

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Jaroslava Vlašína 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**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě 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 Ostavě ze dne 30. 11. 2011, č. j. 22 Ca 207/2009 - 129,

t a k t o :

- I.** Byla-li pozemní komunikace místní komunikací podle právních předpisů účinných před 1. 4. 1997, zůstává jí tento status i podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. To neplatí, nesplňuje-li znaky místní komunikace uvedené v tomto zákoně.
- II.** Věc **se v r a c í** k projednání a rozhodnutí devátému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Městský úřad Kopřivnice na základě žádosti J. G. a Z. T. rozhodnutím ze dne 3. 2. 2009, č. j. 383/2008/OD&6127/2009/MČ, podle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), osvědčil, že pozemní komunikace nacházející se na pozemku ve vlastnictví žadatelek parc. č. 2987 v k. ú. Kopřivnice je komunikací místní.

[2] Rozhodnutím ze dne 13. 5. 2009, č. j. MSK 82664/2009, sp. zn. DSH/36731/2008/Ros, žalovaný podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání obou žadatelek zamítl a uvedené rozhodnutí prvního stupně potvrdil.

[3] V odůvodnění rozhodnutí o odvolání žalovaný ve shodě se stanoviskem veřejného ochránce práv publikovaným ve sborníku *Veřejné cesty* (viz Pavel Varvařovský, Otakar Motejl, Karel Černín, Michaela Černínová, David Slováček, *Veřejné cesty – místní a účelové komunikace*, 2. rozšířené vydání, Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer, Brno 2011, ISBN 978-80-7357-682-0, v elektronické podobě dostupné jako PDF-soubor na http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/sborniky_stanoviska/Sbornik_Verejne_cesty-II.pdf) uvedl,

že pozemní komunikace, které ke dni 1. 4. 1997, kdy nabyl účinnosti zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále „zákon č. 13/1997 Sb.“), 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. 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 považovat za samostatnou věc ve vlastnictví města Kopřivnice odlišnou od pozemku, na kterém se nachází a jehož spoluvlastnicemi jsou žadatelky. Místní komunikace č. 77 C 2 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.“).

[4] Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 11. 2011, č. j. 22 Ca 207/2009 - 129, k žalobě J. G. rozhodnutí o odvolání pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku soud uvedl, že při posouzení charakteru předmětné komunikace vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58, a dospěl k závěru, že pro to, aby určitá pozemní komunikace mohla být považována za komunikaci místní podle zákona č. 13/1997 Sb., nepostačuje její zařazení do pasportu místních komunikací podle předchozího zákona o pozemních komunikacích. Nelze proto přistoupit k výkladu, že pasporty místních komunikací vzniklé podle minulé právní úpravy platí i v současnosti. Zákon č. 13/1997 Sb. totiž neobsahuje žádné přechodné ustanovení, jež by řešilo jeho střet se zákonem č. 135/1961 Sb. ve vztahu k tomu, co podle starého právního předpisu bylo považováno za místní komunikaci, a proto je při posuzování kategorie pozemní komunikace nutno vycházet z právního předpisu současného. V dané věci lze přitom mít za prokázané, že po nabytí účinnosti zákona č. 13/1997 Sb. nebylo vydáno žádné správní rozhodnutí, kterým by byla předmětná pozemní komunikace zařazena do kategorie místních komunikací, a proto se jedná o komunikaci účelovou.

[5] Ve včasné kasační stížnosti žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) namítla, že podle zákona č. 135/1961 Sb. vykonávaly státní správu ve věcech pozemních komunikací silniční správní orgány, mezi kterými byly i národní výbory všech stupňů. Podle § 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 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. Samotné zařazení pozemní komunikace do sítě místních komunikací zápisem do pasportu místních komunikací lze přitom 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 rozsudku sp. zn. 4 Ao 1/2009. 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. Pokud by v posuzovaném případě měla mít neexistence správního rozhodnutí podle zákona č. 13/1997 Sb. 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. Navíc v případě akceptace názoru krajského soudu by byl žalovaný vlastníkem několika tisíc kilometrů zřejmě

účelových komunikací, k nimž neexistují žádná správní rozhodnutí o jejich zařazení do kategorií silnic II. a III. třídy.

[6] Žalobkyně J. G. se ke kasační sůžnosti nevyjádřila.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

[7] 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. Proto devátý senát rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu.

[8] Devátý senát poukázal na to, že ve věci vedené pod sp. zn. 4 Ao 1/2009 se čtvrtý senát zabýval otázkou vlivu změny právní úpravy na zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací. Dospěl přitom k závěru, že splňovala-li určitá komunikace (v jím projednávaném případě parkoviště před zimním stadionem) znaky stanovené v předchozí právní úpravě pro to, aby byla vedena v pasportu místních komunikací, aniž by o charakteru této komunikace byl vydán veřejnoprávní akt, jenž by byl nositelem vlastnosti zvané presumpce správnosti, nelze k tomu při změně právní úpravy přihlížet. Zákon č. 13/1997 Sb. řeší zařazení pozemní komunikace do kategorie místních komunikací koncepčně úplně odlišně, přičemž vždy k takovému zařazení vyžaduje správní rozhodnutí. Byl-li zákonem č. 13/1997 Sb. zcela nahrazen předcházející právní předpis, 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 podle dřívějšího zákona, pokud tak nebylo učiněno formou rozhodnutí. Při hodnocení kategorie pozemní komunikace je proto třeba vyjít toliko ze současné právní úpravy. V rozsudku ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58, tak čtvrtý senát dovodil, že jelikož o zařazení jím posuzované komunikace do kategorie místních komunikací nebylo vydáno žádné rozhodnutí podle nového ani starého zákona o pozemních komunikacích, jedná se o veřejně přístupnou účelovou komunikaci.

[9] Devátý senát má naopak za to, že právě vzhledem k absenci přechodných ustanovení v zákoně č. 13/1997 Sb. je v souladu se zásadou, podle níž právní vztahy je 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. 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.

[10] 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 přeměnám právních vztahů vzniklých za účinnosti předchozí právní úpravy. Takový výklad by vedl ke zpětnému působení právní normy, tedy nepravé retroaktivitě, 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 přitom v souladu se zásadou ochrany důvěry v právo přípustná jen tehdy, pokud je vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování "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).

[11] Nový zákon nemůže podle devátého senátu měnit právní vztahy vzniklé za účinnosti starého zákona, tj. měnit vznik právního vztahu *pro futuro*, nelze-li takový úmysl zákonodárce zjistit přímo ze zákona. Zákon č. 13/1997 Sb. ani důvodová zpráva k němu se aplikací nové právní úpravy na otázku zařazení stávající komunikace do určité kategorie pozemních komunikací nezabývají. Proto musí být učiněn výklad, 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. 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. Neučiní-li tak, nelze s ohledem na principy zachování práv, 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.

[12] Aplikace právního závěru vysloveného ve věci sp. zn. 4 Ao 1/2009 podle devátého senátu znamená, že ke dni 1. 4. 1997 se z komunikací vedených v pasportech místních komunikací, u nichž nebylo vydáno rozhodnutí o jejich zařazení do kategorie místních komunikací podle předchozí právní úpravy, automaticky staly komunikace účelové s naprosto odlišným právním režimem, než který jim do tohoto okamžiku příslušel. Zařazení komunikace do určité kategorie přitom určuje její právní režim, který s sebou nese nezanedbatelné důsledky. V této souvislosti lze kupříkladu 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.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložené právní otázky

[13] Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc v projednávané věci rozhodovat. *Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).*

[14] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58, dospěl k závěru, že za místní komunikace lze považovat pouze ty komunikace, které byly do kategorie místních komunikací zařazeny podle zákona č. 13/1997 Sb. či dřívějších právních předpisů na základě rozhodnutí příslušného správního orgánu.

[15] Naproti tomu devátý senát v posuzované věci dovodil, že za místní komunikace je možné považovat i ty komunikace, jež byly v souladu s předchozí právní úpravou vedeny v síti místních komunikací, aniž by bylo o tomto jejich zařazení vydáno správní rozhodnutí.

[16] Devátý senát tak k posuzované otázce zaujal právní názor, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Uvedená právní otázka je přitom rozhodná pro posouzení kasační námitky o nutnosti považovat předmětnou komunikaci za komunikaci místní. Pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout podle § 17 odst. 1 s. ř. s. je proto v posuzované věci dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[17] V projednávané věci je rozhodné, že spor se vede o veřejnoprávní status určité majetkové hodnoty mající materiální povahu, a sice vymezené části zemského povrchu určené k tomu, aby se po ní jezdilo dopravními prostředky či chodilo, a za tím účelem zpravidla upravené stavební činností (zbažené velkých nerovností, zpevněné, vyasfaltované, vydlážděné, vybetonované, opatřené položenými panely či jinak upravené k usnadnění jízdy či chůze) anebo přinejmenším fakticky dlouhodobým užíváním přizpůsobené k jízdě či k chůzi („vyježděné“ či „vychozené“). Vymezené části zemského povrchu, tedy *pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem* (obojí ve smyslu občanskoprávním, viz § 119 odst. 2 občanského zákoníku) mohly a i nadále za určitých podmínek mohou být (viz zejm. § 3054 a 3055 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku) i samostatně předmětem vlastnického práva. Za jakých podmínek 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.

[18] Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11.10.2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005, č. 76/2007 Sb. NS, „*(místní komunikace by mohla být samostatnou věcí odlišnou od pozemku, na němž se nachází, v případě, že by byla stavbou ve smyslu občanského práva, tj. stavbou ve smyslu § 119 obč. zák., která jako samostatný předmět vlastnictví může být předmětem občanskoprávních vztahů. Nelze vyloučit, že místní komunikace může být stavbou, a tedy samostatnou věcí ve smyslu občanskoprávním, a že právní vztahy k ní nemusí být totožné se vztahy k pozemku, na němž byla zřízena.*“

[19] Ústavní soud se k pojmu stavby ve smyslu občanskoprávním vyslovil zejména ve svém nálezu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05, č. 24/2007 Sb. ÚS, v němž zejména uvedl: „*Kromě toho, že občanskoprávní pojem stavby předpokládá výsledek nějaké stavební činnosti, u které se však nevyžaduje dotčení veřejných zájmů, musí být tento výsledek způsobilý být předmětem občanskoprávních vztahů, resp. věcí v právním smyslu. Občanský zákoník užívá pojem stavba v souvislosti s vymezením věcí nemovitých (nemovitostí) v § 119. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení jsou nemovitostmi pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem. Občanskoprávní pojem stavby tedy musí být interpretován tak, že je podpojemem pojmu věci. Tento právní pojem vychází z přirozeného pojmu věci, který zahrnuje hmotné předměty oddělené od okolního světa. Přirozený pojem věci je právem dále modifikován tak, že výsledkem je pojem věci v právním smyslu, který určuje jeden z předmětů občanskoprávních vztahů (§ 118 občanského zákoníku). Modifikaci přirozeného pojmu věci obsahuje např. § 120 odst. 2 občanského zákoníku, podle kterého stavba není součástí pozemku. Ačkoli tedy nemovitá stavba není věcí v přirozeném smyslu, je věcí ve smyslu právním, a tudíž i předmětem občanskoprávních vztahů. Stavba jako nemovitost tedy musí splňovat znaky přirozeného pojmu věci s tím rozdílem, že nemusí být oddělena od pozemku, na kterém je postavena. V první řadě se musí jednat o vymežitelný kus vnějšího světa. Z tohoto důvodu se o stavbu jako nemovitost nemůže jednat v případě výsledku stavebních prací, který není vymežitelný vzhledem k pozemku, na kterém stojí (např. nejde o nemovitou stavbu v případě hráze rybníka, pokud nelze určit, kde končí pozemek a začíná samotná hráz; sv. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp.zn. 22 Cdo 1221/2001).*“

[20] Dopadům judikatury Nejvyššího a Ústavního soudu o občanskoprávním pojmu stavby na oblast pozemních komunikací se pak komplexně věnoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11. 9. 2009, čj. 5 As 62/2008 – 59, č. 2200/2011 Sb. NSS, z něhož vychází a o jehož úvahy se opírá i nynější rozhodnutí rozšířeného senátu.

[21] Z výše zmíněné judikatury vyplývá, že z hledisek občanskoprávních 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).

[22] Občanskoprávní hlediska jsou významná i pro uvažování o ústavně přípustných výkladech právních otázek, jimiž se musí zabývat rozšířený senát při rozhodování ve věci předložené mu devátým senátem. Veřejnoprávní status určité majetkové hodnoty, která může být sama jako samostatná věc či jako součást věci jiné předmětem vlastnického práva, totiž musí vyhovovat ústavním podmínkám ochrany a případného omezení vlastnického práva jakožto jednoho z klíčových základních práv. Podle čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny základních práv a svobod *(v)lastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu, přičemž podle odst. 4 téhož článku (v)vlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu*. Na tom nemůže nic změnit ani pravidlo zakotvené v odst. 2 téhož článku, a sice že *(z)ákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice*. Zákonodárce jistě může stanovit, že určité věci splňující z hlediska své povahy či účelu podmínky čl. 11 odst. 2 Listiny mohou *pro futuro* být ve vlastnictví pouze vymezeného okruhu osob, např. státu, krajů či obcí, a dokonce může zřídit i zákonné mechanismy, pomocí nichž takovéto věci, jsou-li doposud ve vlastnictví i osob jiných, na vymezený okruh osob přejdou. Nemůže tak však učinit prostým stanovením takového přechodu vlastnického práva zákonem, aniž by současně zavedl účinný a spravedlivý postup, jímž bude jednak ověřeno, že přecházejí vskutku jen věci vyhovující zákonným podmínkám jsoucím v souladu s přísnými ústavními omezeními zakotvenými v čl. 11 odst. 2 Listiny, a jednak zajištěno, že osoby, kterým bude takto vlastnické právo odňato, dostanou patřičnou náhradu.

[23] V souladu s uvedenými zásadami je nutno vykládat ustanovení právních předpisů upravujících pro účely určité oblasti veřejného práva (konkrétně práva pozemních komunikací) status určitých věcí či jejich částí. Jestliže právo (dříve zákon č. 135/1961 Sb. a jeho prováděcí předpisy, nyní zákon č. 13/1997 Sb.) pro veřejnoprávní účely definuje určité typy pozemních komunikací, nemůže to bez dalšího znamenat, že současně se změnou veřejnoprávní klasifikace určité pozemní komunikace se automaticky změní i osoba jejího vlastníka ve smyslu soukromoprávním. Vlastníci pozemků či staveb, příp. souborů movitých věcí, na které (resp. na jejichž části) se z veřejnoprávního hlediska hledělo jako na pozemní komunikace podle dřívějšího zákona č. 135/1961 Sb., ať již jakékoli konkrétní kategorie, tedy nemohli být prostým zavedením nové veřejnoprávní kategorizace pozemních komunikací, jakou obsahuje nynější zákon č. 13/1997 Sb., zbaveni svých vlastnických práv například jen proto, že nově by tyto pozemní komunikace spadaly do kategorie místních komunikací (§ 6 zmíněného zákona), jež mají být ve vlastnictví obce (§ 9 odst. 1 věta druhá téhož zákona).

[24] Dalším důležitým vodítkem pro řešení právních otázek v projednávané věci je, že veřejnoprávní status určité majetkové hodnoty, která je předmětem vlastnického práva, je „elastický“ v tom smyslu, že platí a na dotýcnou majetkovou hodnotu se vztahuje jen dotud a potud, pokud takový status veřejné právo upravuje. Jinak řečeno, u veřejnoprávního statusu určité majetkové hodnoty nelze – jak tomu naopak je u práva vlastnického jako klíčového institutu soukromého práva, které je svým způsobem „věčné“ (vznikne-li, trvá, dokud není převedeno či odňato nebo dokud nezanikne jeho předmět, tedy samotná příslušná věc, případně pokud se ve zvláštních případech, typicky při opuštění věci, nestane věcí ničí) – hovořit o jeho vzniku za určitého právního stavu a následně v podstatě neomezeném trvání.

[25] Změní-li se obsah veřejného práva a dosavadní veřejnoprávní status je zrušen zrušením staré právní úpravy a přijetím právní úpravy nové a je zaveden status nový (nová kategorizace pozemních komunikací), je starý status pro určení nového statusu pozemní komunikace rozhodný jen potud, pokud z obsahu rozhodného práva plyne, že starý status má pro kategorizaci podle nových pravidel nějaký právní význam (například že přetrvává i pro účely nového práva nebo že se určitým způsobem transformuje do statusu podle nového práva).

[26] Zákon č. 13/1997 Sb. žádná výslovná přechodová pravidla neobsahuje. Jeho přechodná ustanovení o ničem takovém nehovoří, o vztahu mezi starou a novou kategorizací pozemních komunikací zcela mlčí (srov. přechodná ustanovení zákona v jeho § 45). Záměr zákonodárce, aby právní důsledky starého zařazení byly převzaty i novým právem, z právní úpravy však plyne implicitně.

[27] V první řadě jak zákon č. 135/1961 Sb., tak zákon č. 13/1997 Sb. právně regulují věcně shodné zjevy, 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 jejich členění v § 1 odst. 1 a odst. 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).

[28] 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 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 úpravy.

[29] Znamená to tedy, že byla-li například určitá část zemského povrchu 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 odst. 1 uvedeného zákona. To ovšem platí pouze v případě, že místní komunikace, jež takovou byla podle staré právní úpravy, splňuje všechny zákonné znaky místní komunikace i podle právní úpravy nové.

[30] Podle § 4b odst. 1 zákona č. 135/1961 Sb. *(místními komunikacemi jsou 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. *(místní komunikace je veřejně přístupná pozemní komunikace, která slouží převážně místní dopravě na území obce.* Je tedy zřejmé, že 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 větě první *in fine* zákona č. 13/1997 Sb., že *vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí.*

[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 nepřipustné 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 vlastníkem pozemních komunikací příslušné kategorie se 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 odst. 3 téhož paragrafu, užitého rovněž *per analogiam legis*. Užití analogie zákona je v daném případě na místě, 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 na místě 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., jež je určen pro „přesun“ pozemní komunikace z jedné kategorie do kategorie jiné jako důsledku změny dopravního významu nebo určení pozemní komunikace.

III. 3. Shrnutí

[34] Z výše uvedené výkladu tedy plyne následující závěr:

[35] Byla-li pozemní komunikace místní komunikací podle právních předpisů účinných před 1. 4. 1997, zůstává jí tento status i podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. To neplatí, nesplňuje-li znaky místní komunikace uvedené v tomto zákoně.

IV. Další postup ve věci

[36] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. V souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací devátému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 29. ledna 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu