



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Pavla Kumprechta a JUDr. Marcely Sedmíkové, ve věci žalobce: **R. M.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2014, č.j.: 239/DS/2014/Zav (239/DS/2014-2), **t a k t o :**

- I. **Žaloba s e z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 7. 4. 2014, č.j.: 239/DS/2014/Zav (239/DS/2014-2), žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí (dále jen „správní orgán“) ze dne 23.12.2013, č.j.: ORM/8631/2013-10, jímž byla zamítnuta jeho žádost z 20. 5. 2013 o povolení umístění reklamního zařízení do silničního ochranného pásma silnice II/295 mezi uzly A42 – A134 v km 21,400. Žalobce je napadl včas podanou žalobou, v níž se domáhal rovněž přezkumu jeho podkladového závazného stanoviska Policie ČR, Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, územního odboru Trutnov ze dne 11. 6. 2013, č.j.: KRPH-332-008/Čj-2011-05006. Žalobu odůvodnil následujícím způsobem (třeba k ní dodat, že byla převzata z velké části v doslovném znění, když její důvody prolínají celým jejím obsahem, v různých obměnách, takže jejich shrnutí do jednoho odstavce by mohlo u žalobce vyvolat pochyby o tom, zda byly krajským soudem posouzeny všechny žalobní námitky).

I. Obsah žaloby

Žalobce ve dvou žalobních bodech namítal, že žalovaný nepřezkoumal odvoláním napadené rozhodnutí v souladu s § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.,

správního řádu (správní řád), v platném znění (dále jen „správní řád“), když jeho správnost nepřesvědčil podle všech námitek uvedených v odvolání žalobce, a dále že žalované rozhodnutí, včetně závazného stanoviska, trpí vadou spočívající v nedostatku důvodů, která jej činí nepřezkoumatelným a nezákonným.

Odůvodnil je tím, že v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 23. 12. 2013 namítal, že „*nesouhlas policie podle § 31 odst. 4 písm. c) zákona o PK sice bez dalšího skutečně znamená, že povolení nelze vydat, ale i takový nesouhlas, resp. jeho důvody, však musí splňovat všechny znaky z hlediska zákonnosti a přezkumu takového podkladu pro samotné rozhodnutí, jinak řečeno, nesouhlas orgánu policie nelze odůvodnit obecnými závěry či závěry, které nelze podrobit přezkumu, a pokud správní orgán ve shodě s policií dospěl k závěru, že žádosti nelze vyhovět, potom nestačil pouhý odkaz na předmětné závazné stanovisko, ale povinností správního orgánu bylo tento svůj závěr řádně opřít o konkrétní skutkové závěry.*“

Na podporu svého tvrzení se dovolával rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2009, který nepřiložil a ani necitoval jeho příslušné pasáže, jež by ho měly vést k podání žaloby, a dále § 68 odst. 3 správního řádu, podle něhož se v odůvodnění uvedou důvody výroku, 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 jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Žalobce v této souvislosti brojil proti té části odůvodnění, že „z žádného právního předpisu nevyplývá povinnost žalovaného opisovat do odůvodnění rozhodnutí úvahy, kterými se řídil příslušný dotčený orgán, což ale předmětem námitky nebylo. Žalovaný v souvislosti s posuzováním této otázky žalobci vytýká, že měl možnost se s obsahem závazného stanoviska seznámit a vyjádřit se k němu, jakoby tedy bylo povinností žalobce se s obsahem podkladu pro rozhodnutí ve věci seznámit a učinit si o něm vlastní úsudek a ne naopak, že by jeho obsah měl být uveden a posouzen v odůvodnění žalovaného rozhodnutí. K takovéto argumentaci resp. těmto důvodům, o které žalovaný svůj názor na věc opírá, žalobce dodává, že se předmětnou námitkou nedomáhal opisování úvah dotčeného orgánu, ale, má za to, že v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu se domáhal toho, aby odůvodnění správního orgánu obsahovalo postoj či závěr správního orgánu v tom smyslu, zda se se závěry dotčeného orgánu shoduje, pokud ano, tak tyto svoje závěry řádně a přesvědčivě promítnout do odůvodnění rozhodnutí, a dále se domáhal toho, aby se tento závěr opíral o konkrétní skutkové závěry.“

Žalobce má za to, že zamítnutí žádosti s odkazem pouze na existenci nesouhlasného závazného stanoviska, není v souladu s právními předpisy, jak to vyplývá z výše uvedeného, i když si je žalobce, nepochybně na rozdíl od žalovaného, který se těmito otázkami do odůvodnění žalovaného rozhodnutí vůbec nezabývá, vědom toho, že se na závazné stanovisko nevztahuje zásada volného hodnocení podkladů pro rozhodnutí a také si je vědom toho, že správní orgán může se závazným stanoviskem nakládat jen takovým způsobem, který mu zákon umožňuje. Žalobce nezpochybňuje obsah ustanovení § 149 odst. 3 správního řádu, podle kterého, bylo-li v průběhu řízení vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

Nemůže však považovat za správný závěr žalovaného spočívající v tom, že na základě tohoto ustanovení nemá správní orgán za povinnost se v odůvodnění rozhodnutí ve věci řádně vypořádat s důvody, o které zamítnutí žádosti opírá, tedy z důvodu, které obsahuje nesouhlasné závazné stanovisko, se kterými se správní orgán může, ale nemusí ztotožnit, a to by, podle názoru žalovaného, mělo být z obsahu odůvodnění žalovaného rozhodnutí zřejmé.

Žalobce ve svých závěrech vychází z toho, že závazné stanovisko jako úkon zásadní podkladový materiál vydaný orgánem veřejné moci musí obsahovat nejen kvalifikované vyjádření k dané věci (...), ale i řádné odůvodnění důvodů tohoto postupu. Odůvodnění musí být nejen závazným stanoviskem vyslovený nesouhlas, ale i souhlas. Požadavek na řádné odůvodnění závazného stanoviska je jistě možno dovodit ze základních zásad správního řízení a z ustanovení § 154 správního řádu, kde se stanoví, že při vydávání závazných stanovisek se přiměřeně použijí i další ustanovení správního řádu, pokud je to potřebné. V zásadě tedy platí, že každý úkon správního orgánu, s nímž jsou spojeny nějaké právní následky, musí být patřičně zdůvodněny. Odůvodnění jako nedílná součást závazného stanoviska má kromě jiného i zásadní význam, pokud jde o možný soudní přezkum závazného stanoviska, kterého se jistě nelze domáhat samostatně, ale současně se žalobou proti rozhodnutí ve věci, jehož bylo závazné stanovisko závazným podkladem. Žalobce má za to, že pokud je podkladové závazné stanovisko v žalovaném rozhodnutí pouze citováno, a to v tom smyslu, že samo o sobě zakládá důvod pro zamítnutí žádosti, a žalovaný se dál jeho obsahem vůbec nezabývá, nemůže být žalované rozhodnutí pro nedostatek důvodů z tohoto hlediska přezkoumatelné. I když žalobce obsah závazného stanoviska, zejména pokud se týče důvodů nesouhlasu s umístěním předmětných reklamních zařízení, nezná, protože z obsahu odůvodnění žalovaného rozhodnutí lze zjistit pouze to, že je nesouhlasné, napadá touto žalobou současně i nezákonnost závazného stanoviska, a to ze stejného důvodu, jako žalované rozhodnutí. Za nepodstatnou a nerozhodnou při tom žalobce považuje tu skutečnost, jak se o ní žalovaný v odůvodnění žalovaného rozhodnutí zmiňuje, či spíše jak doslova vyčítá žalobci, že nevyužil zákonem dané možnosti se se závazným stanoviskem před vydáním žalovaného rozhodnutím seznámit. Žalobce má za to, že seznámení se s podklady pro rozhodnutí ve věci není povinností, ale právem, proto jistě nelze nevyužití tohoto práva klást k tíži žalobce a obhajovat tím absenci údajů o obsahu závazného stanoviska a jeho posouzení v odůvodnění žalovaného rozhodnutí z hledisek výše uvedených.

Shora uvedené skutečnosti potvrzují také to, že žalovaný správnost odvolání napadeného rozhodnutí nepřezkoumal v rozsahu námitky spočívající v tom, že pokud správní orgán ve shodě orgánem policie dospěl k závěru, že žádosti žalobce nelze vyhovět, nestačil podle názoru žalobce pouhý odkaz na předmětné závazné stanovisko, ale povinností správního orgánu žalovaného bylo tento svůj závěr řádně a přesvědčivě promítnout do odůvodnění napadeného rozhodnutí a rovněž bylo jeho povinností tento závěr opřít o konkrétní skutkové závěry. Žalovaný však v odůvodnění žalovaného rozhodnutí obsah této námitky zúžil a zásadním způsobem změnil tak, že se podle jeho tvrzení tato námitka týká pouze neuvedení obsahu závazných stanovisek v odůvodnění napadeného rozhodnutí a dále neuvedení (neopisování) úvah, kterými se řídil příslušný dotčený orgán, ačkoliv se námitka žalobce, jak to vyplývá z výše uvedeného, týká především absence důvodů pro

zamítnutí žádosti žalobce a jejich přezkoumání a právní posouzení s ohledem na obsah závazného stanoviska.“

Vzhledem k uvedenému žalobce navrhoval žalované rozhodnutí zrušit.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 17. 6. 2014. Uvedl v něm, že zmiňované stanovisko Policie České republiky vydané dle § 31 odst. 4) písm. c) zákona o pozemních komunikacích má povahu závazného stanoviska. Dle jeho názoru není povinností správního orgánu, který vede správní řízení, v jehož průběhu je vydáno negativní závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, uvádět v odůvodnění rozhodnutí své vlastní úvahy ohledně obsahu závazného stanoviska. Žalovanému není znám rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2009, čj. 10 Ca 43/2007-41. Dle ust. § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Na toto ustanovení navazuje ust. § 149 odst. 3 správního řádu uvádějící, že *„Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.“* Byť žalovaný považuje toto ustanovení za nadbytečné (neboť pokud je vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, je takováto procesní situace řešitelná již podle ust. § 51 odst. 3/ správního řádu), je jím jinak vyjádřen fakt, že pokud je stanovisko pro výrok rozhodnutí správního orgánu závazné, postačuje pro naplnění zásady materiální pravdy v případě, že je takovéto stanovisko negativní, sama existence tohoto stanoviska a jakékoli další doplňování podkladů a dokazování by bylo nadbytečné, v rozporu se zásadou procesní ekonomie. S tím souvisí i další ustanovení správního řádu, a totiž ust. § 68 odst. 3, pojednávající o náležitostech odůvodnění rozhodnutí. Za uvedené procesní situace (vydaného závazného stanoviska, které znemožňuje žádosti vyhovět) by tedy měl správní orgán dostát požadavkům tohoto ustanovení takto: a) pokud jde o důvod výroku rozhodnutí, odkáže správní orgán na nastalou procesní situaci, resp. ust. § 149 odst. 3 správního řádu, b) specifikuje podklad (závazné stanovisko), ze kterého vycházel, c) uvede úvahu ohledně toho, co obsah tohoto závazného stanoviska znamená pro možnost správního orgánu žádosti vyhovět a d) případně uvede informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (pokud uvedené neplyne již z předchozích částí odůvodnění). Žalovaný i správní orgán prvního stupně těmto požadavkům dostál. Žalobcova úvaha je tak chybná, pokud z ust. § 68 odst. 3 správního řádu dovozuje za uvedené procesní situace ve správním řízení povinnost správního orgánu uvádět úvahy ohledně toho, zda se závěry uvedenými v závazném stanovisku ztotožňuje či nikoli a proč tomu tak je. Takovýto požadavek neodpovídá žádnému z výše vedených ustanovení správního řádu, navíc ale nemá ani logické opodstatnění, když bez ohledu na obsah této úvahy by nebylo s ohledem na obsah závazného stanoviska možné žádosti vyhovět.

Žalovaný pokračoval, že sousloví uváděné žalobcem *„...řádně vypořádat s důvody, o které zamítnutí žádosti opírá...“* odpovídá za nastalé procesní situace právě odkazu na existenci závazného stanoviska, které znemožňuje žádosti vyhovět

a poukáže na příslušné ustanovení právního řádu, z kterého takovýto důsledek pramení. Tomuto sousloví naopak neodpovídá to, co uvedl žalobce, tj. vypořádávání se s důvody, které vedly dotčený orgán k vydání závazného stanoviska. Žalovaný se ztotožnil s názorem žalobce, že je jeho právem a nikoli povinností seznámit se s podkladem rozhodnutí. Pokud však takovéto možnosti nevyužije a v žalobě pouze obecně namítá nezákonnost závazného stanoviska, nemůže být se žalobou napadající toto závazné stanovisko úspěšný. Není pak pochybením správních orgánů, pokud nereprodukuje obsah závazného stanoviska do odůvodnění rozhodnutí a nepodrobí je vlastní kritice.

Žalovaný uzavřel s tím, že obdobná procesní situace, a to dokonce z oblasti pozemních komunikací, kdy Policie České republiky taktéž vydávala závazné stanovisko, byla řešena Krajským soudem v Hradci Králové – pobočkou v Pardubicích v rozsudku ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. 52 Ca 49/2008. V něm se mimo jiné uvádí, že: *„Zákon o pozemních komunikacích neumožňuje silničnímu správnímu úřadu stanovisko Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici a rychlostní silnici, v ostatních případech stanovisko příslušného orgánu Policie České republiky, nerespektovat (nepřihlédnout k němu). Jinými slovy, stanovisko Ministerstva vnitra, resp. příslušného orgánu Policie České republiky, je pro silniční správní úřad závazné, přičemž je věcí volné správní úvahy Ministerstva vnitra, resp. příslušného orgánu Policie České republiky, zda bude negativní či pozitivní.“* Vzhledem k tomu navrhoval žalobu zamítnout.

III.

Jednání krajského soudu

Krajský soud přezkoumal žalované rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního s.ř.s., a to bez nařízení jednání dle jeho § 51 odst. 1, když žalobce i žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasili. Krajský soud dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům.

IV.

Skutková zjištění a právní závěry krajského soudu

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Žalobce je povinen uvést žalobní námitky v žalobě, soud se nemůže spokojit s odkazem na podání účastníka, které učinil ve správním řízení, např. odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č.j. 5 A 27/2000-49). Uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č.j. 8 Afs 55/2005-74). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Přezkoumal-li by soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročil by rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s.

Třeba též zdůraznit, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci může na určitou námitku reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) 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. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).

Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.). Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „*Inení 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 z 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.

K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3.4.2014, č.j. 7 As 126/2013-19). Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>). Není rovněž smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Vzhledem k uvedenému se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Podle § 31 odst. 1 a 4 písm. c) zákona o pozemních komunikacích vydává povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu příslušný silniční správní úřad, a to mimo jiné po předchozím souhlasu příslušného orgánu Policie České republiky, jde-li o silniční ochranné pásmo silnice, s výjimkou rychlostní silnice, a místní komunikace. Takovýmto orgánem byla v přezkoumávané věci Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Královéhradeckého kraje, územní odbor Trutnov, dopravní inspektorát, který k ní vydal dne 11. 6. 2013 pod č.j. KRPH-332-008/Čj-2013-051006 a názvem „Vyjádření k umístění reklamního zařízení v ochranném pásmu pozemní komunikace“ závazné stanovisko. Z jeho obsahu je zřejmé, že uvedený policejní orgán nesouhlasil se zřízením a provozováním žalobcem požadovaných reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu silnice II/295 na pozemcích parc. č. 440/3 a č. 440/4 v katastrálním území Labská, ve správním obvodu města Špindlerův Mlýn. Negativní závěr k záměru žalobce odůvodnil uvedený policejní orgán takto:

„Umístěním reklamního zařízení v ochranném pásmu pozemní komunikace dochází k rozptylování pozornosti účastníků silničního provozu, zejména řidičů motorových vozidel, způsobem negativně ovlivňujícím bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Toto reklamní zařízení navíc tvoří pevné překážky. Dopravní inspektorát v Trutnově obecně nesouhlasí s žádnou aktivitou z hlediska umístování zařízení v ochranném pásmu pozemních komunikací, s výjimkou zařízení pro řízení nebo organizaci provozu na pozemních komunikacích.

U navrženého reklamního zařízení shledáváme konkrétně tyto problémy. Předmětné reklamní zařízení je navrženo činnou plochou kolmo k řidičům, čímž odvádí pozornost od sledování provozu na pozemní komunikaci, dále jsme toho

názoru, že se navržené reklamní zařízení ve směru od centra města Špindlerův Mlýn nachází v rozhledovém poli přilehlé křižovatky, kde není přípustná žádná překážka mimo stanovené výjimky, jako jsou např. sloupy veřejného osvětlení a dopravní značení a zařízení. Navržené reklamní zařízení rovněž odvádí pozornost od sledování situace na krajnicích bez přilehlých chodníků, v místě běžného výskytu chodců. Navržené reklamní zařízení se dále nachází v úseku častého překračování maximální povolené rychlosti řidiči projíždějících vozidel, což považujeme za významnou negativní skutečnost, opět z důvodu možného důvodu ovlivnění pozornosti.“

Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Je-li z uvedené dikce zřejmé, že obsah závazného stanoviska je pro správní orgán závazný, pak tedy z ní zároveň jednoznačně plyne, že s ním správní orgán, rozhodující ve věci, může nakládat jen takovým způsobem, jenž mu správní řád umožňuje. Nemůže tedy dělat nic jiného, než je převzít, aniž by do jeho obsahu jakkoliv zasahoval. Nepřísluší mu je tedy ani znovu odůvodňovat, respektive hodnotit. V případě, že by odvolání proti rozhodnutí ve věci směřovalo zároveň proti obsahu závazného stanoviska, byl by povinen vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu, který je nadřízený správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal.

K tomu také došlo, když si na základě odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí ze dne 14. 6. 2013, č.j. ORM/8631/2013-3, žalovaný vyžádal podle § 149 odst. 4 správního řádu přezkum výše zmíněného závazného stanoviska u Policie České republiky - Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, odboru služby dopravní policie, a to jako správního orgánu nadřízenému správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska, tedy dopravnímu inspektorátu Policie České republiky - Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, územního odboru Trutnov. Policie České republiky - Krajské ředitelství policie Královéhradeckého kraje, odbor služby dopravní policie, poté změnil závazné stanovisko vydané dopravním inspektorátem Policie České republiky, územním odborem Trutnov, závazným stanoviskem ze dne 25. 10. 2013, č.j.: KRPH-1107-6/ČJ-2013-0500DP, takto:

„Dopravní inspektorát Policie České republiky, Územní odbor Trutnov, jako 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 provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů; s odkazem na ust. § 124 odst. 8 písm. e) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, vydává na podkladě Vaší žádosti ze dne 2.6.2013 ve smyslu ust. § 31 odst. 1 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, toto vyjádření k návrhu umístění reklamních zařízení v ochranném pásmu pozemní komunikace.

Vyjádření k návrhu zřízení a provozování 2 ks reklamních zařízení v ochranném pásmu silnice II/295, na pozemcích p.p.č. 440/3 a p.p.č. 440/4, k.ú. Labská, obec Špindlerův Mlýn podle zákresu v katastrální mapě dotčeného území.

K navrženému se dopravní inspektorát Policie České republiky Územního odboru KŘP Khk Trutnov vyjadřuje takto:

Na podkladě skutečností uvedených v předložené žádosti nevydáváme předchozí souhlas se zřízením a provozováním uvedených reklamních zařízení. Své stanovisko vydáváme na základě níže uvedených skutečností:

Umístěním reklamního zařízení v ochranném pásmu pozemní komunikace dochází k rozptylování pozornosti účastníků silničního provozu, zejména řidičů motorových vozidel, způsobem negativně ovlivňujícím bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Tato reklamní zařízení svojí stavbou navíc tvoří pevné překážky.

U navržených reklamních zařízení shledáváme konkrétně tyto problémy. Předmětná reklamní zařízení jsou navržena činnými plochami kolmo k řidičům, čímž odvádí pozornost od sledování provozu na pozemní komunikaci. Dále podotýkáme, že navržené umístění reklamního zařízení ve směru jízdy od centra města Špindlerův Mlýn se nachází v rozhledovém poli přilehlé křižovatky, kde není přípustná žádná překážka mimo stanovené výjimky, jako jsou např. sloupy veřejného osvětlení a dopravní značení a zařízení.

Tato námi předložená skutečnost má oporu v obsahu Nařízení Ministerstva vnitra č. 55/2012 ze dne 30. října 2012, kterým se definují skutečnosti, které mohou jinak narušit provoz na pozemních komunikacích, uveřejněného ve Věstníku Ministerstva vnitra částce 104.

Jelikož zdejší dopravní inspektorát, jako orgán státní správy ve věcech bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, je tímto nařízením vázán, je nutno, aby v žádosti o písemné vyjádření ke zřízení a provozování určitých reklamních zařízení bylo konkrétně a přezkoumatelným způsobem doloženo, že reklamní zařízení v ochranném pásmu silnice II. třídy nebo na silničním pomocném pozemku silnice II. třídy, k jejichž povolení zřízení a provozování je žádáno vydat předchozí souhlas, splňují podmínky uvedené v tomto „Nařízení“.

V konkrétním případě se jedná o to, aby bylo prokazatelně doloženo (např. fotografickým zadokumentováním přilehlého úseku silnice II. třídy, s vyznačením umístění RZ do ortofotomapy apod.), že navrhovaná reklamní zařízení budou umístěna ve vzdálenosti větší než 10 m od nejbližšího okraje vozovky nebo že budou umístěna ve vzdálenosti větší než 300 m od

- hranice křižovatky nebo vjezdu a výjezdu z odpočívky,*
- napojení účelové komunikace,*
- napojení sousední nemovitosti*
- dopravní značky; to neplatí pro dopravní značky č. IS 18a a č. IS 18b a pro vodorovné dopravní značky,*
- světelných signálů, zařízení pro provozní informace anebo dopravního zařízení; to neplatí pro svodidla,*
- jiného reklamního zařízení.*

I když Vaše podání v dané věci je doplněno zjednodušenou projektovou dokumentací navrženého umístění předmětných reklamních zařízení v katastrální mapě dotčeného území, nelze z něho jednoznačně dovodit citovaným „Nařízením Ministerstva vnitra č. 55/2012“ požadované parametry. Naopak z předložených skutečností je nutno konstatovat, že navržená reklamní zařízení mají být umístěna ve vzdálenosti menší než 300 m od hranice křižovatek silnice č. II/295 s místními komunikacemi napojení účelových komunikací.

Z uvedených důvodů zdejší součást nevydává předchozí souhlas s umístěním a provozováním reklamních zařízení situovaných do ochranného pásma silnice č. II/295 podle Vámi zaslané dokumentace.“

Žalobci proto nelze přisvědčit, že by předmětná závazná stanoviska (žalobce zmiňuje pouze závazné stanovisko Policie České republiky - Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, územního odboru Trutnov, dopravního inspektorátu ze dne 11. 6. 2013, č.j. KRPH-332-008/ČJ-2013-051006) byla snůškou obecných závěrů a nepřezkoumatelná, neboť v nich jsou uvedeny konkrétní a racionální důvody, pro které příslušný orgán Policie České republiky s umístěním reklamních zařízení dle požadavku žalobce nesouhlasí. Byla vydána na základě zákona a příslušnými správními orgány v rámci jejich pravomocí. Krajský soud neshledal, že by při jejich vydávání byly porušeny základní zásady činnosti správních orgánů, že by závazné stanovisko (včetně jeho změny) překračovalo zákonem stanovené meze správního uvážení nebo že by došlo k jeho zneužití. Ostatně námitky žalobce v tomto směru byly velice obecné a tomu samozřejmě odpovídá i způsob jejich přezkumu. Protože pak dané závazné stanovisko není správním rozhodnutím, nelze jeho náležitosti ztotožňovat ani s náležitostmi správních rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu.

Vytýká-li žalobce správnímu orgánu, že „*nestačil pouhý odkaz na předmětné závazné stanovisko, ale povinností správního orgánu bylo tento svůj závěr řádně a přesvědčivě promítnout do odůvodnění*“, dlužno zopakovat, že co se týče obsahu závazného stanoviska, správní orgán neměl vzhledem k jeho závaznosti důvod jakkoliv je komentovat. Nebylo by jistě porušením správního řádu, pokud by správní orgán důvody zamítavého stanoviska Policie České republiky v odůvodnění rozhodnutí rozvedl. Plně postačující pro odůvodnění výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti však byla již jen jeho faktická existence, a tu správní orgán v odůvodnění rozhodnutí dostatečně prezentoval. Žalobce obsah závazného stanoviska, vydaného policejním orgánem v Trutnově, znal, jak je zřejmé z jeho odvolání ze dne 28. 6. 2013 proti rozhodnutí Městského úřadu Vrchlabí ze dne 14. 6. 2013, č.j. ORM/8631/2013-3, a z rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 11. 2013, č.j. 14703/DS/2013/Zav (14703/DS/2013-4). Věděl, že je přezkoumal jeho nadřízený orgán, Policie České republiky - Krajské ředitelství policie Královéhradeckého kraje, odbor služby dopravní policie, a to dne 25. 10. 2013 pod č.j.: KRPH-1107-6/ČJ-2013-0500DP. S ním se mohl seznámit poté, když jej prvoinstanční správní orgán podáním ze dne 18. 11. 2013 uvědomil v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Že tak neučinil, bylo jen jeho svobodné rozhodnutí, s nímž ovšem nelze spojovat povinnost správních orgánů, aby snad vzhledem právě k tomu (z ustanovení správního řádu,

zmiňovaných žalobcem, taková povinnost neplyne) citovaly obsah jednotlivých podkladů rozhodnutí, tedy i zmíněného závazného stanoviska, v jeho odůvodnění.

Konstatoval-li tedy žalovaný v napadeném rozhodnutí k daným námitkám, že:
„K námitce, kterou odvolatel napadá závazné stanovisko Policie České republiky-Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, územního odboru Trutnov, dopravního inspektorátu ze dne 11.06.2013 pod č.j. KRPH-332-008/Čj-2013-051006, lze jen uvést, že ze strany odvolacího orgánu ve věci bylo postupováno podle § 149 odst. 4 správního řádu. V souvislosti s tímto postupem pak bylo podle § 149 odst. 5 správního řádu příslušným nadřízeným orgánem Policie ČR vydáno závazné stanovisko ze dne 25.10.2013 pod č.j.: KRPH-1107-6/ČJ-2013-0500DP, kterým byl změněn obsah závazného stanoviska Policie České republiky-Krajského ředitelství policie Královéhradeckého kraje, územního odboru Trutnov, dopravního inspektorátu, ze dne 11.06.2013 pod č.j. KRPH-332-008/Čj-2013-051006 tak, že tento obsah nahradil novým obsahem, v kterém precizoval původní obsah závazného stanoviska, včetně důvodů jeho vydání, se závěrem, že se nevydává souhlas se zřízením a provozováním 2 ks reklamních zařízení v ochranném pásmu silnice II/295, na pozemcích parc. č. 440/3 a č. 440/4, oba v katastrálním území Labská, ve správním obvodu města Špindlerův Mlýn, podle zákresu v katastrální mapě dotčeného území. Uvedené stanovisko pro rozhodnutí ve věci silničního správního úřadu se tímto postupem stalo závazným, přičemž podle § 143 odst. 3 správního řádu silničnímu správnímu úřadu nezbylo, než napadeným rozhodnutím žádost zamítnout a již další dokazování neprovádět. Na základě uvedených skutečností odvolací orgán považuje tuto námitku za nedůvodnou, protože postup v dané věci je taxativně stanoven v ustanoveních § 149 správního řádu.

(...)

K námitce, kterou odvolatel namítá, že silniční správní úřad v odůvodnění uvedl formální nepřesnosti týkající se závazných stanovisek příslušných orgánů Policie ČR a že obsah závazných stanovisek neuvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí a že rovněž odůvodnění nemá náležitosti dle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, a proto je dle názoru odvolatele napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné a z tohoto důvodu nezákonné, odvolací orgán považuje uvedenou námitku za důvodnou, pokud se týká formálních nepřesností týkající se závazných stanovisek příslušných orgánů Policie ČR, a proto na základě uvedené námítky napadené rozhodnutí v jeho odůvodnění změnil a ve zbytku potvrdil. Co se týká neuvedení obsahu závazných stanovisek v odůvodnění napadeného rozhodnutí, tuto námitku považuje za nedůvodnou, protože z žádného právního předpisu nevyplývá povinnost správního orgánu opisovat do odůvodnění rozhodnutí úvahy, kterými se řídil příslušný dotčený orgán. Odvolací orgán k tomu musí také poznamenat, že odvolatel (žadatel) měl možnost vyjádřit se k závaznému stanovisku ze dne 25.10.2013 pod č.j.: KRPH-1107-6/ČJ-2013-0500DP, kterým byl změněn obsah závazného stanoviska ze dne 11.06.2013 pod č.j. KRPH-332-008/Čj-2013-051006, a tím se s jeho obsahem seznámit v průběhu nového projednání věci, o čemž byl vyrozuměn silničním správním úřadem přípisem ze dne 18.11.2013 pod č.j.: ORM/8631/2013-8 podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, přičemž uvedený postup byl pro odvolatele (žadatele) i avizován v obsahu odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 05.11.2013 pod č.j. 14703/DS/2013-4. Co se týká náležitostí odůvodnění napadeného rozhodnutí dle ustanovení § 68 odst. 3

správního řádu, považuje odvolací orgán za částečně důvodnou, a proto napadené rozhodnutí v jeho odůvodnění změnil tak, jak již výše uvedl a tak, že ho doplnil a ve zbytku potvrdil“,

krajský soud se s těmito závěry žalovaného plně ztotožňuje, a proto na ně v dalším i odkazuje. Žalobcovy námitky totiž shledal z výše uvedených důvodů lichými a vzhledem k tomu mu nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout (viz výrok I. tohoto rozsudku).

V. Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů účastníků řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Krajský soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce neměl ve věci úspěch, a pokud jde o žalovaného, krajský soud nezjistil, že by mu nějaké náklady řízení vznikly (viz II. výrok).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

V Hradci Králové dne 15. září 2015

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Iveta Kyrlová