



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **Česká republika – Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, se sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2, proti odpůrci: **Magistrát města Hradec Králové**, se sídlem Československé armády 408, Hradec Králové, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v Hradci Králové“ ze dne 21. 12. 2007, zn. 87210/2007/OD1/Hra/B, spočívající v umístění dopravní značky IP 25a – Zóna s dopravním omezením ve spojení se značkou IP 13 c – Parkoviště s parkovacím automatem a nápisem „ZAKAZUJE SE STÁNÍ BEZ PARKOVACÍHO POPLATKU“ u vjezdu z ulice Komenského na parkoviště u zimního stadionu, vydané Magistrátem města Hradec Králové, odborem dopravy,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v Hradci Králové“, vydané Magistrátem města Hradec Králové, odborem dopravy dne 21. 12. 2007, zn. 87210/2007/OD1/Hra/B, spočívající v umístění dopravní značky IP 25a – Zóna s dopravním omezením ve spojení se značkou IP 13c – Parkoviště s parkovacím automatem a nápisem „ZAKAZUJE SE STÁNÍ BEZ PARKOVACÍHO POPLATKU“ u vjezdu z ulice Komenského na parkoviště u zimního stadionu **se z r u š u j e** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel se domáhal zrušení opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v Hradci Králové“ ze dne 21. 12. 2007, zn. 87210/2007/OD1/Hra/B spočívající v umístění dopravní značky IP 25a – Zóna s dopravním omezením ve spojení se značkou IP 13c – Parkoviště s parkovacím automatem a nápisem „ZAKAZUJE SE STÁNÍ BEZ PARKOVACÍHO POPLATKU“ u vjezdu z ulice Komenského na parkoviště u zimního stadionu, vydaného odpůrcem.

Navrhovatel v návrhu uvedl, že je vlastníkem pozemku p. č. 235/38, zapsaného na listu vlastnictví č. 60000 pro k. ú. Hradec Králové. Na tomto pozemku se nachází kromě jiného veřejně přístupné parkoviště před sousedním zimním stadionem. Příslušnost hospodařit s tímto pozemkem přešla na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových na základě § 29 odst. 1 zákona č. 201/2002 Sb. z bývalého Okresního úřadu Hradec Králové, který začal s pozemkem hospodařit na základě ohlášení své příslušnosti ze dne 28. 2. 2001. Dne 19. 8. 2008 navrhovatel zjistil, že na uvedeném parkovišti byly bez jeho souhlasu osazeny parkovací automaty a začalo být vybíráno parkovné, a to na základě dopravní značky IP 25a – Zóna s dopravním omezením ve spojení se značkou IP 13c – Parkoviště s parkovacím automatem a nápisem „Zakazuje se stání bez parkovacího poplatku“.

Proti této skutečnosti se navrhovatel bránil a vyzval odpůrce, aby nejpozději do 30. 9. 2008 upravil provoz dopravními značkami tak, aby se na předmětném pozemku neprovozovalo parkoviště s placeným automatem. Odpůrce odpověděl, že dané parkoviště pokládá za místní komunikaci, jejímž vlastníkem je statutární město Hradec Králové a odmítl akceptovat žádost navrhovatele o změnu dopravního značení. Navrhovatel se následně podanou žalobou u Krajského soudu u Hradci Králové domáhal ochrany před nezákonným zásahem odpůrce a požadoval nejprve odstranění značky, po jejím dočasném zakrytí pak zákaz jejího nového umístění. Krajský soud v Hradci Králové však dne 21. 4. 2009 vyhlásil rozsudek, jímž žalobu proti nezákonnému zásahu zamítl, neboť podle něho se navrhovatel může proti umístění předmětné značky bránit návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Písemné vyhotovení rozhodnutí o zamítnutí žaloby navrhovatel v době podání tohoto návrhu (na zrušení opatření obecné povahy) dosud neobdržel.

Následně navrhovatel zjistil, že sporná dopravní značka byla na uvedené parkoviště umístěna na základě opatření obecné povahy, jehož zrušení navrhuje. Navrhovatel má za to, že uvedené parkoviště není místní komunikací a že odpůrce nemá pravomoc vydat opatření, jehož předmětem je umístění sporné dopravní značky. Navrhovatel považuje uvedené parkoviště za účelovou komunikaci, která je dosud součástí pozemku, tedy ve vlastnictví státu. Přitom odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1414/97, a na odbornou literaturu (Pejšek, V., *Součásti a příslušenství nemovitosti*, in Právní rádce 8/2007).

V této souvislosti navrhovatel vysvětluje, že odpůrce nejprve tvrdil, že dané parkoviště zařadil mezi místní komunikace veřejnou vyhláškou ze dne 20. 5. 2002 vydanou pod č. j. 24989/02/SD/Maš, ale poté co k odvolání navrhovatele Krajský úřad Královéhradeckého kraje v rozhodnutí ze dne 26. 1. 2009 konstatoval, že danou vyhláškou k zařazení nedošlo, zahájil odpůrce s navrhovatelem řízení o zařazení parkoviště Zimní stadion do sítě místních komunikací na návrh statutárního města Hradec Králové.

Následně, když navrhovatel upozornil, že město není vlastníkem zařazované komunikace, byl odpůrce vyzván, ať doloží do 30. 6. 2009 doklady o svém vlastnictví, případně, ať v téže lhůtě požádá o zahájení řízení na určení vlastnictví příslušný správní orgán. Bez ohledu na tuto skutečnost odpůrce ve svém vyjádření krajskému soudu ze dne 15. 4. 2009 tvrdil, že parkoviště je místní komunikací už podle nedatovaného pasportu podle zákona č. 135/1961 Sb. Ze dvou listů pasportu, které krajskému soudu doložil, ale není zřejmé, kdy, kým a podle jakého předpisu byly vyhotoveny ani jaké konkrétní části zemského povrchu se týkají. Nelze z nich tudíž dovozovat přesvědčení odpůrce, že by se jednalo před 1. 4. 1997 (nabytí účinností zákona č. 13/1997 Sb.) o místní komunikaci. K vlastnictví parkoviště navrhovatel uvádí, že s pozemkem pod parkovištěm i parkovištěm hospodařila do 31. 12. 2000 státní příspěvková organizace Technické služby města Hradec Králové na základě hospodářských smluv z let 1982 a 1990 a v této době se nepodařilo ani parkoviště ani pozemek pod ním privatizovat. Z hospodářské smlouvy o převodu Správy národního majetku z roku 1982 navíc vyplývá, že v případě parkoviště se jedná o převod účelové komunikace, když je výslovně ve smlouvě uveden důvod převodu takto: „*Převádí se do správy správce a uživatele objektu*“. Na základě ustanovení § 57 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. pak právo hospodaření vykonávané Technickými službami města Hradec Králové zaniklo a pozemek s parkovištěm zůstal ve vlastnictví státu. Navrhovatel setrval na tom, že odpůrce v rozporu se svou pravomocí stanovil opatřením obecné povahy místní úpravu provozu na parkovišti, u něhož neměl doloženo, že je místní komunikací a že je ve vlastnictví statutárního města Hradec Králové. Tímto nezákonným opatřením je navrhovatel dotčen na svých vlastnických a uživatelských právech.

Navrhovatel dále poukazuje na to, že opatření obecné povahy, jež napadá, mu jakožto vlastníkově dotčeného pozemku nebylo nikdy doručeno ani nebylo vyvěšeno na úřední desce.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu nejprve rekapituluje historický vývoj týkající se sporného parkoviště. Dále uvádí, že dne 21. 12. 2007 stanovil místní úpravu provozu na pozemních komunikacích v Hradci Králové, a to po předchozím písemném vyjádření dopravního inspektorátu Policie České republiky Okresního ředitelství v Hradci Králové, a to v souladu s § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb. Dále uvádí, že stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích nepodléhalo v době vydání napadeného opatření obecné povahy režimu správního řádu, k čemuž odkazuje na komentářovou literaturu i na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 3/2008 – 100.

Odpůrce konstatuje, že předmětné parkoviště vždy považoval za místní komunikaci, nikdy neměl pochybnosti o charakteru této komunikace a ze strany navrhovatele, ani bývalého Okresního úřadu Hradec Králové nebyly vzneseny připomínky, že se o místní komunikaci nejedná. Odpůrce s tímto parkovištěm vždy zacházel jako s místní komunikací: V případě žádosti o povolení zvláštního užívání této komunikace rozhodoval v souladu se zákonem o pozemních komunikacích; Technické služby Hradec Králové, příspěvková organizace, mají toto parkoviště zahrnuto do svého plánu údržby. Formou veřejné vyhlášky dne 21. 5. 2002 vydal rozhodnutí o zařazení pozemních komunikací do kategorie místních komunikací města Hradec Králové. Toto rozhodnutí, které nabylo právní moci dne 21. 6. 2002, mělo stvrdit stávající stav místních komunikací na území města Hradec Králové. Odpůrce předmětné parkoviště v rozhodnutí

samostatně neuváděl, neboť je považoval za součást místních komunikací v souladu s § 12 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb. Avšak ani skutečnost, že předmětné parkoviště nebylo samostatně vyjmenováno v uvedeném rozhodnutí, nemůže znamenat, že není místní komunikací, neboť nebylo vyřazeno z kategorie místních komunikací. Do této kategorie patřilo již před rokem 1997, a to na základě zákona č. 135/1961 Sb. a vyhlášky č. 136/1961 Sb. Pokud pozemní komunikace splnila tehdy zákonem stanovené podmínky, byla místní komunikací přímo ze zákona, tedy nevydávalo se o jejím zařazení do sítě místních komunikací rozhodnutí. Předmětné parkoviště bylo vedeno v pasportu místních komunikací a vždy bylo za místní komunikaci, resp. součást místní komunikace považováno.

Odpůrce požaduje, aby byl podaný návrh zamítnut.

Nejvyšší správní soud se zabýval podaným návrhem, přičemž rozhodl bez nařízení jednání se souhlasem účastníků řízení ve smyslu § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („dále jen s. ř. s.“).

Nejprve si Nejvyšší správní soud musel položit otázku, zda stanovení místní úpravy provozu na parkovišti u zimního stadionu v Hradci Králové, vydané 21. 12. 2007, je opatřením obecné povahy, tedy správním aktem s konkrétně určeným předmětem a obecně vymezeným okruhem adresátů, které je přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s. Na tuto otázku (ostatně v souladu s názorem vysloveným krajským soudem v dosud nepravomocném rozsudku ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 30 Ca 163/2008) si odpověděl kladně.

Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb. platí, že *„místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví na silnici II. a III. třídy a na místní komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie.“*

Podle § 129 odst. 1 cit. zákona [ve znění před novelou provedenou zákonem č. 374/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (*poznámka soudu*: tímto zákonem bylo citované ustanovení § 129 odst. 1 s účinností od 1. 4. 2008 zrušeno)] platilo, že *„na rozhodování podle § 43 odst. 5, § 83 odst. 5, § 92, 93, 94, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 110a, 123f, 125 a 125a se vztahuje správní řád, pokud tento zákon nestanoví jinak.“*

Předmětné stanovení místní úpravy provozu na parkovišti u zimního stadionu v Hradci Králové u vjezdu z ulice Komenského bylo vydáno dne 21. 12. 2007, tj. ještě za situace, kdy zákon č. 361/2000 Sb. rozhodování o něm do režimu správního řádu výslovně nepodřadil. Správní úřad nebyl povinen postupovat podle správního řádu v případech těch rozhodování, které zákonodárce takto výslovně neoznačil. Z obsahu konkrétních ustanovení, která zákonodárce režimu správního řádu výslovně podřadil, pak plyne, že se

jednalo o případy rozhodovací činnosti správního orgánu, směřující k vydání rozhodnutí jako individuálního správního aktu, tj. aktu týkajícího se konkrétního předmětu a zavazujícího konkrétní subjekty.

V případě rozhodování správního úřadu podle § 77 zákona č. 361/2000 Sb. je tedy třeba rozlišovat časový okamžik vydání rozhodnutí. Do 1. 4. 2008, kdy bylo zákonem č. 374/2007 Sb. zrušeno původní znění § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., správní úřad podle správního řádu postupovat nemusel; po tomto dni již při rozhodování musel respektovat postup, předvídaný správním řádem (viz § 1 odst. 1 a 2 správního řádu). To konkrétně znamená, že je vázán i těmi jeho ustanoveními, jež upravují vydávání opatření obecné povahy (část šestá).

Nicméně Nejvyšší správní soud pojímá institut opatření obecné povahy v materiálním smyslu, tudíž je zcela nerozhodné, že stanovení napadené místní úpravy provozu na pozemní komunikaci nepodléhalo postupu podle šesté části správního řádu. To konkrétně znamená, že soud jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z doslovného znění § 171 správního řádu, nýbrž zda se svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná (blíže viz např. rozsudek č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu.

Na základě těchto východisek pak Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100 (viz www.nssoud.cz), k závěru, že právě stanovení dopravního značení představuje typický snad až „učebnicový“ příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Jestliže se totiž tato forma rozhodnutí vyznačuje konkrétností předmětu a obecností subjektů, jedná se z materiálního hlediska právě o opatření obecné povahy (k tomu blíže viz např. J. Vedral: *Správní řád – komentář*, Polygon, 2006, str. 966 a násl.; Jan Kněžínek: *Opatření obecné povahy na praktickém příkladu stanovení dopravního značení*, Právní fórum č. 4/2007, s. 143 a násl.). Právě umístěním dopravní značky na konkrétní místo totiž dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností blíže nespecifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích), vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě.

V případě dopravního značení se může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jestliže tedy oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníkovi provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci.

Lze tak učinit závěr, že i stanovení místní úpravy provozu, k němuž došlo před 1. 4. 2008 (tj. za účinnosti znění ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., z něhož

plynulo, že se na proces přijímání stanovení místní úpravy provozu nevztahoval správní řád), provedené způsobem, zakládajícím pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je třeba považovat za opatření obecné povahy, neboť splňuje všechny nutné materiální znaky.

Podle § 63 odst. 1 písm. e) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu) jsou mezi svislé dopravní značky řazeny též informativní značky. Citované ustanovení informativními značkami rozumí ty značky, *kteřé poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, slouží k jeho orientaci nebo mu ukládají povinnosti stanovené tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem.*

Podle § 12 odst. 1 písm. p) a gg) vyhlášky č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, jsou mezi informativní značky (konkrétně mezi informativní značky provozní) řazeny mimo jiné značky:

- „Zóna s dopravním omezením“ (č. IP 25a) a „Konec zóny s dopravním omezením“ (č. IP 25b), které označují oblast (část obce apod.), kde platí nebezpečí, zákaz nebo omezení vyplývající z užitých symbolů značky nebo značek, pokud místní úpravou provozu na pozemních komunikacích uvnitř oblasti není stanoveno jinak; dopravní omezení týkající se jen určitých vozidel, doby apod. se vyznačuje ve spodní části značek vhodným nápisem nebo symbolem,
- „Parkoviště s parkovacím automatem“ (č. IP 13c), která označuje placené parkoviště; řidič se musí řídit údaji na značce, dodatkové tabulce nebo na parkovacím automatu (hodinách).

V nyní projednávané věci, kdy se jednalo o umístění informativní značky IP 25a – Zóna s dopravním omezením ve spojení se značkou IP 13c – Parkoviště s parkovacím automatem a nápisem „ZAKAZUJE SE STÁNÍ BEZ PARKOVACÍHO POPLATKU“, je na základě shora předestřených úvah zjevné, že se skutečně jednalo o opatření obecné povahy, protože umístěním tohoto dopravního značení byla účastníkům provozu uložena omezení (povinnosti) nad rámec obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, konkrétně byla uložena povinnost tomu, kdo hodlal předmětnou pozemní komunikaci užít, zaplatit stanovený poplatek.

Rovněž kladně zdejší soud zodpověděl otázku aktivní legitimace navrhovatele. Argumentace pro tento závěr je obsažena níže, poněkud netradičně až v závěru rozsudku, neboť je velmi úzce provázána s věcným posouzením případu a její uvedení zde by odůvodnění tohoto rozsudku značně znepráhnilo.

V dalším pak Nejvyšší správní soud respektoval tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který v minulosti vymezil v citovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, a vycházel z něho i ve své další judikatorní činnosti v této oblasti. Jednotlivé na sebe navazující kroky tohoto algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a první tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případech těchto závěrečných kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

- 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
- 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).
- 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
- 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.
- 5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

První z podmínek pro vydání opatření obecné povahy je naplněna, neboť odpůrci, který vykonává působnost svěřenou obecním úřadům obcí s rozšířenou působností [§ 139 ve spojení s § 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů], náleží podle § 77 zákona o silničním provozu pravomoc vydávat opatření obecné povahy v oblasti stanovení úpravy provozu na pozemních komunikacích.

Již druhá podmínka však naplněna není, což zakládá důvodnost návrhu a vede ke zrušení napadeného opatření obecné povahy.

Mezi účastníky řízení je nesporné, že předmětná plocha u zimního stadionu slouží jako veřejné parkoviště. Podle § 12 odst. 6 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích *veřejné parkoviště je stavebně a provozně vymezená plocha místní nebo účelové komunikace anebo samostatná místní nebo účelová komunikace určená ke stání silničního motorového vozidla*. Sporné mezi účastníky je, jaký charakter předmětné parkoviště má. Z citovaného zákonného ustanovení vyplývá, že se může jednat buď o

- samostatnou místní komunikaci,
- část (jiné) místní komunikace,
- samostatnou účelovou komunikaci, nebo
- část (jiné) účelové komunikace.

Podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že *o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace rozhoduje příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení*.

Podle § 40 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích *obce rozhodují o zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací a o vyřazení místní komunikace z této kategorie*.

Z uvedeného je zřejmé, že předpokladem toho, aby se v případě předmětného parkoviště jednalo o místní komunikaci, musí být toto parkoviště buď samostatně nebo jako část jiné místní komunikace zařazeno správním rozhodnutím obecního úřadu do kategorie „místní komunikace“. K tomu, aby se jednalo o účelovou komunikaci, není žádného rozhodnutí o zařazení třeba.

Podle dřívější právní úpravy nebylo striktně vyžadováno, aby místní komunikace byla zařazena do kategorie místních komunikací (tehdy tzv. sítě místních komunikací) rozhodnutím. Podle § 21 odst. 1 zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění účinném do 30. 6. 1984, platilo, že *místními komunikacemi jsou obecně přístupné a užívané ulice, cesty a prostranství, které slouží místní dopravě a jsou zařazeny do sítě místních komunikací, jednotně budované a spravované pro území obce*. Podle § 8 odst. 1 a 6 vyhlášky č. 136/1961 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon), bylo stanoveno, že *sít' místních komunikací pro území obce tvoří obecně přístupné a užívané pozemní komunikace, nezařazené do silniční sítě, které*

- a) *jsou na území zastavěném nebo určeném k souvislému zastavění,*
- b) *vzájemně spojují dvě obce (sídliště), popřípadě části obce (sídliště u závodů) nebo osady a jsou pro toto spojení dopravně významné,*
- c) *spojují obec se železniční stanicí, železniční zastávkou, letištěm nebo přístavem, pokud jako účelové komunikace neslouží převážně provozu nebo správě těchto zařízení,*
- d) *spojují obec se hřbitovem.*

Vzejdou-li v jednotlivých případech rozpory v tom, zda pozemní komunikace nebo její část náleží do sítě místních komunikací, popřípadě zda komunikace má být zařazena do sítě místních komunikací nebo z ní vyřazena, rozhodne okresní národní výbor.

Tedy pozemní komunikace byla jako místní komunikace určena definičními znaky stanovenými vyhláškou a rozhodnutí se vydávalo pouze v případě rozporů o tom, zda se v jednotlivém případě o místní komunikaci jedná či nikoli.

Zaznamenáníhodnou změnu tohoto stavu nepřinesla ani nová právní úprava v roce 1984.

Podle § 4b odst. 1 zákona č. 135/1961 Sb., ve znění zákona č. 27/1984 Sb., platilo, že *místními komunikacemi jsou obecně přístupné a užívané ulice, cesty a prostranství, které slouží místní dopravě a jsou zařazeny do sítě místních komunikací*. Ustanovení § 6 odst. 1 vyhlášky č. 35/1984 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (silniční zákon), pak téměř doslova převzalo text dřívější vyhlášky č. 136/1961 Sb., výše již citovaný.

Zde je třeba uvést, že na argumentaci odpůrce o tom, že předmětné parkoviště bylo místní komunikací již podle zákona č. 135/1961 Sb. a vyhlášky č. 136/1961 Sb., neboť splňovalo tehdy zákonem a vyhláškou stanovené podmínky, nemůže Nejvyšší správní soud přistoupit, protože je zcela lichá. Byly-li podle dřívější právní úpravy místní komunikace určeny naplněním kritérií stanovených právními předpisy, aniž by o jejich charakteru byl vydán veřejnoprávní akt, jenž by byl nositelem vlastnosti zvané presumpce správnosti, nelze při změně právní úpravy bez dalšího přihlížet k tomu, zda ta či ona pozemní komunikace byla podle staré právní úpravy místní komunikací. K tomu by bylo

za situace, kdy zařazení pozemní komunikace do kategorie „místní komunikace“ řeší nový zákon, kterým byl zároveň zrušen předchozí zákon č. 135/1961 Sb., koncepčně úplně odlišně a vždy k tomu vyžaduje správní rozhodnutí, zapotřebí přechodných ustanovení obsažených v novém zákoně. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, však žádné přechodné ustanovení, které by řešilo střet nové a dřívější právní úpravy ve vztahu k tomu, co podle staré právní úpravy bylo místní komunikací, neobsahuje.

V posuzované věci je proto třeba při hodnocení toho, zda předmětné parkoviště je místní komunikací (části místní komunikace), vyjít toliko z právní úpravy současné, tedy ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

V tomto směru odpůrce nezpochybňuje, že ve svém rozhodnutí ze dne 20. 5. 2002, č. j. 24989/02/SD/Maš, o zařazení pozemních komunikací v Hradci Králové do kategorie místních komunikací, parkoviště u zimního stadionu samostatně neuváděl. Tvrdí, že tohoto nebylo třeba, neboť toto parkoviště pokládal v souladu s § 12 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích za součást (jiné) místní komunikace (podle tohoto ustanovení platí, že *pokud nejsou samostatnými místními komunikacemi, jsou součástmi místních komunikací též přilehlé chodníky, chodníky pod podloubími, veřejná parkoviště a obratiště, podchody a zařízení pro zajištění a zabezpečení přechodů pro chodce*). Neuvádí však které místní komunikace. Ani v tomto bodě nemůže dát zdejší soud odpůrci zapravdu a plně se ztotožňuje s názorem Krajského úřadu v Hradci Králové v jeho rozhodnutí ze dne 26. 1. 2009, č. j. 21042/DS/2008-Nv. Tímto rozhodnutím krajský úřad zamítl jako opožděně podané odvolání navrhovatele proti shora citovanému rozhodnutí o zařazení pozemních komunikací v Hradci Králové do kategorie místních komunikací. Nicméně v tomto rozhodnutí krajský úřad, zkoumající existenci důvodů pro mimořádné opravné prostředky, konstatoval, že parkoviště u zimního stadionu je samostatně stavebně a provozně vymezená plocha, která nepřiléhá k jiné místní komunikaci a na jinou místní komunikaci je napojena samostatným vjezdem.

Odpůrce tedy nedoložil, že by předmětné parkoviště bylo v souladu se zákonem o pozemních komunikacích zařazeno do kategorie „místní komunikace“. Jedná se tak s ohledem na shora uvedené a vzhledem ke znění § 12 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

Podle § 77 odst. 2 zákona o silničním provozu *místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a zařízení pro provozní informace stanoví na veřejně přístupné účelové komunikaci vlastník se souhlasem příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností a po předchozím písemném stanovisku příslušného orgánu policie*.

Podle § 23 odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích platí, že *pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy*

- a) *k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin,*
- b) *k odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy v obci na dobu potřebnou k zajištění celního odbavení,*

- c) *k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce,*

nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení. Místní komunikace nebo jejich určené úseky ... musí být označeny příslušnou dopravní značkou podle zvláštního právního předpisu.

V projednávané věci tak odpůrce vybočil ze své kompetence, když stanovil místní úpravu provozu na veřejně přístupné účelové komunikaci, neboť k tomu je zákonem zmocněn toliko vlastník takové účelové komunikace za zákonem stanovených podmínek, jímž je Česká republika, jak bude dále vysvětleno. Nadto zpoplatnil parkování na účelové komunikaci, ačkoli jedinou kategorií pozemních komunikací, na nichž to lze učinit, jsou místní komunikace.

Z předložených dokladů (výpis z katastru nemovitostí, kopie katastrální mapy, podání Okresního úřadu Hradec Králové „ohlášení o příslušnosti hospodaření s majetkem státu“) je zřejmé, že vlastníkem pozemku č. 235/38 zapsaného na listu vlastnictví č. 60000 pro k. ú. Hradec Králové je Česká republika (příslušnost hospodařit s tímto majetkem státu náleží Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových). Tu je třeba zdůraznit, že na účelové komunikace (na rozdíl od dálnic, silnic či místních komunikací) nedopadají § 11 ani 17 zákona o pozemních komunikacích. Za vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace (zde parkoviště u zimního stadionu), který by byl odlišný od vlastníka pozemku, na němž je taková komunikace zřízena, lze považovat jen vlastníka stavby, která není součástí pozemku a je stavbou a samostatnou věcí ve smyslu občanskoprávním (tak jak ji vymezuje judikatura Nejvyššího soudu („*Stavbou ve smyslu občanskoprávním nemůže být stavební činností vytvořená stavba či konstrukce, u níž nelze určit jasnou hranici, kde končí pozemek a kde začíná samotná stavba. Tenisový dvorec, představovaný navrstvením jednotlivých přírodních stavebních materiálů, vytvořený zpracováním a ztvárněním pozemku, není stavbou ve smyslu § 119 odst. 2 a § 120 odst. 2 ObčZ, ale součástí pozemku – jeho upraveným povrchem, který určuje, o jaký druh pozemku se jedná.*“ – rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 22 Cdo 1118/2005 – Soubor C 4004.)). Není rozhodné, kdo upravil povrch pozemku, přes který je komunikace vedena, tak, že nelze dobře určit, kde končí pozemek a kde začíná samotná komunikace. Tehdy nelze vymezit a oddělit vlastnictví vlastníka pozemku a vlastníka pozemní komunikace. Podle § 120 odst. 1 občanského zákoníku je součástí věci vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila. Pozemek je věcí, a jestliže by měl být odstraněn (oddělen) povrch pozemku sloužícího jako pozemní komunikace (např. asfaltová vrstva), byl by tento pozemek znehodnocen – bez dalších úprav by nemohl sloužit svému dosavadnímu účelovému určení (srov. též Balák, F., *K povaze vlastnictví pozemní komunikace*, in *Právní rozhledy* č. 20/2008).

Zde je třeba vrátit se k otázce aktivní legitimace navrhovatele. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

Jak plyne z uvedeného, v případě navrhovatele se jedná o tvrzený a následně prokázaný evidentní zásah do jeho vlastnického práva.

Vzhledem k tomu, že důvody pro zrušení napadeného opatření obecné povahy byly shledány již v rámci druhého kroku algoritmu pro přezkum opatření obecné povahy (viz výše), nebylo třeba zabývat se dalšími námitkami navrhovatele přesahujícími jeho rámec.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrhu vyhověl a opatření obecné povahy „Stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích v Hradci Králové“, vydané Magistrátem města Hradec Králové, odborem dopravy dne 21. 12. 2007, zn. 87210/2007/OD1/Hra/B, spočívající v umístění dopravní značky IP 25a – Zóna s dopravním omezením ve spojení se značkou IP 13c – Parkoviště s parkovacím automatem a nápisem „ZAKAZUJE SE STÁNÍ BEZ PARKOVACÍHO POPLATKU“ u vjezdu z ulice Komenského na parkoviště u zimního stadionu, zrušil [§ 101d odst. 2 s. ř. s.].

Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů.

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

V Brně dne 29. května 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu