



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **T. R.**, zast. JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem, se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) obec Předboj**, se sídlem Hlavní 18, Předboj, zast. Mgr. Tomášem Gawronem, LL.M., advokátem se sídlem Drtinova 557/10, Praha 5, **II) Ing. D. P.**, **III) L. M.**, **IV) MUDr. J. H.**, **V) P.V.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2020, č. j. 074919/2020/KUSK-DOP/Hir, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2023, č. j. 54 A 26/2020-67,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Osoba zúčastněná na řízení I) **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Ladislava Břeského, advokáta.
- III. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2020,

č. j. 074919/2020/KUSK-DOP/Hir, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno 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 I) povolil umístění pevné překážky – závory na místní komunikaci B. na pozemcích p. č. XA a XB v k. ú. P., a to podle § 29 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „ZPK“).

[2] Podnětem k podání žádosti o umístění pevné překážky byla osobě zúčastněné na řízení I) petice občanů žijících v obci Předboj, zejména v ulici B. a ulicích přilehlých. Důvodem pro sepsání petice byla snaha zabránit průjezdu automobilů ulicí B. Jejich řidiči si touto ulicí zkracují cestu mezi ulicemi V. a H. Tím došlo k nárůstu silniční dopravy na komunikaci, ačkoli se jedná o obytnou zónu, ve které nejsou chodníky a mimo jiné si v ní hrají děti. Kromě běžné automobilové dopravy tudy projíždějí rovněž autobusy, kamiony a traktory. Účastníci silničního provozu zde údajně konstantně nedodržovali rychlostní omezení. S umístěním závory nesouhlasí žalobce, který vlastní nemovitou věc v sousední ulici V. Osoby zúčastněné na řízení II) až V) v řízení vystupují z hlediska svých zájmů na straně osoby zúčastněné na řízení I), resp. žalovaného.

[3] Dle § 29 odst. 2 ZPK lze pevnou překážku 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. Dne 29. 1. 2020 vydala Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje, Dopravní inspektorát Praha-východ (dále jen „PČR“) souhlas s umístěním pevné překážky dle zmíněného ustanovení zákona. PČR v souhlasu stanovila parametry závory z hlediska její bezpečnosti a určila, že závorou nesmí být omezen průchod chodců a průjezd cyklistů. Tento souhlas zahrnul silniční úřad do prvostupňového rozhodnutí, výslovně jej označil jako závazné stanovisko a nakládal s ním tak. Žalobce se proti rozhodnutí odvolal. Žalovaný jeho odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Nepostupoval přitom ve věci souhlasu PČR podle § 149 odst. 5 (v nynějším znění odst. 7) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), podle nějž 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. Žalovaný totiž nepovažoval souhlas PČR za závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

[4] Základem sporu je v projednávané věci otázka právní povahy souhlasu PČR podle § 29 odst. 2 ZPK. O umístění pevné překážky v ulici B. rozhodoval silniční úřad již dříve; jeho rozhodnutí, jakož i potvrzující odvolací rozhodnutí žalovaného byla zrušena z důvodu nepřezkoumatelnosti (vady při doručování) rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2016, č. j. 47 A 9/2014-45. V tehdejší věci žalovaný naznal, že souhlas PČR je závazným stanoviskem. S touto otázkou dále přímo souvisí otázka odborné způsobilosti silničního úřadu k posuzování bezpečnosti a plynulosti silničního provozu.

Obsah žaloby a její posouzení krajským soudem

[5] Žalobce v žalobě namítl, že žalovaný interpretuje pojem „souhlas“ formalisticky jenom na základě jazykového výkladu. Jeho názor, že souhlas PČR není závazným stanoviskem, je nesprávný a rovněž v rozporu se zásadou legitimního očekávání, neboť již ve věci předešlé žádosti o umístění pevné překážky v ulici B. žalovaný dovodil, že se jedná o závazné stanovisko. Žalovaný dále opomněl vypořádat jeho argumentaci rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, č. j. 30 A 57/2012-84. V této věci soud dle názoru žalobce naznal, že souhlas PČR podle § 29 ZPK je závazným stanoviskem.

[6] Krajský soud se s argumentací žalobce ztotožnil, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uvedl, že pro posouzení, zda je daný akt závazným stanoviskem, je rozhodující, zda naplňuje znaky závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu, dále konkretizované v judikatuře správních soudů. Citoval rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32, který popisuje úlohu dotčených orgánů ve správních řízeních. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že úlohou dotčených orgánů je poskytovat odbornou pomoc správnímu orgánu ohledně otázek, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato pomoc má podobu závazných stanovisek, stanovisek, vyjádření atd.

[7] Dle názoru krajského soudu žalobce přiléhavě odkázal na zmíněný rozsudek Krajského soudu v Plzni, který se konkrétně věnuje problematice povahy souhlasu PČR podle § 29 odst. 2 ZPK. Obdobné závěry jako v tomto rozsudku zastává i odborná literatura. PČR posuzuje umístění pevné překážky po odborné stránce, zejména z pohledu bezpečnosti a plynulosti provozu na komunikaci. Jeho závěr je závazný pro výrokovou část rozhodnutí silničního úřadu. Jedná se tedy o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu. Na věci nic nemění ani fakt, že některé jiné akty, které jsou vydávány podle téhož zákona, jsou v zákoně výslovně pojmenovány jako závazná stanoviska (viz § 10 odst. 4).

[8] Krajský soud připustil, že v souladu s § 68 odst. 4 správního řádu je možné, aby za určitých okolností (vyhovuje-li dotčený orgán všem účastníkům řízení) závazné stanovisko neobsahovalo odůvodnění. Žalobce však ve svém odvolání mimo jiné rozporoval, zda umístěním závory nebude ohrožena plynulost a bezpečnost silničního provozu. Posouzení, zda tomu tak není, má být dle názoru soudu předmětem souhlasu PČR. Tato úvaha však v souhlasu v této věci obsažena nebyla, přičemž byla nahrazena silničním úřadem v rozhodnutí samotném. Pro zodpovězení dané otázky ovšem neměl silniční úřad dostatečný odborný potenciál a neměl ho ani žalovaný. Tím, že žalovaný nepředložil souhlas PČR k přezkumu nadřízenému dotčenému orgánu, který by odůvodnění závazného stanoviska doplnil, zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce, žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[9] Osoba zúčastněná na řízení I) (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá, že krajský soud vycházel ze

závěrů učiněných dříve krajskými soudy, ovšem Nejvyšší správní soud se k otázce povahy souhlasu podle § 29 ZPK doposud nevyjádřil. Argumentace krajského soudu není zcela přesvědčivá s ohledem na konkrétní okolnosti věci, a tudíž je třeba, aby povahu souhlasu posoudil Nejvyšší správní soud. Stěžovatelka odkázala na nejnovější komentář k ZPK, ve kterém je uvedeno, že povaha souhlasu je diskutabilní, avšak převládá názor, že má povahu závazného stanoviska.

[10] Jedinou osobou, která odmítá umístění závory, je žalobce. Ten přitom v obci nebydlí, účastníkem řízení je pouze z titulu vlastnictví nemovité věci v přiléhající ulici V. Ulice B. je obytnou zónou, nicméně vlivem absence závory se stala průjezdní ulicí, čímž je ohroženo zdraví osob, které v ulici skutečně bydlí, a to včetně dětí, a životní prostředí v širším smyslu. Stěžovatelka je tedy toho názoru, že nynější stav je v rozporu s čl. 6 a čl. 35 Listiny základních práv a svobod; zákon musí být vykládán v souladu s těmito ústavními zárukami. Stěžovatelka rovněž odkazuje na čl. 90 Ústavy, z něhož vyplývá, že úlohou soudů je, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům.

[11] Krajský soud uvedl, že znění § 44 odst. 1 a § 10 odst. 4 ZPK nevylučuje posouzení souhlasu PČR jako závazného stanoviska. Stěžovatelka se však domnívá, že zákonodárce zjevně chtěl jazykově, a tedy i materiálně odlišit souhlas podle § 29 ZPK od závazného stanoviska podle § 10 odst. 4 téhož zákona. To vyplývá i z historického a teleologického výkladu § 10 odst. 4. I toto závazné stanovisko bylo totiž v dřívějším znění ZPK (před novelizací provedenou zákonem č. 268/2015 Sb.) nazýváno souhlasem. Není jediný rozumný důvod, proč by zákonodárce jeden z aktů přejmenoval, aniž by tak učinil u druhého z nich, a neviděl přitom mezi nimi rozdíl.

[12] Závěr krajského soudu, že silniční úřad není oprávněn posuzovat otázky bezpečnosti a plynulosti provozu, je nesprávný a protiústavní. Stěžovatelka cituje ustanovení prováděcí vyhlášky č. 104/1997 Sb., která se týká vymezení obytné zóny. Z petice a vyjádření občanů, z úřední činnosti silničního úřadu a ze studie ČVUT, která byla podkladem rozhodnutí silničního úřadu, jednoznačně vyplývá, že stávající stav je v rozporu s právní úpravou. Z § 29 odst. 2 ZPK nevyplývá, že by si o těchto okolnostech nemohl učinit úsudek přímo silniční úřad. Naopak, pokud jsou otázky bezpečnosti provozu zcela zjevné, představuje odnětí možnosti provedení tohoto posouzení silničním úřadem nezákonný postup soudu.

[13] Odvolání žalobce směřovalo především vůči formální rovině souhlasu PČR, zejména nedostatkům jeho odůvodnění. Stěžovatel je toho názoru, že krajský soud ve věci aproboval aplikaci § 68 odst. 4 správního řádu, podle něž není v případě vyhovění žádosti třeba vydávat odůvodněné rozhodnutí (závazné stanovisko). V souladu s tímto názorem lze dle názoru stěžovatelky říci, že posouzení bezpečnosti a plynulosti provozu mohlo zůstat na silničním úřadu, a odvolání žalobce tak směřovalo nikoli proti obsahu závazného stanoviska, ale rozhodnutí silničního úřadu.

Vyjádření žalobce a replika stěžovatele

pokračování

[14] Žalobce s obsahem kasační stížnosti nesouhlasí a nepovažuje ji za důvodnou. Krajský soud posoudil souhlas dle § 29 odst. 2 ZPK správně a své závěry dostatečně podrobně zdůvodnil. Stěžovatelka svoje názory opírá o prostý jazykový výklad ZPK, který nemůže obstát. Přehlíží rovněž skutečnost, že jí citovaný komentář k ZPK výslovně uvádí, že převládá právní názor, že souhlas je závazným stanoviskem. Tento názor převládá i v rozhodovací praxi krajských soudů (již citovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2019, č. j. 14 A 82/2017-23). Žalobce je stejně jako krajský soud toho názoru, že otázku bezpečnosti a plynulosti provozu je oprávněn posoudit jedině orgán PČR. Pokud by tomu bylo jinak, bylo by zcela nadbytečné, aby bylo závazné stanovisko PČR vydáváno. Nemůže ho nahradit ani stanovisko ČVUT, které má navíc pouze doporučující charakter. Stěžovatelka dle názoru žalobce dezinterpretuje závěry krajského soudu ohledně požadavků na odůvodnění závazného stanoviska. Soud totiž v žádném případě nechtěl říci, že by byla absence (části) odůvodnění závazného stanoviska v daném případě v souladu se zákonem, ba právě naopak. Dále žalobce zpochybňuje tvrzení stěžovatelky o potřebnosti závory kvůli bezpečnosti obyvatel ulice B. Argumentuje tím, že doprava v ulici není natolik intenzivní, aby odůvodňovala umístění závory. Ta je navíc potenciálně nebezpečným zařízením, a to například i z hlediska dostupnosti nemovitých věcí pro vozidla integrovaného záchranného systému. Zlepšení bezpečnosti na komunikaci lze navíc dosáhnout i jinými prostředky, jako je umístění zpomalovacích pruhů nebo vhodného dopravního značení. Žalobce rovněž uvádí, že stěžovatelka se sice odvolává na ochranu základních práv obyvatel ulice, nicméně tato práva nijak blíže nespecifikuje.

[15] K tomuto vyjádření zaslala stěžovatelka repliku. Nesouhlasí s tím, že nespecifikovala, která základní práva obyvatel obce jsou provozem v ulici B. ohrožena; výslovně odkázala na dva články Listiny a na skutečnost, že provoz automobilů ohrožuje zdraví občanů. Žalobce nepochopil jádro argumentace v kasační stížnosti. Ústavněprávní rovinu totiž stěžovatelka uvedla pro dokreslení příkrosti přístupu krajského soudu k výkladu § 29 odst. 2 ZPK. Krajský soud totiž toto ustanovení vykládá nesprávně, příliš formalisticky a v rozporu s výslovným zněním právní úpravy, čímž ohrožuje právě ústavně zaručená práva obyvatel obce. Stěžovatelka je toho názoru, že žalovaný byl oprávněn vypořádat žalobcovy námitky týkající se bezpečnosti a plynulosti provozu, které nebyly uplatněny prostřednictvím námitek v řízení před silničním úřadem. Otázka ochrany života je totiž otázkou bezpečnosti a plynulosti provozu nadřazena, a řešení situace je tedy jednoznačné. V takovém případě žalovaný přezkoumával rozhodnutí silničního úřadu, nikoli souhlas PČR.

Vyjádření žalovaného a reakce žalobce

[16] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s kasačními námitkami. V souladu s názorem stěžovatelky odkázal na rozdílnou terminologii v ZPK (§ 10 odst. 4 a § 29 odst. 2). Uvedl, že teleologickým ani jiným výkladem nelze dovodit, že by zákonodárce nechtěl pojem závazné stanovisko odlišit od pojmu souhlas, a že se tedy jedná o stejné zákonné termíny. Z § 44 odst. 1 ZPK vyplývá, že stanoviska a souhlasy vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního předpisu jsou závaznými stanovisky. *A contrario* z toho dle žalovaného vyplývá, že souhlasy vydávané v režimu ZPK závaznými stanovisky být nemohou.

[17] K tomuto vyjádření zaslal žalobce svoji reakci, v níž toliko odkázal na své vyjádření ke kasační stížnosti.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení II) až V) a dalších obyvatel ulic B. a V.

[18] Ke kasační stížnosti se vyjádřili rovněž obyvatelé ulic B. a V., mezi nimiž jsou i zbylé osoby zúčastněné na řízení. Ve svém vyjádření uvádí, že závora v ulici se osvědčila. Žalobce stále může jezdit ke své nemovité věci autem, jen delší trasou, stejně jako každý jiný obyvatel této části obce. V rodinách žijících v obytné zóně se rodí stále nové děti, a proto je klid v ulici pro její obyvatele stěžejní. Žalobce proti závoře brojí pouze z principu a fakticky mu její existence nemusí vadit, neboť v obci Předboj ani nebydlí.

III. Posouzení kasační stížnosti

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Jak Nejvyšší správní soud již uvedl výše, stěžejní pro posouzení projednávané věci je otázka právní povahy souhlasu PČR podle § 29 odst. 2 ZPK a s tím související otázka jeho obsahu (tedy vymezení okruhu skutečností, jež mají být PČR posouzeny). Stěžovatelkou napadený rozsudek krajského soudu je totiž založen na tom, že žalovaný byl povinen postupovat dle § 149 odst. 5 správního řádu, požádat o potvrzení či změnu souhlasu PČR její nadřízený orgán, a nikoliv sám vypořádat odvolací námitky týkající se bezpečnosti a plynulosti provozu na komunikaci. Tyto důvody rozsudku krajského soudu vymezují okruh skutečností, které jsou relevantní pro řízení o kasační stížnosti, jehož smysl spočívá v posouzení zákonnosti závěrů krajského soudu. Není tak vůbec namístě, aby se Nejvyšší správní soud věcně zabýval námitkami týkajícími se bezpečnosti obyvatel ulice B. (a zásahu do jejich ústavně zaručených práv) ovlivněné zvýšenou intenzitou dopravy v ulici, neboť se jedná o otázky mimoběžné s věcným jádrem napadeného rozsudku. Stejně tak není v kontextu rozhodovacích důvodů krajského soudu relevantní otázka, zda rozhodnutí o umístění pevné překážky, resp. rozsudek toto rozhodnutí rušící, zasahuje do základních lidských práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Krajský soud se v napadeném rozsudku totiž nezabýval tím, zda byly splněny věcné podmínky pro umístění pevné překážky v ulici B. Rozsudek je založen na důvodech výlučně procesních, přičemž závazný právní názor krajského soudu v ničem nepředznamenává, jaké rozhodnutí (o jakém obsahu) by mělo být v dalším řízení vydáno.

pokračování

[22] Otázka, zda je souhlas PČR závazným stanoviskem, je stěžejní z toho důvodu, že z právní povahy souhlasu jako závazného stanoviska vyplývají pro silniční úřad jiné důsledky, než kdyby se jednalo o „pouhé“ odborné stanovisko vydávané toliko podle části čtvrté správního řádu bez vazby na ustanovení § 149 téhož zákona. Závazné stanovisko je totiž na rozdíl od prostého stanoviska pro správní orgán, který vydává rozhodnutí ve věci, závazné v tom smyslu, že se od něj nemůže odchýlit (tedy rozhodnout v rozporu s jeho obsahem). To u prostého stanoviska neplatí – takové stanovisko má sice silnou argumentační váhu ve vztahu k otázce v něm řešené, správní orgán vydávající rozhodnutí ve věci samé se však od něj může odchýlit (může tedy závěry orgánu vydávajícího stanovisko nahradit závěry svými); musí však svůj odchýlný závěr náležitě odůvodnit. Proto Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit s obecnou tezí vyjádřenou stěžovatelkou, že i v případě, že by byl souhlas PČR závazným stanoviskem a předmětem souhlasu měly být otázky bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, mohl silniční úřad nahradit závěry PČR závěry svými. Pokud by to byla právě PČR, kdo by byl z odborného hlediska jediným oprávněným subjektem k posouzení pevné překážky z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci, žádný jiný orgán tuto úvahu relevantním způsobem učinit nemůže. Odvolání žalobce by tedy v těchto otázkách nemohlo směřovat vůči obsahu rozhodnutí silničního úřadu, ale vůči obsahu závazného stanoviska, k jehož přezkumu by nebyl oprávněn žalovaný, ale orgán nadřízený orgánu PČR, který souhlas vydal. Žalovaný by tedy musel postupovat podle § 149 odst. 5 správního řádu.

[23] Není ani pravdou, že by krajský soud ve svém rozsudku v projednávané věci aproboval postup podle § 68 odst. 4 správního řádu. Krajský soud uvedl, že tento postup je sice obecně možný i u závazných stanovisek (k tomu viz odlišný názor NSS vyjádřený v rozsudku ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 275/2018-102, bod 31), nicméně za situace, kdy žalobce brojil proti obsahu závazného stanoviska v odvolání, přičemž předmětem závazného stanoviska mělo být posouzení bezpečnosti a plynulosti provozu, již nepostačí, aby bylo rozhodnutí žalovaného podloženo toliko neodůvodněným závazným stanoviskem PČR. Otázka bezpečnosti a plynulosti provozu se totiž v důsledku uplatněných odvolacích námitek stala spornou a žalovaný nebyl odborně způsobilý tuto otázku zodpovědět. Nejvyšší správní soud s tímto názorem krajského soudu v obecné rovině souhlasí, nicméně stále zbývá posoudit, zda se v případě souhlasu dle § 29 odst. 2 ZPK skutečně jedná o závazné stanovisko.

[24] Otázka právní povahy souhlasu a otázka jeho obsahu jsou vzájemně nerozlučně provázané. Z § 149 odst. 1 správního řádu vyplývá, že obsah závazného stanoviska je závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že závazným stanoviskem je takové stanovisko dotčeného orgánu, bez něhož správní rozhodnutí nelze vydat, ani se od něj nelze odchýlit (viz výše). K jeho vydání je příslušný jedině dotčený orgán, který disponuje odbornými znalostmi potřebnými k posouzení otázek, které jsou předmětem závazného stanoviska. Jestliže zákon výslovně neuvádí, v jaké formě je souhlas vydáván, je rozhodující, zda splňuje materiální znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 odst. 1 správního řádu (viz krajským soudem odkazovaný rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26, nebo též rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2009,

č. j. 2 As 40/2008-80, ze dne 14. 10. 2010, č. j. 7 As 46/2010-54, ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012-140, a ze dne 25. 5. 2023, č. j. 6 As 201/2022-44).

[25] Ustanovení § 29 odst. 2 ZPK stanoví, 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.*“ Ze znění tohoto ustanovení výslovně neplyne, v jaké právní formě je souhlas Ministerstva vnitra, resp. PČR, vydáván, ani zda je předmětem souhlasu posouzení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Je z něj naopak zřejmé, že bezpečnost a plynulost silničního provozu je pro vydání rozhodnutí stěžejní, jinými slovy nelze rozhodnutí vydat za předpokladu, že by pevná překážka znamenala ohrožení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Zákon však přesně nespecifikuje, který orgán je oprávněn tuto úvahu učinit. Jestliže je však k této úvaze oprávněna výlučně PČR a tato úvaha má být součástí, ne-li jádrem, souhlasu, je souhlas závazným stanoviskem podle § 149 odst. 1 správního řádu, neboť by bez něj nebylo možné rozhodnutí o umístění pevné překážky vydat a obsah souhlasu by byl závazný pro rozhodnutí ve věci samé.

[26] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, který orgán měl posoudit vliv pevné překážky na bezpečnost a plynulost provozu v ulici B. a jejím okolí. Jak již bylo výše uvedeno, zákon tuto otázku neupravuje dostatečně explicitně a nic bližšího nevyplývá ani z důvodové zprávy k němu. Lze nicméně poukázat na jiná ustanovení ZPK, která rovněž počítají s vydáním nějaké formy stanoviska Ministerstva vnitra, resp. PČR. Jedná se o § 16 odst. 2, § 25 odst. 1 a § 37 odst. 3, z nichž jednoznačně vyplývá, že Ministerstvo vnitra, resp. PČR, vydávají ve věcech týkajících se pozemních komunikací stanoviska ohledně bezpečnosti a plynulosti provozu na nich.

[27] Skutečnost, že bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích je v působnosti Ministerstva vnitra, resp. PČR, vyplývá i ze zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Předmětem tohoto zákona, jak již název napovídá, je provoz na pozemních komunikacích a jeho cílem zajištění bezpečnosti provozu. Z § 124 odst. 11 a 12 zákona o silničním provozu se podává, že to jsou právě orgány policie, které dohlíží na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a provádí prevenci v oblasti bezpečnosti provozu. Z odst. 10 téhož ustanovení vyplývá, že Ministerstvo vnitra v této oblasti vykonává koordinační a prevenční činnost. Lze poukázat též na § 77a odst. 2 zákona o silničním provozu, podle nějž PČR posuzuje zajištění bezpečnosti silničního provozu ve věci odstranění místní nebo přechodné úpravy provozu.

[28] Z výše uvedeného vyplývá přesvědčivý závěr, že účelem souhlasu Ministerstva vnitra, resp. PČR, dle § 29 odst. 2 ZPK je posoudit přípustnost umístění pevné překážky na pozemní komunikaci z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu. Co je předmětem posouzení ze strany silničního úřadu, je výstižně vyjádřeno v komentářové literatuře:

pokračování

„Nebrání-li vydání povolení k umístění pevné překážky vyjádření policejního orgánu ani vlastníka pozemní komunikace, musí ještě silniční správní úřad podanou žádost přezkoumat z hlediska zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích. To znamená, že musí uvážit, zda umístěním pevné překážky nedojde k poškození samotné pozemní komunikace (např. narušení její statiky), k obrožení jejích uživatelů (např. možnost poškození vozidel v důsledku nevhodného umístění pevné překážky), k vyloučení plnění její dopravní funkce (např. zúžení průjezdního profilu tak, že by neumožnil přístup dopravní obsluhy nemovitostí komunikací obsluhovaných) a v obecné rovině též, zda nedojde k vyloučení nebo nepřiměřenému omezení práva veřejnosti na její obecné užívání.“ (K. Černín in Černínová, M., Černín, K., Tichý, M.: *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 29, bod 15). V návaznosti na posledně uvedené je třeba zdůraznit, že úkolem silničního úřadu je rovněž posoudit, zda v důsledku umístění pevné překážky na pozemní komunikaci nedojde k tomu, že by některé nemovité věci ztratily dopravní napojení, popř. zda by se kvalita dopravního napojení nezhoršila do té míry, že by neumožňovala přístup k nemovitým věcem v některých nezbytných případech (např. přístup pro složky integrovaného záchranného systému). Je tedy zřejmé, že v řízení dle § 29 odst. 2 ZPK se posuzuje současně několik různých otázek, přičemž otázka bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci je vyhrazena Ministerstvu vnitra, resp. PČR. Silničnímu úřadu nepřísluší, aby se touto otázkou zabýval.

[29] Z § 29 odst. 2 ZPK plyne, že souhlas Ministerstva vnitra, resp. PČR, s umístěním pevné překážky, jenž je založen na posouzení jejích dopadů na bezpečnost a plynulost provozu, je závazný pro výrokovou část rozhodnutí silničního úřadu. Není-li souhlas vydán, resp. nemá-li pozitivní podobu, nelze povolit umístění pevné překážky na pozemní komunikaci. Jedná se tedy o závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

[30] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentu stěžovatelky, že v případech, kdy zákonodárce zamýšlel přiznat nějakému aktu (souhlasu) povahu závazného stanoviska, uvedl to v ZPK výslovně. To, že zákon na jednom místě (§ 10 odst. 4) stanoví, že daný akt je závazným stanoviskem, ačkoli v dřívějším znění tohoto zákona byl nazýván rovněž souhlasem, a na jiném místě (§ 29 odst. 2) výslovně povahu souhlasu neurčuje, o právní povaze souhlasu podle § 29 odst. 2 jako takového nic nevypovídá. Pojem „souhlas“ není v právních předpisech v oblasti správního práva ani správně-právní doktríně jakkoli materiálně sjednocen – souhlasy mohou být závaznými stanovisky, rozhodnutími, nebo i „prostými“ stanovisky či vyjádřeními podle části čtvrté správního řádu. Rozhodující je věcná povaha souhlasu. To, že se zákonodárce rozhodl vymezit povahu jednoho z aktů vydávaných v režimu ZPK konkrétně, nemusí být vůbec motivováno snahou odlišit právní povahu tohoto aktu od povahy jiných aktů. Změna terminologie v § 10 odst. 4 ZPK byla provedena zákonem č. 268/2015 Sb., přičemž tato novela nijak nezasahovala do znění § 29 odst. 2 (ten se ostatně od přijetí zákona vůbec nezměnil). Dle důvodové zprávy k této novele došlo ke změně § 10 odst. 4 z toho důvodu, že tehdejší úprava neřešila situaci, kdy vlastník pozemní komunikace neudělí souhlas s připojením pozemní komunikace; zákonodárce tedy změnil formulaci ustanovení tak, že vlastník dává toliko vyjádření, od kterého je možné se odchýlit, a současně terminologicky upravil i zbylou část ustanovení týkající se souhlasu Ministerstva vnitra nebo PČR. Naopak z ní nevyplývá, že by záměrem zákonodárce bylo

rozlišit právní povahu všech aktů správních orgánů vydávaných pro jednotlivá řízení či jiné postupy dle ZPK. Ze skutečnosti, že zákonodárce obdobně nezasáhl i do znění § 29 odst. 2, nelze dovozovat, že jeho úmyslem bylo od sebe odlišit právní povahu jednotlivých souhlasů vydávaných dle ZPK.

[31] O povaze souhlasu dle § 29 odst. 2 ZPK nic nevypovídá ani § 44 odst. 1 ZPK. Toto ustanovení upravuje povahu souhlasů a stanovisek vydávaných podle ZPK jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu (typicky stavebního zákona) nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby. Stanoví, že tyto akty jsou závaznými stanovisky (s výjimkou stanoviska podle § 16 odst. 2). Ustanovení § 44 odst. 1 ZPK nedopadá na souhlas dle § 29 odst. 2, neboť ten je podkladem pro rozhodnutí vydávané v řízení vedeném podle ZPK (nikoliv podle zvláštního právního předpisu). Nelze jej však vykládat tak, že právní povahu závazného stanoviska mají toliko akty, které spadají do rozsahu tohoto ustanovení. Účelem tohoto ustanovení je toliko upravit povahu aktů vydávaných dle ZPK, které jsou podkladem pro řízení dle zvláštního zákona, což vyplývá i z toho, že novelizace daného ustanovení byla provedena zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o व्यवlastnění.

[32] Nejvyšší správní soud shledal argumentaci stanoviskem ČVUT mimoběžnou. Stanovisko ČVUT sice může být podkladem pro posouzení bezpečnosti silničního provozu na ulici B., nicméně samo o sobě nic nevypovídá o právní povaze souhlasu PČR.

[33] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil závěru krajského soudu, že žalovaný postupoval v rozporu s § 149 odst. 5 správního řádu, jestliže rozhodl o odvolání, aniž požádal nadřízený orgán Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Dopravního inspektorátu Praha-východ o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska (označovaného jako souhlas) tohoto dotčeného orgánu. Žalobce totiž v odvolání uplatnil námitky jednak proti zásadním formálním nedostatkům závazného stanoviska PČR (absence odůvodnění), jednak proti posouzení vlivu pevné překážky na bezpečnost a plynulost provozu na pozemní komunikaci. Skutečnost, že se s námitkami proti souhlasu PČR vypořádal silniční úřad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nemění povahu odvolacích námitek, tedy že svým obsahem se týkají otázek, které mají být podle zákona posouzeny dotčeným orgánem (PČR) v jeho závazném stanovisku, tudíž *de iure* míří proti závaznému stanovisku. Žalovaný zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2010, č. j. 7 As 46/2010-54).

[34] Nejvyšší správní soud neprovedl důkaz fotografiemi zachycujícími stav v ulici B., neboť to pro posouzení kasační stížnosti nebylo potřebné.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

pokračování

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný hájil v řízení stejný zájem jako stěžovatelka, a proto ani ve vztahu k žalovanému nelze mít za to, že docílil procesního úspěchu. Žalovaný tak rovněž nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[37] Žalobce naopak byl v řízení procesně úspěšný, a má tak právo vůči stěžovateli na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Náklady žalobce spočívají v nákladech za zastoupení advokátem. Výše těchto nákladů je představována odměnou za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (sepis vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 22. 5. 2023) a dále paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], celkem tedy 3.400 Kč. Tato částka je navýšena o 21 %, neboť zástupce žalobce je společníkem právnické osoby vykonávající advokacii, která je plátcem DPH. Vyjádření ze dne 31. 5. 2023 nelze považovat za účelný úkon právní služby, neboť v něm žalobce k věci samé nic nesdělil a pouze odkázal na své předchozí vyjádření. Náhradu nákladů řízení v celkové výši 4.114 Kč je stěžovatel povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.) ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[38] Ostatním osobám zúčastněným na řízení soud žádnou povinnost neuložil, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. listopadu 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu