



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **BARTH Reklamka a.s., IČ 25256181**
sídlem Hůrka 1798, 53012 Pardubice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje, IČ 70892822**
sídlem Komenského nám. 125, 530 02 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2019,
č. j. KrÚ 54624/2019/53/OMSŘI/Bk,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím žalovaného Krajského úřadu Pardubického kraje, které je uvedeno v záhlaví tohoto rozsudku, bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. správního řádu (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Pardubic, stavebního úřadu, ze dne 3. 4. 2019, č. j. MmP 34994/2019, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o vydání společného povolení na stavby pro reklamu – dvou

oboustranných billboardů na pozemcích parc. č. X (ostatní plocha) a parc. č. X (ostatní plocha) v katastrálním území Pardubice (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“).

2. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného včasnou žalobou podanou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“). Žalobce předně tvrdil, že rozhodnutí žalovaného je založeno na nezákonném závazném stanovisku Magistrátu města Pardubic, odboru hlavního architekta, oddělení územního plánování (dále jen „OHA“) ze dne 3. 12. 2018 (datum vypravení - 14. 12. 2018). Dále žalobce namítal nezákonnost závazného stanoviska, které bylo vydáno formou interního sdělení dne 19. 6. 2019, kterým byla v odvolacím řízení podle ust. § 149 odst. 5 správního řádu přezkoumána Krajským úřadem Pardubického kraje, odborem rozvoje, zákonnost stanoviska OHA a kterým bylo uvedené stanovisko OHA potvrzeno. Žalobce má za to, že závazné stanovisko OHA nevycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci a nebylo řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodněno, přičemž rovněž potvrzující závazné stanovisko trpělo nepřezkoumatelností právě z důvodu absence řádného odůvodnění, když Krajský úřad Pardubického kraje se při přezkoumání stanoviska OHA podle § 149 odst. 5 správního řádu vůbec nezabýval námitkami uvedenými v odvolání, nýbrž se pouze ztotožnil se závěry uvedenými v odůvodnění stanoviska OHA.
3. Dále žalobce namítal, že žalovaný postupoval v rozporu se zákonem a to konkrétně s ustanovením § 149 odst. 4 správního řádu, neboť si nevyžádal potvrzení nebo změnu stanoviska Police České republiky ze dne 1. 10. 2018 a stejně tak stanoviska Magistrátu města Pardubic, odboru dopravy ze dne 5. 3. 2019, ačkoliv proti obsahu těchto stanovisek směřovalo odvolání žalobce. Žalovaný přitom tvrdí, že posledně uvedená stanoviska nejsou závaznými stanovisky dotčených orgánů, ale pouze stanovisky či vyjádřeními nebo sděleními podle ust. § 154 správního řádu, která nemohla ovlivnit výrok žalovaného rozhodnutí.
4. Žalobce má za to, že žalovaný v rozporu s ust. § 89 odst. 2 správního řádu nepřezkoumal řádně soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy a správnost napadeného rozhodnutí nepřezkoumal ani v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Konečně žalobce namítal, že žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí argumentoval odkazy na již neplatná ustanovení správního řádu, díky němuž je jeho rozhodnutí rovněž nezákonné.
5. Dále se žalobce vymezil proti odkazu žalovaného v jeho rozhodnutí na obsah závěru č. 99 Poradního sboru Ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011, když, ačkoliv se tento závěr vztahuje na ustanovení §149 odst. 3 správního řádu, které bylo ovšem z účinností od 1. 1. 2018 novelizováno, bez opory v platné právní úpravě žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí tvrdí, že nedoručení všem účastníkům je možným zjednodušeným postupem s tím, že se jedná o postup, který je v souladu se zákonem. Dále žalobce napadá postup žalovaného, který vytýká správnímu orgánu I. stupně, že nikoliv přesně stanovil lhůtu pro seznámení se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu v oznámení o zahájení řízení ze dne 12. 3. 2019, aniž však žalovaný zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
6. Ze shora uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na skutkových závěrech a na právním zhodnocení věci tak, jak je předestřel v žalobou napadeném rozhodnutí. Zdůraznil, že podstata žaloby

směřuje proti nesouhlasnému závaznému stanovisku OHA, které bylo následně potvrzeno stanoviskem Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru rozvoje, oddělení územního plánování jako nadřízeného správního orgánu. Dle žalovaného bylo přitom závazné stanovisko vydáno v souladu se zákonem a je věcně správné. K dalším dvěma stanoviskům, která žalobce považuje za závazná stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu, žalovaný zdůraznil, že v samotné písemnosti Krajského ředitelství Policie Pardubického kraje ze dne 1. 10. 2018, byť je v závěru označena jako stanovisko, je současně adresátovi sděleno, že se v souladu s ustanovením § 25 odst. 1 a odst. 6 písm. c) bod 1 zákona č. 113/1997 Sb. o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) nejedná o souhlasné stanovisko. Pokud šlo o sdělení odboru dopravy Magistrátu města Pardubic ze dne 5. 3. 2019, tak to si vyžádal stavební úřad z důvodu posouzení, zda se předmětná stavba nachází v ochranném pásmu místní komunikace I. třídy. K tomu bylo sdělením ze dne 21. 3. 2019 vysloveno, že uvedený správní orgán v předmětném řízení není věcně ani místně příslušným k podání závazných stanovisek. Tedy dle žalovaného je zřejmé, že se v dané věci nejednalo o podání závazných stanovisek. Žalovaný zdůraznil, že aby se jednalo o závazné stanovisko, musí být toto stanovisko vydáno na základě zákona, což vyplývá z ustanovení § 2 odst. 1 a 2 a z ustanovení § 10 správního řádu. Dále žalovaný uvedl, že jestliže bylo ve věci vydáno negativní závazné stanovisko, které označilo jeho záměr za nepřípustný, pak žalobce nemohl očekávat jiný výsledek řízení, než to, že správní orgán žádost zamítne. K odkazu na závěr č. 99 Poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu uvedl, že změna zákona a to konkrétně správního řádu, neměla na aktuálnost uvedeného závěru žádný vliv (jednalo se o změnu provedenou zákonem č. 225/20017 Sb., změna stavebního zákona v části 34). Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

8. Soud přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích řádně uplatněných žalobních bodů podle skutkového a právního stavu v době rozhodování správních orgánů (dle ustanovení § 75 odst. 1, 2 s.ř.s.), přičemž soudní přezkum se v této věci vztahuje rovněž na závazný podklad přezkoumávaného rozhodnutí. Ve věci bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání, když k takovému postupu soudu dali účastníci řízení souhlas. Soud dospěl k jednoznačnému závěru, že žaloba není důvodná. Soud se tak ztotožnil se skutkovými zjištěními a s právním posouzením věci, jak jej provedl žalovaný, pročez na odůvodnění rozhodnutí žalovaného odkazuje a dále uvádí stěžejní argumentaci k žalobním námitkám.
9. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 21. 1. 2019 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno společné oznámení záměru podle ustanovení § 96a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a podle ustanovení § 15b vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb.“) na předmětnou stavbu pro reklamu – dvou oboustranných billboardů na pozemcích shora označených v katastrálním území Pardubice v ulici S. K. Neumanna v Pardubicích (dále též „předmětná stavba“). Žalobce doložil žádost smlouvou o právu provést stavbu na pozemcích, závazným stanoviskem OHA ze dne 14. 12. 2019, které označilo předmětnou stavbu jako nepřípustnou, vyjádřením vlastníků (správců) dotčené technické infrastruktury, projektovou dokumentací, stanoviskem Policie ČR, dopravního inspektorátu ze dne 1. 10. 2018, stanoviskem Úřadu městského obvodu Pardubice V., odboru investičního a správního ze dne 24. 9. 2019.

10. Dne 20. 2. 2019 si správní orgán I. stupně vyžádal stanovisko Magistrátu města Pardubic, odboru dopravy, za účelem zjištění, zda se předmětná stavba nachází v ochranném pásmu místní komunikace I. třídy ulice S. K. Neumanna. Dle sdělení uvedeného správního orgánu ze dne 7. 3. 2019 se podle § 30 zákona o pozemních komunikacích stavba pro reklamu na pozemku parc. č. X v katastrálním území Pardubice nachází v ochranném pásmu místní komunikace I. třídy a stavba pro reklamu na pozemku označeném parc. č. X v katastrálním území Pardubice se nachází v souvisle zastavěném území obce.
11. Usnesením ze dne 11. 3. 2019 rozhodl správní orgán I. stupně podle ustanovení § 96a odst. 5 stavebního zákona o provedení společného územního a stavebního řízení s odůvodněním, že ohlášený záměr není v souladu s obecnými požadavky na výstavbu ani se závaznými stanovisky, popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů. Opatřením ze dne 12. 3. 2019 pak podle § 94m stavebního zákona oznámil zahájení společného řízení, ve kterém upustil od ústního jednání a dotčeným orgánům sdělil, že svá stanoviska mohou uplatnit a taktéž že účastníci řízení své námítky mohou uplatnit nejpozději do 15 dnů od doručení tohoto oznámení. Současně dal podle § 36 odst. 3 správního řádu účastníkům řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve výše uvedené lhůtě k podání námitek, tzn. ve lhůtě 15 dnů od doručení tohoto oznámení.
12. Rozhodnutím ze dne 3. 4. 2019, č. j. MmP 34949/2019 pak správní orgán I. stupně žádost o vydání společného povolení předmětné stavby podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu zamítl. V odůvodnění uvedl, že je povinen zkoumat podle ustanovení § 94o stavebního zákona, zda je stavba v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky. Podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu pak platí, že jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Vzhledem k tomu, že žalobce předložil zamítavé závazné stanovisko OHA ze dne 3. 12. 2018 (14. 12. 2018 - datum vypravení), jak uvedeno shora, dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že je nutno žádost zamítnout.
13. Soud zdůrazňuje, že v dané věci bylo pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně s ohledem na ust. § 149 odst. 4 správního řádu zcela klíčové, že závazné stanovisko OHA ze dne 3. 12. 2018 (14. 12. 2018 - datum vypravení) posoudilo záměr žalobce jako nepřípustný. Závazné stanovisko OHA bylo vydáno na základě výslovného ustanovení § 96b odst. 1 stavebního zákona, neboť záměr je dle předložené projektové dokumentace změnou v území v souladu s § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Závazné stanovisko OHA je rozčleněno na výrokovou část, odůvodnění a poučení. Závazné stanovisko je odůvodněno tím, že dotčené pozemky jsou dle aktuálního Územního plánu města Pardubic v zastavitelné ploše s rozdílným způsobem využití OV-Občanská vybavenost vyšší. Plochy občanské vybavenosti vyšší jsou přitom územím využitým pro občanskou vybavenost městského, regionálního, případně nadregionálního významu členěny na obchod, služby, veřejné stravování a ubytování; veřejnou správu a administrativu; školství, vědu a výzkum; zdravotnictví a sociální péči; kulturu; církevní (duchovní) služby a historické památky. Zástavba sloužící vyšší občanské vybavenosti je tvořena buď monofunkčními objekty či areály, nebo objekty či areály víceúčelovými. Dle stanoviska OHA se územní plán reklamními zařízeními ani stavbami pro reklamu nezabývá, stavby pro reklamu ani reklamní zařízení nejsou zahrnuty mezi vyjmenované využití plochy s rozdílným způsobem využití OV, které stanoví obecně závazná vyhláška Statutárního města

Pardubice č. 42/2001, o závazných částech Územního plánu města Pardubic, a proto je nutné posoudit slučitelnost konkrétního záměru s hlavním využitím této plochy. Podle § 3 odst. 14 této vyhlášky je přitom možné za výjimečně přípustné považovat stavby, zařízení a využití území, které neodpovídají příslušné urbanistické funkci, ale lze je v území ponechat nebo umístit pouze výjimečně na základě bližšího posouzení všech urbanistických, hygienických, dopravních a ekologických hledisek. Tedy za výjimečně přípustný lze považovat záměr pouze v případě, že bude splněna podmínka kladného posouzení všech urbanistických, hygienických, dopravních a ekologických hledisek. OHA však dospěl k negativnímu závěru v tomto směru, neboť pro dané území existuje urbanistická koncepce registrovaná jako Územní studie S. K. Neumanna, podle které se dotčený záměr nachází v prostoru vymezeném jako občanská vybavenost – administrativa, obchod, služby, a to v bloku 4.1. V rámci této lokality je přitom již umístěna stavba nákupního centra jako stavba hlavní. Směrem k ulici S. K. Neumanna je stávající zástavba řešena jako veřejné prostranství zahrnující plochu parkoviště, zeleně a sdíleného prostoru pro pěší a cyklisty. Tedy navrhované stavby jsou posuzovány jako stavby umísťované do veřejného prostoru. Územní studie přitom považuje za důležité vytvoření kvalitního veřejného prostoru, který by měl být architektonicky kvalitní a měl by sloužit lidem jako atraktivní místo pro setkání. To ovšem není hlavním cílem staveb pro reklamu, jejich hlavním cílem je upoutání pozornosti motoristů. To je prokázáno dle OHA umístěním a orientací navrhovaných staveb směrem do prostoru ulice S. K. Neumanna. Přitom právě velikost se jeví jako nepřiměřená vzhledem k umístění v centrální části města podél silnice IV. třídy, jelikož svým měřítkem odpovídá stávajícím stavbám pro reklamu, které jsou umísťovány v okrajových částech města podél komunikací I. třídy, případně podél dálnic. Svou hmotou záměr narušuje otevřenost a přehlednost veřejného prostranství a vytváří vizuální bariéru v území. Dále OHA uvedl, že jako vhodnější se jeví pro tuto lokalitu využívat reklamních stožárů, které se zde již nacházejí a které svou odlehčenou konstrukcí hmotově nenarušují veřejný prostor. Z uvedeného tedy dle OHA vyplývá, že není dosaženo souladu z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování zejména dle ust. § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a není splněna podmínka přípustného využití podmíněného konstatováním souladu s Územním plánem města Pardubice.

14. Tedy z obsahu uvedeného závazného stanoviska OHA soud zjistil, že správní orgán I. stupně měl k dispozici závazné stanovisko, které bylo vydáno podle § 96b odst. 1 stavebního zákona, neboť záměr žalobce je změnou území podle § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Dle soudu obsahuje toto závazné stanovisko veškeré obsahové náležitosti a je řádně a srozumitelně odůvodněno. Záměr žalobce byl posouzen jako nepřípustný, neboť nespadá pod povolené stavby sloužící vyšší občanské vybavenosti a současně jej nelze považovat za výjimečně přípustný pro jeho nesoulad s Územní studií S. K. Neumanna.
15. Ačkoli měl správní orgán I. stupně k dispozici toto negativní závazné stanovisko OHA, zabýval se v rozhodnutí dále posouzením záměru žalobce z hlediska § 94o odst. 1 písm. b) stavebního zákona, tedy tím, zda je záměr v souladu s požadavky na veřejnou nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem. Právě proto si vyžádal sdělení odboru dopravy Magistrátu města Pardubic, podle kterého (sdělení ze dne 5. 3. 2019) se dle § 30 zákona o pozemních komunikacích navrhovaný billboard na pozemku parc. č. X v katastrálním území Pardubice nachází v silničním ochranném pásmu místní komunikace I. třídy. Odbor

dopravy Magistrátu města Pardubic vyslovil nesouhlas s umístováním reklamních poutačů v blízkosti městských komunikací obecně a uvedl, že dává přednost zajištění bezpečnosti všech účastníků silničního provozu, neboť jednou ze základních povinností řidiče je věnovat se plně řízení vozidla a sledovat situaci v prostoru na pozemních komunikacích, přičemž reklamní poutače odvádí pozornost řidičů a zatěžují informační kapacitu řidiče a snižují vážnost dopravního provozu a důležitost sledování a omezují výhled nebo rozhled při jízdě po komunikaci a v neposlední řadě vytvářejí nebezpečné pevné překážky. Tedy ani tento, byť nadbytečně oslovený, správní orgán nevyslovil souhlas s umístěním zamýšlené předmětné stavby.

16. Dále měl správní orgán I. stupně k dispozici vyjádření Policie České republiky, dopravního inspektorátu ze dne 1. 10. 2018, podle kterého je umístění billboardu v blízkosti křižovatky, kde se dále kříží cyklistická a pěší doprava s motorovou dopravou, což je v rozporu s ustanovením § 78 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), protože takové umístění billboardu může rozptylovat účastníky provozu způsobem negativně ovlivňujícím bezpečnost provozu na přilehlé komunikaci. V této souvislosti správní orgán I. stupně ve svém odůvodnění rozhodnutí poukázal na ustanovení § 24d vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, podle kterého platí, že se stavby pro reklamu nesmí umísťovat tak, aby narušovaly urbanistický charakter prostředí; dále nesmí ohrožovat bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Stavby pro reklamu jsou přitom navrženy v odstupové vzdálenosti 2 metry od chodníku a cyklistické stezky. Tento odstup považuje stavební úřad za nedostatečný z hlediska bezpečnosti. Policie České republiky potvrdila, že se stavba nachází v ochranném pásmu komunikace a tudíž by musela být navržena ochranná opatření pozemní komunikace, tedy muselo by být vybavena svodidly nebo jinak zabezpečena proti možnému střetu vozidel s konstrukcí stavby pro reklamu. Tato opatření záměr stavby přitom neobsahuje.
17. Správní orgán I. stupně proto na základě nesouhlasného závazného stanoviska OHA a na základě vyjádření silničního správního úřadu a na základě vyjádření Policie ČR dospěl k závěru, že záměr stavby nesplňuje požadavky na stavby pro reklamu podle § 24d vyhlášky č. 500/2006 Sb. a dále, že svým umístěním a provedením narušuje urbanistický charakter prostředí, přičemž žadatel nedoložil důkaz o tom, že by stavby pro reklamu neohrožovaly bezpečnost provozu na pozemních komunikacích v souladu s ustanovením § 94o odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že nebylo možno žádosti vyhovět, neprováděl správní orgán I. stupně již další dokazování s odkazem na ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu.
18. Odvolání žalobce obsahovalo námitky proti závaznému stanovisku OHA, když žalobce tvrdil, že není dán důvod pro vydání zamítavého stanoviska, závazné stanovisko označil za nepřezkoumatelné a tvrdil, že nemá obsahové náležitosti, sporoval závěr, že by nebylo možné považovat záměr alespoň za výjimečně přípustný dle územního plánu. Žalovaný proto vyžádal v souladu s ust. § 149 odst. 5 správního řádu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska OHA ze dne 3. 12. 2018 (14. 12. 2018 - datum vypravení) od nadřízeného správního orgánu, tj. od Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru rozvoje, oddělení územního plánování. Tento správní orgán závazné stanovisko OHA dne 19. 6. 2019 potvrdil. Potvrzení obsahuje výrokovou část a odůvodnění. Nadřízený správní orgán se plně ztotožnil s výrokem a odůvodněním závazného stanoviska OHA. Uvedl, že

při přezkumu závazného stanoviska vycházel z aktuálních dokumentů: z Politiky územního rozvoje České republiky, ze Zásad územního rozvoje Pardubického kraje a z Územního plánu města Pardubice. Ztotožnil se se závěrem OHA, že z Politiky územního rozvoje České republiky a ze Zásad územního rozvoje Pardubického kraje nevyplývají pro záměr žádná konkrétní omezení, avšak záměr není v souladu s územním plánem. Potvrdil rovněž závěr OHA o rozporu záměru s Územní studií S.K. Neumanna a poukázal na ust. § 24d vyhl. č. 501/2006 Sb., když stavby jsou navrženy do blízkosti kruhové křižovatky a křížení pozemní komunikace s pěší a cyklistickou dopravou. Uzavřel, že záměr nelze považovat dle územního plánu za výjimečně přípustný, neboť nesplňuje urbanistická a dopravní hlediska a je v rozporu s cíli a úkoly územního plánování.

19. Žalovaný tak na základě potvrzení závazného stanoviska OHA, které je třeba rovněž považovat za závazné stanovisko (viz rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, čj. 4 As 241/2014-30: *„Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změně závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.“* Rozsudky NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz), odvolání žalobce zamítl. K odvolacím námitkám ohledně ostatních sdělení dotčených orgánů uvedl, že se nejednalo o závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, nýbrž o sdělení podle § 154 správního řádu, která nejsou pro rozhodnutí stavebního úřadu závazná a nemohou tak mít vliv na výrok rozhodnutí. Žalobce však v žalobě namítal, že se rovněž jednalo o závazná stanoviska a že měl žalovaný povinnost vyžádat si podle § 149 odst. 5 správního řádu jejich potvrzení nebo změnu od nadřízeného správního orgánu. K tomu soud uvádí, že, k vydání závazného stanoviska musí být správní orgán zmocněn zákonem, tedy závazné stanovisko dotčeného orgánu je přímo ze zákona podkladem pro vydání rozhodnutí. Zatímco v případě posouzení záměru jako změny území je závazné stanovisko jako podklad pro vydání rozhodnutí přímo uvedeno v § 96 b) odst. 1 stavebního zákona: *„Jestliže vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu podle části třetí hlavy III dílů 4 a 5, § 126, 127, 129 odst. 2 a 3 nebo podle zvláštního zákona závisí na posouzení jím vyvolané změny v území, je podkladem tohoto rozhodnutí nebo jiného úkonu závazné stanovisko orgánu územního plánování“*, v případě dvou dalších shora uvedených sdělení tomu tak není. Je třeba doplnit, že sdělení nesplňovala znaky závazného stanoviska podle § 149 správního řádu, tj. nejednalo se o stanoviska či sdělení, jimiž by bylo rozhodnutí stavebního úřadu zákonem podmíněno a která by tudíž bylo nutno považovat za závazná stanoviska i bez výslovného označení takové formy v zákoně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 As 52/2012-26: *„Pokud zvláštní zákon výslovně neurčuje, že podle něj vydávaná stanoviska jsou závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu z roku 2004, ani neuvádí, že se jedná o správní rozhodnutí, je rozhodující, zda příslušné stanovisko podle zvláštního zákona naplňuje znaky závazného stanoviska vymezené v § 149 správního řádu z roku 2004 a konkretizované v judikatuře správních soudů.“*). S tím koresponduje i ta skutečnost, že Magistrát města Pardubic, odbor dopravy, sám sdělil dne 5. 3. 2019 správnímu orgánu I. stupně, že není příslušným k podání závazného stanoviska a obdobně sdělilo Krajské ředitelství policie Pardubického kraje již v písemnosti ze dne 1. 10. 2018, že se nejedná o souhlasné stanovisko. Tedy soud vyhodnotil námitky žalobce o tom, že se jednalo i v těchto případech dalších dvou sdělení o závazná stanoviska, jako nedůvodná.

20. Dle soudu bylo v dané věci zcela stěžejní, že závazné stanovisko, kterým bylo podmíněno vydání rozhodnutí stavebního úřadu, naplňovalo veškeré formální i obsahové náležitosti, bylo řádně odůvodněno a v průběhu odvolacího řízení bylo potvrzeno podle § 149 odst. 5 správního řádu závazným stanoviskem nadřízeného správního orgánu. Námitky žalobce o nepřezkoumatelnosti a nedostatečném odůvodnění těchto závazných stanovisek nejsou namístě, neboť již závazné stanovisko OHA obsahovalo srozumitelné a odkazy na územní plán a územní studii podložené závěry. Soud přitom připomíná, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru účastníka řízení odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čemuž nadřízený správní orgán ve svém závazném stanovisku dostal a tím se s námitkami žalobce minimálně implicitně vypořádal. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění závazného stanoviska způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13). Určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí správní orgán prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. To je právě případ potvrzujícího závazného stanoviska v dané věci. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: *„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: *„Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“*), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.
21. Jestliže se nadřízený správní orgán se závazným stanoviskem plně ztotožnil, nebyl důvod k tomu, aby úvahy v něm obsažené nepřevzal. Žalovaný pak postupoval zcela v souladu s § 149 správního řádu, když ve svém rozhodnutí závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu plně respektoval, neboť toto závazné stanovisko ve spojení se závazným stanoviskem OHA vyhodnotilo záměr žalobce jako nepřijatelný, přičemž bylo řádně odůvodněno. Je třeba si uvědomit, že závazné stanovisko vydává orgán nadaný speciální odborností, tudíž je žalovaný ze zákona povinen jeho závěry respektovat, neboť jeho obsah je pro výrokovou část závazný, jak jednoznačně stanoví § 149 odst. 1 správního řádu. Konečně je vhodné ve vztahu k samotnému soudnímu přezkumu uvést i to, že pojem „úplný přezkum“ (plná jurisdikce) není Evropským soudem pro lidská práva (srov. rozsudek ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 40378/10 - Fazio Ali proti Spojenému království)

vykládán doslova a Evropský soud pro lidská práva se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (sufficient review). Je třeba totiž přihlídnout ke specifčnosti řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený. Z článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dle Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá právo na přístup k soudu, který může nahradit názor správního orgánu svým vlastním názorem; v této souvislosti Evropský soud pro lidská práva zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (expediency), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva (srov. např. Bryan proti Spojenému království, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. 11. 1995, § 47). Při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu je podle ESLP nutno mimo jiné posoudit oblast, jíž se rozhodnutí správního orgánu týká, a to zejména z pohledu, zda obsahuje posouzení otázek vyžadujících zvláštní odborné znalosti. Právě vydání závazného stanoviska je tím výkonem veřejné správy, kde se uplatní princip specializace, tudíž je namístě, aby při soudním přezkumu byla respektována závazná stanoviska mající veškeré náležitosti, jsou-li obsahově srozumitelná a věcně opodstatněná, což je právě daný případ prvostupňového i potvrzujícího závazného stanoviska.

22. Tedy v dané věci již na základě závazného stanoviska OHA byl dán bez dalšího dokazování důvod k zamítnutí žádosti správním orgánem I. stupně dle § 149 odst. 4 správního řádu.
23. Pokud šlo o námitky procesního charakteru mířící proti postupu řízení, kdy žalovaný přes určité výtky označil postup správního orgánu I. stupně za zákonný, pak ty soud nepovažuje za stěžejní, nicméně k nim uvádí následující. Správní orgán I. stupně poučil řádně účastníky řízení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, lhůtu stanovil od data doručení, z čehož je zřejmé, že konkrétnímu účastníkovi běžela lhůta od konkrétního data doručení. Na rozdíl od žalovaného v tomto soud nespatřuje žádné pochybení. Uvedené vyslovení názoru žalovaného v odůvodnění jeho rozhodnutí však nemůže mít na zákonnost žalovaného rozhodnutí žádný vliv. Pokud jde o to, že žalovaný posoudil rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako zákonné, byť ten opomněl uvědomit účastníky o upuštění od ústního jednání, pak s ohledem na dikci § 149 odst. 4 správního řádu, když správní orgán nemá jinou možnost, než žádost zamítnout, lze takový postup akceptovat. Pokud žalobce namítal nepřipadné odkazy žalovaného na závěr č. 99 Poradního sboru ministra vnitra k § 149 správního řádu, a to z důvodu novelizace ode dne 1. 1. 2018, pak k tomu soud uvádí, že tyto skutečnosti nemohou mít pro svoji marginální povahu vliv na zákonnost žalovaného rozhodnutí. Podstatné je, jak již uvedeno, že bylo vydáno srozumitelné a obsahové náležitosti obsahující závazné stanovisko podle § 149 odst. 1, 5 správního řádu, jímž byl žalovaný při věcném posouzení odvolání vázán. O rozsahu vypořádání odvolacích námitek žalovaným pak platí obdobně to, co bylo napsáno shora ve vztahu k potvrzujícímu závaznému stanovisku. Žalovaný v dané věci předestřel ucelenou konkurující argumentaci, čím veškeré odvolací námitky - minimálně implicitně - vypořádal.
24. Soud s ohledem na vše shora uvedené učinil závěr, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
25. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému toto právo soud

nepřiznal, neboť mu podle obsahu soudního spisu nevznikly takové náklady řízení, které by přesahovaly rozsah jeho obvyklé úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

Pardubice 4. května 2020

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu