



Pomáhat a chránit

KRAJSKÉ ŘEDITELSTVÍ POLICIE KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE

Odbor služby dopravní policie

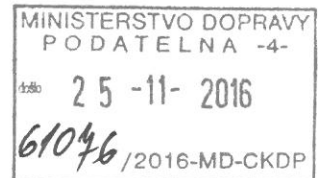


Č.j.: KRPH-494-13 -2/ČJ-2016-0500DP

Hradec Králové 17. listopadu 2016

Počet listů: 1

Ministerstvo dopravy  
Odbor pozemních komunikací  
Ing. Václav Krumphanzl - zástupce ředitele odboru  
Nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12  
PO BOX 9, 110 15 Praha 1



Žádost o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska – odpověď.

k č.j.: 122/2016-120-STSP/3

Odbor služby dopravní policie Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje obdržel dne 11. listopadu 2016 Vaši žádost o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje o stavebním povolení stavby s názvem „I/11 Častolovice, oprava silnice“ (dále jen stavba) vydaného dne 15.3.2016 pod č.j. 12351-15/DS/Va, kterým byla tato stavba povolena. Do tohoto rozhodnutí si podal odvolání Jiří Václavík, nar. 14.3.1950, bytem Masarykova 40, 517 50 Častolovice, účastník řízení z titulu vlastnictví pozemků bezprostředně sousedících se stavbou, a to pozemků p.č. st. 75 a p.č. st. 76/4 v k.ú. obce Častolovice. Jmenovaný Jiří Václavík žádá o přezkoumání podle jeho názoru závazných stanovisek Policie ČR, a to konkrétně stanoviska Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, dopravního inspektorátu v Rychnově nad Kněžnou, vydaného pod č.j. KRPH-236-81/ČJ-2015-050706 dne 9.4.2015 a Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, odboru služby dopravní policie, vydaného pod č.j. KRPH-423-37/ČJ-2015-0500DP ze dne 9.4.2015 (nikoliv KRPH-423-37/ČJ-5015-0500DP, jak je uvedeno v průvodním dopise). Z uvedených důvodů žádáte zdejší součást o potvrzení nebo změnu těchto uvedených stanovisek, podle odvolatele závazných, a to v souladu s ustanovením § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Na základě těchto skutečností odbor služby dopravní policie Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje jako dotčený orgán státní správy ve věcech bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích ve smyslu ust. § 2 Zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky; ve smyslu ust. § 1 Zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, ve znění pozdějších předpisů, s odkazem na ustanovení § 124 odst. 9 písm. e) Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, se k předložené žádosti vyjadřuje jako dotčený orgán státní správy pověřený dozorem nad bezpečností a plynulostí silničního provozu silnic I. třídy a vyšší kategorie na území Královéhradeckého kraje takto:

V ust. § 149 odst. 4 citovaného zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je uvedeno: „*Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nařízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.*“

Z uvedeného vyplývá, že pokud by se v dané věci skutečně jednalo o závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy hájící veřejný zájem, bezpečnost a plynulost silničního provozu, pak by zdejší součástí byla kompetentní k přezkoumání obsahu stanoviska Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, dopravního inspektorátu v Rychnově nad Kněžnou, vydaného pod č.j. KRPH-236-81/ČJ-2015-050706 dne 9.4.2015. Stanovisko vydané zdejší součástí, tj. stanovisko Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, odboru služby dopravní policie, vydaného pod č.j. KRPH-423-37/ČJ-2015-0500DP ze dne 9.4.2015 by pak přezkoumávalo Policejní prezidium, Ředitelství služby dopravní policie v Praze.

Jelikož obě výše uvedená stanoviska byla vydána ve smyslu ust. § 16 odst. 1 Zákona č. 13/1997 Sb., v.z.p.p. (v době před novelizací tohoto zákona, v současné době je delegace k vydávání těchto stanovisek od 31.12.2015 upravena v ust. § 16 odst. 2 citovaného zákona o pozemních komunikacích) a odvolací řízení bylo zahájeno po tomto datu, odkazuje se zdejší součástí na ust. § 44 odst. 1 Zákona č. 13/1997 Sb., v.z.p.p., ve kterém je uvedeno: „*Stanoviska uplatněná k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci nejsou správním rozhodnutím. Souhlasy a stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu nebo územní souhlas anebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem s výjimkou stanoviska podle § 16 odst.2.*“ Z uvedeného důvodu nemůžeme na podkladě Vaší žádosti postupovat ve smyslu Vámi navrhovaného ust. § 149 odst. 4 citovaného zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Svoje uvážení opíráme o následující právní názor naší nadřízené složky, Policejního prezidia Praha, Ředitelství služby dopravní policie, z něhož citujeme následující:

„Zákon č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, v ČÁSTI PRVNÍ „Změna zákona o pozemních komunikacích“ v novelizačním bodě č. 22., vložil do ust. § 16 nový odstavec 2, kterým nově explicitně stanovil dotčené orgány příslušné k uplatnění stanoviska k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemní komunikaci. Těmi dotčenými orgány jsou Ministerstvo vnitra, jde-li o stavbu dálnice a Policie České republiky (dále jen „policie“), jde-li o stavbu silnice, místní komunikace nebo veřejně přístupné účelové komunikace. Tato novela zákona o PK vstoupila v účinnost dnem 31. prosince 2015 (s výjimkou několika bodů, které nabyly účinnosti třicátým dnem po vyhlášení tohoto zákona ve Sbírce zákonů).

Předchozí právní úprava totiž speciálnímu stavebnímu úřadu pouze stanovovala povinnost sice přizvat oba výše citované orgány (a to aniž by byla stanovena forma přizvání), avšak pouze ke stavebnímu řízení. Nejen vzhledem k mnoha různým problémům v aplikační praxi jednotlivých speciálních stavebních úřadů, ale také vzhledem k nemožnosti ve stavebním řízení měnit nevyhovující šířkové parametry navrhovaných dopravních staveb, které měly již v tomto stupni stavebního řízení vydané pravomocné územní rozhodnutí, iniciovala naše součást výše uvedenou novelu zákona o PK.

**Stanovisko policie, jakožto dotčeného orgánu v územním a stavebním řízení podle ust. § 16 odst. 2 zákona o PK, není ve smyslu ust. § 149 odst. 1 zákona č. 500/2000**

**Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) stanoviskem závazným, neboť vychází právě z ust. § 16 odst. 2 zákona o PK, který hovoří o uplatnění stanoviska, nikoliv závazného stanoviska.** Závazné stanovisko je aktem správního orgánu učiněným při výkonu veřejné správy, přičemž správní orgán jej vydává na základě zvláštního zákona a v něm obsaženém zákonném zmocnění. Správní řád výslovně neřeší, ve kterých případech se vydávají závazná stanoviska. Tuto skutečnost může stanovit právě jen zvláštní zákon a správní orgán nemůže doložení závazného stanoviska nejenom po účastnících správního řízení vyžadovat, ale dotčený orgán jej dokonce nesmí v takovém případě ani vydat. Podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2001, sp. zn. 5 A 167/99, „při vydávání závazného stanoviska... je v pravomoci příslušného orgánu... buď vyslovit souhlas... (případně i stanovit podmínky), anebo vyslovit nesouhlas“. Závazné stanovisko totiž plní funkci podmiňující a správní orgán je obsahem závazného stanoviska vázán a není oprávněn jej sám měnit či interpretovat proti jeho smyslu. Závazné stanovisko by se mělo, a to i s ohledem na svou důležitost, z hlediska formálních náležitostí a jeho obsahu, zejména co do stránky či požadavku jasnosti, určitosti a přezkoumatelnosti, blížit správním rozhodnutím

Forma stanoviska prostého však upravena nikterak není. V případě stanoviska prostého, které je pro správní orgán jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí, pak platí, že správní orgán hodnotí podklady podle své úvahy, přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci<sup>1</sup>. Podklady hodnotí správní orgán podle své úvahy a posuzuje je jednotlivě a ve vzájemné souvislosti. Musí tedy pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo a své úvahy pak musí umět odůvodnit v rozhodnutí<sup>2</sup>. V odůvodnění pak musí správní orgán uvést důvody výroku a zmínit i úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů (jakou jim přikládal váhu z hlediska jejich důvěryhodnosti, proč vycházel právě z určitých podkladů a z jiných nikoli atd.) a popsat, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a jejich vyjádřením k pokladům rozhodnutí. V případě, kdy jednotlivé podklady nejsou ve vzájemném souladu, může správní orgán přistoupit k hodnocení podkladů teprve po vyčerpání možnosti odstranit existující rozpory v podkladech. Jestliže se i přesto rozpory odstranit nepodaří, je nezbytné, aby správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vyložil, v čem rozpor spočíval, co bylo učiněno pro jeho odstranění, proč se to nepodařilo a ke kterým podkladům se nakonec při svém hodnocení přiklonil a které podklady odmítl a proč<sup>3</sup>. Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Náležité odůvodnění správního rozhodnutí má však vedle výše naznačené funkce i další rozměr, neboť podporuje smysluplný výkon práva na podání opravného prostředku; při neznalosti důvodů či úvah, jimiž se správní orgán při posuzování dané věci řídil, lze totiž právo na podání odvolání, příp. rozkladu – ač není právně popřeno – reálně uplatnit jen stěží<sup>4</sup>. Odůvodnění není na druhou stranu potřeba v případě, kdy správní orgán všem účastníkům vyhoví a to v plném rozsahu. Toto pravidlo se ovšem vztahuje pouze na rozhodnutí prvostupňová a dále pak také musí správní orgán vzít v úvahu zásadu legitimního očekávání<sup>5</sup>, kdy odůvodnění by bylo třeba i v případě, pokud by mělo být rozhodnuto jiným způsobem, než v obdobných případech dříve (např. by bylo deset obdobných žádostí, z nichž by bylo devět zamítnuto a desáté bylo v plném rozsahu vyhověno). Samotné rozhodnutí pak musí být dostatečně jasné, určité a srozumitelné, aby bylo případně i přezkoumatelné.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že stanovisko policie v územním a stavebním řízení podle ust. § 16 odst. 2 zákona o PK není pro správní orgán stanoviskem závazným. Forma takového stanoviska není stanovena a může být tedy koncipováno jako např. jako stanovisko doporučující či nedoporučující, stanovisko podmiňující, stanovisko připomínkové apod. Správní orgán, pokud se v rámci volného hodnocení podkladů se závěry policie ve stanovisku učiněnými z nějakého důvodu

<sup>1</sup> § 50 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>2</sup> § 68 odst. 3 tamtéž

<sup>3</sup> VS 6 A 139/94

<sup>4</sup> NSS 9 As 71/2008

<sup>5</sup> § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

nezतोžní, nemusí je brát v potaz. Musí však v odůvodnění svého rozhodnutí uvést důvody výroku a zmínit i úvahy, kterými se při hodnocení podkladů řídil (jakou jim přikládal váhu z hlediska jejich důvěryhodnosti, proč vycházel právě z určitých podkladů a z jiných nikoli atd.) a popsat, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a jejich vyjádřením k pokladům rozhodnutí.

V tomto ohledu se pak patří zmínit i tu skutečnost, že rozdíl mezi závazným stanoviskem a stanoviskem prostým je podstatný z hlediska otázky procesu a náležitostí případného přezkumného řízení. Zatímco obsah závazného stanoviska vydaného podle § 149 správního řádu je ve smyslu odst. 5 tohoto ustanovení „přezkoumatelný“, protože obsah takového stanoviska je pro správní orgán závazný a tento orgán jej musí v plném rozsahu respektovat, obsah stanoviska prostého se „nepřezkoumává“, neboť není pro správní orgán závazný a tento orgán jej nemusí respektovat buď vůbec, nebo jen částečně. Případné přezkumné řízení se pak týká pouze samotného pravomocného rozhodnutí správního orgánu jako takového.

Pro úplnost lze k uvedené problematice pro její lepší pochopení detailněji popsat ještě rozdíl mezi rozhodnutím a závazným stanoviskem, neboť je také podstatný z hlediska otázky procesu a náležitostí přezkumného řízení. Před přijetím současného správního řádu bylo totiž poměrně běžné, že závazná stanoviska byla vydávána v režimu správního řízení formou rozhodnutí, protože žádný zjednodušený postup jako je tomu dnes, v části čtvrté správního řádu<sup>6</sup>, správním řádem z roku 1967 upraven nebyl (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 41/2008 k tomu ovšem uvedlo: „*Postavení správních rozhodnutí však ani za platnosti starého správního řádu závazná stanoviska formálně neměla.*“). **Rozdíl mezi rozhodnutím a závazným stanoviskem je přitom poměrně zásadní. Zatímco rozhodnutí je aktem, který je adresován účastníkům řízení (vedle nich zavazuje též orgány veřejné správy) a směřuje vně veřejné správy, závazné stanovisko není určeno účastníkům řízení (nezavazuje je) a směřuje pouze k orgánu veřejné správy, který vydává konečné rozhodnutí. Rozhodnutí dále nabývá právní moci a zakládá překážku věci pravomocně rozhoduté, závazné stanovisko nenabývá právní moci a nezakládá překážku věci pravomocně rozhoduté.<sup>7</sup>**

Nejvyšší správní soud se ve svých rozhodnutích zabýval otázkou přezkoumatelnosti závazných stanovisek. Tato rozhodnutí přitom nebyla zcela jednotná a jejich závěry se postupně vyvíjely. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 47/2005 reagovalo na předchozí nejednotnost rozhodovací praxe. Ke stejnému závěru dospělo (v jeho duchu) i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 20/2009. To konstatovalo, že souhlasné i nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení s tím, že na této skutečnosti nic nemění ani to, že stanovisko může být pouze jedním z řetězcích se správních rozhodnutí, na něhož navazují rozhodnutí další.

Opačný názor ovšem zaujal Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 2 As 34/2009 u závazného stanoviska vydávaného orgánem ochrany přírody pro územní rozhodnutí o umístění stavby. Zde dovodil, že souhlasy a stanoviska vydávané podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, územní souhlas nebo ohlášení stavby jsou závazným stanoviskem podle správního řádu a nejsou samostatným správním rozhodnutím. Odchylný přístup odůvodňoval Nejvyšší správní soud tím, že usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 47/2005 řešilo soudní přezkum závazných stanovisek vydaných před účinností současného správního řádu a jeho závěry proto nejsou přímo aplikovatelné na případy stanovisek vydaných po jeho účinnosti.

Spornou otázku, zda je možné i za účinnosti současného správního řádu vycházet ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 47/2005 a tedy

<sup>6</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

<sup>7</sup> Blíže viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, s. 247, nebo též rozhodnutí NSS sp. zn. 1 As 20/2009.

ze samostatné přezkoumatelnosti závazných stanovisek, vyřešilo rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 75/2009. Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že předchozí závěry rozšířeného senátu nejsou přímo aplikovatelné na právní věci řídicí se současným správním řádem. Závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu proto není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 správního řádu. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění. Nevyloučil však, že mohou existovat případy, kdy zvláštní zákon i v současnosti výslovně předpokládá, že závazná stanoviska musí být vydávána jako samostatná správní rozhodnutí (např. závazná stanoviska podle § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že na závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu by nemělo být obecně, nestanoví-li zákon výslovně jinak, nahlíženo jako na samostatně přezkoumatelná rozhodnutí, protože nezakládají, nemění ani neruší práva ani povinnosti osob, ani nedeklarují jejich existenci. Přestože pohled soudní judikatury na závazná stanoviska nebyl sice v minulosti jednotný, domníváme se, že k jeho sjednocení vede zmíněné rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 75/2009 ze dne 23. srpna 2011. **Není-li tedy závazné stanovisko samostatným rozhodnutím a neprobíhá-li u nadřízeného orgánu dotčeného orgánu odvolací řízení, nemůže jít ani o přezkum ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu, ale pouze o jakýsi vnitřní vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi dvěma správními orgány. Protože není upraven postup nadřízeného orgánu dotčeného orgánu při potvrzení nebo změně závazného stanoviska, není pak upravena ani forma ani obsah výsledného posouzení nadřízeného orgánu.**

Konec citace právního názoru Policejního prezidia, Ředitelství služby dopravní policie.

I přes výše uvedené zdejší součást s odkazem na ust. § 14 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v.z.p.p., (spolupráce s orgány státní správy) neformálně přezkoumala předložené odvolání v bodu 6, kde odvolatel napadá obsah stanovisek Policie ČR, konkrétně stanovisko Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, dopravního inspektorátu v Rychnově nad Kněžnou, vydaného pod č.j. KRPH-236-81/ČJ-2015-050706 dne 9.4.2015. Zde odvolatel podsouvá svůj názor, že příslušný policejní orgán měl uvést i to, zda navrhované řešení zlepšuje či zhoršuje stávající stav; kdy měl poukázat pro potřeby rozhodnutí stavebního úřadu na „... zjevné zhoršení bezpečnosti osob na chodníku v tomto úseku a tedy i na nepřiměřený zásah do práv účastníka řízení (chodce na chodníku ?) v důsledku tohoto posunutí nejfrekventovanější silnice v Častolovicích k nejfrekventovanějšímu chodníku v Častolovicích“.

Jak uvádí prvoinstanční správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, realizací uvedené stavby bylo mimo jiných pozitiv sledováno i eliminace dopravní závady spočívající ve vyloučení odstavování vozidel na okraji vozovky nebo s částečným zásahem do průjezdního profilu komunikace ve vnitřní hraně směrového oblouku. Pokud by skutečně existovalo navýšení reálného nebezpečí pro chodce na odvolatelem uváděném chodníku posunutím osy komunikace o ve stanovisku k odvolání uváděných 89 cm, jistě by daných šířkových parametrech od okraje vozovky (krajnice o šířce 0,75 m, chodník o šířce 3 m) bylo policistou pověřeným dopravně inženýrskou činností na DI Rychnov nad Kněžnou navrženo realizovat opatření na ochranu chodců, jako je např. pevné zábradlí, nebo ochranné betonové bloky, které by byly prvoinstančním správním orgánem v rámci stavebního řízení akceptovány.

Vezměte laskavě tímto neformálním sdělením Vaši žádost za vyřízenou.

Vypracoval: kpt. Ing. Jiří Nejezchleb ☎ 974 521 258

plk. Ing. Petr **DUŠEK**  
vedoucí odboru služby dopravní policie



