



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **FK MEDIA, s.r.o.**
sídlem Ondříčkovo nám. 4, Brno
zastoupený advokátkou Mgr. Ivanou Rychnovskou, LL.M.
sídlem Vranovská 45/1, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
Ing. R. F.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2017, č. j. JMK 34263/2017, sp. zn. S-JMK 164702/2016 ODOS

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne 20. 9. 2016, č. j. MMB/0366327/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0276276/2016. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 13. 7. 2016 ve věci povolení zřídit a provozovat reklamní zařízení na pozemku parc. č. 2712/249 v kat. území Černovice, obec Brno, v silničním ochranném pásmu silnice II/374 v ulici Černovická na dobu pěti let.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce v podané žalobě namítal, že napadané rozhodnutí je vadné zejména z důvodu nesprávného posouzení závazného stanoviska, proti kterému ve smyslu § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), směřovalo jeho odvolání. Žalobce byl přesvědčen, že v daném případě nebyla dodržena zásada legitimního očekávání, obsažená v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, neboť v období mezi vydáním jednotlivých závazných stanovisek (v roce 2010 a 2016) nedošlo ke změně právní úpravy ani k jiným skutečnostem, které by odůvodňovaly takovou změnu v rozhodnutí. Na posouzení celé situace neměla dle názoru žalobce vliv správním orgánem I. stupně uváděná změna právní úpravy, jelikož novelizací byl měněn pojem „souvisle zastavěné území obce“ v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a to novelou č. 152/2011 Sb. s účinností od 1. 7. 2011. V této souvislosti žalobce poukazoval na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06, přičemž vzhledem ke skutečnosti, že právem chráněná hodnota, tedy bezpečnost účastníků silničního provozu, zde zůstala případnou realizací reklamního zařízení nedotčena, již samotné vydání nesouhlasného závazného stanoviska bylo dle názoru žalobce aktem svévole, neboť zde nenastal objektivní a legitimní důvod pro přehodnocení názoru příslušného správního orgánu.
3. K jednotlivým bodům revizního závazného stanoviska, které žalobce celkově hodnotil jako nesprávné, uvedl následující. K bodu 2. obsahu revizního stanoviska citoval ustanovení § 31 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, které bylo třeba interpretovat tak, že pokud negativní jevy nenastanou, je správní orgán povinen vydat souhlasné stanovisko. Žalobce trval na tom, že provozování předmětného reklamního zařízení nebylo v rozporu s požadavky kladenými zákonem. V bodě 3. si dle žalobce nadřízený orgán Policie ČR sám protiřečí, neboť nejprve uvedl, že osvětlení představuje rizikový faktor, avšak následně uvedl, že předložená dokumentace neobsahuje specifikaci technických parametrů osvětlení ani protokol o měření, ze kterého by vyplývalo dodržení legislativních a technických předpisů. K tomu žalobce doplnil, že v rámci celého správního řízení nebyl k doložení

dané dokumentace vyzván, přičemž v rámci vydání souhlasného závazného stanoviska ze dne 20. 9. 2010 pro totéž reklamní zařízení (se shodným nasvícením) po něm taková dokumentace nebyla vyžadována. Žalobce doplnil, že reklamní zařízení je osvětlováno světelným systémem, který má nižší výkon, než mají obdobná reklamní zařízení a který je rovněž nižší, než je vyzařovací výkon veřejného osvětlení instalovaného v dané lokalitě. Dále k bodu 4. obsahu revizního stanoviska měl žalobce za to, že realizace daného reklamního zařízení nezapříčiňuje jakékoliv ohrožení ani pro vozidla jedoucí v druhém směru dělené komunikace a že reklamní zařízení se nachází mimo ochranné pásmo pro daný směr vozovky směrem od Olomoucké ulice. V otázce velikosti reklamního zařízení žalobce zdůraznil, že se jedná o standardizované rozměry daného typu reklamního zařízení, přičemž rozměr daného zařízení nebyl ze strany Policie ČR v rámci závazného stanoviska ze dne 20. 9. 2010 shledán jakkoli problematickým. Tvzení nadřízeného orgánu Policie ČR o chybnosti výpočtu brzdné dráhy vozidla ve znaleckém posudku uvedené v bodu 5. revizního stanoviska pak bylo dle žalobce zcela nepravdivé a nedůvodné. Jednalo se o výpočet prodloužení brzdné dráhy vozidla z důvodu ovlivnění reklamním zařízením, nikoli o celkovou délku brzdné dráhy vozidla. Zcela zbytečné pak bylo tvrzení nadřízeného orgánu Policie ČR ohledně prodloužení reakční doby v noční době, neboť daná komunikace je souvisle osvětlena prostřednictvím veřejného osvětlení.

4. Ke všem uvedeným bodům předmětného revizního stanoviska žalobce odkázal na znalecký posudek ze dne 28. 6. 2016, jakož i na argumenty, které uvedl ve svých vyjádřeních k závazným stanoviskům, a na vyjádření soudního znalce Ing. P. H., CSc. Dle žalobce předložený znalecký posudek splňoval požadavky kladené na znalecký posudek v civilním řízení, bylo tedy nezbytné jej posuzovat a nakládat s ním shodně jako se znaleckým posudkem vyhotoveným dle § 56 správního řádu (viz k tomu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 206/2014 - 48). Vzhledem ke skutečnosti, že se nadřízený orgán Policie ČR se závěrem znaleckého posudku neztotožnil, byl povinen důsledně a konkrétně vyargumentovat a náležitě odůvodnit, v čem závěry znaleckého posudku neodpovídají danému stavu (viz k tomu např. již rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2007, č. j. 30 Ca 258/2005 - 37). Ve vztahu k náležitostem odůvodnění správních úkonů žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 - 46, kdy měl za to, že požadavek na odůvodnění a splnění kritéria dostatečného a srozumitelného odůvodnění je nezbytné klást i na závazná stanoviska. Jelikož nadřízený orgán Policie ČR svá tvrzení nedoložil či nekonkretizoval a nevypořádal se se znaleckým posudkem jako celkem, měl žalobce za to, že dané revizní závazné stanovisko trpí i vadou v podobě nepřezkoumatelnosti, přičemž obdobné vady žalobce namítal již ve vztahu k nesouhlasnému stanovisku Policie ČR.
5. Dle žalobce přitom výše uvedený postup dotčených orgánů při vydání nesouhlasného závazného stanoviska přesahuje rámec tohoto konkrétního řízení, neboť ze strany dotčených orgánů se jednalo o systematický přístup, kdy výslovným záměrem bylo neumožnit realizaci reklamních zařízení v ochranných pásmech pozemních komunikací ve smyslu § 31 odst. 1

zákona

o pozemních komunikacích. Dané jednání ze strany předmětných správních orgánů tak žalobce považoval za zcela nepřijatelné a neslučitelné se základy právního a demokratického státu

ve smyslu čl. 1 Ústavy, neboť se ze strany správních orgánů jednalo o ryzí svévoli. V této souvislosti žalobce upozornil na konstantní judikaturu Ústavního soudu, formulovanou zejména v nálezech ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/96. Žalobce přitom k prokázání tohoto tvrzení navrhl soudu, aby vyzval správní orgán Policii ČR, Krajské ředitelství Policie Jihomoravského kraje, Specializované pracoviště dopravního inženýrství Brno-město a Brno-venkov a uložil mu předložit počty žádostí o závazná stanoviska k umístění nebo prodloužení umístění reklamních panelů v období let 2012 až 2016 s rozlišením, kolik bylo vydáno závazných stanovisek pozitivních a kolik negativních. K tomu žalobce doplnil, že shora popsany postup je specifikem Jihomoravského kraje, neboť v ostatních krajích České republiky nedochází k takovéto činnosti ze strany dotčených správních orgánů, k čemuž žalobce předložil odpověď Krajského ředitelství police hlavního města Prahy na žádost o informace o počtech souhlasných a nesouhlasných stanovisek ke zřízení a umístění reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu na území hlavního města Prahy.

6. Daným jednáním tedy správní orgány zasáhly nejen do práva žalobce garantovaného čl. 11 odst. 1 a dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, ale také do práva žalobce na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť žalobci nebylo poskytnuto řádné odůvodnění zásahů do jeho práv, a také nebyly řádně provedeny důkazy žalobcem ve věci předložené. Místo toho se dle žalobce správní orgány spokojily s obecnými a ničím nepodloženými konstatováními o nebezpečnosti předmětného reklamního zařízení (viz k tomu nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2468/11) a nedůvodně upřednostnily veřejný zájem na ochraně bezpečnosti před právem na spravedlivý proces žalobce, když stanovily neodůvodněně přísná měřítka pro umístění reklamního zařízení na daném místě. Správní orgány tak postupovaly v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, které ukládá orgánům státu aplikujícím právo, aby v případě používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřily jejich podstatu a smysl.
7. S ohledem na vše výše uvedené proto žalobce závěrem navrhl, aby krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, věc vrátil k žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve svém vyjádření k podané žalobě uvedl, že při projednání odvolání si vyžádal od příslušného nadřízeného orgánu Policie ČR posouzení závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu, který neshledal důvody ke zrušení nebo změně napadeného stanoviska. Posudek nadřízeného orgánu Policie ČR žalovaný považoval za dostatečně odůvodněný a přezkoumatelný, a proto následně postupoval v souladu s ustanovením § 149 odst. 3 správního řádu. K tomu žalovaný doplnil, že závazné stanovisko je dle § 50 odst. 1 správního řádu podkladem pro rozhodnutí a nevztahuje se na něj zásada

volného hodnocení důkazů obsažená v ustanovení § 50 odst. 4 správního řádu. Dále žalovaný uvedl, že původní posudek Policie ČR z roku 2010 byl zkonsumován souhlasem s umístěním reklamního zařízení, přičemž dle ustanovení § 25 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích

se povolení zřídit a provozovat reklamní zařízení vydává na dobu určitou, a to maximálně pěti let. V daném případě bylo tedy na místě požadovat aktuální stanovisko Policie ČR.

9. Žalovaný zároveň doplnil, že ke stejnému předmětu věci se váže rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016 - 87, na který odkázal. Připomněl také nařízení ministerstva vnitra č. 55/2012 ze dne 30. 10. 2012, kterým byly definovány skutečnosti, jež mohou narušit provoz na pozemních komunikacích. Závěrem proto žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí potvrdil.

IV. Replika žalobce

10. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž uvedl, že napadl postup dotčeného orgánu Policie ČR, který vydal nesouhlasné závazné stanovisko zcela v rozporu s dřívějším stanoviskem ze dne 20. 9. 2010, aniž by v novém stanovisku řádně odůvodnil náhlou změnu svého názoru. Totéž dle žalobce platí i pro revizní závazné stanovisko vydané nadřízeným orgánem Policie ČR. Žalobce namítal, že dotčené orgány ve svých stanoviscích opomenuly jím předkládaná tvrzení, námítky, důkazy a přílohy a dle jeho názoru také nepřesvědčivě odůvodnily, proč je reklamní zařízení způsobilé narušit provoz na pozemních komunikacích. Odůvodnění jako nedílná součást závazného stanoviska má dle žalobce kromě jiného zásadní význam, i pokud jde o možný soudní přezkum závazného stanoviska, ale i o postup jeho přezkumu v rámci správního řízení (viz k tomu judikatura Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150). Nadřízený dotčený orgán sice vyvracel závěry znaleckého posudku, avšak dle žalobce spekulativně, když ani ze samotného revizního závazného stanoviska nevyplývá, že by nadřízený dotčený orgán při revizi závazného stanoviska provedl šetření na místě samém.
11. Pokud žalovaný ve svém vyjádření odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016 - 87, pak žalobce konstatoval, že řízení před Nejvyšším správním soudem se sice dotýkalo reklamního zařízení umístěného na pozemku parc. č. 2712/249 v kat. území Černovice, nicméně probíhalo ve věci správní žaloby (a následné kasační stížnosti) na ochranu před nezákonným zásahem Magistrátu města Brna, který vydal výzvu k odstranění reklamního zařízení. Žalovaným uvedená argumentace Nejvyššího správního soudu tak ve skutečnosti směřuje k tomu, že žalobce nemohl v dobré víře provozovat reklamní zařízení bez příslušného povolení. Proto odkaz na tento rozsudek není dle žalobce relevantní.
12. K nařízení ministerstva vnitra č. 55/2012 ze dne 30. 12. 2012 žalobce uvedl, že se jedná o interní předpis ministerstva vnitra, který nepůsobí navenek vůči subjektům, stojícím vně systému organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Nejednalo se tedy o skutečnou změnu právní úpravy, jak tvrdil žalovaný. Při posouzení bezpečnosti

reklamního zařízení dle § 31 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích je dána dotčenému orgánu Policie ČR rozsáhlá možnost správního uvážení. Pokud však správní orgán zcela pasivně přejímá metodiku stanovenou vnitřním předpisem, pak lze dle žalobce tento postup považovat za překročení zákonných mezí správního uvážení, čehož projevem je mechanické přijímání nesouhlasných stanovisek. K tomu žalobce zdůraznil, že předmětná právní norma zákona o pozemních komunikacích neobsahuje tzv. zmocňovací ustanovení, na základě kterého by bylo možno rozšíření podmínek pro provozování reklamního zařízení formou prováděcího právního předpisu.

13. Žalobce rovněž zopakoval svou argumentaci týkající se zásahu do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod, jakož i tvrzeného systematického vydávání nesouhlasných závazných stanovisek bez ohledu na skutkovou nebezpečnost posuzovaného povolení. K replice žalobce přiložil odpověď správního orgánu I. stupně na žádost žalobce o informaci, dle které bylo v roce 2016 a v roce 2017 požádáno o povolení sedmi reklamních zařízení v ochranném pásmu silnice II. a III. třídy a místní komunikace II. třídy, z čehož byla pro všechna vydána nesouhlasná závazná stanoviska Policie ČR.

V. Duplika žalovaného

14. Žalovaný v reakci na repliku žalobce ve svém doplňujícím vyjádření konstatoval, že při vydávání napadeného rozhodnutí postupoval v souladu s ustanovením § 149 odst. 3 správního řádu. Rozhodnutí se opíralo o potvrzení závazného stanoviska nadřízeným orgánem Policie ČR. Žalovaný tedy přezkoumal závazné stanovisko i vyjádření nadřízeného orgánu Policie ČR z hlediska jeho formální správnosti. Věcnou stránku mohl správní orgán posoudit a hodnotit jen do té míry, zda závazné stanovisko bylo s ohledem na veřejné zájmy, které má příslušný dotčený správní orgán za úkol chránit, vydáno v odpovídající podobě. Žalovaný proto uzavřel, že nebyl oprávněn k posouzení závazného stanoviska z odborného hlediska.

VI. Ústní jednání

15. Při jednání účastníci setrvali na svých dosavadních tvrzeních a žalobních návrzích, obsažených v již dříve učiněných písemných podáních, přičemž zdůraznili některé vybrané skutečnosti, které pokládali za zásadní.
16. Krajský soud při jednání doplnil dokazování o následující listiny:
- sdělení Krajského ředitelství Policie hl. m. Prahy k podání ze dne 6. 2. 2017 - odpověď na žádost o informace žalobce o počtech souhlasných a nesouhlasných stanovisek ke zřízení a umístění reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu na území hlavního města Prahy (č. l. 15 soudního spisu),
 - poskytnutí informace Magistrátem města Brna, odborem dopravy, ze dne 2. 5. 2017 o počtech souhlasných a nesouhlasných stanovisek ke zřízení a umístění reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu na území města Brna (č. l. 38 soudního spisu).
17. Krajský soud nepřistoupil k provedení žalobcem navrženého důkazu, aby vyzval Policii České republiky, Krajské ředitelství policie Jihomoravského kraje, Specializované pracoviště dopravního inženýrství Brno-město a Brno-venkov, a uložil mu předložit počty žádostí o závazná stanoviska k umístění nebo prodloužení umístění reklamních panelů v období let 2012 až 2016 s rozlišením, kolik bylo vydáno závazných stanovisek

pozitivních a kolik negativních, neboť provedení tohoto důkazu nebylo z pohledu posouzení důvodnosti podané žaloby nezbytné.

VII. Posouzení věci krajským soudem

18. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Dle ustanovení § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž o věci samé rozhodl po provedeném jednání, neboť žalobce vyslovil s rozhodnutím věci bez nařízení jednání svůj nesouhlas. Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.
19. Úvodem krajský soud uvádí, že z obsahu předloženého správního spisu vyplynuly pro věc následující rozhodné skutečnosti:
20. Dne 13. 7. 2016 žalobce podal žádost o povolení zřídit a provozovat reklamní zařízení na pozemku parc. č. 2712/249 v kat. území Černovice, obec Brno, v silničním ochranném pásmu silnice II/374 v ulici Černovické na dobu pěti let. Předmětem povolení měla být oboustranná osvětlená stavba pro reklamu provozovaná v uvedeném místě při silnici II/374 v ulici Černovické již od roku 2007. Přílohou žádosti byly učiněny následující listiny: souhlas Policie ČR s umístěním reklamního zařízení ze dne 20. 9. 2010, souhlas vlastníka nemovitosti, na které mělo být reklamní zařízení umístěno (doplněn výpisem z katastru nemovitostí), fotografie okolí prokazující vhodnost začlenění reklamního zařízení do prostoru, situace jeho umístění s vyznačením vzdálenosti od osy a hranice komunikace, výpis z obchodního rejstříku žalobce, souhlas Odboru dopravy Magistrátu města Brna s umístěním reklamního zařízení ze dne 5. 3. 2007 a s jeho rozšířením ze dne 6. 10. 2010, územní souhlas odboru výstavby a územního plánování Úřadu městské části města Brna, Brno-Černovice ze dne 21. 8. 2007 a jeho souhlas se změnou užívání stavby ze dne 14. 9. 2011 a znalecký posudek č. 553-16 stran posouzení reklamního zařízení z hlediska bezpečnosti silniční dopravy, zpracovaný Ing. P. H., CSc.
21. Správní orgán I. stupně si dále připsal ze dne 19. 7. 2016, č. j. MMB/0282208/2016, u příslušného orgánu Policie ČR vyžádal aktuální závazné stanovisko, přičemž součástí žádosti byla i kopie kompletní dokumentace k reklamnímu zařízení, včetně znaleckého posudku č. 553-16, zpracovaného Ing. P. H., CSc. Správní orgán I. stupně tento postup odůvodnil tím, že zákonem č. 152/2011 Sb., kterým došlo ke změně zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a dalších souvisejících zákonů, byla s účinností od 1. 7. 2011 novelizována definice „souvisle zastavěného území obce“, upraveného v § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a v důsledku této novely zákona vzniklo nově u předmětné silnice II/374 v ulici Černovické silniční ochranné pásmo, které zde původně nebylo.

22. Příslušný orgán Policie ČR (Krajské ředitelství Policie Jihomoravského kraje, Specializované pracoviště dopravního inženýrství Brno-město a Brno-venkov) uplatnil nesouhlasné závazné stanovisko s umístěním a dalším provozováním předmětného reklamního zařízení (ze dne 30. 8. 2016, č. j. KRPB-170877-1/ČJ-2016-0600DI-KOL).
23. Správní orgán I. stupně poté s odkazem na § 149 odst. 3 správního řádu rozhodnutím ze dne 20. 9. 2016, č. j. MMB/0366327/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0276276/2016, zamítl žádost žalobce ze dne 13. 7. 2016 ve věci povolení zřídit a provozovat reklamní zařízení na pozemku parc. č. 2712/249 v kat. území Černovice v silničním ochranném pásmu silnice II/374 v ulici Černovická na dobu pěti let.
24. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí bránil odvoláním, v němž mimo jiné namítal nesprávnost závazného stanoviska Policie ČR. Žalovaný proto od nadřízeného orgánu Policie ČR vyžádal posouzení závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu. Dne 30. 1. 2017 žalovaný obdržel od nadřízeného orgánu Policie ČR stanovisko ze dne 26. 1. 2017, č. j. KRPB-293832-1/ČJ-2016-0600DP-SED, ve kterém sdělil, že neshledal důvody ke zrušení nebo změně napadeného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu.
25. Dne 28. 2. 2017 žalovaný vydal pod č. j. JMK 34263/2017, sp. zn. S-JMK 164702/2016 ODOS, rozhodnutí, jímž s odkazem na § 149 správního řádu odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí magistrátu potvrdil.
26. Žalobce předně učinili v řízení předmětem sporu, zda bylo na místě v daném případě vydávat nové závazné stanovisko Policie ČR. Žalobce byl přesvědčen, že souhlasné stanovisko Policie ČR ze dne 20. 9. 2010, které bylo vydáno s neomezenou dobou platnosti, je nadále platné, když nedošlo ke změně příslušné právní úpravy, ani ke změně faktických okolností a situace v okolí záměru. Žalobce proto namítal, že postupem správních orgánů došlo k zásahu do jeho legitimního očekávání.
27. V této souvislosti krajský soud nejprve připomíná relevantní ustanovení zákona o pozemních komunikacích, která byla v daném případě aplikována.
28. Zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu (jež se dle § 30 odst. 1 téhož zákona nachází mimo souvisle zastavěné území obce) podléhá dle ustanovení § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích povolení.
29. Dle odst. 2 téhož ustanovení zákona o pozemních komunikacích zřízení a provozování reklamního zařízení lze povolit pouze, není-li zaměnitelné s dopravními značkami, světelnými signály, zařízeními pro provozní informace nebo s dopravními zařízeními a nemůže-li oslnit uživatele dotčené pozemní komunikace nebo jinak narušit provoz na pozemních komunikacích.

30. Povolení podle odstavce 1 vydává příslušný silniční správní úřad po předchozím souhlasu Policie České republiky, jde-li o silniční ochranné pásmo silnice a místní komunikace (§ 31 odst. 4 písm. c) zákona o pozemních komunikacích). Lze dodat, že princip povolování zakázaných či omezených činností včetně staveb v silničním ochranném pásmu silničním správním úřadem (či dříve silničním správním orgánem) je v § 31 zákona o pozemních komunikacích zakotven po celou dobu účinnosti tohoto zákona, a stejně tomu bylo i v případě § 11 předchozího zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích.
31. Definice souvisle zastavěného území obce byla do zákona o pozemních komunikacích (§ 30 odst. 3) vložena zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Současné znění této definice je výsledkem novely zákona o pozemních komunikacích, provedené s účinností od 1. 7. 2011, zákonem č. 152/2011 Sb. Ke změně definice souvisle zastavěného území obce došlo v rámci legislativního procesu na základě pozměňovacího návrhu Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (tisk č. 135/1, dostupný na digitálním repozitáři Poslanecké sněmovny, 6. volební období, 2010–2013, www.psp.cz). Bližší odůvodnění tohoto návrhu přitom chybí. Během obecné rozpravy ve druhém čtení se k němu dne 22. 3. 2011 vyjádřil pouze ministr dopravy: „*K návrhu byl při jeho projednávání v hospodářském výboru schválen pozměňovací návrh, jehož předmětem je změna zákonné definice souvisle zastavěného území obce pro účely stanovení silničního ochranného pásma. Ministerstvo dopravy změnu této úpravy, která je důležitá zejména z hlediska zpřísnění regulace reklamních zařízení podél pozemních komunikací, podporuje a děkuje za ni.*“ Uvedenou změnu definice souvisle zastavěného území obce zároveň nedoprovázela žádná přechodná ustanovení.
32. Krajský soud dále uvádí, že přibližně o rok později pak byla přijata další novela zákona o pozemních komunikacích, a to pod č. 196/2012 Sb., účinná od 1. 9. 2012. Ta v čl. II obsahovala přechodná ustanovení, dle kterých reklamní zařízení, jehož zřízení a provozování na dálnici, silnici I. třídy nebo jejich silničním pomocném pozemku nebo v silničním ochranném pásmu dálnice a silnice I. třídy bylo silničním správním úřadem povoleno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, lze nadále provozovat za splnění podmínek uvedených v povolení do zániku tohoto povolení, nejdéle však 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (bod 2.). Po uplynutí této doby, nebylo-li vydáno nové povolení, musel vlastník reklamní zařízení odstranit.
33. Dle důvodové zprávy usilovala novela č. 196/2012 Sb. o eliminaci reklamních zařízení mimo souvisle zastavěné území obce, a to za účelem zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Jak totiž ukázaly různé zpracované studie, reklamní zařízení v blízkosti pozemních komunikací rozptylují řidiče a v případě dopravní nehody představují nebezpečnou překážku způsobitou zhoršit následky dopravní kolize. Ve prospěch zpřísnění regulace reklamních zařízení mluvily i příklady některých zahraničních zemí, ve

kterých platí zákaz umístování poutačů u pozemních komunikací mimo obec. Zákodárce si přitom byl vědom v minulosti vydaných povolení na neomezenou dobu a s tím souvisejících nájemních smluv na dlouhou dobu (což označil jako tzv. „staré zátěže“). Ty ovšem nemohou jít na úkor bezpečnosti silničního provozu. Vzhledem k nedostatečným výsledkům dosavadních dílčích změn proto zákodárce přistoupil k uvedené novele. Kompromisem mezi veřejným zájmem na bezpečnosti silničního provozu a podnikatelskými zájmy pak byla úprava obsažená v přechodných ustanoveních, jež dávala vlastníkům reklamních zařízení dostatečný časový prostor pro úpravu poměrů v souladu s novou legislativou.

34. Žalobci tak nelze přisvědčit, že by od vydání souhlasu Policie ČR ze dne 20. 9. 2010 nedošlo ke změně příslušné právní úpravy. Ba právě naopak, na základě novelizace zákona o pozemních komunikacích, provedené zákonem č. 152/2011 Sb. a účinné dnem 1. 7. 2011, vzniklo u předmětné silnice II/374 v Černovické ulici silniční ochranné pásmo, které zde původně nebylo, jelikož pro vymezení souvisle zastavěného území obce před 1. 7. 2011 postačovalo pět a více staveb. Lze tedy zrekapitulovat, že od 1. 7. 2011 se předmětné reklamní zařízení vzhledem ke změně zákona o pozemních komunikacích „ocitlo“ v silničním ochranném pásmu. O tom, že si žalobce byl této změny vědom, ostatně svědčí též jeho vlastní postup, tj. skutečnost, že dne 13. 7. 2016 požádal správní orgán I. stupně o povolení ve smyslu ustanovení § 31 zákona o pozemních komunikacích, které nikdy předtím neměl, neboť se reklamní zařízení původně nacházelo v souvisle zastavěném území obce.
35. Z hlediska zjišťování proporcionality zásahu zákodárce do legitimního očekávání žalobce je pak nutno provést třístupňový test ústavnosti sporné nové právní úpravy, založený na postupném zkoumání naplnění tří podmínek pro ústavněprávní akceptaci přijatého předpisu, a to vhodnosti (účelu), potřebnosti (nezbytnosti) a přiměřenosti (k tomu shodně srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015 - 92, dostupný na www.nssoud.cz).
36. V posuzované věci tedy bylo nutno zjistit, zda vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu (potřeba změny právní úpravy provedené zákonem č. 152/2011 Sb.) odůvodňuje závažnost následného zásahu do zájmu soukromého podepřeného o princip ochrany důvěry občana v právo (zde legitimního očekávání žalobce, že může nerušeně provozovat předmětné reklamní zařízení, které bylo umístěno v souladu s tehdy platnou právní úpravou).
37. Je nepochybné, že účelem novely č. 152/2011 Sb., stejně jako dalších novel zákona o pozemních komunikacích, jak vyplývá z rozprav i z důvodových zpráv k jednotlivým novelám, je jednoznačně zpřísnění regulace reklamních zařízení ve prospěch zvýšení bezpečnosti

silničního provozu (viz shora citovaná odůvodnění novel č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb.). Reklamní zařízení umístěná poblíž pozemních komunikací totiž jednoznačně představují zdroj odvádění pozornosti řidičů (což ostatně plyne již z prvotního jazykového výkladu sousloví „reklamní poutač“), jakož i nebezpečnou pevnou překážku způsobitou zhoršit následky dopravní nehody. Tyto dvě okolnosti má přitom krajský soud za zcela zjevné (již při použití pouhého selského rozumu) a zajisté i samy o sobě dostačující k vážným úvahám o případném zpřísnění regulace reklamních zařízení u pozemních komunikací.

38. Co se týká potřeby či nezbytnosti nové právní úpravy, má krajský soud za to, že se jedná o přijatelný způsob, jak shora uvedeného cíle dosáhnout. Jinak řečeno, hodlal-li zákonodárce omezit u pozemních komunikací počet prvků, které jednak odvádějí pozornost řidičů, jednak vytvářejí u komunikací pevné překážky, není moc jiných možností, než tyto prvky fyzicky odstranit.
39. Z hlediska přiměřenosti či vhodnosti pak platí, že újma na konkrétním základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Opatření mající vliv na základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních, jako je zde bezpečnost silničního provozu. Krajský soud ovšem v tomto případě neshledal, že by nová právní úprava neústavním postupem potírala legitimní očekávání žalobce. Skutková situace se má v daném případě tak, že dnem 1. 7. 2011 se předmětné reklamní zařízení změnou právní úpravy (zákonem č. 152/2011 Sb.) „ocitlo“ v silničním ochranném pásmu. Deficitem tohoto zákona jsou zcela nepochybně chybějící přechodná ustanovení. Ovšem pouze z tohoto důvodu není tato právní úprava protiústavní; a stejně tak není v rozporu ani s ústavním pořádkem, pokud se zákonodárce dotkl nabytých či existujících práv soukromých osob. Principem ochrany nabytých práv a zákazu retroaktivity nelze podmiňovat pozdější přísnější regulaci konkrétní právní oblasti. U konkrétních typů lidské činnosti se určitá pravidla mohou v průběhu času objektivně jevit jako nedostačující, neboť s ohledem na dynamiku vývoje (např. technického) je ve společenském zájmu podmínky pro provozování těchto činností blíže specifikovat nebo dokonce zpřísnit. Podstatné z hlediska atributů demokratického právního státu je, aby k takovýmto změnám nedocházelo svévolně, neracionálně, neodůvodněně a aby tyto změny byly provedeny transparentním, jasným a předvídatelným způsobem, vždy podle okolností konkrétní věci. Silniční doprava je přitom zajisté natolik specifickou oblastí, že je ve veřejném zájmu klást na všechny osoby, jež na ni mají jakýkoli vliv (což, jak bylo uvedeno výše, vlastníci reklamních zařízení dozajisté mají) zvýšené nároky.
40. Jinak řečeno, existující právní vztahy v zásadě nemohou zákonodárci zabránit v regulaci bezpečnosti dopravy úpravou ochranných pásem pozemních komunikací. Tyto právní vztahy však zákonodárce musí při přijímání nové právní úpravy vzít v úvahu, popř. musí počítat s případnými nároky na náhradu škody (zde srovnej např. ustanovení § 11 odst. 3 předchozího zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích).
41. Pokud jde o samotnou přiměřenost nové právní úpravy v užším smyslu, je nutno konstatovat,

že i tato její charakteristika byla naplněna. V první řadě je silniční ochranné pásmo pro příslušný typ komunikace omezeno přiměřenou vzdáleností od osy silnice, nelze tedy hovořit o nepřiměřené či excesivní šířce tohoto pásma. Za druhé, silniční ochranné pásmo se neuplatní v souvisle zastavěném území obce. Za třetí, a to je velmi podstatné, právní úprava umožňuje existenci výjimek, tedy reklamní zařízení mohou být za určitých podmínek (povolení silničního správního úřadu) umístěna i v silničním ochranném pásmu. Nová právní úprava tedy neznamená nutnost automatického odstranění všech reklamních zařízení, nacházejících se nově v silničním ochranném pásmu. Toliko vlastníka reklamního zařízení nutí k podání žádosti o vydání povolení silničního správního úřadu. Jako čtvrtý element zajišťující přiměřenost přijatého řešení, pak lze označit možnost kompenzace zásahu do práv žalobce ze strany státu. Tato kompenzace může nabývat různých forem (např. formy přechodných ustanovení umožňujících provozování dotčených reklamních zařízení po určitou dobu i bez příslušného povolení silničního správního úřadu), ale může jít též o přímé odškodnění (náhradu škody). Zde je nutno podotknout, že čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod má přímý účinek. Ochrana práv žalobce tímto způsobem ovšem není předmětem tohoto řízení a soudu nepřísluší poskytovat žalobci návod, jakým způsobem se lze případného odškodnění ze strany státu domáhat.

42. Ke shora uvedenému je též nutno doplnit, že aplikovanou právní úpravu neshledal protiústavní (byť implicitně) ani Nejvyšší správní soud [k tomu srovnej např. rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016 - 84 (věc týkající se jiného reklamního zařízení žalobce), či ze dne 31. 7. 2018, č. j. 3 As 252/2017 - 67 (věc BRNOMETAL), oba dostupné na www.nssoud.cz]. Závěry Nejvyššího správního soudu ve věci BRNOMETAL pak následně potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2732/18, dostupném na <http://nalus.usoud.cz>, v němž v bodě 15. odůvodnění konstatoval, že „porušení vlastnického práva stěžovatelky podle čl. 11 odst. 1 Listiny nelze dovozovat z pouhé skutečnosti, že jí bylo v minulosti umožněno zřízení a provozování předmětných reklamních zařízení podle předchozí zákonné úpravy. Pokud zákonodárce respektoval ústavní omezení vztahující se k případným retroaktivním účinkům změn právní úpravy (...), pak nic nebránilo tomu, aby změnil (případně i zpřísnil) zákonné podmínky, za nichž lze zřizovat a provozovat reklamní zařízení v blízkosti pozemních komunikací“. Námitku porušení zásady legitimního očekávání, stejně jako námitku zásahu do vlastnického práva žalobce a jeho práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), tak krajský soud neshledal důvodnou.
43. Pokud se jedná o uplatněné žalobní námitky směřující proti samotnému obsahu závazného stanoviska příslušného orgánu Policie ČR a revizního stanoviska nadřízeného orgánu Policie ČR, krajský soud k tomu nejprve připomíná příslušnou právní úpravu rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem.
44. Dle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

45. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne (§ 149 odst. 3 správního řádu).
46. Dle čtvrtého odstavce ustanovení § 149 správního řádu platí, že jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.
47. K povaze závazných stanovisek vydaných dle § 149 správního řádu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, publikovaném pod č. 2434/2011 Sb. NSS, uvedl, že tato nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Jedná se o podkladové úkony, které se vždy vydávají v rámci jiného „hlavního“ řízení. Nejsou tedy samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Soudní ochrana před jejich zprostředkovanými dopady je umožněna v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Uvedeného si byl ostatně v daném případě žalobce vědom, když v žalobě, jíž napadl rozhodnutí žalovaného, vznášel námitky k obsahu také revizního stanoviska nadřízeného orgánu Policie ČR.
48. Z hlediska procesního je pak závazné stanovisko podle ustanovení § 149 správního řádu úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté téhož zákona. Při vydávání závazného stanoviska je proto třeba postupovat v souladu s § 154 správního řádu, podle kterého jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části a podle ustanovení části první správního řádu, obdobně podle následujících ustanovení části druhé správního řádu: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63; a podle těchto ustanovení části třetí správního řádu: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou potřebná.
49. S ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je zvláště významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a § 68 správního řádu), především pak ustanovení § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění 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 (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150,

dostupný na www.nssoud.cz). Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s.

50. V posuzovaném případě přitom dotčený orgán Policie ČR ve svém stanovisku ze dne 30. 8. 2016, č. j. KRPB-170877-1/ČJ-2016-0600DI-KOL, uvedl, že po provedeném místním šetření (není tedy pravdou, že by se policie neseznámila s poměry na místě samém) a následném posouzení žádosti shledal následující důvody, které bránily vydání souhlasného vyjádření: „reklamní zařízení se nachází v silničním ochranném pásmu, což je v rozporu s platnou legislativou (souhlas je možné vydat pouze pro reklamní zařízení sloužící k označení provozovny a to jen při splnění dalších podmínek vyplývajících z platné legislativy); umístěním reklamního zařízení dochází k porušení ustanovení 78 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), neboť se reklamní zařízení nachází ve vzdálenosti menší než 5 m od okraje vozovky, čímž může docházet k rozptylování pozornosti účastníků provozu způsobem ovlivňujícím bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, jakékoli reklamní zařízení nasvětlené vlastním zdrojem světla je vnímáno jako rušivý prvek odvádějící pozornost účastníků silničního provozu od dění na pozemní komunikaci, činná plocha reklamního zařízení je účinná také v opačném směru jízdy (protiplocha), činná plocha reklamního zařízení je větší než 20 m²; reklamní zařízení tvoří pevnou překážku v bezprostřední blízkosti pozemní komunikace, čímž v případě dopravní nehody může dojít

ke střetu s touto překážkou a ke zvýšení jejich následků a reklamní zařízení není nijak zabezpečeno proti možnému střetu vozidel s jeho konstrukcí.“

51. V podaném odvolání pak žalobce ve vztahu ke stanovisku Policie ČR namítal, že umístění reklamní zařízení neodporuje ustanovení § 78 odst. 6 zákona o silničním provozu. Dle zpracovaného znaleckého posudku se reklamní zařízení naopak nachází po celou dobu jízdy v zorném poli běžných, standardem stanovených reakčních dob, kdy řidič zároveň stále sleduje dění před sebou i dopravní značení a signalizaci. Dle žalobce proto nemůže dojít k rozptylování pozornosti účastníků provozu způsobem ovlivňujícím bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Vlastní zdroje osvětlení jsou pak nasměrovány ze shora od pozorovatele směrem k výlepové ploše. K přímému osvětlení nedochází, pouze odrazem světla od výlepové plochy. Jelikož je u komunikace nainstalováno veřejné osvětlení (které je přímé), nejde v případě osvětlení reklamního zařízení o jediný zdroj světla na místě. Ze znaleckého posudku v této souvislosti vyplynulo, že reklamní zařízení nemůže oslňovat kolem jedoucí řidiče, neboť oči řidiče nemohou přijít do přímého kontaktu se zdrojem osvětlení, jeho intenzita je přiměřená a odpovídá intenzitě pouličního osvětlení a ostatních osvětlených informačních tabulí. Ani protiplocha nebyla dle názoru žalobce problémem z hlediska § 78 odst. 6 zákona o silničním provozu, neboť reklamní zařízení stojí u přehledného a rovného úseku komunikace, kde je levý a pravý pruh oddělen svodidly, a komunikace je navíc v noci osvětlena pouličním osvětlením. K těmto okolnostem pak bylo třeba dle žalobce přihlídnout též při posouzení velikosti činné plochy reklamního zařízení, které se nachází na velmi přehledném úseku komunikace s rychlostí omezenou dopravním značením na 80 km/h. K další argumentaci dotčeného orgánu Policie ČR žalobce uvedl, že sloup reklamního zařízení je oddělen asi 1 m hlubokým a 1,5 m širokým příkopem, přičemž na místě se nachází i jiné pevné

překážky (stromy, sloupy osvětlení, směrové tabule). Navíc žalobce navrhoval dodatečnou instalaci svodidla na reklamní zařízení.

52. Nadřízený orgán Policie ČR prověřil námitky žalobce, včetně přiloženého znaleckého posudku, citoval relevantní ustanovení zákona o pozemních komunikacích a konstatoval, že předmětné reklamní zařízení, tak jak je umístěno a zrealizováno, je provozováno v rozporu s podmínkami uvedeným v § 31 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V této souvislosti pokračoval, že předmětné reklamní zařízení je v daném případě nasvětleno vlastním zdrojem světla, což za daných okolností - ve vztahu k zajištění bezpečnosti silničního provozu - představuje rizikový faktor. Předložená dokumentace neobsahuje žádné světelné technické parametry daného osvětlení, ani jiný protokol o měření, ze kterého by vyplývalo dodržení legislativních a technických předpisů. Konstatování znalce, že osvětlení reklamního zařízení nemůže oslňovat, protože oči řidiče nemohou přijít do přímého kontaktu se zdrojem osvětlení reklamního zařízení, je zcela mylný a nesprávný. I samotná intenzivně osvětlená plocha může způsobovat oslňování uživatelů dotčené pozemní komunikace. Znalec ve svém posudku uvedl, že intenzita osvětlení je „přiměřená“, přičemž tento užitý pojem není blíže vysvětlen, ani doložen. Znalcova domněnka není podložena žádnými konkrétními světelně technickými parametry osvětlení, výpočtem, ani protokolem o provedeném měření. Umístění reklamního zařízení u směrově dělené komunikace způsobem, že je reklamní plocha viditelná vlevo vedle protisměrného jízdního pásu (pro směr od ulice Olomoucké), tak nadřízený orgán Policie ČR považoval ve vztahu k zajištění bezpečnosti silničního provozu za rizikové a negativně narušující provoz na pozemních komunikacích. Odvádění řidičovy pozornosti mimo dopravní prostor vymezený pro daný směr jízdy proto hodnotil jako okolnosti nežádoucí a rizikovou. Obdobně rizikově hodnotil i parametry reklamního zařízení spočívající ve velikosti výlepové plochy 2 krát 79 m². Takto velká plocha negativně narušuje provoz na předmětné pozemní komunikaci v úseku její viditelnosti. Na rozdíl od veřejného osvětlení, které je podél komunikace umístěno a provozováno ve veřejném zájmu, představuje reklamní zařízení stavbu komerčního charakteru provozovanou v rozporu s veřejným zájmem na úseku bezpečnosti provozu. Nadřízený orgán Policie ČR poté upozornil také na chybný výsledek výpočtu celkové dráhy pro zastavení vozidla uvedený ve znaleckém posudku. K tomu doplnil, že bude-li uvažovat zcela běžnou situaci spočívající v jízdě nákladního vozidla jedoucího nejvyšší dovolenou rychlostí 80 km/h, stanovenou pro daný úsek komunikace, je zcela nemožné, aby za dané rychlosti vozidlo bezpečně zastavilo na vypočtené vzdálenosti pouhých 22 m, což při uvažované rychlosti představuje čas 1 s. Rovněž upozornil, že ze znalcem uvažovaných hodnot pro výpočet celkové dráhy pro zastavení vozidla zcela zřejmě vyplývá užití idealizovaných, v běžném provozu výjimečných hodnot, při jejichž zohlednění dochází k minimalizaci vypočtené hodnoty a celkové dráhy pro zastavení vozidla. Nadřízený orgán Policie ČR se neztotožnil ani s konstatováním znalce, že řidič soustředěný

na reklamní zařízení je schopen zareagovat na situaci před vozidlem se zpožděním pouhých 0,09 až 0,15 s. Tento údaj je z fyziologického hlediska pro lidský organismus zcela nereálný.

V případě, že řidič za tmy sleduje světelně výrazný obraz na výlepové ploše reklamního zařízení, není v uvedeném čase schopen řádně rozpoznat předmět vytvářející překážku na tmavé vozovce (např. ležícího chodce nebo jiný předmět), takovouto situaci vyhodnotit, správně zareagovat

a následně před touto překážkou bezpečně zastavit. Vzhledem k výše uvedeným poznatkům považoval nadřízený orgán Policie ČR příložený znalecký posudek za nesprávný a pro podporu zachování existence reklamního zařízení za nepoužitelný. Nadřízený orgán Policie ČR tedy neshledal žádné nezákonnosti, které by odůvodňovaly zrušení nebo změnu napadeného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 odst. 5 správního řádu.

53. S ohledem na shora přijaté závěry k požadavkům a náležitostem obsahu vydaného závazného (zde negativního) stanoviska a k jeho skutečnému obsahu je krajský soud toho názoru,

že formulovaný (shora citovaný) obsah revizního stanoviska nadřízeného orgánu Policie ČR, potažmo závazného stanoviska Policie ČR, těmto požadavkům vyhověly. Stanovisko nepostrádá dostatečné odůvodnění k přijatým negativním závěrům, obsahuje osvětlení důvodů,

kterými se dotčené správní orgány v daném případě řídily a kterými se zabývaly. Tyto důvody byly vyhodnoceny a podepřeny odkazy na relevantní ustanovení zákona, jakož i poznatky zjištěnými na místě samém. V podané žalobě pak žalobce toliko zopakoval již dříve uvedené námitky, odkázal na předchozí souhlas Policie ČR ze dne 20. 9. 2010 a vyjádřil přesvědčení,

že provozování předmětného reklamního zařízení není v rozporu s požadavky kladenými § 31 odst. 2 zákona o provozu na pozemních komunikacích, ani ustanovením § 78 odst. 6 zákona

o silničním provozu. V souvislosti s uvedeným je ovšem třeba zdůraznit, že sama skutečnost,

že žalobce nesouhlasí se závěry obsaženými v závazném stanovisku, neznamena, že jsou tyto závěry nesprávné, či nedostatečné. Naopak krajský soud závěry uvedené v závazném stanovisku

a revizním stanovisku pokládá za dostačující a neshledal důvod jim cokoli vytknout. Nadřízený orgán Policie ČR se s jednotlivými námitkami vypořádal a vyložil, jak danou otázku z hlediska své odborné způsobilosti posoudil. Vymezil se přitom i vůči obsahu a závěrům znaleckého posudku č. 553-16, zpracovanému Ing. P. H., CSc., a uvedl, z jakých konkrétních důvodů

se se závěry znaleckého posudku neztotožnil. Rovněž v tomto ohledu nemá krajský soud za to, že by dotčený orgán policie vybočil z mezí správního uvážení, naopak má za to, že jím vyslovené závěry, které zpochybňují obsah znaleckého posudku, se opírají o racionální zdůvodnění, které nepostrádá logický a smysluplný základ.

54. Namítal-li žalobce, že v minulosti nebylo třeba dokládat žádnou další dokumentaci o technické specifikaci osvětlení reklamního zařízení, krajský soud k tomu uvádí, že v době, kdy bylo vydáno stanovisko Policie ČR ze dne 20. 9. 2010, nebylo předmětné reklamní

zařízení provozováno v ochranném pásmu, kde je třeba s ohledem na vše výše uvedené trvat na dodržování zákonných podmínek zabezpečujících nerušený provoz na pozemních komunikacích. Nadřízený orgán Policie ČR uzavřel, že předmětné reklamní zařízení je v daném případě nasvětleno vlastním zdrojem světla, což za daných okolností, ve vztahu k zajištění bezpečnosti silničního provozu, představuje rizikový faktor. I samotná intenzivně osvětlená plocha může způsobovat oslňování uživatelů dotčené pozemní komunikace. Lze přitom nadřízenému orgánu Policie ČR přisvědčit v tom, že znalec ve svém posudku dospěl k závěru o přiměřenosti intenzity osvětlení bez toho, že by tento užitý pojem blíže definoval a doložil. Krajský soud pak z fotografií, které jsou součástí zpracovaného znaleckého posudku a které dokumentují vzhled daného reklamního zařízení v noci, ověřil, že je z nich na první pohled zřejmá (i v porovnání s intenzitou, kterou vykazuje veřejné osvětlení) značná a výrazná intenzita osvětlení, a to i s ohledem na velikost plochy, kterou toto reklamní zařízení disponuje.

55. Není přitom ani pravdou, že by nadřízený orgán Policie ČR ve svém revizním stanovisku vycházel toliko z nařízení ministerstva vnitra č. 55/2012 Sb. ze dne 30. 10. 2012, kterým se definují skutečnosti, které mohou jinak narušit provoz na pozemních komunikacích. Se žalobcem lze souhlasit do té míry, že toto nařízení je interním předpisem, určitou výkladovou pomůckou, která není závazná pro posouzení věci soudem. Pokud však dotčené správní orgány z citovaného nařízení vycházely, přičemž konkrétně uvedly, které aspekty umístění a provozování předmětného reklamního zařízení jsou způsobilé narušit provoz na pozemní komunikaci a ovlivnit jeho bezpečnost a z jakých konkrétních důvodů, nelze jejich postupu ničeho vytknout. Řádně odůvodněná nesouhlasná stanoviska dotčených orgánů nelze považovat za projev svévole, jak to naznačil s odkazy na judikaturu Ústavního soudu žalobce (zejména s odkazem na nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/96, ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. IV. ÚS 2468/11, a ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).
56. Krajský soud se tak neztotožnil s namítanou nepřezkoumatelností a nezákonností revizního stanoviska nadřízeného orgánu Policie ČR (potažmo závazného stanoviska Policie ČR), neboť z něj - byť stručnou a výstižnou formou - vyplývá, proč je provozování předmětného reklamního zařízení v dané lokalitě nežádoucí z pohledu ochrany veřejného zájmu v podobě bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích.
57. K navazující argumentaci žalobce, v níž tento zdůrazňoval, že postup dotčených orgánů při vydávání nesouhlasného závazného stanoviska přesahoval rámec tohoto konkrétního řízení, neboť se ze strany dotčených orgánů jednalo o systematický a mechanický přístup, krajský soud uvádí, že předmětem nyní vedeného soudního řízení je rozhodnutí o konkrétní žádosti žalobce, nikoli jiná řízení vedená o žádostech, která žalobce ani blíže nespecifikoval. Jeho domněnce přitom dle krajského soudu bez dalšího nesvědčí ani obsah odpovědi správního orgánu I. stupně ze dne 2. 5. 2017, č. j. MMB/0168877/2017, k žádosti o informace žalobce, z níž vyplynulo, že správní orgán I. stupně na území statutárního města Brna povolil celkem dvě reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu. Od roku 2006 do roku 2016 pak byly podány celkem čtyři žádosti (všechny v roce 2016), které byly zamítnuty pouze na základě

nesouhlasného závazného stanoviska Policie ČR. V roce 2017 byly podány tři žádosti, o kterých ke dni 2. 5. 2017 nebylo rozhodnuto, v řízeních ale byla vydána nesouhlasná závazná stanoviska Policie ČR. Stejně tak nemůže mít z hlediska posouzení konkrétních okolností dané věci vliv na výsledek nyní přezkoumávané věci ani počet souhlasných a nesouhlasných stanovisek vydaných pro zřízení a provozování reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu na území hlavního města Prahy. Podstatné v daném případě je, že dotčené orgány svá stanoviska řádně odůvodnily, a to s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem dané věci, což nesvědčí o jakémkoli obecném mechanickém či systematickém přístupu.

58. Lze tedy uzavřít, že v posuzované věci bylo k žádosti žalobce o zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu dle ustanovení § 31 odst. 1 zákona o provozu na pozemních komunikacích vydáno nesouhlasné stanovisko Policie ČR. V odvolacím řízení byla jeho správnost potvrzena nadřízeným orgánem Policie ČR, který neshledal důvody pro jeho změnu či zrušení. Silniční správní orgány tedy postupovaly v souladu se zákonem a zcela v intencích ustanovení § 149 správního řádu, když žádost žalobce zamítly.

VIII. Závěr a náklady řízení

59. Krajský soud tak na základě výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
60. Výrok o náhradě nákladů řízení účastníků řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
61. Pokud se jedná o výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení, podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných soud může osobě zúčastněné na řízení na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že krajský soud neuložil osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost, nemohly jí vzniknout náklady podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Krajský soud proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. 3. 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu