



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobkyně: L.Š., IČ ...**, se sídlem ..., *zastoupené Mgr. Zdeňkem Ptáčkem, advokátem, se sídlem Májová 608/23, Cheb*, proti **žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 1. 2017, čj. 2735/DS/16-5,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 19. 1. 2017, čj. 2735/DS/16-5, a rozhodnutí Městského úřadu Cheb, odbor stavební a životního prostředí, ze dne 19. 8. 2016, čj. MUCH 42144/2016, se zrušují a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 13.200,- Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Zdeňka Ptáčka do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobou ze dne 21. 3. 2017 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 19. 1. 2017, čj. 2735/DS/16-5, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Cheb, odbor stavební a životního prostředí, ze dne 19. 8. 2016, čj. MUCH 42144/2016. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobkyně ze dne 11. 5. 2016 ve věci povolení zvláštního užívání části místní komunikace III. třídy C247 v ulici Májová v Chebu formou vyhrazeného parkování.

II. Žaloba

Žalobkyně shledává pochybení správních orgánů především v tom, že přijaté řešení neodpovídá okolnostem případu (§ 2 odst. 4 s. ř.), správní orgány nevyšly dotčené osobě vstříc (§ 4 odst. 1 s. ř.) a postupovaly v rozporu se zákony (§ 2 odst. 1 s. ř.). Žalobkyně již ve svém odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí vysvětlila, v čem spatřuje porušení výše uvedených ustanovení. Napadené rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje přebírá argumentaci prvoinstančního rozhodnutí s tím, že na straně 5 pouze doplňuje stanovisko Policie ČR, odboru služby dopravní police v Karlových Varech, čj. KRPK-8282 7-2/ČJ-2016-1900DP. 4.

Správní orgán první instance v rozhodnutí popírá svá předchozí rozhodnutí, kdy na základě stejné legislativy a stejného skutkového stavu rozhodl odlišně. Žalovaný ve svém rozhodnutí argumentaci správního orgánu prvního stupně přejímá a na str. 9 napadeného rozhodnutí (poslední odstavec) doplňuje, že „nesouhlas Policie ČR byl vysloven zejména z důvodu významného deficitu potřebného počtu parkovacích míst v lokalitě“. Přijetí této logiky by znemožnilo jakékoli vyhrazené parkování, s výjimkou nové výstavby.

Žalobkyně upozornila správní orgán prvního stupně dne 11. 8. 2016 na to, že ve spisu jsou listiny, které nemohou tvořit podklady pro rozhodnutí ve věci. Žalobkyně upozorňuje na znění § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále i jen „zákon o pozemních komunikacích“) a uvádí, že pokud se v parkovacím pruhu bude i nadále jen parkovat, nejde o takové užívání komunikace, které by bylo způsobilé ovlivnit bezpečnost a plynulost silničního provozu. Žalobkyně je proto toho názoru, že vyjádření Policie České republiky nemůže tvořit podklad pro povolení silničního správního úřadu. Žalovaný vychází z ničím nepodložené premisy, že vyhrazeným parkováním dojde k ovlivnění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Po dokončení obchvatu totiž ve městě intenzita především tranzitní dopravy dokonce poklesla (pokud by k poklesu intenzity dopravy nedošlo a byl by obchvat zbytečný). Zarážející především je, že tentýž správní orgán v minulosti na základě stejné legislativy a při větší intenzitě dopravy žádosti účastnice řízení vyhověl. Žalobkyně k žalobě přiložila rozhodnutí Městského úřadu Cheb ze dne 20. 5. 2013, čj. MUCH 34502/2013 (původní rozhodnutí, které je na základě shodné legislativy a shodného skutkového stavu kladné).

Žalobkyně dále upozornila správní orgán, že vyjádření Policie České republiky (o které správní orgán své rozhodnutí opírá) je formulováno laicky a často v rozporu

s příslušnými normami (např. ČSN 736110 bod 4.2), neoperuje s fakty a právními normami. Policista - zpracovatel prezentuje své dojmy jako fakt, ačkoli nemá oporu ani v příslušné normě ani v realitě. Nejedná se o nové parkovací stání, ani se nejedná o nově navrhovanou stavbu či provozovnu. Výpočet parkovacích míst podle ČSN 736110 bod 14.1 se použije dle 14.1.3 pouze pro rozhodnutí o umístění stavby nebo pro stavební povolení.

Další listinou, která obsahuje zavádějící až nesmyslné údaje je listina nazvaná odhad potřebného počtu parkovacích míst. Jednak nelze na projednávanou žádost použít tento výpočet (jak je uvedeno výše) a rovněž údaje v něm uvedené postrádají elementární logiku a úsudek, neboť např. 2. ZŠ jistě nepotřebuje 93 parkovacích míst (žáci základní školy totiž řidičským průkazem nedisponují, osobní automobily u školy neparkují a rodiče, kteří je přivezou, nepotřebují u školy stát, ale pouze zastavit). V Libušině ulici je pak uvedeno 37 parkovacích míst, což je mnohem víc než bytových a nebytových jednotek v této ulici.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Žalovaný se k argumentaci žalobkyně vyjádřil ve svém podání ze dne 2. 5. 2017. Žalovaný je toho názoru, že správní řízení bylo vedeno v souladu s právními předpisy a daná záležitost byla správním orgánem dobře posouzena. Městský úřad Cheb žádost žalobkyně zamítl na základě ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu, jelikož obdržel nesouhlasné závazné stanovisko Policie ČR, jako dotčeného orgánu dle § 149 odst. 1 správního řádu. Žalovaný má za to, že bylo rozhodováno v souladu s právními předpisy. Dle § 2 odst. 4 správního řádu, správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Přijaté řešení je v souladu s veřejným zájmem a to z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu, kdy vyhrazováním parkovacích stání pro konkrétní subjekty dochází ke snižování celkové, již tak nedostačující, kapacity parkovacích stání v dané lokalitě. Nedostatek volných parkovacích stání, jak uvedla Policie ČR, negativně ovlivňuje chování řidičů motorových vozidel a vede k porušování zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Dále pak dochází k opakovaným průjezdům vozidel stejnými úseky pozemních komunikací ve snaze najít volné parkovací místo, tedy k situacím, kterými může být ohrožována bezpečnost a zejména plynulost silničního provozu. Pokud jde o podobné případy, žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že si je vědom případů, proti kterým bylo vzneseno odvolání a vždy bylo v těchto správních řízeních rozhodováno shodně.

Dle ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu, veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Tato zásada nebyla dle názoru žalovaného porušena. Žalovaný je přesvědčen o tom, že na zvláštní užívání formou vyhrazeného parkování není právní nárok.

Dle § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Žalovaný postupoval v souladu s právními předpisy. Žalovaný se ve svém rozhodnutí ztotožnil s rozhodnutím Městského úřadu Cheb, a proto částečně převzal jeho

argumentaci, to je dle názoru odvolacího orgánu zcela v pořádku. S námitkami žalobkyně se v napadeném rozhodnutí vypořádal.

S námitkou žalobkyně, že vyjádření Policie ČR nemůže tvořit podklad pro povolení silničního správního úřadu ve věci povolení zvláštního užívání formou vyhrazeného parkování, nemůže žalovaný souhlasit. Jakékoliv zvláštní užívání pozemní komunikace může ohrozit bezpečnost a plynulost provozu. V případě vyhrazeného parkování nedostatek volných parkovacích stání negativně ovlivňuje chování řidičů motorových vozidel a vede k porušování pravidel silničního provozu, dále pak dochází k opakovaným průjezdům vozidel stejnými úseky pozemních komunikací.

Námitka žalobkyně, že v jí minulosti správní orgán vyhověl, je v očích žalovaného neopodstatněná, jelikož na každou žádost je třeba hledět jako na novou, tedy v konkrétním čase a za aktuální dopravní situaci v dané lokalitě. V souladu s § 25 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích jsou rozhodnutí vydávána na dobu určitou, a po uplynutí této doby se vede nové řízení.

S námitkou žalobkyně týkající se stanoviska Policie ČR, které žalobkyně považuje za laické a v rozporu s právními normami, se žalovaný dle svého názoru dostatečně vypořádal v napadeném rozhodnutí. Stanovisko Policie ČR, DI Cheb ze dne 10. června 2016, čj. KRPK-456-79/ČJ2016-190206, považuje odvolací orgán za úplné a zcela srozumitelné. Stanovisko se opírá o základní právní normy týkající se provozu na pozemních komunikacích, jako je zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ČSN 736110 - projektování místních komunikací a dále zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Žalovaný neshledal rozpor s právními normami. Co se týká normy ČSN 736110, tak tato norma platí pro projektování místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, a to pro novostavby i přestavby, v zastavěném i nezastavěném území obcí; platí pro průjezdní úseky silnic v zastavěném území obcí, včetně zastavitelných ploch a územních rezerv vymezených v územních plánech. Dále platí pro připojení dopravních ploch a dopravních zařízení. Při projektování podle této normy je třeba mimo ostatních souvisejících norem dbát i dalších platných předpisů. Slovo přestavba má více významů a jedním z nich je rekonstrukce, ke které v ulici Májová došlo.

Pokud jde o dokument nazvaný Odhad potřebného počtu parkovacích míst, tak ten považuje žalovaný za zcela plnohodnotný důkaz, který byl zpracovaný samotným správním úřadem. Silniční správní úřad uvedl již v odůvodnění svého rozhodnutí, že ucelenou představu o potřebném počtu parkovacích míst si lze utvořit mimo jiné i na základě porovnání stávajícího počtu veřejně přístupných parkovacích míst a odhadu potřebného počtu parkovacích míst pro jednotlivé objekty v dané lokalitě dle jejich funkčního využití provedeného výpočtem potřebného počtu parkovacích míst dle článku 14 ČSN 736110, neboť i v původní zástavbě objektivně ilustruje situaci, tedy převis poptávky po parkovacích místech nad nabídkou. Základní vstupní hodnoty pro výpočet potřebného počtu parkovacích míst pro jednotlivé objekty dle způsobu jejich funkčního využití jsou uvedeny v tabulce č. 34 ČSN 736110, z níž byla čerpána i hodnota pro provedení odhadu potřebného počtu parkovacích míst pro 2. ZŠ (informace o počtu žáků byla čerpána z výroční zprávy veřejně dostupné na webových stránkách školy).

IV. Replika žalobkyně

Žalobkyně nesouhlasila s obsahem vyjádření žalovaného k žalobě a reagovala na něj replikou. Žalobkyně má za to, že pokud účastník řízení splní podmínky stanované právním předpisem, má nárok na vyhovění (např. zbrojní průkaz, řidičský průkaz, živnostenský list, parkovací místo), nestanoví-li právní předpis jinak. Na rozdíl od osob soukromého práva může orgán veřejné moci dělat jen to, co mu zákon výslovně ukládá. Zákon neukládá správnímu orgánu spekulovat o údajném nedostatku parkovacích míst o údajném opakovaném projíždění vozidel ve snaze najít volné parkovací místo. Správní orgán měl opatřit důkaz, pokud má za to, že auta krouží kolem a hledají parkovací místo, takový důkaz ve spise není a být ani nemůže, protože nic takového se neděje. Správní orgán si navíc do jisté míry protiřečí, neboť na straně 8 uvádí, že se řidiči snaží najít volné parkovací místo a na straně 3 uvádí, že Městská policie za 5 měsíců roku 2016 řešila v daném místě pouze dvakrát nedodržení dopravního značení IP 12 (vyhrazené parkovací stání). Předně je však třeba poznamenat, že zákon č. 361/2000 Sb. nestanovuje předpoklad dostatku parkovacích míst pro udělení povolení zvláštního užívání formou vyhrazeného parkování.

Rekonstrukce ulice Májová byla ukončena 14. 11. 2012 (viz web města Cheb). Původní pravomocné souhlasné rozhodnutí správního orgánu ze dne 20. 5. 2013 již vycházelo právě ze situace po rekonstrukci a v této situaci po rekonstrukci bylo stanovisko Policie ČR ze dne 15. 5. 2013, čj. KRPK-192-72/ČJ-2013-190206 souhlasné. Městský úřad v Chebu, odbor stavební a životní prostředí, tak na stejném místě a za stejné skutkové situace povolil zvláštní užívání místní komunikace formou vyhrazeného parkování a stejný správní orgán na naprosto stejném místě o tři roky později žádosti nevyhověl, přestože se naprosto nic nezměnilo. Před rekonstrukcí silniční správní úřad povolil vyhrazené parkování zákazníků Železářství Májka, po rekonstrukci ulice Májová tam také silniční správní úřad povolil vyhrazené parkování zákazníků Železářství Májka. Napadené rozhodnutí, které najednou Železářství Májka nepovoluje vyhrazené parkování, je právě proto překvapivé, že vychází ze stejného skutkového a právního stavu. Předmětem samostatného šetření mimo toto řízení bude nesouhlas Policie ČR vyslovený údajně z důvodu významného deficitu potřebného počtu parkovacích míst v lokalitě a to přesto, že se nezměnil počet nemovitostí, ani obyvatel, ani provozoven v ulici Májová. Nezměnila se ani legislativa. Buď bylo tedy nezákonné původní rozhodnutí o povolení vyhrazeného stání ze dne 20. 5. 2013 (a příslušné souhlasné stanovisko PČR), anebo je nezákonné nyní napadané rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení vyhrazeného stání. Rozhodnutí správního orgánu musí být předvídatelné a zákonné. Rozhodnutí správního orgánu nemůže být výsledkem libovůle anebo momentálního vztahu mezi policistou a podnikatelem. Po podání žaloby v této věci navíc stejný správní orgán ve stejné ulici povolil vyhrazené stání pro taxislužbu, další vyhrazená stání jsou povolována po podání této žaloby i jinde ve městě. Vyjádření žalovaného tak považuje žalobkyně za účelové a hrubě zkreslující skutečný stav věci.

