



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D. a JUDr. Venduly Sochorové, ve věci

žalobkyně: **REKO media, s.r.o.**
sídlem Veselá 239, Slušovice
zastoupená obecným zmocněncem Mgr. L. Š.

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín

za účasti: Mgr. L. Š.

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2019, č. j. KUZL 51060/2019, sp. zn. KUSP 41955/2019 ÚP-Vác

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů nepřiznává.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně podanou žalobou brojila proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného, kterým žalovaný zamítl její odvolání proti předchozímu prvostupňovému správnímu rozhodnutí Městského úřadu Otrokovice, odbor stavební úřad (dále jen „stavební úřad“) č. j. SÚ/19853/2019/OLE, sp. zn. SÚ/1202/2014/OLE ze dne 13. 5. 2019, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „stavba pro reklamu“ (dále také jen „stavba“) vysoké cca 10 m na pozemku stavební parcela č. XA, zastavěná plocha a nádvoří v k. ú. X, který je pozemkem se stavbou rodinného domu. Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnutí stavebního úřadu zároveň potvrzeno.
2. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů dovodila, že umístění stavby je v rozporu s požadavky zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“) a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území a s požadavky zvláštních právních předpisů [viz ust. § 90 písm. c) stavebního zákona]. Tzv. podkladovým rozhodnutím pro citovaná správní rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu byly jím předcházející rozhodnutí stavebního úřadu č. j. SÚ/53385/2018/KRN ze dne 29. 11. 2018 a navazující odvolací rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2019, č. j. KUZL 10683/2019, sp. zn. KUSP 7532/2019 ÚP-Vác. Tímto rozhodnutím stavebního úřadu došlo k zamítnutí žádosti žalobce o povolení výjimky podle ust. § 169 odst. 2 stavebního zákona z ust. § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „Vyhláška“). Navazující rozhodnutí žalovaného zamítlo odvolání žalobkyně proti citovanému rozhodnutí stavebního úřadu a toto zároveň potvrdilo.
3. Nutno poznamenat, že se jedná již o druhou žalobu týkající se žádosti žalobkyně o umístění stavby. Dřívější zamítavé rozhodnutí žalovaného bylo rozhodnutím Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2017, č. j. 30 A 132/2015 - 104 zrušeno a žalovanému vráceno k dalšímu řízení pro nepřezkoumatelnost. Soud správním orgánům uložil, aby si v řízení o povolení výjimky nejprve vyjasnily, jaké jsou zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, kterých se odchýlné řešení týká, a na základě toho zdůvodnily, kdo je dotčeným orgánem. Zavázal je tedy znovu posoudit, zda jsou splněny podmínky pro povolení výjimky z § 21 odst. 4 Vyhlášky. V případě povolení výjimky jim uložil zjistit, kdo je dotčeným orgánem podle zvláštních předpisů v řízení o umístění stavby a zajistit jejich stanoviska, v opačném případě však nikoliv, jelikož by byl tento postup neúčelný. V průběhu dalšího řízení pak žalovaný dospěl právě k rozhodnutím specifikovaným v předchozích bodech odůvodnění, která jsou nyní předmětem přezkumu soudu.

II. Žaloba

4. Žalobkyně nejprve shrnula dosavadní průběh správního řízení a řízení před soudem. Rozhodnutí o umístění stavby jakož i rozhodnutí o výjimce považuje za nesprávné z důvodu neurčitosti a nepřezkoumatelnosti odůvodnění, že stavba není v souladu s požadavky § 90 písm. c) a e) stavebního zákona. Ačkoliv soud správní orgány zavázal k odstranění nedostatečnosti odůvodnění, uchýlily se k němu znovu, kdy se nezabývaly otázkou ohrožení provozu na přilehlých komunikacích a ochrany zdraví a života osob, místo toho se opětovně uchýlily k volným úvahám v rovině údajů, a proto je odůvodnění rozhodnutí o výjimce neurčité a jeho výrok zmatečný.

5. Dle žalobkyně ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o PK“) nevyplývá, že by stavba pro reklamu představovala zásadní zdroj ohrožení a rušení provozu, a proto s argumentací žalovaného obecným odkazem na § 35 odst. 2 tohoto zákona nesouhlasí. Úřad z obecného odkazu vyvozuje, že je stavba v rozporu s § 24d odst. 1 Vyhlášky, aniž by své tvrzení věrohodně odůvodnil. Neprokázal, že by stavební záměr byl v rozporu s § 78 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., že okolí bude obtěžováno hlukem a světlem nadlimitními hodnotami, že umístění stavby bude realizováno např. v rozhledových trojúhelnících a bude docházet k záměně s dopravními značkami, čímž by došlo k ohrožení bezpečnosti provozu. Stejně tak stavební úřad neprokázal, že stavba pro reklamu bude narušovat charakter prostředí. Rovněž námítky účastníka řízení ŘSD Zlín neobsahují žádné konkrétní úvahy či důkazy stran ohrožení bezpečnosti. Obecné konstatování, že umístění stavby nevyhovuje ust. § 21 odst. 4 Vyhlášky, a tudíž nesplňuje požadavek podle ust. § 90 písm. c) stavebního zákona nelze považovat za prokázání skutečného stavu věci. Stavební úřad odůvodňuje své rozhodnutí pouhým odkazem na zákonná ustanovení a na rozhodnutí o výjimce, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a sice s § 2 a 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“), kdy nedošlo v potřebném rozsahu ke zjišťování rozhodných skutečností.
6. Dovození nesouladu s § 90 písm. e) stavebního zákona považuje žalobkyně za nepřezkoumatelné, neboť tak žalovaný činí odkazem na povinnost chránit veřejný zájem na ochraně dopravní bezpečnosti dle § 132 odst. 3 téhož zákona, bez uvedení konkrétních námitek.
7. Nelze se v územním řízení dovolávat pouze rozhodnutí o výjimce, bez bližšího zdůvodnění, proč nelze výjimku udělit. Rozhodnutí o výjimce je subsumovaným správním aktem, zásah do práv žalobce působí rozhodnutí v územním řízení, proto musí být náležitě odůvodněno.
8. Bezpečnost provozu má posoudit i jiný orgán než jen stavební úřad, hlavním garantem bezpečnosti a plynulosti provozu je Ministerstvo vnitra, resp. Policie ČR. Jeho pohled na umístění stavby pro reklamu by měl být nepřehlédnutelným odborným názorem. Žalobkyně podmínky stanovené Policií aplikovala v žádosti o udělení výjimky. Žalovaný přesto vyjádření Policie, které nemělo jiných připomínek, nezohlednil a trval na svém, že reklama představuje zásadní zdroj rušení provozu.
9. Žalobkyně nesouhlasí s žalovaným, že v žádosti o poskytnutí výjimky nedoložila svá tvrzení ohledně neohrožení bezpečnosti apod. Poukazuje přitom na technickou dokumentaci stavby a dále na již zmíněné vyjádření dopravního inspektorátu Policie ČR. Správní orgány toto vyjádření však nijak nerozporovaly, pouze ignorovaly, čímž opět porušili § 2 a 3 s. ř.
10. Dle žalobkyně posuzovaná stavba nezbavuje řidiče povinnosti dle § 5 odst. 1 písm. b) a § 4 zákona č. 361/2000 Sb., plně se věnovat řízení a sledovat situaci v provozu. Obecnou argumentaci, že jej bude billboard rozptylovat, považuje za zmatečnou. Na předmětnou stavbu navíc nelze vztáhnout přísnější podmínky dle § 31 zákona o PK, neboť se nejedná o umístění stavby v silniční ochranném pásmu, ale v souvisle zastavěném území (§ 30 téhož).
11. Nosným důvodem zamítnutí žádosti o udělení výjimky je rozpor s § 169 odst. 2, 5 a 6 stavebního zákona. Dle odst. 6 lze rozhodnutí o výjimce vydat jen se souhlasem dotčeného orgánu, přičemž pro účely daného řízení nebyl žádný dotčený orgán stanoven. Z důvodu neexistujícího nesouhlasu, má proto žalobkyně za to, že žádost nelze dle tohoto ustanovení zamítnout. Výrok odkazující na toto ustanovení je tudíž zmatečný.

12. Závěrem žalobkyně shrnula, že napadené rozhodnutí jakož i rozhodnutí stavebního úřadu bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a neurčitosti odůvodnění, čímž byla porušena ustanovení stavebního zákona a Vyhlášky. Navrhla, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný předně uvedl, že po vrácení věci soudem odstranil a napravil vytýkané nedostatky. Žalobkyně uplatňuje stejné námitky jako v odvolání, těmi se žalovaný zabýval jak v rozhodnutí o výjimce, tak v územním rozhodnutí. Přitom odmítá neurčitost a nepřezkoumatelnost svých rozhodnutí, neboť rozhodnutí mají náležitosti stanovené zákonem, v odůvodnění jsou uvedeny jeho důvody výroků, podklady pro rozhodnutí, úvahy a jejich hodnocení.
14. Žalovaný dospěl k závěru, že stavba pro reklamu nesplňuje požadavky § 90 písm. c), neboť stavba pro reklamu nesouvisí ani nepodmiňuje bydlení v rodinném domě, a proto je její umístění možné jen na základě povolení výjimky, přičemž žádost žalobce o ni byla zamítnuta. Žalovanému proto nezbylo než žádost o územní rozhodnutí zamítnout. V takové situaci již nebylo třeba v územním řízení zjišťovat dotčené orgány a žádat je o vyjádření, když výjimka nebyla udělena. Žalovaný tak postupoval plně v souladu s rozhodnutím soudu. Dospěl též k závěru, že navrhovaná stavba není v souladu s § 90 písm. e), neboť realizací stavby by mohlo dojít ke zhoršení bezpečnosti a porušení veřejného zájmu.
15. Vzhledem k umístění stavby pro reklamu v blízkosti komunikací R 55, I/49 a rampy R 55, se žalovaný v rozhodnutí o výjimce zabýval dodržením podmínek § 24d Vyhlášky. Jelikož cílem reklamy je především upoutat a reklamu budou vnímat především osoby využívající předmětné komunikace (řidiči) dospěl žalovaný k závěru ohledně ohrožení bezpečnosti silničního provozu, čímž neudělení výjimky odůvodnil. Na podporu toho přihlédl též k námitkám ŘSD Zlín, v jehož kompetenci je sledování a zabezpečení provozu na komunikacích. Rozhodnutí proto nepovažuje za neurčité či nepřezkoumatelné.
16. K námitce předložení řádné projektové dokumentace sděluje, že stavební projektant má dbát, aby dokumentace byla v souladu mimo jiné i s obecnými požadavky na výstavbu. Jelikož má být stavba umístěna na pozemku s rodinným domem, kdy § 21 odst. 4 Vyhlášky stanoví, jaké stavby je možné na takovém pozemku umístit, je pro stavbu pro reklamu nutné nejprve získat rozhodnutí o povolení výjimky. U stavby pro reklamu přitom musí být splněny požadavky § 24d Vyhlášky. Žalobce má své úvahy v rozhodnutí o výjimce za náležité odůvodněné. V rozhodnutí o umístění stavby pak nemusel prokazovat rozpor se silničním zákonem, neboť se řídí stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. Věc proto řádně posoudil ze všech hledisek § 90 stavebního zákona a též Vyhlášky, neboť ta upravuje požadavky ve vztahu k pozemkům staveb pro bydlení a u staveb pro reklamu.
17. Žalovaný se ohradil vůči tvrzení žalobkyně, že dle vyjádření Policie ČR ze dne 4. 2. 2014 neměla ta k navrhovanému záměru žádné připomínky, neboť v něm je přímo stanoveno, že nesmí docházet k oslňování účastníků provozu, k umístění v ochranném pásmu a další. Žalovaný a stavební úřad po vrácení soudem v dalším řízení zjišťoval, jaké jsou chráněné zájmy, jichž se odchýlné řešení týká, přičemž na základě vyjádření Ministerstva dopravy a Policie ČR dospěl k závěru, že ve vztahu k rozhodnutí o výjimce nejsou uvedeny dotčeným

orgánem a stanovisko nevydávají. Odmítá proto, že by jeho postup byl v rozporu s rozsudkem soudu.

18. V daném případě se vyjma dotčeného souvisle zastavěného území, které je ojedinělé a o minimální obsahové ploše, jedná o ochranné pásmo dálnice, v němž lze s ohledem na bezpečnost povolit pouze reklamní zařízení k označení provozovny, která se nachází do 200 m od reklamního zařízení.
19. Závěrem shrnul, že žalobkyní vznesené námitky byly opakovaně uplatňovány i v průběhu řízení, přičemž se s nimi při přezkoumání rozhodnutí stavebního úřadu řádně vypořádal. Jelikož tvrzení žalobkyně nebyla prokázána, navrhuje žalobu zamítnout.

IV. Replika žalobkyně a vyjádření žalovaného k replice

20. Žalobkyně v podání ze dne 22. 5. 2020 označila rozhodování žalovaného a stavebního úřadu za netransparentní a rozporuplné, jelikož bylo vyhověno žádosti z roku 2019 k umístění stavby pro reklamu na stejném pozemku, podané osobou odlišnou od žalobce. Ačkoliv se tato obdobná stavba nachází ve vzdálenosti pouhých 8 m od stavby žalobkyně, reklamní plocha je směřována v obou případech obdobně a správní orgány se zabývaly obdobnou situací ve vztahu k bezpečnosti provozu, dospěly správní orgány k odlišným rozhodnutím. To svědčí o nekompetentnosti a systémové podjatosti správních orgánů.
21. K tomu žalovaný sdělil, že uváděný případ nelze posuzovat shodně jako věc žalobkyně. Ve věci žalobkyně jde o stavbu pro reklamu s reklamními panely o rozměrech 3,6 x 9,6 m, o celkové výšce 9,9 m včetně osvětlení napojeného na elektrickou energii rodinného domu. Jedná se o stavbu nesouvisející s rodinným domem vyžadující udělení výjimky z § 21 odst. 4 Vyhlášky, ta však udělena nebyla. Vzhledem k tomu nesplňuje obecné požadavky na využívání území dle § 90 písm. c) stavebního zákona, a proto nezbylo než žádost o umístění stavby zamítnout. Ve zmiňovaném případě se sice jedná o stavbu pro reklamu na témže pozemku, ale rozměr reklamního panelu činí 2,69 x 5,3 m a celková výška stavby 5 m, přičemž přiléhá s odstupem 0,5 m ke garáži na pozemku st. p. XB v k. ú. X, bez osvětlení, která odpovídá stavbě pro podnikatelskou činnost. Tato stavba na rozdíl od stavby žalobkyně vyhovuje požadavku § 21 odst. 4 Vyhlášky (rozhodnutí o výjimce není třeba), a je tedy v souladu s § 90 písm. c) stavebního zákona, proto bylo rozhodnuto o jejím umístění. Nutno poznamenat, že žádost v této věci o umístění stavby podal Mgr. Šlampa, který je zástupcem žalobkyně a vlastníkem pozemků. S ohledem na to je námitka žalobkyně o nekompetentnosti a systémové podjatosti zcela účelová.

V. Posouzení věci soudem

22. 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. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
23. Podle ust. § 75 odst. 1 a 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, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.

24. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v podané žalobě uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, soud se nejprve zabýval otázkou, zda je napadené rozhodnutí žalované způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať již pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) by byla vadou natolik závažnou, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (*ex officio*) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalované zrušeno dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35).
25. V otázce požadavků na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí lze poukázat například na rozsudek ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005 - 65, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že z rozhodnutí správního orgánu musí být mimo jiné patrné, *„proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů“*. Jinými slovy z rozhodnutí správního orgánu musí plynout, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil. Povinnost odůvodnit rozhodnutí však z druhé strany nemůže být chápána tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument účastníků řízení (srov. obdobně například nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3441/11). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, a není proto vyloučeno, aby případné mezery odůvodnění tato rozhodnutí vzájemně doplňovala (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25).
26. Dle krajského soudu z napadeného rozhodnutí i z podkladového rozhodnutí vyplývá, že se žalovaný jednotlivými námitkami žalobkyně řádně zabýval, správní orgány řádně zjistily skutkový stav věci, z něhož při svém rozhodování vycházely. Opřely se o žádost žalobkyně, předloženou technickou dokumentaci stavby pro reklamu, jakož i další podklady např. v podobě vyjádření Ministerstva dopravy a Policie ČR, zohlednily též námitky účastníků řízení. Žalovaný se přitom zabýval i srovnáním udělení výjimky v jiném případě. Z napadeného rozhodnutí je patrné, o které podklady se žalovaný opírá, jakými úvahami byl při rozhodování a hodnocení důkazů veden a dále též proč skutečnosti přednesené žalobkyní považuje za nerozhodné, přičemž řádně zdůvodnil své závěry, že stavba není v souladu s obecnými požadavky na výstavbu, jakož i závěry o nemožnosti udělit výjimku. Žalobou napadené rozhodnutí proto netrpí ve smyslu shora uvedeného žádnými nedostatky. Námitkou nepřezkoumatelnosti se soud dále zabýval též při vypořádání jednotlivých žalobních námitek (viz text níže), v němž odůvodnil proč nepřezkoumatelnost ani nezákonnost rozhodnutí neshledal.
27. V dané věci si žalobkyně požádala o rozhodnutí o umístění stavby pro reklamu, vzhledem k tomu, že má být postavena na pozemku, na kterém stojí rodinný dům, a proto nesplňuje obecné požadavky na výstavbu dle § 21 odst. 4 Vyhlášky, požádala ještě předtím o povolení výjimky pro tuto stavbu. Předmětem sporu v dané věci je posouzení, zda stavba ohrožuje bezpečnost a plynulost provozu na okolních pozemních komunikacích, což vedlo k nepovolení výjimky, a v důsledku toho též k zamítavému územní rozhodnutí. Součástí je též spor v posouzení postupu správních orgánů při zjišťování dotčených orgánů a jejich stanovisek.
28. Jelikož rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu zpravidla nezakládá práva a povinnosti fyzických a právnických osob samo o sobě, ale až ve spojení s navazujícím

aktem správního orgánu, kterým je rozhodováno o celém předmětu řízení, lze takové rozhodnutí soudně přezkoumat pouze v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s, nikoliv samostatně (Srovnej rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 - 66, publ. pod č. 2908/2013 Sb. NSS). Rovněž v nyní projednávané věci rozhodnutí o výjimce nezaložilo samo o sobě práva a povinnosti fyzických či právnických osob, ale došlo k tomu právě až v rámci řízení o žádosti o umístění stavby. Soud proto v mezích žalobních bodů přezkoumal jak rozhodnutí vydaná v řízení o žádosti o umístění stavby, tak rozhodnutí vydaná v řízení o žádosti o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, neboť námitky žalobkyně směřovaly proti oběma typům rozhodnutí. Rozhodnutí o výjimce je v podstatě tzv. subsumovaným správním aktem, který se svou povahou podobá závazným stanoviskům, vydávaným podle ust. § 149 s. ř., a bylo podkladem pro rozhodnutí o umístění stavby, proto se soud zabýval nejprve proti němu směřujícími námitkami.

29. Důvodem, proč žalobce podal dne 6. 12. 2013 žádost o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, je skutečnost, že předmětnou stavbu pro reklamu o výšce cca 10 m žádal umístit na pozemku stavební parcela č. XA v k. ú. X se stavbou rodinného domu č. p. X. Podle ust. § 21 odst. 4 Vyhlášky přitom platí, že *na pozemcích staveb pro bydlení lze kromě stavby pro bydlení umístit stavbu nebo zařízení související s bydlením či bydlení podmiňující a provést terénní úpravy potřebné k řádnému a bezpečnému užívání pozemku, staveb a zařízení na nich, není-li z prostorových a provozních důvodů možno zabezpečit uvedené funkce ve stavbě pro bydlení. Na pozemcích rodinných domů lze dále umístit jednu stavbu pro podnikatelskou činnost do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m. Jelikož předmětná stavba má být umístěna na pozemku rodinného domu a je konstruována více než 5 m nad povrchem terénu a jedná se o stavbu pro podnikatelskou činnost (reklamní zařízení), nebylo by možné vydat kladné rozhodnutí o návrhu na umístění této stavby, neboť nesplňuje výše uvedené podmínky. Podle ust. § 26 Vyhlášky přitom platí, že *za podmínek stanovených ust. § 169 stavebního zákona je možná výjimka z ust. § 21 odst. 4 Vyhlášky.**
30. Podle § 169 odst. 1 stavebního zákona *„Právnické osoby, fyzické osoby a příslušné orgány veřejné správy jsou povinny při územně plánovací a projektové činnosti, při povolování, provádění, užívání a odstraňování staveb respektovat záměry územního plánování a obecné požadavky na výstavbu [§ 2 odst. 2 písm. e)] stanovené prováděcími právními předpisy.“*
31. Podle odst. 2 téhož *„Výjimku z obecných požadavků na výstavbu, jakož i řešení územního plánu nebo regulačního plánu odchylně od nich lze v jednotlivých odůvodněných případech povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu.“* Podle odst. 3 *„O výjimce z obecných požadavků na využívání území při stanovení požadavků na vymezení pozemků a umísťování staveb na nich rozhoduje stavební úřad příslušný rozhodnout ve věci.“*
32. Podle § 169 odst. 6 stavebního zákona *„Rozhodnutí o povolení výjimky nebo odchylného řešení podle odstavců 2 až 5 lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylné řešení týká.“*
33. Dle § 24d Vyhlášky platí, že *„stavby pro reklamu a reklamní zařízení se nesmí umísťovat tak, aby narušovaly architektonický a urbanistický nebo pietní charakter prostředí, ohrožovaly*

bezpečnost provozu na pozemních komunikacích a dráhách, obtěžovaly okolí, zejména obytné prostředí, hlukem nebo světlem nad limitní hodnoty stanovené jinými právními předpisy.“ Z § 26 Vyhlášky vyplývá, že výjimka z tohoto ustanovení není možná.

34. Lze tedy shrnout, že povolit výjimku z obecných požadavků na výstavbu lze pouze za splnění 5 podmínek: 1) výjimku lze udělit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje; 2) nesmí tím být ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby; 3) musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu; 4) výjimka musí být vydána v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu; 5) lze ji vydat pouze v jednotlivých odůvodněných případech. Pokud jde o poslední podmínku je nutno výjimku chápat jako výjimečné nebo méně časté řešení, kdy situaci spojenou s prosazením záměru nelze řešit jiným způsobem. Povolování výjimek by mělo přicházet v úvahu pouze v odůvodněných a ojedinělých případech, tj. za situace, kdy stanovené požadavky na výstavbu mohou být v některých konkrétních případech dle místních okolností příliš striktní. Každá jednotlivá výjimka musí přitom být řádně odůvodněna. *„Možnost udělení výjimky z povinnosti respektovat obecné požadavky na výstavbu je tedy nejen vázána na řadu podmínek a má být omezena na skutečně důvodné případy, ale především podléhá správnímu uvážení příslušného správního orgánu, tedy na povolení výjimky nemá žadatel právní nárok.“* (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014, č. j. 5 As 94/2013 - 23). Přitom výjimka povolená stavebním nesmí popřít samotnou podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 1 As 96/2010 - 141.)
35. Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že stavební úřad postupoval správně, kdy se po zjištění, že Vyhláška umožňuje výjimku, zabýval skutečností, zda jejím umožněním bude ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života osob, přičemž dospěl k závěru, že udělením výjimky by nebylo dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu, navíc se nejedná o odůvodněný případ. Ze správního spisu (zejména č. 1. 45 spisu) vyplývá, že důvody žádosti žalobkyně o udělení výjimky pro předmětnou stavbu jsou ryze komerční, kdy se nejedná o stavbu související s bydlením či jej podmiňující, ale jedná o stavbu reklamního billboardu, který tedy neodpovídá způsobu využití území, a nesplňuje ani podmínku maximální výšky 5 m (u připuštěných podnikatelských staveb) a přesahuje ji právě z důvodu, aby byla reklama dobře vidět z přilehlých pozemních komunikací, tak aby mohla oslovit co nejvíce budoucích klientů. Tento záměr vyjádřila sama žalobkyně. Je tedy zjevné, že se nejedná o stavbu, která by souvisela s bydlením ani nikterak nepřispívá k dosažení tohoto účelu bydlení, který je vymezenými obecnými požadavky na výstavbu sledován. Nejedná se tedy o ojedinělý případ, který by byl řádně zdůvodněn. Navíc povolením takové výjimky by došlo k popření podstaty a smyslu § 21 odst. 4 Vyhlášky, což judikatura zapovídá. Rovněž z hlediska bezpečnosti stavební úřad stavbu označil za nevyhovující, přitom žalobkyně pouze konstatovala, že stavba není způsobila negativně ovlivnit bezpečnost, avšak na podporu svého tvrzení nepředložila žádné důkazy. Jelikož se jedná o stavbu reklamního zařízení, klade na ni Vyhláška ještě další požadavky, jež musí být pro její umístění splněny (§ 24d vyhlášky). Kromě narušování charakteru prostředí, je v dané věci stěžejní požadavek, že nesmí ohrožovat bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Pozemek na rozdíl od ostatních okolních pozemků spadá do souvisle zastavěného území obce (díky stavbám na něm umístěným). Jak sama žalobkyně uvádí, na okolních pozemcích by nešlo předmětnou stavbu umístit s ohledem na silniční ochranné pásmo komunikací, na předmětném pozemku však ano, jelikož se na něj pásmo nevztahuje.

Soud souhlasí, že pro daný případ nelze aplikovat přísnější pravidla dle § 31 zákona o PK, k takovému kroku však správní orgány nepřistoupily. Pouze zohlednily tuto specifickou situaci, jelikož vzhledem k uvedenému bylo potřeba pečlivě zvážit, jaká bezpečnostní rizika stavba přináší, má-li být umístěna na pozemku sousedícím s pozemky ochranného pásma, na které při výstavbě těchto staveb klade stavební zákon další speciální požadavky, kdežto na předmětném pozemku nikoli. Správní orgány proto, i když jde o souvisle zastavěné území, správně dle Vyhlášky zohlednily, že se jedná o umístění stavby v blízkosti komunikace R 55, silnice I/49 a rampy (nájezdu na) R 55, v podstatě jde o křížení těchto cest. Nešlo přitom o aplikaci přísnějších pravidel (§ 31 zákona o PK). S ohledem na polohu je totiž nepochybné, že (i když se nejedná o ochranné pásmo) reklamní zařízení umístěné v navrhované výšce budou vnímat především osoby pohybující se na těchto komunikacích, tedy kromě spolujezdců i řidiči vozidel. Stavba je tedy způsobila ohrozit bezpečnost a zdraví osob užívacích přilehlé komunikace jako zdroj rušení silničního provozu v podobě narušení pozornosti řidičů a schopnosti vnímaní silničního provozu, snížení rozlišovací schopnosti ve vnímání dopravního značení (omezení výhledu, snížení viditelnosti, rozpoznatelnosti). Ze správního spisu vyplývá jasný záměr umístění reklamní plochy v dobré viditelnosti z pozemních komunikací, řidič by však v daném místě měl dbát zvýšené pozornosti vedení vozidla v jízdním pruhu, obzvláště v místě oblouku větve křižovatky (rampy) při provádění odbočovacího manévru. Dále nelze opomenout také riziko oslnění, kdy se má jednat o osvětlené nasvícené reklamní zařízení. Krajský soud tedy souhlasí s žalovaným, že zamýšlené reklamní zařízení by představovalo zdroj rušení bezpečnosti provozu na komunikacích. Správní orgány zcela oprávněně ve svých úvahách dospěly k závěru, že cílem reklamy je především upoutat, což negativně ovlivňuje řidiče v plném věnování se řízení vozidla a sledování situace na vozovce, v souvislosti s tím odkázaly na povinnost dle § 5 odst. 1 písm. b) zákona o PK. Vzhledem k uvedenému krajský soud proto nesouhlasí s žalobkyní, že by se správní orgány uchýlily pouze k volným úvahám v rovině údajů a k obecné argumentaci stran ohrožení bezpečnosti odkazem na zákonná ustanovení, kdy v rozhodnutí srozumitelně vysvětlily, v čem konkrétně ohrožení bezpečnosti spočívá. Skutečnost, že pro podporu svých závěrů ohledně nesplnění podmínek dle Vyhlášky použily i zákonná ustanovení zákona o PK jim nelze vyčítat.

36. Co se týče námitky neprokázání rozporu stavby s § 78 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb. a další soud konstatuje, že správní orgány nemají povinnost v řízení o výjimce z obecných požadavků na výstavbu prokazovat, že navrhovaná stavba porušuje jednotlivá ustanovení jiných zvláštních zákonů. Správní orgány postupují podle stavebního zákona a prováděcích předpisů, ty stanovují, jaké stavby lze na pozemcích různých typů umístit a jaké jsou požadavky pro jejich umístění. Je-li určitá stavba z hlediska těchto předpisů zapovězena (zde Vyhláškou), pak je to žadatelka, kdo požaduje výjimku pro její umístění. Je tedy na ni, aby doložila, že jsou zde pádné důvody pro její povolení, které musí prokázat, tedy že taková výjimka je odůvodněná. Selže-li, nelze tuto povinnost přesouvat na správní orgány. Ty nemohou za žalobkyni jako žadatelku výjimky vymýšlet a dotvářet specifické pádné důvody pro vyhovění její žádosti. Nelze tedy přisvědčit tvrzení, že stavební úřad nemohl výjimku zamítnout, jelikož neprokázal porušování jiných zákonných ustanovení. Ten při posuzování výjimky v dané věci vycházel z důvodů uvedených žalobkyní, tyto posuzoval ve světle kritérií zakotvených ve stavebních předpisech, kterými bylo mimo jiné právě posouzení bezpečnosti, ochrany zdraví a života osob (§ 169 odst. 2 stavebního zákona) a též zákaz ohrožování bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích (§ 24d Vyhlášky). Jak je výše uvedeno, správní orgány řádně vysvětlily, v čem konkrétně takové ohrožení spatřují.

37. Nelze se ztotožnit ani s námitku nerespektování předchozího rozhodnutí soudu. Správní orgány v novém posouzení splnění podmínek pro udělení výjimky postupovaly v souladu s rozhodnutím soudu, kdy nejprve ve snaze vyjasnit si, jaké jsou zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, kterých se odchylné řešení týká, vyzvaly Ministerstvo dopravy (č. l. 67, 69 a 76 spisu) a následně též Policii ČR (č. l. 81 spisu) k vyjádření v dané problematice. Na základě jejich odpovědí (č. l. 80 a 82 spisu) a svých dalších úvah pak vyvodily, že zde není žádný dotčený orgán příslušný k vydání závazného stanoviska, a stavbu není nutno posuzovat ani dle jiných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů. Vystačily si tak s posouzením dle Vyhlášky na základě vlastního správního uvážení.
38. K tomu krajský soud doplňuje, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 As 290/2016 - 59, publ. pod č. 3695/2018 Sb. NSS, vyplývá, že *rozhodnutí o povolení výjimky z obecných požadavků na výstavbu lze vydat jen v dohodě nebo se souhlasem dotčeného orgánu, který hájí zájmy chráněné podle zvláštních právních předpisů, kterých se odchylné řešení týká (§ 169 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006), a to i v případě, že žádný zvláštní zákon výslovně nepředpokládá vydání závazného stanoviska či souhlasu určitého orgánu v řízení o povolení výjimky, ani výslovně nestanoví, že v takovém řízení má postavení dotčeného orgánu. Existuje-li orgán, který hájí zájmy dotčené záměrem, je nezbytné, aby k takové výjimce dal souhlas, přičemž postačuje i neformální vyjádření takového souhlasu.* V dané věci by se tedy dalo uvažovat, že dotčeným orgánem hájícím obecný zájem na bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích je Policie ČR. Stěžejním zájmem chráněným dle § 21 odst. 4 Vyhlášky je však zachování využití pozemku jako stavby pro bydlení. Proto správní orgány v odůvodnění uvedly, že v dané věci nejsou žádné dotčené orgány. I kdybychom tedy připustili, že Policie ČR může být v této věci dotčeným orgánem, nemá to vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť z rozhodnutí a správního spisu jasně vyplývá, že se správní orgány ve smyslu § 169 odst. 6 stavebního zákona snažily zajistit dohodu či souhlas případného dotčeného orgánu, ten však udělen nebyl a to ani v neformální podobě. Výrok stavebního úřadu, že žádost o výjimku byla zamítnuta v souladu s § 169 odst. 2, 5 a 6, proto soud považuje za zákonný a na rozdíl od žalobkyně v něm zmatečnost neshledal. Pro rozhodnutí o výjimce totiž není podstatná neexistence nesouhlasu, ale skutečnost absence souhlasu. Bez souhlasu, byť jen neformálního nelze požadovanou výjimku povolit. Z podání jak Ministerstva dopravy, tak Policie ČR rozhodně souhlas vyvozovat nelze. Podmínka pro povolení výjimky dle § 169 odst. 6 stavebního zákona, proto nebyla naplněna. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti tedy bylo zcela namístě a nejedná o zmatečný výrok.
39. Při rozhodování v územním řízení stavební úřad a žalovaný postupovali řádně dle § 90 stavebního zákona, kdy posuzovali, zda je záměr žalobkyně jako žadatelky v souladu s podmínkami uvedenými pod písm. a) až e), přičemž dospěli k závěru o jeho nesouladnosti s podmínkami uvedenými pod písm. c) a e), a proto bylo vydáno zamítavé územní rozhodnutí. Dle § 90 písm. c) se jedná o podmínku „*souladu s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území.*“ Jak bylo již rozebráno výše, předmětný stavební záměr žalobkyně nesplňoval požadavky na obecné využívání území stanovené Vyhláškou, zároveň žádost o povolení výjimky v této věci byla správními orgány zamítnuta. Stavební úřad proto správně uzavřel, že stavba pro reklamu je v rozporu s § 90 písm. c) stavebního zákona a žalovaný se s tímto ztotožnil. Nelze souhlasit s námitkou žalobkyně, že se jedná o pochybení, když stavební úřad v územním řízení odkázal na zamítavé rozhodnutí o výjimce a znovu se nezabýval odůvodněním nemožnosti udělit výjimku. Takový postup stavebního úřadu je naopak zcela správný, neboť možnost povolení výjimky již byla přezkoumána v rámci řízení o výjimce a rovněž k námitkám

žalobkyně v navazujícím odvolacím řízení. Pokud by se tím znovu správní orgány zabývaly, jednalo by se o další zkoumání téhož. Jak soud již dříve uvedl, dle judikatury se jedná o podkladové rozhodnutí, které je svou povahou blízko závazným stanoviskům. Vzhledem k tomu, že zamítavé rozhodnutí o žádosti o povolení výjimky znemožňuje žádosti o územní rozhodnutí vyhovět, stavební úřad dále neprovádí další dokazování a žádost zamítne (srovnej § 149 odst. 4 s. ř. a též § 51 odst. 3 s. ř.) Námitka žalobkyně ohledně porušení § 2 a 3 s. ř. není důvodná, jelikož skutkový stav věci byl zjištěn řádně. Žalovaný v napadeném rozhodnutí správně žalobkyni vyrozuměl, že námitkami směřujícími proti rozhodnutí o výjimce se v řízení o umístění stavby zabývat nemůže, přičemž konstatoval, že je již řádně vypořádal v rozhodnutí o odvolání proti zamítnutí žádosti o povolení výjimky.

40. Stavební úřad dále vyvodil, že stavba pro reklamu není v souladu s § 90 písm. e) stavebního zákona, dle něhož *„stavební úřad posuzuje, zda je záměr v souladu s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů a s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení.“* Jeho úvaha vycházela ze skutečnosti, že mimo stanovisek dotčených orgánů, má i on sám povinnost dbát na ochranu práv a právem chráněných zájmů účastníků, a proto z úřední povinnosti posuzovat, zda realizací záměru nedojde k nepřiměřenému ohrožení nebo porušení takových práv a zájmů všech potenciálně dotčených subjektů, což lze považovat za veřejný zájem, který je povinen hájit. Vzhledem k uplatněným námitkám účastníků řízení ohledně bezpečnosti silničního provozu na pozemních komunikacích pak dospěl k závěru, že by případnou realizací stavby mohlo dojít ke zhoršení dopravní bezpečnosti, což není v souladu s veřejným zájmem, a proto shledal i rozpor s požadavky dle § 90 písm. e) stavebního zákona. Soud připouští, že argumentace stavebního úřadu v této části poněkud pro svou obecnost pokulhává. Žalovaný však tuto část v napadeném rozhodnutí korigoval, kdy na str. 10 odůvodnění uvedl, že rozpor zamýšlené stavby pro reklamu byl zjištěn pouze v případě § 90 písm. c) stavebního zákona a důvodem pro zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí byla skutečnost, že umístění stavby pro reklamu nesplňuje obecné požadavky na využívání území. Žalovaný tedy rozpor s § 90 písm. e) stavebního zákona neshledal. Soud proto namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí nepřisvědčil. K tomu soud dodává, že i v případech, kdy se jedná o nesoulad s požadavky byť dle jednoho písm. § 90 stavebního zákona, je nutné dospět k zamítavému územnímu rozhodnutí (§ 92 odst. 2 stavebního zákona). V dané věci je tedy nerozhodné, zda by byl vyvozen nesoulad i s písm. e), neboť v řízení již byl najisto postaven a odůvodněn nesoulad s písm. c) zákona, a proto nemohlo být žádosti o umístění stavby vyhověno. Soulad či nesoulad s písm. e) tak na rozhodnutí ani nemá vliv.
41. S tím souvisí další námitka žalobkyně týkající se nezohlednění a ignorance odborného názoru Policie ČR v územním řízení. K tomu krajský soud předně odkazuje na svůj předchozí rozsudek v této věci ze dne 28. 11. 2017, č. j. 30 A 132/2015 - 104 (konkrétně bod 44 odůvodnění), v němž vysvětlil, že je povinností správních orgánů provádět další zjišťování a shromažďování podkladů, pouze v případě, že bude výjimka z § 21 odst. 4 Vyhlášky povolena. Vzhledem k tomu, že se tak v dané věci nestalo, bylo by zjišťování dotčených orgánů a vyžadování jejich stanovisek a vyjádření ve smyslu § 90 písm. e) stavebního zákona nadbytečné a neúčelné, jelikož by to již nemohlo mít na výsledek řízení žádný vliv, vzhledem k nutnosti zamítnutí žádosti pro rozpor s § 90 písm. c) stavebního zákona. Takový postup by byl v rozporu jak s § 6 tak i s § 51 odst. 3 s. ř.. Správní orgány tudíž postupovaly zcela podle zákona a dle předchozího závazného názoru soudu, kdy se

v této fázi řízení vyjádřením Policie ČR ze dne 4. 2. 2014 nezabývaly, ani nezajišťovaly další vyjádření případných dotčených orgánů.

42. Co se týče námitek systémové podjatosti a netransparentního rozhodování, kdy v roce 2019 byla dle žalobkyně povolena obdobná stavba na témže pozemku, soud uvádí, že ty byly uplatněny nově až v replice. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. přitom platí, že *„žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. dále plyne, že žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby. Vzhledem k tomu, že tyto námitky specifikované v bodě 20 byly uplatněny až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby a jelikož řízení před správními soudy je ovládáno zásadou koncentrace řízení, soud se jimi věcně nezabýval.*

VI. Závěr a náklady řízení

43. Krajský soud na základě výše uvedených skutečností a úvah neshledal důvodným žádný z žalobních bodů, a proto postupem podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu jako nedůvodnou zamítl.
44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznal.
45. Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost. Neshledal rovněž důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejích dalších nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. 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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 26. 10. 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu

