



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a JUDr. Martina Kopy, Ph.D., v právní věci

navrhovatele: **Ing. P. K.**
bytem X
zastoupen JUDr. Lubomírem Pánikem, advokátem
sídlem Masarykova 1120/43, Ústí nad Labem

proti
odpůrci: **Městský úřad Třebíč**
sídlem Karlovo náměstí 104/55, Třebíč

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy vydaného Městským úřadem Třebíč dne 6. 10. 2022, č. j. ODKS 75540/22 – SPIS 9953/2022/mj, kterým byla stanovena místní úprava provozu na místní komunikaci Boženy Němcové v Třebíči,

takto:

- I. Opatření obecné povahy vydané Městským úřadem Třebíč dne 6. 10. 2022, č. j. ODKS 75540/22 – SPIS 9953/2022/mj, kterým byla stanovena místní úprava provozu na místní komunikaci Boženy Němcové v Třebíči, **se ruší** v části vymezující vodorovné dopravní značení V 12a žlutá klikatá čára na jižní straně komunikace v délce 5 m a šířce 3 m, a to dnem právní moci tohoto rozsudku.

- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 17 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Lubomíra Pánika.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatel se podaným návrhem domáhá zrušení části opatření obecné povahy vydaného Městským úřadem Třebíč dne 6. 10. 2022, č. j. ODKS 75540/22 – SPIS 9953/2022/mj, kterým byla stanovena místní úprava provozu na místní komunikaci Boženy Němcové v Třebíči (dále jen „opatření obecné povahy“). Rozsah dopravního značení a dopravního zařízení je dle opatření obecné povahy vodorovné dopravní značení V 12a žlutá klikatá čára – provedení v délce 5 m a šířce 3 m na jižní straně komunikace a v délce 4 m a šířce 2 m na severní straně komunikace. Navrhovatel vlastní pozemek parc. č. 1378/3 v k. ú. Třebíč a je tedy stanovením místní úpravy provozu na jižní straně komunikace přímo dotčen na vlastnickém právu. Proto v této části podal návrh na zrušení opatření obecné povahy.

II. Shrnutí obsahu návrhu a repliky

2. Navrhovatel má za to, že opatření obecné povahy je neurčité. Výrok napadeného opatření obecné povahy nestanovuje, na kterých pozemcích má být dopravní značení umístěno. Pouze odkazuje na situační plánec, který je však proveden v nedostatečném rozlišení a nejsou z něj patrné hranice jednotlivých pozemků. Pro okruh osob, jejichž práva mohou být dotčeny, to znamená značnou nejistotu, neboť není jasné, v jaké míře se jich opatření obecné povahy dotýká. Měly tak být vymezeny konkrétní pozemky. Již tato vada způsobuje nezákonnost opatření obecné povahy.
3. Ze situačního plánu je nicméně zřejmé, že dopravní značení je umísťováno též na pozemku navrhovatele. Ostatně to potvrdil sám odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy. Tím tedy dochází k zásadnímu omezení vlastnického práva navrhovatele. O jeho aktivní legitimaci tak nemůže být pochyb. Navrhovatel již v námitkách proti návrhu opatření obecné povahy uváděl, že se na jeho pozemku nenachází místní ani účelová komunikace. Není tedy možné na pozemku umístit dopravní značení. Odpůrce k této námitce v zásadě pouze odkázal na vyjádření města Třebíč jako navrhovatele místní úpravy provozu, dle kterého je dotčený pozemek veřejná místní komunikace III. třídy vedená pod inventárním číslem 953.
4. Navrhovatel dále poukazuje na to, že po vydání opatření obecné povahy uplatnil své právo a podal žádost o informace. Odpůrce v odpovědi na žádost uvedl, že k zařazení komunikace na ulici Boženy Němcové mezi místní komunikace došlo nejpozději rozhodnutím vydaným dne 5. 9. 2013. Rozhodnutí však dle odpůrce pouze odráželo dlouhodobě existující stav.

Dále odpůrce uvedl, že se mu nepodařilo nalézt žádnou smlouvu, která by jej opravňovala k umístění místní komunikace na pozemek navrhovatele.

5. Dle navrhovatele je na posuzovanou věc možné přilehavě použít usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012 – 27. Pozemek navrhovatele se nemohl stát místní komunikací a nemůže na něm být místní komunikace umístěna. Aby mohl být pozemek zařazen mezi místní komunikace, je po účinnosti zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nezbytné splnění podmínky obecního vlastnictví pozemku. Pokud odpůrce tvrdí, že se pozemek stal místní komunikací rozhodnutím, aniž by doložil právní titul k jeho užívání, je toto tvrzení, resp. rozhodnutí v rozporu s § 3 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Navrhovatel zdůrazňuje, že on ani jeho právní předchůdci nedali žádným způsobem souhlas se zřízením místní komunikace. Rovněž pokud by bylo takové řízení vedeno, měl být navrhovatel jeho účastníkem. Ani to se však nestalo.
6. Výklad zastávaný odpůrcem by znamenal, že by fakticky došlo k vyvlastnění pouze na základě zařazení pozemku mezi místní komunikace, a to bez vydání správního či soudního rozhodnutí. Odpůrce zcela rezignoval na úplné zjištění skutkového a právního stavu. Jeho vyjádření, že v rámci vydání opatření obecné povahy nemůže řešit vlastnické záležitosti pozemku, navrhovatel považuje za absolutní pošlapání ústavně zaručených práv vlastnit majetek. Dle zmiňované judikatury NSS není pozemek navrhovatele místní komunikací. To znamená, že odpůrce při vydání opatření obecné povahy překročil meze zákonem stanovené působnosti, viz § 77 odst. 1 písm. c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).
7. Navrhovatel již v námitkách proti návrhu opatření obecné povahy namítal disproportionálnost mezi jemu ukládanými povinnostmi a z nich plynoucími oprávněními pro osoby, v jejichž prospěch mělo být opatření obecné povahy vydáno. Místní úprava je totiž zřizována za jediným účelem, a to zamezit navrhovateli ve využívání jeho pozemku, který využívá pro parkování vozidel. Odpůrce přistoupil ke stanovení místní úpravy po opakované žádosti obyvatel ulice, aby byla v této slepé ulici zajištěna možnost otáčení vozidel. Nicméně obyvatelé ulice mají k dispozici vlastní pozemky, na kterých se mohou s vozidly otáčet. Nadto samotná ulice je pro otočení vozidel dostatečně široká. Navrhovatel tak nevidí důvod, proč by tak zásadním způsobem mělo být zasaženo do jeho práv. Zákaz stání přitom znamená, že navrhovatel pozemek nebude moci využívat žádným způsobem. Částečnou příčinu současného stavu navrhovatel spatřuje ve skutečnosti, že svůj pozemek neoplotil. To třetí osobám zřejmě dává pocit, že mají k takovému pozemku nějaká práva. Tuto úvahu je však třeba odmítnout. Navrhovatel dodává, že opatření obecné povahy napadá v rozsahu, ve kterém se týká stanovení místní úpravy na jižní straně komunikace, neboť mu není známo, jak jsou vymezeny pozemky na straně severní.
8. V podané replice vyjadřuje navrhovatel nesouhlas s tvrzením odpůrce o laxním přístupu prodávajícího. Z kupní smlouvy i z rozhodnutí o přidělení pozemku vyplývá, že právní předchůdci navrhovatele nabyli celý pozemek bez jakýchkoliv omezení. Před rokem 2012

nebyl na dotčené části pozemku asfaltový povrch. Byla tam pouze hlína. To se rovněž týká i přilehlých pozemků, nemohlo se tak jednat o opravu v celé šířce a délce komunikace. Svévolným vyasfaltováním nemohla vzniknout na dotčené části pozemku navrhovatele místní komunikace.

9. Ze shora uvedených důvodů se navrhovatel domáhá zrušení napadené části opatření obecné povahy. Na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

III. Shrnutí obsahu vyjádření odpůrce

10. Odpůrce se ke dvěma návrhovým bodům týkajícím se neurčitosti opatření obecné povahy a jeho disproportionality vyjadřuje jen velmi stručně, neboť má za to, že tyto body jsou v zásadě pouze odvozeny ze třetího návrhového bodu, který dle odpůrce představuje jádro celé argumentace. Navrhovatel vyvozuje závěr, že dotčená část pozemku není místní komunikací. S tím odpůrce nemůže souhlasit. Argumentace navrhovatele je přitom založena na jeho přesvědčení, že odpůrce se domnívá, že dotčená část pozemku navrhovatele je místní komunikací. To však odpůrce nikdy netvrdil. Dle odpůrce je místní komunikace (ve vlastnictví města Třebíč) samostatnou věcí odlišnou od pozemku (ve vlastnictví navrhovatele), na kterém se nachází. Přirozeně se nejedná o optimální stav, nicméně je to stav, který byl možný za účinnosti předchozího občanského zákoníku, kdy stavba vznikla. Tento závěr má oporu v rozsudku Nejvyššího soudu (dále jen „NS“) ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005.
11. Existenci stavby je možné doložit nejpozději k roku 2012, kdy došlo k opravě komunikace spočívající ve zhotovení nového asfaltového povrchu složeného z několika konstrukčních vrstev. Jedná se tedy o samostatnou věc odlišnou od pozemku rovněž podle rozsudku NSS ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 – 59. Ze skutečnosti, že se jednalo pouze o opravu komunikace, vyplývá, že stavba místní komunikace zde existovala mnohem dříve. Starší doklady se nicméně odpůrci nepodařilo dohledat. Argumentace navrhovatele oplocením, resp. neoplocením pozemku není relevantní. Současný stav totiž vznikl úplně jinak, než vyplývá z argumentace navrhovatele. Navrhovatel ani jeho právní předchůdci nikdy nebyli výlučnými vlastníky dotčené části pozemku. Od výstavby rodinného domu (stavba byla projektována a povolena v roce 1973) sloužil tento prostor vždy jako místní komunikace. Z projektové dokumentace je zřejmé, že konec ulice Boženy Němcové je rozšířen z důvodů zajištění možnosti otáčení vozidel. V roce 1983 byl rodinný dům Městským národním výborem Třebíč s přilehlým pozemkem prodán právním předchůdcům navrhovatele. Bohužel zřejmě z důvodu laxnosti prodávajícího nebyla ve smlouvě zohledněna změna výměry pozemku způsobená rozšířením ulice. Ani po uzavření této smlouvy však fakticky nedošlo k žádným změnám.
12. Odpůrce, resp. město Třebíč bez ohledu na jeho vznik, majetkový vztah respektuje a je připraveno jej vyřešit odkupem či placením náhrady. Argumentaci usnesením rozšířeného senátu NSS pak odpůrce nepovažuje za příliš přiléhavou, neboť v tomto případě nedošlo k žádné změně vlastnických poměrů, vlastníkem stavby místní komunikace bylo vždy

město. Odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu. Na svém procesním postoji setrval během celého řízení před zdejší soudem.

IV. Procesní podmínky

13. Zdejší soud byl při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Zároveň se řídil i judikaturou NSS, která se vztahuje k přezkumu opatření obecné povahy. Zdejší soud shledal návrh důvodným.
14. V první řadě se zdejší soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Obecně lze za podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s. ř. s. považovat existenci opatření obecné povahy, dodržení zákonem stanovené lhůty pro podání návrhu a aktivní a pasivní legitimaci. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je obsažena v § 101a a násl. s. ř. s., podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
15. Otázku aktivní návrhové legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu je rozhodující měrou závislý na tom, zda v řízení bude prokázáno, že byl navrhovatel skutečně na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního veřejného práva. To, že je návrhová legitimace podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému zkrácení na právech skutečně došlo.
16. Přípustným je tedy takový návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech. Rozšířený senát NSS k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení.*“
17. Navrhovatel tvrdí, že je vlastníkem pozemku parc. č. 1378/3 v k. ú. Třebíč, přičemž opatřením obecné povahy stanovená místní úprava provozu (zákaz stání) je umístěna na části tohoto pozemku. Navrhovatel má tak za to, že je opatřením obecné povahy přímo dotčen na vlastnickém právu, neboť v důsledku zákazu stání mu bude fakticky znemožněno pozemek využívat. Zdejší soud dává navrhovateli za pravdu, uvedené skutečnosti ověřil ze

správního spisu. Již na první pohled je potom zřejmé, že tvrzení možnosti dotčení právní sféry navrhovatele opatřením obecné povahy je logicky konsekventní a myslitelné. Navrhovatel je aktivně legitimován k podání návrhu. Ostatně ani odpůrce aktivní legitimaci navrhovatele nijak nezpochybňuje.

18. Odpůrce je pasivně legitimován již proto, že opatření obecné povahy vydal. Návrh byl rovněž podán včas a navrhovatel v něm uvádí, z jakých skutkových a právních důvodů považuje opatření obecné povahy za nezákonné. Všechny procesní podmínky návrh splňuje.

V. Posouzení důvodnosti návrhu

19. O návrhu soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť účastníci řízení s takovýmto projednáním souhlasili.
20. Pokud jde o další východiska, z nichž zdejší soud při posouzení důvodnosti návrhu vycházel, tak předně je třeba uvést, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, vyplývá pět kroků, v rámci nichž soud při přezkumu opatření obecné povahy postupuje. Tyto kroky zahrnují přezkum toho, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové), ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu pak spočívá ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud přitom při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednáváním návrhu. Tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy byl modifikován novelizací s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jež zakotvila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138.). Z hlediska systematiky přezkumu opatření obecné povahy v rozsahu návrhových bodů však uvedený algoritmus a zejména posloupnost jeho kroků zůstává použitelný.
21. Navrhovatel vymezil tři návrhové body. Námitka disproportionality opatření obecné povahy spadá pod poslední krok výše popsaného přezkumu, námitka neurčitosti opatření obecné povahy patří pod čtvrtý krok a konečně námitka překročení meze zákonem vymezené působnosti spadá pod krok druhý. Zdejší soud se tak z logiky věci nejdříve zabýval poslední zmíněnou námitkou. Navrhovatel konkrétně namítá, že na části pozemku, na které bylo dopravní značení zakazující stání umístěno, se místní komunikace nenachází,

pročež odpůrce zde nemohl stanovit místní úpravu provozu. Obdobně navrhovatel argumentoval již v námitkách proti návrhu opatření obecné povahy.

22. Odpůrce se s touto námitkou v odůvodnění opatření obecné povahy neztotožnil; měl za to, že se na dotčené části pozemku navrhovatele místní komunikace (tedy komunikace ve vlastnictví města Třebíč) nachází. Uvedl, že tuto skutečnost ověřil v pasportu komunikací a rovněž to potvrdil vlastník komunikace ve svém vyjádření. Odpůrce nadto doplnil, že v řízení o umístění trvalého dopravního značení nemůže řešit vlastnické vztahy týkající se pozemku. Odpůrce tak měl za to, že při vydání opatření obecné povahy nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti.
23. Výše uvedené v zásadě představuje veškerou věcnou argumentaci odpůrce týkající se dané námitky. Zdejší soud ji však považuje za značně zjednodušující a předesílá, že nelze souhlasit s tím, že v daném řízení nemůže odpůrce řešit vlastnické vztahy. Naopak je nutné vzít v potaz všechny okolnosti posuzované věci, neboť ty mohou vést k odlišným právním důsledkům. Není tak možné vycházet pouze z pasportu komunikací. Zvláště ne tehdy, pokud je daný závěr rozporován v námitkách proti návrhu opatření obecné povahy.
24. Podle § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu, stanoví místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace na silnici II. a III. třídy, místní komunikaci a na veřejně přístupné účelové komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností.
25. Podle § 77 odst. 5 věty první téhož zákona místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích stanoví příslušný správní orgán opatřením obecné povahy, jde-li o světelné signály, příkazové a zákazové dopravní značky, dopravní značky upravující přednost a dodatkové tabulky k nim nebo jiné dopravní značky ukládající účastníkovi silničního provozu povinnosti odchylné od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.
26. Podle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, rozhoduje o zařazení pozemní komunikace do kategorie dálnice, silnice nebo místní komunikace a jejich tříd příslušný silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení.
27. Podle § 3 odst. 2 téhož zákona dojde-li ke změně dopravního významu nebo určení pozemní komunikace, rozhodne příslušný silniční správní úřad o změně kategorie nebo třídy.
28. Podle § 3 odst. 3 téhož zákona může příslušný silniční správní úřad v případě, kdy změna kategorie nebo třídy pozemní komunikace vyžaduje změnu vlastnických vztahů k pozemní komunikaci, vydat rozhodnutí o změně kategorie nebo třídy pouze na základě smlouvy o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci uzavřené mezi stávajícím vlastníkem a budoucím vlastníkem. Do doby převodu vlastnického práva k

dotčené pozemní komunikaci vykonává všechna práva a povinnosti k této pozemní komunikaci její dosavadní vlastník.

29. Podle § 9 odst. 1 téhož zákona je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba. Stavba dálnice, silnice a místní komunikace není součástí pozemku.
30. Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 29. 1. 2014, č. j. 9 As 15/2012 – 27 (publikovaném pod č. 3028/2014 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz) dospěl k následujícím závěrům, které jsou pro posuzovanou věc zcela stěžejní:
31. Nové veřejné právo (zákon č. 13/1997 Sb.) nemohlo 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. 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, tedy toho, aby se vlastníkem pozemních komunikací příslušné kategorie staly subjekty, které stanoví zákon.
32. 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.

33. 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 odstavce 3 téhož paragrafu, užitého rovněž *per analogiam legis*. Užití analogie zákona je v daném případě namístě, jelikož v souvislosti s novou právní úpravou vznikla nezamýšlená mezera v právu. Účinností nové právní úpravy se totiž z dřívější místní komunikace ve vlastnictví jiné osoby než obce, na jejímž území se daná komunikace nachází, v důsledku nově stanovené podmínky předepsaného typu osoby vlastníka místní komunikace stala pozemní komunikace ve věcném, technickém a funkčním smyslu, jež není zařaditelná do žádné kategorie pozemních komunikací podle nové právní úpravy. Takovýto stav jakési právní „bezprizornosti“ určitých pozemních komunikací ve věcném, technickém a funkčním smyslu historický zákonodárce zjevně nezamýšlel. I z hlediska objektivního smyslu a účelu veřejnoprávní úpravy pozemních komunikací jde o stav nežádoucí, neboť neumožňuje řádnou a o právní rámec jasně opřenou správu dané komunikace. Proto je namístě najít právní prostředek, který danou komunikaci zařadí do některé z kategorií předvídaných novou právní úpravou, a přitom bude respektovat soukromoprávní vztahy k ní. Takovým prostředkem je právě analogické užití postupu podle § 3 odst. 2 a 3 zákona č. 13/1997 Sb., jenž je určen pro „přesun“ pozemní komunikace z jedné kategorie do kategorie jiné jako důsledku změny dopravního významu nebo určení pozemní komunikace.
34. V případě nyní posuzovaném se ve správním spisu nenachází žádná listina, která by prokazovala, že se na dotčené části pozemku navrhovatele nachází komunikace evidovaná v pasportu místních komunikací. Zdejší soud vyzval odpůrce, aby předložil kompletní správní spis vztahující se k řízení o zařazení komunikace na ulici Boženy Němcové v Třebíči mezi místní komunikace (bylo-li takové řízení vedeno), přičemž odpůrce v reakci na tuto výzvu uvedl, že takový správní spis se nepodařilo dohledat, ani se nepodařilo dohledat, zda takové řízení bylo vůbec vedeno. Ze správního spisu rovněž nevyplývá, kdy mělo dojít k zařazení mezi místní komunikace. V rámci odůvodnění opatření obecné povahy je pouze odkázáno na vyjádření města Třebíč jako navrhovatele dopravního značení, dle kterého je komunikace na daném pozemku veřejnou místní komunikací III. třídy, která je vedena v mapě komunikací pod inventárním číslem 953.
35. Dále je třeba uvést, že výše uvedené závěry NSS jistě nikterak nezpochybňují závěr NS učiněný v rozsudku ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, na který odpůrce ve svém vyjádření odkazuje. Tedy je bezpochyby „právně“ přípustné, aby se na dotčené části pozemku navrhovatele nacházela místní komunikace ve vlastnictví města Třebíč (tedy jako samostatná věc odlišná od pozemku navrhovatele). Takového stavu mohlo být dosaženo třemi způsoby.

36. Na dotčené části pozemku vznikla místní komunikace samovolně naplněním zákonných znaků (ex lege) dle zákona č. 135/1961 Sb., a to před převodem vlastnického práva k pozemku právním předchůdcům navrhovatele. V takovém případě by se jednalo bez dalšího o místní komunikaci rovněž dle zákona č. 13/1997 Sb. K převodu vlastnického práva došlo v roce 1983, to mezi stranami není sporné (k žádnému dalšímu převodu vlastnického práva týkajícího se dotčeného pozemku mezi právními předchůdci či navrhovatelem a městem Třebíč již nedošlo). Odpůrce pak ve vyjádření k návrhu uvádí, že se mu nepodařilo dohledat žádné starší doklady o existenci místní komunikace než ty, které prokazují, že v roce 2012 došlo k jejímu vyasfaltování. Z ničeho tak nevyplývá, že by místní komunikace na dotčené části pozemku navrhovatele existovala již ve výše popsanou dobu.
37. Dále mohla místní komunikace vzniknout samovolně naplněním zákonných znaků (ex lege) dle zákona č. 135/1961 Sb. v době, kdy již byla ve vlastnictví právních předchůdců navrhovatele. V tom případě by však poté, co vstoupil v účinnost zákon č. 13/1997 Sb., muselo být postupováno podle § 3 odst. 2 a odst. 3 uvedeného zákona. To znamená, že by o tom muselo být vydáno rozhodnutí příslušného silničního úřadu (jedním z podkladů takového rozhodnutí by musela být smlouva o budoucí smlouvě o převodu vlastnického práva k dotčené pozemní komunikaci uzavřená mezi stávajícím vlastníkem a budoucím vlastníkem). Ani tento způsob vzniku nemá jakoukoliv oporu ve správním spisu – ostatně sám odpůrce přiznal, že se mu rozhodnutí o zařazení mezi místní komunikace nepodařilo dohledat a nedohledal ani to, zda bylo takové řízení vůbec vedeno.
38. Tato skutečnost je stěžejní rovněž pro třetí potencionální způsob vzniku místní komunikace v posuzované věci, a to tedy již za účinnosti zákona č. 13/1997 Sb., neboť rovněž o tom by muselo být vydáno rozhodnutí. V jemu předcházejícím řízení by přitom bylo posuzováno, zda jsou naplněny všechny zákonné znaky, tedy včetně obecního vlastnictví. Je tak zřejmé, že na dotčené části pozemku místní komunikace nevznikla ani tímto způsobem.
39. Na základě uvedeného tak zdejší soud k argumentaci odpůrce z vyjádření k návrhu dodává, že v roce 2012 nemohla místní komunikace na dotčené části pozemku vzniknout. V tomto ohledu nezáleží na tom, zda a na čí náklady byl pozemek vyasfaltován. Není pak vůbec relevantní, že odpůrce ono vyasfaltování označuje za opravu komunikace, z čehož následně dovozuje, že se nejednalo o vybudování nové místní komunikace. Že místní komunikace na daném místě existovala již mnohém dříve odpůrce ničím neprokázal. Soud tedy souhlasí s navrhovatelem, že na části pozemku, na které bylo dopravní značení zakazující stání umístěno, se místní komunikace nenachází. Odpůrce zde tak nemohl stanovit místní úpravu provozu.
40. Za této situace nebylo třeba provádět dokazování listinami, které navrhovatel navrhoval k prokázání toho, že se zde místní komunikace nenachází.
41. Nezbyvá tak nic jiného než uzavřít, že odpůrce při vydání opatření obecné povahy překročil meze zákonem stanovené působnosti – § 77 odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu.

Dalšími námitkami navrhovatele se již nebylo nutné zabývat. Zdejší soud tak návrhu vyhověl a opatření obecné povahy v napadené části zrušil (§ 101d odst. 2 s. ř. s.), a to ke dni nabytí právní moci tohoto rozsudku.

VI. Náklady řízení

42. Výrok o nákladech řízení navrhovatele a odpůrce se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce ve věci úspěšný nebyl, neboť napadená část opatření obecné povahy byla zrušena. Navrhovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu přísluší náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti odpůrci. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že navrhovateli vznikly v tomto řízení náklady ve výši 5 000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Pokud jde o účelně vynaložené náklady právního zastoupení spočívající v odměně zástupce, jedná se o tři úkony právní služby po 3 100 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepsání návrhu a repliky (§ 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu), společně se třemi režijními paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), a částce 2 142 Kč odpovídající výši daně z přidané hodnoty, kterou je zástupce povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., celkem tedy 17 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 23.2.2023

Petr Šebek v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

předseda senátu