



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **P. S.**, zast. Mgr. Jaroslavem Hanusem, advokátem, se sídlem Žižkova tř. 183/33, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. ODHS 142609/2020/mace, č. j. KUJCK 20700/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti I. a II. výroku rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 6. 2022, č. j. 61 A 15/2021-60,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 6. 2022, č. j. 61 A 15/2021-60, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. ODHS 142609/2020/mace, č. j. KUJCK 20700/2021, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 24.456 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Hanuse, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Magistrát města České Budějovice, odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „správní orgán prvního stupně“), zamítl rozhodnutím ze dne 22. 9. 2020, č. j. ODSH/4158/2020-13, žádost žalobce o změnu dočasného připojení jeho pozemku parc. č. XA, v k. ú. V., k pozemní komunikaci – silnici II/143, parc. č. 3290/50, v tomtéž

katastrálním území (dále jen silnice „II/143“), na trvalé připojení. Rozhodnutí odůvodnil vydáním nesouhlasného závazného stanoviska Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, dopravního inspektorátu České Budějovice (dále jen „dopravní inspektorát“) ze dne 4. 9. 2020, č. j. KRPC-85713-1/Čj-2020-020106 (dále jen „nesouhlasné závazné stanovisko“).

[2] Žalobce se proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bránil odvoláním. Jelikož odvolací námitky směřovaly proti nesouhlasnému závaznému stanovisku, žalovaný požádal nadřízený správní orgán dopravního inspektorátu, tedy Policii České republiky, Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, odbor služby dopravní policie [dále jen „nadřízený dotčený orgán“, společně s dopravním inspektorátem dále také jen „dotčené orgány“], o jeho změnu či potvrzení. Nadřízený dotčený orgán závazným stanoviskem ze dne 28. 1. 2021, č. j. KRPC-2567-1/ČJ-2021-0200DP [dále jen „potvrzující závazné stanovisko“, společně s nesouhlasným závazným stanoviskem též jen „závazná stanoviska“], potvrdil nesouhlasné závazné stanovisko. Žalovaný tudíž, vázán závaznými stanovisky dotčených orgánů, shora uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[4] Krajský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, která podle žalobce spočívala v tom, že žalovaný vycházel z nepřezkoumatelných závazných stanovisek dotčených orgánů. S tím se však krajský soud neztotožnil. Poukázal na to, že dopravní inspektorát původně vydal souhlasné stanovisko k dočasnému napojení žalobcova pozemku na silnici II/143 s tím, že po vybudování místní komunikace na sousedním pozemku parc. č. XB v k. ú. V. bude tento dočasný sjezd zrušen. V nesouhlasném závazném stanovisku dopravní inspektorát poukázal na to, že existuje účelová komunikace na sousedním pozemku parc. č. XB. Nadřízený dotčený orgán k tomu následně ve svém potvrzujícím závazném stanovisku doplnil, že s ohledem na plynulost a bezpečnost provozu je výhodné napojovat nemovitosti na komunikace s nižším dopravním významem, a poukázal na možná rizika posuzovaného napojení žalobcova pozemku přímo na silnici II/143 i na intenzitu dopravy na této silnici. S napojením pozemku žalobce na silnici II/143 přes pozemek parc. č. XB podle nadřízeného dotčeného orgánu počítá také územní plán obce Vrábče. Krajský soud tedy shrnul, že uvedená závazná stanoviska dotčených orgánů nejsou nepřezkoumatelná, byť si lze představit i obsáhlejší a podrobnější odůvodnění závěrů v nich obsažených.

[5] Nedůvodnou shledal krajský soud i námitku, podle níž se nadřízený dotčený orgán dopustil ve svém postupu při vydání svého závazného stanoviska procesních pochybení. Naopak dospěl k závěru, že tento dotčený orgán postupoval v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu. Krajský soud poukázal na to, žalovaný požádal dne 29. 12.

pokračování

2020 nadřízený dotčený orgán o potvrzení nebo změnu nesouhlasného závazného stanoviska ze dne 4. 9. 2020, na kterou reagoval nadřízený dotčený orgán dne 28. 1. 2021 potvrzením tohoto nesouhlasného závazného stanoviska. Podle krajského soudu se jednalo o postup předvídaný v § 149 odst. 7 správního řádu v aktuálním znění (ke dni vydání potvrzujícího závazného stanoviska - poznámka soudu). Na tomto závěru nic nemění to, že nadřízený dotčený orgán chybně ve svém potvrzujícím závazném stanovisku odkázal namísto § 149 odst. 7 správního řádu na § 149 odst. 5 správního řádu. Ten totiž obsahoval do 31. 12. 2020 takřka totožnou právní úpravu jako § 149 odst. 7 správního řádu v relevantním znění (po 1. 1. 2021). Žalovaný přitom ve své žádosti o potvrzení či změnu závazného stanoviska adresované nařízenému dotčenému orgánu odkazoval na § 149 odst. 4 správního řádu. Jeho znění účinné do 31. 12. 2017 bylo po obsahové stránce totožné s § 149 odst. 6 správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020, tedy v době, kdy tuto žádost žalovaný učinil. Skutečnost, že nadřízený dotčený orgán ve svém závazném stanovisku mimo jiné uvedl, že postupoval v rámci „přezkumného řízení“, bylo podle krajského soudu třeba považovat za obecné označení přezkumného postupu ve smyslu posouzení nesouhlasného závazného stanoviska, nikoliv za informaci o tom, že nadřízený dotčený orgán ve věci nesouhlasného závazného stanoviska ze dne 4. 9. 2020 zahájil a vedl přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Uvedená formulační nepřesnost spočívající v užití termínu „přezkumné řízení“ tak představuje pouze formální nepřesnost, která nezpůsobuje nezákonnost postupu nadřízeného dotčeného orgánu.

[6] Krajský soud se dále zabýval namítanou nesprávností závazných stanovisek a dospěl k závěru, že žalobní argumentací brojí žalobce především proti jejich věcné správnosti. S odkazem na § 75 odst. 2 s. ř. s. a judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, a ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64, krajský soud upozornil, že subsumované správní akty (zde závazná stanoviska) správní soud přezkoumává toliko z pohledu jejich zákonnosti, nepřezkoumává však jejich věcnou správnost. Krajský soud za klíčovou považoval úvahu dotčených orgánů, podle níž se vedle žalobcova pozemku parc. č. XA nachází účelová komunikace na pozemku parc. č. XB s napojením na silnici II/143, přičemž s ohledem na zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu není zřizování dalšího trvalého sjezdu ze stěžovatelova pozemku v bezprostřední blízkosti již existujícího sjezdu z této účelové komunikace vhodné. Tuto úvahu označil krajský soud za přezkoumatelnou a racionální. S takovým napojením pozemku parc. č. XA na pozemek parc. č. XB podle krajského soudu počítá i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 9. 2016, č. j. ODSH/14366_3/16/Lu, kterým povolil dočasné připojení žalobcova pozemku k silnici II/143 (dále jen „dočasné povolení“). Krajský soud upozornil, že mu nepřísluší nahrazovat úvahu o vhodnosti připojení pozemků, kterou vyslovily dotčené orgány, úvahou vlastní, byť by mohl mít na možné řešení věci odlišný názor. Za nepřipadnou označil krajský soud též žalobcovu argumentaci, podle níž okolní nemovitosti připojení k silnici II/143 mají. Z ničeho totiž nevyplývalo, že by se tyto nemovitosti nacházely ve stejné situaci jako žalobcův pozemek, který je v bezprostřední blízkosti účelové komunikace na pozemku parc. č. XB. Výjimku z uvedeného tvoří zřejmě pozemek parc. č. XC, avšak z obsahu spisu ani ze žalobní argumentace není zřejmé, zda v době povolování sjezdu u tohoto pozemku již existovala zmíněná cesta na pozemku parc.

č. XB, či zda sjezd k pozemku parc. č. XC není povolen rovněž jen jako dočasný. Krajský soud dodal, že i kdyby byla situace těchto pozemků srovnatelná, nelze po dotčených orgánech požadovat, aby automaticky souhlasily se zřízením dalších sjezdů, není-li to s ohledem na okolnosti věci nezbytné.

[7] Nakonec se krajský soud vyjádřil k namítané absenci souhlasu vlastníka pozemku parc. č. XB s možností užívání uvedeného pozemku k napojení a sjezdu z pozemku žalobce na silnici II/143. Podotkl, že se jedná o překážku pramenící ze soukromého práva a odkázal s možným řešením na § 1029 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Podle něj lze tedy věc řešit prostřednictvím institutu nezbytné cesty. V úvahu podle krajského soudu připadá i prohlášení zmíněné již existující účelové komunikace na pozemku parc. č. XB za veřejnou účelovou komunikaci, případně lze věc řešit také (opakovanou) žádostí o prodloužení dočasného připojení do doby vybudování místní komunikace na uvedeném pozemku.

III.

[8] Proti napadenému rozsudku se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností, kterou výslovně napadá I. a II. výrok napadeného rozsudku (podle nichž se žaloba zamítá a žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o žalobě) z důvodů vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje jej v rozsahu uvedených výroků zrušit a vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel trvá na tom, že závazná stanoviska (v kasační stížnosti stěžovatel užívá převážně pojem závazné stanovisko v jednotném čísle, je však zřejmé, že jeho námitky se týkají obou v souzené věci vydaných závazných stanovisek dotčených orgánů – poznámka soudu) jsou nepřezkoumatelná. Tuto nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že ze závazných stanovisek nelze dovodit, na základě jakých ustanovení byla vydána. Nepřezkoumatelnost závazných stanovisek byla následně přenesena do rozhodnutí správních orgánů, jež jsou nyní předmětem přezkumu, která považovala závazná stanoviska za způsobilý podklad svých rozhodnutí. Krajský soud se k této námitce v napadeném rozsudku fakticky nevyjádřil, pouze stručně sdělil, že závazná stanoviska považuje za dostatečná.

[10] Stěžovatel ve shodě se žalobou namítá také procesní pochybení nadřízeného dotčeného orgánu. Ten postupoval nesprávně, když v návaznosti na žádost žalovaného učiněnou s odkazem na § 149 odst. 4 správního řádu, „potvrdil platnost“ nesouhlasného závazného stanoviska s odkazem na § 149 odst. 5 správního řádu. S tím nelze souhlasit, neboť ani jedno z uvedených ustanovení správního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2021 se nezabývá problematikou „*přezkumu správních rozhodnutí*“. Skutečnost, že nadřízený dotčený orgán pochybil tím, že odkázal na nesprávné ustanovení správního řádu, potvrdil i krajský soud. Stěžovatel však nesouhlasí s jeho navazujícím závěrem, že šlo pouze o pochybení formálního charakteru. Navíc s ohledem na formulaci, kterou použil nadřízený dotčený orgán, když uvedl, že „*zahájil přezkumné řízení*“, v rámci nějž potvrdil nesouhlasné závazné stanovisko, nevypovídá jednoznačně o tom, že zahájil postup podle § 149 odst. 7 správního řádu (ve znění účinném od 1. 1. 2021 – poznámka soudu), jak dovodil krajský soud. Stěžovatel nesouhlasí ani s úvahou krajského soudu o tom, že z ničeho není zjevné,

pokračování

že by nadřízený dotčený orgán zahájil přezkumné řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu. Samotný nadřízený dotčený orgán totiž ve svém potvrzujícím závazném stanovisku uvedl, že „zahájil přezkumné řízení“. Stěžovatel je přesvědčen, že na postup orgánů státní moci musí být kladeny vyšší formální požadavky, tedy musí být zřejmé, jaký postup zvolily.

[11] Stěžovatel k této námitce dodává, že pokud chtěl nadřízený dotčený orgán postupovat podle jiného ustanovení správního řádu, než jak se vyjádřil, pak tato skutečnost nemůže jít k tíži stěžovatele a je nutné na věc pohlížet tak, jako kdyby bylo zahájeno přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu. V takovém případě však je třeba považovat postup nadřízeného dotčeného orgánu za nesprávný. Jestliže totiž nadřízený dotčený orgán dospěl v „přezkumném řízení“ k závěru, že nesouhlasné závazné stanovisko není nezákonné, pak měl ve smyslu závěrů vyplývajících z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 As 163/2016-27, rozhodnout podle § 97 odst. 1 správního řádu o zastavení přezkumného řízení, nikoliv nesouhlasné závazné stanovisko potvrdit.

[12] Stěžovatel setrvává na svém stanovisku vyjádřeném již v žalobě o tom, že obě závazná stanoviska jsou věcně nesprávná, přestože si je vědom, že námitkami směřujícími proti věcné (ne)správnosti se soudy nemohou zabývat. V podrobnostech přitom odkazuje na žalobu s tím, že v kasační stížnosti tyto námitky týkající se věcné nesprávnosti závazných stanovisek znovu neuvádí. S odkazem na blíže neoznačenou judikaturu Ústavního soudu stěžovatel dále uvádí, že ze stěžejních zásad dokazování vyplývá požadavek kritického hodnocení všech důkazů, resp. podkladů pro rozhodnutí, a je tedy nutné hodnotit i věrohodnost a pravdivost tvrzení, jež jsou uvedena v závazných stanoviscích. Jejich nesprávnost je v tomto případě tak zjevná, že není nutné disponovat jakýmkoliv odbornými znalostmi, aby bylo možno otázku jejich věrohodnosti a pravdivosti posoudit. Závazná stanoviska jsou podle stěžovatele zcela nepřesvědčivá a neúplná, a z uvedeného důvodu jsou skutkové závěry správního orgánu prvního stupně, žalovaného i krajského soudu, které z těchto závazných stanovisek vycházejí, založeny na neúplném (nedostatečném) dokazování. Z uvedeného důvodu došlo k porušení stěžovatelova práva na řádný proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[13] Krajský soud sice dospěl k závěru, že závazná stanoviska dotčených orgánů netrpí podstatnými nedostatky, jsou přezkoumatelná a nedovodil jejich nesoulad se zákonem, avšak svou úvahu o jejich zákonnosti založil na tom, že se vedle stěžovatelova pozemku nachází účelová komunikace s napojením na silnici II/143, přičemž s ohledem na zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu není zřizování dalšího sjezdu (na stěžovatelově pozemku) v bezprostřední blízkosti již existujícího sjezdu z této účelové komunikace vhodné. Stěžovatel ale opakovaně uváděl a prokazoval, že nedisponuje souhlasem majitele pozemku parc. č. XB s možností připojení jeho pozemku na silnici II/143. Krajský soud nijak nepřezkoumal věcnou správnost tvrzení dotčených orgánů o existenci připojení touto alternativou a spokojil se s tím, že tato možnost, tedy napojení pozemku parc. č. XA na silnici II/143 přes pozemek parc. č. XB, existuje. Navíc, i kdyby tato varianta byla možná,

jedná se o připojení k polní cestě (komunikace na pozemku parc. č. XB není plnohodnotnou pozemní komunikací), nájezd z ní na silnici II/143, nacházející se asi 7 metrů od stěžovatelem navrhovaného připojení, je obtížnější než ze stěžovatelova pozemku a majitelka pozemku parc. č. XB nemá v úmyslu činit žádnou výstavbu, která by odůvodňovala přeměnu polní cesty na plnohodnotnou komunikaci. K odkazu krajského soudu na možnost řešit situaci soukromoprávní cestou v podobě povolení nezbytné cesty podle § 1029 občanského zákoníku stěžovatel dodává, že i ta by byla zřízena napojením na veřejnou komunikaci, čehož se stěžovatel domáhá v tomto řízení.

[14] Závěrem stěžovatel ve shodě se žalobou poukazuje na situaci u ostatních pozemků nacházejících se v bezprostředním okolí jeho pozemku parc. č. XA s tím, že mu není jasné, proč dotčené orgány nelogicky a v rozporu se zákonem výlučně v jeho případě odmítají povolit sjezd z jeho pozemku na silnici II/143. Jelikož závazná stanoviska v tomto ohledu neobsahují odůvodnění, považuje je stěžovatel za vadná.

IV.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Rekapituluje postup správních orgánů i dotčených orgánů v souzené věci, jakož i obsah potvrzujícího závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu a uzavírá, že připojení stěžovatelova pozemku na silnici II/143 obecně řeší § 10 odst. 4 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v němž je uvedeno, že o připojení sousední nemovitosti mimo jiné k silnici nebo místní komunikaci a o úpravě takového připojení rozhodne silniční správní úřad, který si vyžádá předchozí souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace a příslušného orgánu Policie České republiky, která se při vydání souhlasu, resp. nesouhlasu opírá o zákon č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. K tomu v dané věci došlo formou vydání závazných stanovisek dotčených orgánů. Stěžovatelem navržená varianta napojení jeho pozemku parc. č. XA na silnici II/143 sice vyhovuje požadavkům na rozhledové poměry, kladné závazné stanovisko k tomuto napojení však dotčené orgány nevydaly. Správní orgán prvního stupně byl vázán nesouhlasným závazným stanoviskem dopravního inspektorátu a nemohl rozhodnout v rozporu s ním. Žalovaný má za to, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s § 10 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, s ohledem na vázanost potvrzujícím závazným stanoviskem nadřízeného dotčený orgán.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval vadami napadeného rozsudku namítanými s odkazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost. Uvedené vady jsou vadami natolik závažnými,

pokračování

že by se jimi Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by je stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud předesílá, že z obsahu kasační stížnosti ve vztahu ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nevyplývá jakékoliv pochybení, jehož se krajský soud při posouzení věci dopustil. Stěžovatel netvrdí, že by byl napadený rozsudek nesrozumitelný či trpěl nedostatkem důvodů (ostatně stěžovatel s jeho závěry věcně polemizuje, což by v případě chybějících důvodů nebylo prakticky možné) a stěžovatel ani netvrdí, že by se krajský soud v řízení o žalobě dopustil jiných vad, majících za následek nezákonnost jím vydaného rozsudku.

[20] Z obsahu kasační stížnosti toliko vyplývá, že namítanou nepřezkoumatelnost stěžovatel (ve shodě se žalobou) směřuje k závazným stanoviskům dotčených orgánů a krajskému soudu vytýká, že se k této otázce (až na krátké sdělení, že považuje závazná stanoviska za dostatečná) nevyjádřil. Opakuje ve shodě se žalobou, že nepřezkoumatelnost závazných stanovisek spatřuje v tom, že z nich nelze dovodit, na základě jakého zákonného ustanovení dotčené orgány rozhodovaly.

[21] Nejvyšší správní soud předně nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že až na krátké sdělení se krajský soud námitce nepřezkoumatelnosti závazných stanovisek nevěnoval. Učinil tak v části IV. A napadeného rozsudku. V ní mimo jiné vysvětlil, že ač mohla být závazná stanoviska odůvodněna i podrobněji, důvody, které dotčené orgány vedly k vydání nesouhlasu se stěžovatelovou žádostí, jsou v nich obsaženy. Z uvedeného důvodu je neshledal nepřezkoumatelnými. Krajský soud zejména v odst. 25. a 26. napadeného rozsudku vysvětlil, že závěry dopravního inspektorátu obsažené v nesouhlasném závazném stanovisku doplnil dalšími úvahami nadřízený dotčený orgán, který toto nesouhlasné závazné stanovisko potvrdil. Jelikož krajský soud nedovodil nepřezkoumatelnost závazných stanovisek, z nichž vycházely správní orgány při vydání svých rozhodnutí (kterými nevyhověly stěžovatelovu návrhu na změnu dočasného připojení jeho pozemku na silnici II/143 na trvalé připojení) a jimiž byly vázány, neshledal ani pochybení v rozhodnutích těchto správních orgánů. Kvalitou odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, napadeného rozhodnutí, a především obou závazných stanovisek, jež byla jejich podkladem, se tedy krajský soud zabýval.

[22] Stěžovateli lze přesto přisvědčit v tom, že krajský soud se výslovně nevyjádřil k námitce, že v závazných stanoviscích chyběl odkaz na zákonná ustanovení, na základě kterých dospěly dotčené orgány ke svým závěrům. Ani to však nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá. Správní soudy totiž nejsou povinny reagovat na každou dílčí námitku a tu obsáhle vyvrátit, nýbrž stačí, pokud proti argumentaci obsažené v žalobě vystaví vlastní ucelenou argumentaci, kterou žalobní námitky vyvrátí. Již z toho, že krajský soud nepovažoval závazná stanoviska za nepřezkoumatelná, vyplývá implicitní vypořádání námitky, že chybějící odkaz na zákonnou právní úpravu nepovažoval za důvod, pro který by závazná stanoviska uvedenou vadou trpěla. Zda krajský soud v otázce

zákonnosti závazných stanovisek dospěl ke správným právním závěrům, posoudí Nejvyšší správní soud v další části tohoto rozsudku.

[23] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že napadený rozsudek není nesrozumitelný, jsou v něm uvedeny důvody opodstatňující výrok rozsudku a žádný ze včas uplatněných žalobních bodů krajský soud neopomněl vypořádat. Nejvyšší správní soud nezjistil ani jinou vadu řízení s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž není naplněn.

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzeným nesprávným postupem nadřízeného dotčeného orgánu, kterým podle stěžovatele zatížil své potvrzující závazné stanovisko vadou nezákonnosti. V tom stěžovatel spatřuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[25] Stěžovatel konkrétně namítá, že nadřízený dotčený orgán postupoval nesprávně, když potvrdil nesouhlasné závazné stanovisko ze dne 4. 9. 2020 a vedl o tom přezkumné řízení. V případě, že nechtěl zahájit přezkumné řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu (ve znění účinném od 1. 1. 2021) ve spojení s § 94 a násl. téhož zákona, ale hodlal posuzovat nesouhlasné závazné stanovisko podle jiného ustanovení správního řádu, nelze to klást k tíži stěžovatele. Naproti tomu hodlal-li nadřízený dotčený orgán zahájit přezkumné řízení ve věci nesouhlasného závazného stanoviska, což z textu jím vydaného potvrzujícího závazného stanoviska vyplývá, a zjistil až po zahájení tohoto přezkumného řízení, že nesouhlasné závazné stanovisko není nezákonné, pak měl toto přezkumné řízení zastavit. Jak totiž plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 163/2016-27, v přezkumném řízení vedeném podle § 94 a násl. správního řádu nelze přezkoumávané závazné stanovisko potvrdit.

[26] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (které se opíralo o nesouhlasné závazné stanovisko) odvolání. V něm brojil čtyřmi námitkami, a sice že komunikace na pozemku parc. č. XB je v soukromém vlastnictví, majitel nesouhlasil s jejím používáním pro vjezd do domu stěžovatele, navíc je vjezd vytyčen značkami se zákazem vjezdu (1); projektant s autorizací pro dopravní stavby posoudil splnění požadavků ČSN 736110 a uzavřel, že budou dodrženy rozhledové poměry a parametry sjezdu (2); navržený sjezd splňuje možnost zajištění i vyjíždění vozidel směrem vpřed (3) a je zajištěn elektrickými vraty s posuvným systémem (4). V návaznosti na toto odvolání, které podle žalovaného obsahově směřovalo výlučně proti nesouhlasnému závaznému stanovisku dopravního inspektorátu, žalovaný požádal dne 29. 12. 2020 nadřízený dotčený orgán o potvrzení či změnu tohoto závazného stanoviska. V této žádosti odkázal na § 149 odst. 4 správního řádu. Nadřízený dotčený orgán ve svém závazném stanovisku (ze dne 28. 1. 2021) mimo jiné uvedl, že „[v] rámci přezkumného řízení nebyly zjištěny žádné skutečnosti, jež by nasvědčovaly tomu, že by napadené závazné stanovisko bylo nezákonné či věcně nesprávné. Vzhledem k tomuto ve smyslu ust. § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, **potvrzujeme platnost napadeného závazného stanoviska.**“

pokračování

[27] Krajský soud uvedený postup posoudil tak, že termínem „přezkumné řízení“, které nadřízený dotčený orgán ve svém potvrzujícím závazném stanovisku použil, nemínil přezkumné řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu, nýbrž se jednalo o obecné pojmenování postupu, při němž tento dotčený orgán posoudil závěry obsažené v nesouhlasném závazném stanovisku (blíže viz odst. [5] tohoto rozsudku). Dospěl tedy k závěru, že ze strany nadřízeného dotčeného orgánu se jednalo postup předvídaný v § 149 odst. 7 správního řádu (ve znění účinném od 1. 1. 2021). Procesní pochybení tohoto dotčeného orgánu s vlivem na zákonnost tudíž krajský soud nedovodil a odkaz na nesprávnou právní úpravu (tj. na znění, které již v době úkonů těchto správních orgánů nebylo účinné) považoval za pouhé formální pochybení. S těmito závěry se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje.

[28] Podle § 149 odst. 7 věty první správního řádu účinného od 1. 1. 2021 (ke dni vydání potvrzujícího závazného stanoviska), *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* (uvedené znění je totožné se zněním § 149 odst. 4 správního řádu účinným do 31. 12. 2017 a § 149 odst. 5 správního řádu účinným do 31. 12. 2020 – poznámka kasačního soudu).

[29] Jak již výše uvedeno, stěžovatel se bránil odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jeho námitky však směřovaly přímo proti obsahu nesouhlasného závazného stanoviska, neboť právě podle něj správní orgán prvního stupně žalobcovu žádost zamítl. S ohledem na tyto skutečnosti požádal žalovaný nadřízený dotčený orgán o potvrzení či změnu nesouhlasného závazného stanoviska. Tuto žádost ze dne 29. 12. 2020 nazval „*Žádost o přezkum závazného stanoviska, jako nadřízeného orgánu v souladu s ust. § 149, odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu*“. Z obsahu uvedené žádosti je současně zřejmé, že v ní požadoval potvrzení či změnu nesouhlasného závazného stanoviska dopravního inspektorátu. Takový postup přitom byl v rozhodné době upraven v § 149 odst. 5 správního řádu.

[30] Nadřízený dotčený orgán zjevně neměl pochybnosti o tom, jaký požadavek u něj žalovaný uplatnil a dne 28. 1. 2021 vydal závazné stanovisko, kterým nesouhlasné závazné stanovisko potvrdil. Odkázal přitom na § 149 odst. 5 správního řádu. Ten však obsahoval postup spočívající v potvrzení či změně závazného stanoviska pouze do 31. 12. 2020 a s účinností od 1. 1. 2021 bylo obsahově obdobné ustanovení součástí § 149 odst. 7 správního řádu (v důsledku novelizace správního řádu provedené zákonem č. 403/2020 Sb.). Ačkoliv tedy jak žalovaný, tak nadřízený dotčený orgán uvedli v žádosti, resp. v potvrzujícím závazném stanovisku, nesprávná ustanovení správního řádu (odkázali vždy na starší právní úpravu týkající se závazných stanovisek, než podle které měli postupovat), jejich postup nezavdává jakýchkoliv pochybností o tom, že žalovaný ve své žádosti ze dne 29. 12. 2020 vyžádal potvrzení či změnu nesouhlasného závazného stanoviska ve smyslu tehdy platného a účinného § 149 odst. 5 správního řádu (viz odst. [29]) a nadřízený dotčený orgán vydal potvrzující závazné stanovisko podle § 149 odst. 7 správního řádu účinného od 1. 1. 2021.

[31] Stěžovatel v této souvislosti upozorňuje, že žalovaný v žádosti o potvrzení či změnu závazného stanoviska dopravního inspektorátu použil slovní spojení „*žádost o přezkum*“ a nadřízený dotčený orgán ve svém závazném stanovisku použil slovní spojení „*v rámci přezkumného řízení*“. Uvedené je pravdou, avšak i zde souhlasí Nejvyšší správní soud s krajským soudem v tom, že tyto formulační nepřesnosti, jichž se oba uvedené správní orgány dopustily, jakkoliv jsou jistě nežádoucí, nezavádějí důvod k pochybám o tom, že žalovaný nežádal nadřízený dotčený orgán o zahájení přezkumného řízení věci nesouhlasného závazného stanoviska ve smyslu § 94 a násl. správního řádu a nadřízený dotčený orgán neprováděl takové přezkumné řízení (v němž by jako nezákonné změnil či zrušil závazné stanovisko dopravního inspektorátu ve smyslu § 149 odst. 8 správního řádu účinného od 1. 1. 2021). Naopak jejich postup s ohledem na vše výše uvedené odpovídá v případě žalovaného postupu upravenému v § 149 odst. 5 správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020 a v případě nadřízeného dotčeného orgánu postupu podle § 149 odst. 7 správního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2021. Ze strany žalovaného se tedy nejednalo o podnět k postupu podle § 149 odst. 6 správního řádu (ve znění účinném do 31. 12. 2020) a ze strany nadřízeného dotčeného orgánu o přezkum závazného stanoviska ze dne 4. 9. 2020 v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu (ve smyslu § 149 odst. 8 správního řádu účinného od 1. 1. 2021). Nejvyšší správní soud tedy na tomto místě souhlasí se závěry krajského soudu i v tom, že správní orgány pojmy „*žádost o přezkum*“ či „*přezkumné řízení*“, užily v jejich nejobecnějším významu, jak je užíván v běžném jazyce, tedy ve smyslu posouzení obsahu nesouhlasného závazného stanoviska z pohledu jeho následného potvrzení či změny.

[32] I když se tedy ze strany správních orgánů (žalovaného, a především nadřízeného dotčeného orgánu) jednalo o formální nedůslednost či nepřesnost, ta neměla vliv na zákonnost úkonů, které v řízení učinily. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tudíž neshledal Nejvyšší správní soud naplněným.

[33] Nad rámec právě uvedeného a pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že jakkoliv v souzené věci výše zmíněné nedůslednosti, jichž se správní orgány dopustily, nedosáhly závažnosti s vlivem na zákonnost jejich postupů a úkonů, lze jistě oprávněně očekávat, že veřejná správa bude vykonávána s profesionalitou, která tyto nedůslednosti a nepřesnosti zcela vyloučí či přinejmenším co nejvíce eliminuje tak, aby úkony a postupy činěné správními orgány byly adresátům zřejmé, jasné a plně srozumitelné bez dalšího, tedy aby byly v souladu s principy dobré veřejné správy.

[34] S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší správní soud neshledal naplněným ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., přistoupil k posouzení námitek, jež bylo možno podřadit podle kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[35] Stěžovatel v tomto ohledu namítá nesprávnost a neúplnost závazných stanovisek. Jelikož jsou tato závazná stanoviska zjevně nedostatečná, vycházely podle stěžovatele správní orgány při svém rozhodování o jeho žádosti z nedostatečného dokazování, a tudíž porušily jeho právo na řádný proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

pokračování

[36] Jak již upozornil krajský soud v napadeném rozsudku k námitkám stěžovatele týkajícím se správnosti závěrů obsažených v závazných stanoviscích, rolí soudů není vyjadřovat svůj názor na odbornou skutkovou otázku, pokud ji považuje za dostatečně vyřešenou v samotném závazném stanovisku, a proto správní soudy mohou hodnotit jen zákonnost, nikoliv věcnou správnost (ve smyslu konkrétního řešení odborné otázky) závazného stanoviska (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, nebo ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64, na které správně poukázal již krajský soud – blíže viz odst. 37. a 38. napadeného rozsudku).

[37] Závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu jsou z procesního hlediska úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu. V souladu s § 154 správního řádu je však při jejich vydávání možné přiměřeně použít i další ustanovení tohoto zákona, jsou-li potřebná. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, „[s] ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona“. Podle § 68 odst. 3 správního řádu platí, že v odůvodnění 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 (...) 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.“

[38] Krajský soud v napadeném rozsudku ve vztahu k zákonnosti závazných stanovisek poukázal na to, že jsou přezkoumatelná a z jejich obsahu je zřejmé, že dotčené orgány se v nich zabývaly otázkou stěžovatelem požadované změny dočasného připojení pozemku parc. č. XA, k pozemní komunikaci II/143 na připojení trvalé, posoudily situaci v místě a zabývaly se plynulostí i bezpečností provozu v kontextu požadované změny. Krajský soud upozornil i na to, že napojení stěžovatelova pozemku na silnici II/143 skrze sousední pozemek parc. č. XB, předpokládá i rozhodnutí, kterým stěžovateli bylo vydáno dočasné povolení k připojení jeho pozemku přímo na silnici II/143. Z uvedeného důvodu si této situace musel být vědom od počátku.

[39] S posledně uvedeným závěrem se sice Nejvyšší správní soud shoduje, nicméně nesouhlasí již s krajským soudem v tom, že závěry dotčených orgánů obsažené v závazných stanoviscích byly dostatečné, a tudíž zákonné ve smyslu shora uvedených judikатурních požadavků. V souzeném případě totiž dotčené orgány vyslovily své závěry na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a dostatečně neodůvodnily své závěry právě s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci.

[40] V nesouhlasném závazném stanovisku se dopravní inspektorát nejprve dovolal svého předchozího nesouhlasného stanoviska ze dne 29. 8. 2020 (správně ze dne 29. 7. 2020), č. j. KRPC-70096-1/Čj-2020-020106, a jemu předcházejícího nesouhlasného stanoviska ze dne 24. 7. 2020, č. j. KRPC-64903-2/Čj-2020-020106. Obě tato stanoviska dále odkazovala na stanovisko dopravního inspektorátu vydané k dočasnému připojení stěžovatelova pozemku k silnici II/143 (ze dne 12. 9. 2016, č. j. JRPC-141078-2/čj-2016-020106), které doslovně citovaly. Dopravní inspektorát v nesouhlasném závazném stanovisku poukázal na to, že „[z] veřejně přístupných zdrojů (mapy.cz) bylo Dopravním inspektorátem zjištěno, že předmětná komunikace již existuje.“ a připojil situační leteckou fotografii z místa, zachycující umístění stěžovatelova rodinného domu na pozemku parc. č. XA, vedle se nacházející pozemek parc. č. XB a jejich napojení na silnici II/143. Následně dodal, že „provedl dne 31. 8. 2020 místní šetření, kdy bylo zjištěno, že účelová komunikace je k sil. č. II/143 napojena přes chodník se sníženou silniční obrubou s vyznačenými hmatovými prvky pro osoby s omezenou schopností orientace a označenou 2x DZ č. Z 11g (směrový sloupek červený kulatý). Dále si Dopravní inspektorát není vědom, že by v této souvislosti vydal stanovisko k místní a přechodné úpravě provozu v souladu s ust. § 77 zák. č. 361/2020 Sb. Dopravní inspektorát proto setrvává na svých stanoviscích.“

[41] Správní orgán prvního stupně tudíž s ohledem na uvedené nesouhlasné závazné stanovisko zamítl stěžovatelovu žádost o změnu dočasného připojení jeho pozemku parc. č. XA, k silnici II/143 na trvalé připojení (viz odst. [1]). Poté, co se proti tomuto rozhodnutí stěžovatel bránil odvoláním, v němž uplatnil odvolací námitky směřující proti nesouhlasnému závaznému stanovisku (v podrobnostech viz odst. [26]), žalovaný požádal o změnu či potvrzení závazného stanoviska nadřízený dotčený orgán. V této žádosti shrnul své výhrady k nesouhlasnému závaznému stanovisku a upozornil na to, že závazná stanoviska dopravního inspektorátu nebyla dostatečně odůvodněná, ohradil se proti tomu, že se dopravní inspektorát odvolává na územní plán a nutí stěžovatele napojit se na účelovou komunikaci přes pozemek, ohledně něž je však ze spisu zřejmé, že jeho majitelka nesouhlasí s jeho užitím. Dodal také, že v daném případě se jedná o účelovou komunikaci, která vznikla k obhospodařování pozemků ve vlastnictví její majitelky a je na ní umístěna i dopravní značka zákaz vjezdu. Nakonec žalovaný upozornil, že v nesouhlasném stanovisku není uveden jediný konkrétní důvod, pro který nelze dočasné připojení stěžovatelova pozemku změnit na trvalé přesto, že z projektové dokumentace vyplývá, že jsou dodrženy výhledové poměry při výjezdu ze stěžovatelova pozemku na silnici II/143. S uvedenými námitkami požádal žalovaný o změnu či potvrzení nesouhlasného závazného stanoviska nadřízený dotčený orgán.

[42] Ten, jak již shora opakovaně uvedeno, potvrdil nesouhlasné stanovisko dne 28. 1. 2021. Nadřízený dotčený orgán nejprve poukázal na to, že podle nesouhlasného závazného stanoviska je důvodem nesouhlasu to, že stěžovatelův pozemek lze na silnici II/143 připojit prostřednictvím pozemní komunikace nižšího dopravního významu nacházející se na pozemku parc. č. XB. V další části tohoto potvrzujícího závazného stanoviska se nadřízený dotčený orgán věnoval problematice bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích jak obecně, tak i s ohledem na konkrétní situaci týkající se napojení

pokračování

stěžovatelova pozemku na silnici II/143 co do rizik při pravém odbočování z této silnice na stěžovatelův pozemek. Přímé připojení pozemku parc. č. XA k silnici II/143 měl za neodůvodnitelné. Tento závěr doplnil také údaji o intenzitě dopravy na daném úseku silnice z roku 2016 s tím, že z uvedených důvodů nelze zaručit, že při sjezdu z této silnice na stěžovatelův pozemek nedojde k ohrožení bezpečnosti na dané silnici. Následně se nadřízený dotčený orgán ve stručnosti vyjádřil k odvolacím námitkám stěžovatele. K námitce možného připojení jeho pozemku na silnici II/143 přes sousední pozemek parc. č. XB uvedl, že se jedná o otázku občanskoprávní, k jejímuž zodpovězení není kompetentní. Ke zbylým odvolacím námitkám (volnost rozhledových poměrů, možnost vyjíždění a zajištění z a na pozemek a umístění elektronických vrat s posuvným systémem) stručně uvedl, že tyto odvolací námitky nezpochybňuje. Závěrem pak nadřízený dotčený orgán poukázal na územní plán obce Vrábče, který považoval za závazný, a stěžovatelem požadované přímé připojení jeho pozemku na silnici II/143 je s ním v rozporu. Z toho dále dovodil, že není ani na místě požadovat po příslušných orgánech Policie České republiky vydání závazných stanovisek. Nesoulad stěžovatelem navrženého řešení s územním plánem si podle nadřízeného dotčeného orgánu měl posoudit sám žalovaný v rámci hospodárnosti řízení. Žalovaný následně s ohledem na toto potvrzující závazné stanovisko, kterým byl vázán, napadeným rozhodnutím zamítl stěžovatelovo odvolání a potvrdil zamítavé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[43] Jakkoliv se s ohledem na výše uvedenou rekapitulaci obě závazná stanoviska mohou na první pohled jevit jako dostatečně odůvodněná, opak je pravdou. Ve skutečnosti totiž, s ohledem na konkrétní poměry a posuzovanou situaci, za účelem jejíhož posouzení byly dotčené orgány o vyjádření svého závazného stanoviska požádány, v podstatě tato závazná stanoviska neobsahují takřka žádnou věcnou argumentaci nad rámec obecných tezí o bezpečnosti a plynulosti silničního provozu použitelných v podstatě na každý případ s výjimkou již zmíněné úvahy o rizicích při pravém odbočování ze silnice II/143 na stěžovatelův pozemek.

