



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Jana Čížka a JUDr. Davida Krysky ve věci

žalobce: **T. R.**
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Ladislavem Břeským
sídlem Botičská 1936/4, Praha

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1) **obec Předboj**
sídlem Hlavní 18, Předboj

2) **Ing. D. P.**
bytem X

3) **L. M.**
bytem X

4) **MUDr. J. H.**
bytem X

5) **P. V.**
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2020, č. j. 074919/2020/KUSK-DOP/Hir,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2020, č. j. 074919/2020/KUSK-DOP/Hir, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám jeho zástupce JUDr. Ladislava Břeského, advokáta.
- III. Žádná z osob zúčastněných na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 4. 9. 2020 domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl žalobcovu odvolání a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Předboj (dále jen „silniční úřad“) ze dne 15. 4. 2020, č. j. 392/20/OÚ (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím silniční úřad na žádost osoby zúčastněné na řízení č. 1 povolil umístit pevnou překážku – závoru na místní komunikaci X na pozemcích p. č. XA a XB, k. ú. X (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v totéž katastrálním území), podle § 29 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 227/2019 Sb. (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

Obsah podání účastníků

2. Žalobce namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný nepovažoval souhlas Policie České republiky vydaný podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích za závazné stanovisko podle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 12/2020 Sb. (dále jen „správní řád“) a v rozporu s § 149 odst. 4 (správně odst. 5, pozn. soudu) správního řádu nepředložil odvolání nadřízenému policejnímu orgánu. Žalovaný vykládá pojmy „*souhlas*“ a „*stanovisko*“ formalisticky pouze jazykovým výkladem. Žalovaný rovněž postupoval v rozporu se zásadou legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu. Žalovaný dříve označil souhlas Policie České republiky za závazné stanovisko. V této souvislosti žalobce odkázal na rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2018, č. j. 130254/2018/KUSK-DOP/Hir (dále jen „rozhodnutí ze dne 16. 11. 2018“), ve věci předchozího řízení o povolení umístění pevné překážky v ulici X. Soukromý zájem žalobce nemusí být nutně v rozporu se zájmem veřejným, neboť žalobce od počátku sleduje zájem na dopravní obslužnosti, včetně zachování průjezdu vozidlům složek integrovaného záchranného systému. Žalobce dále namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný zcela pominul jeho argumentaci podpořenou rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84. Napadené rozhodnutí je rovněž nesrozumitelné a neodůvodněné.
3. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že zákonodárce rozlišuje závazné stanovisko a souhlas, přičemž odkázal na § 10 odst. 4 písm. b), § 29 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Z § 44 odst. 1 tohoto zákona vyplývá, že jde pouze o souhlas, a nikoliv o závazné stanovisko. Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 11. 2018 zrušil dřívější rozhodnutí o umístění překážky z důvodů vad rozhodnutí, neboť nebylo zřejmé, zda jde

o místní nebo veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Žalovaný v tomto rozhodnutí pouze popsal další teoretický postup podle zatřídění komunikace. Nešlo tedy o změnu názoru žalovaného, ale o právní posouzení nově zjištěného stavu, neboť komunikace byla zařazena mezi místní komunikace IV. třídy.

4. Žalobce v replice uvedl, že pojem „závazné stanovisko“ zavedl až správní řád. Nedošlo však k jednotné úpravě terminologie ve všech dalších zákonech. Žalovaný vykládá § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26, č. 2764/2013 Sb. NSS. Žalobce nesouhlasí s tím, že by se žalovaný v rozhodnutí ze dne 16. 11. 2018 omezil pouze na úvahy o dalším teoretickém procesním postupu. Žalovaný naopak jasně formuloval právní názor tím, že se zabýval účelem místní komunikace a označil souhlas Policie České republiky za nezákonný z důvodu nerespektování veřejného zájmu.

Obsah podání osob zúčastněných na řízení

5. Osoba zúčastněná na řízení č. 1 uvedla, že žalobce není aktivně legitimován k podání žaloby, neboť místem jeho bydliště je ulice X, nikoliv X. Žalobce nemá právo na průjezd ulicí X. Právo na zachování dopravní dostupnosti jeho nemovitosti není dotčeno umístěním závory, neboť nejkratší cesta od jeho nemovitosti k silnici III. třídy nevede místem, kde je umístěna závora. Uvedla, že § 39 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 285/2018 Sb. (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“) odlišuje obytné zóny od ostatních typů pozemních komunikací. Chodci nemusí používat chodník či chůzi po levém okraji vozovky. Tuto úpravu dále rozvíjí § 3 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění vyhlášky č. 208/2018 Sb. (dále jen „vyhláška č. 104/1997 Sb.“). Technické podmínky č. 103 Ministerstva dopravy pak dále stanoví, že z provozu v obytné zóně musí být vyloučena průjezdná doprava, pobytová funkce převažuje nad funkcí dopravní a specifikem je i možnost umisťovat plochy pro hru i do dopravního prostoru. Původní technické řešení ulice X nepředpokládalo porušování obytné zóny. Jak však vyplývá z Odborného stanoviska ohledně vhodného postupu zklidnění ulice X v X vypracovaného Ústavem dopravních systémů Fakulty dopravní ČVUT ze dne 2. 12. 2019 (dále jen „stanovisko ČVUT“), tato ulice se stala průjezdní silnicí, kde 1/5 dopravy je tvořena dopravou nákladní a 2/5 projíždějících řidičů porušuje omezení rychlosti. Převažuje zde veřejný zájem na zachování umístěné závory. Žalobce má stále zachován přístup ke komunikaci III. třídy, nejkratší cestou směrem ke komunikaci X.
6. Osoba zúčastněná na řízení č. 1 dále uvedla, že žalobcem odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni není přílehlavý, neboť v uvedené věci soud shledal napadené rozhodnutí i stanovisko Policie České republiky nepřezkoumatelnými. Žalobce také opomíjí § 68 odst. 4 správního řádu. Policie České republiky neměla povinnost souhlas podrobně odůvodňovat. Souhlas vydala dne 29. 1. 2020, avšak žalobce vznesl námitky až dne 20. 2. 2020. Ke dni vydání souhlasu tedy stanovisko Policie České republiky vyhovovalo všem účastníkům řízení. Napadené rozhodnutí nemohlo být pro žalobce překvapivé, neboť byl seznámen s obsahem spisu, ve kterém byla založena petice obyvatel, stanovisko ČVUT, souhlas Policie České republiky a vyjádření dalších 20 účastníků řízení. Není pravdou, že by byla „uzavřena“ veřejná pozemní komunikace, neboť komunikace X je stále dostupná až k místu závory, pouze byl znemožněn průjezd dvoustopých motorových vozidel. Průjezd kol, kočárků a průchod pěších je dále zachován. Je rovněž zachována dostupnost pro složky integrovaného záchranného systému. Oba konce ulice X jsou

napojeny na silnici III. třídy. Pokud by vznikla potřeba průjezdu, nikoliv dojezdu, jde o otevírací závoru, tedy v krajní nouzi lze zámek odstranit či závoru prorazit.

7. Osoby zúčastněné na řízení č. 2 až 5 shodně uvedly, že ulice X se v rozporu se svým určením jako obytná zóna stala pro řadu řidičů průjezdní zkratkou mezi ulicemi X a X. Tím došlo k nárůstu dopravy a vzniku nebezpečných situací souvisejících s nedodržováním rychlostních omezení, průjezdy kamionové dopravy, traktorů či autobusů. Pokud napadené rozhodnutí či řízení trpí nějakými formálními vadami, jsou podružné v poměru k materiální stránce věci. Osoba zúčastněná na řízení č. 5 doplnila, že cestu si řidiči zkrátili o pouhých cca 250 m. V ulici X a X nejsou chodníky, pěší se tedy musí pohybovat ve vozovce. Zvýšený průjezd vozidel proto zvýšil riziko nehod.

Obsah správního spisu

8. Ze správního spisu soud zjistil, že silniční úřad rozhodnutím ze dne 25. 9. 2013, č. j. 829/13/OÚ (dále jen „první rozhodnutí o umístění překážky“), povolil umístění pevné překážky v ulici X. Žalovaný první rozhodnutí o umístění překážky zrušil rozhodnutím ze dne 16. 11. 2018 na základě právního názoru zdejšího soudu vysloveného v rozsudku ze dne 31. 3. 2016, č. j. 47 A 9/2014-45, který zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost.
9. Dne 15. 7. 2019 rozhodl silniční úřad o zařazení komunikace v ulici X do kategorie místních komunikací IV. třídy podle § 2 odst. 5 vyhlášky č. 104/1997 Sb. V odůvodnění silniční úřad uvedl, že komunikace X je v úseku vymezeném křižovatkami s ul. X a ul. X zklidněnou komunikací – obytnou zónou a slouží účelům dopravní obslužnosti v dané lokalitě, nikoliv pouze pro spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků. Na komunikaci není přípustný provoz silničních motorových vozidel nebo je na ní umožněn smíšený provoz, konkrétně je zařazena do funkční podskupiny D1 (komunikace se smíšeným provozem), resp. obytná zóna v souladu s čl. 5.1.2 a 5.1.10 ČSN 73 6110.
10. Dne 8. 1. 2020 osoba zúčastněná na řízení č. 1 podala žádost o umístění pevné překážky na komunikaci X, a to na základě petice občanů. K žádosti předložila rovněž stanovisko ČVUT.
11. Dne 29. 1. 2020 vydala Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, Dopravní inspektorát Praha venkov – východ (dále jen „Krajské ředitelství PČR“) souhlas s umístěním pevné překážky na pozemní komunikaci X (dále jen „souhlas Krajského ředitelství PČR“). Krajské ředitelství PČR podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích souhlasilo s omezením průjezdu vozidel a s umístěním pevné překážky z důvodu ohrožení bezpečnosti všech účastníků silničního provozu, zejména dětí, v obytné zóně za dodržení podmínek, že umístěním pevné překážky nesmí být omezen průchod chodců a průjezd cyklistů, závora bude zvýrazněna červenými a bílými pruhy a musí být osvětlena. Krajské ředitelství PČR zároveň podle § 77 odst. 2 písm. b) a odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích souhlasilo s umístěním dopravního značení.
12. Dne 15. 4. 2020 vydal silniční úřad prvostupňové rozhodnutí (viz bod 1 tohoto rozsudku). V odůvodnění uvedl, že vycházel z petice občanů ze dne 22. 5. 2019, kteří upozorňovali na nebezpečnou dopravní situaci v ulici X a dále zejména ze stanoviska ČVUT, které objektivně potvrdilo tvrzení občanů. Dle stanoviska ČVUT byl zjištěn průměrný průjezd 143 vozidel za den, 18,8 % ve směru na Bašť a 22,1 % ve směru k ulici X tvoří vozidla

nákladní dopravy. Ve 40 % případů byla překročena povolená rychlost. Oblastí projíždí nežádoucí zbytná (tranzitní) doprava, obytná zóna tedy neplní jeden ze stěžejních atributů dle technických podmínek TP 103. Tato situace představuje významné ohrožení veřejného zájmu na zajištění bezpečnosti veřejnosti, zejména dětí. Dle silničního úřadu jsou jiné alternativy zklidnění dopravy finančně náročné a ani by nemohly zcela vyřešit situaci na místě, neboť nejsou cíleny k nákladní dopravě. Podkladem prvostupňového rozhodnutí byl rovněž souhlas Krajského ředitelství PČR. Silniční úřad dále uvedl, že místní komunikace je v úseku, kde má dojít k umístění pevné překážky, z obou směrů dostupná z komunikací III. třídy, a to silnice č. III/008 6 a č. III/242 13, které se jinak střetávají asi o 200 m dále východně od X ulice ve stykové křižovatce ulic X a X. Umístěním pevné překážky tedy nedojde k zamezení přístupu na komunikaci X, pouze k omezení průjezdu motorové dopravy. Stejný závěr platí pro ulici X, která se v obou koncích napojuje do ulice X, přes kterou je zajištěn přístup na komunikaci III. třídy. Účelem místní komunikace IV. třídy není zajištění přístupu běžnému provozu motorových vozidel, tj. průjezdu mezi jednotlivými komunikacemi III. třídy. Naopak v souladu s TP 103 je na místě vyloučení zbytné dopravy průjezdné. Umístěním pevné překážky bude nadále zajištěna obsluha nemovitostí od nejvzdálenějšího místa v obytné zóně (z ulice X) k výjezdu na komunikaci s vyšší dovolenou rychlostí na ulici X ve vzdálenosti přibližně 200 m. Místní komunikace IV. třídy nemají za účel zajištění průjezdnosti mezi komunikacemi III. třídy, a už vůbec ne zajištění provozu nákladní dopravy. Pokud bude omezena plynulost provozu, dosáhne se souladu faktického stavu se stavem právním. Bezpečnost provozu bude zajištěna vhodným technickým řešením pevné překážky v souladu se souhlasem Krajského ředitelství PČR.

13. K námitkám žalobce silniční úřad uvedl, že petici občanů nepřisuzoval zásadní význam pro zjištění skutkového stavu, ale jde o podklad k posuzování veřejného zájmu. Objektivizaci stavu na místě zajistilo stanovisko ČVUT. Stanovisko ČVUT sice není závazné, ale vzhledem k jeho odborné povaze představuje zásadní podklad pro rozhodnutí. Žalobce přitom nepředložil oponentní odborné zhodnocení. K jeho vyjádření bez odborných znalostí tedy silniční úřad přistupoval stejně jako k petici občanů či jiným vyjádřením účastníků. Jiná omezující opatření silniční úřad nepovažuje za vhodná, neboť by závisela na zvýšené přítomnosti policie. Po odpadnutí zvýšené přítomnosti policie by se však doprava opět zvýšila a hrající si děti (srov. § 39 odst. 3 zákona o provozu na pozemních komunikacích) by nemusely stačit dostatečně rychle uzpůsobit chování většímu provozu. Toto riziko považuje silniční úřad za neúnosné. Souhlas Krajského ředitelství PČR není silniční úřad oprávněn přezkoumávat, neboť jde o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Zároveň však závazné stanovisko vyhovělo všem účastníkům, a proto odůvodnění stanoviska není třeba podle § 68 odst. 4 správního řádu.
14. Dne 29. 4. 2020 se žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal. Odvolací námitky jsou v zásadě totožné s námitkami uplatněnými v žalobě. Žalobce namítal, že souhlas Krajského ředitelství PČR je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Není zřejmé na základě jakých úvah a hodnocení učinilo Krajské ředitelství PČR závěr, že překážka neohrozí plynulost a bezpečnost silničního provozu.
15. Napadeným rozhodnutím ze dne 31. 7. 2020 žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že zákon o pozemních komunikacích nevyžaduje vydání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, ale pouze projednání věci s vlastníkem komunikace a souhlas

Policie České republiky. Žalobcovy námitky jsou účelové a vychází z neznalosti právní úpravy. Žalobce namítal skutečnosti týkající se interních postupů Policie České republiky, které nelze uplatňovat v řízení vedeném silničním úřadem. Žalobci byly známy skutečnosti uvedené v protokolu ze dne 24. 2. 2020 (protokol o nahlížení žalobce do spisu, pozn. soudu), ke kterému se nevyjádřil a který bez dalšího podepsal. Žalobce neuvedl skutečnosti, na základě kterých by byl zpochybněn veřejný zájem na zklidnění provozu na komunikaci. Zájem žalobce je přitom ryze soukromý. Pochybení, na základě kterých byla předchozí rozhodnutí silničního úřadu zrušena, byla nyní odstraněna.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou.
17. Žalobce v žalobě neuvedl, ve vztahu k jakému pozemku tvrdí dotčení své právní sféry. Soud nicméně z veřejně dostupných údajů katastru nemovitostí pro list vlastnictví č. X ověřil, že žalobce je vlastníkem pozemků p. č. XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, st. XJ, st. XK a st. XL (dále jen „nemovitosti“) v ulici X.
18. Soud se aktivní procesní legitimací žalobce ve vztahu k umístění pevné překážky v ulici X již zabýval v rozsudku ze dne 31. 3. 2016, č. j. 47 A 9/2014-45. Uvedl, že „*ulice X je přímá, začíná křižovatkou s ulicí X a končí křižovatkou s ulicí X. Ulice X právě z tohoto důvodu před umístěním překážky mohla sloužit jako zkratka umožňující se vyhnout průjezdu vzdálenější křižovatkou ulic X a X. Ulice X má následující průběh: začíná na křižovatce s ulicí X v 1/3 její délky, po cca 60 metrech se lomí doleva, pokračuje cca 60 metry rovnoběžně s ulicí X, opět se lomí doleva a končí po cca 60 metrech na křižovatce s ulicí X v 2/3 její délky. Do ulice X neústí jiná ulice, ulice X je přístupná pouze přes ulici X. Žalobce vlastní nemovitost v ulici X. Překážka byla umístěna v ulici X za křižovatkou ulice X a X směrem k ulici X. Žalobce tak má po umístění překážky ke své nemovitosti přístup z ulice X pouze od křižovatky s ulicí X, nikoli již od křižovatky s ulicí X. Žalobce (a rovněž všichni vlastníci nemovitostí v ulici X) je tedy na svých právech dotčen umístěním překážky stejnou měrou jako vlastníci nemovitostí v ulici X.*“ Zdejší soud dospěl k závěru, že kvůli umístění překážky má žalobce ztížený přístup k nemovitostem (po umístění překážky může použít příjezd ulicí X pouze směrem od ulice X), a proto byla dotčena jeho právní sféra. Od tohoto právního závěru se soud nemá důvod odchylovat ani v nyní posuzované věci, neboť skutková situace je totožná. Žalobce tedy je aktivně procesně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s.
19. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
20. Ve věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť postupoval podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Posouzení žaloby

21. Podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích platí, že pevnou překážku lze umístit na pozemní komunikaci pouze na základě povolení silničního správního úřadu vydaného po projednání s vlastníkem dotčené pozemní komunikace a se souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Povolení lze vydat pouze za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost

a plynulost silničního provozu a že žadatel o vydání povolení zajistí na svůj náklad všechna potřebná opatření.

22. Podle § 149 odst. 1 správního řádu platí, že závazné stanovisko je 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. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.
23. Podle § 149 odst. 2 správního řádu platí, že závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.
24. Podle § 149 odst. 5 správního řádu platí, že jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.
25. Mezi stranami je sporné, zda souhlas Krajského ředitelství PČR podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu.
26. NSS v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26, č. 2764/2013 Sb. NSS, konstatoval, že pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu, ani neuvádí, že jde o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu a konkretizované v judikatuře správních soudů.
27. NSS v rozsudku ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32, dále uvedl, že „*dotčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, a to v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány, povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, jenž řízení vede.*“ (zvýraznění provedl soud).

28. Žalobce přílehuje odkázal na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84, ze kterého vyplývá, že souhlas Policie České republiky podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích skutečně je závazným stanoviskem, a tedy rovněž podléhá postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu (obdobně srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2019, č. j. 14 A 82/2017-23, bod 24). Stejně závěry vyplývají i z odborné literatury (srov. Košinárová, B.: *Zákon o pozemních komunikacích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, komentář k § 29, nebo Černínová, M., Černín, K., Tichý, M.: *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 29). Souhlas Policie České republiky je závazný pro výrokovou část rozhodnutí silničního úřadu o povolení umístění pevné překážky. Policie České republiky jako dotčený orgán posuzuje umístění pevné překážky po odborné stránce, zejména z pohledu bezpečnosti a plynulosti provozu na komunikaci. Silniční úřad nemůže přes nesouhlasné stanovisko povolit umístění pevné překážky. Souhlas Policie České republiky podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích tedy naplňuje znaky závazného stanoviska podle § 149 správního řádu.
29. Ustanovení § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nevylučuje, že by souhlasy a stanoviska podle zákona o pozemních komunikacích, která nejsou vydávána jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby, nemohly být závaznými stanovisky. Stejně tak nelze dovodit, že souhlas podle § 29 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích nemůže být závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu z toho důvodu, že zákon o pozemních komunikacích v § 10 odst. 4 používá pojmy „*stanovisko vlastníka komunikace*“ a „*závazné stanovisko Policie České republiky*“. Jak vyplývá ze shora citovaného rozsudku NSS č. j. 4 As 52/2012-26, rozhodující je, zda souhlas naplňuje znaky závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, nikoliv jeho formální označení.
30. Pokud jde o náležitosti obsahu závazného stanoviska, NSS ustáleně judikuje, že „*na obsah závazného stanoviska nelze v plném rozsahu vztáhnout požadavky, které správní řád, případně další právní předpisy kladou na samostatné správní rozhodnutí*“ (srov. např. rozsudek ze dne 10. 10. 2014, č. j. 5 As 6/2013-97, č. 3137/2015 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, nicméně zdůraznil, že „*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)*. [...] Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.“ (zvýraznění doplnil soud). Ačkoliv by tedy obecně bylo možné přiměřeně postupovat podle § 68 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2020, č. j. 3 A 84/2016-122, bod 49), v posuzovaném případě Krajské ředitelství PČR stručně uvedlo důvod pro udělení souhlasu, a to ohrožení bezpečnosti všech účastníků silničního provozu, zejména dětí v obytné zóně. Nezabývalo se však tím, zda pevnou překážkou nebude ohrožena bezpečnost či plynulost silničního provozu. Tuto úvahu nahradil silniční úřad v prvostupňovém rozhodnutí.
31. Žalobce v odvolání rozporoval posouzení, zda umístěním pevné překážky nebude

ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu. Tuto podmínku by ve svém stanovisku přitom měla obsáhnout právě Policie České republiky, která v této oblasti vystupuje jako příslušný orgán ochrany zájmů chráněných zákonem o provozu na pozemních komunikacích (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84). Úkolem silničního úřadu je naopak posoudit zejména otázku, zda podaná žádost vyhovuje zájmům chráněným zákonem o pozemních komunikacích, například zda umístěním pevné překážky nedojde k poškození pozemní komunikace, ohrožení nebo vyloučení plnění její dopravní funkce, k nadměrnému omezení práva veřejnosti na její obecné užívání apod. Jelikož žalovaný nepostoupil odvolání žalobce k posouzení nadřízenému dotčenému orgánu, zatížil tím současně napadené rozhodnutí vadou řízení, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť odvolací námitky týkající se odborné otázky, zda umístěním pevné překážky nebude ohrožena bezpečnost a plynulost silničního provozu, nebyly řádně vypořádány nadřízeným dotčeným orgánem.

32. Správní soudy v minulosti opakovaně zdůraznily význam postupu podle § 149 odst. 5 správního řádu, tedy povinnosti vyžádat si od nadřízeného orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v důsledku odvolacích námitek směřujících proti takovému stanovisku. NSS v rozsudku ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, konstatoval, že „*k tomu je třeba dodat, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, č. j. 10 As 97/2014 – 127, či též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113) a ve správním soudnictví je proto lze přezkoumat postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt. Je tudíž zřejmé, že odvolací správní orgán je povinen vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska právě v důsledku uplatnění takových námitek, které směřují proti závěrim závazného stanoviska. Je-li tedy závazné stanovisko potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, pak dle Nejvyššího správního soudu obvykle postačí ty odvolací námitky, pro něž bylo další závazné stanovisko vyžádáno, vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání odkazem na (v nynější věci potvrzující) závazné stanovisko, doplněné případně citací příslušné jeho části. Naopak není úkolem odvolacího správního orgánu potvrzující závazné stanovisko pro odvolatele blíže interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu.*“ (zvýraznění provedl soud).
33. Pokud odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS, či rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočky v Liberci, ze dne 10. 9. 2014, č. j. 59 A 118/2013, č. 3287/2015 Sb. NSS). Soud proto neměl jinou možnost než napadené rozhodnutí zrušit pro podstatnou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

34. Soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) Žalovaný v souladu s § 149 odst. 5 správního řádu předloží souhlas (závazné stanovisko) Krajského ředitelství PČR nadřízenému dotčenému orgánu za účelem jeho přezkoumání.
35. Nad rámec nutného odůvodnění soud uvádí, že si je vědom možného ohrožení veřejného zájmu v podobě zajištění bezpečnosti silničního provozu v ulici X, zejména pokud jde o děti, a to do doby než po zrušení napadeného rozhodnutí nabude právní moci nové rozhodnutí žalovaného. V takové situaci lze proto uvažovat o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu.
36. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, tudíž mu nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který byl v řízení zcela úspěšný, soud přiznal náhradu nákladů řízení odpovídající součtu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení advokátem ve výši 12 342 Kč podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Náklady na zastoupení tvoří odměna za tři úkony právní služby ve výši 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby a repliky dle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] a tři paušální náhrady hotových výdajů v souhrnné výši 900 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobce je společníkem právnické osoby zřízené podle předpisů o výkonu advokacie, která je plátcem DPH, je součástí nákladů žalobce též náhrada této daně (§ 57 odst. 2 s. ř. s.) ve výši 21 % z částky 10 200 Kč, tedy 2 142 Kč. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 15 342 Kč soud uložil žalovanému zaplatit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 64 s. ř. s.).
37. Osobám zúčastněným na řízení č. 1 až 5 soud neuložil žádnou povinnost a nejsou zde ani žádné důvody hodné zřetele, pro něž by bylo namístě jim přiznat náhradu nákladů řízení. Proto jim náhrada nákladů řízení nepřisluší (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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 nejblíže 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 je 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 23. března 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v.r.
předseda senátu