

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **Reklamní servis RS, společnost s ručením omezeným,** se sídlem Svaté Anežky České 28, Pardubice, zast. Mgr. Martinem Keřtem, advokátem se sídlem Sladkovského 2059, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje,** se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 2. 2011, č. j. ODSHI-14955/2011-Ky, a ze dne 23. 2. 2011, č. j. ODSHI-15106/2011-Ky, ve věci umístění reklamního zařízení, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 23. 6. 2011, č. j. 52 A 7/2011 - 98,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá výrok I. v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla vyslovena nicotnost rozhodnutí

žalovaného ze dne 23. 2. 2011, č. j. ODSHI-14955/2011-Ky, a ze dne 23. 2. 2011, č. j. ODSHI-15106/2011-Ky. Těmito rozhodnutími žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutím Magistrátu města Pardubice, odboru dopravy (dále též „správní orgán prvního stupně“ nebo „silniční správní úřad“ nebo též „Magistrát“), ze dne 20. 10. 2010, č. j. MmP/69591/2010 OD-ODaPK, a ze dne 20. 10. 2010, č. j. MmP/69593/2010 OD-ODaPK, jimiž stěžovatelce nebylo povoleno zvláštní užívání silnice č. III/0375 a č. III/0373 pro umístění reklamních zařízení dle § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“).

Stěžovatelka označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Na úvod kasační stížnosti připomíná, že Magistrát požádala o vydání povolení ke zvláštnímu užívání silnice č. III/0375 pro umístění reklamního zařízení o rozměru 1,25 m x 10,5 m, a to na mostním objektu ev. č. 0375 - 1 Srch - Pohránov, oboustranně, v místě nad nerealizovaným jízdním pruhem, vlevo ve směru silnice č. I/37 Hradec Králové - Pardubice, a dále o zvláštní užívání silnice č. III/0373 pro umístění reklamního zařízení o rozměru 1,25 m x 10,5 m na mostním objektu ev. č. 0373 - 0 Stéblová, oboustranně, v místě nad nerealizovaným jízdním pruhem, vlevo ve směru silnice č. I/37 Hradec Králové - Pardubice, přičemž upozorňuje, že na takto formulovaných žádostech nadále trvá. V této souvislosti poukazuje na skutečnost, že příslušné orgány Policie České republiky (dále jen „Policie ČR“) stejně jako krajský soud v předcházejícím řízení nezohlednily, že zde existuje rozdíl specifikovaný přímo zákonem o pozemních komunikacích, a to rozdíl mezi zvláštním užíváním komunikace dle § 25 zákona o pozemních komunikacích a mezi výjimkou z ochranného pásma dle ustanovení § 30 a § 31 téhož zákona. Stěžovatelka se domnívá, že se v daném případě nejedná o silniční ochranné pásmo, a nelze proto postupovat dle § 31 zákona o pozemních komunikacích, neboť není splněna podmínka existence souvisle zastavěného území obce dle zákonné definice obsažené v § 30 odst. 3 zákona. Namítá, že závěr krajského soudu o existenci ochranného pásma silnice I. třídy není přesvědčivě odůvodněn, a krajský soud navíc nezohlednil platné a účinné znění § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, pokud vycházel ze staršího znění, které odkazuje na § 47a vyhlášky č. 104/1997 Sb. Oproti původní právní úpravě, z níž soud vycházel ve svém rozhodnutí, nová zákonná definice souvisle zastavěného území již nepovažuje za stavby pouze ty, kterým bylo přiděleno číslo popisné nebo evidenční a které jsou evidovány v katastru nemovitostí, ale také jiné stavby, které nemusely být patrné z fotografií přiložených stěžovatelkou k jejím žádostem o povolení zvláštního užívání. Krajský soud proto pochybil, pokud území, v němž měla být reklamní zařízení umístěna, nepokládal za souvisle zastavěné území obce, z čehož následně dovodil existenci ochranného pásma a s tím spojené důsledky. Závěrem stěžovatelka vytýká krajskému soudu, že zároveň nezrušil také rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, ačkoli mu tuto možnost dává ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti neshledal důvody pro vyslovení nicotnosti jím vydaných rozhodnutí. Uvádí, že ze zákona nijak nevyplývá, že by v případě překrývání kompetencí jednotlivých silničních správních úřadů mělo dojít k převzetí věci

nadřízeným správním orgánem a že by ve společném řízení mělo být rozhodnuto o věci zvláštního užívání a o provozování reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu dle § 31 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný je toho názoru, že obě rozhodnutí Magistrátu byla vydána věcně příslušným orgánem. Uzavírá, že v případě ustanovení o zvláštním užívání a ustanovení o umístění reklamního zařízení v ochranném pásmu nedochází k jejich vzájemné konzumaci. Otázka umístění reklamního zařízení včetně řešení otázky souvisle zastavěného území byla řešena v jiném řízení, kde rozhodoval Krajský úřad Pardubického kraje, odbor dopravy, silničního hospodářství a investic.

Z obsahu předloženého soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 3. 2. 2010 stěžovatelka požádala Magistrát o vydání rozhodnutí o povolení ke zvláštnímu užívání silnice č. III/0375 pro umístění reklamního zařízení o rozměru 1,25 m x 10,5 m, a to na mostním objektu ev. č. 0375 - 1 Srch - Pohránov, oboustranně, v místě nad nerealizovaným jízdním pruhem, vlevo ve směru staničení silnice č. I/37 Hradec Králové – Pardubice, a dále o zvláštní užívání silnice č. III/0373 pro umístění reklamního zařízení o rozměru 1,25 m x 10,5 m na mostním objektu ev. č. 0373 - 0 Stéblová, oboustranně, v místě nad nerealizovaným jízdním pruhem, vlevo ve směru staničení silnice č. I/37 Hradec Králové – Pardubice. Magistrát vedl o každé žádosti samostatné správní řízení, přičemž obě žádosti usneseními ze dne 8. 2. 2010 postoupil žalovanému s odůvodněním, že umístění reklamních zařízení se nachází v ochranném pásmu silnice č. I/37 a ovlivňuje bezpečnost a plynulost silničního provozu na této komunikaci, a tedy věcně a místně příslušným pro projednání žádostí je žalovaný.

Usneseními ze dne 26. 3. 2010 žalovaný postoupil obě žádosti zpět Magistrátu jako věcně a místně příslušnému orgánu státní správy s tím, že dle ustanovení § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích je Magistrát silničním správním úřadem ve věcech silnic III. třídy. Zároveň však uvedl, že předmětným umístěním reklamních zařízení je dotčeno také silniční ochranné pásmo silnice I. třídy č. 37, kde s ohledem na § 31 zákona o pozemních komunikacích je věcně a místně příslušným silničním správním úřadem Krajský úřad Pardubického kraje, odbor dopravy, silničního hospodářství a investic.

V souladu s názorem žalovaného tedy Magistrát dále vedl řízení o podaných žádostech, přičemž prvně vydaná správní rozhodnutí byla žalovaným zrušena s odůvodněním, že v rozhodnutích absentují úvahy, jimiž se Magistrát řídil při hodnocení jednotlivých pokladů, a o tom, jakým způsobem mohou reklamní zařízení ovlivnit bezpečnost a plynulost silničního provozu, tj. proč je žádán souhlas příslušného orgánu Policie ČR.

V dalším řízení si Magistrát opětovně vyžádal stanoviska Policie ČR, po jejichž obdržení obě žádosti o povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace opětovně zamítl. Stěžovatelka se proti těmto rozhodnutím bránila odvoláními, která žalovaný rozhodnutími ze dne 23. 2. 2011, č. j. ODSHI-14955/2011-Ky a č. j. ODSHI-15106/2011-Ky, jako nedůvodná zamítl a napadená rozhodnutí Magistrátu potvrdil. Žalovaný si před vydáním rozhodnutí o odvolání vyžádal stanoviska nadřízeného policejního orgánu, který potvrdil závěry obsažené ve stanoviscích dopravního inspektorátu, a souhlas ke zvláštnímu

užívání pozemní komunikace neudělil. Žalovaný tak dospěl k závěru, že bez souhlasných stanovisek Policie ČR nelze povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace vydat.

Stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, v níž namítala nezákonnost vydaných rozhodnutí o odvolání a nesprávně zjištěný skutkový stav věci vyžadující jeho zásadní a rozsáhlé doplnění. Tyto námitky stěžovatelka blíže rozvedla v rámci jednotlivých žalobních bodů.

Krajský soud na základě podané žaloby vyslovil nicotnost obou napadených rozhodnutí žalovaného. Dospěl k závěru, že pokud stěžovatelka zamýšlela umístit reklamní zařízení na mostních objektech vedoucích nad silnicí I. třídy č. 37, tj. v ochranném pásmu této silnice dle § 30 zákona o pozemních komunikacích, věcně příslušným k rozhodnutí o těchto žádostech byl krajský úřad, vykonávající působnost silničního správního úřadu ve věcech silnic I. třídy. Krajský soud poukázal na skutečnost, že je zcela nepřijatelné, aby ve věci téhož reklamního zařízení rozhodovaly dva silniční úřady, navíc na dvou různých správních úrovních (jeden podle § 25 zákona o pozemních komunikacích ve vztahu k silnici III. třídy a jeden podle § 31 téhož zákona ve vztahu k silnici I. třídy). Krajský soud uzavřel, že jestliže se umístění reklamního zařízení týkalo jak silnice I. třídy, tak silnice III. třídy, bylo na místě, aby o žádostech stěžovatelky rozhodl žalovaný jako silniční správní úřad vyššího stupně. Rozhodoval-li o těchto žádostech Magistrát, jedná se o závažnou vadu, neboť Magistrát není věcně příslušný rozhodovat ve věcech silnic I. třídy. Na takto vydaná rozhodnutí je tedy nutno pohlížet jako na rozhodnutí bez právních účinků (tj. rozhodnutí nicotná), která nikoho nezavazují. Pokud se jednalo o samotnou definici ochranného pásma silnice I. třídy (zde ve vztahu k silnici č. I/37, spojující Hradec Králové s Pardubicemi) a jeho existenci, krajský soud poukázal na znění § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, ve spojení s § 47a prováděcí vyhlášky č. 104/1997 Sb. Dále uvedl, že území, v němž mělo dojít k umístění reklamních zařízení, nelze označit za souvisle zastavěné území obce, neboť nesplňuje podmínky vymezené zmiňovanou vyhláškou č. 104/1997 Sb., což dokládá i situace na místě samém, jak vyplývá z fotografií doložených stěžovatelkou k podaným žádostem a z rozhodnutí Magistrátu, žalovaného i stanovisek orgánů Policie ČR.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; vada řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; a rovněž nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V projednávaném případě je zřejmé, že meritum věci spočívá v posouzení závěru krajského soudu o vyslovení nicotnosti napadených rozhodnutí žalovaného. Krajský soud

posuzoval, zda žalovaný jako odvolací orgán, který vydal napadená správní rozhodnutí, byl k jejich vydání věcně příslušný. Dospěl k závěru, že nikoli, neboť ve věcech silnic I. třídy je v prvním stupni věcně příslušným rozhodovat krajský úřad, o odvolání proto mělo dle § 40 odst. 2 písm. e) zákona o pozemních komunikacích rozhodovat Ministerstvo dopravy a spojů. Nejvyšší správní soud tak na základě podané kasační stížnosti byl povinen posoudit, zda žalobou napadená rozhodnutí žalovaného byla skutečně vydána věcně nepříslušným správním orgánem a zda jsou z tohoto důvodu nicotná. V této souvislosti však předně mezi účastníky řízení existuje spor o to, zda se reklamní zařízení, která stěžovatelka zamýšlela umístit na mostní objekty silnic III. třídy, zároveň však vedoucí také nad silnicí I. třídy č. 37, vůbec nacházejí v ochranném pásmu této komunikace.

Zákon o pozemních komunikacích k ochraně dálnice, silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy a provozu na nich *mimo souvisle zastavěné území obcí* zřizuje tzv. silniční ochranná pásma, v nichž lze určité činnosti provozovat pouze výjimečně a na základě povolení příslušného silničního správního úřadu. Silniční ochranné pásmo vzniká ze zákona; pro nově budovanou nebo rekonstruovanou dálnici, silnici a místní komunikaci I. nebo II. třídy vzniká silniční ochranné pásmo na základě rozhodnutí o umístění stavby dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona).

Silničním ochranným pásmem pro silnice I. třídy se podle § 30 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích rozumí prostor ohraničený svislými plochami vedenými do výšky 50 m a ve vzdálenosti 50 m od osy vozovky nebo přilehlého jízdního pásu ostatních silnic I. třídy a ostatních místních komunikací I. třídy.

Stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybňuje, že by vzdálenost reklamních zařízení nebyla taková, že by se nestala součástí ochranného pásma uvedené silnice. Namítá však, že ochranné pásmo silnice I. třídy v daném území neexistuje, neboť se nejedná o souvisle zastavěné území obce. V souvislosti s tím poukazuje na pochybení krajského soudu, který (pokud se jedná o definici souvisle zastavěného území) vycházel z nesprávné právní úpravy a nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Stěžovatelka taktéž upozorňuje na nepřezkoumatelnost závěrů krajského soudu pro nedostatek odůvodnění.

Jak bylo uvedeno výše, silniční ochranná pásma existují jen mimo souvisle zastavěná území obcí. Pokud se jedná o souvisle zastavěné území obce, krajský soud v napadeném rozhodnutí vycházel z ustanovení § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, a to ve znění účinném do 31. 12. 2006, podle kterého prováděcí předpis vymezí pro účely tohoto zákona, co je souvisle zastavěným územím obce při určování silničního ochranného pásma. Krajský soud konstatoval, že tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 104/1997 Sb., podle jejíhož ustanovení § 47a je souvisle zastavěným územím obce území, které splňuje tyto podmínky:
a) na území je postaveno 5 a více budov, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí,
b) mezi sousedními budovami není vzdálenost větší než 75 m.

S účinností od 1. 1. 2007 však byla definice souvisle zastavěného území obce převedena z prováděcí vyhlášky č. 104/1997 Sb. přímo do textu zákona. Ustanovení § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích tak s účinností od 1. 1. 2007 (tedy nepochybně

již v době, kdy ve věci rozhodovaly správní orgány obou stupňů) obsahuje definici souvisle zastavěného území obce pro účely určení silničního ochranného pásma, a to jako území, které splňuje tyto podmínky:
a) na území je postaveno 5 a více staveb,
b) mezi jednotlivými budovami, jejichž půdorys se pro tyto účely zvětší po celém obvodu o 5 m, nebude spojnice delší než 75 m. Spojnice tvoří rohy zvětšeného půdorysu jednotlivých staveb (u oblouků se použijí tečny). Spojnice mezi zvětšenými půdorysy staveb, spolu se stranami upravených půdorysů staveb, tvoří území.

V návaznosti na výše uvedené tak stěžovatelce lze přisvědčit, že krajský soud se v napadeném rozhodnutí dopustil pochybení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pokud v projednávané věci aplikoval nesprávné znění ustanovení § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Toto pochybení však dle názoru Nejvyššího správního soudu nemělo vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí krajského soudu, a to z následujících důvodů:

Ačkoli nová zákonná definice souvisle zastavěného území již v případě staveb nestanoví jako podmínku přidělení popisného nebo evidenčního čísla či evidenci v katastru nemovitostí, z obsahu spisu nepochybně vyplývá, že se v daném případě nejedná o souvisle zastavěné území obce ani podle této nové definice obsažené přímo v textu § 30 odst. 3 zákona. Skutečnost, že se nejedná o souvisle zastavěné území obce, odpovídá situaci na místě samém, jak je patrné zejména z fotografií doložených stěžovatelkou k jejím žádostem o umístění reklamních zařízení, ale také ze stanovisek orgánů Policie ČR. Stěžovatelka nadto v kasační stížnosti nijak blíže nespecifikuje, které konkrétní stavby by v dané lokalitě měly podmínky obsažené v § 30 odst. 3 zákona naplňovat, ale toliko obecně namítá a bez dalšího konstatuje, že se v daném případě o zastavěné území obce jedná.

Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítla, že rozsudek krajského soudu je v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud však ani tuto námitku neshledal důvodnou.

Krajský soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu povinen vypořádat se se všemi námitkami uplatněnými žalobcem v podané žalobě a musí své rozhodnutí řádně odůvodnit, tj. srozumitelným způsobem uvést, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Tato povinnost soudu vyplývá z ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů, a dále z ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je odůvodnění povinnou náležitostí soudního rozhodnutí. V rozhodnutí ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaném pod č. 689/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud v této souvislosti vyjádřil, že *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*

Vychází-li Nejvyšší správní soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí soudu, pak je zřejmé, že napadený rozsudek krajského soudu těmto požadavkům beze zbytku dostál. Ve vztahu k existenci souvisle zastavěného území obce a ochranného pásma silnice I. třídy obsahuje napadené soudní rozhodnutí stručnou, ale zcela postačující argumentaci krajského soudu, opírající se o obsah správního spisu a v něm založené listiny (např. fotografický materiál či stanoviska příslušných orgánů Policie ČR). Dle Nejvyššího správního soudu tak rozsudek krajského soudu není stižen vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění, neboť obsahuje konkrétní skutkové a právní důvody, na základě kterých krajský soud rozhodoval, včetně úvah, které krajský soud vedly k vyslovení shora uvedených závěrů.

V situaci, kdy není pochyb o tom, že reklamní zařízení měla být umístěna v existujícím ochranném pásmu silnice I. třídy č. 37, tak Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k řešení otázky, který správní orgán měl v uvedené věci rozhodovat, a tedy posoudit, zda obstojí závěry krajského soudu, který vyslovil nicotnost vydaných správních rozhodnutí z důvodu věcné nepříslušnosti rozhodujícího správního orgánu.

Pokud jde o krajským soudem vyslovenou nicotnost žalobou napadených správních rozhodnutí, je nutno na tomto místě připomenout, že kategorii nicotnosti správního aktu český právní řád až do přijetí soudního řádu správního výslovně neupravoval. I přes tento zjevný nedostatek však s tímto pojmem pracovala doktrína i soudní judikatura. K problematice nicotnosti správních rozhodnutí se ve své rozhodovací činnosti opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud či Ústavní soud. Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze poukázat např. na rozhodnutí ze dne 12. 1. 2006, č. j. 1 Afs 6/2005 - 65, dostupné na www.nssoud.cz, nebo na rozsudek ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 - 61, publikovaný pod č. 954/2006 Sb. NSS; z judikatury Ústavního soudu lze zmínit např. usnesení ze dne 17. 5. 2000, sp. zn. IV. ÚS 108/2000, či nález ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01, oba dostupné na http://nalus.usoud.cz.

Dle právní teorie nicotný správní akt trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základ způsobující bezobsažnost, požadavek trestního plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srovnej Staša, J. in Hendrych, D. a kol.; Správní právo. Obecná část; 5. vydání; Praha: C. H. Beck; 2003; str. 136 - 141).

Rozsáhlejší úpravu nicotnosti správních aktů pak s účinností od 1. 1. 2006 přinesl zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Správní řád podává legální definici nicotnosti, která je založena na myšlence určité kategorizace důvodů nicotnosti, a to i se zřetelem k orgánu kompetentnímu k jejímu deklaratornímu prohlášení či vyslovení (k tomu srovnej Vedral, J.; Správní řád. Komentář; Praha: Bova Polygon; 2006; str. 453). Podle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí takové, k jehož vydání nebyl správní orgán *vůbec věcně příslušný*; to

neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Podle odst. 2 téhož ustanovení zákona je dále nicotné rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec za rozhodnutí správního orgánu považovat. Z těchto důvodu vyslovuje nicotnost soud podle soudního řádu správního.

Nicotnost správního rozhodnutí má být z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti k vydání rozhodnutí řešena v prvé řadě již ve správním řízení, správní soudy k ní však musí v intencích § 76 odst. 2 a 3 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti *(ex offo),* stejně jako k nicotnosti z důvodů vyjmenovaných v ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu. Podle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. platí, že pokud soud zjistí, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.

Z výše uvedeného vyplývá, že nicotností neboli nulitou, je stiženo takové správní rozhodnutí, které v důsledku závažné vady (či vad) vůbec není správním aktem, ale je tzv. *paaktem,* který není způsobilý vyvolat žádné právní následky. Srovná-li se pak shora uvedené vymezení nicotnosti s tím, k čemu došlo v nyní projednávané věci, je nutno souhlasit se závěry krajského soudu, že v daném případě došlo k vydání správních rozhodnutí orgánem, který k jejich vydání nebyl věcně příslušný.

V posuzované věci se dle právního názoru zastávaného krajským soudem mělo jednat o nicotnost rozhodnutí žalovaného z důvodu nedostatku věcné příslušnosti k vydání rozhodnutí. Jak k pojmu věcné příslušnosti dovozuje doktrína, věcná příslušnost vyjadřuje *„vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení. Určuje, která kategorie správních orgánů a v rámci kategorie též orgán kterého stupně je oprávněn a povinen provádět určitý druh správního řízení. [...] Věcná příslušnost určuje kompetentní správní orgán odvětvově, ale také instančně - který stupeň orgánu v hierarchické struktuře správy má rozhodovat v tom kterém stupni správního řízení."* (srovnej Hendrych, D. a kol.; Správní právo. Obecná část; 5. vydání; Praha : C. H. Beck; 2003; str. 324).

Zákon o pozemních komunikacích v ustanovení § 25 upravuje tzv. zvláštní užívání, tedy situace, kdy je dálnice, silnice a místní komunikace užívána jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které je určena. Formy zvláštního užívání zákon taxativně vyjmenovává v ustanovení § 25 odst. 6, přičemž podle písm. c), bodu 1. tohoto ustanovení se zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace rozumí jejich užití pro umisťování a provozování reklamních poutačů, propagačních a jiných zařízení, světelných zdrojů, barevných ploch a jiných obdobných zařízení (dále jen „reklamní zařízení"). Ke zvláštnímu užívání dálnice, silnice a místní komunikace je zapotřebí 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 a rychlostní silnici, v ostatních případech se souhlasem příslušného orgánu Policie České republiky. Příslušným silničním správním úřadem ve věcech silnic III. třídy je podle § 40 odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích obecní úřad obce s rozšířenou

působností, přičemž o opravných prostředcích rozhoduje krajský úřad [§ 40 odst. 3 písm. e) zákona].

Zvláštní užívání spočívající v umístění a provozování reklamního zařízení může povolit příslušný silniční správní úřad nejdéle na dobu pěti let, bude-li umístění a provozování reklamního zařízení splňovat tyto podmínky:
a) nebude možné jej zaměnit s dopravními značkami ani dopravními zařízeními,
b) nebude oslňovat uživatele dotčené pozemní komunikace a
c) pozemní komunikace v místě, kde je umístěno reklamní zařízení, bude vybavena na náklad vlastníka reklamního zařízení svodidly nebo jinak zabezpečena proti možnému střetu vozidel s konstrukcí reklamního zařízení.

Podmínky stanovené v povolení musí trvat po celou dobu platnosti povolení. Zánik některé z podmínek je povinen vlastník reklamního zařízení oznámit do 30 dnů příslušnému silničními správnímu úřadu, který povolení odejme.

Zákon o pozemních komunikacích dále v § 31 stanoví, že v silničním ochranném pásmu lze povolit zřizování a provozování reklamních zařízení za podmínky, že reklamní zařízení nemohou být zaměněna s dopravními značkami nebo se světelnými signály nebo se zařízeními pro provozní informace nebo s dopravními zařízeními nebo nemohou oslnit uživatele dotčené pozemní komunikace nebo jinak narušit provoz na pozemních komunikacích. Povolení v takovém případě vydává příslušný silniční správní úřad, kterým je ve věcech silnic I. třídy podle § 40 odst. 3 písm. d) zákona o pozemních komunikacích krajský úřad. Správním orgánem příslušným rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím orgánu kraje v přenesené působnosti je podle § 40 odst. 2 písm. e) citovaného zákona Ministerstvo dopravy a spojů.

Porovnáním znění obou shora citovaných zákonných ustanovení je zřejmé, že ačkoli užívají nepatrně odlišné formulace, svým obsahem se nepochybně vztahují k téže problematice. Pokud jde o § 25 zákona o pozemních komunikacích, zákon hovoří o zvláštním užívání spočívajícím dle odst. 6, písm. c), bod 1. v umisťování a provozování reklamních zařízení; ustanovení § 31 téhož zákona pak upravuje povolování zřizování a provozování reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu. S ohledem na nyní projednávanou věc je tak z hlediska svého obsahu v obou ustanoveních upravena totožná problematika a i smysl a účel těchto ustanovení je shodný – je jím nepochybně zajištění bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích (reklamní zařízení mohou negativně ovlivnit pozornost řidičů či v případě střetu s vozidlem samy působit jako smrtící nástroj). V citovaných ustanoveních zákonodárce téměř identickým způsobem vymezuje podmínky, za kterých je možno získat povolení, stejně jako maximální dobu, na kterou lze povolení získat. Podmínky umístění reklamního zařízení v ochranném pásmu silnice I. třídy jsou přitom přísnější než podmínky umístění tohoto zařízení na silnici III. třídy (nutný souhlas Policie ČR ve všech případech).

Jedná-li se tedy v projednávaném případě z hlediska právem chráněného zájmu o tutéž věc, kdy se stěžovatelka domáhá umístění reklamního zařízení na jím vymezeném místě, pak s přihlédnutím k místním podmínkám a k navrženému způsobu umístění tohoto zařízení není možné, aby o něm, navíc s totožnou argumentací (dotčení

ochranného pásma silnice I. třídy), duplicitně rozhodovaly dva silniční správní úřady na dvou různých správních úrovních.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěry krajského soudu, podle kterých měl ve věci jako prvostupňový správní orgán rozhodovat žalovaný, který s ohledem na navrhovaný způsob umístění reklamního zařízení (zde na mostní objekt silnice III. třídy) měl komplexně posoudit naplnění podmínek pro udělení povolení z hlediska obou dotčených komunikací. V důsledku tohoto pochybení pak byla založena i nicotnost odvolacích rozhodnutí, o kterých rozhodl žalovaný namísto věcně příslušného ministerstva dopravy a spojů.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že z obsahu předloženého správního spisu vyplynulo, že Magistrát sám měl v uvedené věci pochybnosti o své věcné příslušnosti právě s ohledem na skutečnost, že k umístění reklamních zařízení mělo dojít v ochranném pásmu silnice I. třídy. Z tohoto důvodu Magistrát postoupil stěžovatelkou podané žádosti k vyřízení žalovanému, který je však vrátil zpět Magistrátu s odůvodněním, že reklamní zařízení mají být umístěna na mostních objektech silnic III. třídy, které jsou ve smyslu § 12 odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích součástmi těchto silnic, o nichž přísluší rozhodovat Magistrátu. Žalovaný pak v usneseních o postoupení dále konstatoval, že je-li zároveň předmětným umístěním reklamních zařízení dotčeno i ochranné pásmo silnice č. I/37, je s ohledem na ustanovení § 31 zákona o pozemních komunikacích věcně a místně příslušným silničním správním úřadem rovněž žalovaný.

Jak již bylo uvedeno výše, shora předestřená konstrukce žalovaného nemůže obstát. V posuzované věci nelze zejména s ohledem na zachování principu právní jistoty připustit, aby o umístění téhož reklamního zařízení bylo rozhodováno dvakrát různými správní orgány. To by vedlo k řadě nežádoucích důsledků, např. v situaci, kdy jeden správní orgán by povolení udělil a druhý nikoli. V budoucnu tak bude vždy záležet na konkrétních okolnostech projednávané věci, na konkrétních místních podmínkách a na samotném obsahu podaných žádostí, který věcně a místně příslušný silniční úřad (či úřady) budou ve věci rozhodovat a podle jakého zákonného ustanovení.

Nejvyšší správní soud tak přisvědčil závěrům krajského soudu, že v uvedené věci se jednalo o natolik zásadní nedostatek věcné příslušnosti, který způsobil nicotnost vydaných rozhodnutí žalovaného. Krajský soud tak byl ve smyslu § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s. povinen vyslovit nicotnost napadených rozhodnutí žalovaného, a to z úřední povinnosti, tj. i bez příslušné námitky účastníka řízení.

Pokud stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že krajský soud napadeným rozsudkem vyslovil nicotnost toliko rozhodnutí žalovaného a nikoli již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, Nejvyšší správní soud ve vztahu k takto uplatněné stížní námitce konstatuje, že je věcí uvážení soudu, jakým způsobem bude v takovém případě postupovat. Vyslovil-li krajský soud nicotnost toliko rozhodnutí žalovaného, žalovanému nic nebrání postupovat v intencích § 77 odst. 1 správního řádu, podle kterého nicotnost z důvodu věcné nepříslušnosti zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud nezjistil naplnění žádného z důvodů uplatněných stěžovatelkou v kasační stížnosti a sám neshledal ani jiné vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, kasační stížnost podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení ze zákona a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. května 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu