



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobkyně: S. P.

proti

žalovanému: Městský úřad Třebíč
sídlem Karlovo náměstí 104/55, 674 01 Třebíč

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, spočívající v nevydání oprávnění ke stání silničního motorového vozidla v oblasti X žalobkyni,

takto:

- I. Žalovanému **se ukládá** povinnost vydat žalobkyni osvědčení – parkovací kartu Rezidenta opravňující žalobkyni k vjezdu a parkování motorového vozidla v oblasti X, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 2 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá uložení povinnosti žalovanému vydat žalobkyni parkovací kartu Rezidenta opravňující žalobkyni k vjezdu a parkování motorového vozidla v oblasti X. Žalovaný odmítl vydat parkovací oprávnění s tím, že nesplňuje podmínky pro vydání tohoto oprávnění, stanovené v nařízení města Třebíč č. 6/2019, o placeném stání silničních motorových vozidel na určených úsecích místních komunikací ve vymezené oblasti města Třebíče, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení města“), vydaného podle § 23 odst. 1 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

2. Podle ceníku, který je přílohou nařízení města, je možné získat parkovací kartu, která držitele opravňuje parkovat vozidla v oblastech X, X a X, pouze pro abonenty, tedy podnikající osoby, které mají v dané oblasti sídlo, a pro osoby s trvalým pobytem v dané oblasti. Osoby, které vlastní v dané oblasti nemovitou věc, mohou obdržet pouze parkovací kartu, která jim umožní parkovat vozidla v oblastech Žerotínovo náměstí a Pod Zámkem.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Žalobkyně v žalobě uvádí, že žalovaný je nečinný, neboť jí nevydal parkovací kartu, která by jí opravňovala parkovat své silniční motorové vozidlo v oblasti X, ačkoliv je vlastníkem nemovité věci na adrese X (vše zapsané v Katastru nemovitostí na LV č. X), nacházející se právě v oblasti X, přičemž k této nemovitosti potřebuje mít zajištěn přístup. Žalovaný odmítnutí jí vydat příslušné parkovací oprávnění (karty) žalobkyni neformálně sdělil s odkazem na ceník, který je přílohou nařízení města, s tím, že žalobkyni požadovaná parkovací karta nemůže být vydána majitelům nemovitostí, kteří nemají v dané oblasti trvalý pobyt. Žalobkyně nicméně zdůrazňuje, že z § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích však plyne, že pro splnění podmínek k vydání oprávnění pro rezidenta postačí splnit i toliko podmínku vlastnictví nemovitosti v dané oblasti a zaplacení sjednané ceny. To žalobkyně dle svého názoru splňuje.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že nastavení parkovacího oprávnění v oblasti X bylo nastaveno k ochraně pěších, pohybujících se v této oblasti, a také k ochraně památky, zapsané na světovém seznamu památek UNESCO. Žalobkyně nadto má zajištěn přístup ke své nemovitosti, neboť jí bylo městem vydáno oprávnění, které jí umožňuje vjet do dané oblasti za účelem nezbytného naložení či vyložení nákladu, což dle žalovaného k obsluze nemovitosti, potažmo nerušenému výkonu vlastnického práva, zcela dostačuje. Žalovaný uvádí, že z žádného právního předpisu nevyplývá právo vlastníka nemovité věci zaparkovat, lépe řečeno stát s automobilem na veřejném prostranství v bezprostřední blízkosti své nemovitosti.

IV. Posouzení věci soudem

5. Krajský soud se, v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání zabýval tím, zda lze dospět k závěru o nečinnosti žalovaného, přičemž shledal, že žaloba je **důvodná** (§ 81 odst. 2 s. ř. s.).
6. Podstatu nyní projednávané věci tvoří polemika žalobkyně s názorem žalovaného, že žalobkyně nesplňuje podmínky pro vydání parkovací karty, která by ji opravňovala parkovat v oblasti X.
7. Krajský soud se v první řadě zabýval splněním podmínek pro meritorní posouzení věci. Žalobkyně se v podstatě domáhá toho, aby žalovaný vydal osvědčení o splnění podmínek pro stání v oblasti, vymezené nařízením města podle § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích.
8. Osvědčení podle doktríny správního práva *"úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem - osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). (...)*

Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku.“ (srov. Hendrych, D. a kol., *Správní právo. Obecná část*, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 267, marg. č. 301). V rozsudku ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006-84 (rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud dělí linii mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím vedl podle toho, zda správním orgánem vydaný akt má povahu důkazního prostředku, jehož obsah (důkaz) lze vyvrátit jiným důkazem (pak jde o osvědčení), anebo zda jde o závazné (a tedy v rovině normativní, a nikoli v rovině skutkové se pohybující) určení práv či povinností, jež jsou předmětem daného správního aktu (pak jde o deklaratorní rozhodnutí). Rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, dospěl k závěru, že „*klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím vsutku spočívá v tom, zda je o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti). Okolnost, do jaké míry zřejmé jsou skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je pak spíše kritériem pomocným.*“

9. Žalovaný vydal na základě zákonného zmocnění, uvedeného v § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, nařízení města, kterým se upravují podmínky pro stání silničního motorového vozidla v určité oblasti. Parkovací karta, které se žalobkyně domáhá, je tak v podstatě veřejnou listinou, která osvědčuje, že žalobkyně splňuje podmínky, vymezené nařízením města pro stání v regulované oblasti. Žalobkyně tak byla splněna první ze dvou podmínek pro meritorní přezkum žaloby proti nečinnosti správního orgánu, a sice že se žalobkyně domáhá žalobou, aby krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat osvědčení.
10. Zároveň je součástí soudního spisu usnesení Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 27. 7. 2021, č. j. KUJI 64293/2021, kterým nebylo vyhověno podnětu žalobkyně o přijetí opatření proti nečinnosti žalovaného ve věci vydání parkovací karty v oblasti X ve smyslu § 80 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v rozhodném znění. S ohledem na tuto skutečnost tak žalobkyně splnila druhou z podmínek pro meritorní přezkum žaloby na ochranu proti nečinnosti, tedy vyčerpání všech prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.
11. Krajský soud tedy přistoupil k přezkumu toho, zda je žalovaný nečinný ve věci vydání osvědčení žalobkyni o splnění podmínek pro stání silničního motorového vozidla v oblasti X. Mezi účastníky řízení přitom není sporné to, že žalobkyně je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti, která byla nařízením města označena jako X. Mezi účastníky řízení ani není sporu o tom, že ceníkem, který je přílohou nařízení města, a který je dostupný na <https://www.trebic.cz/narizeni-mesta-c-8-2021-kterym-se-meni-narizeni-mesta-trevice-c-6-2019-o-placenem-stani-silnicnich-motorovych-vozidel-na-urcenych-usecich-mistnich-komunikaci-ve-vymezene-oblasti-mesta-trevice/d-51669/p1=29994>, bylo stanoveno, že osvědčení o splnění podmínek pro stání silničního motorového vozidla v oblasti X, je možno vydat pouze tzv. abonentům, tedy právnickým nebo podnikajícím fyzickým osobám majícím sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti, anebo osobám s trvalým pobytem ve vymezené oblasti. V neposlední řadě mezi účastníky řízení není sporné to, že by žalobkyně nesplnila podmínku pro vydání parkovací karty, spočívající v zaplacení sjednané ceny.

12. Dle § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích platí, že „[p]ro 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 ... 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 nebo k stání silničních motorových vozidel stanovených v nařízení 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.“
13. K citovanému ustanovení se vyslovil i Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, když konstatoval, že „právním předpisem, jež stanoví povinnost nad rámec zákona je ceník, nikoli samotné nařízení, když z výkladu předmětného ustanovení plyne, že jeho účelem je toliko jen prostorová konkretizace vyhrazeného a zpoplatněného území obce, popř. konkretizace způsobu placení sjednané ceny a prokazování jejího zaplacení. Jinak řečeno, zatímco ceník ukládá neurčitému okruhu osob, vymezenému definičními znaky (např. trvalé bydliště, vlastnictví nemovitosti), právní povinnost uhradit poplatek za parkování v obecně vymezeném území obce (dle zón), nařízení tomuto okruhu osob konkrétně vymezuje ceníkem zpoplatněné území obce (místní komunikace) a konkretizuje v místních podmínkách jednotlivé zóny vyhrazeného stání, což však ve svém důsledku materiálně není nic jiného, než hromadné rozhodnutí o umístění svislého a vodorovného dopravního značení. Dle výše uvedeného tak tedy nařízení splňuje definiční znaky opatření obecné povahy, když pro neurčitý okruh subjektů konkretizuje prostorové vymezení, na něž se vztahuje povinnost uložená ceníkem.“
14. Krajský soud proto ve smyslu uvedeného závěru přistoupil k přezkumu Ceníku, který tvoří přílohu předmětného nařízení města Třebíč, neboť ten představuje právní předpis, jenž stanoví podmínky či ukládá neurčitému okruhu osob, vymezenému definičními znaky (tzv. abonenti, tedy právnické nebo podnikající fyzické osoby mající sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti, anebo osoby s trvalým pobytem ve vymezené oblasti), právní povinnost uhradit poplatek za parkování v obecně vymezeném území obce X. Dospěl přitom k závěru, že se tato úprava nachází v rozporu se zákonem, konkrétně tedy s citovaným § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích. Jak dále konstatoval Ústavní soud v citovaném usnesení sp. zn. Pl. ÚS 14/08, „účelem § 23 odst. 1 zák. o pozemních komunikacích je zajištění organizování dopravy na území obce, kterého obec může dle tohoto ustanovení dosáhnout zákazem obecného užívání části místních komunikací osobám neuvedeným pod písm. a) až c), resp. vyhrazením části místních komunikací rezidentům a abonentům, za současného zpoplatnění tohoto užití.“ V § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je tak zcela jednoznačně uvedeno, co je považováno za vztah blízký k území. Rozumí se jím existence sídla či provozovny právnické či podnikající fyzické osoby v dané oblasti, trvalý pobyt v dané oblasti či vlastnictví nemovitosti v dané oblasti. Jak již dříve uvedl Nejvyšší správní soud k otázce regulace parkování na základě zákonného zmocnění dle § 23 zákona o pozemních komunikacích, „[v]yužije-li obec svého oprávnění a zavede v určitých oblastech regulaci parkování navázanou na vztah k území, musí respektovat limit zákonného zmocnění, který § 23 zákona o pozemních komunikacích vymezuje. Není na libovůli obce, co bude považovat za blízký vztah k území, neboť v tomto směru zákon regulaci jasně stanovuje.“ (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 31. 10. 2019, č. j. 1 As 10/2019-32). Krajský soud se s tímto závěrem plně ztotožňuje a nevidí důvod, proč se v nyní projednávané věci od právního názoru Nejvyššího správního soudu odchýlovat.

15. Žalovaný posuzoval splnění podmínek pro vydání osvědčení žalobkyni ke stání silničním motorovým vozidlem v oblasti X podle ceníku, který tvoří přílohu nařízení města, nicméně má samostatnou normativní sílu, které se však ocitá v rozporu se zákonným zmocněním v § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, neboť podmínky pro regulaci parkování v oblasti X stanoví restriktivněji, než jak je zákonem umožněno. V rozporu se smyslem a účelem dané právní úprav v zákoně o pozemních komunikacích totiž nepřipustně zužuje okruh osob, na které je třeba vztáhnout výjimku z případně stanoveného zákazu obecného užívání části místních komunikací, zde v podobě zpoplatnění parkování v obecně vymezeném území obce X.
16. Dle krajského soudu se tak žalovaný dopustil nezákonné nečinnosti, pokud žalobkyni (na základě aplikace nezákonné úpravy v Ceníku) nevydal parkovací kartu, která by jí opravňovala parkovat její silniční motorové vozidlo v oblasti X, ačkoliv žalobkyně prokazatelně splňuje § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích jednu ze zde stanovených podmínek (vlastnictví nemovitosti v regulované oblasti). Protože Ceník v části, která neumožňuje získat parkovací oprávnění vlastníkům nemovitostí v oblasti X, není v souladu se zákonem, je nezbytné posouzení otázky splnění podmínek pro vydání osvědčení – parkovací karty v dané oblasti hodnotit za pomoci aplikace § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích, tzn. že v oblasti X, kde je nařízením města a ceníkem regulováno stání silničních motorových vozidel bude parkování umožněno pouze osobám, které mají blízký vztah k tomuto území, tedy právníckým osobám, které mají v dané oblasti sídlo či provozovnu, fyzickým osobám, které mají trvalý pobyt v dané oblasti nebo v ní vlastní nemovitosti. Je pravdou, že Ceník přímo neobsahuje sjednanou cenu, kterou má vlastník nemovité věci zaplatit pro splnění druhé z podmínek pro stání ve vymezené oblasti, neboť logicky nepočítalo s tím, že by vlastníkům nemovitých věcí bylo umožněno stání silničním motorovým vozidlem ve vymezené oblasti. Vzhledem k tomu, že citované ustanovení § 23 odst. 1 písm. c) zákona o pozemních komunikacích staví na roveň fyzickou osobu, která má místo trvalého pobytu v dané oblasti, a (nebo) vlastníka nemovitosti ve vymezené oblasti obce, je tak dle krajského soudu možné uplatnit na případ žalobkyně cenu, stanovenou v Ceníku pro osoby s trvalým pobytem ve vymezené oblasti v oblasti X.
17. Nadto je potřeba uvést, že žalovaný ve své argumentaci, již obhájí způsob stanovení podmínek v Ceníku, vůbec nereflektuje skutečnost, že touto úpravou dochází k omezení vlastnického práva vlastníků nemovitostí v dané oblasti ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které neodůvodněně zatěžuje povinností úhrady parkovací karty, a v konečném důsledku zakládá neodůvodněnou nerovnost mezi osobami s trvalým pobytem v dané oblasti a vlastníky nemovitostí. Ostatně trvalý pobyt je údaj, podstatný pouze pro účely komunikace osoby s orgány veřejné správy. To, že má osoba trvalý pobyt neznamená, že na adrese trvalého pobytu také bydlí, resp. má k dané oblasti bližší vztah než vlastník nemovitosti bez trvalého pobytu. K umístění trvalého pobytu na určité adrese postačí prokázání právního vztahu k nemovitosti, která se na této adrese nachází, např. vlastnictví či nájem.

18. Z uvedeného je tak zjevné, že žalobkyně splňuje podmínku blízkého vztahu k regulovanému území pro vydání osvědčení o možnosti stání silničním motorovým vozidlem v oblasti X. Vzhledem ke skutečnosti, že parkovací karta dosud nebyla žalobkyni vydána, a že z vyjádření žalovaného je patrné, že ten ani nemá v úmyslu vydat žalobkyni parkovací kartu, jako osvědčení o splnění podmínek pro možnost stání silničním motorovým vozidlem v oblasti X, krajský soud musí konstatovat, že žalovaný je nečinný. Z toho důvodu krajský soud uložil žalovanému povinnost vydat žalobkyni požadované osvědčení tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozsudku.

V. Závěr a náklady řízení

19. Na základě uvedených skutečností krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný je nečinný, proto dle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil žalovanému vydat žalobkyni požadované osvědčení. K tomu stanovil krajský soud přiměřenou lhůtu.
20. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
21. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Ze spisu vyplývá, že žalobkyni vznikly toliko náklady na zaplacení soudního poplatku za zahájení řízení ve výši 2 000 Kč, krajský soud proto přiznal žalobci náhradu nákladů řízení v této výši.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. října 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu