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Proto se dané věci mohl dovolací soud zabývat jen řešením těch právních otázek, pro které bylo dovolání připuštěno, tedy "zda podmínky pro zařazení pozemku mezi komunikace se posuzují podle zákona č. 13/1997 Sb., účinného v době rozhodování soudu, nebo podle zákona č. 135/1961 Sb., účinného v době, kdy pozemek začal být jako komunikace užíván, a zda o zařazení do kategorie účelové komunikace musí být vydáno správní rozhodnutí". Řešení těchto otázek se neobejde bez vymezení pojmu účelová komunikace a posouzení otázky, jaké právní skutečnosti jsou rozhodující pro kategorizaci komunikace jako účelové.

Podle § 2 PozKom 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. Podle § 7 odst. 1 PozKom 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. Příslušný silniční správní úřad může na návrh vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Zákon dále stanoví, že účelovou komunikací je i pozemní komunikace v uzavřeném prostoru nebo objektu, která slouží potřebě vlastníka nebo provozovatele uzavřeného prostoru nebo objektu. Tato účelová komunikace není přístupná veřejně, ale v rozsahu a způsobem, který stanoví vlastník nebo provozovatel uzavřeného prostoru nebo objektu. V pochybnostech, zda z hlediska pozemní komunikace jde o uzavřený prostor nebo objekt, rozhoduje příslušný silniční správní úřad (§ 7 odst. 2 PozKom). Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí, že umožnění přístupu veřejnosti na účelové komunikace mimo uzavřené prostory a objekty je nutné zejména na venkově (polní a lesní cesty), a proto není možné tuto oblast ponechat zcela na řešení v rámci

občanskoprávních vztahů. Zákon pak stanoví, že vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba (§ 9 odst. PozKom).

Zákon též upravuje obecné užívání pozemních komunikací, tedy i komunikací účelových. Podle § 19 odst. 1 PozKom v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.

Hodnocení předběžných otázek v občanském soudním řízení je upraveno v § 135 OSŘ, podle kterého je soud vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu; soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení (odst. 1). Jinak otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu, může soud posoudit sám. Bylo-li však o takové otázce vydáno příslušným orgánem rozhodnutí, soud z něho vychází (odst. 2).

Ze zákona se podává, že účelovou komunikací je taková pozemní komunikace, která splňuje znaky, uvedené v § 7 odst. 1 PozKom. 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 a 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; lze poukázat na správnou argumentaci odvolacího soudu k této otázce, zejména na to, že zákon o pozemních komunikacích, který upravuje v § 3 odst. 1 rozhodování zařazování pozemních komunikací do jednotlivých kategorií a tříd, se o rozhodování o zařazení komunikace do kategorie účelová komunikace nezmiňuje, ačkoliv upravuje zařazování do všech ostatních kategorií komunikací.

Zřídí-li tedy 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 LPS, 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 a vlastník neprojeví, byť i konkludentně, souhlas s existencí a užíváním této komunikace, může se domáhat ochrany negatorní žalobou podle § 126 odst. 1 ObčZ. Je-li však účelová komunikace v souladu s vůlí vlastníka zřízena, nemůže její vlastník jednostranným vyhlášením zamezit jejímu obecnému užívání, jak je zřejmé i z ustanovení zákona o pozemních komunikacích, která vážnou regulaci provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích (§ 7 odst. 1) na rozhodnutí příslušného orgánu, nikoliv na rozhodnutí vlastníka (§ 7 odst. 1 věta druhá, § 24), i z těch ustanovení, která svémocnou regulaci postihují [§ 42 odst. 2 písm. c)]. K takové regulaci nejsou oprávněni ani právní nástupci původního vlastníka. Vlastník komunikace, která má znaky účelové komunikace, která není v uzavřeném prostoru nebo objektu (§ 7 odst. 2 PozKom), není ani při zřízení komunikace oprávněn omezit užívání této komunikace na určitou skupinu subjektů, a vyloučit tak její obecné užívání. To neznamena, že vlastník by byl zbaven možnosti provoz na účelové komunikaci regulovat, případně komunikaci zcela uzavřít; může tak však učinit jen na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu.

Obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění, které nelze omezit na základě jednostranných úkonů subjektů práva. Toto užívání se neopírá o občanskoprávní předpisy, ale o zákon o pozemních komunikacích. 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 zákoník jinak, podle obecných předpisů o správním řízení. Podle § 7 odst. 1 a 2 OSŘ v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních,

pracovních, rodinných a z obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon. 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 podle obecných předpisů o správním řízení; nelze tedy ani vydat rozhodnutí o tom, že pozemek je účelovou komunikací (ostatně by nešlo ani o některý z případů, uvedených v § 80 OSŘ). Pokud se však v soudním řízení o negatorní žalobě podle § 126 odst. 1 občanského zákoníku, 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.

Z uvedeného je zřejmé, že od účinnosti zákona o pozemních komunikacích, tedy od 1.4.1997, jsou účelovými komunikacemi všechny pozemní komunikace, které splňují hlediska uvedená v tomto zákoně, a to i v případě, že o charakteru této pozemní komunikace nebylo vydáno správní rozhodnutí. Přitom to, zda je pozemek účelovou komunikací, posoudí soud podle právních předpisů, platných ke dni rozhodování; to vyplývá ze skutečnosti, že zákon o pozemních komunikacích nemá žádné ustanovení, ze kterého by bylo možno dovodit, že právní poměry komunikací zřízených za platnosti dřívějších předpisů je třeba posoudit podle těchto předpisů.

V dané věci soudy dospěly ke skutkovému zjištění, že předmětný pozemek má znaky, vyžadované zákonem pro účelovou komunikaci. Ze spisu pak vyplývá, že tuto komunikaci zřídil vlastník pozemku za tím účelem, aby byla užívána právě jako komunikace; skutečnost, že vlastník ji zřizoval pro potřeby svoje, svých zákazníků a dodavatelů, je právně významná jen potud, že se z ní podává jeho vůle, aby pozemek byl užíván jako pozemní komunikace. Případné vymezení okruhu jejich uživatelů vlastníkem je právně nevýznamné, nejde-li o případ uvedený v § 7 odst. 2 PozKom (že by šlo o tento případ, nebylo v dané věci tvrzeno ani zjištěno).

Pokud dovolatel tvrdí, že soud přehlédl, že v řízení údajně vyšlo najevo, že účelová komunikace je jen částí sporného pozemku, a proto měl žalobě alespoň částečně vyhovět, namítá, že rozhodnutí vychází ze skutkového zjištění, které nemá v podstatě částí oporu v provedeném dokazování [§ 241 odst. 3 písm. c) OSŘ]. Tento dovolací důvod však nelze v dovolacím řízení, které je přípustné podle § 239

odst. 1 OSŘ uplatnit, a proto k němu dovolací soud nepřihlédl. Lze poznamenat, že vzhledem k formulaci žalobního petitu částečné vyhovění žalobě ani nepřicházelo v úvahu.

Z uvedeného je zřejmé, že rozhodnutí odvolacího soudu je správné. Proto nezbylo, než dovolání zamítnout.

V poznámce judikátu NS uvádí: Otázka střetu vlastnického práva soukromého subjektu k účelové komunikaci s obecným užíváním je tradičním teoretickým i praktickým problémem. Při přípravě rozhodnutí dovolacího soudu byly vzaty v úvahu i starší názory na tuto otázku. Podle Randa je právo obecného užívání institutem veřejného práva. Věci stanovené k veřejnému užívání mohou být i ve vlastnictví soukromníků, kteří pak musí snášet úpravu obecného užívání veřejným úřadem (např. veřejné lesní cesty). Rozhodnutí otázky, zda cesta je veřejná, přísluší správním úřadům, nikoliv soudům. Pokud si však někdo osobuje takové užívání, které však ve skutečnosti není užíváním obecným, lze uplatnit žalobu negatorní; otázku, co náleží k veřejnému užívání, pak soud posuzuje jako předběžnou. Jinak ovšem obecné užívání nechrání soudy, ale správní úřady (Randa, A. Právo vlastnické. Praha: 1900, s. 12, 13). Této problematice se věnuje podrobně Slovník veřejného práva československého, vydaný v roce 1938 v Praze, a to pod hesly "Obecné užívání" a "Silnice a cesty veřejné". Uvádí se zde, že obecným užíváním je užívání věci, které odpovídá jejímu určení a nevyklučuje stejné užívání ostatních. Vztahuje se nejen na cesty, a to i na cesty v majetku soukromém, ale i na soukromé vody, veřejné studny apod. Slovník se zabývá též právní povahou obecného užívání; konstatuje, že přes různost názorů je mimo veškerý spor, že obecné užívání je institutem ryze veřejnoprávním, že není právem subjektivním a že ten, jehož obecné užívání se při změně veřejného statku ruší nebo omezuje, se nemůže domáhat nároků z tohoto užívání plynoucích. Uvádí, že existují tři základní teorie, řešící právní povahu tohoto užívání, a to teorie civilistická (zastávaná mj. Randou), teorie publicistická a teorie veřejného vlastnictví (alespoň pokud jde o obecné užívání komunikace v soukromém vlastnictví, blíží se pojetí platného zákona patrně teorie civilistická, která respektuje soukromé vlastnictví veřejné cesty, které je však omezeno veřejným právem jejího užívání, tedy jakýmsi břemenem obecného užívání. Správně zdůraznil ve shora publikované věci odvolací soud, že vlastník může vykonávat svá oprávnění "v mezích zákona", tedy i s respektováním veřejnoprávního omezení obecným užíváním).

Základním problémem u cesty, patřící soukromému vlastníkovi, je otázka, jak může vzniknout obecné užívání na soukromém majetku. Slovník veřejného práva uvádí, že "veřejná přístupnost cesty nečiní ji sama o sobě cestou veřejnou; cesta ponechaná přístupu všech není ještě cestou veřejnou". Veřejnou cestou se stává pozemek věnováním. Je-li však cesta věnována obecnému užívání, nemůže mu být odňata soukromoprávní dispozicí vlastníkovou. Potíže činí důkaz veřejnosti starých cest, užívaných od nepaměti; Nejvyšší správní soud vychází v těchto případech z domněnky věnování, bylo-li prokázáno, že cesty bylo užíváno trvale z naléhavé potřeby komunikační.

Ze starší judikatury k této otázce lze uvést, že "pozemek, který je v soukromém vlastnictví, lze uznati za veřejnou cestu jen tehdy, jsou-li splněny dva předpoklady, a to jednak že pozemek byl věnováním buďsi výslovným nebo z konkludentních činů vlastníka poznatelným k obecnému užívání určen, jednak že toto užívání slouží k trvalému ukojení nutné potřeby komunikační. Z tohoto právního názoru žalovaný úřad zřejmě vycházel. Shledav pak, že v daném případě nebylo prokázáno ani výslovné ani konkludentní věnování pozemku k obecnému užívání a že mimo to průchod a průjezd neslouží ukojení nutné potřeby komunikační, neuznal průchod a průjezd dvorem l-ckým za cestu veřejnou. Zodpověděl tudíž žalovaný úřad otázku, zdali jsou splněny svrchu zmíněné dva předpoklady prohlášení pozemku za veřejnou cestu, záporně" (Boh. A 10017/32). Uvádělo se též, že není rozhodující, že pozemek je ve veřejných knihách za veřejnou cestu označen.

Řešení střetu soukromého a veřejného práva v případě účelové komunikace je i dnes problémem. Ze zákona o pozemních komunikacích sice jasně vyplývá, že účelová komunikace je v soukromém vlastnictví, že vlastník nemůže svémocně regulovat (s výjimkou uvedenou v § 7 odst. 2 PozKom) její užívání, nebo ji dokonce zrušit, zákon však neodpovídá na otázku, jak účelová komunikace vzniká. Vystává též otázka souladu zákona s čl. 11 odst. 4 LPS, neboť tu ve skutečnosti jde o omezení vlastnického práva, za které však není poskytována náhrada. Uvedené otázky je třeba řešit tak, že proti vůli vlastníka nemůže účelová komunikace být zřízena. Pokud se tak stane, nemůže mít pozemek, případně komunikace na něm zřízená, právní statut pozemní komunikace a vlastník se může domáhat ochrany u soudu (podle charakteru komunikace buď podle § 126 odst. 1 anebo podle § 135c ObčZ). To platí zejména pro hojně případy polních cest, fakticky vzniklých v rekreačních oblastech, kde si vlastníci

rekreačních objektů zkracují cestu přes pole. Je třeba v zásadě vycházet z modifikované teorie věnování, uvedené shora. Pokud vlastník zřídí komunikaci, která má znaky účelové komunikace, uvedené v § 7 odst. 1 PozKom, vznikne k ní obecné užívání. Je třeba vyjít z toho, že vlastník komunikaci stavěl s vědomím a s předpokládaným souhlasem jejího obecného užívání. Pokud by chtěl toto užívání vyloučit, mohl by před zřízením komunikace objekt uzavřít (§ 7 odst. 2 PozKom). Nejde tedy o nucené omezení vlastnického práva, ale jde o omezení, vzniklé na základě dobrovolného jednání vlastníka. Také pokud jde o cesty, užívané od nepaměti, je třeba vyjít z domněnky věnování za předpokladů shora uvedených. Opačný výklad sice nelze vyloučit, představoval by však vážný zásah do komunikačních vztahů, nezbytných pro moderní společnost.

Konečně lze uvést, že za účelové komunikace nelze patrně považovat cesty, které podle soukromého práva slouží pouze oprávněným z věcného břemene, příp. z jiného práva. U těchto cest totiž není zřejmě možné dovodit vznik obecného užívání, opírající se o souhlas vlastníka pozemku, který je povinen trpět jeho užívání jen určitými osobami. Také zřízení tzv. cesty z nouze (tj. tam, kde vlastník nemovitosti k ní nemá přístup), je možné jen na základě rozhodnutí o vyvlastnění podle § 108 odst. 2 písm. d) stavebního zákona, případně podle nejnovější novely občanského zákoníku, nelze se však např. domáhat prohlášení cesty v uzavřeném objektu souseda za veřejnou.

Pro úplnost poukazuji na rozsudek Nejvyššího soudu, publikovaný v Soudních rozhledech č. 10/2000 pod poř. č. 106, podle kterého obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění. 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 podle obecných předpisů o správním řízení. Proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 8.11.2000 sp. zn. II. ÚS 427/2000 odmítl, když důvody tohoto rozsudku shledal správnými.

ZÁVĚR

Ve své bakalářské práci jsem se snažila přiblížit problematiku vlastnických vztahů u účelových komunikací, které musí být z důvodu obtížnosti řešeny soudní cestou, uplatněním negatorní žaloby. Vlastník pozemku či účelové komunikace se soudní cestou domáhá, aby se druhá strana se zdržela nějakého chování, které narušuje jeho vlastnictví. Protože obecné užívání pozemních komunikací není institutem soukromého práva, ale jde o veřejnoprávní oprávnění, které nelze omezit na základě jednostranných úkonů subjektů práva. Při soudním řízení je pak zkoumáno nakolik je cesta stanovena k veřejnému užívání. Vlastníci pak ve většině případů musí dál snášet úpravu obecného užívání veřejným úřadem, užívání komunikace veřejností.

Správní orgány a následně soudy v těchto případech staveb na cizích pozemcích rozhodují podle speciálního zákona o pozemních komunikacích v návaznosti na zákoník občanský a mnohdy i s přihlédnutím k historickým podkladům dané stavby.

Tento poměrně komplikovaný právní stav je dán historickým vývojem občanského práva na našem území. Z původně dlouholeté zásady „superficies solo cedit“, kdy vlastník pozemku byl i vlastníkem stavby na něm, bylo v roce 1951 nahrazeno právní úpravou rozdílného vlastnictví pozemku a stavby na něm.

V tomto ohledu je však nutné podotknout, že ani úprava a aktuálnost zákona o pozemních komunikacích není dostatečně pružná. Autor starého silničního zákona se podílel i na tvorbě nového zákona o pozemních komunikacích z roku 1997, a tento totožný rukopis je z obsahu zákona patrný. V textu zákona o pozemních komunikacích, se i po několika jeho novelizacích mnoho nezměnilo.

Ve věci účelových komunikací a vlastnických práv s nimi souvisejícími, již bylo judikováno několik rozsudků Nejvyššího soud a vydán Nález Ústavního soudu, tato zjištění však zákon o pozemních komunikacích dosud nijak nezohlednil. Zapracování poznatků z rozhodovací praxe soudů a novelizací tohoto zákona v oblasti účelových komunikacích, by přineslo jisté ulehčení v rozhodování správních orgánů a v některých případech bylo by možné předejít i soudním sporům.

Jisté zjednodušení by mohl přinést připravovaný návrh nového občanského zákoníku, který navrhuje odpoutat se od současné právní úpravy občanského zákoníku a vrátit se k zásadě zakotvené v obecném zákoníku občanském „superficies solo cedit“, že stavba, pokud nebude stavbou dočasnou, bude opět prohlašována za součást pozemku. Novela občanského zákoníku byla vládou schválena a postoupena k dalšímu projednávání Poslanecké sněmovně. Datum účinnosti se navrhuje k 1.1.2012, se zohledněním zhruba dvouleté legisvakantní lhůty, během které bude nutno upravit přibližně 300 jiných právních předpisů.

V současné době však všechny státní instituce pracují se stávající platnou právní úpravou občanského zákoníku a dalších speciálních zákonů, a proto je i nadále čeká řešení uvedených případů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Literární zdroje

1. Fastr, P., Čech, J., Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a prováděcími předpisy. Praha: Linde, 2007, ISBN 978-80-7201-635-8
2. Kočí, R. Zákon o pozemních komunikacích komentářem, prováděcími předpisy a vzory správních rozhodnutí. Praha: Linde, 2007, ISBN 978-80-7201-650-1
3. Motejl, O., et al. Veřejné cesty. Místní a účelové pozemní komunikace, Praha: ASPI
4. Spáčil, J. Ochrana a vlastnictví držby v občanském zákoníku. Vydání první. Praha: C.Beck, 2002, 229 s., ISBN 80-7179-780-4
5. Krčmář, J., Právo občanské, II. Práva věcná, III. doplněné vydání, Praha 1946
6. Pohlová, A. Vlastnictví pozemku a stavby. Právní rádce 2006 č. 5
7. Knappová, M., Švestka, J. a kol. Občanské právo hmotné, 1. díl, 3. vydání, Praha, ASPI Publishing s. r. o., 2002
8. Jehlička O., Švestka, J., Škárová, M. a kol: Občanský zákoník. Komentář. 8. vydání. Praha, C.H. Beck 2003, 90 s.

Elektronické zdroje

- 1 *Ochrana vlastnického práva* [online]. 2009 [cit. 2009-01-07]. Dostupný z <http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=151&typ=r&levelid=oc_252.htm>.
- 2 OBČANSKÉ PRÁVO – PRÁVA VĚCNÁ [online]. 2010 [cit. 2010-24-02]. Dostupný z <http://voska.kvalitne.cz/storage/2_Vecnaprava.doc>.
- 3 *Nabývání vlastnictví* [online]. 2010 [cit. 2010-04-21]. Dostupný z <<http://www.bussinesinfo.cz/cz/clanek/orientace-v-pravnich-ukonech/nabyvani-vlastnictvi-opu/1000818/48385/#b0>>.
- 4 POHLOVÁ, A. *Vlastnictví pozemku a stavby* [online]. Právní rádce 2010 č. 5 Dostupný z <http://pravniradce.ihned.cz/c4-10078260-18556070-F00000_d-vlastnictvi-pozemku-a-stavby>.
- 5 *Ochrana vlastnictví* [online]. 2009 [cit. 2009-03-06]. Dostupný z <<http://tisk.juristic.cz/544712/tisk/old>>.

SEZNAM ZKRATEK

LPS – Listina základní práv a svobod

NS – Nejvyšší soud ČR v Brně

Občanský zákoník – zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

OSŘ – zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

PozKom – zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

ř.z. – říšský zákon

Slovník – Slovník veřejného práva československého, vydaný v roce 1938

Starý silniční zákon – zákon č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon o pozemních komunikacích – zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

ABSTRAKT

HOVORKOVÁ, M. *Ochrana vlastnický práv v našem právní řádu: bakalářská práce*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2010. 54 s. Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Bohuslav Petr, Ph.D.

Klíčová slova: občanský zákoník, stavby na cizích pozemcích, účelová komunikace, negatorní žaloby.

Práce pojednává o způsobech nabývání vlastnictví vyplývající z občanského zákoníku. Uvádí historický vývoj právní úpravy občanského zákoníku na území našeho státu. V návaznosti na platný zákon o pozemních komunikacích a občanský zákoník určuje hlavní znaky vlastnictví a výkonu práv ve vztahu ke stavbě účelové komunikace.

Shrnuje dosavadní poznatky z rozhodovací praxe soudů při použití zákona o pozemních komunikacích u staveb účelových komunikací v negatorních žalobách, kdy se vlastník účelové komunikace či pozemku pod stavbou, který je ve svém právu rušen se domáhá, aby se žalovaný musel něčeho zdržet.

ABSTRACT

HOVORKOVÁ, M. *The protection of proprietary rights in our legal systém: Bachelor thesis.* České Budějovice: The college of European and Regional Studies, o.p.s., 2010. 54 p. Supervisor: JUDr. Bohuslav Petr, Ph.D.

Key words: civil code, structure on somebody's else estate, purpose-built road, legal action (writ of quare impedit).

This bachelor thesis investigates the ways of proprietary acquisitions which can be concluded from the civil code. It analyses the history of the existing legal regulations of the civil code in the Czech Republic. With references to the law in force dealing with over land communications and the civil code defines the main attributes of property ownership and the exercise of rights in relationship with the purpose-built road structures.

My thesis summarizes the existing knowledge from decision making judicial process in the application of the law considering the purpose-built ways in the legal actions. These are legal cases in which the owner of purpose – built way or the estate under the structure is restricted in his rights and that are why he/she demands on the defendant to stop the activity.