



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mráky, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **JUDr. T. B., Ph.D.**, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **JRD Malešice s. r. o.**, se sídlem Korunní 810/104, Praha 10, zast. Mgr. Martinem Mládkem, advokátem se sídlem Ostrovní 2064/5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2017, čj. MHMP 315050/2017, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2020, čj. 11 A 98/2017-89,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení **s e z a m í t a j í**.
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Magistrát hl. m. Prahy, odbor stavebního řádu (dále jen „žalovaný“), rozhodnutím ze dne 10. 3. 2017 zamítl odvolání žalobce a dalších osob a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 10, odboru stavebního (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 7. 12. 2015, čj. P 10-105904/2015, o změně územního rozhodnutí o umístění stavby „Obytný soubor Ecocity Malešice – třetí etapa“ a dělení pozemku p. č. X v katastrálním území X.

[2] Žalobce se žalobou u městského soudu domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Namítal nesprávné právní posouzení otázky, zda je pro vydání změny územního rozhodnutí třeba, aby osoba zúčastněná na řízení jakožto stavitelka předložila rovněž stanovisko žalobce a dalších spoluvlastníků části účelové komunikace Univerzitní k možnosti a způsobu napojení stavebního záměru v souladu s § 86 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tvrdil, že správní orgány špatně posoudily, zda účelová komunikace je, či není samostatnou věcí.

[3] Městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zdůraznil, že podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona musí žadatel o územní rozhodnutí předložit stanovisko vlastníků účelové komunikace k možnosti a způsobu napojení. Tato účelová komunikace se rozkládá na dvou různých pozemcích, a to na pozemku p. č. X náležejícím vlastníků bytových domů umístěných na též pozemku, včetně žalobce, a na pozemku p. č. X náležejícím v době rozhodování žalovaného České republice se správou Ministerstva vnitra. Žalovaný však chybně bez konkrétního posouzení účelové komunikace Univerzitní dovodil, že je tato účelová komunikace součástí pozemku, a tudíž že postačí, pokud osoba zúčastněná na řízení (stavitelka) doloží pouze stanovisko Ministerstva vnitra jednajícího jménem vlastníka té části účelové komunikace, na jejíž straně se bude stavba napojovat.

[4] Městský soud shrnul vývoj judikatury Nejvyššího soudu i Nejvyššího správního soudu k otázce vymezení, zda se u účelové komunikace může jednat o samostatnou věc, nebo pouze o součást pozemku. Konstatoval, že pro zodpovězení otázky, zda se jedná o součást pozemku, anebo o samostatnou stavbu, jakož i na to navazující otázky, kdo je vlastníkem účelové komunikace, je nezbytné posoudit charakter účelové komunikace a konkrétních skutečností jejího zhotovení.

[5] Jestliže žalovaný uvedl pouze obecný názor, že účelová komunikace je součástí pozemku, který vyvodil jen *a contrario* z § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění po novele provedené zákonem č. 268/2015 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), tedy z okolnosti, že v tomto ustanovení vyjmenované komunikace jsou samostatnou věcí a účelová komunikace zde uvedena není, dopustil se nesprávného právního posouzení.

[6] Městský soud dodal, že i kdyby dospěly správní orgány opětovně k závěru, že je účelová komunikace součástí pozemku, nepostačí pouze předložit stanovisko Ministerstva vnitra, zastupujícího vlastníka části účelové komunikace, na níž proběhne napojení. Jedná se totiž pořád o jednu účelovou komunikaci, byť umístěnou na více pozemcích více vlastníků. Je tedy třeba vyžádat si stanovisko podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona od všech spoluvlastníků této komunikace.

[7] Důvodnou shledal městský soud rovněž žalobní námitku týkající se porušení § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona, neboť od vlastníků účelové komunikace nebyla vyžadována smlouva s vlastníkem pozemní komunikace, ačkoli stavební záměr vyžaduje úpravu stávající účelové komunikace. Za nedostatečné označil odůvodnění rozhodnutí žalovaného, který pouze konstatoval, že v daném případě se nejedná o úpravu stávající komunikace, ale o napojení na komunikace vybudovaným sjezdem či nájezdem. Žalovaný ve vztahu k § 86 odst. 2 písm. d) stavebního zákona nehodnotil konkrétní situaci a z jeho rozhodnutí není zřejmé, proč se nemůže jednat o úpravu stávající účelové komunikace, přičemž žalobce v odvolání namítal určitý zásah do stávající komunikace (nutnost odstranit existující obrubníky). Žalovaný ani nevysvětlil, co se rozumí úpravou stávající komunikace.

## II. Obsah kasačních stížností a vyjádření ke kasační stížnosti

[8] Žalovaný (stěžovatel) a osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) napadli rozsudek městského soudu kasační stížností.

pokračování

[9] Stěžovatel nesouhlasí s názorem, že i v případě, v němž by účelová komunikace byla součástí pozemku, je třeba zajistit stanovisko všech jejích spoluvlastníků (kterých je v nynějším případě více než 150), což je obtížně technicky proveditelné. Tento závěr městského soudu by znamenal, že by v případě nepředložení stanoviska byť jediného spoluvlastníka nebyly splněny náležitosti žádosti o územní rozhodnutí. Podle jeho názoru by se spíše měla aplikovat ustanovení týkající se podílového spoluvlastnictví a stanoviska by měla vyjadřovat vůli prosté většiny nebo dvoutřetinové většiny podle § 1129 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku

[10] Stěžovatelka namítla, že městský soud v rozporu s obsahem správního spisu dovedil, že se stěžovatel nezabýval konkrétními okolnostmi stavby účelové komunikace Univerzitní. Správní orgány však tuto otázku hodnotily a dospěly k závěru, že se jedná o součást pozemku. Městský soud neuvedl žádný právní názor, o který by opřel své odlišné závěry, a nevycházel ani ze správního spisu, ze kterého vyplývá, že se jedná o součást pozemku. Rozhodnutí stěžovatele je založeno na řádně zjištěném skutkovém stavu a městský soud nepřipustně nahradil úvahu správních orgánů, aniž měl pro takové posouzení jakékoliv odborné znalosti. Rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť městský soud dostatečně neodůvodnil, proč se odchýlil od rozhodnutí stěžovatele, a konkrétně ani neuvedl, kdo musí vydat stanovisko podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Jeho závěr, že je nutné předložit stanovisko od všech spoluvlastníků účelové komunikace, je v rozporu s příslušnými ustanoveními občanského zákoníku, která upravují podílové spoluvlastnictví.

[11] Dále stěžovatelka poukázala na to, že si nechala vypracovat „*Expertní právní posouzení otázek právní existence a vlastnictví účelové pozemní komunikace*“ ze dne 23. 6. 2016 (dále jen „expertní posouzení“), které zpracovala INVICTA, advokátní kancelář, s. r. o. Z tohoto posouzení vyplynulo, že účelová komunikace je součástí pozemku, a tudíž její část patří České republice, zatímco druhá část komunikace je ve vlastnictví spoluvlastníků bytových domů. Tento názor potvrdilo i Ministerstvo pro místní rozvoj ve sdělení ze dne 29. 9. 2016, čj. 27728/2016-82, v němž mimo jiné uvedlo, že za této situace postačí předložit stanovisko vlastníka té části komunikace, na kterou bude stavební záměr připojen. Městský soud ani nevymezil, co si představuje pod „*konkrétními okolnostmi předmětné účelové komunikace Univerzitní*“. Pokud má na mysli její faktické provedení, pak stěžovatelka upozorňuje na to, že stěžovatel nemá pro takové zkoumání potřebné personální ani další vybavení.

[12] Rovněž rozhodovací praxe NS se podle stěžovatelky přiklání k tomu, že účelová komunikace je součástí pozemku. Jedná se např. o usnesení ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4051/2015, nebo ze dne 4. 12. 2019, sp. zn. 28 Cdo 3007/2019, či rozsudek ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011. Ani rozsudek velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia NS ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, ve kterém NS konstatoval, že místní komunikace může být samostatnou věcí, není s tímto názorem v rozporu, neboť toto rozhodnutí se nevztahuje na účelové komunikace.

[13] Stěžovatelka dále namítla, že ze skutečnosti, že ve výčtu komunikací, které jsou samostatnými věcmi, obsaženém v § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, není zahrnuta účelová komunikace, jednoznačně vyplývá, že účelová komunikace je naopak součástí pozemku.

[14] Kromě toho je vnitřně rozporná úvaha městského soudu, že i kdyby se jednalo o součást pozemku, měla by si stěžovatelka obstarat souhlas všech vlastníků účelové komunikace, neboť se stále jedná o jednu účelovou komunikaci. Buď je totiž účelová komunikace samostatnou věcí, tedy celkem, anebo je součástí pozemku, a tudíž je „rozdělená“ podle pozemků ležících pod ní. Pokud by vzniklo podílové spoluvlastnictví, pak by se mělo o stanovisku

rozhodovat podle § 1128 odst. 1 občanského zákoníku, tedy většinou hlasů, nebo podle § 1129 občanského zákoníku, tedy dvoutřetinovou většinou.

[15] Stěžovatelka se rovněž ztotožnila s kasační stížností stěžovatele.

[16] Žalobce se ke kasačním stížnostem nevyjádřil.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[18] Ve skutkově a právně obdobné věci (týkající se téhož stěžovatelova rozhodnutí) již NSS rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 15. 10. 2020, čj. 9 As 145/2020-56. Desátý senát neshledal důvodu se odchýlit od závěrů devátého senátu, které považuje za správné a ztotožňuje se s nimi. Z těchto důvodů z uvedeného rozsudku vychází i v této věci a jeho závěry přebírá.

[19] NSS nejprve k námitce stěžovatelky konstatuje, že rozsudek městského soudu shledal přezkoumatelným. Městský soud srozumitelně vysvětlil důvody svého rozsudku a na základě judikatury NS dovedl, že charakterem účelové komunikace se po skutkové stránce nezabývalo ani Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém sdělení ze dne 29. 9. 2016, ani zpracovatelé expertního posouzení. Závěrem shrnul své úvahy, na základě nichž uvážil, že správní orgány se dostatečně nezabývaly povahou účelové komunikace.

[20] Dále se NSS zabýval kasační námitkou stěžovatelky, že nebyly dány podmínky pro zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[21] Podle § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona *žadatel o vydání územního rozhodnutí k žádosti připojí stanoviska vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem.*

[22] Zásadní otázkou je, kdo je vlastníkem účelové komunikace Univerzitní, na kterou se má napojit stavební záměr osoby zúčastněné na řízení. Pro zodpovězení této otázky je třeba posoudit, zda je těleso účelové komunikace samostatnou věcí, nebo zda se jedná o součást pozemku, neboť vlastníci se mohou v obou případech lišit. Správní orgány ve svých rozhodnutích bez podrobného zdůvodnění vycházely z toho, že účelová komunikace Univerzitní je součástí pozemku. Stěžovatel dovedl: „*Ačkoliv dle nového občanského zákoníku (NOZ) č. 89/2012 Sb. obecně platí, že stavba je součástí pozemku (viz ust. § 506), dle novely zákona o pozemních komunikacích č. 268/2015 Sb., stavba dálnice, silnice a místní komunikace součástí pozemku není. Z uvedeného tedy lze vyvodit, že účelová komunikace není samostatnou věcí, ale je součástí pozemku, tedy ve vlastnictví vlastníků obou uvedených pozemků.*“ Zároveň i s poukazem na sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 29. 9. 2016 dospěl k závěru, že v případě, v němž je komunikace součástí pozemku, postačí souhlas vlastníka té části komunikace, na kterou má být stavební záměr napojen.

[23] Městský soud na základě judikatury NS a Ústavního soudu dospěl k tomu, že pro přijetí závěru o povaze účelové komunikace je nutné zabývat se konkrétními okolnostmi této komunikace, posoudit, zda byl pozemek pouze zpevněn či ztvárněn či nikoliv. Teprve na základě takových úvah lze zhodnotit, zda se jedná o samostatnou věc, nebo o součást pozemku, a protože takové posouzení ve správních rozhodnutích chybí, rozhodnutí stěžovatele zrušil.

pokračování

[24] Jak uvedl již devátý senát, obecně lze poukázat na to, že účelové komunikace nemohou být současně pozemkem a současně stavbou ve smyslu občanskoprávním jako dvě rozdílné věci, které by mohly mít rozdílný právní režim (srov. rozsudek NS ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002). Není-li účelová komunikace stavbou (věcí) ve smyslu občanského práva, ale jen součástí pozemku, nelze uvažovat o tom, že by mohly být občanskoprávní vztahy ke komunikaci a k pozemku, na kterém se nachází, rozdílné.

[25] Ačkoliv podle § 506 občanského zákoníku platí, že je stavba součástí pozemku, podle přechodného ustanovení § 3055 odst. 1 občanského zákoníku *stavba spojená se zemí pevným základem, která není podle dosavadních právních předpisů součástí pozemku, na němž je zřízena, a je ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona ve vlastnictví osoby odlišné od vlastníka pozemku, se dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nestává součástí pozemku a je nemovitou věcí. Totéž platí o stavbě, která je ve spoluvlastnictví, je-li některý ze spoluvlastníků i vlastníkem pozemku nebo jsou-li jen někteří spoluvlastníci stavby spoluvlastníky pozemku.*

[26] Na samotném vymezení pojmu „stavba“ jako předmětu občanskoprávních vztahů nic nezměnila ani novela § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, provedená zákonem č. 268/2015 Sb., ani občanský zákoník, který pojem „stavba“, pokud je i nadále samostatnou věcí, nijak nevymezuje; proto lze i nadále přiměřeně vycházet z dosavadní judikatury k pojmu „stavba“ v občanském zákoníku č. 40/1964 Sb. Pro účely občanského práva je pojem „stavba“ nutno vykládat staticky, jako věc v právním smyslu, tedy jako výsledek určité stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů. Naopak taková stavba, která není samostatnou věcí, kterou by v dané věci mohla být podle § 3055 a násl. ve spojení s § 496 odst. 1 občanského zákoníku, je součástí pozemku a vlastnictví k ní (až na výjimky stanovené zákonem) nabývá vlastník pozemku přírůstkem.

[27] Také za účinnosti (nového) občanského zákoníku tedy platí, že věci, které byly samostatnými stavbami podle dosavadních právních předpisů, zůstávají (v případě rozdílných vlastníků) samostatnými věcmi a nestávají se automaticky součástí pozemku podle § 506 občanského zákoníku. Posouzení, zda se jedná v občanskoprávním pojetí o stavbu, tedy věc samostatnou podle dosavadních právních předpisů a judikatury, či zda jde pouze o součást pozemku, je proto i v projednávané věci stále nezbytné, neboť účelová komunikace byla vybudována před 1. 1. 2014, tedy před účinností nového občanského zákoníku. V případě, že by účelová komunikace Univerzitní byla samostatnou věcí, nelze vyloučit, že by měla odlišného vlastníka, než jsou vlastníci pozemků, na kterých leží. Vlastníkem stavby zřízené před 1. 1. 2014 je totiž stavebník. Z těchto důvodů je tedy nutné zabývat se povahou účelové komunikace a lze vycházet z dosavadní judikatury, která se touto otázkou zabývala ve vztahu k předchozí právní úpravě.

[28] Judikatura NS k vymezení, zda je pozemní komunikace samostatnou věcí, je však nejednotná (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. **III. ÚS 2128/2013**).

[29] Judikatura NS se v minulosti vyjadřovala spíše tak, že účelové komunikace bývají součástí pozemku. Například v usnesení ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. 25 Cdo 618/2005, NS uvedl, že *„účelové komunikace obvykle nejsou samostatným předmětem právních vztahů, nýbrž tvoří součást pozemku, na němž se nacházejí“*. Obdobně se Nejvyšší soud vyslovil v otázce pozemních komunikací např. také v rozsudcích ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 52/2002, a ze dne 27. 1. 2004, sp. zn. 22 Cdo 1324/2003.

[30] Naopak judikatura NSS je dosud bezrozporná. Okolnost, že účelová pozemní komunikace může být samostatnou nemovitou věcí, jež netvoří součást pozemku, na němž je vybudována, NSS dovedl v rozsudku ze dne 11. 9. 2009, čj. 5 As 62/2008-59, č. 2200/2011 Sb. NSS. Podle jeho názoru „[p]ro posouzení otázky, zda je účelová komunikace (§ 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) stavbou spojenou se zemí pevným základem, tj. samostatnou nemovitou věcí, nebo zda je součástí pozemku, na němž se nachází, jsou rozhodná stejná hlediska jako v případě jiných pozemních komunikací. Pokud je stavební provedení účelové komunikace takové, že lze jednoznačně vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba, a pokud zároveň nelze stavební provedení účelové komunikace odstranit bez jejího zničení či zásadního zhoršení její sjízdnosti či schůdnosti, půjde o samostatnou nemovitou věc ve smyslu § 119 odst. 2 občanského zákoníku, která je samostatným předmětem právních vztahů“.

[31] K právě citovanému rozsudku se následně nesouhlasně vyjádřil NS v rozsudku ze dne 17. 10. 2012, sp. zn. 22 Cdo 766/2011, ve kterém na rozdíl od NSS dovedl, že účelové komunikace jsou pouze druhem pozemku a představují určité ztvárnění či zpracování jeho povrchu, přičemž „stavba spočívající jen v určitém způsobem zpracovaném pozemku není v zásadě samostatnou věcí“. Na tento rozsudek NS poukazuje rovněž stěžovatelka, přičemž jí lze přisvědčit, že podle tohoto rozsudku jsou účelové komunikace zásadně součástí pozemku.

[32] Městský soud naopak poukázal na pozdější rozsudek NS ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 28 Cdo 2155/2012, který, ač byl vydán půl roku po rozsudku sp. zn. 22 Cdo 766/2011, se s tímto rozsudkem nevypořádal, zaujal opačný postoj a uvedl: „Těleso účelové komunikace (§ 7 odst. 1 zák. o pozemních komunikacích) přitom může být samostatnou nemovitou věcí v občanskoprávním smyslu (nemovitostí odlišnou od pozemku, na němž je vybudována) tehdy, jde-li o stavbu spojenou se zemí pevným základem (§ 119 odst. 2 obč. zák.), tj. věcí neoddělitelnou od země, aniž by došlo k jejímu porušení, která současně není součástí pozemku (§ 120 odst. 1 obč. zák.), tj. není funkčně nebo fyzicky spojena s pozemkem a lze ji od něho oddělit, aniž by došlo ke znehodnocení pozemku (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 483/01, či náleží Ústavního soudu ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93). **Při posuzování toho, zda půjde o samostatnou věc, či součást pozemku, je vždy nutno 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, a také se zřetelem k jejímu stavebnímu provedení. Významným hlediskem je, zda lze vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba; pokud takové vymezení možné není, půjde zpravidla o součást pozemku (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002, nebo rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 1994, sp. zn. 3 Cdo 40/93).**“ (zvýraznění přidal NSS). V této věci dokonce NS dovedl, že vzhledem ke stavebnímu provedení tělesa účelové komunikace, kde nedošlo toliko k určitému zpevnění či ztvárnění pozemku, nýbrž k výstavbě asfaltové vozovky dobře odlišitelné od samotného pozemku, a vzhledem k významu vybudovaného tělesa komunikace, jímž není podpořit či vylepšit dominantní funkce pozemků vlastněných žalobci, nýbrž umožnit žalované komunikační spojení s její provozovnou, je zřejmé, že stavba tělesa účelové komunikace vybudovaná právním předchůdcem žalované má charakter samostatné nemovité věci, odlišné od pozemků žalobců. Ústavní stížnost ÚS odmítl již zmiňovaným usnesením sp. zn. III. ÚS 2128/2013.

[33] Následná judikatura NS, ač neuvádí žádnou podrobnou argumentaci pro své závěry, se od závěru učiněného v rozsudku sp. zn. 22 Cdo 766/2011, tedy že účelové komunikace jsou zásadně součástí pozemku, postupně odchyloje. NS např. v usnesení ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4051/2015, dovedl, že „[a]niž by Nejvyšší soud v této věci jakkoliv hodnotil závěry obledné toho, zda účelová komunikace představuje součást pozemku, či samostatnou věc, obsah rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je ve shodě s judikaturou dovolacího soudu potud, že stavbu jakožto výsledek stavební činnosti

pokračování

*lze považovat za stavbu ve smyslu občanského práva (a nikoliv za pouhou součást pozemku) tehdy, pokud je způsobilá být samostatným předmětem právních vztahů. Na takový závěr lze usuzovat především z odpovídajících skutkových zjištění, jež se týkají stavebně-technického provedení konkrétní stavby“.* Z usnesení dále vyplývá, že se soudy zabývaly stavebně-technickými okolnostmi stavby. Obdobný závěr, že je vždy třeba zhodnotit okolnosti jednotlivé věci, zaujal NS i v usnesení ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. 22 Cdo 4330/2017, které se týkalo posouzení chodníku. Ústavní soud tento rozsudek nálezem ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. III. ÚS 2280/18, zrušil, ale pouze kvůli odlišnému hodnocení skutkových okolností. V právní větě I tohoto nálezu naopak Ústavní soud potvrdil, že „[a]by posuzovaná účelová komunikace představovala věc nemovitou, konkrétně stavbu spojenou se zemí pevným základem, je v první řadě třeba, aby byla schopna být vůbec věcí z hlediska občanskoprávního (§ 118 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník), tedy být ‚vymežitelným kusem vnějšího světa‘ (náleží sp. zn. II. ÚS 529/05), který tvoří samostatnou věc, nikoli součást věci jiné, v daném případě pozemku. O takový vymežitelný kus vnějšího světa nemůže jít tam, kde povrch pozemku byl zpracován navrstvením přírodních stavebních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba (např. u tenisového dvorce, u některých parkovišť apod.)“.

Potvrdil tak obecné závěry, které učinil i NS ve výše zmíněných rozhodnutích.

[34] Ostatně i sám NS v rozsudku ze dne 17. 9. 2019, sp. zn. 22 Cdo 4096/2017, zkritizoval odvolací soud za to, že bez dalšího uzavřel, že se jedná o součást pozemku: „Rozhodnutí odvolacího soudu je založeno na závěru, že každá místní nebo účelová komunikace a zpevněná plocha představují pouze určité zpracování či ztvárnění povrchu pozemků, a tvoří proto jejich součást, bez toho, že by se jakkoliv zabýval konkrétními podmínkami jejich stavebně technické i účelové samostatnosti. Takový závěr je v rozporu se shora označenou judikaturou Nejvyššího soudu.“

[35] K otázce, kdy je určitým způsobem stavebně zpracovaný povrch pozemku samostatnou stavbou, se vyslovil Ústavní soud také v nálezu ze dne 23. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 3143/13, ve kterém uvedl, že klíčovou roli sehrávají vždy konkrétní okolnosti případu, jež jsou relevantním ukazatelem pro přijetí odůvodněného závěru o tom, zda konkrétní výsledek stavební činnosti je, nebo není samostatným předmětem občanskoprávních vztahů (stavbou ve smyslu občanského práva). V některých případech není umělá úprava povrchu pozemku takového stavebního rázu, aby ji bylo možno pokládat za samostatnou věc z hlediska soukromého práva. Je však třeba posuzovat každou věc individuálně.

[36] NSS na základě výše citované judikatury ve shodě s devátým senátem dospěl k závěru, že městský soud rozhodl správně, když rozhodnutí stěžovatele zrušil a zavázal ho zabývat se konkrétními okolnostmi a stavebně-technickým provedením účelové komunikace Univerzitní. Judikatura NS nedává na projednávanou otázku jednoznačnou odpověď, nicméně i podle NSS v ní lze v posledních letech vysledovat tendenci k posouzení okolností každého případu. Přesvědčivé vypořádání s dřívější judikaturou, zejména s rozsudkem sp. zn. 22 Cdo 766/2011, v novější judikatuře NS chybí.

[37] I přesto má však NSS za to, že na základě citované judikatury lze dospět ke stejnému závěru, k jakému dospěl městský soud, a to zejména na základě jednotné judikatury NSS, již představuje zejména rozsudek NSS č. 5 As 62/2008-59, který připouští, že účelové komunikace mohou být samostatnou věcí. NSS tak ve shodě s městským soudem konstatuje, že závěr o právní povaze účelové komunikace lze učinit až na základě konkrétních skutkových zjištění v dané věci.

[38] Ze stěžovatelkou citovaných rozsudků NS je přitom s názorem městského soudu v přímém rozporu pouze rozsudek sp. zn. 22 Cdo 766/2011. Stěžovatelka se mýjí s nosnými

důvody rozhodnutí, když se snaží poukázat na případy, ve kterých soudy dovodily, že se u určitých ploch jedná o součást pozemku. Městský soud totiž své důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatele založil zejména na tom, že součástí správního spisu ani správních rozhodnutí nejsou žádné úvahy o charakteru stavby s ohledem na její stavebně-technické provedení, o tom, zda je účelné, aby účelová komunikace byla samostatnou věcí, ani o jejím vymezení v terénu. Teprve na základě těchto úvah lze podle městského soudu dospět k závěru, zda se jedná o součást pozemku, či nikoliv. Městský soud nepředjímal výsledek takového posouzení, a proto jsou odkazy na rozhodnutí, ve kterých NS dovodil, že se v projednávaných věcech jedná o součást pozemku, předčasné. Usnesení NS sp. zn. 22 Cdo 4051/2015 proto není se závěry městského soudu v rozporu, jak bylo poukázáno výše, neboť se v něm soudy zabývaly stavebně-technickým provedením sporného parkoviště. Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 3007/2019 se týkalo parkoviště vedeného jako místní komunikace, přičemž podle NS se na základě skutkových zjištění jednalo o součást pozemku. I v tomto usnesení však NS uvedl, že „[z]ávěr o tom, zda parkoviště představuje samostatný předmět právních vztahů, je přitom vždy odvislý od individuálních skutkových okolností případu“.

[39] Ani expertní posouzení předložené stěžovatelkou se výše uvedenými okolnostmi stavby nijak nezabývalo. V expertním stanovisku se bez dalšího předpokládalo, že účelová komunikace je součástí pozemku. Obdobně takové úvahy chybí i ve sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 29. 9. 2016.

[40] NSS se neztotožňuje ani s názorem stěžovatelky, že účelová komunikace musí být součástí pozemku, neboť není uvedena v § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který po novele zákonem č. 268/2015 Sb. v poslední větě stanoví, že *stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku*. Z tohoto ustanovení i podle NSS vyplývá pouze to, že vyjmenované pozemní komunikace, pokud jsou stavbami, jsou rovněž samostatnými věcmi. Charakter účelové komunikace však není v § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích výslovně upraven. Nelze proto z tohoto ustanovení *a contrario* dovodit, že účelová komunikace je vždy součástí pozemku, aniž by byly zohledněny konkrétní skutečnosti každé jednotlivé věci. Takový závěr by ostatně nekorespondoval ani s výše zmíněnou judikaturou NSS a Ústavního soudu.

[41] Městský soud proto postupoval správně, pokud dospěl k závěru, že posouzení charakteru účelové komunikace a konkrétních skutečností jejího zhotovení je nutné pro zodpovězení otázky, zda jde o součást pozemku, nebo zda jde o samostatnou stavbu, a na tomto zjištění je závislé zodpovězení otázky, kdo je vlastníkem účelové komunikace. Protože správní orgány ve svých rozhodnutích charakter účelové komunikace dostatečně nezkoumaly, bylo namíště rozhodnutí stěžovatele z tohoto důvodu zrušit.

[42] Následně NSS přistoupil k posouzení poslední kasační námitky, kterou vznášejí oba stěžovatelé, kteří nesouhlasí s názorem městského soudu, že by bylo nutné trvat na stanovisku všech spoluvlastníků.

[43] NSS k ní uvádí, že z napadeného rozsudku opravdu není bez pochybností zřejmé, zda měl městský soud svou argumentací na mysli, že je nutné obstarat stanovisko každého spoluvlastníka, nebo zda tímto tvrzením mířil pouze na to, že nestačí předložení stanoviska vlastníka té části komunikace, na které se bude stavební záměr napojovat, aniž by se tím vyslovoval k tomu, kolik spoluvlastníků musí stanovisko předložit. Vyřešení této otázky však není pro posouzení věci v tomto okamžiku rozhodné, neboť nosné důvody rozsudku městského soudu spočívaly v tom, že se správní orgány dostatečně nezabývaly konkrétními okolnostmi účelové komunikace Univerzitní. Teprve až na základě nového



pokračování

posouzení charakteru účelové komunikace bude nutné vyřešit otázku obstarání stanovisek. V případě, že by účelová komunikace byla samostatnou stavbou, by navíc tuto otázku týkající se pozemku č. parc. X spoluvlastnictví nebylo nutné řešit. NSS se proto k této otázce blíže nevyslovuje a neshledal ani důvod ke zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost, neboť nosné důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatele ob stojí. Pokud správní orgány znovu dospějí k závěru, že účelová komunikace Univerzitní je součástí pozemku, bude na nich, aby posoudily, jak přistoupit k předložení stanovisek spoluvlastníků pozemku č. X.

[44] Co se týče návrhu osoby zúčastněné na řízení na spojení věcí, NSS uvádí, že dle § 39 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., je sice předseda senátu oprávněn kasační stížnosti, které směřují proti rozhodnutím, jež spolu skutkově souvisejí, usnesením spojit ke společnému projednání, musí při tom však šetřit podstatu práv účastníků řízení. Za situace, kdy ve věci, která měla být s nyní projednávanou věcí dle návrhu spojena, již bylo rozhodnuto rozsudkem čj. 9 As 145/2020-56, nepřichází spojení věcí v úvahu.

### I. Závěr a náklady řízení

[45] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto je v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli ve věci úspěšní, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci úspěch, má tak právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že mu v řízení před NSS nevznikly žádné náklady, rozhodl soud tak, jak je uvedeno ve výroku II tohoto rozsudku.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. prosince 2020

Ondřej Mrákota  
předseda senátu