[44] Ke konkrétní posuzované situaci nadřízený dotčený orgán v podstatě jen zopakoval strohé a blíže neodůvodněné stanovisko dopravního inspektorátu o tom, že stěžovatelův pozemek je možno připojit k silnici II/143 přes sousední pozemek jiného majitele parc. č. XB, což upřednostňuje právě s ohledem na bezpečnost a plynulost silničního provozu. Požadované trvalé napojení pak nadřízený dotčený orgán považoval také za rozporné s územním plánem, podle něž se posuzované pozemky nacházejí v ploše bydlení B28 a pozemek parc. č. XB je v něm vymezen jako veřejné prostranství PV12 určené pro vybudování dopravní a technické infrastruktury a veřejné zeleně.

[45] Takové vypořádání však Nejvyšší správní soud za dostatečné nepovažuje. Z obsahu správního spisu se totiž podává, že správní orgán prvního stupně již v žádosti ze dne 3. 8. 2020 o doplnění dřívějšího (nesouhlasného, ale nedostatečně odůvodněného) závazného stanoviska dopravního inspektorátu ze dne 24. 7. 2020 tento dotčený orgán upozornil na to, že na pozemku parc. č. XB se sice nachází účelová komunikace, není však veřejně přístupná, neboť slouží jako nutná komunikační potřeba pouze úzce vymezenému

vyjmenovanému okruhu účastníků (stěžovatel mezi nimi nebyl uveden). Dále správní orgán prvního stupně upozornil také na to, že pro žádný z dalších pozemků (tedy ani stěžovatelův) nepředstavuje uvedená účelová komunikace na pozemku parc. č. XB nutnou komunikační potřebu, a proto není naplněn judikaturou odvozený znak pro možnou deklaraci veřejné přístupnosti této komunikace. Obdobně se vyjádřil také žalovaný ve své žádosti o potvrzení či změnu nesouhlasného závazného stanoviska v žádosti ze dne 29. 12. 2020, vědom si obsahu stěžovatelova odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a v něm obsažené námitky, že užití dané účelové komunikace není možné pro nesouhlas majitelky sousedního pozemku.

[46] Nadřízený dotčený orgán však přes uvedené ve svém potvrzujícím závazném stanovisku nevysvětlil, jakým způsobem má stěžovatel dosáhnout napojení svého pozemku na silnici II/143 přes pozemek parc. č. XB za situace, kdy majitelka tohoto pozemku s jeho užíváním výslovně nedala souhlas (což je zřejmé ze správního spisu). Tento nesouhlas bylo možno dovozovat i z dopravní značky zákaz vjezdu všech vozidel umístěné na pozemku parc. č. XB. Stěžovatelovu odvolací námitku vypořádal pouze strohým sdělením, že se jedná o občanskoprávní otázku, kterou řešit nemůže (dopravní inspektorát neuvedl ani tuto stručnou dílčí úvahu). Jak již uvedené, takové posouzení věci v daném případě nelze považovat za dostatečné.

[47] Podle Nejvyššího správního soudu bylo v dané věci povinností dotčených orgánů, přinejmenším nadřízeného dotčeného orgánu, zabývat se uvedenou argumentací správních orgánů obou stupňů i uplatněnou odvolací námitkou, a nikoliv tvrzení o nemožnosti užití dané účelové komunikace odbýt prostým odkazem na to, že se jedná o občanskoprávní věc. Dotčené orgány se měly ve shodě s obsahem žádosti žalovaného ze dne 28. 12. 2020 (v návaznosti na podané odvolání) zabývat posouzením, zda se v daném případě na pozemku parc. č. XB skutečně jedná o pozemek mající povahu účelové komunikace, která je nejen v místě fakticky seznatelná (což ověřil dopravní inspektorát při místním šetření), ale také zda splňuje znak obecného užívání, tedy užívání předem neomezeným okruhem uživatelů. Obecné užívání účelové pozemní komunikace totiž spočívá v možnosti každého tuto komunikaci bezplatně užívat. Z vyjádření správních orgánů obou stupňů poskytnutých dotčeným orgánům, jakož i ze stěžovatelova odvolání, však vyplývalo, že tato možnost zde dána není. Tedy z pohledu stěžovatele ji nelze užívat za účelem připojení jeho pozemku k silnici II/143. Nemožnost užití této účelové komunikace tak, jak předvíдалy dotčené orgány ve svých závazných stanoviscích, ostatně napovídala také na pozemku parc. č. XB umístěná dopravní značka zákaz vjezdu všech vozidel.

[48] Jinými slovy, za nastalé situace a při vědomí toho, že uvažované napojení stěžovatelova pozemku na silnici II/143 má být řešitelné právě přes pozemek parc. č. XB, o kterém uvažovaly jako o účelové komunikaci, bylo třeba, aby se s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti dané věci dotčené orgány zabývaly též otázkou, zda tento pozemek skutečně splňuje definiční znaky účelové komunikace vyplývající z § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Tím se však žádný z dotčených orgánů nezabýval. Přitom nebylo vyloučeno, že s ohledem na umístění dopravní značky zákaz vjezdu (o jejíž existenci se dopravní inspektorát také přesvědčil při místním šetření) došlo k omezení

pokračování

veřejné přístupnosti pozemku parc. č. XB, jak uvedl již správní orgán prvního stupně a posléze i žalovaný a jak také umožňuje právní úprava obsažená v § 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. K tomu dopravní inspektorát pouze lakonicky v nesouhlasném závazném stanovisku poznamenal, že si není vědom, že by vydal stanovisko k místní a přechodné úpravě provozu na dané účelové komunikaci podle § 77 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). K tomu však Nejvyšší správní soud dodává, že v souladu s § 7 odst. 1 věty druhé zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je to příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností (zde tedy správní orgán prvního stupně), který může na žádost vlastníka účelové komunikace (byť po projednání s Policií České republiky) upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Není to tedy dopravní inspektorát, který rozhoduje o této úpravě. A jak již uvedeno výše, správní orgán prvního stupně na to, že daná účelová komunikace není veřejně přístupná, dotčené orgány upozornil.

[49] I přes zmíněné konstatování dopravního inspektorátu, že si není vědom, že by se k takové úpravě účelové komunikace vyjadřoval, bylo podle Nejvyššího správního soudu třeba, aby uvedenou otázku, tedy možnost faktického užití dané účelové komunikace k připojení stěžovatelova pozemku na silnici II/143, postavil na jisto. Byly to totiž právě dotčené orgány, které se ke stěžovatelově žádosti o změnu dočasného připojení jeho pozemku k uvedené silnici na trvalé připojení postavily negativně prvořadě z tohoto důvodu, že zde byla tato účelová komunikace, kterou mohl využít. Byly proto také povinny ověřit, zda i přes v řízení tvrzený a prokázaný nesouhlas majitelky daného pozemku parc. č. XB je řešení uváděné dotčenými orgány vůbec použitelné. A to stěžovatel setrvale rozporoval. Stěžovatel tedy nemohl být bez dalšího dotčenými orgány odkázán na to, že řešení jeho situace představuje občanskoprávní věc. Pokud totiž dotčené orgány nesouhlasily se stěžovatelovou žádostí proto, že zde existuje účelová komunikace, prostřednictvím které se může napojit na silnici II/143, pak druhým dechem nemohly odmítnout zabývat se tím, zda tato účelová komunikace je pro jimi uváděný účel skutečně použitelná, resp. zda nejde o případ předvídaný právě v již zmíněném § 7 odst. 1 věty druhé zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (*Příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka*). Jinými slovy, dotčené orgány byly povinny zodpovědět otázku, zda přes nesouhlas majitelky pozemku parc. č. XB jsou splněny podmínky, za nichž lze danou účelovou komunikaci obecně užívat právě za účelem napojení stěžovatelova pozemku na silnici II/143 a z čeho tyto skutečnosti dovozují.

[50] Pokud tedy krajský soud dovodil, že závazná stanoviska dotčených orgánů jako závazné podkladové akty napadených rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. byla dostatečně odůvodněná a zákonná (byť s dovětkem, že s jejich věcnými závěry nesouhlasí), pak uvedenou spornou otázku posoudil nesprávně. Pro nezákonnost závazných stanovisek

je třeba za nezákonná považovat také napadené rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Snaha krajského soudu najít pro stěžovatele jiné vhodné „náhradní“ řešení nastalé situace tak byla podle Nejvyššího správního soudu předčasná. Závazná stanoviska se nezabývala všemi nezbytnými aspekty věci, zejména tím, zda přesto, že je zde pozemek, na kterém se nachází účelová komunikace, může jej stěžovatel také k tomuto účelu skutečně použít. Pouze pokud by jejich závazná stanoviska obsahovala i toto další odůvodnění, teprve tehdy by bylo možno je považovat za dostatečná, přezkoumatelná, a tedy i zákonná. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. byl naplněn.

[51] Pouze pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že pokud nadřízený dotčený orgán ve svém potvrzujícím závazném stanovisku jako důvod nesouhlasu s požadovaným řešením uváděl také jeho rozpor s územním plánem obce Vrábče, zbývá dodat, že k takovému posouzení (ne)souladu s územním plánem nebyl vůbec oprávněn. Na uvedeném důvodu nemohlo být proto jeho závazné stanovisko založeno.

VI.

[52] Kasační stížnost je pro výše uvedené důvodná, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek, a to v celém jeho rozsahu. Učinil tak proto, že byť stěžovatel III. výrok napadeného rozsudku (ve znění: „*Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.*“) kasační stížností nenapadal, jedná se o výrok o nákladech řízení, tedy výrok závislý. S ohledem na skutečnost, že již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, zrušil kasační soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 3 s. ř. s. také napadené rozhodnutí žalovaného. Ten je v dalším řízení vázán právní názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku podle § 76 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 110 odst. 4 téhož zákona.

[53] Žalovaný tedy opětovně vyžádá závazné stanovisko u příslušného dotčeného orgánu, který posoudí řešení uplatněné stěžovatelem v jeho žádosti s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu, které dosud vyšly v řízení najevo a které mohou být dále doplněny. Poté opětovně vydá závazné stanovisko, které odůvodní v souladu s požadavky výše citované judikatury Nejvyššího správního soudu, tedy nikoliv jen obecnými odkazy na bezpečnost a plynulost silničního provozu a poukazem na existenci účelové komunikace v daném místě, ale které zohlední možnosti skutečného užívání uvedené účelové komunikace, které jsou rozhodná pro závěr, zda lze či nelze vyslovit souhlas se stěžovatelem požadovaným řešením trvalého napojení jeho pozemku parc. č. XA přímo na silnici II/143, a to při vědomí skutečnosti, že uvedený závěr příslušného dotčeného orgánu je pro správní orgány rozhodující o stěžovatelově žádosti závazný.

[54] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), je proto povinen rozhodnout o nákladech řízení o žalobě i o kasační stížnosti. O těchto nákladech rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel jako v řízení úspěšný účastník má právo na náhradu nákladů řízení důvodně vynaložených v řízení proti žalovanému, který ve věci úspěch neměl.

pokračování

[55] Stěžovateli předně náleží náhrada zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000 Kč a za řízení o kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč.

[56] Stěžovatel byl v řízení o žalobě i o kasační stížnosti zastoupen advokátem JUDr. Miroslavem Mikou. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). V řízení o žalobě učinil tento zástupce 3 úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání dne 15. 6. 2022 [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu]. Za každý z těchto úkonů právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 13 odst. 4 advokátního tarifu], celkem tedy 10.200 Kč (3 x 3.100 Kč + 3 x 300 Kč). Jelikož zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 2.142 Kč, na částku 12.342 Kč.

[57] V řízení o kasační stížnosti učinil zástupce stěžovatele jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], za který náleží náhrada ve výši 3.100 Kč. S tímto úkonem souvisí i paušální náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč. Částka 3.400 Kč se pak zvyšuje o daň z přidané hodnoty v rozsahu 714 Kč (21 % z 3.400 Kč). Za řízení o kasační stížnosti náleží tedy odměna a náhrada hotových výdajů v celkové výši 4.114 Kč.

[58] Celkem je tedy žalovaný povinen nahradit stěžovateli náklady řízení ve výši 24.456 Kč, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Hanuse, advokáta, v přiměřené lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 27. března 2024

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu