



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Tomáše Blažka a Mgr. Heleny Konečné ve věci

žalobkyně: **EUROPLAKAT spol. s r. o., IČ 40614832**
sídlem Rohanské nábřeží 678/25, 186 00 Praha 8
zastoupena advokátem JUDr. Petrem Pýchou
sídlem Žatecká 41/4, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královehradeckého kraje**
sídlem Pivovarské náměstí 1245, 500 03 Hradec Králové

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. srpna 2024, č. j. KUKHK-16187/UP/2024-7 (KH),

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. srpna 2024, č. j. KUKHK-16187/UP/2024-7 (KH), se ruší a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný upravil výrok rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové (dále také „správní orgán I. stupně“ nebo „stavební úřad“) ze dne

27. 3. 2024, sp. zn. SZ MMHK/786103/2023 ST2/Šul, č. j. MMHK/205206/2024 (dále též „prvoinstanční rozhodnutí“). Změna výroku prvoinstančního rozhodnutí spočívala v doplnění stavebním úřadem opomenutých účastníků řízení.

2. Stavební úřad uvedeným rozhodnutím zamítl žádost žalobkyně o změnu v užívání stavby „2 ks neosvětlených reklamních zařízení o velikosti 5,1 x 2,4 m (5,26 x 2,58 m včetně rámečku) umístěných na štítových stěnách rodinného domu Plotiště nad Labem, č. p. XA, na st. p. č. XB v katastrálním území xx“ (dále také „Stavba“) podanou dne 20. 12. 2023, spočívající v prodloužení doby trvání stavby do 15. 11. 2028.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).
4. Podle žalobkyně ani žalovaný a ani stavební úřad neposuzovaly vliv konkrétní stavby na bezpečnost provozu na pozemní komunikaci, ale nekriticky převzaly závěry Krajského ředitelství Policie Královéhradeckého kraje (dále jen „Policie“) o odmítnutí všech staveb pro reklamu i reklamních zařízení umístěných v nespecifikované vzdálenosti od pozemní komunikace.
5. Oba orgány tak vycházely výlučně ze stanovisek Policie, ve kterých je uveden jediný konkrétní údaj, a to, že v daném úseku došlo v posledních 10 letech k 31 dopravním nehodám. Nikterak není specifikován úsek, příčiny dopravních nehod, ani to, jaký podíl na nich mohla mít Stavba umístěná v srpnu 2022. Jedním z dílčích závěrů znaleckého posudku, který předložila žalobkyně v odvolacím řízení, bylo zjištění, že v úseku, ve kterém je na Stavbu vidět, došlo za posledních 10 let ke dvěma dopravním nehodám, které obě souvisely s nesprávnou jízdou při sbíhání jízdních pruhů. Skutkový stav tak dle žalobkyně byl zjištěn zcela nesprávně a nedostatečně. Nad to žalovaný ignoroval skutečnosti uváděné žalobkyní na podporu jejích tvrzení.
6. Napadené rozhodnutí je dle žalobkyně nepřezkoumatelné, neúplné a zmatečné i z důvodu, že neobsahuje potvrzení výroku prvoinstančního rozhodnutí.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zejména odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a prvoinstančního rozhodnutí. Vyjma poslední žalobní námitky jsou zbylé žalobní námitky totožné s námitkami odvolacími, těmi se žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval. K poslední žalobní námitce doplnil, že § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), výslovně nestanoví, že se nezměněný výrok musí ve zbytku potvrdit.

III. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního soudního řádu správního. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného správního orgánu, přičemž rozsah jeho přezkumu byl vymezen žalobními body. Věc projednal a rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.
9. Žaloba je důvodná.

10. Krajský soud se nejprve zabýval námitkou, že žalobou napadené rozhodnutí neobsahuje potvrzení výroku prvoinstančního rozhodnutí, a tak je nepřezkoumatelné, neúplné a zmatečné.
11. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit (...).* Podle odst. 5 cit. ustanovení *neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změnit nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.*
12. V nyní posuzované věci žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí zčásti změnil rozhodnutí stavebního úřadu, aniž by jej ve zbytku potvrdil. Žalovaný se přitom mylí v tom, že mu zákon nestanoví povinnost ve zbytku potvrdit prvostupňové rozhodnutí, jestliže jej zčásti změnit podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Takovou povinnost žalovanému výslovně stanoví výše citované ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu. Výrok rozhodnutí žalovaného tak zcela neodpovídá požadavkům zákona.
13. Uvedené pochybení žalovaného ale nezakládá nutně nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 9. 2012, č. j. 2 As 30/2011-127, v případě takového procesního pochybení odvolacího správního orgánu je nutno vždy s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci zvážit, zda představuje reálný zásah do právní sféry adresáta rozhodnutí. Krajský soud je názoru, že v nynějším případě tímto pochybením žalovaného k reálnému zásahu do právní sféry žalobkyně nedošlo. Výrok rozhodnutí žalovaného je sice neúplný, nikoli však nepřezkoumatelný nebo zmatečný. Žalovaný změnil výrok prvoinstančního rozhodnutí pouze v tom ohledu, že do něj doplnil stavebním úřadem opomenuté účastníky řízení. Učinil tak z úřední povinnosti. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je zároveň evidentní, že žalovaný shledal odvolací námitky uplatněné žalobkyní nedůvodnými. Žalobkyni tak nemohly vzniknout rozumné pochybnosti o tom, jak žalovaný rozhodl o jejím odvolání.
14. Krajský soud nicméně shledal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného z dalších žalobkyní namítaných důvodů.
15. Obecně vzato je nepřezkoumatelnost závažnou vadou správního rozhodnutí, která – jak její název napovídá – brání tomu, aby jí stížené rozhodnutí mohlo být přezkoumáno. Z poměrně bohaté judikatury NSS se podává, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak vzniká zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (implicitně) reagovat.
16. Stavební úřad zamítl žádost žalobkyně o prodloužení doby trvání dočasné Stavby z důvodu jejího nesouladu s § 24d odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), neboť Stavba (stavba pro reklamu) ohrožuje bezpečnost provozu na pozemní komunikaci. Tento závěr opírá jen a pouze

o (nezávazné) stanovisko Policie ze dne 15. 2. 2024, vydané pod č. j. KRPH-14156-2/ČJ-2024-050206.

17. Policie s odkazem na § 78 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), konstatovala obecný zákaz umístování čehokoliv, co by mohlo rozptylovat pozornost účastníků provozu. Též poukázala na § 5 odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu, které ukládá řidičům povinnost věnovat se plně řízení vozidla a sledovat situaci v provozu na pozemních komunikacích. Umístěním Stavby (resp. jakéhokoliv reklamního zařízení či stavby pro reklamu) by tak mohlo dojít k ohrožení bezpečnosti, zdraví a životů osob užívajících pozemní komunikaci. Konkrétně se jedná o menší rozlišovací schopnost řidičů ve vnímání dopravního značení na předmětných komunikacích a možnost narušení jejich pozornosti a vnímání provozu. Dále konstatovala, že v úseku došlo za posledních 10 let k 31 dopravním nehodám, tuto informaci však více nerozvedla (tj. nevymezila hodnocený úsek a ani příčiny vzniku jednotlivých dopravních nehod).
18. Proti prvoinstančnímu rozhodnutí žalobkyně podala odvolání, které posléze doplnila o znalecký posudek 707-24 znalce Ing. P. H., CSc., který posuzoval Stavbu z hlediska bezpečnosti silničního provozu. Dle znaleckého posudku v koridoru možného ovlivnění Stavbou nevzniká účastníkům provozu žádné nebezpečí, v takto vymezeném úseku za období od 1. 8. 2022 do 31. 4. 2024 nedošlo k žádné dopravní nehodě. Poblíž koridoru mělo dojít dne 4. 11. 2023 k jediné dopravní nehodě při nezvládnutí řízení řidičkou koloběžky. Znalec k tvrzení Policie o počtu dopravních nehod v úseku uvedl, že tento úsek ve sdělení nebyl vymezen a vztahovat výskyt nehod k místům, ze kterých nemůže být Stavba vidět, je zavádějící. V koridoru možného ovlivnění Stavbou dle znalce došlo deset let zpětně ke dvě dopravním nehodám, které souvisely s nesprávnou jízdou při sbíhání jízdních pruhů.
19. V odvolacím řízení žalovaný požádal Policii o doplnění jejího vyjádření k závěrům uvedeným v předloženém znaleckém posudku. Policie ve svém vyjádření ze dne 5. 6. 2024, č. j. KRPH-14156-4/ČJ-2024-050206, uvedla, že se neztotožňuje se závěrem znaleckého posudku, podle kterého nemůže Stavba svou konstrukcí a umístěním rozptylovat pozornost řidiče. Podle Policie každé reklamní zařízení umístěné v blízkosti komunikace pozornost řidiče rozptyluje, v této souvislosti odkázala na stanovisko psychologa PhDr. J. H..
20. Krajský soud na tomto místě připomíná, že správní řízení je ovládáno zásadou jednotnosti řízení znamenající, že řízení představuje jeden celek až do vydání rozhodnutí a pojímá se dohromady (ve svém komplexu). Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2017, č. j. 5 Azs 270/2016-39). V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mohou být napraveny druhostupňovým rozhodnutím, jelikož rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, a rozsudky téhož soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007-98, či ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 Ads 97/2012-66). To platí tím spíše, když odvolací orgán vychází ze stejného spisového materiálu, resp. stejných

skutkových zjištění jako správní orgán prvního stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 7 Azs 86/2017-33).

21. V souvislosti s případným využíváním nezávazných stanovisek (jako projevu součinnosti správních orgánů) ve správním řízení soud doplňuje, že rozhodnutí by pak mělo obsahovat závěry správního orgánu o tom, co z vyžádaných stanovisek vyplývá a jakým způsobem jejich obsah ovlivnil jeho úvahy při hodnocení věci (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2014, č. j. 47 A 32/2012-38). Též je třeba zdůraznit, že vyjádření Policie nemá v řízení žádné privilegované postavení, jedná se o tzv. jiný podklad pro rozhodnutí.
22. V projednávané věci však oba správní orgány bez dalších úvah pouze převzaly obecná tvrzení Policie, z odůvodnění prvoinstančního i napadeného rozhodnutí není patrné, jakým konkrétním způsobem nejsou naplněny požadavky na bezpečnost provozu v případě jimi posuzovaného záměru. V odůvodnění napadeného rozhodnutí též absentuje vypořádání se s odbornými závěry žalobkyně předloženého znaleckého posudku.
23. Podle § 78 odst. 6 zákona o silničním provozu *v bezprostřední blízkosti pozemní komunikace v obci je zakázáno umísťovat cokoli, co by bylo možno zaměnit s dopravní značkou, světelným a akustickým signálem, dopravním zařízením nebo zařízením pro dopravní informace nebo co by mohlo snižovat jejich viditelnost, rozpoznatelnost nebo účinnost, oslňovat účastníky provozu na pozemních komunikacích nebo rozptylovat jejich pozornost způsobem ovlivňujícím bezpečnost provozu na pozemních komunikacích*. Podle § 24d odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb. *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*.
24. Z citované právní úpravy vyplývá, že umístění staveb pro reklamu a reklamních zařízení v blízkosti pozemních komunikací není obecně vyloučeno. Pro účely nyní posuzované věci je podstatné, že takové stavby nesmí *ohrožovat bezpečnost provozu na pozemních komunikacích* (ve smyslu § 24d odst. 1 vyhlášky č. 501/2006 Sb.), respektive nesmí být *zaměnitelné s dopravní značkou, světelným a akustickým signálem, dopravním zařízením nebo zařízením pro dopravní informace, případně snižovat jejich viditelnost, rozpoznatelnost nebo účinnost*, a dále nesmí *oslňovat účastníky provozu na pozemních komunikacích nebo rozptylovat jejich pozornost způsobem ovlivňujícím bezpečnost provozu na pozemních komunikacích* (§ 78 odst. 6 zákona o silničním provozu).
25. Krajský soud souhlasí s žalovaným, že každá reklama orientovaná směrem na pozemní komunikaci do jisté míry odvádí pozornost účastníků provozu od dění na silnici, rozptyluje soustředění řidičů, zhoršuje postřehnutí a rozpoznání dopravního značení, orientaci a psychickou pohodu řidičů projíždějících vozidel atd. Na správních orgánech však bylo, aby posoudily, zda v tomto konkrétním případě se tak děje ještě přípustným způsobem, nebo zda již dochází k ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Výčet konkrétních zdrojů rušení provozu či podrobnější vymezení toho, co všechno a od jaké intenzity účinků přesahuje přípustnou míru ovlivňování bezpečnosti provozu, žádný předpis neobsahuje, je tak na správních orgánech, aby situaci konkrétních záměrů důkladně prověřily.
26. Stavební úřad i žalovaný však svá rozhodnutí založili jen na stanoviscích Policie, která uvedla svůj negativní postoj v podstatě k jakékoliv reklamě umístěné v blízkosti pozemní

komunikace. Ani v jednom rozhodnutí správní orgány nevysvětlily, z jakého důvodu tato konkrétní Stavba v nepřípustné míře ovlivňuje bezpečnost provozu. V odůvodnění obou rozhodnutí úvahy vztahující se ke Stavbě jako takové a k jejímu vlivu na účastníky provozu na blízké komunikaci chyběly. Stanovisko Policie obecně může být relevantní pro posouzení ochrany veřejného zájmu v podobě ochrany bezpečnosti silničního provozu, je však nutné ho posuzovat ve vztahu ke konkrétnímu záměru. Stavební úřad ale jen bez hlubších úvah konstatoval, že na základě argumentů uvedených Policií nejsou splněny obecné požadavky na výstavbu.

27. Obě rozhodnutí ve svém celku tak nejsou opřena o dostatek relevantních důvodů, z nichž by bylo zřejmé, proč správní orgány rozhodly tak, jak je uvedeno ve výroku jejich rozhodnutí, neboť se ani v jednom případě správní orgán dostatečným způsobem nevypořádal s otázkou, zda Stavba může ohrožovat bezpečnost provozu na pozemní komunikaci. Žalovaný se navíc řádně nevypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně.
28. Jestliže správní orgány byly přesvědčeny, že prodloužením trvání Stavby by došlo k ohrožení bezpečnosti provozu na pozemní komunikaci, měly k tomu v odůvodnění svých rozhodnutí podat bližší vysvětlení (opřít své úvahy např. o rozměry stavby a její vzdálenosti od pozemní komunikace a umístění vůči křižovatkám). Právě dostatečná přesvědčivost vydaného správního rozhodnutí je jedna z jeho nejdůležitějších vlastností. Proto je nezbytné, aby z odůvodnění každého rozhodnutí dostatečně vyplynuly úvahy, jimiž se správní orgán při jeho vydání řídil (§ 68 odst. 3 správního řádu), neboť jedině tak lze spolehlivě doložit správnost, a tedy i zákonnost postupu správního orgánu (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Požadavek na důsledné odůvodnění pak vynikl o to víc v odvolacím řízení, kde zákon výslovně předpokládá, že správní orgán bude přezkoumávat námitky účastníka uvedené v odvolání (§ 89 odst. 2 správního řádu). V daném případě přitom žalobkyně ve svém odvolání přímo upozorňovala na absenci podrobnější úvahy stavebního úřadu, posléze odvolání doplnila o znalecký posudek. Žalovaný však tuto námitku řádně nevypořádal, neboť se spokojil s doslovným opakováním obecných tvrzení Policie a závěry předloženého znaleckého posudku se ve svých úvahách vůbec nezabýval.
29. Soud též nepřehlédl, že žalovaný sice v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že souhlas vlastníků datovaný k 19. 7. 2021 je jako podklad žádosti ve smyslu § 184a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neakceptovatelný, případným procesním aspektům nedostatků žádosti se ale hlouběji nevěnoval. Žalovaný tak v rámci dalšího řízení též vyřeší, jaký vliv na řízení k žádosti přiložený, ale neaktuální, souhlas vlastníků vůbec mohl mít.

IV. Závěr a náklady řízení

30. Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobě vyhověl, zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a současně dle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je dle § 78 odst. 5 s. ř. s. v dalším řízení vázán právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku.
31. O nákladech řízení rozhodl krajský soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, jenž měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měla plný

úspěch žalobkyně, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení, která sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč, dále z odměny za zastupování advokátem za dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby – § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) citované vyhlášky] a režijního paušálu ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je společníkem společnosti, která je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna za zastoupení se zvyšuje o 21 % DPH z 6 800 Kč, tedy o 1 428 Kč.

Poučení:

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

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.

Hradec Králové 12. listopadu 2024

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu