



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci

žalobce: **euroAWK s.r.o.**, IČO 24196819
sídlem Babákova 2390/2, 148 00 Praha 4
právně zastoupen advokátem JUDr. Pavlem Weikertem
sídlem Italská 2561/47, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2021, č. j. JMK 152128/2021,
sp. zn. S-JMK 95463/2021 OD,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Žalobce se žalobou ze dne 20. 12. 2021 doručenou zdejšímu soudu dne 22. 12. 2021 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 10. 2021, č. j. JMK 152128/2021, sp. zn.

S-JMK 95463/2021 OD (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Brna, Odboru dopravy (dále jen „prvostupňový orgán“ či „Magistrát“), ze dne 30. 4. 2021, č. j. MMB/0202324/2020, sp. zn. 5400/OD/MMB/0202324/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta žalobcova žádost o vydání povolení zvláštního užívání [umístění reklamních vitrín City-Light (dále jen „reklamní vitríny“)] místní komunikace ul. Křížkovského a ul. Hlinky z důvodu dle § 25 odst. 6 písm. c) bod 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobce namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřoval v zamítnutí žádosti o povolení zvláštního užívání místní komunikace pro umístění reklamních zařízení, která byla odůvodněna pouze odkazem na závazné stanovisko Policie České republiky, KŘP Jihomoravského kraje, specializovaného pracoviště dopravního inženýrství, Brno – město a Brno – venkov ze dne 9. 3. 2021, č. j. KRPB-29649-1/ČJ-2021-0600DI-KOL (dále jen „závazné stanovisko k prvostupňovému rozhodnutí“), a na závazné stanovisko Policie České republiky, KŘP Jihomoravského kraje, Odboru služby dopravní policie ze dne 31. 8. 2021, č. j. KRPB-125949-1/ČJ-2021-OSOOP-TICH (dále jen „závazné stanovisko k napadenému rozhodnutí“). Obě závazná stanoviska byla vydána v rozporu s právními předpisy, neboť Policie České republiky nemá žádné oprávnění se ke zvláštnímu užívání místní komunikace vyjadřovat. Žalovaný se nezabýval nezpůsobilostí reklamních vitrín ovlivnit bezpečnost nebo plynulosti silničního provozu.
3. Dále namítá rozpor s jeho legitimním očekáváním, neboť jím provozované reklamní vitríny byly v minulosti umístěny na totožných místech, na která se žádost o povolení zvláštního užívání místní komunikace vztahovala, a dosud mu bylo správním orgánem povolení udělováno. Zároveň za dobu dlouholeté praxe provozování reklamních vitrín na daných místech příslušný silniční správní úřad ani Policie České republiky nenamítaly jakoukoliv možnost ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Není tak zřejmé, z jakého důvodu došlo k odchýlení se od dosavadní rozhodovací praxe, pokud nedošlo k žádné změně rozhodných okolností.
4. Závěrem žalobního podání se žalobce vyjádřil k jednotlivým reklamním vitrínám, a to vitríně na ul. Křížkovského x ul. Poříčí, č. 650425 (umístěné na p. č. 905/1 v k. ú. Pisárky); ul. Křížkovského x hotel Holiday, č. 650498 (umístěné na p. č. 905/1 v k. ú. Pisárky); ul. Křížkovského x ul. Zedníková, č. 650620 (umístěné na p. č. 864/1 v k. ú. Pisárky); ul. Lipová x ul. Hlinky, č. 651245 (umístěné na p. č. 202/1 v k. ú. Pisárky); ul. Hlinky x ul. Lipová, č. 651243 (umístěné na p. č. 202/1 v k. ú. Pisárky); a ul. Hlinky x ul. Hroznová, č. 651247 (umístěné na p. č. 205/3 v k. ú. Pisárky). U jednotlivých vitrín popsal jejich umístění a využití vč. možného ohrožení bezpečnosti silničního provozu.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil podáním ze dne 7. 2. 2022. Setrval na svém napadeném rozhodnutí a ztotožnil se s prvostupňovým rozhodnutím, neboť neshledal pochybení Magistrátu při jeho vydání. Magistrát musel postupovat v souladu s § 149 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a žádost žalobce zamítnout, neboť byl povinen se řídit závazným stanoviskem

k prvostupňovému rozhodnutí. Poukázal rovněž na obdobnou žalobu, kterou krajský soud zamítl v rozsudku ze dne 28. 3. 2019, č. j. 30 A 89/2017-62. Dále odkázal na § 25 zákona o pozemních komunikacích, z něhož vyplývá oprávnění Policie České republiky a dalších příslušných orgánů vydávat souhlas se zvláštním užíváním pozemních komunikací. Na s. 2 napadeného rozhodnutí představil svou úvahu, proč reklamní vitríny mohou ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. Žalobce naopak nepředložil žádné důkazy, kterými by podpořil své tvrzení o bezpečnosti jednotlivých vitrín a kterými by zpochybnil závěry závazných stanovisek. Pokud chtěl žalobce vyvrátit odborné posouzení Policie České republiky, měl spolu s odvoláním předložit odborný posudek, který by vyvracel, že reklamní vitríny negativně ovlivňují bezpečnost nebo plynulost silničního provozu.

IV. Replika žalobce

6. Na vyjádření žalovaného zareagoval žalobce podáním ze dne 23. 3. 2022, v němž argumenty žalovaného rozporoval a setrval na svých tvrzeních vyjádřených již v žalobním návrhu.

V. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
O žalobě soud rozhodl, aniž by nařizoval jednání, za splnění podmínek vyplývajících z § 51 s. ř. s.
8. Podstatou sporu v projednávané věci je především otázka, zda napadené a prvostupňové rozhodnutí je nezákonné z důvodu respektování závazných stanovisek Policie České republiky a zda bylo zamítnutí žádosti žalobce v rozporu s jeho legitimním očekáváním.

V. A Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

9. Předně se však soud zabýval tvrzením žalobce, že se žalovaný nezabýval (ne)způsobilostí reklamních vitrín ovlivnit bezpečnost nebo plynulosti silničního provozu, které vyhodnotil jako námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.
10. Krajský soud se však s tímto tvrzením žalobce neztotožnil. Žalovaný na s. 2 napadeného rozhodnutí detailně odůvodnil to, na základě čeho pokládá reklamní vitríny za způsobilé ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, v důsledku čehož je oprávněné vyžádat si závazné stanovisko příslušného policejního orgánu. Podrobněji lze odkázat na pasáž: „Zvláštní užívání upravuje zákon o pozemních komunikacích v ust. § 25, v němž je v odst. 1 uvedeno: „K užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Jak správně v napadeném rozhodnutí uvedl MMB, již samotná možnost, že zvláštní užívání ovlivní bezpečnost nebo plynulost silničního

provozu, je důvodem pro to, aby si silniční správní úřad vyžádal předchozí souhlas Ministerstva vnitra, resp. příslušného orgánu Policie České republiky se zvláštním užíváním. V řadě svých rozhodnutí správní soudy judikovaly, že reklamní zařízení umístěná poblíž pozemních komunikací jednoznačně představují zdroj odvádění pozornosti řidičů (např. v rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 122/2017 – 92, 29 A 90/2016 – 131 nebo 29 A 198/2016 – 91). Je tak nepochybné, že pokud reklamní zařízení umístěná poblíž pozemních komunikací jednoznačně představují zdroj odvádění pozornosti řidičů (což ostatně plyne již z prvotního jazykového výkladu sousloví „reklamní poutač“), je zde možnost, že zvláštní užívání ovlivní bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. Nebyl tedy důvod k předložení důkazu o tom, že by vůbec City-Light vitríny byly způsobily ohrozit účastníky silničního provozu, protože s ohledem na již uvedené je zde možnost, že povolovaná reklamní zařízení mohou ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu. Odvolací orgán dodává, že nejen že mohou, podle Policie České republiky bezpečnost nebo plynulost silničního provozu přímo ovlivňují.“ Soud proto neshledal námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí za důvodnou.

V. B Nezákonnost napadeného rozhodnutí

11. Soud nepřisvědčil ani námitce nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí vycházelo ze závazných stanovisek Policie České republiky, která podle žalobního tvrzení nemá žádné oprávnění k jejich vydávání jako podkladu pro rozhodnutí o žádosti žalobce o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace ul. Křížkovského a ul. Hlinky.
12. Dle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen „zvláštní užívání“) je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky.
13. Dle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Dle § 149 odst. 6 správního řádu, jestliže bylo vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
14. Na základě ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu jestliže odvolání žadatele o rozhodnutí správního orgánu směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.
15. Právě o tuto situaci se jedná v souzené věci, jak plyne ze správního spisu. Žalobce dne 20. 5. 2020 požádal o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace umístěním celkově 6 reklamních vitrín (jejich specifikace viz bod 4 tohoto rozhodnutí). Prvostupňový orgán vyžádal závazné stanovisko k prvostupňovému rozhodnutí, jehož závěr byl nesouhlasný, neboť daný záměr dalšího provozování předmětných reklamních vitrín by byl v přímém rozporu s předpoklady utváření bezpečného dopravního prostoru. Policejní orgán v tomto stanovisku ke každé z reklamních vitrín uvedl, na základě jakých skutečností dospěl k závěru o nepřípustnosti její realizace. Následně prvostupňový orgán vydal prvostupňové rozhodnutí, v němž se odkázal na závazné stanovisko k prvostupňovému rozhodnutí, které je nezbytné pro vyhovění žádosti žalobce. Na základě podaného odvolání poté

žalovaný nechal přezkoumat závazné stanovisko k prvostupňovému rozhodnutí u nadřízeného policejního orgánu, který zpracoval závazné stanovisko k napadenému rozhodnutí, jehož závěr byl ale shodný. I v tomto případě dospěl policejní orgán k závěru, že navrhované reklamní vitríny jsou umístěny v rozporu se základními zásadami bezpečného utváření dopravního prostoru, proto nemohl vydat souhlas s umístěním a provozováním předmětných vitrín. Žalovaný následně vydal napadené rozhodnutí, v jehož odůvodnění odkázal na závazné stanovisko k napadenému rozhodnutí, jímž je vázán.

16. Soud uvedený postup správních orgánů shledal za souladný se zákonem.
17. Judikatura správních soudů vychází z toho (např. Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 10. 2. 2009, sp. zn. 52 Ca 49/2008), že souhlas Ministerstva vnitra, respektive příslušného orgánu Policie České republiky se zvláštním užíváním dálnice, silnice či místní komunikace dle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Krajský soud v Hradci Králové dále k § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích konstatoval, že již pouhá možnost (obrat „může-li“), že zvláštní užívání pozemní komunikace ovlivní bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, je důvodem pro to, aby si silniční správní úřad vyžádal závazné stanovisko příslušného orgánu.
18. Při řízení motorového i nemotorového vozidla je dle § 5 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, řidič povinen mimo jiné plně se věnovat řízení vozidla a sledovat situaci v provozu na pozemních komunikacích, dbát zvýšené opatrnosti, vyhodnocovat jízdu či dbát dopravního značení. Přerušování této kontinuity informací způsobené rozptýlením může zapříčinit dopravní kolizi. Reklamní plochy podél pozemních komunikací záměrně vizuálně upoutávají pozornost účastníků silničního provozu s cílem propagovat výrobek či službu a účastník silničního provozu může být odtrhován od pozornosti řízení dopravního prostředku. Je nepochybné, že současná právní úprava zvláštního užívání pozemních komunikací, jak vyplývá také z důvodové zprávy (srov. odůvodnění novely č. 152/2011), je zpřísněním regulace reklamních zařízení ve prospěch zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Reklamní zařízení umístěná poblíž pozemních komunikací jednoznačně představují zdroj odvádění pozornosti řidičů, jakož i nebezpečnou pevnou překážku způsobilou zhoršit následky dopravní nehody (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2016, č. j. 29 A 142/2015-167, či ze dne 25. 7. 2017, č. j. 29 A 122/2017-92).
19. Stačí-li pouhá potencialita ohrožení bezpečnosti užívání pozemní komunikace v důsledku povolení jejího zvláštního užívání, bylo v souzené věci na místě, aby si správní orgány vyžádaly příslušné závazné stanovisko od policejního orgánu. Umístění reklamních vitrín v blízkosti pozemní komunikace by mohlo ohrozit bezpečnost a plynulost silničního provozu. Nelze tak souhlasit s argumentací žalobce, že dané závazné stanovisko nebylo potřeba. Stejně tak nelze přisvědčit tvrzení o absenci oprávnění policejních orgánů takové závazné stanovisko vydat, neboť toto oprávnění plyne z výše citovaného § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Ačkoliv se žalobce domnívá, že reklamní vitríny nejsou účelově zacílené na řidiče motorových vozidel a uživatele silnic, nýbrž na chodce, s ohledem na jejich blízkost k pozemní komunikaci lze jednoznačně dospět k závěru o potencialitě vlivu na bezpečnost a plynulost silničního provozu na příslušných místech.

V. C Rozpor s legitimním očekáváním

20. Soud se také zabýval námitkou legitimního očekávání žalobce na vyhovění jeho žádosti. Žalobce již od roku 1999 na daných místech provozuje reklamní vitríny a doposud mu správní orgány vždy povolení vydaly.
21. Právní jistota je jedním ze základních znaků právního státu. Zásada právní jistoty je ukotvena také v § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Jedná se o nedílnou součást jak předvídatelnosti práva, tak i legitimního očekávání postupu orgánů veřejné moci (srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. 2. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2127/12). Proto je stěží přijatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž v jedinci vyvolá dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jedince sankcionoval za to, že tyto skutečnosti v předchozím aktu jsou nesprávné (srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02). Opakující se rozhodnutí správních orgánů v podobných případech pak zakládají správní praxi, která se vyznačuje legitimním očekáváním. Jedná se o ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovouto správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit pouze ex nunc, pokud mají dotčené subjekty možnost se s touto změnou seznámit a pokud je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Za takovouto změnu lze považovat změnu interpretovaného zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem či změnu rozhodných skutečností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132). Dosavadní praxi může správní orgán změnit také v případě, kdy dojde k závěru, že jeho dosavadní rozhodování v některém ohledu neodpovídalo odborným hlediskům. V takovém případě je na základě racionálních a přezkoumatelných důvodů oprávněn dosavadní rozhodovací praxi do budoucna změnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52).
22. Zásada legitimního očekávání, jak je uvedeno výše, však není absolutní a může být omezena zásadou legality či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem. Je ovšem stále nutné změnu dostatečně odůvodnit, aby bylo rozhodování dostatečně transparentní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233).
23. Správní orgány jsou při svém rozhodování vázány platnými právními předpisy (srov. § 2 odst. 1 správního řádu). Na základě § 149 odst. 1 správního řádu jsou v případě vydání závazného stanoviska, jak tomu bylo i v projednávané věci, povinny respektovat vydaná závazná stanoviska. Právě v nich se policejní orgány zabývaly souladem s veřejným zájmem (posuzovaly bezpečnost a plynulost silničního provozu). Žalobce přitom nemá absolutní právo na umístění reklamních vitrín. Právní úprava povolení zvláštního užívání pozemní komunikace je postavena právě na skutečnosti, že o toto povolení je potřeba si požádat, přičemž je vždy v dané chvíli nutné posoudit veškeré okolnosti k tomu, zda toto povolení bude uděleno či nikoliv. Pokud policejní orgány v rozhodované věci zdůraznily zájem na bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, kterým se zabývaly u každé z plánovaných reklamních vitrín, soud v tomto postupu neshledal důvod pro zrušení napadené rozhodnutí, neboť žalobce nemohl disponovat legitimním očekáváním za té situace, kdy věděl, že vždy musí o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace žádat a této žádosti nemusí být vyhověno. Pokud by naopak žalobce takovým legitimním očekáváním disponoval, znamenalo by to de facto to, že mu je dané povolení uděleno na

dobu neurčitou. K tomu lze dále dodat, že žalobce měl možnost se se změnou právního názoru seznámit (viz seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ze dne 1. 4. 2021), přičemž odůvodnění správních orgánů i policejních orgánů považuje soud za dostatečné, neboť z jejich rozhodnutí či stanovisek je zřejmé, na základě jakých racionálních a přezkoumatelných důvodů přikročily ke svým závěrům.

24. Do své úvahy krajský soud promítl i neustále se zvyšující požadavky na bezpečnost silničního provozu, které se pochopitelně projevíly také v rozhodování správních orgánů. Nehledě na skutečnost, že žalobce porušení svého legitimního očekávání v průběhu odvolacího řízení ani nenamítal.
25. Na základě výše uvedeného soud konstatuje, že nedošlo k porušení legitimního očekávání žalobce, tato žalobní námitka je proto nedůvodná.

VI. Shrnutí a náklady řízení

26. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobce zamítnuto a potvrzeno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
27. Výroky o nákladech řízení mají oporu v § 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. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 31. srpna 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu