



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Veroniky Burianové a soudců Mgr. Aleše Smetanky a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně: **W & P EURONOVA s.r.o.**, IČO 40526526
sídlem Nádražní 2744/14, 301 00 Plzeň
zastoupená Mgr. Lukášem Hegnerem, advokátem
sídlem Jiráskovo nám. 816/4, 326 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**,
sídlem Škroupova 1760/18, 301 00 Plzeň

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2025, č. j. PK-RR/2307/25,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

I.

Vymezení věci

1. Žalobkyně podala dne 4. 6. 2024 u Městského úřadu Tachov (dále jen „*prvoinstanční orgán*“) žádost o dodatečné povolení 6 reklamních zařízení na pozemcích parc. č. Xa, Xb a Xc v k. ú. X (dále jen „*Billboardy*“). Rozhodnutím ze dne 15. 1. 2025, č. j. 91/2025-OVÚP/TC R 6340 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), prvoinstanční orgán podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění ke dni 31. 12. 2023 (dále jen „*stavební zákon*“), rozhodl, že Billboardy nelze dodatečně povolit.
2. K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 6. 2025, č. j. PK-RR/2307/25 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), změnil podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu v záhlaví prvoinstančního rozhodnutí den jeho vydání ze dne 15. 1. 2025 na den 14. 3. 2025, dále změnil výrokovou část prvoinstančního rozhodnutí v části popisu Billboardů a ve zbytku podle § 90 odst. 5 správního řádu prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.
3. Žalobkyně se svou včasnou a přípustnou žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. domáhala zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Žalobkyně namítala, že žalovaný nebyl oprávněn změnit prvoinstančního rozhodnutí, že od ní prvoinstanční orgán neměl vyžadovat stanovisko Policie ČR, že ke stanovisku dopravního inspektorátu neměly správní orgány přihlížet a že žalovaný právně nesprávně analogicky aplikoval zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „*ZPK*“).
4. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby a trval na tom, že postupoval v souladu se zákonem. Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně neprokázala splnění podmínek pro dodatečné povolení Billboardů, a proto nebylo možné její žádosti vyhovět.

II.

Posouzení věci soudem

5. Vzhledem k tomu, že oba účastníci vyjádřili výslovný souhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání (žalobkyně v podání ze dne 5. 8. 2025 a žalovaný ve vyjádření k žalobě), rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
6. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. V souladu s touto zásadou soud přezkoumával zákonnost napadeného rozhodnutí pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Bylo povinností žalobkyně tvrdit, z jakých skutkových či právních důvodů je napadené rozhodnutí nezákonné.
7. Soud shledal žalobu nedůvodnou.
8. Stěžejním pro závěr o nedůvodnosti žaloby bylo východisko ustálené judikatury, že z hlediska soudního přezkumu představují napadené rozhodnutí a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS).
9. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že Billboardy byly umístěny v zastavěném území obce a byly stavbami pro reklamu ve smyslu § 3 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 3 stavebního zákona

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

(viz str. 2 prvoinstančního rozhodnutí a str. 9 napadeného rozhodnutí). Žalobkyně Billboardy provedla bez příslušného veřejnoprávního titulu vyžadovaného stavebním zákonem, a jde proto o stavby uvedené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (viz str. 9 napadeného rozhodnutí).

10. Žalobkyně v žalobě nesouhlasila se změnou prvoinstančního rozhodnutí provedenou napadeným rozhodnutím v části popisu Billboardů. Prvoinstanční orgán podle žalobkyně správně popsal jednotlivé stavby Billboardů poté, co řádně zjistil skutkový stav místním šetřením. Žalovaný měl podle žalobkyně přezkoumávat správnost prvoinstančního rozhodnutí jen v rozsahu odvolacích námitek, tudíž žalovaný byl zjištěným skutkovým stavem prvoinstančním orgánem vázán (viz odst. II žaloby).
11. Námitky nebyly důvodné.
12. Žalovaný odůvodnil změnu prvoinstančního rozhodnutí v části specifikace Billboardů následovně. Při posouzení prvoinstančního rozhodnutí z hlediska souladu s právními předpisy žalovaný zjistil, že prvoinstanční orgán nepopsal adekvátně velikost jednotlivých staveb pro reklamu, kdy o nich uvedl, že se jedná o stavby o ploše cca 8 m², přičemž z projektové dokumentace vypracované J. S. v VI/2024 vyplývá, že všech 6 panelů má rozměr 5,1 x 2,4 m, tzn. plochu 12,24 m², a rovněž údaje o výšce reklamních panelů cca 4 m nebyly přesné. Proto žalovaný přistoupil k úpravě výroku, kdy dle údajů projektové dokumentace specifikoval jednak velikost reklamních ploch, výšky reklamních zařízení a uvedl i popis umístění staveb na pozemcích včetně odstupů staveb pro reklamu od hranic se sousedními pozemky. Žalovaný před provedením změny výroku rozhodnutí ověřil, že provedenou změnou nebyla žádnému z účastníků řízení stanovena nová povinnost (viz str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí). Žalovaný uvedl, že zjištěné nedostatky prvoinstančního rozhodnutí zhojil v souladu s principem zásady procesní ekonomie úpravou (zpřesněním) výroku rozhodnutí, kdy čerpal z údajů správního spisu. Uvedené nedostatky neměly vliv na závěr, že nebyly splněny požadavky § 129 odst. 3 stavebního zákona pro možnost dodatečného povolení Billboardů (viz str. 16 napadeného rozhodnutí).
13. § 68 odst. 2 věta první správního řádu stanoví, že ve výrokové části rozhodnutí se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1.
14. Podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.
15. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu stanoví, že 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; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit

odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

16. Podle § 90 odst. 5 správního řádu platí, že neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odstavců 1 až 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Jestliže odvolací správní orgán změni nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.
17. § 129 odst. 2 věta první a čtvrtá stavebního zákona stanoví, že stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti.
18. V souladu s § 75 odst. 3 s. ř. s. a § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze ve správním soudnictví rušit napadené rozhodnutí pro každou vadu napadeného rozhodnutí nebo porušení ustanovení o řízení. Judikatura vyžaduje, aby uvedené vady byly natolik intenzivní, aby mohly ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé. V případě zjištění dílčího procesního pochybení je na žalující straně tvrdit, jak by se to promítlo do zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2024, č. j. 7 As 308/2023-92, bod 35, ze dne 14. 5. 2024, č. j. 8 Ads 251/2022-37, bod 66, ze dne 8. 10. 2020, č. j. 1 As 218/2019-28, bod 20, nebo tam citované rozsudky ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, ze dne 11. 12. 2008, č. j. 9 Azs 64/2008-67, ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 As 5/2008-63, č. 1951/2009 Sb. NSS, ze dne 18. 6. 2014, č. j. 3 As 87/2013-31, ze dne 25. 4. 2019, č. j. 2 As 258/2017-48).
19. Z uvedené právní úpravy vyplývá, že nutnou součástí výroku rozhodnutí správních orgánů bylo vymezení předmětu řízení. V posuzované věci byly předmětem řízení stavby (Billboardy), o jejichž dodatečné povolení žalobkyně požádala. Správné vymezení předmětu řízení a jeho popis ve výrokové části rozhodnutí je otázkou zákonnosti rozhodnutí, protože jde o jeho soulad s právními předpisy. Jelikož měl žalovaný přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy bez ohledu na odvolací námitky žalobkyně, neporušil žádný procesní imperativ tím, že popis předmětu řízení v napadeném rozhodnutí změnil. Nešlo o přezkum správnosti prvoinstančního rozhodnutí, jelikož nešlo o vyplnění prostoru v mezích zákonných limitů vhodným, hospodárným, efektivním, rozumným, účelným či citlivým řešením, které se správnímu orgánu nabízí z různých variant v rámci jeho správního uvážení (srov. FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., VETEŠNÍK, P., ŠKUREK, M., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SOVOVÁ, O., SCHEU, L. Správní řád: Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2026-2-23]. ASPI_ID KO500_p12004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X). Žalovanému tak nic nebránilo, pokud měl popis předmětu řízení ve výrokové části prvoinstančního rozhodnutí za nezákonný, aby v této části výrokovou část prvoinstančního rozhodnutí změnil. Dospěl totiž podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu k závěru, že prvoinstanční rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy. Žalovaný též učinil závěr, že změně prvoinstančního rozhodnutí nebrání to, že by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.

20. Žalobní námitky žalobkyně by mohly být důvodné jedině tehdy, tvrdila-li by žalobkyně v žalobě konkrétní skutečnosti svědčící o tom, že změněný výrok nepředstavuje specifikaci předmětu řízení, které svou žádostí zahájila, nebo že jí byla napadeným rozhodnutím uložena povinnost a byla zbavena možnosti odvolat se proti ní. Nic takového však žalobkyně v žalobě nenamítala. Námitky žalobkyně vztahující se ke zjištěnému skutkovému stavu byly nepřipadné, protože změna výroku prvoinstančního rozhodnutí se netýkala zjištěného skutkového stavu, šlo o vymezení předmětu řízení odvozeného z projektové dokumentace předložené žalobkyní. Ve specifikaci předmětu řízení mohl žalovaný samozřejmě chybovat, ale žalobkyně v tomto směru v žalobě ničeho nenamítala.
21. Soud shrnuje, že žalovaný byl oprávněn s odkazem na projektovou dokumentaci změnit výrok prvoinstančního rozhodnutí v části popisu předmětu řízení, aniž takový nedostatek žalobkyně namítala v odvolání. Proti takto případně chybně žalovaným vymezenému předmětu řízení žalobkyně mohla žalobou brojit, avšak nestalo se tak. Žalobkyně by v takovém případě musela v žalobě osvětlit, jak se takto případně tvrzená procesní vada negativně dotkla jejích práv nezákonností této části napadeného rozhodnutí. Nic takového žalobkyně v žalobě neuvedla a nebylo na soudu, aby to vzhledem k dispoziční zásadě investigativně vyhledával. Námitky vztahující se ke změně popisu předmětu řízení napadeným rozhodnutím tak nebyly důvodné.
22. Dále žalobkyně v žalobě namítla, že prvoinstanční orgán nezjistil porušení § 24d odst. 4 písm. c) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „Vyhláška“) a žalovaný byl tak takto zjištěným stavem vázán a měl přezkoumávat pouze soulad prvoinstančního rozhodnutí se zákonnými předpisy jen v mezích odvolacích námitek (viz odst. II žaloby).
23. Námitka nebyla důvodná.
24. Soud připomíná, že podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu byl žalovaný oprávněn změnit prvoinstanční rozhodnutí v části odůvodnění, bylo-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí.
25. Jediným důvodem, pro který prvoinstanční orgán nevyhověl žádosti žalobkyně, byl jeho závěr, že Billboardy ohrožují zájmy chráněné stavebním zákonem a jinými právními předpisy, protože ohrožují bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Vyšel přitom ze stanoviska Krajského ředitelství policie Plzeňského kraje, územního odboru Tachov, dopravního inspektorátu, ze dne 14. 11. 2024, č. j. KRPP-149434-3/ČJ-2024-031006 (dále jen „Stanovisko“), podle něhož by umístěním reklamních billboardů o rozměrech 5,1 x 2,8 m v těsné blízkosti silnice 11/198 v rozporu se ZPK došlo k narušení a snížení pozornosti řidičů jedoucích po přilehlé pozemní komunikaci. Prvoinstanční orgán na posuzovaný případ Billboardů v zastavěném území analogicky aplikoval regulaci staveb pro reklamu v nezastavěném území obce na silničním pomocném pozemku podle ZPK (viz str. 2 a 3 prvoinstančního rozhodnutí).
26. Tento jediný důvod prvoinstančního rozhodnutí však žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí korigoval. Žalovaný se ztotožnil se závěrem prvoinstančního orgánu, že Billboardy jsou v rozporu s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích předpisů, ale nahradil odůvodnění tohoto závěru prvoinstančního rozhodnutí svou úvahou, v čem tento rozpor spočívá: Žalobkyně neprokázala soulad Billboardů s obecnými požadavky na výstavbu podle § 129 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona,

konkrétně s obecnými požadavky na využívání území uvedenými v § 24d odst. 1 Vyhlášky ve vztahu k bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Závěr o ohrožení bezpečnosti silničního provozu Billboardy žalovaný odůvodnil nejen Stanoviskem, ale i konkrétní orientací Billboardů, jejich vzdáleností od os a hran komunikací a umístěním výjezdu z parkoviště pro prodejnu (viz str. 10 a 11 napadeného rozhodnutí).

27. Žalovaný však nejenže změnil odůvodnění jediného rozhodovacího důvodu prvoinstančního rozhodnutí, ale přidal i další (samostatný) důvod zamítavého rozhodnutí. Dospěl totiž k závěru, že Billboardy porušují i § 24d odst. 4 písm. c) ve spojení s § 25 odst. 8 Vyhlášky vzhledem k jejich umístění v blízkosti oplocení a jejich výšce. Žalovaný odůvodnil tento závěr konkrétními vzdálenostmi Billboardů od oplocení a výškou Billboardů (viz str. 11 a 12 napadeného rozhodnutí).
28. Soud tedy souhlasí s žalobkyní, že žalovaný doplnil důvody zamítavého prvoinstančního rozhodnutí o (další) důvod, že Billboardy nesplňují požadavky uvedené v § 24d odst. 4 písm. c) Vyhlášky.
29. Podle ustálené judikatury správních soudů je odvolací orgán oprávněn změnit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebo korigovat dílčí nedostatky jeho odůvodnění (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 8 As 106/2022-36, bod 19). Nepřípustná překvapivost odvolacího rozhodnutí nastává jen tehdy, pokud odvolací orgán zaujme diametrálně odlišný názor od správního orgánu prvního stupně. Pokud odvolací orgán jen dílem koriguje a dílem doplňuje zamítavé důvody prvostupňového rozhodnutí, nemůže odvolací rozhodnutí účastníka objektivně překvapit. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří pro účely soudního přezkumu jeden celek (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2020, č. j. 10 As 384/2019-37, body 12 a 16, a ze dne 6. 8. 2025, č. j. 6 As 32/2025-26, bod 14). Je-li vada prvostupňového řízení zhojena v řízení odvolacím, není správní řízení jako celek zatíženo vadou, která by způsobovala nezákonnost v něm vydaného rozhodnutí. Změna prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem má přednost před jeho zrušením a vrácením věci správnímu orgánu prvního stupně. Odvolací orgán tak může doplnit či nahradit část odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vlastní úvahou. Tímto způsobem tak může odvolací orgán korigovat dílčí nepřesnosti, případně doplnit chybějící odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí v případě, že je potvrzuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2025, č. j. 6 As 32/2025-26, bod 14). Odvolací orgán tedy může provést určité korekce a doplnění prvostupňového rozhodnutí a právě v této vzájemné souvislosti obou rozhodnutí pak správní soud věc posuzuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2023, č. j. 8 As 24/2021-90, bod 22).
30. V posuzované věci soud konstatuje, že žalovaný nezměnil výrok prvoinstančního rozhodnutí o dodatečném nepovolení Billboardů. Potvrzující výrok napadeného rozhodnutí nemohl být pro žalobkyni překvapivý. Žalovaný postupoval tak, že do odůvodnění svého rozhodnutí doplnil další zamítavý důvod rozhodnutí. Žalovaný nedospěl k názoru zásadně odlišnému od názoru prvoinstančního orgánu, jelikož jen dalším důvodem podepřel závěr prvoinstančního orgánu, že Billboardy jsou v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu, konkrétně s obecnými požadavky na využívání území. Z ustálené judikatury vyplývá, že částečná korekce odůvodnění zamítavého prvostupňového rozhodnutí a jeho doplnění nemohou být pro účastníka překvapivé.

Účastník totiž již z prvostupňového rozhodnutí seznal důvody negativního rozhodnutí a je mu umožněno, aby cestou správní žaloby svými konkrétními námitkami bez omezení brojil proti nezákonnosti souhrnu (celku) důvodů jak prvostupňového rozhodnutí, tak i rozhodnutí odvolacího orgánu.

31. Soud shrnuje, že postup žalovaného, kterým nově odůvodnil negativní rozhodnutí prvoinstančního orgánu i porušením § 24d odst. 4 písm. c) Vyhlášky, nepředstavuje procesní vadu atakující nezákonnost napadeného rozhodnutí, která by bez dalšího měla soud vést k jeho zrušení. Žalovaného v tomto směru nelimitoval rozsah odvolacích námitek. Žalovaný v odvolacím řízení neprováděl žádné dokazování, ani své rozhodnutí neopřel o podklad rozhodnutí, který by nebyl součástí spisu prvoinstančního orgánu. Tudíž námitka, že žalovaný byl vázán skutkovým stavem zjištěným prvoinstančním orgánem, nebyla přípádná. Pro vyloučení všech pochybností soud uvádí, že tímto závěrem nebylo nijak dotčeno právo žalobkyně konkrétními žalobními námitkami vyvracet důvody celku prvoinstančního a napadeného rozhodnutí. Soud souhlasí se závěrem žalovaného na str. 16 napadeného rozhodnutí, že byl oprávněn nedostatky úvah v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí zhojit v souladu se zásadou procesní ekonomie doplněním odůvodnění rozhodnutí. Žalovaný nezměnil výrok o tom, že Billboardy nelze dodatečně povolit a jím do odůvodnění doplněný další důvod tohoto výroku byl jen dalším rozhodujícím důvodem pro závěr, že nebyly splněny požadavky § 129 odst. 3 stavebního zákona pro možnost dodatečného povolení Billboardů.
32. Žalobkyně v žalobě dále namítla, že prvoinstanční orgán ji neměl vyzývat k předložení stanoviska Policie ČR, dopravního inspektorátu. Tento nezákonný postup prvoinstančního orgánu měl podle žalobkyně vliv na výsledek řízení a rozhodnutí ve věci, jelikož prvoinstanční orgán vydal rozhodnutí na základě Stanoviska vydaného bez zákonného zmocnění (viz bod III.a žaloby).
33. Námitka nebyla důvodná.
34. Soud aprobuje vypořádání této odvolací námítky žalovaným na str. 13 napadeného rozhodnutí. Zde žalovaný uvedl, že prvoinstanční orgán výslovně nevyžadoval doložení povolení silničního správního úřadu podle § 31 ZPK a že doložení stanoviska Policie ČR ani silničního správního úřadu § 110 odst. 2 písm. c) stavebního zákona nepředepisuje, jelikož Billboardy jsou umístěny mimo ochranné pásmo silnice. Skutečnost, že žalobkyně stanovisko nedoložila, nemělo za následek zastavení řízení, které by následovalo v případě, že by k žádosti nebyly doloženy zákonem vyžadované podklady – uvedené pochybení proto nemělo vliv na výsledek řízení a rozhodnutí ve věci. Proti argumentační podstatě vypořádání této odvolací námítky žalovaným žalobkyně v žalobě konkrétně nebrojila.
35. Podle § 129 odst. 1 písm. b), odst. 3 písm. c) stavebního zákona platí, že stavbu provedenou bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.
36. § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona ve spojení s § 1 odst. 1 Vyhlášky stanoví, že obecnými požadavky na výstavbu se rozumí požadavky stanovené ve Vyhlášce.
37. § 24d odst. 1 Vyhlášky mj. stanoví, že stavby pro reklamu se nesmí umísťovat tak, aby ohrožovaly bezpečnost provozu na pozemních komunikacích.

38. § 24d odst. 4 písm. c) Vyhlášky stanoví, že stavby pro reklamu umístěné na oplocení nebo vedle něho do vzdálenosti rovnající se výšce zařízení či stavby pro informace, reklamu a propagaci nesmí přesahovat výšku oplocení o více než 20 %.
39. Soud shrnuje uvedenou právní úpravu na půdorysu výše popsaných nesporných skutečností tak, že Billboardy nebylo lze dodatečně povolit, pokud žalobkyně neprokázala, že (i) nejsou umístěny tak, aby neohrožovaly bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, a že (ii) nejsou umístěné na oplocení nebo vedle něho do vzdálenosti rovnající se výšce Billboardů tak, že výška Billboardů nepřevyšuje výšku oplocení o více než 20 %.
40. Správní orgány v celku svých rozhodnutí dospěly k závěru, že žalobkyně nesplnila ani první podmínku, ani druhou podmínku. Nesplnění první podmínky odůvodnil prvoinstanční orgán a žalovaný jeho závěry upřesnil. Důvod rozhodnutí spočívající v nesplnění druhé podmínky doplnil žalovaný.
41. Správní orgány v celku svých rozhodnutí neodůvodnily dodatečné nepovolání Billboardů tím, že žalobkyně k výzvě prvoinstančního orgánu nepředložila stanovisko dopravního inspektorátu. Postup prvoinstančního orgánu při výzvě žalobkyni, již žalobkyně nevyhověla, se v důvodech rozhodnutí správních orgánů nijak neodrazil. Jinými slovy, postup prvoinstančního orgánu, který má žalobkyně za nezákonný, nepředstavuje procesní vadu, která mohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyní namítaný postup se nijak v důvodech napadeného rozhodnutí neprojevil, tudíž nemohl ovlivnit jeho zákonnost. Soud tedy nepřisvědčil žalobkyni, že namítaný postup prvoinstančního orgánu měl vliv na výsledek řízení a rozhodnutí ve věci. Pokud žalobkyně dále v žalobě tvrdila nezákonnost Stanoviska opatřeného prvoinstančním orgánem, pak tato námitka nijak nesouvisela s tím, že prvoinstanční orgán (bez jakýchkoli nepříznivých následků pro žalobkyni) zprvu u žalobkyně předložení stanoviska marně vyžádal.
42. Ve všech zbývajících žalobních námitkách žalobkyně namítala nezákonnost závěru správních orgánů, že Billboardy nejsou umístěny tak, aby neohrožovaly bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Tuto nezákonnost žalobkyně dovozovala z toho, že dopravní inspektorát vydal Stanovisko mimo svou zákonnou působnost a pravomoc, že Stanovisko nemělo být podkladem rozhodnutí, že správní orgány nesměly analogicky aplikovat ZPK, že Billboardy nejsou umístěny v rozporu se ZPK, že Billboardy fakticky neohrožují bezpečnost provozu na pozemních komunikacích, že žalobkyně nebyla povinna prokázat nesprávnost Stanoviska a že měl žalovaný postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu vyžádat přezkumné závazné stanovisko ke Stanovisku (viz body III.b, III.c, III.d, III.e a III.f žaloby). Soud akcentuje, že žádná ze zbývajících žalobních námitek nespороvala zákonnost rozhodovacího důvodu správních orgánů vyplývajícího z celku prvoinstančního a napadeného rozhodnutí, že Billboardy jsou umístěné na oplocení nebo vedle něho do vzdálenosti rovnající se výšce Billboardů tak, že výška Billboardů převyšuje výšku oplocení o více než 20 %.
43. Jak již soud uvedl výše v tomto rozsudku, správní orgány v celku svých rozhodnutí opřely svá rozhodnutí o **dva rozhodovací důvody**. *Prvním rozhodovacím důvodem* byl závěr správních orgánů, že žalobkyně v rozporu s § 24d odst. 1 Vyhlášky umístila Billboardy tak, že ohrožují bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. *Druhým rozhodovacím důvodem* byl závěr správních orgánů, že žalobkyně v rozporu s § 24d odst. 4 písm. c) Vyhlášky umístila Billboardy vedle oplocení do vzdálenosti rovnající se výšce Billboardů

tak, že Billboardy přesahují výšku oplocení o více než 20 %. Každý ze dvou rozhodovacích důvodů je překážkou pro dodatečné povolení Billboardů. Odpadl-li by jen jeden ze dvou těchto důvodů, nebo neobstál-li by při soudním přezkumu, nemohlo by to vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, jelikož druhý z důvodů by sám o sobě mohl výrok napadeného rozhodnutí dostatečně odůvodnit. Jinými slovy, nezákonnost jen jednoho ze dvou (samostatných, na sobě nezávislých) rozhodovacích důvodů není s to vést k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

44. Bylo by tak nadbytečné, aby se soud zabýval opodstatněností žalobních námitek směřujících výlučně proti prvnímu rozhodovacímu důvodu. Buď by tyto námitky byly nedůvodné a soud by to vedlo k zamítnutí žaloby. Nebo by byly důvodné a soud by stejně jako v prvním případě musel žalobu zamítnout, protože druhý rozhodovací důvod žalobkyně v žalobě nenapadla a vzhledem k dispoziční zásadě soud nebyl oprávněn se jeho zákonností zabývat. Případná nezákonnost prvního důvodu rozhodnutí nemohla atakovat zákonnost napadeného rozhodnutí, opřené i o druhý rozhodovací důvod, žalobkyní nezpochybněný. Jelikož žádné žalobní námitky žalobkyně nesměřovaly proti druhému rozhodovacímu důvodu napadeného rozhodnutí, který může být sám o sobě (jediným) důvodem napadeného rozhodnutí, bylo by posuzování důvodnosti žalobních námitek směřujících proti prvnímu rozhodovacímu důvodu čistě akademické bez vlivu na meritorní rozhodnutí soudu.
45. Soud neshledal žádný z žalobkyní uplatněných žalobních bodů důvodným, a proto žalobu výrokem I rozsudku podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

III.

Náklady řízení

46. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS), a navíc se žalovaný práva na náhradu nákladů řízení vzdal ve vyjádření k žalobě. Proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 2. března 2026

JUDr. Veronika Burianová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

