

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové 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 :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstata věci

Včas 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 p. č. 2987 v k. ú. Kopřivnice (dále též „předmětná komunikace“) je komunikací místní, potvrdil.

II. Posouzení věci krajským soudem

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 nyní účinného zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „zákon o pozemních komunikacích“ či „nová právní úprava“), nepostačuje, že taková komunikace byla podle předchozí právní úpravy [tj. zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), dále též „starý zákon o pozemních komunikacích“ či „předchozí právní úprava“] zařazena do pasportu místních komunikací. Dle krajského soudu nelze přistoupit na výklad, dle kterého 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.

Krajský soud má přitom s ohledem na obsah spisového materiálu za prokázané, že po nabytí účinnosti nové právní úpravy nebylo vydáno žádné správní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 4 odst. 5 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, kterým by byla předmětná pozemní komunikace zařazena do kategorie místních komunikací. Argumentaci správních orgánů obou stupňů, dle které předmětná místní komunikace je místní komunikací na základě platného pasportu místních komunikací, proto považuje krajský soud za zcela nesprávnou.

S ohledem na výše uvedené dospěl krajský soud k závěru, že pokud ve věci neexistuje žádné rozhodnutí příslušného správního silničního úřadu vydané po 1. 4. 1997, tj. podle ustanovení § 3 odst. 1 nové právní úpravy, jímž by byla předmětná pozemní komunikace zařazena do kategorie místních komunikací, nelze než dovodit, že se jedná o komunikaci účelovou ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. S ohledem na skutečnost, že žalovaný dospěl k jinému právnímu názoru, krajský soud jeho rozhodnutí zrušil.

III. Kasační stížnost

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.].

Stěžovatel namítá, že podle předcházející právní úpravy, tj. zákona č. 135/1961 Sb., vykonávaly státní správu ve věcech pozemních komunikací silniční správní orgány, mezi kterými byly i národní výbory všech stupňů. Podle ustanovení § 4b odst. 1 tohoto zákona 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 současné 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.

Podle názoru stěžovatele lze samotné zařazení pozemní komunikace do sítě místních komunikací zápisem do pasportu místních komunikací považovat za určitou formu rozhodnutí ve smyslu dnešní 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.

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 o provozu na pozemních komunikacích.

Stěžovatel se domnívá, že pokud by v posuzovaném případě měla mít neexistence správního rozhodnutí dle současného zákona o pozemních komunikacích vliv na vznik právního

vztahu vzniklého před jeho účinností, jednalo by se o nepřípustnou pravou retroaktivitu. Takový postup by byl současně v rozporu se zásadou právní jistoty.

Na podporu svých tvrzení poukazuje stěžovatel 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).

S ohledem na uvedené navrhuje stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalobkyně

Žalobkyně nevyužila možnosti vyjádřit se k podané kasační stížnosti.

V. Sporná právní otázka vlivu změny právní úpravy na dosavadní zařazení pozemní komunikace mezi komunikace místní

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 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.

VI. Porovnání právní úpravy místních komunikací dle zákona č. 135/1961 Sb. a zákona č. 13/1997 Sb.

VI.a Starý zákon o pozemních komunikacích

Podle ustanovení § 21 odst. 1 a 2 starého zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do 30. 6. 1984 (dle ustanovení § 4b tohoto zákona ve znění účinném do 31. 3. 1997) jsou „*Místními komunikacemi 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. Síť místních komunikací musí být v souladu s územními plány budovány a udržovány tak, aby usnadňovaly osídlení a vyhovovaly potřebám místní dopravy, popřípadě dopravy zemědělské, a vyžadují-li to obecné zájmy, též potřebám dálkové dopravy a potřebám obrany.*“

Prováděcí vyhláška ke starému zákonu o pozemních komunikacích č. 136/1961 Sb. pak v § 8 odst. 1, kterým se provádí § 21 starého zákona o pozemních komunikacích, stanovila, že *že síť místních komunikací pro území obce tvoří obecně přístupné a užívané pozemní komunikace, nezaražené do silniční sítě, které*

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

Do sítě místních komunikací mohly být nad rámec shora uvedeného rozhodnutím místního národního výboru zařazeny účelové komunikace splňující vyhláškou stanovené

podmínky, či naopak mohly být určité komunikace ze sítě místních komunikací místním národním výborem vyřazeny. Podle ustanovení § 8 odst. 6 cit. vyhlášky „*V zjedou-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.*“

Dle staré právní úpravy tedy byly pozemní komunikace zařazovány do sítě místních komunikací buď rozhodnutím příslušného orgánu (místního národního výboru, či okresního národního výboru) podle ustanovení § 8 odst. 2 či 6 prováděcí vyhlášky č. 136/1961 Sb., anebo podle odst. 1 tohoto ustanovení, naplněním zákonem stanovených kritérií bez nutnosti vydávat o tom zvláštní rozhodnutí.

Obdobnou úpravu přinesla i změna právní úpravy v roce 1984, kdy vyhlášku č. 136/1961 Sb. nahradila vyhláška č. 35/1984 Sb.

VI.b Nový zákon o pozemních komunikacích

Podle § 3 odst. 1 nového zákona o pozemních komunikacích účinného od 1. 4. 1997 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.* Jaké vlastnosti má mít místní komunikace, pak stanoví § 6 tohoto zákona.

Z uvedeného je zřejmé, že pozemní komunikace jsou dle nové právní úpravy zařazovány do kategorie místních komunikací výhradně správním rozhodnutím obecního úřadu.

VII. Právní názor čtvrtého senátu

Ve věci vedené pod sp. zn. 4 Ao 1/2009 se čtvrtý senát zdejšího soudu mimo jiné zabýval otázkou vlivu změny právní úpravy na zařazení pozemní komunikace do kategorie místní komunikace.

Dospěl přitom k závěru, že splňovala-li určitá komunikace (v projednávaném případě parkoviště před zimním stadionem) zákonem a vyhláškou stanovené znaky pro to, aby byla vedena v pasportu místních komunikací, aniž by o charakteru této komunikace byl vydán veřejnoprávní akt, jenž by byl nositelem vlastností zvané presumpce správnosti, nelze k tomu při změně právní úpravy přihlížet. Nový zákon o provozu na pozemních komunikacích řeší zařazení pozemní komunikace do kategorie místní komunikace koncepčně úplně odlišně, přičemž vždy k takovému zařazení vyžaduje správní rozhodnutí. Byla-li novým zákonem o pozemních komunikacích zcela nahrazena předcházející právní úprava, nelze s ohledem na absenci přechodných ustanovení, která by řešila střet nové a staré právní úpravy, přihlížet k tomu, v jaké kategorii byla komunikace vedena dle předchozí právní úpravy, pokud tak nebylo učiněno formou rozhodnutí. Při hodnocení statutu pozemní komunikace, tj. otázky zda je či není předmětná pozemní komunikace komunikací místní, je třeba vyjít toliko ze současné právní úpravy, tedy nového zákona o pozemních komunikacích.

V rozsudku ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58, tak čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že vzhledem k tomu, že o zařazení jím posuzované komunikace do kategorie místních komunikací nebylo vydáno žádné rozhodnutí (ani podle nového ani podle starého zákona o pozemních komunikacích), jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

VIII. Právní názor devátého senátu

Devátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl po předběžné poradě ve věci vedené pod sp. zn. 9 As 15/2012 k odlišnému názoru ve věci sporné otázky.

Devátý senát má na rozdíl od čtvrtého senátu za to, že právě vzhledem k absenci přechodných ustanovení v novém zákoně o pozemních komunikacích je v souladu se zásadou, že právní vztahy je třeba posuzovat podle předpisů účinných v době jejich vzniku, na místě respektovat nastolený právní režim určité komunikace do té doby, než bude o jeho změně zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto (např. bude vyňata ze sítě místních komunikací). Nestanovil-li zákonodárce v přechodných ustanoveních žádný zvláštní režim pro stávající komunikace, které byly v souladu s dosavadní úpravou vedeny v pasportech jako místní a ani výslovně nestanovil, že by se účinností nového zákona o pozemních komunikacích stávající místní komunikace, ke kterým nebylo vydáno rozhodnutí, staly komunikacemi účelovými, jedná se nadále o komunikace místní.

Skutečnost, že nový zákon o pozemních komunikacích řeší zařazování do jednotlivých kategorií komunikací koncepčně odlišně, nemůže být bez dalšího důvodem pro to, aby došlo k přeměně právních vztahů vzniklých za účinnosti předchozí právní úpravy. Takový výklad by vedl ke zpětnému působení právní normy, tedy nepravé retroaktivity, jejíž aplikace sice není *a priori* v právním řádu vyloučena, nicméně nesmí současně představovat zásah do principů ochrany důvěry v právo a právní jistoty. Nepravá retroaktivita je v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměřování "zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (blíže srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 51).

Dle názoru předkládajícího senátu nemůže nový zákon měnit právní vztahy vzniklé za účinnosti starého zákona, tj. měnit vznik právního vztahu *pro futuro*, nelze-li takový úmysl zákonodárce zjistit přímo ze zákona. Ani nový zákon o pozemních komunikacích, ani důvodová zpráva k tomuto zákonu, se aplikací nové právní úpravy na otázku zařazení stávající komunikace do určité kategorie pozemních komunikací nezabývají a proto nelze, než přistoupit k výkladu, že pozemní komunikace, které byly místními komunikacemi na základě splnění zákonem stanovených kritérií a jako takové evidovány v pasportech místních komunikací, zůstaly i po účinnosti nového zákona místními komunikacemi do doby, než o nich bude rozhodnuto jinak.

Devátý senát zdejšího soudu si je vědom toho, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy s sebou vždy nese zásah do stávajících právních vztahů, je však na zákonodárci, aby tento střet vyřešil v přechodných ustanoveních. Není-li tomu tak, nelze s ohledem na princip zachování práv, principu rovnosti a právní jistoty aplikovat od účinnosti nové právní úpravy nová kritéria na vznik právního vztahu, který byl s předchozí právní úpravou zcela v souladu.

Aplikace právního závěru vysloveného čtvrtým senátem ve věci sp. zn. 4 Ao 1/2009 znamená, že ke dni 1. 4. 1997 se z komunikací vedených v pasportech místních komunikací, u kterých nedošlo k jedné ze situací přepokládaných ustanoveními § 8 odst. 2 či 6 vyhl. č. 136/1961 Sb., či ustanovení § 6 odst. 2 vyhl. č. 35/1984 Sb., a tedy nebylo vydáno rozhodnutí o jejich zařazení do kategorie místních komunikací, automaticky bez dalšího staly komunikace účelové s naprosto odlišným právním režimem, než který jim do tohoto okamžiku příslušel.

Zařazení komunikace do určité kategorie určuje její právní režim, který s sebou nese nezanedbatelné důsledky. Lze např. připomenout otázku vlastnictví komunikace, kdy na rozdíl od účelové komunikace je vlastníkem místní komunikace vždy ze zákona výhradně obec. Statut pozemní komunikace má rovněž vliv na vymezení okruhu dotčených orgánů státní správy, požadavků na připojování komunikací apod.

IX. Předložení věci rozšířenému senátu

Na základě výše uvedeného dospěl devátý senát Nejvyššího správního soudu k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru zastávaného dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Devátý senát proto rozhodl v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. o postoupení věci rozšířenému senátu.

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

V Brně dne 21. června 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu