



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky ve věci **žalobce Reklamní servis RS, spol. s r. o.**, IČO: 49287541, se sídlem Svaté Anežky České 28, 530 02 Pardubice, **zastoupeného Mgr. Martinem Keřtem, advokátem** se sídlem Sladkovského 2059, 530 03 Pardubice, proti **žalovanému Ministerstvu dopravy** se sídlem Ludvíka Svobody 1222/12, P. O. Box 9, 110 15 Praha, **o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2013, č. j. 383/2013 – 120 – STSP/2,**

t a k t o :

- I. Žaloba proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 3. 7. 2013, č. j. 383/2013 – 120 – STSP/2, se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalované rozhodnutí a žaloba

Rozhodnutím Ministerstva dopravy České republiky (dále též „žalovaný“ či „odvolací správní orgán“) ze dne 3. 7. 2013, č. j. 383/2013 – 120 – STSP/2, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 11. 3. 2013, č. j. ODSH-16864/2013-Ky, sp. zn. ODSHI – 49867/2012 – Ky, jímž byla podle § 149 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), s odkazem na negativní závazné stanovisko příslušného orgánu Policie České republiky (§ 31 odst. 1 písm. c/ zák. č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, **ve znění platném a účinném do 31. 8. 2012** /čl. II zákona č. 196/2012 Sb./, dále též „zákon o pozemních komunikacích“) zamítnuta žádost žalobce ze dne 7. 8. 2012 o vydání povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu silnice č. I/37 na pozemcích p. č. 1670/2, 1733/1 a 1733/5, vše v k. ú. a v obci Opatovice nad Labem.

Proti rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 3. 7. 2013, č. j. 383/2013 – 120 – STSP/2 (dále též „žalované rozhodnutí“) podal žalobce (nutno dodat, že nejprve k místně nepřislušnému soudu – Městskému soudu v Praze, čímž došlo k prodloužení řízení) žalobu, v níž namítal, že příslušný policejní orgán opřel své stanovisko o nařízení Ministerstva vnitra ze dne 28. 7. 2008 č. 43, které však není obecně závazným právním předpisem, což žalobce hodnotí jako protiústavní postup. Dle žalobce je navíc stanovisko policejního orgánu „neurčitě a nesrozumitelné“. Konkrétní výtky zpochybňující věcnou správnost závazného stanoviska dotčeného orgánu státní správy žalobce neuplatnil

Vzdor tomu, že to byl žalobce, kdo řízení, z něhož vzešlo žalované rozhodnutí, svou žádostí zahájil (§ 44 odst. 1 správního řádu), v žalobě též zpochybnil, že by k realizaci stavby a k provozování reklamního zařízení bylo třeba povolení silničního správního úřadu ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, o jehož vydání žádal, neboť se plánovaná stavba reklamního zařízení dle žalobce nachází v souvisle zastavěném území obce Opatovice nad Labem - tedy mimo ochranné pásmo silnice (§ 30 odst. 1, 2 zákona o pozemních komunikacích), což má dle žalobce plynout z územního plánu obce Opatovice nad Labem a § 8 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, popř. z vyjádření starosty obce Opatovice nad Labem či z vyjádření referenta stavebního úřadu Magistrátu města Pardubice Ivety Hanušové.

Žalobce se též domnívá, že žalované rozhodnutí je vadné i proto, že v jeho výrokové části nejsou uvedena „*všechna ustanovení správního řádu upravující odvolání*“, což má být dle žalobce v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu. Zejména žalobce ve výrokové části žalovaného rozhodnutí postrádá odkaz na § 93 a § 89 odst. 2 správního řádu.

V neposlední řadě byl žalobce dle svých tvrzení krácen i na právu vyjádřit se k pokladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu) a nebylo též naplněno jeho „*legitimní očekávání*“, že jeho „*případ*“ bude posouzen stejně jako „*případ*“ pana J., kterému byla Magistrátem města Pardubice (stavebním úřadem) dodatečně povolena stavba podobného reklamního zařízení na p. p. č. 1491/1 v k. ú. a v obci Opatovice nad Labem a nebylo po něm vyžadováno povolení silničního správního úřadu ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Celkově žalobce považuje žalované rozhodnutí (jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně), s nímž „*nesouhlasí, kategoricky nesouhlasí*“, za nepřezkoumatelné, postup správních orgánů za nezákonný a odporující všem zásadám ovládajícím správní řízení.

II.

Vyjádření žalovaného

Žalovaný se k žalobě vyjádřil stručným podáním ze dne 17. 2. 2014, v němž uvedl, že žalobce v zásadě opakuje odvolací námitky, a proto odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí (vzhledem k tomu, že ve vyjádření k žalobě nebyly uvedeny žádné nové skutečnosti, na které by bylo nutné reagovat a své rozhodnutí krajský soud o obsah vyjádření žalovaného k žalobě neopřel, nezasílal jej žalobci k replice /srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2006, III. ÚS 178/05, či usnesení téhož soudu ze dne 22. 3. 2012, sp. zn. II. ÚS 1672/10 a řadu dalších/).

Pokud jde o tvrzené vady výroku odvolacího správního orgánu, žalovaný uvedl, že obsah výrokové části jeho rozhodnutí odpovídá plně § 68 odst. 2 a § 69 odst. 1 správního řádu. Správní řád neukládá správnímu orgánu, aby ve výrokové části rozhodnutí uváděl všechna ustanovení, podle kterých bylo postupováno v odvolacím řízení, jak se mylně domnívá žalobce, nýbrž pouze ustanovení zákona, podle něhož bylo v odvolacím řízení rozhodnuto. Napadené rozhodnutí, resp. jeho výrok, tuto podmínku splňuje.

Žalovaný dále zdůraznil, že správní spis nebyl v průběhu odvolacího řízení doplňován žádnou listinou, jak je podrobně zdůvodněno v žalobou napadeném rozhodnutí, a tudíž nebylo třeba provádět úkon podle 36 odst. 3 správního řádu.

Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

Posouzení věci krajským soudem

Předně krajský soud připomíná, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (dispoziční zásada), které je třeba výslovně formulovat v žalobě (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). 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). 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. Tímto postupem by byla ostatně popřena rovnost stran v řízení před soudem a žalovanému správnímu orgánu by byla odňata možnost efektivně hájit své rozhodnutí.

Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63, dostupný na www.nssoud.cz). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, obě rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu vymezila judikatura (např. povinnost ex officio přihlídnout k prekluzi v daňovém řízení, k zániku odpovědnosti za přestupek apod.).

Nelze též zapomínat, že soud není povinen vyhledávat ve správním spise argumenty svědčící uplatněným žalobním bodům (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2006, č. j. 7 Afs 127/2005-62, dostupný www.nssoud.cz).

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>).

Vzhledem ke skutečnosti, že se část žalobních námitek shoduje již s námitkami uplatněnými v řízení před správními orgány, zdůrazňuje též soud, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto bude 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).

Závěrem soud dodává, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument (srov. kupř. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05 a IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09). Rozsah reakce 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.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: **„[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné opONENTUŘE (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“** (srov. nálezy 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 ze dne 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.

Nyní k jednotlivým žalobním námitkám.

Předně je třeba připomenout, že žalované rozhodnutí vzešlo z řízení o žádosti o vydání povolení k zřízení a k provozu reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu silnice první třídy (I/37), jehož vydání je podmíněno souhlasem (závazným stanoviskem) příslušnému policejnímu orgánu (§ 31 odst. 1 písm. c/ zákona o pozemních komunikacích).

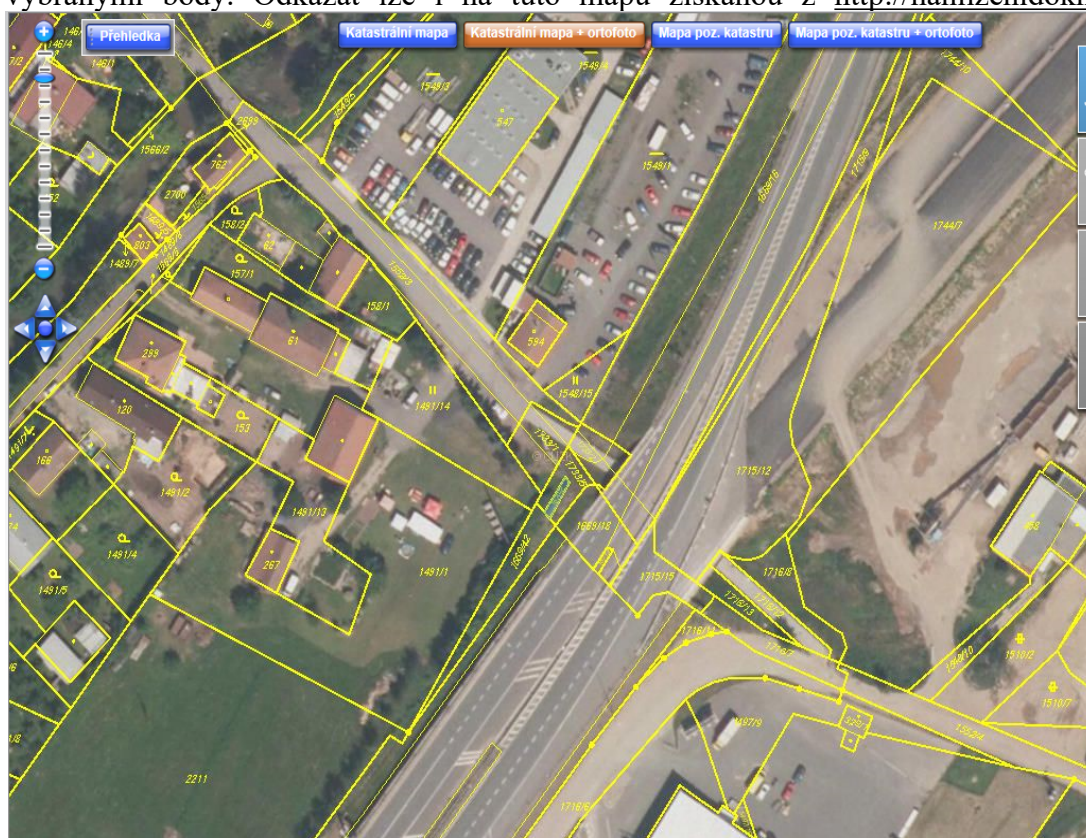
Dle citovaného ustanovení zákona o pozemních komunikacích v silničním ochranném pásmu lze povolit zřizování a provozování reklamních zařízení za podmínky, že reklamní zařízení nemohou být zaměněna s dopravními značkami nebo se světelnými signály nebo se zařízeními pro provozní informace nebo s dopravními zařízeními nebo nemohou oslnit uživatele dotčené pozemní komunikace nebo jinak narušit provoz na pozemních komunikacích. Povolení vydává příslušný silniční správní úřad po předchozím souhlasu

a) vlastníka dotčené nemovitosti, na které má být reklamní zařízení zřizováno a provozováno,

b) Ministerstva vnitra, jde-li o silniční ochranné pásmo dálnice a rychlostní silnice,

c) příslušného orgánu Policie České republiky, jde-li o silniční ochranné pásmo silnice, s výjimkou rychlostní komunikace, a místní komunikace.

Krajský soud, stejně jako správní orgány obou stupňů, nemá pochyb o tom, že místo plánované stavby reklamního zařízení se nachází mimo souvisle zastavěné území (ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích /nejbližší budovy s č. p. či č. e. evidované v katastru nemovitostí se od navrhovaného umístění reklamního zařízení nacházejí cca 30 metrů, navrhovaná stavba se tedy rozhodně nenachází v území vymezeném spojnicemi mezi zvětšenými půdorysy okolních budov ve smyslu § 30 odst. 3 písm. b zákona o pozemních komunikacích - k vymezení souvisle zastavěného území srov. např. http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/krajsky-urad/doprava/dotazy_MD.pdf/) v silničním ochranném pásmu silnice č. I/37 (ochranné pásmo je 50 m od osy vozovky nebo přilehlého jízdního pásu, přičemž z map založených ve správní spise je na první pohled patrné, že i nejvzdálenější hranice p. p. č. 1733/1 se od osy přilehlého jízdního pásu nenachází ani cca 30 metrů, hranice p. p. č. 1733/5 se nachází dokonce pouze cca 10 metrů od osy přilehlého jízdního pásu). V podrobnostech odkazuje krajský soud na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, konkrétně na poslední odstavec strany 1 a první až třetí odstavec strany dvě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Správnost závěrů správních orgánů lze též snadno ověřit s využitím digitálních katastrálních a ortofotomap dostupných na <http://nahlizenedokn.cuzk.cz/>, přičemž zmíněná aplikace umožňuje i měření vzdálenosti mezi vybranými body. Odkázat lze i na tuto mapu získanou z <http://nahlizenedokn.cuzk.cz/>:



Na tomto místě je třeba zdůraznit, že pro vymezení souvisle zastavěného území je určující definice obsažená v § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích¹ (jedná se o lex specialis), nikoliv, jak se mylně domnívá žalobce, definice obsažená v § 8 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích (zde je obsažena definice území zastavěného nebo zastavitelného pouze pro účely vymezení délky průjezdního úseku dálnice nebo průjezdního úseku silnice) či dokonce v zákoně stavebním (§ 2 odst. 1 písm. d/ zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, dále též „stavební zákon“ - definice zde obsažené jsou definice opět použitelné pro tento zákon, jak plyne z formulace „v tomto zákoně se rozumí“). Není proto ani rozhodné, jak podle veřejného práva stavebního charakterizuje dané území územní plán obce Opatovice nad Labem (rozdíl mezi intravilánem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d/ stavebního zákona a souvisle zastavěným územím obce ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích snad není nutno žalobci, který je právně zastoupen, podrobněji vysvětlovat). Již vůbec pak pro vymezení souvisle zastavěného území obce pro účely určení silničního ochranného pásma podle zákona o pozemních komunikacích není určující názor starosty obce Opatovice nad Labem či referenta stavebního úřadu.

Správní orgán prvního stupně tedy zcela správně vyžádal od příslušného policejního orgánu ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích závazné stanovisko (§ 149 odst. 1 správního řádu), neboť vyhovět žádosti žalobce bylo možno pouze po předchozím souhlasu příslušného orgánu Policie České republiky. Krajské ředitelství policie Pardubického kraje ve svém stanovisku ze dne 11. 2. 2012 (list číslo 18 správního spisu) uvedlo, že plánovaná stavba reklamního zařízení by se nacházela v blízkosti dopravní značky a byla by tzv. protiplochou (tj. reklamní plochou účinnou také nebo výhradně v opačném jízdním směru), nadto by byla umístěna „v blízkosti velmi dopravně zatíženého napojení na silnici R 35, která slouží jako dálniční přivaděč na dálnici D 11 Hradec Králové – Praha. Vzhledem ke skutečnosti, že tak jako každé reklamní zařízení i toto má za účel upoutat, byť jen na krátkou dobu, pozornost nejen ostatních účastníků silničního provozu, ale i řidiče, tím zároveň odpoutá jeho pozornost od sledování situace v silničním provozu. S jeho umístěním nelze souhlasit, neboť přímo narušuje námi chráněný zájem, tedy bezpečnost silničního provozu.“

Z citovaného je zřejmé, že závazné stanovisko je plně srozumitelné a přezkoumatelné. Samotný odkaz na interní normativní instrukci (nařízení Ministerstva vnitra ČR č. 43/2008, volně dostupné např. zde - http://www.avr.cz/userimage/soubory_redakce/19-2185-narizeni-mv.pdf) není nijak vadný či nezákonný. Ústřední správní orgán je oprávněn v rámci své řídicí působnosti vydávat pokyny sjednocující výklad právních předpisů či zobecňující poznatky získané při výkonu veřejné správy. Jeho pokyny nejsou obecně závaznými právními předpisy, soud se při svém rozhodování není povinen jimi řídit ani se k nim vyjadřovat. Vázanost pokyny a jejich výklad je toliko otázkou veřejné správy. Pro rozhodování soudu je podstatné pouze to, zda v konkrétně řešeném případě postupoval správní orgán v souladu se zákonem

¹ § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích: **Souvisle zastavěným územím obce (dále jen „území“) je pro účely určení silničního ochranného pásma podle tohoto zákona** území, které splňuje tyto podmínky:

a) na území je postaveno pět a více budov odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí),
b) mezi jednotlivými budovami, jejichž půdorys se pro tyto účely zvětší po celém obvodu o 5 m, nebude spojnice delší než 75 m. Spojnice tvoří rohy zvětšeného půdorysu jednotlivých budov (u oblouků se použijí tečny). **Spojnice mezi zvětšenými půdorysy budov, spolu se stranami upravených půdorysů budov, tvoří území.**

(ať již v souladu či v rozporu s pokynem ministerstva). A to v daném případě postupoval. Stanovisko bylo vydáno v souladu s § 31 odst. 1 písm. c/ zákona o pozemních komunikacích, je v akceptovatelném rozsahu odůvodněno, úvahy Krajského ředitelství Policie Pardubického kraje jsou srozumitelné a logické, nadto korespondují s notoricky známými poznatky o vlivu reklamy na pozornost řidiče (srov. např. monografii Dopravní psychologie pro praxi. M. Šucha a kol. 1. Vydání. Praha: Grada, 2013, ISBN: 978-80-247-4113-0, s. 46 a násl. /zde uvedeno, že konzervativní odhady připisují vlivu reklamy podíl na téměř deseti procentech dopravních nehod – str. 47/, či <http://www.czrso.cz/clanky/reklamni-objekty-podel-silnice-a-jejich-vliv-na-ridice/> nebo <http://hn.ihned.cz/c1-51055470-jeden-billboard-10-metru-nepozorne-jizdy> etc.).

Krajský soud dále pro úplnost dodává, že dle § 1 odst. 2 zák. č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), se reklamou rozumí oznámení, předvedení či jiná prezentace šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky) pokud není dále stanoveno jinak (do 31. 5. 2002 zněla definice reklamy obsažená v § 1 odst. 1 zákona o regulaci reklamy takto: „Reklamou se pro účely tohoto zákona rozumí přesvědčovací proces, kterým jsou hledáni uživatelé zboží, služeb nebo jiných výkonů či hodnot prostřednictvím komunikačních médií.“).

Je všeobecně (notoricky) známo (viz též obsah stanoviska Policie České republiky), že aby reklamní odborníci (zpracovatelé reklamy) dosáhli cílů shora popsanych (tj. informovat spotřebitele a ovlivnit jeho chování), vytvářejí a umísťují reklamní zařízení tak, aby upoutala pozornost a zapůsobila na vnímající osoby. Pokud by tomu tak nebylo, klienti reklamních společností (zadavatelé reklamy) by do nich neinvestovali. Reklamní zařízení tak představují podněty, které vyvolávají na základě vrozené orientační reakce procesy neúmyslné (pasivní) pozornosti, jež konkurují procesům úmyslné (aktivní) pozornosti, které jsou v případě řízení dopravního prostředku zaměřeny především na ovládání vozu, provoz na komunikaci a dopravní značení.

Jednou ze základních povinností řidiče (viz § 5 odst. 1 písm. b/ zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů zákona o silničním, provozu) je věnovat se plně řízení vozidla nebo jízdě na zvěřeti a sledovat situaci v provozu na pozemních komunikacích. Je tedy evidentní, že zařízení, jehož cílem je upoutat pozornost řidiče, představuje potenciální (možné, eventuální) riziko pro veřejný zájem chráněný dotčeným orgánem - zájem na bezpečném a plynulém provozu na pozemních komunikacích. Toto nebezpečí je logicky nejvyšší v exponovaných místech. O takové místo se v projednávaném případě jedná, jak uvedl ve svém stanovisku i příslušný policejní orgán (což ani žalobce nezpochybňuje).

Lze tedy uzavřít, že poté, co správní orgán prvního stupně obdržel srozumitelné a přezkoumatelné stanovisko dotčeného orgánu státní správy, které znemožňovalo žádosti vyhovět, zcela správně a v souladu se zákonem neprováděl další dokazování a bez dalšího

žádost žalobce zamítl (§ 149 odst. 3 správního řádu). Nebylo přitom třeba se vypořádávat s dalšími námitkami žalobce, neboť s ohledem na znění § 149 odst. 3 správního řádu by takový postup byl nejen nevhodný, ale především iracionální. Výše uvedené je z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně seznatelné, toto rozhodnutí (byť je v něm zcela nadbytečně detailně popsán průběh správního řízení) je tak plně přezkoumatelné a zákonné. Řízení před správním orgánem prvního stupně též nebylo stíženo žádnou vadou, která by měla vliv na soulad jeho rozhodnutí se zákonem (nedošlo tedy ani k porušení žádné ze zásad správního řízení vymezených v § 2 až 8 správního řádu).

Žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal odvolání. Vzhledem k tomu, že se jednalo o odvolání proti rozhodnutí vydanému podle § 149 odst. 3 správního řádu, bylo na místě postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu, tedy vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. V daném případě však žalovaný již dne 12. 12. 2012 (žalovaný ve věci rozhodoval celkem dvakrát /poprvé se jednalo o kasační rozhodnutí, podruhé o rozhodnutí potvrzující/) Policejní prezidium České republiky žádal o zajištění postupu dle § 149 odst. 4 správního řádu, tedy potvrzení či o změnu závazného stanoviska. Dne 27. 12. 2010 bylo žalovanému doručeno sdělení Policejního prezidia České republiky č. j. PPR-29794-1/ČJ-2012-990440 ze dne 19. 12. 2012, v němž bylo konstatováno, že stanovisko Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, Odboru služby dopravní policie, je věcně správné a bylo vydáno v souladu s právními předpisy. Žalovaný (přípis ze dne 10. 1. 2013, č. j. 690/2012-120-STSP/4) seznámil všechny účastníky řízení se závěry Policejního prezidia České republiky (tedy i žalobce). Tím se toto stanovisko stalo součástí správního spisu. Vzhledem k tomu, že po zrušujícím rozhodnutí žalovaného správní orgán prvního stupně nežádal znovu příslušný policejní orgán o další stanovisko k žádosti, zcela správně a logicky (v souladu se zásadou hospodárnosti) žalovaný v odvolacím řízení znovu nežádal Policejní prezidium České republiky o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Pardubického kraje, když předmětné závazné stanovisko zmiňovaného policejního orgánu bylo Policejním prezidiem České republiky již jedenkrát prohlášeno za věcně správné a zákonné.

Z výše uvedeného též plyne, že v odvolacím řízení nebyl správní spis nijak žalovaným doplňován, a proto žalobce nebyl zkrácen na svých právech garantovaných § 36 odst. 3 správního řádu. Na tomto místě je vhodné připomenout, že smyslem a účelem v § 36 odst. 3 správního řádu vymezených procesních práv účastníka řízení je, aby žalobce znal všechny podklady, které byly při rozhodování v jeho věci užity. Pokud skutkový stav nedoznal změn, zejména pokud nebyly provedeny důkazy, o nichž žalobce nevěděl, není třeba postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu (k tomu srov. např. odstavec 30 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. října 2013, č. j. 1 As 85/2013 – 51, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243, publikovaný pod č. 2073/2010 Sb. NSS). V daném případě, jak již bylo uvedeno výše, žalobce všechny podklady rozhodnutí znal, seznamovat jej s podklady rozhodnutí tedy v této věci nemělo žádný smysl.

Vzhledem k tomu, že závazné stanovisko Krajského ředitelství policie Pardubického kraje nebylo jeho nadřízeným orgánem (Policejním prezidiem České republiky) zrušeno ani změněno (§ 149 odst. 4 správního řádu), žalovaný správně a v souladu se zákonem odvolání

žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil – nic jiného ani učinit nemohl.

Žalovaný se navíc vyjádřil v odůvodnění rozhodnutí ke všem relevantním skutečnostem (rozhodným vzhledem k tomu, že se jednalo o odvolání proti rozhodnutí vydanému podle § 149 odst. 3 správního řádu), zejména k tomu, zda se místo plánované stavby nachází v silničním ochranném pásmu silnice I. třídy, jakož k námitkám žalobce týkajícím se vymezení souvisle zastavěného území obce pro účely určení silničního ochranného pásma podle zákona o pozemních komunikacích (žalovaný potvrdil správnost závěrů správního orgánu prvního stupně). Žalované rozhodnutí je řádně odůvodněno² a je plně přezkoumatelné. Řízení před odvolacím správním orgánem též nebylo stiženo žádnou vadou, která by měla vliv na soulad jeho rozhodnutí se zákonem (nedošlo tedy ani k porušení žádné ze zásad správního řízení vymezených v § 2 až 8 správního řádu).

Pokud jde o námitku, že žalované rozhodnutí je vadné, neboť v jeho výrokové části nejsou uvedena „všechna ustanovení správního řádu upravující odvolání“, pak i ta je lichá.

Ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu je dlouhodobě soudy i správními orgány vykládáno tak, že ve výrokové části správních rozhodnutí mají být především uvedeny právní normy, které zakládají oprávnění správního orgánu konkrétní věc konkrétním způsobem rozhodnout (v daném případě jde o § 89 odst. 1 správního řádu, § 90 odst. 5 správního řádu a § 40 odst. 2 písm. e/ zákona o pozemních komunikacích). Naopak není nutno zásadně ve

² Na tomto místě je vhodné poukázat na ustálenou soudní praxi, dle které je nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž správní orgán opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Na tomto místě je možno poukázat i na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6A 825/95-7, v jehož odůvodnění Vrchní soud v Praze uvedl: „*Soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes nedostatečné odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné... Pouze za situace, kdy spis neobsahuje nic, z čeho by bylo možno usoudit na to, z jakých podkladů správní orgán vycházel (§ 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 správní řád) a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil, nezbyvá soudu, než bez dalšího napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost bez nařízení jednání (§ 250f o. s. ř.) zrušit*“. Tyto závěry akceptoval opakovaně i Nejvyšší správní soud (za všechny srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007 ve věci sp. zn. 6Ads 87/2006), který si je plně vědom toho, že **účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy**. Z výše uvedeného je prima facie patrné, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů plně přezkoumatelná jsou, když oba správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí podrobně popsaly, jaké skutečnosti v řízení zjistily, jak je právně posoudily a jakým úvahami se přitom řídily. Správní orgány se též vypořádaly se všemi relevantními námitkami žalobce, a to způsobem zcela odpovídajícím jejich závažnosti a konkrétnosti. Lze tedy uzavřít, že žalované rozhodnutí (které tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek) není – a to ani ve vztahu k dílčím závěrům žalovaného – nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

výrokové části vypisovat všechna ustanovení obecně závazných právních předpisů (procesních i hmotněprávních), která byla v průběhu řízení užita, neboť by to vedlo spíše k nepřehlednosti výrokové části rozhodnutí (obdobně srov. např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. aktualizované vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 609). Pokud by byl žalobcův požadavek na uvedení všech aplikovaných právních norem ve výrokové části individuálních správních aktů soudy a správní praxí akceptován, změnila by se výroková částí správního rozhodnutí – zejména v právně složitých případech – v nepřehledný výčet ustanovení obecně závazných právních předpisů.

V této souvislosti je třeba připomenout, že právo nikdy nemůže být interpretováno jen striktně či mechanicky, neboť takový přístup s sebou často nese důsledky zcela nepřijatelné. Právo ve společnosti neexistuje proto, aby absurdní důsledky legitimizovalo, ale proto, aby přinášelo racionální uspořádání vztahů mezi jednotlivci. Jinak řečeno, právo je společenský normativní systém, jehož účelem je rozumné uspořádání vztahů mezi členy společnosti. Již z této základní funkce práva vyplývá, že řešení, která se požadavku rozumného uspořádání vztahů přičí, jsou nepřijatelná. Soudu tedy jednoznačně přísluší, aby se zabýval otázkou, zda mechanická aplikace zákona a instrumentárií na jeho základě vytvořených nemůže přinést absurdní důsledky; v případě, že tomu tak je, je třeba, aby takovou interpretaci pomocí redukce ad absurdum odmítl a aby zvolil výklad, jenž bude v souladu se smyslem a účelem zákona a jenž bude racionální a spravedlivý (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2011, sp. zn. I. ÚS 1901/11).

Lze tedy uzavřít, že ve výrokové části žalovaného rozhodnutí byla uvedena všechna základní právní ustanovení, která byla v řízení užita (§ 89 odst. 1 správního řádu, § 90 odst. 5 správního řádu, § 40 odst. 2 písm. e/ zákona o pozemních komunikacích) a nevznikají žádné pochybnosti o tom, v jaké věci, jakým způsobem a podle kterého ustanovení zákona žalovaný rozhodl (ostatně správní rozhodnutí nemá pouze výrokovou část, nýbrž i odůvodnění, v němž všechny relevantní informace /včetně údajů o použitých právních normách/, jak již bylo několikrát uvedeno, obsaženy sine dubio byly). Z žaloby je navíc patrné, že tyto pochybnosti neměl a nemá ani žalobce. Rozhodně nebylo povinností žalovaného ve výrokové části žalovaného rozhodnutí uvádět § 93 správního řádu či § 89 odst. 2 správního řádu, jak se mylně domnívá žalobce.

I kdyby se však o porušení ustanovení v § 68 odst. 2 správního řádu jednalo, je třeba žalobci připomenout, že podle ustálené judikatury správních soudů může důvodně namítaná procesní vada vést ke zrušení správního rozhodnutí jen v případě, že mohla mít vliv na zákonnost takového rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, a ze dne 8. 2. 2007, č. j. 2 Afs 93/2006 - 75). Není totiž důvod rušit rozhodnutí v situaci, kdy je zřejmé, že správní orgán by po odstranění vytýkané vady vydal v dalším řízení rozhodnutí v zásadě shodné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 80/2010 - 49). Krajský soud by tak mohl shledat důvodnost takové žalobní námitky jedině tehdy, pokud by žalobce konkretizoval, jak mohla tato vada ovlivnit výsledek správního řízení (srov. přiměřeně rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS).

Nedůvodná je i námitka, že postupem správních orgánů bylo narušeno legitimní očekávání žalobce. Individuální správní akt je jednostranným správním úkonem, který činí

správní úřad nebo jiný oprávněný vykonavatel veřejné správy s cílem vyvolat přímé vnější účinky v jednotlivém případě. Individuální správní akt nemá moc zákona, není všeobecně závazný. Legitimní očekávání může založit pouze taková správní praxe, která je ustálená, jednotná a dlouhodobá a která opakovaně (nikoli v jednom či ve dvou případech) potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, dostupné na www.nssoud.cz). Existenci takové ustálené správní praxe však žalobce netvrdil a neprokazoval (hovořil pouze o jedné podobné stavbě v obci Opatovice nad Labem, a to stavbě pana J.). Pro úplnost je třeba též připomenout, že stejně jako ustálenou soudní praxi i ustálenou správní praxi vytváří navíc zásadně až rozhodnutí sjednocovatelů rozhodovací činnosti (v daném případě odvolacích správních orgánů). Bylo by totiž absurdní, aby např. rozhodnutí městského úřadu vytvářela „ustálenou správní praxi“, která by zavazovala ministerstvo.

V neposlední řadě nelze zapomínat, že správní praxe nemůže být strnulá a nemůže zůstat bez vývoje. Není proto vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována, ale i měněna. Opačný přístup by totiž mohl vyústit v to, že by se žalovaný nemohl odchýlit od dosavadní správní praxe - která např. nereflektovala výklad zákona prováděný soudy (či byla dokonce nezákonná /což nelze vyloučit, neboť člověk je tvor chybující/) - a byl by ji nucen v rozporu s veřejným zájmem uměle udržovat. Takovou interpretaci principu předvídatelnosti rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci ústící v absurdní důsledky je samozřejmě nutno odmítnout (výklad per reductionem ad absurdum). Ostatně Nejvyšší správní soud již v odůvodnění rozsudku ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86 (a následně v řadě dalších rozhodnutí, za všechny srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012 – 87, či rozsudek téhož soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52, všechny dostupné na www.nssoud.cz), uvedl, že *„účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem - jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem).“* Připomenout lze i staré latinské rčení *errare humanum est, in errore perseverare stultum*.

IV.

Závěr a náklady řízení

Jelikož ani jedna ze základních žalobních námitek nebyla důvodná, soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I). Rozhodl přitom bez jednání, když zákonem (§ 51 odst. 1 s. ř. s.) stanovené podmínky pro takový postup byly splněny.

Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario), jelikož však žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly, soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

P o u ě n í :

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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 Pardubicích dne 16. dubna 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová