



## Zpráva o šetření postupu Krajského úřadu Jihočeského kraje ve věci řízení o vyřazení místní komunikace z kategorie místních komunikací

---

Z podnětu paní A. (stěžovatelka) jsem prošetřil činnost krajského úřadu jako odvolacího orgánu v řízení o vyřazení místní komunikace III. třídy označené v pasportu komunikací jako xx v k. ú. Planá nad Lužnicí z kategorie místních komunikací. Důvodem šetření bylo rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání stěžovatelky a potvrzení rozhodnutí Městského úřadu v Plané nad Lužnicí o nevyřazení předmětné komunikace z kategorie místních komunikací.

### A. Shrnutí závěrů

- I. Není-li naplněna podmínka vlastnictví místní komunikace obcí a vlastník pozemku se domáhá vyřazení komunikace z kategorie místních komunikací, silniční správní úřad komunikaci z kategorie místních komunikací vyřadí.
- II. Otázka vlastnictví komunikace je pro možnost jejího zařazení nebo setrvání v kategorii místních komunikací zásadní. Dokazování se proto musí soustředit na zjištění, zda komunikaci tvoří sám pozemek (v podobě vyjetých kolejí nebo stavební úpravy, kterou však nelze považovat za samostatnou věc), anebo zda se na pozemku nachází těleso komunikace, které lze považovat za samostatnou věc. Kritéria, která musí stavba splňovat, aby mohla být právně považována za samostatnou věc, vytyčila judikatura obecných soudů.
- III. Vhodným důkazním prostředkem ke zjištění fyzikálních vlastností stavby komunikace může být znalecký posudek nebo projektová dokumentace ke stavbě. Důkazem o samostatnosti stavby v právním smyslu není faktura o financování stavebních úprav. Ta nepřináší žádné informace o tom, jak stavba skutečně vypadá, jaké má vrstvy, ohraničení, odvodnění apod.
- IV. Pokud se silniční správní úřad nezabýval otázkou právní povahy povrchu komunikace (fyzikálními vlastnostmi stavby), je jeho rozhodnutí nezákonné, protože řádně nezjistil skutkový stav.

### B. Skutková zjištění

Stěžovatelka usiluje o vyřazení místní komunikace III. třídy nacházející se zčásti na jejím pozemku p. č. xxx v k. ú. Planá nad Lužnicí<sup>1</sup> z kategorie místních komunikací. Cesta byla mezi místní komunikace zařazena rozhodnutím Městského úřadu Planá nad Lužnicí<sup>2</sup> v roce 2014. V době, kdy se stěžovatelka o zařazení komunikace mezi místní komunikace dozvěděla, již nebylo možné rozhodnutí přezkoumat a zrušit.

V lednu 2022 se obrátila na městský úřad se žádostí o vyřazení komunikace z kategorie místních komunikací. Městský úřad nejdříve odmítal řízení o vyřazení zahájit, po několika

---

1 Název katastrálního území nebudu dále uvádět.

2 Rozhodnutí Městského úřadu Planá nad Lužnicí ze dne xxx.



žádostech o provedení opatření proti nečinnosti adresovaných krajskému úřadu a následném šetření ochránce<sup>3</sup> krajský úřad v listopadu 2022 přikázal městskému úřadu zahájit správní řízení ve věci vyřazení komunikace z kategorie místních komunikací. Městský úřad v únoru 2023 ve svém rozhodnutí žádosti o vyřazení nevyhověl. Stěžovatelka následně neuspěla s odvoláním ke krajskému úřadu, který je v květnu 2023 zamítl.

Jako vlastnice pozemku, na kterém se cesta nachází, namítá, že se krajský úřad před vydáním rozhodnutí neseznámil se skutečným stavem na místě a nevypořádal se s jejími námitkami vznesenými v odvolání. Dle jejího názoru se na místě nenachází žádná stavba s parametry místní komunikace, kterou by mohlo město vlastnit a zařadit mezi místní komunikace. Sdělila, že v roce 2020 došlo pouze k zarovnání polní cesty a dosypání štěrku do vyjetých kolejí po předchozí pokládce veřejného osvětlení, přičemž rozšíření cesty o 50 cm v délce 60 m provedla na vlastní náklady.

Krajský úřad ve svém rozhodnutí<sup>4</sup> dospěl k závěru, že předmětná pozemní komunikace slouží svému účelu v místní dopravě a že její dopravní význam nebyl změněn ani nezanikl, a proto nejsou naplněny podmínky dle § 3 zákona o pozemních komunikacích<sup>5</sup> pro změnu či vyřazení komunikace z kategorie místních komunikací.

Upozornil ale, že před vydáním rozhodnutí o zařazení účelové komunikace do kategorie místních komunikací musí být pozemek, který tvoří účelovou komunikaci, převeden do vlastnictví obce. Připustil, že v tomto případě k tomuto nedošlo a rozhodnutí o zařazení komunikace z roku 2014 bylo nezákonné. K vyřazení komunikace ale nepřistoupil s odůvodněním, že díky běhu lhůt již nelze nezákonné rozhodnutí o zařazení přezkoumat.

Dále vyložil, že rozhodnutím o zařazení komunikace do kategorie místních komunikací došlo k oddělení vlastnictví tělesa komunikace a vlastnictví pozemku, za což stěžovatelce náleží náhrada, které se ale lze domáhat pouze prostřednictvím civilních soudů.

K námitce stěžovatelky ohledně neexistence stavby tělesa komunikace na jejím pozemku sdělil, že orgán I. stupně doložil tvrzení o provedení a financování stavby městem Planá nad Lužnicí smlouvou o dílo č. 60/2020 ze dne 4. 6. 2020, uzavřenou mezi městem Planá nad Lužnicí a společností C., spol. s r. o., spolu s fakturou ze dne 7. 10. 2020 za provedené práce opravy místní komunikace.

Dále se v rozhodnutí zabýval také názory dalších účastníků řízení, kteří podporovali zachování místní komunikace.

---

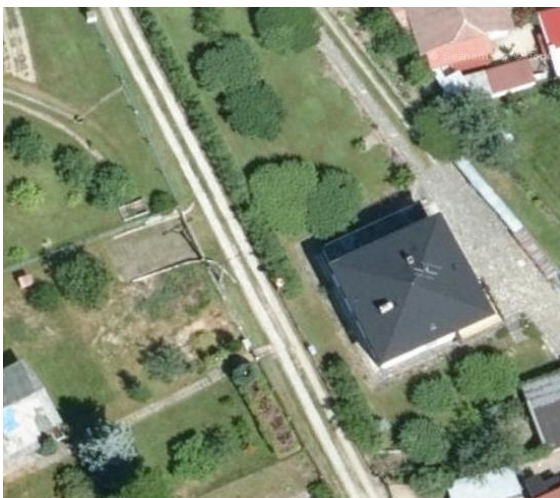
3 Sp. zn. 17399/2022/VOP/AŠT.

4 Rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje č. j. KUJCK 58108/2023, ze dne 26. 5. 2023.

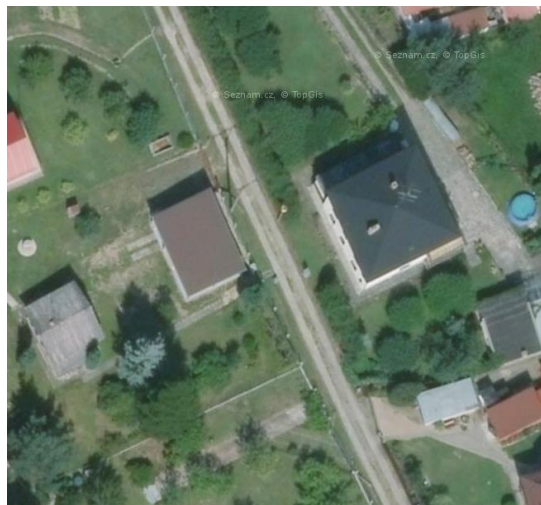
5 Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.



Stav komunikace zachycený v čase názorně ukazují snímky z portálu [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz):



*Stav k 3. 7. 2015 zdroj mapy.cz*



*Stav k 15. 8. 2017 zdroj mapy.cz*



*Stav k 19. 5. 2018 zdroj mapy.cz panorama*



*Stav k 19. 7. 2022 zdroj mapy.cz panorama*

### **C. Právní hodnocení**

Pro konstatování, že cesta je místní komunikací, je určující kumulativní naplnění tří zákonných znaků, a to:

1. Vlastnictví pozemku nebo stavby tělesa komunikace obcí.
2. Význam této komunikace – cesta slouží převážně místní dopravě na území obce.
3. Existující zařazení komunikace do kategorie místních komunikací – na základě správního rozhodnutí nebo historicky z doby před 1. 4. 1997.

#### **C.1 K prvnímu znaku**

**Pozemek p. č. x není ve vlastnictví města Planá nad Lužnicí, ale ve vlastnictví stěžovatelky. Zásadní otázkou proto je, zda je předmětná cesta, která se na pozemku stěžovatelky nachází, samostatnou věcí v právním smyslu ve vlastnictví města.** Pokud by se na pozemku stěžovatelky samostatná věc – stavba tělesa komunikace – nenacházela a cesta by byla součástí pozemku, nemohlo by jít o místní komunikaci. Svrchní úprava povrchu pozemku by



byla jen jeho úpravou, a tedy stále majetkem stěžovatelky (bez ohledu na to, kdo udržovací práce financoval).

**Výklad pojmu „stavba“ je přitom nutné posuzovat z hlediska občanskoprávního, nikoli veřejnoprávního, protože stavební předpisy jej chápou jako dynamickou činnost směřující k uskutečnění díla. Naopak pro účely občanského práva se pojem „stavba“ vykládá staticky jako výsledek stavební činnosti, který je způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů.<sup>6</sup>**

Nyní účinný<sup>7</sup> ani předchozí občanský zákoník<sup>8</sup> pojem „stavba“ nevymezily. Z § 119 odst. 2 předchozího občanského zákoníku pouze plyne, že stavba jako samostatná nemovitá věc musí být spojena se zemí pevným základem. K otázce se nicméně opakovaně vyjadřovala judikatura.

Dle rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 691/2005<sup>9</sup> může být místní komunikace samostatnou věcí odlišnou od pozemku v případě, že je stavbou ve smyslu občanského práva, která jako samostatný předmět vlastnictví může být předmětem občanskoprávních vztahů.

Dle usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 27/2015<sup>10</sup> **při posuzování toho, zda jde o věc samostatnou, či součást pozemku, je nutné přihlížet k jejímu stavebnímu provedení a významným hlediskem je, zda lze vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba. Pokud takové vymezení není možné, půjde zpravidla o součást pozemku.**

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2280/18<sup>11</sup> aby komunikace představovala věc nemovitou, konkrétně stavbu spojenou se zemí pevným základem, musí jít o „vymezitelný kus vnějšího světa“. O takový vnější vymezitelný kus světa nemůže jít tam, kde povrch pozemku byl zpracován a zpevněn navrstvením přírodních stavebních materiálů tak, že nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a začíná stavba. Z nálezu tak plyne, že **důležitou roli v posuzování hraje skutkový stav, pokud jde o stavební strukturu komunikace. Klíčové je technologické hledisko, tedy co tvoří základ komunikace, z jakých vrstev je složena, jakým způsobem je zhotovena horní vrstva atd.**

V případě stěžovatelky se **krajský úřad zabýval její námitkou ohledně neexistence stavby tělesa komunikace na jejím pozemku jen velmi okrajově.** Nereagoval na její námitky ohledně technologického stavu komunikace, tj. že jde o polní cestu, u které v roce 2020 došlo pouze k zarovnání a udusání štěrkem. Nevyjádřil se ani k námitce, že město se na opravě cesty nepodílelo plně, protože stěžovatelka cestu na svém pozemku rozšířila na své náklady.

---

6 Například rozsudek Nejvyššího soudu ČR ve věci sp. zn. 22 Cdo 1118/2005.

7 Zákon č. 87/2012 Sb., občanský zákoník.

8 Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

9 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2023, sp. zn. 31 Cdo 691/2005. Dostupný z [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz).

10 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 1. 2017, sp. zn. 28 Cdo 27/2015. Dostupný z [www.nsoud.cz](http://www.nsoud.cz).

11 Nález Ústavního soudu ze dne 25. června 2019, sp. zn. III. ÚS 2280/18. Dostupný z [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz).



**Že se na pozemku nachází stavba tělesa komunikace vlastněná městem, měl za prokázané pouze na základě doložené smlouvy o dílo a faktury.** Pouze z těchto dokumentů ale nelze učinit přesvědčivý závěr, že se na pozemku stěžovatelky stavba tělesa komunikace nachází. Krajský úřad nikde nezmiňuje, že by smlouva o dílo obsahovala podrobný popis stavby (technologie provedení), ten odpovídal realitě v terénu, kterou úřady na místním šetření ověřily, a že by kvalita stavby byla taková, aby mohla být právně považována za samostatnou věc – viz výše závěry judikatury. Znovu připomínám, že ne každá stavební činnost vede k vyprodukování stavby jako věci v občanskoprávním smyslu. Často je výsledkem stavební činnosti pouze úprava pozemku. Zde se navíc jednalo o blíže nepopsané úpravy již existující cesty.

**Považuji za chybnou interpretaci, že na základě rozhodnutí o zařazení komunikace mezi místní došlo v tomto případě k oddělení vlastnictví tělesa komunikace a vlastnictví pozemku.** Aby k takovému oddělení mohlo dojít, je nejdříve nutné najisto postavit, zda se na místě samotné těleso komunikace nachází a zda je jeho vlastníkem město. **Je nemyslitelné, aby úředním rozhodnutím o typu cesty došlo ke změnám v samotné podstatě věci – jejich právní povaze mající občanskoprávní dosah.** Postup musí být přesně opačný. Aby věc mohla být (právně) samostatná, musí splňovat určité kvality po fyzikální stránce. Teprve pokud je splňuje, lze uvažovat o tom, že by mohla být věcí právně samostatnou. Při těchto úvahách může hrát roli i účel, který má daná věc (resp. dosud pouze součást věci) plnit. Tento účel však není hlavním, a už vůbec ne jediným kritériem k posouzení samostatnosti výsledku stavební činnosti. Nehledě na to, že komunikace byla mezi místní zařazena v době, kdy ji tvořily vyjeté koleje.

I v případě, že by krajský úřad po přezkoumání skutkového stavu seznal, že se na pozemku stavba v kvalitě samostatné věci nachází, musel by se dále vypořádat s námitkou stěžovatelky, že úpravu povrchu na svém pozemku prováděla ona na své náklady. Pokud by se potvrdilo, že stavbu (její úpravy) realizovala stěžovatelka, tak by stavba byla součástí jejího pozemku. Nejednalo by se o samostatnou věc v majetku města.<sup>12</sup> Absurdní by byl závěr, že v případě, kdy vlastník na svém pozemku a na vlastní náklady zbuduje stavbu komunikace, by pouhým aktem zařazení této komunikace mezi komunikace místní své vlastnické právo k ní pozbyl.

Z veřejně dostupných map lze seznat, že v roce 2014, kdy došlo k zařazení předmětné cesty mezi místní komunikace, a i v letech následujících cestu tvořily pouze vyjeté koleje v travním porostu (viz fotografie výše). Je tak zřejmé, že se o samostatnou stavbu, a tudíž věc v občanskoprávním pojetí, kterou by mohlo město vlastnit, nejednalo.

V roce 2020 došlo k úpravě povrchu cesty. Je otázkou, zda úprava dosahuje z technologického hlediska kvalit samostatné věci, nebo jde o pouhou úpravu pozemku. Vzhledem k výše zmíněné judikatuře se přikláním k závěru, že se o stavbu nejedná. Z panoramatických snímků k 19. 7. 2022 dostupných na stránce [www.mapy.cz](http://www.mapy.cz) lze vysledovat, že se na cestě nachází **nová vrstva**. Po přiblížení však lze spatřit, že cesta, na rozdíl od cest v bezprostředním sousedství, **nedisponuje obrubníkem a plynule přechází**

---

<sup>12</sup> Viz § 506 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.



**do travního porostu.** Současně prostřední částí opětovně začíná prorůstat zeleň, což rozhodně nespovídá závěru o takové kvalitě stavby, že by mohla být považována za samostatnou věc. Stav komunikace potvrzuje tvrzení stěžovatelky, že jde o pouhé navrstvení a udusání sypkého povrchu. Takový výsledek udržovacích prací však podle judikatury Nejvyššího soudu rozhodně nemůže vést ke vzniku samostatné věci.



*Detail stavu komunikace k 19. 7. 2022 zdroj mapy.cz panorama*

## C.2 K druhému znaku

Nemám důvod rozporovat naplnění druhého znaku. Jedná se o poměrně vágní zákonný požadavek. Nesouhlasím však s názorem krajského úřadu, že při naplnění tohoto znaku není možné předmětnou cestu z kategorie místních komunikací vyřadit. Cesta totiž musí kumulativně splňovat všechny tři znaky, což dle mého názoru v tomto případě splněno není.

Současně považuji za vhodné zmínit, že při posuzování tohoto znaku není důležité, zda účastníci řízení zachování místní komunikace podporují, ale skutečnost, zda komunikace aktuálně slouží místní dopravě na území obce.

## C.3 Třetí znak

Komunikace byla zařazena mezi místní v roce 2014. Sám krajský úřad ale připustil, že rozhodnutí z roku 2014 je nezákonné. Cesta tehdy ani v nejmenším nemohla být považována za věc právně odlišitelnou od pozemku, a pozemek obci nepatřil. Nerozporuji, že rozhodnutí z roku 2014 je již nepřezkoumatelné, tato skutečnost ale není překážkou pro to, aby bylo aktuálně rozhodnuto o vyřazení. I komentářová literatura uvádí, že není-li již možné nezákonné rozhodnutí zrušit, má úřad novým rozhodnutím cestu z kategorie místních komunikací vyřadit.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> ČERNÍNOVÁ, M., ČERNÍN, K., TICHÝ, M. Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. S. 36–37.



O historickou místní komunikaci se v tomto případě jednat nemůže, protože pro historické komunikace pouze platí, že nemusely být mezi místní komunikace zařazeny správním rozhodnutím. Stále musí ale splňovat podmínku, že ke dni nabytí účinnosti zákona o pozemních komunikacích (tj. k 1. 4. 1997) byly ve vlastnictví obce. K této otázce se vyjadřoval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu<sup>14</sup> a dospěl k závěru, že opačný výklad by vedl k nepřipustnému vyvlastnění zákonem bez odpovídající náhrady.

#### C.4 Shrnutí

Místní komunikace musí vykazovat tři zákonné znaky. První znak v době zařazení komunikace mezi místní komunikace splněn nebyl, a cesta tak byla zařazena mezi místní komunikace v rozporu se zákonem. Proto jsem silniční správní úřady v předchozím šetření přiměl, aby vedly řízení o vyřazení této cesty z kategorie místních komunikací.

V něm bylo jejich povinností zjistit řádně skutkový stav v takovém rozsahu, aby si mohly učinit kvalifikovaný názor na to, zda povrch komunikace je, nebo není proveden v takové stavební (technologické) kvalitě, aby mohl být považován za samostatnou věc. A pokud by byl samostatnou věcí, tak zda skutečně patří obci. Jedině v takovém případě by komunikace mohla v kategorii místních komunikací zůstat. V opačném případě bylo jejich povinností z ní komunikaci vyřadit.

Silniční správní úřady však vůbec neprovedly důkazy, které by přinášely informace o kvalitě posuzované stavby po technologické stránce – tedy o klíčové otázce samostatnosti věci. Rozhodnutí krajského úřadu, kterým potvrdil prvostupňové rozhodnutí, proto považuji za nepřezkoumatelné, a tedy nezákonné. Odůvodnění rozhodnutí se mívá s podstatou věci, neboť není založeno na žádných zjištěních o kvalitě stavby.

#### D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám Krajskému úřadu Jihočeského kraje a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 15. srpna 2023

JUDr. Stanislav Křeček  
veřejný ochránce práv  
(podepsáno elektronicky)

---

14 Viz usnesení Nejvyššího správního soudu – rozšířeného senátu ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012-27. Dostupné z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)