V. Průběh řízení před správním orgánem

Žalobkyně podala dne 11. 5. 2016 k Městskému úřadu Cheb žádost o vyhrazené parkování na místní komunikaci III. třídy C247 v ulici Májová v Chebu a s tím související žádost o stanovení dopravního značení. Městský úřad Cheb, odbor správy a majetku, potvrdil dne 27. 5. 2016 za vlastníka pozemní komunikace souhlas s vyhrazeným parkováním. Policie

ČR, Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje, územní odbor Cheb, dopravní inspektorát vydal dne 10. 6. 2016 na žádost městského úřadu závazné stanovisko. V tomto vyjádření uvedl, že se zvláštním užíváním pozemní komunikace nesouhlasí z důvodu nedostatku parkovacích stání v dané lokalitě. Vyhrazení veřejně přístupných parkovacích stání zhoršuje situaci, neboť takové parkovací stání není využito po celý den. Při nedostatečné kapacitě parkovacích stání dochází k porušování dopravních předpisů, zejména stání vozidel v křižovatce, stání na silniční vegetaci či neponechání šíře jízdního pruhu min. 3 m pro každý směr jízdy. Závěry stanoviska jsou opřeny pouze o znalost lokality a zkušenosti policejního orgánu. Policie upozorňuje, že ve spise není k dispozici výpočet potřebných parkovacích míst pro danou lokalitu, tento výpočet však nedoplnila. Městský úřad Cheb následně dne 22. 6. 2016 požádal Městskou policii Cheb o sdělení, kolik případů nesprávného parkování řešila Městská policie Cheb v ulici Májová v úseku mezi křižovatkami s ulicí K Nemocnici a Libušina. V odpovědi ze dne 24. 6. 2016 se sděluje, že v uvedeném úseku bylo v roce 2015 v šesti případech a v roce 2016 do konce května ve dvou případech řešeno nedodržení dopravního značení IP12 (vyhrazené parkování), jiné případy nesprávného parkování nebyly řešeny. Městský úřad dále pořídil fotodokumentaci rozhodného úseku ulice Májová a provedl výpočet potřebného počtu parkovacích míst v lokalitě dle normy ČSN 73 6110. Výsledkem výpočtu bylo, že ve zkoumané lokalitě je 930 parkovacích míst, potřeba odpovídá 1985 parkovacím místům, chybí tedy přes 1000 parkovacích míst. Žalobkyně se dne 11. 8. 2016 vyjádřila k shromážděným podkladům pro rozhodnutí. Uvedla především, že vyjádření Policie nemůže být podkladem pro rozhodnutí, dále se ohradila proti výpočtu potřebného počtu parkovacích míst, např. údaj o potřebě míst pro základní školu podle ní neodpovídá realitě.

Dne 19. 8. 2016 vydal Městský úřad Cheb, odbor stavební a životního prostředí rozhodnutí, kterým žádost žalobkyně o povolení zvláštního užívání komunikace zamítl. Správní orgán prvního stupně konstatuje, že již případné možné ovlivnění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu zvláštním užíváním je důvodem pro vyžádání souhlasu příslušného orgánu Policie ČR. V daném případě by při nedostatku parkovacích míst mohla být bezpečnost ovlivněna porušováním dopravních předpisů řidiči a plynulost opakovaným projížděním stejnými úseky při hledání volného parkovacího místa. Jelikož závazné stanovisko bylo negativní, nebyly splněny zákonné podmínky pro vyhovění žádosti. Kromě toho správní orgán zdůraznil, že na vyhrazené parkování není právní nárok a má být povolováno jen v odůvodněných případech. V dané lokalitě bylo z celkového počtu 25 parkovacích míst požadováno různými podnikatelskými subjekty k vyhrazenému parkování 11 míst. Výpočet dle normy ČSN 73 6110 objektivně ilustruje situaci v místě.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 2. 9. 2016 odvolání. V něm zopakovala svou argumentaci již dříve uplatněnou v řízení a dále uvedla, že správní orgán popírá svá předchozí rozhodnutí, kdy na základě stejné legislativy rozhodl odlišně. Je vycházeno z premisy, že vyhrazeným parkováním dojde k ovlivnění bezpečnosti a plynulosti provozu, to však není ničím podloženo. Po dokončení obchvatu ve městě poklesla intenzita dopravy. Výpočet dle normy ČSN 73 6110 není relevantní, používá se při rozhodování o umístění stavby nebo pro stavební povolení.

V souladu s § 149 odst. 4 správního řádu žalovaný vyžádal od nadřízeného policejního orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Policie ČR, Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje, odbor služby dopravní policie Karlovy Vary následně dne 15. 11. 2016 potvrdil závazné stanovisko a dále je rozšířil o další argumentaci. Uvedl, že se každoročně zvyšuje počet registrovaných vozidel na území ČR, což zvyšuje poptávku po parkovacích stáních.

V žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 19. 1. 2017 Krajský úřad Karlovarského kraje shrnuje dosavadní argumentaci městského úřadu a policejních orgánů. K námitce žalobkyně, že bylo v minulosti její žádosti vyhověno, uvádí, že povolení zvláštního užívání se vydávají na dobu určitou a na každou žádost se nahlíží jako na novou. Je třeba brát ohled na pokročilý rozvoj individuální automobilové dopravy. Na zřízení vyhrazeného parkování není právní nárok. Stanovisko Policie ČR ze dne 10. 6. 2016 považuje žalovaný za úplné a zcela srozumitelné. Pokud jde o Odhad potřebného počtu parkovacích míst, ten považuje odvolací orgán za zcela plnohodnotný důkaz.

VI. Vlastní argumentace soudu

Podle § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997, o pozemních komunikacích, *k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání")*, je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Souhlas vlastníka se zvláštním užíváním podle odstavce 6 písm. c) bodu 3 a odstavce 6 písm. d) se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu; k návrhu na zvláštní užívání může vlastník uplatnit námitky, o kterých rozhodne silniční správní úřad.

Podle § 25 odst. 2 téhož zákona *silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání. Povolení ke zvláštnímu užívání nezabýváje uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace.*

Podle § 25 odst. 6 písm. c) bod 4 téhož zákona *zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace je užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro zřizování vyhrazeného parkování.*

Podmínkami povolení zvláštního užívání pozemní komunikace je tedy v souladu s § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích souhlas vlastníka komunikace a v případě, že zvláštní užívání může ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu též souhlas Policie ČR (nebo ministerstva vnitra).

K souhlasu ze strany vlastníka komunikace se judikatura vyjádřila následovně: „Udělení či neudělení souhlasu je zcela autonomním projevem vůle vlastníka a je nezávislé

na správním řízení o udělení povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace. Bez udělení souhlasu vlastníka není možné vydat příslušné povolení. ... Souhlas vlastníka pozemní komunikace s jejím zvláštním užíváním však není závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. a město nemá při jeho udělování postavení správního orgánu, nýbrž postavení vlastníka, jímž je obec jednající v rámci své samostatné působnosti.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, čj. 4 As 130/2013-23)

Ohledně vyjádření Policie ČR se judikatura vyjádřila odlišně: *„Souhlas Ministerstva vnitra, respektive příslušného orgánu Policie ČR, se zvláštním užíváním dálnice, silnice či místní komunikace (25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu z roku 2004.“* (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 10. 2. 2009, čj. 52 Ca 49/2008-36)

Na rozdíl od souhlasu vlastníka, souhlas (či případný nesouhlas) Policie ČR má povahu závazného stanoviska a jsou na něj tedy kladeny odlišné nároky.

Závazná stanoviska jsou upravena v § 149 správního řádu. Podle § 149 odst. 1 věty první správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.

Ohledně přezkumu došel rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomuto názoru: *„Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“* [rozsudek ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, publikovaný pod č. 2434/2011 Sb. NSS].

K právní povaze uvádí doktrína, že závazné stanovisko je úkonem správního orgánu podle části čtvrté správního řádu (viz Jemelka, Luboš – Pondělíčková, Klára – Bohadlo, David: Správní řád. Komentář. 3. vyd. Praha 2011, s. 540-541, a Vedral, Josef: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, s. 1138).

K náležitostem závazných stanovisek se Nejvyšší správní soud vyjádřil takto: *„Při vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu z roku 2004, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba na základě § 154 správního řádu přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu z roku 2004).“* [rozsudek ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009-150, publikovaný pod č. 2381/2011 Sb. NSS].

Z § 154 správního řádu vyplývá, že při vydávání úkonů podle části čtvrté správního řádu se postupuje podle ustanovení části čtvrté a části první správního řádu a obdobně podle tam vypočtených ustanovení části druhé a části třetí tohoto zákona a přiměřeně se použijí i další ustanovení uvedeného zákona, pokud jsou přitom potřebná.

Při vydávání závazných stanovisek podle § 149 správního řádu, jejichž obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je třeba přiměřeně použít ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu) a též ustanovení o podkladech pro vydání rozhodnutí (§ 50 až 52 správního řádu), v této souvislosti soud odkazuje na své dřívější rozhodnutí ze dne 27. února 2014, čj. 30 A 57/2012-84.

Klíčové ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu zní: *V odůvodnění [rozhodnutí] se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.* Výrazem „přiměřeně“ se rozumí s ohledem na povahu věci. Jestliže ovšem jde o stanovisko, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu (a na němž tudíž věc často stojí a s nímž někdy padá), pak nám povaha věci říká, že i na odůvodnění takového stanoviska lze klást poměrně vysoké nároky.

Dále se bude soud podrobně věnovat jednotlivým žalobním námitkám:

VI.1 Vyžádání závazného stanoviska

Žalobkyně je toho názoru, že vyjádření Policie České republiky nemůže tvořit podklad pro povolení silničního správního úřadu. Žalovaný neměl vůbec žádat vyhotovení závazného stanoviska. Dle žalobkyně předpoklad, že vyhrazeným parkováním dojde k ovlivnění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, není ničím podložený.

K tomu soud cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2010, čj. 5 As 15/2009-63: *„Silniční správní úřad si tak při rozhodování o žádosti o povolení zvláštního užívání musí vždy nejprve učinit předběžný úsudek o tom, zda vůbec může dojít navrhovaným zvláštním užíváním pozemní komunikace k potenciálnímu ovlivnění bezpečnosti nebo plynulosti silničního provozu na přilehlé komunikaci (přilehlých komunikacích). Pokud navrhované zvláštní užívání pozemní komunikace je způsobilé potenciálně ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, pak může být povolení k němu vydáno pouze na základě předchozího souhlasu příslušného orgánu Policie České republiky, resp. Ministerstva vnitra a příslušný silniční správní úřad je v takovém případě vždy povinen vyžádat si za tímto účelem jejich vyjádření. Teleologickým výkladem samotného ustanovení § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak lze dovodit, že předchozí souhlas je jedním z nástrojů ochrany veřejného zájmu na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, jenž může být zvláštním užíváním pozemní komunikace dotčen, což potvrzuje i skutečnost, že předchozí souhlas je vydáván příslušným orgánem Policie České republiky, resp. Ministerstvem vnitra, jež dle § 1 zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, vykonávají státní správu ve věcech bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.“*

Žádá-li silniční správní úřad podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích o vyjádření Policii ČR, nemusí tu být jistota, že zvláštní užívání ovlivní bezpečnost a plynulost silničního provozu, postačí, je-li tu obava, že by k takovému ovlivnění mohlo dojít. Zda bude mít zvláštní užívání skutečně vliv na bezpečnost a plynulost silničního

provozu pak posoudí právě dožádaný orgán. Vyhrazení parkovacího místa s sebou může za určitých okolností nést negativní důsledky, spojené se snížením počtu parkovacích míst v daném místě, řidiči mohou např. nepovoleně parkovat „v druhé řadě“ či opakovaně projíždět některými úseky při hledání parkovacího místa. Ve fázi řízení, kdy správní orgán žádá Policii ČR o závazné stanovisko, nemusí být vznik těchto negativních jevů postaven najisto, postačí pouhá obava, předpoklad, že by v důsledku povolení zvláštního užívání komunikace tohoto typu mohly vzniknout.

V daném případě bylo vyžádání závazného stanoviska na místě, správní orgán tedy nepochybil, když tak učinil.

VI.2 Použití výpočtu dle normy ČSN

Dále žalobkyně namítá, že výpočet parkovacích míst podle normy ČSN 736110 se v souladu s bodem 14.1.3 této normy použije pouze pro rozhodnutí o umístění stavby nebo pro stavební povolení. V řešeném případě se nejedná se o nové parkovací stání, ani o nově navrhovanou stavbu či provozovnu. Samotný odhad pak obsahuje zavádějící až nesmyslné údaje a neodpovídá skutečné potřebě parkovacích míst v lokalitě.

Soud souhlasí s žalobkyní, že výpočet podle normy ČSN pro Projektování místních komunikací se užívá především pro určení potřebného počtu odstavných a parkovacích stání pro potřeby rozhodnutí o umístění stavby a stavebního povolení, případně při zpracování územně plánovací dokumentace atd., a zákon ho nevyžaduje jako podklad pro rozhodnutí v řízení o povolení zvláštního užívání místní komunikace. Správní orgán však může takový výpočet podpůrně použít jako pomůcku pro podrobnější seznámení s lokalitou. Rozhodne-li se správní orgán provést odhad potřebných parkovacích míst, je třeba provést jej podle určitých kritérií, správní orgán nepochybil, když použil výpočet dle normy ČSN 736110.

VI.3 Přesvědčivost odůvodnění, změna oproti předchozímu rozhodnutí

Žalobkyně v žalobě uvedla, že tentýž správní orgán v minulosti za obdobné situace žádosti účastnice řízení vyhověl. Žalobkyně k žalobě přiložila rozhodnutí Městského úřadu Cheb ze dne 20. 5. 2013, čj. MUCH 34502/2013. Žalobkyně tuto skutečnost opět zdůraznila v replice. Uvedla, že rozhodnutí správního orgánu ze dne 20. 5. 2013 již vycházelo ze situace po rekonstrukci Májové ulice, stejně jako stanovisko Policie ČR ze dne 15. 5. 2013, čj. KRPK-192-72/ČJ-2013-190206, které bylo souhlasné. Městský úřad Cheb, odbor stavební a životní prostředí, žalobkyni povolil zvláštní užívání místní komunikace formou vyhrazeného parkování a stejný správní orgán na stejném místě a za stejného skutkového a právního stavu o tři roky později obdobné žádosti nevyhověl.

Jak bylo vyloženo výše souhlas Policie ČR má v tomto případě povahu závazného stanoviska, které sice není samostatně přezkoumatelné v soudním řízení, na jehož odůvodnění je však třeba klást obdobné nároky jako na odůvodnění rozhodnutí.

Argumentace správních orgánů a orgánů Policie ČR v řízení je obdobná, názory nelze zcela oddělit, neboť jednotlivé argumenty jsou přejímány a v závěru pak shrnuty v napadeném rozhodnutí. Soud se k nim tedy vyjádří souhrnně. Vzhledem k dikci § 25 odst. 1

zákona o pozemních komunikacích má však soud za to, že role rozhodujícího a dožádaného orgánu by zde mohly být poněkud více rozděleny. Policie ČR se má vyjadřovat k dopadům zvláštního užívání na bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, silniční správní úřad by pak měl vzít v úvahu stanovisko vlastníka komunikace i policie a případně dále posoudit vhodnost povolení zvláštního užívání vzhledem k jeho vlivu na jiné oblasti než bezpečnost a plynulost silničního provozu.

Obecně soud souhlasí s tím, že bylo-li dříve vydáno povolení ke zvláštnímu užívání, nemusí být takové povolení k pozdější žádosti opětovně vydáno. Správní orgán, a stejně tak orgán Policie ČR, se však musí s takovou změnou ve svém rozhodování vypořádat. Aby byla jeho úvaha přesvědčivá, je třeba uvést, v čem se situace oproti situaci v roce 2013 změnila. Případně, pokud nedošlo ke změně situace, musí uvést, proč se dosavadní řešení neosvědčilo, a proč tedy od něj ustupuje.

Ze spisu ani z odůvodnění nevyplývá, že by se v okolí železářství provozovaného žalobkyní od posledního rozhodnutí změnil počet parkovacích míst, případně výrazně narostla jejich potřeba, např. z důvodu nové výstavby, otevření nového nákupního centra atd. Obecné tvrzení správního orgánu a policie o celkovém navýšení počtu registrovaných vozidel v ČR by nejspíše mohlo obstát při rozhodování po delším časovém úseku, soud však není toho názoru, že by bylo obecně známou skutečností, že se množství aut na českých silnicích v letech 2013 – 2016 rapidně zvýšilo. Úvaha správního orgánu a policie není a priori chybná, má-li však být hlavním argumentačním důvodem, je třeba tvrzení o zvýšení objemu automobilové dopravy vztáhnout ke konkrétní lokalitě ve městě Cheb a podložit tato tvrzení konkrétními údaji o počtu vozů či jinými relevantními zjištěními.

Skutečnost, že se Policie ČR ve svém stanovisku ze dne 10. 6. 2016 nevypořádala se skutečností, že v roce 2013 souhlas udělila a v roce 2016 nikoliv, považuje soud za zásadní pochybení. Odůvodnění závazného stanoviska je v tomto ohledu nepřesvědčivé a závazné stanovisko je tak třeba označit za nezákonné. Tato vada nebyla napravena ani pozdějším potvrzujícím závazným stanoviskem odboru služby dopravní policie Karlovy Vary ze dne 15. 11. 2016.

Navíc závěr, že snížení počtu parkovacích míst, která jsou každému volně k dispozici, vede k porušování dopravních předpisů, a tím ke snížení bezpečnosti a plynulosti provozu, nebyl pro ulici Májová v Chebu v řízení zcela přesvědčivě prokázán. Respektive tato obava, obecně vyjádřená prvně v závazném stanovisku ze dne 10. 6. 2016, byla následně částečně vyvrácena, když městská policie Cheb na dotaz správního orgánu uvedla, že v místě byly řešeny pouze přestupky spočívající v nerespektování vyhrazeného parkování. Takové chování řidičů je nežádoucí, nemá však vliv na bezpečnost a plynulost provozu.

Závazné stanovisko Policie ČR je tedy ve svém odůvodnění nepřesvědčivé a nedostatečně podložené. Rozhodnutí správního orgánu se o toto stanovisko opírá, a je tedy též nezákonné.

Soud zdůrazňuje, že nezavazuje správní orgán, ani Policii ČR ke konkrétnímu výsledku řízení, je však třeba, aby v novém stanovisku a následně v novém rozhodnutí

dostatečně odůvodnily a podložily své závěry a především, aby se vypořádaly se změnou svého postoje oproti roku 2013.

Nelze též souhlasit s žalobkyní, že na povolení zvláštního užívání komunikace je za splnění určitých podmínek nárok.

V souvislosti s výše uvedeným odkazuje soud na dříve vyslovený názor Městského soudu v Praze: „*Jestliže má správní úvaha správního orgánu o důvodech, pro něž nebylo žalobkyni povolení k zvláštnímu užívání komunikace vydáno, oporu ve spisovém materiálu, předloženém soudu správními orgány, soudu v rámci agendy správního soudnictví nepřísluší rozhodovat ve věci samé ani ukládat správnímu orgánu povinnost o žádosti účastníka řízení určitým konkrétním způsobem rozhodnout. Na povolení zvláštního užívání chodníku není za splnění konkrétních podmínek právní nárok, takže je na uvážení věcně a místně příslušného správního orgánu, zda zvláštní užívání žadateli povolí a jaké podmínky případně pro užívání stanoví.*“ (podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 3. 2006, čj. 11 Ca 214/2005-35).

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí.

Podaná žaloba byla ve výše uvedeném rozsahu shledána důvodnou. Soud tedy napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalované. S ohledem na to, že vadami trpí již první závazné stanovisko Policie ČR a nelze vyloučit doplnění dokazování ve věci, zrušil soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který ve zrušujícím rozsudku vyslovil soud (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Z citovaného ustanovení plyne, že soud je oprávněn přezkoumat zákonnost podkladového úkonu správního orgánu, explicitně z něj však nevyplývá, zda je soud oprávněn jej také zrušit. Zákonodárce v tomto ani jiném ustanovení jednoznačně nevyjevil, jak má soud postupovat v případě, že onen jiný úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí (a jímž není soud vázán a jež nemůže žalobce napadnout samostatnou žalobou), shledá nezákonným. K této otázce se tak Nejvyšší správní soud vyslovil takto: „*Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.*“

(viz rozsudek ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 37/2005-83, publikovaný pod č. 1324/2007 Sb. NSS).

I když – přísně vzato – závazné stanovisko příslušného orgánu Policie České republiky podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích není subsumovaným správním aktem, nýbrž úkonem správního orgánu podle části čtvrté správního řádu, na základě argumentu *a maiori ad minus* (od většího k menšímu) lze dovodit, že správní soud nemá pravomoc zrušovat ani takové úkony a i s jejich nezákonností se soud vypořádá toliko v odůvodnění svého rozsudku.

Vzhledem k uvedenému soud pro vady řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a z téhož důvodu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Současně soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Právní mocí tohoto rozsudku se věc ocitne ve stádiu před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Závazné stanovisko Policie ČR, dopravního inspektorátu ze dne 10. 6. 2016, čj. KRPK-456-79/ČJ-2016-190206 (nadto potvrzené vyjádřením Policie ČR, odboru služby dopravní policie Karlovy Vary dne 15. 11. 2016, čj. KRPK-82827-2/ČJ-2016-1900DP), které soud shledal nezákonným, však jím nemohlo být zrušeno a tedy nadále existuje a má právní účinky.

S touto skutečností se bude Městský úřad Cheb muset vyrovnat. Nebude-li zde jiná cesta, bude správní orgán, který řízení vede, zřejmě muset postupovat podle § 149 odst. 5 správního řádu.

K odstranění eventuálních rozporů mezi správním orgánem, který řízení vede, a správním orgánem, který vydává závazné stanovisko, by podle názoru doktríny sloužil buď méně formální postup, zejména zásada vzájemné spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy (§ 8 odst. 2 správního řádu), jehož výsledkem může být určitá moderace obsahu závazného stanoviska, nebo postup formalizovanější, konkrétně ust. § 136 odst. 6 správního řádu upravující řešení rozporů mezi správním orgánem, který řízení vede, a dotčenými správními orgány (viz Jemelka, Luboš – Pondělíčková, Klára – Bohadlo, David: Správní řád. Komentář. 3. vyd. Praha 2011, s. 541, a Vedral, Josef: Správní řád. Komentář. 2. vyd. Praha 2012, s. 1150-1151).

Soud mohl rozhodnout o věci samé bez jednání; souhlas k tomu je tu dán ze strany žalobkyně podle § 51 odst. 1 věty první s. ř. s. a ze strany žalovaného podle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. přiznal žalobkyni, která měla ve věci plný úspěch, náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **13.200,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000,- Kč a z odměny advokáta za tři úkony právní služby v plné výši, tj. po 3.100,- Kč, a z náhrady hotových výdajů za tři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d)

a § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu. Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu soud považuje převzetí a přípravu zastoupení, žalobu a repliku.

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalované určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 28. března 2018

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.