



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobkyně: J. G.,** zast. JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967/2, Praha 4 - Krč, proti **žalovanému: Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství,** se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2009, č. j. MSK 82664/2009, sp. zn. DSH/36731/2008/Ros, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2011, č. j. 22 Ca 207/2009 - 129,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 11. 2011, č. j. 22 Ca 207/2009 - 129, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo pro nezákonnost podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 13. 5. 2009, č. j. MSK 82664/2009 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Kopřivnice, odboru dopravy a silničního hospodářství (dále též „silniční správní úřad“) ze dne 3. 2. 2009, č. j. 383/2008/OD&6127/2009/MČ a toto rozhodnutí, kterým silniční správní úřad osvědčil, že pozemní komunikace na pozemku parc. č. 2987 v k. ú. Kopřivnice (dále též „sporná komunikace“) je komunikací místní, potvrdil.

[2] V odůvodnění rozhodnutí o odvolání stěžovatel uvedl, že pozemní komunikace, které ke dni 1. 4. 1997, kdy nabytl účinnosti zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále

„zákon č. 13/1997 Sb.“ nebo „nový zákon o pozemních komunikacích“) prokazatelně splňovaly podmínky stanovené prováděcím právním předpisem k předchozímu zákonu o pozemních komunikacích, jsou i dnes automaticky považovány za místní komunikace. Jedním ze základních dokumentů, které mohou sloužit jako důkaz, že se určitá komunikace stala za účinnosti minulé právní úpravy součástí sítě místních komunikací, je pasport místních komunikací.

[3] Pozemní komunikace nacházející se na pozemku parc. č. 2987 v k. ú. Kopřivnice byla přitom Městským národním výborem v Kopřivnici zapsána v pasportu místních komunikací z roku 1982, v němž byla označena jako místní komunikace č. 77 C 2. Tato pozemní komunikace byla a i nadále je obecně přístupná a užívaná a je nutné ji ve smyslu § 118 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „občanský zákoník“) považovat za samostatnou věc ve vlastnictví města Kopřivnice odlišnou od pozemku, na kterém se nachází a jehož spoluvlastnicemi jsou žadatelky (žalobkyně a paní Z. T., pozn. NSS). Sporná komunikace nebyla vyřazena z kategorie místních komunikací za účinnosti zákona č. 13/1997 Sb., ani po dobu platnosti zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 135/1961 Sb.“ či „starý zákon o pozemních komunikacích“).

[4] Krajský soud při posouzení charakteru předmětné komunikace vycházel z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 – 58 a dospěl k závěru, že pro to, aby byla určitá pozemní komunikace považována za komunikaci místní ve smyslu nového zákona o pozemních komunikacích, nepostačuje, že taková komunikace byla podle předchozí právní úpravy zařazena do pasportu místních komunikací.

[5] Nelze přistoupit na výklad, kdy by pasporty místních komunikací vzniklé podle předchozí právní úpravy mohly platit i v současnosti. Nový zákon o pozemních komunikacích totiž neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by řešilo střet nové a dřívější právní úpravy ve vztahu k tomu, co podle staré právní úpravy bylo místní komunikací, a proto je při posuzování statutu komunikace nutno vycházet ze současné právní úpravy. Neexistuje-li žádné rozhodnutí příslušného silničního úřadu vydané po 1. 4. 1997 podle § 3 odst. 1 nového zákona o pozemních komunikacích, jímž by byla předmětná pozemní komunikace zařazena do kategorie místních komunikací, nelze než dovodit, že se jedná o účelovou komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 uvedeného zákona. Vzhledem k tomu, že žádné takové rozhodnutí v projednávané věci vydáno nebylo, nemůže rozhodnutí stěžovatele obstát. Argumentaci správních orgánů obou stupňů, dle které je sporná komunikace místní komunikací na základě platného pasportu místních komunikací, považuje za zcela nesprávnou.

[6] S ohledem na uvedené závěry se krajský soud žalobními námitkami napadajícími vymezení komunikace z občanskoprávního hlediska a nesprávné určení vlastníka sporné komunikace nezabýval.

## II. Obsah kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností. Má za to, že rozsudek krajského soudu je nezákonný, neboť závěry v něm obsažené vycházejí z nesprávného právního posouzení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

pokračování

[8] Stěžovatel namítá, že podle starého zákona o pozemních komunikacích vykonávaly státní správu ve věcech pozemních komunikací silniční správní orgány, mezi kterými byly i národní výbory všech stupňů. Podle ustanovení § 4b odst. 1 starého zákona o pozemních komunikacích byly místními komunikacemi obecně přístupné a užívané ulice, cesty a prostranství, které sloužily místní dopravě a byly zařazeny do sítě místních komunikací. Na rozdíl od nové právní úpravy nebyl v tomto zákoně stanoven postup, jakým má být zařazení komunikace do sítě místních komunikací provedeno; místní národní výbor přitom mohl do sítě místních komunikací zařadit i účelovou komunikaci, přičemž vycházel z toho, do jaké míry byla veřejně využívána a jak byla pro toto užívání komunikačně potřebná. Nebylo přitom stanoveno, jakou formou má být zařazování či vyřazování komunikací ze sítě místních komunikací provedeno.

[9] Samotné zařazení pozemní komunikace do sítě místních komunikací zápisem do pasportu místních komunikací lze považovat za určitou formu rozhodnutí ve smyslu nové právní úpravy, tedy za onen veřejnoprávní akt, který zařadil určitou pozemní komunikaci do kategorie místních komunikací a který „postrádal“ Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 4 Ao 1/2009.

[10] Stěžovatel je současně přesvědčen, že úmyslem zákonodárce nebylo novou právní úpravou uložit silničním správním úřadům povinnost vést správní řízení a vydat rozhodnutí u všech pozemních komunikací, které byly vybudovány za předchozí právní úpravy. Tam, kde zákonodárce střet právních úprav shledal, řeší jej v přechodných ustanoveních § 45 zákona č. 13/1997 Sb.

[11] Domnívá se, že pokud by v posuzovaném případě měla mít neexistence správního rozhodnutí dle nového zákona o pozemních komunikacích vliv na vznik právního vztahu vzniklého před jeho účinností, jednalo by se o nepřipustnou pravou retroaktivitu. Takový postup by byl současně v rozporu se zásadou právní jistoty. Na podporu svých tvrzení poukazuje na skutečnost, že pokud by byl akceptován názor krajského soudu, byl by Moravskoslezský kraj vlastníkem několika tisíc km zřejmě účelových komunikací (soupis silniční sítě II. a III. třídy, k nimž neexistují žádná správní rozhodnutí o jejich zařazení do těchto kategorií pozemních komunikací).

[12] S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalobkyně nevyužila možnosti vyjádřit se k podané kasační stížnosti.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom,

zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Spornou je v projednávané věci otázka, zda lze za místní komunikace považovat pouze ty místní komunikace, které byly rozhodnutím příslušného správního orgánu zařazeny do kategorie místních komunikací dle ustanovení § 3 odst. 1 nového zákona o pozemních komunikacích, případně dle ustanovení § 8 odst. 2 či 6 vyhl. č. 136/1961 Sb., či i ty komunikace, které byly vedeny v síti místních komunikací dle ustanovení § 21 starého zákona o pozemních komunikacích bez toho, aby bylo o tomto jejich zařazení vydáváno rozhodnutí.

[16] Devátý senát dospěl při předběžné poradě k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru vysloveného dříve ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58, na nějž odkázal i krajský soud v posuzované věci. Měl za to, že právě vzhledem k absenci přechodných ustanovení v zákoně č. 13/1997 Sb., je v souladu se zásadou, podle níž je právní vztahy třeba posuzovat podle předpisů účinných v době jejich vzniku, namísto respektovat nastolený právní režim určité komunikace do doby, než bude o jeho změně rozhodnuto zákonem stanoveným způsobem. Proto devátý senát rozhodl dne 21. 6. 2012 o postoupení věci rozšířenému senátu.

[17] Usnesením ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012 - 27, které nabylo právní moci dne 3. 3. 2014, rozšířený senát posoudil spornou otázku a věc vrátil devátému senátu zpět k dalšímu řízení. Podle závěrů rozšířeného senátu platí, že byla-li pozemní komunikace místní komunikací podle právních předpisů účinných do 1. 4. 1997, zůstává jí tento status i podle zákona č. 13/1997 Sb., za předpokladu, že splňuje znaky místní komunikace uvedené v tomto zákoně.

[18] Znamená to tedy, že byla-li určitá komunikace místní komunikací podle staré právní úpravy, stala se místní komunikací podle nové právní úpravy v zákoně č. 13/1997 Sb., okamžikem nabytí účinnosti tohoto zákona, aniž by bylo nutno o tom vydávat rozhodnutí podle § 3 uvedeného zákona, pokud ovšem splňuje zákonné znaky dané kategorie pozemní komunikace podle nové právní úpravy.

[19] Rozšířený senát dovodil, že i když zákon č. 13/1997 Sb. žádná výslovná přechodná ustanovení neobsahuje, záměr zákonodárce, aby právní důsledky starého zařazení byly převzaty i novým právem, z právní úpravy plyne implicitně.

[20] V první řadě jak starý zákon o pozemních komunikacích, tak nový zákon o pozemních komunikacích právně regulují věcně shodné jevy, a sice vymezené části zemského povrchu (včetně např. mostních objektů či tunelů, viz § 12 zákona č. 13/1997 Sb.) určené zásadně k tomu, aby se po nich jezdilo dopravními prostředky či chodilo. Vycházejí z obdobných pojmů pozemních komunikací (viz věcná charakteristika pozemních komunikací a jejich účelu a členění v § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 135/1961 Sb., a legální definice tohoto pojmu a členění pozemních komunikací v § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 13/1997 Sb.) a jejich jednotlivých kategorií (dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace).

[21] Rovněž definice jednotlivých kategorií pozemních komunikací ve staré i nové právní úpravě jsou z věcných, technických a funkčních hledisek podobné (u dálnic, silnic a místních

pokračování

komunikací) či blízké (u účelových komunikací). Je tedy zřejmé, že zákonodárce implicitně počítal s tím, že pozemní komunikace podle staré právní úpravy, které byly podle pravidel staré právní úpravy zařazeny do určité konkrétní kategorie, budou považovány za pozemní komunikace obdobné kategorie i podle úpravy nové, pokud splňují zákonné znaky dané kategorie pozemní komunikace podle nové právní úpravy.

[22] Podle § 4b odst. 1 zákona č. 135/1961 Sb. jsou místními komunikacemi obecně přístupné a užívané ulice, cesty a prostranství, které slouží místní dopravě a jsou zařazeny do sítě místních komunikací. Podle § 6 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. se místní komunikací rozumí veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce. Z věcných, technických a funkčních hledisek místní komunikace podle staré právní úpravy jimi zásadně budou i podle právní úpravy nové. Nová právní úprava však pro místní komunikace navíc stanoví v § 9 odst. 1 věť první in fine zákona č. 13/1997 Sb., že vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.

[23] Nový zákon o pozemních komunikacích ovšem nemohl bez dalšího a automaticky změnit vlastnicko-právní poměry pozemních komunikací, neboť by se v řadě případů jednalo o nepřípustné vyvlastnění zákonem bez odpovídající náhrady. Jestliže pozemní komunikace, jež byly místními komunikacemi podle zákona č. 135/1961 Sb., nebyly ke dni nabytí účinnosti zákona č. 13/1997 Sb. ve vlastnictví obce, na jejímž území se nacházely, nemohly se stát místními komunikacemi podle nové právní úpravy, neboť nesplňovaly podmínku § 9 odst. 1 věty první in fine zákona č. 13/1997 Sb. Z hlediska nového práva šlo o pozemní komunikace ve věcném, technickém a funkčním smyslu, ovšem ne vždy je bylo možno podřadit pod některou z taxativně vymezených kategorií pozemních komunikací (dálnice, silnice, místní komunikace či účelová komunikace), neboť u nich nebyla splněna podmínka předepsané osoby vlastníka dané kategorie komunikace.

[24] Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. je proto třeba chápat především jako pokyn zákonodárce veřejné správě na úseku pozemních komunikací, aby usilovala o dosažení a pokud možno i dosáhla, přirozeně že pouze ústavně konformními postupy, zákonem žádaného stavu, kterým je, aby vlastníkem pozemních komunikací příslušné kategorie se staly subjekty zákonem stanovené.

[25] Je myslitelné, že v některých případech místní komunikace podle staré právní úpravy, jež není ve vlastnictví obce, splňuje věcné, technické a funkční podmínky pro zařazení do kategorie účelové komunikace podle nové právní úpravy, tj. je to ve smyslu § 7 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb. 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. Pokud tomu skutečně tak je, stala se takováto dříve místní komunikace okamžikem účinnosti zákona č. 13/1997 Sb. nově komunikací účelovou, jelikož nová právní úprava nepředepisuje pro kategorii účelových komunikací konkrétní typ osoby vlastníka, jak podle § 9 odst. 1 věty první zákona č. 13/1997 Sb. činí u dálnic a silnic I. třídy (stát), silnic II. a III. třídy (kraj) a místních komunikací (obec). Účelové komunikace totiž mohou být podle § 9 odst. 1 věty druhé zákona č. 13/1997 Sb. ve vlastnictví – lhostejno jaké – právnické nebo fyzické osoby.

[26] Pokud však místní komunikace podle staré právní úpravy, jejímž vlastníkem není obec, na jejímž území se daná komunikace nachází, nesplňuje věcné, technické a funkční podmínky pro zařazení do kategorie účelové komunikace podle nové právní úpravy, nýbrž splňuje tyto podmínky pro zařazení do kategorie komunikací místních podle nové právní úpravy, jde toliko o pozemní komunikaci ve věcném, technickém a funkčním smyslu, nezařaditelnou do žádné kategorie pozemních komunikací. V takovém případě se uvedená pozemní komunikace může stát místní komunikací podle nové právní úpravy postupem podle § 3 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., užitého na základě analogie zákona, a to za podmínky vypořádání vlastnicko-právních otázek v souladu s požadavky odst. 3 téhož paragrafu, užitého rovněž per analogiam legis (v podrobnostech srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 As 15/2012 - 27).

[27] Stěžovateli lze tedy přisvědčit v tom, že dosavadní judikatorní závěry, ze kterých vycházel v projednávané věci také krajský soud, dovozující, že po účinnosti nového zákona o pozemních komunikacích lze za místní komunikace považovat pouze ty místní komunikace, které byly rozhodnutím příslušného správního orgánu zařazeny do kategorie místních komunikací dle ustanovení § 3 odst. 1 uvedeného zákona, případně dle ustanovení § 8 odst. 2 či 6 vyhl. č. 136/1961 Sb., nemohla dále obstát a rozhodnutí krajského soudu musí být z tohoto důvodu zrušeno.

[28] V dalším řízení bude nutno posoudit, zda sporná komunikace naplňuje veškeré znaky vyžadované novým zákonem o pozemních komunikacích, tedy také otázku vlastnického práva. Místí komunikací by totiž sporná komunikace byla pouze za předpokladu, že by vedle věcných, technických a funkčních podmínek pro zařazení do kategorie místní komunikace splňovala i podmínku předepsané osoby vlastníka, tj. obce.

[29] Podstatným pro zodpovězení této zásadní otázky bude posouzení stavby (pozemní komunikace) z občanskoprávního hlediska. V rovině občanskoprávní totiž může být pozemní komunikace součástí pozemku, na němž leží, anebo samostatnou nemovitou věcí (stavbou v občanskoprávním smyslu), anebo za určitých podmínek dokonce nemusí být vůbec nemovitostí či součástí nemovitosti, nýbrž pouze jakousi soustavou vícero věcí movitých (např. řada těsně vedle sebe umístěných volně ložených betonových panelů nespojených s pozemkem, na němž leží).

[30] Nejvyšší správní soud připomíná, že podmínky, za kterých je výsledek stavební činnosti na části zemského povrchu za účelem jeho upravení k tomu, aby se po něm dalo jezdit či chodit, stavbou ve smyslu občanskoprávním, a tedy samostatnou věcí, která může být samostatným předmětem vlastnického práva odlišným od pozemku, na němž se nachází, vymezuje judikatura Nejvyššího soudu a Ústavního soudu a na ně navazující judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, č. 76/2007 Sb. NS, nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05, č. 24/2007 Sb. ÚS a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 - 59, č. 2200/2011 Sb. NSS).

[31] Bude-li sporná komunikace součástí pozemku, který spoluvlastní žalobkyně, nemůže být jejím vlastníkem obec a nemůže se tak ani jednat o místní komunikaci ve smyslu nového zákona o místních komunikacích. Vymezení sporné komunikace jako samostatné stavby a

pokračování

s tím související otázku vlastnického práva ostatně považovala za podstatné pro posouzení statusu sporné komunikace v žalobě i sama žalobkyně, která s posouzením této otázky správními orgány nesouhlasila.

[32] Stěžovatel má za to, že sporná komunikace je samostatnou stavbou ve vlastnictví města Kopřivnice, odlišnou od pozemku, na kterém se nachází. Proti tomuto závěru žalobkyně v žalobě rozsáhle argumentovala, když uváděla, z jakých důvodů není sporná komunikace samostatnou věcí ve smyslu příslušných ustanovení občanského zákoníku, ale je součástí pozemku, který spoluvlastní. Kromě jiného také uvedla, že tato skutečnost byla prokázána při restitučním řízení o vydání předmětného pozemku, neboť zastavěná část pozemku by nemohla být původnímu vlastníku vrácena (srov. zejména strany 8 až 16 žaloby). Krajský soud se uvedenými námitkami věcně nezabýval, neboť je nepovažoval za podstatné pro posouzení věci.

[33] V dalším řízení se však krajský soud bude muset těmito otázkami zabývat, když při přezkumu napadeného rozhodnutí bude vycházet zejména ze závěrů učiněných ke sporné otázce rozšířeným senátem, vázán rozsahem vytyčeným žalobou.

[34] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud závěrem uvedeným v tomto rozhodnutí vázán. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. března 2014

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu