



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci

žalobce: **Czech Outdoor s. r. o.**, IČO 24199427
sídlem Na strži 2097/63, 140 00 Praha
zastoupený advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha

proti

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve výzvě ze dne 20. 2. 2019, č. j. JMK 26775/2019, sp. zn. S-JMK 1554/2019 OD, k odstranění reklamního zařízení umístěného na pozemku parc. č. 769/1 v katastrálním území Přízřenice [612146], obec Brno, a v případném zakrytí, odstranění a likvidaci tohoto reklamního zařízení

takto:

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

Odůvodnění:

I. Žaloba

1. Žalobce ve včas podané žalobě uvedl, že výzvou ze dne 20. 2. 2019, č. j. JMK 26775/2019, sp. zn. S-JMK 1554/2019 OD, mu žalovaný udělil pokyn, aby odstranil stavbu pro reklamu umístěnou na pozemku parc. č. 769/1 v katastrálním území Přízřenice [612146], obec Brno (dále též jen „předmětné reklamní zařízení“), neboť jej provozuje v silničním ochranném pásmu silnice I. třídy bez povolení silničního správního úřadu. Tato výzva je nezákonná.
2. Stavba pro reklamu byla řádně zřízena v souvisle zastavěném území obce, a to na základě sdělení k ohlášení vydaného Úřadem městské části Brno-jih dne 30. 4. 1999 pod č. j. SU1922/99 s dobou užívání stavby na dobu neomezenou. Toto sdělení je doposud platné. Předmětné reklamní zařízení bylo zřízeno a je i nadále provozováno v souladu se zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, neboť bylo umístěno v souvisle zastavěném území obce, a to ještě před tím, než nabyla účinnosti novela zákona o pozemních komunikacích č. 152/2011 Sb., která pouze formálně změnila definici souvisle zastavěného území obce v § 30 zákona o pozemních komunikacích. V důsledku toho však došlo k rozšíření silničního ochranného pásma. Žalobce je tedy vyzýván k odstranění předmětného reklamního zařízení na základě novely zákona o pozemních komunikacích, která nabyla účinnosti až po jeho zřízení. Zákonodárce ostatně ani nezamýšlel účinky dovozované žalovaným.
3. S aplikací novely č. 152/2011 Sb. na již dříve zřízené stavby pro reklamu se žalobce neztotožňuje. Povinnost odstranění se tak na předmětné reklamní zařízení nevztahuje, a to především z důvodu neexistence přechodných ustanovení, které by stanovovaly povinnost reklamní zařízení odstranit. To ostatně plyne i z výkladu novelizací zákona o pozemních komunikacích (včetně novely provedené zákonem č. 196/2012 Sb.) provedeného opakovaně Ministerstvem dopravy. Vyjádření nadřízeného orgánu by měl přitom žalovaný respektovat. Uvedené závěry potvrdil i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 311/2016-84. Měla by tudíž být respektována dobrá víra žalobce.
4. Ze stanovisek Ministerstva dopravy plyne, že veškerý záměr novel směřoval toliko vůči stavbám pro reklamu zřízeným na základě povolení silničního správního úřadu, nikoli vůči stavbám pro reklamu zřízeným v souvisle zastavěném území obce. Přechodná ustanovení zákona č. 196/2012 Sb. musí být v tomto ohledu vykládána restriktivně. Jedná se přitom o obdobnou situaci, jako kdyby se jednalo o zásah do provozování trvalých staveb. Na ně se však následné změny zákonných podmínek nebo územního plánu nevztahují.
5. Výzva k odstranění předmětného reklamního zařízení tak dle žalobce představovala nepřiměřený zásah do jeho legitimního očekávání v garanci práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) a práva svobodně podnikat (čl. 26 Listiny), jakož i k zásahu do jeho práv nabytých v dobré víře. Soud by mu měl poskytnout ochranu jeho legitimních očekávání vůči narušení provozu řádně zřízeného reklamního zařízení ze strany veřejné moci.
6. Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud přikázal žalovanému zdržet se zásahů do předmětného reklamního zařízení, a to zejména jeho zakrýváním, odstraňováním či likvidací, a obnovit stav před výzvou k odstranění předmětného reklamního zařízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 15. 5. 2019 přiblížil skutkové okolnosti věci. Po obdržení „Podnětu k zajištění BESIP“ od Policie České republiky v lednu 2019 zdokumentoval v únoru 2019 mimo jiné i reklamní zařízení na ulici Vídeňská v Brně, na něž byl upozorněn, přičemž zjistil, že se nachází v silničním ochranném pásmu silnice I. třídy (I/52 „Brno–Rajhrad“). Proto žalobce vyzval dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích k jeho odstranění. Žalobce ani v žalobě netvrdí, že by disponoval povolením pro provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Jím předložené stavební povolení nemůže s ohledem na § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích nahradit povolení silničního správního úřadu. Novelou zákona o pozemních komunikacích provedenou zákonem č. 152/2011 Sb. došlo s účinností od 1. 7. 2011 ke změně definice souvisle zastavěného území, přičemž předmětné reklamní zařízení se díky tomu ocitlo v silničním ochranném pásmu. Tato skutečnost plyne i z judikatury soudů. Žalobcem zmiňovaná stanoviska Ministerstva dopravy nebyla adresována žalovanému a nejsou metodickým pokynem. Ministerstvo dopravy pak ani není příslušným silničním správním úřadem pro silnice I. třídy. K příslušné problematice Ministerstvo dopravy nevydalo žádný metodický pokyn. V agendě odstraňování reklam pak pro žalovaného není odvolacím orgánem. Totožná stanoviska ministerstva již byla předložena v dřívějších soudních řízeních a soudy z nich nevycházely.
8. Žalobcem odkazované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 311/2016-84 není na věc zcela přílehlavé vzhledem k odlišným skutkovým okolnostem, jeho vyznění navíc žalobce pozměnil tím, že jeho určitou pasáž vytrhl z celkového kontextu. Skutkově přílehlavějším je rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 356/2018-35, v němž také byla výzva k odstranění reklamního zařízení byla shledána zákonnou. V tomto ohledu žalovaný odkázal též na rozhodovací praxi Krajského soudu v Brně.
9. Žalobce nikdy neměl povolení silničního správního úřadu ke zřízení a provozování předmětného reklamního zařízení, nemohla mu tak vzniknout ani dobrá víra, ani legitimní očekávání. Ostatně, i kdyby tyto skutečnosti bylo možné dovodit, nemohly by založit oprávnění k setrvání reklamního zařízení a nahradit tak povolení silničního správního úřadu, o něž žalobce ani nikdy nepožádal.
10. Z judikatury též plyne, že se nejedná o podobnou situaci, jako kdyby šlo o zásah do trvalých staveb. Podle poslední věty § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích může silniční správní úřad reklamní zařízení odstranit bez ohledu na skutečnost, že bylo povoleno stavebním úřadem.
11. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

III. Replika žalobce k vyjádření žalovaného

12. V replice k vyjádření žalovaného ze dne 19. 6. 2019 žalobce zdůraznil, že nabytím účinnosti zákona č. 152/2011 Sb., se provozování předmětného reklamního zařízení nestalo nezákonným, resp. nepodléhalo povolení silničního správního úřadu. Přesto nutno upozornit na skutečnost, že ve vztahu k tomuto zákonu nebyla splněna základní informační povinnost vůči příslušným orgánům Evropské unie (dále též „EU“), tedy tzv. notifikační proces.
13. V této souvislosti žalobce poukázal na notifikační povinnost technických předpisů zakotvenou v obecné rovině ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535

ze dne 9. 9. 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti. Tato směrnice nahradila předchozí směrnici č. 98/34/ES ze dne 22. 6. 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a pravidel pro služby informační společnosti, která taktéž notifikační povinnost upravovala. Cílem notifikačního procesu je především zamezit vzniku národních předpisů, které by mohly narušovat volný pohyb zboží a služeb v rámci EU. Omezení provozování staveb pro reklamu v důsledku jinak technicky zvolené definice souvisle zastavěného území obce lze pod uvedené nepochybně podřadit. Na národní úrovni je informační povinnost vůči Komisi zakotvena v § 7 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. Technickým předpisem se pak dle § 3 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb. rozumí mj. i právní předpis, obsahující technické požadavky na výrobky, popřípadě pravidla pro služby nebo zakazující poskytování služby. Pro účely výkladu pojmu technický předpis je přitom nutné vycházet ze směrnice, např. z jejího čl. 1 bodu 1. písm. f). Zde je technický předpis definován mj. odkazem na pojem „technická specifikace“ ve smyslu čl. 1 bodu 1. písm. c) směrnice. Notifikační povinnosti se věnuje celá řada rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“).

14. Změna definice souvisle zastavěného území obce kritérii technického charakteru podstatným způsobem změnila vymezení území, v němž bylo možno provozovat do té doby zcela legálně umístěné stavby pro reklamu. Tato změna znamenala, že nabytím účinnosti zákona č. 152/2011 Sb. se některé stavby pro reklamu formálně ocitly mimo nově vymezené souvisle zastavěné území v silničním ochranném pásmu. Z textu zákona č. 152/2011 Sb. je patrné, že se jedná o technický předpis zakazující či významně omezující používání výrobku (staveb pro reklamu), jakož i používání, poskytování nebo zřizování služby (poskytování samotné reklamy) ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb. Dopady této novely jsou přitom pro tyto činnosti zcela zásadní. V této souvislosti žalobce odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Afs 178/2016-30 ohledně vnitrostátní právní úpravy provozování hazardních her. Podle něj k tomu, aby vnitrostátní právní úprava představovala technický předpis, musí být prokázáno, že přijatá úprava významně ovlivňuje povahu výrobku a jeho uvádění na trh a ve svém důsledku omezuje podnikatelské prostředí. V případě zásadní změny definice souvisle zastavěného území a souvisejícího podstatného omezení užívání staveb pro reklamu jsou tyto podmínky bezezbytku naplněny. O tom, že se v případě zákona č. 152/2011 Sb. jedná o technický předpis, svědčí i obsah dalších ustanovení této novely. Každý technický předpis přitom musí být notifikován.
15. Postup při zpracování návrhů technických předpisů stanoví § 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem. Ministerstvo dopravy, jako gestor zákona o pozemních komunikacích, bylo povinno předat návrh zákona č. 152/2011 Sb. Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví za účelem jeho následné notifikace u Evropské komise. Ministerstvo dopravy však tak neučinilo, čímž došlo k porušení zákona č. 22/1997 Sb. Předmětné reklamní zařízení bylo zřízeno a řádně provozováno v souvisle zastavěném území obce, tedy v souladu se zákonem o pozemních komunikacích. V důsledku přijetí zákona č. 152/2011 Sb. se bez jakýchkoliv faktických změn ocitlo formálně mimo souvisle zastavěné území obce. Používání tohoto výrobku (stavby pro reklamu) a poskytování dané služby (reklamy) bylo zákonem č. 152/2011 Sb. zásadním způsobem omezeno.

16. Jak ovšem vyplývá z rozhodovací činnosti SDEU (např. rozsudky *CIA Security*, či *Unilever*), jakož i z rozhodovací praxe českých soudů, v případě nesplnění notifikační povinnosti vůči Evropské komisi se technický předpis stává neaplikovatelným a nevymahatelným vůči jednotlivcům, což znamená, že soud by měl jeho použití odmítnout. I ze stanoviska Komise (86/C 245/05 Úř. věst. 1986, C 245, s. 4) vyplývá, že notifikační povinnost je zásadním předpokladem pro následnou aplikaci technických předpisů. Dle SDEU povinnost notifikace technických předpisů představuje základní prostředek kontroly volného pohybu zboží. Ke shodným závěrům pak dospívá např. i Mgr. A. V., vedoucí oddělení notifikací technických předpisů Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (www.mvcr.cz/soubor/lg-vazacova-pdf.aspx).
17. Ve věci je dán též rozpor s přímo aplikovatelným právem EU v oblasti volného pohybu zboží a služeb. Česká republika je povinna dodržovat pravidla volného pohybu služeb a zboží dle článků 56 a 28 Smlouvy o fungování Evropské unie a podporovat vytváření prostředí příznivého pro rozvoj podnikání v rámci EU ve smyslu čl. 173 odst. 1 téže smlouvy. Omezení práva na svobodné podnikání provozovatelů venkovní reklamy (tedy i žalobce) umístěné podél dálnic a silnic I. třídy nepřispívá k zajištění příznivého prostředí pro rozvoj těchto podniků a odpovídajícího konkurenčního prostředí a rovněž zamezuje přístupu zahraničních poskytovatelů těchto výrobků a služeb na tuzemský trh. Taková omezení jsou akceptovatelná (legitimní) pouze tehdy, pokud sledují veřejné zájmy zakotvené v právu EU a rozvinuté judikaturou SDEU. V daném případě to byla Komise, kdo měl pravomoc posoudit skutečnost, zda došlo k porušení právních předpisů EU, k notifikaci však nedošlo. Zákonem č. 152/2011 Sb. tak byly porušeny články 56, resp. 28 Smlouvy o fungování Evropské unie. Omezení dané touto novelou totiž představuje opatření, které je ekvivalentní a má za důsledek omezení obchodu mezi členskými státy EU v konkrétním segmentu. K této oblasti se vztahuje extenzivní judikatura SDEU, zabývající se i konkrétně zákazem reklamy. V daném případě přitom změnou definice souvisle zastavěného území obce nebyly sledovány zájmy na bezpečnosti silničního provozu a kritérium převažujícího veřejného zájmu tak nemůže být splněno.
18. Ve všech případech tedy musí být prokázán skutečný veřejný zájem. V důvodové zprávě k zákonu č. 152/2011 Sb. sice veřejný zájem na bezpečnost silničního provozu deklarován byl, žádným způsobem však nelze dovodit, že by změna definice souvisle zastavěného území obce s tímto zájmem jakkoliv korespondovala (zvláště pokud byly bez jakéhokoli odůvodnění zavedeny podmínky na odlišnost vlastníků nemovitostí, přidělení čísla popisného či evidenčního těmto nemovitostem a dále jejich zápis do katastru nemovitostí).
19. Žalobce dále zopakoval, že v případě zákona č. 152/2011 Sb. chyběl záměr zákonodárce odstraňovat stavby pro reklamu povolené stavebním úřadem. Předmětné reklamní zařízení bylo řádně zřízeno v souvisle zastavěném území obce, a to na dobu neomezenou. S ohledem na trvalou povahu staveb a vydané sdělení stavebního úřadu žalobce v dobré víře investoval řadu finančních prostředků do provozování nejen předmětného reklamního zařízení, ale i celé řady dalších obdobných staveb pro reklamu. Záměrem připravovaného zákona č. 152/2011 Sb. nebyla a ani nemohla být regulace provozování již povolených a provozovaných staveb pro reklamu zřízených v souvisle zastavěném území obce. Ani důvodová zpráva k tomuto zákonu ostatně tuto skutečnost v žádné své části nezmiňuje. Logicky se pak proto ani nezabývá důsledky, které by dopadem zákazu provozování na již řádně povolené a provozované stavby pro reklamu vznikly. Tyto důsledky by přitom mohly být pro provozovatele venkovní reklamy likvidačního charakteru. Změna definice

souvisle zastavěného území obce byla v průběhu legislativního procesu na základě pozměňovacího návrhu Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky zcela nepředvídatelně, nekoncepčně a bez jakýchkoliv právních návazností zařazena do návrhu zákona.

20. Přijetí výkladu žalovaného by znamenalo, že již okamžikem nabytí účinnosti zákona č. 152/2011 Sb. by se provozování předmětného reklamního zařízení stalo nelegálním. Žalobce by proto byl povinen reklamní zařízení neprodleně odstranit a zlikvidovat, a to navzdory platnému sdělení stavebního úřadu. Výklad žalovaného tedy vede k prolomení základních principů ochrany vlastnického práva. Úmysl zákonodárce postihnout zákazem provozování reklamních zařízení ty stavby pro reklamu, které byly doposud řádně a kontinuálně provozovány na základě rozhodnutí stavebních úřadů přitom nelze dovodit z žádného podkladu pro přijetí zákona č. 152/2011 Sb. Pokud by tomu tak bylo, jistě by tento zákon zakotvil povinnost tyto stavby pro reklamu odstranit a jejich provozovatelům by k tomu současně i poskytl přiměřenou lhůtu. Zmiňovanému záměru pak neodpovídá ani legisvakanní doba. Zákon č. 152/2011 Sb. byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 7. 6. 2011 a účinnosti nabyl dne 1. 7. 2011. Žalobce tedy měl 24 dní na to, aby se s danou úpravou seznámil a připravil odstranění všech svých staveb pro reklamu, které se náhle na základě novely ocitly mimo souvisle zastavěné území obce. Vzhledem k povaze těchto zařízení je zřejmá nemožnost realizace takového požadavku.
21. Vůli zákonodárce je v tomto ohledu třeba porovnat i s následnou regulací provozu reklamních zařízení provedenou zákonem č. 196/2012 Sb. Až ten *de facto* zavedl výslovnou povinnost odstraňovat reklamní zařízení umístěná v ochranném pásmu vybraných pozemních komunikací. Tato novela zákona o pozemních komunikacích se přitom nevztahovala na předmětné reklamní zařízení, neboť v přechodných ustanoveních stanovila povinnost odstranění toliko pro reklamní zařízení povolená silničním správním úřadem přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 196/2012 Sb. Zákonodárce si byl v tomto případě dobře vědom reálných dopadů zákazu provozování některých reklamních zařízení, problému retroaktivity a narušení právní jistoty ve vztahu k již existujícím legálním stavbám reklamních zařízení. Proto v novele zakotvil v přechodných ustanoveních lhůtu 5 let k jejich odstranění. I tato úprava je z ústavního hlediska sporná, alespoň však vymezila dobu, po kterou byla garantována možnost provozovat dotčená reklamní zařízení. Povinností odstraňovat do té doby řádně povolená reklamní zařízení se přitom podrobně zabývá i důvodová zpráva k návrhu zákona. Absenci přechodných ustanovení v zákoně č. 152/2011 Sb. přitom nelze zhojit tím, že k faktickému vyzývání k odstranění reklamních zařízení žalovaný přistoupil až po několika letech ode dne nabytí její účinnosti.
22. I kdyby zákon č. 152/2011 Sb. dopadal i na stavby pro reklamu dříve řádně povolené, zakládala by taková úprava podmínek přinejmenším nepravou retroaktivitu se zásadním dopadem do základních práv žalobce vlastnit majetek a práva podnikat. Je proto nezbytně nutné zabývat se tím, zda zájem jednotlivce na aplikaci předchozí právní normy může převážit nad veřejným zájmem na její změně, a to s ohledem na zásadu právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a požadavek ochrany důvěry v právo. Z judikatury Ústavního soudu lze v tomto ohledu vyvodit nutnost provedení tzv. testu proporcionality právní úpravy. V tomto testu však aplikace zákona č. 152/2011 Sb. na dříve povolená reklamní zařízení nemůže obstát.
23. Kritérium potřeby je třeba v projednávané věci posuzovat zásadně ve vztahu k nezbytnosti změny definice souvisle zastavěného území obce. Obecná argumentace

ohledně bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích uvedená v důvodové zprávě k zákonu č. 152/2011 Sb. je přitom neaplikovatelná, neboť pozměňovací návrh na změnu definice souvisle zastavěného území byl přijat až po vypracování důvodové zprávy. Ve vztahu k bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích nebyla u předmětného reklamního zařízení evidována žádná dopravní nehoda a nebyl prokázán ani žádný jiný negativní vliv. Tyto skutečnosti přitom platí pro všechny stavby pro reklamu žalobce. Předmětné reklamní zařízení se fakticky nachází v intravilánu obce. V těchto místech se obecně nachází i řada dalších elementů (jako jsou zdi, násypy, zídky, sloupy veřejného osvětlení a vedení elektrické energie apod.) tvořící přirozené prostředí obce. V bezprostřední blízkosti předmětného reklamního zařízení se pak nachází provozovna autoservisu, prodejna pracovních oděvů a další obdobné stavby, včetně jiných reklamních zařízení. Do prostoru obecní zástavby obdobné stavby pro reklamu patří, což prokazuje i současná právní úprava. Nebyl proto žádný relevantní důvod měnit vymezení souvisle zastavěného území obce. Poměry v daném území fakticky nebyly žádným způsobem dotčeny a zůstaly totožně zachovány i po nabytí účinnosti zákona č. 152/2011 Sb.

24. Dále je třeba se zabývat i způsobem provedení změny definice souvisle zastavěného území obce, resp. opodstatněností jednotlivých podmínek. Zákonem č. 152/2011 Sb. stanovené podmínky pro vymezení souvisle zastavěného území obce jdou daleko nad rámec nezbytnosti a zjevně nemají žádnou souvislost s plynulostí a bezpečností provozu na pozemních komunikacích. Zjevně nadbytečná je zejména podmínka odlišných vlastníků budov v souvisle zastavěném území obce. Chtěl-li zákonodárce zpřísnit vymezení souvisle zastavěného území obce, mohl se omezit pouze na podmínku zápisu budov tvořících souvisle zastavěné území do katastru nemovitostí, případně na přidělení čísla popisného či evidenčního těmto budovám. I tyto podmínky se mohou zdát nerelevantními ve vztahu k obecnému účelu novely, podmínka vlastnictví budov odlišnými vlastníky je však zcela excesivním a absurdním požadavkem.
25. Naplnění není ani kritérium vhodnosti. Zákonodárce nenastínil důvody změny vymezení souvisle zastavěného území obce. Naplnění účelu zvýšení bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích tak nelze jakkoliv dovozovat. Změna definice znamenala pouze to, že provozování některých staveb pro reklamu bylo zcela s okamžitou platností znemožněno, zatímco provozování jiných reklamních zařízení umístěných v charakteristicky stejném území nebylo nikterak dotčeno. Výsledkem změny tak byla jen zcela neracionální a diskriminační selekce již povolených a provozovaných staveb pro reklamu.
26. Obstat nemůže ani kritérium přiměřenosti (v užším slova smyslu) zvolené právní úpravy. Zákonodárce měl řadu prostředků, jak záměr regulovat reklamní zařízení realizovat a přitom současně alespoň z části respektovat dobrou víru, právní jistotu a legitimní očekávání provozovatelů staveb pro reklamu. Primárně mohl stanovit, že změna definice bude ve vztahu k povolování provozování reklamních zařízení působit výhradně *pro futuro*. Jen takový postup by plně odpovídal veškerým požadavkům na zachování právní jistoty a legitimního očekávání vlastníků staveb pro reklamu. Pokud pak zákonodárce zamýšlel retrospektivní působnost zákona č. 152/2011 Sb., měl pak přinejmenším stanovit odloženou účinnost zákona v části měnící definici souvisle zastavěného území obce. Další možností bylo stanovit přechodné období pro již dříve řádně provozované stavby pro

reklamu. K této variantě zákonodárce přistoupil v rámci zákona č. 196/2012 Sb. V rámci zákona č. 152/2011 Sb. však nezvolil ničeho.

27. Pokud by přitom skutečně existoval naléhavý veřejný zájem na změně vymezení souvisle zastavěného území obce, bezesporu by silniční správní úřady přistupovaly k postupu podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích bezprostředně po nabytí účinnosti zákona č. 152/2011 Sb. Pokud tak v masivním měřítku činí až téměř 8 let poté, jde o další důkaz faktické nepotřebnosti, resp. neexistence naléhavého veřejného zájmu na přijetí předmětné právní úpravy. Předmětná novela zákona o pozemních komunikacích tak nemůže v testu proporcionality obstát.
28. Zákon č. 152/2011 Sb. změnil definici souvisle zastavěného území obce, čímž změnil podmínky pro povolování reklamních zařízení, nezavedl však výslovnou povinnost odstranit již existující legální stavby pro reklamu. Tento zákon nezavedl ani jakoukoli jinou zákonnou povinnost ve vztahu k těmto reklamním zařízením (např. povinnost získat dodatečné povolení silničního správního úřadu). Změna definice souvisle zastavěného území obce se tak nikterak nedotkla již řádně povolených a provozovaných staveb pro reklamu, které se v důsledku novely formálně ocitly v silničním ochranném pásmu. Opomenutí základní povinnosti odstranit stavby pro reklamu dříve umístěné v souvisle zastavěném území obce nelze vykládat v neprospěch žalobce. Absence této povinnosti je navíc dalším důkazem nedostatku záměru zákonodárce postihnout tyto řádně povolené a provozované stavby pro reklamu.
29. Povinnost odstranění nepovolených reklamních zařízení byla zakotvena až následným zákonem č. 196/2012 Sb., který v bodu 3 článku II. výslovně stanovil povinnost vlastníka nepovolené reklamní zařízení po uplynutí stanovené doby odstranit, nebylo-li vydáno nové povolení. Podle aktuální legislativy tak neexistuje ustanovení zákona o pozemních komunikacích, na jehož základě by měl vlastník povinnost odstranit reklamní zařízení, které se s nabytím účinnosti zákona č. 152/2011 Sb. ocitlo mimo souvisle zastavěné území obce. Proto je výzva žalovaného nezákonná.
30. Dobrá víra a legitimní očekávání žalobce jsou založeny i jeho dlouhodobým postupem dle konstantní výkladové praxe Ministerstva dopravy, tedy gestora zákona o pozemních komunikacích a zástupce předkladatele zákona č. 152/2011 Sb. Ministerstvo dopravy opakovaně potvrdilo možnost provozovat reklamní zařízení, která se změnou definice souvisle zastavěného území obce ocitla v silničním ochranném pásmu, i po nabytí účinnosti daného zákona. Možnost dalšího provozování těchto dříve povolených a řádně provozovaných reklamních zařízení ministerstvo potvrdilo např. ve vyjádřeních ze dne 25. 11. 2016 či ze dne 8. 2. 2018. Konzistentně pak Ministerstvo dopravy vystupuje i v médiích. Vzhledem k tomu žalobce neměl sebemenší pochybnosti o legálnosti provozování předmětného reklamního zařízení. Žalovaný v tomto ohledu též dezinterpretuje závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 311/2016-84.
31. Nutno též poukázat na povahu předmětného reklamního zařízení coby trvalé stavby. Požadavek na odstranění takové stavby je zcela absurdní a odporuje zásadě trvalosti staveb. Jde o analogickou situaci, jako kdyby se již existující, dokončená, povolená a užívaná stavba domu měla odstranit jen proto, že kdykoliv později došlo ke změně územního plánu či k vyhlášení určité veřejnoprávní ochrany území, které znemožňují v dané lokalitě umísťovat stavby. I judikatury správních soudů plyne, že výklad podmínek pro umístění a persistenci trvalých staveb je nutné vztahovat k okamžiku jejich povolení, a nikoli je

vyžadovat i po celou dobu jejich trvání. Jejich trvalost je třeba posuzovat vždy dle právní úpravy ke dni jejich povolení. Předmětné reklamní zařízení bylo povoleno na dobu neurčitou. Výklad žalovaného představuje zásah do vlastnického práva, který je v rozporu s článkem 11 odst. 4 Listiny.

32. Na základě uvedeného žalobce navrhl, aby soud dle § 48 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), řízení přerušil a požádal SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce v tom smyslu, zda při přípravě zákona č. 152/2011 Sb. existovala informační povinnost Ministerstva dopravy, zda se Česká republika musí zdržet vymáhání citovaného zákona do doby, než proběhne notifikační procedura, zda je nutné články 56 a 28 Smlouvy o fungování Evropské unie vyložit tak, že se vztahují i na omezení volného pohybu zboží a služeb, jako je omezení provozování venkovní reklamy podle zákona č. 152/2011 Sb., zda je nutné při výkladu takového omezení posoudit, zda deklarovaný veřejný zájem na přijetí citovaného zákona převažuje nad veřejným zájmem na volný pohyb zboží a služeb, a zda citovaný zákon představuje omezení volného pohybu zboží a služeb, které nesleduje legitimní cíl na ochranu bezpečnosti silničního provozu a je proto v rozporu s právem EU.

IV. Jednání konané dne 26. 6. 2019

33. Při jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných. Žalobce k dotazu soudu zdůraznil, že na předmětné reklamní zařízení se nevztahuje zákon č. 196/2012 Sb. Žalovaný uvedl, že nesouhlasí s předložením předběžných otázek SDEU. Zákon č. 152/2011 Sb. není technickým předpisem, navíc sám zpracovával evropské předpisy.
34. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a provedl listinné důkazy navržené žalobcem, vyjma těch, které již byly obsahem správního spisu. Nutno dodat, že soud vycházel též z podkladů, které mu byly známy z jeho předchozí činnosti týkající se týchž účastníků řízení (např. věci vedené pod sp. zn. 29 A 142/2015 či sp. zn. 29 A 56/2016), šlo zejména o *Národní strategii bezpečnosti silničního provozu 2011–2020* dostupnou na <http://www.ibesip.cz/cz/strategie/narodni-strategie-bezpecnosti-silnicniho-provozu/nsbsp-2011-2020>, a *Přehled nehodovosti na pozemních komunikacích v České republice za rok 2014*, dostupný na www.policie.cz/soubor/prehled-nehodovosti-za-rok-2014-pdf.aspx.

V. Posouzení věci soudem

35. Soud se v intencích žalobních bodů zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného, přičemž shledal, že **žaloba není důvodná**.
36. Podanou žalobou brojil žalobce proti výzvě žalovaného k odstranění předmětného reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.
- V.a) Skutkový stav*
37. Soud ze soudního a správního spisu a po provedeném dokazování zjistil následující rozhodné skutečnosti.
38. Dne 30. 4. 1999 vydal Úřad městské části Brno-jih (dále též „stavební úřad“) pod č. j. SÚ 1922/99 sdělení k ohlášení reklamního zařízení, jímž ohlašovatele vyrozuměl o tom, že

nemá námitek proti provedení předmětného reklamního zařízení. Z listin předložených žalobcem soudu, a označených jako *Znalecký posudek ve věci posouzení souvisle zastavěného území* (ze dne 26. 3. 2019, znalec Ing. Z. K.) a *Technická zpráva* (ze dne 19. 3. 2019, AGs, spol. s r. o.) vyplývá, že předmětné reklamní zařízení bylo ke dni svého povolení stavebním úřadem umístěno v souvisle zastavěném území obce ve smyslu § 30 zákona o pozemních komunikacích.

39. Dne 20. 2. 2019 žalovaný vydal žalobou napadenou výzvu k odstranění předmětného reklamního zařízení č. j. JMK 26775/2019, sp. zn. S-JMK 1554/2019 OD, umístěného v silničním ochranném pásmu silnice I. třídy (I/52).
40. K uvedenému nutno dodat, že správní spis obsahuje též podrobné grafické znázornění skutečnosti, že se předmětné reklamní zařízení aktuálně nachází v silničním ochranném pásmu. Tuto skutečnost žalobce nerozporoval. Jím předložené technické podklady měly toliko prokázat, že ke dni svého zřízení se předmětné reklamní zařízení nacházelo v souvisle zastavěném území obce, což naopak nerozporoval žalovaný. Z uvedených důvodů soud považoval tyto okolnosti za prokázané a dále se jimi nezabýval.

V.b) Právní hodnocení

41. Pokud jde o právní posouzení věci, nutno v první řadě uvést, že se nejedná o první případ, kdy se zdejší soud zabýval výzvou žalovaného adresovanou žalobci k odstranění určitého reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. Vedle toho se soudy samozřejmě zabývaly i výzvami týkajícími se jiných žalobců. Jednotlivé případy se od sebe v některých skutkových okolnostech liší (což může mít i právní následky). V nyní projednávané věci však soud vycházel zejména z rozhodnutí, jejichž skutkový základ – reklamní zařízení umístěné v souladu se správním aktem stavebního úřadu bez časového omezení v souvisle zastavěném území obce se s nabytím účinnosti zákona č. 152/2011 Sb. (tedy dnem 1. 7. 2011) „ocitlo“ v silničním ochranném pásmu silnice I. třídy, přičemž vlastník reklamního zařízení, který nikdy nedisponoval povolením k provozování daného reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu, byl k jeho odstranění vyzván více než pět let po nabytí účinnosti zákona č. 196/2012 Sb. (dne 1. 9. 2012) – je shodný. Těmito rozhodnutími jsou rozsudky ve věcech žalobce *BigBoard Praha* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-38, jímž byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2018, č. j. 30 A 73/2018-83, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2019, č. j. 4 As 356/2018-35, jímž byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2018, č. j. 30 A 72/2018-85). Mimo to soud samozřejmě neopomíjel ani aplikovatelné závěry z rozhodnutí postavených již na poněkud odlišném skutkovém základě [např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016-84 (věc *FK MEDIA*), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2018, č. j. 3 As 252/2017-67 (věc *BRNOMETAL*), ve spojení s následným usnesením Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2732/18; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a citované rozsudky krajského soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz, rozhodnutí Ústavního soudu na nalus.usoud.cz]. Zásadním právním zdrojem byl též nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, č. 89/2019 Sb. (*Zákaz billboardů u dálnic a silnic I. třídy*).
42. K věci samé je nutno v první řadě citovat relevantní pasáže z aplikovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích č. 13/1997 Sb.

43. Podle § 31 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu (jež se dle § 30 odst. 1 téhož zákona nachází mimo souvisle zastavěné území obce) podléhá povolení. Jde-li o silniční ochranné pásmo silnice, vydává toto povolení dle § 31 odst. 4 písm. a), c) téhož zákona příslušný silniční správní úřad po předchozím souhlasu vlastníka dotčené nemovitosti, na které má být reklamní zařízení zřizováno a provozováno, a příslušného orgánu Policie České republiky. Lze dodat, že princip povolování zakázaných či omezených činností včetně staveb v silničním ochranném pásmu silničním správním úřadem (či dříve silničním správním orgánem) je v § 31 zákona č. 13/1997 Sb. zakotven po celou dobu účinnosti tohoto zákona, a stejně tomu tak bylo i v § 11 předchozího zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).
44. Podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. je pak silniční správní úřad povinen do 7 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o zřízení nebo existenci reklamního zařízení umístěného v rozporu s odstavcem 2, 3 nebo 5 v silničním ochranném pásmu bez povolení vydaného příslušným silničním správním úřadem podle odstavce 1, vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění. Vlastník reklamního zařízení je povinen reklamní zařízení neprodleně, nejdéle do pěti pracovních dnů po doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu, odstranit. Neučiní-li tak, silniční správní úřad zajistí do 15 pracovních dnů zakrytí reklamy a následně zajistí odstranění a likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka tohoto zařízení. Odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace bude provedeno bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.
45. Definice souvisle zastavěného území obce byla do zákona č. 13/1997 Sb. (§ 30 odst. 3) vložena zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Současné znění této definice je výsledkem novely zákona č. 13/1997 Sb. provedené s účinností od 1. 7. 2011 zákonem č. 152/2011 Sb. Ke změně definice souvisle zastavěného území obce došlo v rámci legislativního procesu na základě pozměňovacího návrhu Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (tisk č. 135/1, *in* digitální repozitář Poslanecké sněmovny, 6. volební období, 2010–2013, www.psp.cz). Bližší odůvodnění tohoto návrhu chybí, během obecné rozpravy ve druhém čtení se k němu dne 22. 3. 2011 pouze vyjádřil ministr dopravy: „K návrhu byl při jeho projednávání v hospodářském výboru schválen pozměňovací návrh, jehož předmětem je změna zákonné definice souvisle zastavěného území obce pro účely stanovení silničního ochranného pásma. Ministerstvo dopravy změnu této úpravy, která je důležitá zejména z hlediska zpřísnění regulace reklamních zařízení podél pozemních komunikací, podporuje a děkuje za ni.“ Uvedenou změnu definice souvisle zastavěného území obce nedoprovázela žádná přechodná ustanovení.
46. Zhruba o rok později byla přijata další novela zákona č. 13/1997 Sb., a to pod č. 196/2012 Sb., účinná od 1. 9. 2012. Ta v čl. II obsahovala přechodná ustanovení, dle jejichž bodu 2. *reklamní zařízení, jehož zřízení a provozování na dálnici, silnici I. třídy nebo jejich silničním pomocném pozemku nebo v silničním ochranném pásmu dálnice a silnice I. třídy bylo silničním správním úřadem povoleno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, lze nadále provozovat za splnění podmínek uvedených v povolení do zániku tohoto povolení, nejdéle však 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.* Podle bodu 3. přechodných ustanovení *vlastník reklamního zařízení uvedeného v bodě 2, jestliže mu nebylo vydáno povolení podle zákona č. 13/1997 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, je po ukončení doby, po kterou lze podle bodu 2 reklamní zařízení dále provozovat, povinen reklamní zařízení bez zbytečného*

odkladu, nejpozději do 5 pracovních dnů, odstranit. Neodstraní-li vlastníkem reklamní zařízení ve stanovené lhůtě, postupuje se podle § 25 odst. 10 a 11 nebo § 31 odst. 9 až 11 zákona č. 13/1997 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

47. Dle důvodové zprávy usilovala novela č. 196/2012 Sb. o eliminaci reklamních zařízení mimo souvisle zastavěné území obce, a to za účelem zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Jak totiž ukázaly různé studie, reklamní zařízení v blízkosti pozemních komunikací rozptylují řidiče a v případě dopravní nehody představují nebezpečnou překážkou způsobitou zhoršit následky dopravní kolize. Ve prospěch zpřísnění regulace reklamních zařízení mluvily i příklady některých zahraničních zemí, ve kterých platí zákaz umísťování poutačů u pozemních komunikací mimo obec. Zákonodárce si byl vědom v minulosti vydaných povolení na neomezenou dobu a s tím souvisejících nájemních smluv na dlouhou dobu (což zákonodárce označil jako tzv. „staré zátěže“). Ty ovšem nemohou jít na úkor bezpečnosti silničního provozu. Vzhledem k nedostatečným výsledkům dosavadních dílčích změn přistoupil zákonodárce k právě komentované novele. Kompromisem mezi veřejným zájmem na bezpečnosti silničního provozu a podnikatelskými zájmy byla přechodná ustanovení, jež dávala vlastníkům reklamních zařízení dostatečný časový prostor pro úpravu poměrů v souladu s novou legislativou.
48. Jedním z předmětů sporu učinil žalobce otázku, zda lze na posuzovanou věc vztáhnout pozdější právní úpravu, bylo-li předmětné reklamní zařízení původně zřízeno v souladu s právními předpisy. Žalobce namítl, že by tak došlo k prolomení zákazu retroaktivity a zásahu do právní jistoty a legitimního očekávání.
49. Zde je nutno v první řadě uvést, že jak judikatura, tak odborná literatura rozlišuje retroaktivitu pravou a nepravou. O pravou retroaktivitu se jedná tehdy, pokud právní norma způsobuje vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (k tomu viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb., [N 75/61 SbNU 137]). V nyní posuzovaném případě se dle zdejšího soudu jedná o retroaktivitu nepravou, neboť pozdější právní úprava (ve znění všech jednotlivých novelizací) působí pouze do budoucna.
50. Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost.
51. Nutno ovšem říct, že ačkoliv je nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze *a priori* vyloučit, že zájem jednotlivce na aplikaci předchozí právní úpravy v konkrétním případě převáží nad veřejným zájmem na její změně s ohledem na zásadu právní jistoty a požadavek ochrany důvěry v právo. Otázku legislativního řešení časového střetu právních úprav je proto třeba posuzovat hlediskem zásady proporcionality. Zdejší soud si je přitom vědom, že zákonodárná moc je ve své činnosti vedena příkazem proporcionality (přiměřenosti) a zákazem legislativní svévole (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 15/10, č. 39/2011 Sb., [N 6/60 SbNU 51], nebo ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 38/09, č. 269/2011 Sb., [N 136/62 SbNU 145]).

52. Při zjišťování proporcionality zásahu zákonodárce do legitimního očekávání žalobce je potřeba provést třístupňový test ústavnosti sporné nové právní úpravy, založený na postupném zkoumání splnění tří podmínek pro ústavněprávní akceptaci tohoto předpisu: vhodnosti (účelu), potřebnosti (nezbytnosti) a přiměřenosti (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015-92).
53. V posuzované věci je tedy nutné zjistit, zda vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu (potřeba změny právní úpravy zakotvené v zákonech č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb.) odůvodňuje závažnost následného zásahu do zájmu soukromého podepřeného o princip ochrany důvěry občana v právo (legitimní očekávání žalobce, že může nerušeně provozovat předmětné reklamní zařízení, jež bylo umístěno v souladu s tehdy platnou právní úpravou).
54. Je nepochybné, že účelem novely č. 152/2011 Sb., stejně jako dalších novel zákona č. 13/1997 Sb., jak vyplývá z rozprav i z důvodových zpráv k jednotlivým novelám, je jednoznačně zpřísnění regulace reklamních zařízení ve prospěch zvýšení bezpečnosti silničního provozu (viz shora citovaná odůvodnění novel č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb.). Reklamní zařízení umístěná poblíž pozemních komunikací totiž jednoznačně představují zdroj odvádění pozornosti řidičů (což ostatně plyne již z prvotního jazykového výkladu sousloví „reklamní poutač“), jakož i nebezpečnou pevnou překážku způsobitou zhoršit následky dopravní nehody. Tyto dvě okolnosti má přitom soud za zcela zjevné (již při použití pouhého selského rozumu) a zajisté samy o sobě dostačující k vážným úvahám o případném zpřísnění regulace reklamních zařízení u pozemních komunikací.
55. Co se týká potřebnosti či nezbytnosti nové právní úpravy, zdejší soud má za to, že se jedná o přijatelný způsob, jak shora uvedeného cíle dosáhnout. Jinak řečeno, hodlal-li zákonodárce omezit u pozemních komunikací počet prvků, které jednak odvádí pozornost řidičů, jednak vytváří u komunikací pevné překážky, není moc jiných možností, než tyto prvky fyzicky odstranit.
56. Z hlediska přiměřenosti či vhodnosti pak platí, že újma na konkrétním základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Opatření mající vliv na základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních, jako je zde bezpečnost silničního provozu. Zdejší soud v tomto případě neshledal, že by nová právní úprava neústavním postupem potřebovala legitimní očekávání žalobce, že bude moci i nadále provozovat předmětné reklamní zařízení.
57. Skutková situace se v daném případě má tak, že dnem 1. 7. 2011 se předmětné reklamní zařízení změnou právní úpravy (zákonem č. 152/2011 Sb.) „ocitlo“ v silničním ochranném pásmu. Deficitem tohoto zákona jsou zcela nepochybně chybějící přechodná ustanovení. Ovšem pouze z tohoto důvodu není tato právní úprava protiústavní. Stejně tak není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud se zákonodárce dotkl nabytých či existujících práv soukromých osob. Principem ochrany nabytých práv a zákazu retroaktivity nelze podmínit pozdější přísnější regulaci konkrétní právní oblasti. U konkrétních typů lidské činnosti se určitá pravidla mohou v průběhu času objektivně jevit jako nedostačující, neboť s ohledem na dynamiku vývoje (např. technického) je ve společenském zájmu podmínky pro provozování těchto činností blíže specifikovat nebo dokonce zpřísnit (i ve vztahu k argumentaci žalobce uplatněné při jednání ohledně trvání staveb srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č. j. 2 As 57/2005-71, týkající se zpřísnění

podmínek provozování námořní plavby). Podstatné z hlediska atributů demokratického právního státu je, aby k takovýmto změnám nedocházelo svévolně, neracionálně, neodůvodněně a aby tyto změny byly provedeny transparentním, jasným a předvídatelným způsobem, vždy podle okolností konkrétní věci. Silniční doprava je zajisté natolik specifickou oblastí, že je ve veřejném zájmu klást na všechny osoby, jež na ni mají jakýkoli vliv (což, jak bylo uvedeno výše, vlastníci reklamních zařízení doajisté mají), zvýšené nároky.

58. Jinak řečeno, existující právní vztahy v zásadě nemohou zákonodárci zabránit v regulaci bezpečnosti dopravy úpravou ochranných pásem pozemních komunikací. Tyto právní vztahy však zákonodárce musí při přijímání nové právní úpravy vzít v úvahu, popř. musí počítat s případnými nároky na náhradu škody (zde srov. např. § 11 odst. 3 předchozího zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích).
59. Pokud jde o samotnou přiměřenost nové právní úpravy v užším smyslu, nutno konstatovat, že tato její charakteristika byla naplněna. V první řadě je silniční ochranné pásmo pro příslušný typ komunikace omezeno přiměřenou vzdáleností (50 m) od osy silnice, nelze tedy hovořit o nepřiměřené či excesivní šířce tohoto pásma. Za druhé, silniční ochranné pásmo se neuplatní v souvisle zastavěném území obce. Za třetí, a to je velmi podstatné, právní úprava umožňuje existenci výjimek, tedy reklamní zařízení mohou být za určitých podmínek (povolení silničního správního úřadu) umístěna i v silničním ochranném pásmu. Nová právní úprava tedy neznamenala nutnost automatického odstranění všech reklamních zařízení, nacházejících se nově v silničním ochranném pásmu. Toliko vlastníka reklamního zařízení nutila k podání žádosti o vydání povolení silničního správního úřadu. Stejně tak nelze hovořit o tom, že by případnou výzvou docházelo k vyvlastnění reklamního zařízení. Jako čtvrtý element zajišťující přiměřenost přijatého řešení, pak lze označit možnost kompenzace zásahu do práv žalobce ze strany státu. Tato kompenzace může nabývat různých forem (např. formy přechodných ustanovení umožňujících provozování dotčených reklamních zařízení po určitou dobu i bez příslušného povolení silničního správního úřadu), ale může jít též o přímou náhradu škody. Zde je nutno podotknout, že čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod má přímý účinek. Ochrana práv žalobce tímto způsobem ovšem není předmětem řízení o zákonnosti výzvy žalovaného.
60. Dle zdejšího soudu lze na základě právě provedeného testu proporcionality uzavřít, že napadený zásah nebyl nezákonný.
61. Ke shora uvedenému též nutno dodat, že aplikovanou právní úpravu neshledal protiústavní výslovně ani Nejvyšší správní soud ve shora označených rozsudcích ve věcech *BigBoard Praha*. Ústavnost přechodných ustanovení čl. II bodů 2 a 3 zákona č. 196/2012 Sb., potažmo obecně změn plynoucích z tohoto zákona v oblasti reklamních zařízení umístěných u dálnic a silnic I. třídy potvrdil Ústavní soud v nálezu *Zákaz billboardů u dálnic a silnic I. třídy*. V něm se obsírně zabýval otázkami proporcionality napadené právní úpravy, retroaktivity a legitimního očekávání (body 49. až 67.). Mimo jiné v bodě 67. sumarizoval, že cílem zákonodárce bylo konstatovat, že „až na dílčí výjimky se nová reklamní zařízení podél dálnic a silnic I. třídy nemají zřizovat vůbec“, pročež „napadená ustanovení týkající se vlastníků těchto reklamních zařízení, ať již povolených přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 196/2012 Sb., nebo provozovaných bez povolení, upravují postupy a lhůty k jejich odstranění“. V této souvislosti Ústavní soud výslovně uvedl, že „[p]ředmětná úprava v napadených ustanoveních citovaného zákona je jednoznačná a dopadá na všechny

vlastníky reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy. Právní úprava respektuje skutečnost, zda dané reklamní zařízení je provozováno na základě povolení vydaného silničním správním úřadem podle tehdejší právní úpravy či bez povolení, a to ať již v případě, kdy by nebylo vydáno povolení podle zákona č. 13/1997 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti zákona č. 196/2012 Sb. (tedy podle novelizované právní úpravy; srov. bod 3 napadeného ustanovení), resp. kdy by o takové povolení ani nežádal. Z tohoto pohledu jde o právní úpravu transparentní, přiměřenou a respektující rovnost vlastníků reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy.“ (pozn.: podtržením zvýraznil zdejší soud).

62. Obdobně Nejvyšší správní soud v bodě 32 rozsudku č. j. 4 As 357/2018-39 (věc *BigBoard Praha*) konstatoval, že „[n]ovela č. 152/2011 Sb. změnila definici souvisle zastavěného území obce uvedenou v § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Touto novelou došlo ke změně vzájemného vztahu souvisle zastavěného území obce a ochranného pásma pozemní komunikace, důsledkem čehož se dané reklamní zařízení s účinností od 1. 7. 2011 nově nacházelo v silničním ochranném pásmu. Zároveň je však třeba zdůraznit, že povinnost k odstranění stávajících reklamních zařízení nemajících povolení příslušného silničního správního úřadu podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích touto novelou do zákona o pozemních komunikacích zavedena nebyla. K tomu došlo až novelou č. 196/2012 Sb.“ (pozn.: podtržením zvýraznil zdejší soud).
63. V bodě 33 tohoto rozsudku pak Nejvyšší správní soud odmítl též argumentaci stěžovatele k zákonu č. 152/2011 Sb. týkající se obsahu, vhodnosti, přiměřenosti, racionality této novelizace, jakož i existence veřejného zájmu na jejím přijetí. I v nyní projednávané věci žalobce v replice rozhojnil argumentaci ohledně proporcionality samotné změny definice souvisle zastavěného území obce provedené zákonem č. 152/2011 Sb. K tomu lze dodat, že jedním z důvodů pro danou změnu byla jistá vágnost předchozí právní úpravy, neboť samotný obsah pojmu „stavba“ se v praxi jevil sporným. Pokud jde o racionalitu zvoleného řešení (různí vlastníci budov, evidence v katastru nemovitostí, přidělení popisného či evidenčního čísla), soud nemá za to, že by zákonodárcem zvolená varianta byla absurdní. Lze si samozřejmě představit různá možná řešení, co je však nepochybné, sama o sobě je daná varianta jistě ústavně konformní. Lze si ostatně představit, že by specifika konkrétního umístění reklamního zařízení mohla být brána v potaz v rámci řízení o vydání povolení k jeho zřízení. Zákonodárce je oprávněn ke změně různých zákonných definic, a to i v případě kdy by to vedlo k určitému zpřísnění ve vztahu k výkonu soukromých práv, je-li na tom dán dostatečný veřejný zájem (v širším smyslu). V této souvislosti však žalobce v replice argumentoval primárně konkréty týkajícími se předmětného reklamního zařízení (neexistence dopravních nehod v daném místě, naopak výskyt jiných pevných překážek apod.). Tyto skutečnosti by opět mohly být relevantními toliko v případném povolovacím řízení.
64. Úprava zakotvená zákonem je navíc i přiměřená. Jak uvedeno již výše, toliko na jejím základě k odstranění předmětného reklamního zařízení dojít nemá.
65. Ani skutečnost, že silniční správní úřady k postupu podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích přistupují až 8 let po nabytí účinnosti zákona č. 152/2011 Sb., neznamená důkaz neexistence veřejného zájmu na přijetí této právní úpravy (srov. bod 34 rozsudku č. j. 4 As 357/2018-39). V tomtéž bodě navíc kasační soud trefně konstatoval, že „[n]ovelu č. 152/2011 Sb. není na místě považovat za diskriminační, neboť změna definice souvisle zastavěného území obce sama o sobě nikoho nezvýhodňuje. Navíc v tom, že žalovaný přistoupil k vydání předmětné výzvy až po uplynutí přechodného období stanoveného v zákoně č.

196/2012 Sb., přestože přísně vzato přechodné období na reklamní zařízení stěžovatele nedopadalo, neboť stěžovatel vůbec nedisponoval povolením k provozování zařízení v silničním ochranném pásmu, lze spatřovat zdrženlivost žalovaného, která mu nemůže být přičítána k tíži. Naopak v důsledku tohoto postupu žalovaného se jeví jako zcela neakceptovatelná námitka jeho neproporcionality, když žalovaný umožnil stěžovateli ještě po značnou dobu reklamní zařízení užívat a získávat tak z něj prospěch. K odstranění pak žalovaný přistoupil až v souvislosti s odstraňováním dalších zařízení pro reklamu, jejichž povolení pro provozování v silničním ochranném pásmu zanikla novelou č. 196/2012 Sb.“

66. V citovaném rozsudku pak Nejvyšší správní soud nepřisvědčil (bod 36) ani argumentaci stěžovatele, že podle aktuální legislativní úpravy neexistuje zákonné ustanovení, na základě něhož by měl vlastník povinnost odstraňovat stavby pro reklamu v souvisle zastavěném území obce povolené a provozované v souladu se zákonem před nabytím účinnosti novely č. 152/2011 Sb. Nejvyšší správní soud naopak konstatoval, že „[u]stanovení § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích ve znění po výše uvedených novelách stanoví povinnost odstraňovat reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, kterým nebylo příslušným silničním správním úřadem vydáno povolení podle § 31 odst. 1 téhož zákona, bez rozdílu. V poslední větě § 31 odst. 9 se navíc výslovně stanoví, že odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace bude provedena bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem. Skutečnost, že reklamní zařízení stěžovatele bylo zřízeno na základě souhlasu stavebního úřadu s provedením této stavby, proto nebrání vydání výzvy podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.“
67. Lze tedy zrekapitulovat, že od 1. 7. 2011 se předmětné reklamní zařízení vzhledem ke změně zákona č. 13/1997 Sb. „ocitlo“ v silničním ochranném pásmu. Následná novela zákona o pozemních komunikacích (č. 196/2012 Sb.) pak stanovila lhůty a postupy k odstranění všech reklamních zařízení umístěných v silničních ochranných pásmech dálnic a silnic I. třídy, bez ohledu na to, zda tato byla dříve povolena čili nic. Takovým reklamním zařízením je i předmětné reklamní zařízení. Za této situace měl tedy žalobce požádat silniční správní úřad (tedy žalovaného) o vydání povolení k provozování předmětného reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. Takové povolení ovšem ve vztahu k předmětnému reklamnímu zařízení nikdy nebylo vydáno, pročez byl žalovaný oprávněn (či přesněji řečeno povinen) žalobce vyzvat k odstranění předmětného reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. K uvedenému je nutno uvést, že za povolení ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. nelze považovat správní akty (rozhodnutí či souhlasy) stavebního úřadu, neboť k vydání daného povolení je příslušný výhradně silniční správní úřad. Lze zopakovat, že odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace se dle poslední věty § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. provádí bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.
68. V dané věci pak nejsou rozhodná ani stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 8. 2. 2018, zn. 34/2018-120-OST/2, a ze dne 25. 11. 2016, č. j. 224/2016-120-OST/4 (už vůbec ne pak žalobcem v replice odkazovaný mediální výstup ministerstva), která žalobce předložil s žalobou (soudu již byla známa z řízení vedeného pod sp. zn. 29 A 65/2018). Jak k nim uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 37 rozsudku č. j. 4 As 357/2018-39, „tato stanoviska nejsou pro soud závazná a byla vydána správním orgánem odlišným od žalovaného a nebyla adresována stěžovateli. Stěžovatel navíc jen stěží může tvrdit, že jednal v důvěře v tato stanoviska, neboť předmětné zařízení i povinnost k jeho odstranění vznikly v době před jejich vydáním. Na základě těchto aktů tedy stěžovateli nevzniklo legitimní očekávání, že může po

neomezenou dobu provozovat reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez povolení příslušného správního orgánu.“ Tyto závěry se plně uplatní i v nyní projednávané věci.

69. Žalobce dále argumentoval též tzv. persistencí staveb. Soud má však za to, že právě ustanovení § 31 zákona o pozemních komunikacích vyčleňuje stavby reklamních zařízení z obecného režimu staveb ostatních. Právní norma klade na silniční správní úřad povinnost zajistit, aby se v žádném okamžiku (tedy aktuálně) v silničním ochranném pásmu nevyskytovala nepovolená reklamní zařízení. Odrazem této skutečnosti je již citovaná věta zákona, že odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace se provádí bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem. Mimo jiné právě toto ustanovení (jež zákon o pozemních komunikacích obsahuje od 1. 7. 2000) odlišuje režim reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu od staveb ostatních, jejichž odstraňování se řídí stavebním zákonem, který stojí na principu respektu k předchozím vydaným povolením. Soud má za to, že to jsou právě bezpečnostní důvody, jež speciální úpravu ve vztahu k reklamním zařízením nacházejícím se v silničním ochranném pásmu ospravedlňují. Zde lze dále poukázat na argumentaci užitou při testu proporcionality dané úpravy. Jiné vymezení silničního ochranného pásma nelze považovat *stricto sensu* za vyvlastnění konkrétního reklamního zařízení, neboť samotné vlastnictví reklamního zařízení daná úprava nepopírá, ani jej nikoho při dostatečné bdělosti nezabavuje. Jeho majitel navíc může i nadále dosáhnout povolení jeho provozování, resp. udělení výjimky. Soud již v uvedených souvislostech poukazoval na určité deficity novelizace zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 152/2011 Sb. V dané situaci se však nyní vedený spor *de facto* omezuje toliko na formu a rozsah kompenzace za odstranění dříve (stavebním úřadem) povoleného reklamního zařízení, kterážto problematika však není předmětem tohoto řízení. Jinak řečeno skutečnost, že v daném případě stavební úřad aproboval předmětné reklamní zařízení jako stavbu na dobu neurčitou, neměla žádný vliv na zákonnost žalobou napadené výzvy žalovaného.
70. Nejvyšší správní soud pak k této problematice v bodě 43 rozsudku č. j. 4 As 357/2018-39 uvedl, že „*přirovnání stěžovatele reklamního zařízení k domu neobstojí. Dům i stavba pro reklamu sice představují stavbu, resp. stavbu pro reklamu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), avšak z hlediska faktického užívání, významu pro majetkovou, sociální a osobní sféru vlastníků nelze tyto stavby stavět na stejnou úroveň. V rámci stejné oblasti mají domy zpravidla větší hodnotu než stavby pro reklamu a také povolování jejich staveb je administrativně náročnější a složitější. Stavby pro reklamu se od domů (budov) liší dále tím, že jsou konstrukčně mnohem jednodušší, jejich výstavba je méně náročná a s ohledem na jejich rozměry představuje odstranění reklamních zařízení mnohem menší zásah do okolí. Odstraněním domu se od odstranění zařízení pro reklamu dále liší tím, že jím může dojít i k zásahům do jiných práv než vlastnického (např. práva na soukromí, na ochranu obydlí). Je nepochybné, že i odstraněním stavby pro reklamu dojde k zásahu do vlastnického práva. S ohledem na výše uvedené má však Nejvyšší správní soud správní za to, že závažnost tohoto zásahu s přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem nelze poměřovat s odstraněním domu, jak to činí stěžovatel“.*
71. K námitkám ohledně zásahu do vlastnického práva Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku (bod 44) též dodal, že „*argumentace stěžovatele neobstojí také proto, že změny zákona o pozemních komunikacích provedené novelami č. 152/2011 Sb., a 196/2012 Sb., představují případ nepravé retroaktivity, která je obecně přípustná na rozdíl od retroaktivity pravé, obstojí v testu proporcionality, jelikož jsou ve veřejném zájmu, nediskriminující,*

racionální a opodstatněné.“ Ve shodě s Nejvyšším správním soudem pak lze v tomto ohledu odkázat též na bod 54. nálezu *Zákaz billboardů u dálnic a silnic I. třídy*: „Shodně s vládou je nutno v první řadě uvést, že reklamní zařízení jsou samostatnou věcí v právním i faktickém smyslu a vlastník s nimi může samostatně nakládat (srov. § 14 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb.). A zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, stanoví, že stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu (§ 2 odst. 3). Nemůže být však opomenut ani čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož vlastnictví zavazuje, nesmí být zneužito v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Oprávnění vlastníků užívat věci není proto bezbřehé a podléhá omezením stanoveným předpisy veřejného práva. Současně je nutné vycházet i z toho, a to je nesporné, že zřizování a provozování reklamních zařízení je od počátku existence zákona č. 13/1997 Sb. předmětem zvláštní cílené (na bezpečnost silničního provozu a ochranu života a zdraví účastníků silničního provozu zaměřené) veřejnoprávní regulace, která s sebou přináší, a to obdobně jako v jiných oblastech lidských činností, hospodaření a správy, různá omezení vlastnického práva, jež jsou pro adresáty právní regulace závazná. Za podstatné je nutno konečně považovat také to, že obsahem citované právní úpravy (stejně jako napadených ustanovení) není odnímání vlastnického práva.“

72. V replice k vyjádření žalovaného pak žalobce namítl, že zákon č. 152/2011 Sb. je „technickým předpisem“, neboť zakazuje či významně omezuje používání výrobku (staveb pro reklamu), jakož i používání, poskytování nebo zřizování služby (poskytování samotné reklamy) ve smyslu § 3 zákona č. 22/1997 Sb., pročez podléhá notificační povinnosti ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535, resp. dle zákona č. 22/1997 Sb.; v daném případě však k notifikaci nedošlo, pročez je zákon neaplikovatelný.
73. K uvedenému je nutno předně uvést, že cílem unijní úpravy notifikace v oblasti norem a technických předpisů je odstranit překážky volného pohybu zboží a služeb, které by mohly vyplynout z technických předpisů, jejíž přijetí členské státy Evropské unie navrhuji. V době vydání zákona č. 152/2011 Sb. byla účinná směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/34/ES, která stanovila namítanou notificační povinnost. V červenci 1998 byla směrnice 98/34/ES dodatečně pozměněna směrnicí 98/48/ES, která rozšířila její působnost na služby informační společnosti. Následně byla tato úprava nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2015/1535/EU. Do českého právního řádu byla směrnice č. 98/34/ES zavedena s účinností ode dne vstupu České republiky do Evropské unie zákonem zákona č. 22/1997 Sb. a dále nařízením vlády č. 339/2002 Sb., o postupech při poskytování informací v oblasti technických předpisů, technických dokumentů a technických norem.
74. Soud se zabýval tím, zda zákon č. 152/2011 Sb. může být kvalifikován jako technický předpis ve smyslu čl. 1 odst. 11 směrnice 98/34/ES, který podléhá notificační povinnosti z ní vyplývající. Nejdříve je však nutné odpovědět na otázku, zda reklamní zařízení, jež reguloval tvrzený technický předpis v podobě zákona č. 152/2011 Sb., spadá pod věcný rozsah směrnice 98/34/ES, tj. průmyslově vyrobeného výrobku, zemědělského produktu anebo tzv. služby informační společnosti.
75. Reklamní zařízení zákon č. 13/1997 Sb. definuje v § 26 odst. 6 písm. c) jako zařízení pro písemnou, obrazovou, světelnou nebo jiným způsobem prováděnou reklamu nebo propagaci. Již z podstaty věci proto lze vyvrátit tvrzení žalobce, že z dikce zákona č. 152/2011 Sb. vyplývá, že se jedná o technický předpis zakazující či významně omezující

používání, poskytování nebo zřizování služby – reklamy. Naopak, právní úprava zákona o pozemní komunikaci regulovala pouze zřizování a provozování reklamního zařízení dle § 31 tohoto zákona, nikoli reklamu jako službu ve smyslu zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že reklamní zařízení není v zákoně o pozemních komunikacích vymezeno tak, že by na sobě nutně muselo též nést nějakou reklamu, nýbrž plně postačí, že jde o zařízení, které je určené pro reklamu či propagaci, byť takovou reklamou není (prozatím) osazeno.

76. I pokud by se však v projednávaném případě jednalo o poskytování služby ve formě poskytování reklamy prostřednictvím reklamního zařízení, přesto by dle soudu tato služba nesplňovala definiční znaky „*služby informační společnosti*“ ve smyslu směrnice 98/34/ES. Služby informační společnosti jsou definovány v čl. 1 odst. 2 této směrnice jako jakákoli služba informační společnosti, tj. každá služba poskytovaná zpravidla za úplatu, na dálku, elektronicky a na individuální žádost příjemce služeb (např. e-commerce, neboli služby poskytované prostřednictvím internetu). Pro účely této definice se rozumí „*službou poskytovanou na dálku*“ služba poskytovaná bez současné přítomnosti stran, „*službou poskytovanou elektronicky*“ služba odeslaná z výchozího místa a přijatá v místě jejího určení prostřednictvím elektronického zařízení pro zpracování a uchovávání dat (včetně digitální komprese) a jako celek odeslaná, přenesená nebo přijatá drátově, rádiově, opticky nebo jinými elektromagnetickými prostředky, „*službou na individuální žádost příjemce služeb*“ služba poskytovaná přenosem dat na individuální žádost. V případě reklamy žalobce na reklamním zařízení umístěném u silnice I/52 „Brno-Rajhrad“ se jednalo o velkoplošné, osvětlené a oboustranné reklamní zařízení o rozměrech 960 cm x 360 cm. Poskytování reklamy se tedy neuskutečňovalo elektronicky a ani na individuální žádost příjemce služeb, a proto nesplňuje definiční znaky „*služby informační společnosti*“ ve smyslu směrnice 98/34/ES, které musí být splněny kumulativně.
77. Soud následně přistoupil k posouzení, zda reklamní zařízení splňuje definici výrobku dle čl. 1 odst. 1 směrnice 98/34/ES, podle nějž je „*výrobkem*“ každý průmyslově vyrobený výrobek a každý zemědělský produkt včetně produktů rybolovu. Právní úprava v zákoně o technických požadavcích na výrobky v § 2 písm. a) výrobkem definuje jako jakoukoliv věc, která byla vyrobena, vytěžena nebo jinak získána bez ohledu na stupeň jejího zpracování a je určena k uvedení na trh jako nová nebo použitá. Z povahy věci lze v případě reklamního zařízení hovořit pouze o průmyslově vyrobeném výrobku, a dle soudu o jeho zařazení do této kategorie není pochyb. Bezesporu totiž spadá pod „širší“ pojem zboží v ustanovení o volném pohybu zboží Smlouvy o fungování Evropské unie, které Soudní dvůr vyložil jako „*výrobky ocenitelné penězi a způsobilé jako takové tvořit předmět obchodních transakcí*“ (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 12. 1968, *Komise v. Itálie*, C-7/68, s. 428). Reklamní zařízení tak věcně spadá pod pojem „výrobek“ ve smyslu směrnice 98/34/ES.
78. Soud následně přistoupil k posouzení otázky, zda zákon č. 152/2011 Sb. je technickým předpisem ve smyslu čl. 1 odst. 11 směrnice 98/34/ES. Zde však dospěl k závěru, že tomu tak není.
79. Definici „*technického předpisu*“ primárně obsahuje Směrnice 98/34/ES v čl. 1 odst. 11, dle kterého „*[t]echnickým předpisem‘ technické specifikace a jiné požadavky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služby, při usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné de iure nebo de facto, jakož i právní a správní předpisy členských*

států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo poskytování nebo využití určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využití určité služby nebo usazování poskytovatele služeb s výjimkou předpisů stanovených v článku 10.

Technické předpisy de facto zahrnují:

- *právní a správní předpisy členského státu, které odkazují na technické specifikace nebo jiné požadavky nebo profesní pravidla nebo pravidla správné praxe, které samy obsahují odkaz na technické specifikace nebo na jiné požadavky, přičemž soulad s nimi předpokládá shodu s povinnostmi uloženými uvedenými právními nebo správními předpisy,*
- *dobrovolné dohody, v nichž je smluvní stranou orgán veřejné moci a které ve veřejném zájmu stanovují shodu s technickými specifikacemi nebo s jinými požadavky nebo s předpisy pro služby s výjimkou specifikací pro nabídková řízení při zadávání veřejných zakázek,*
- *technické specifikace nebo jiné požadavky nebo předpisy pro služby, které souvisejí s daňovými nebo finančními opatřeními ovlivňujícími spotřebu výrobků nebo služeb tím, že vyzývají ke shodě s těmito technickými specifikacemi nebo jinými požadavky nebo předpisy pro služby; to však neplatí pro technické specifikace nebo jiné požadavky nebo předpisy pro služby, které se týkají národních systémů sociálního zabezpečení.“*

80. „*Technická specifikace*“ je definovaná ve směrnici 98/34/ES v čl. 1 odst. 2 jako specifikace obsažená v dokumentu, který stanoví požadované charakteristiky výrobku, jako jsou úroveň jakosti, ukazatele vlastností, bezpečnost nebo rozměry, včetně požadavků na výrobek, jako jsou obchodní název, terminologie, symboly, zkoušení a zkušební metody, balení, označování výrobků nebo jejich opatřování štítkem se jmenovitými údaji a postupy posuzování shody.
81. „*Jiným požadavkem*“ se dle čl. 1 odst. 3 Směrnice 98/34/ES rozumí požadavek jiný než technická specifikace kladený na výrobek zejména z důvodu ochrany spotřebitelů nebo životního prostředí, který má vliv na jeho spotřební cyklus po jeho uvedení na trh, jako jsou podmínky použití, recyklace, opětovného používání nebo zneškodňování, pokud tyto podmínky mohou významně ovlivnit složení nebo charakter výrobku nebo jeho uvedení na trh.
82. Dle definice obsažené v § 3 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb., který transponoval směrnici 98/34/ES do českého právního řádu, je „*[T]echnickým předpisem pro účely tohoto zákona je právní předpis, obsahující technické požadavky na výrobky, popřípadě pravidla pro služby nebo upravující povinnosti při uvádění výrobku na trh, popřípadě do provozu, při jeho používání nebo při poskytování nebo zřizování služby nebo zakazující výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku nebo používání, poskytování nebo zřizování služby.*“
83. Technický předpis tedy lze charakterizovat jako předpis, který může mít podobu technické specifikace výrobku, jiných požadavků kladených na výrobky, předpisu pro služby stanovující přístup ke službám informační společnosti nebo předpisu zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku nebo zakazující poskytování nebo využívání určité služby informační společnosti.
84. Dle krajského soudu zákon č. 152/2011 Sb. nespadá pod žádnou z žalobcem tvrzených charakteristik technického předpisu. Nejedná se o technický předpis zakazující poskytování nebo využívání služeb informační společnosti nebo podnikání poskytovatele těchto služeb, neboť v případě zřízení a poskytování reklamního zařízení se nejedná o

poskytování služby informační společnosti (z důvodů uvedených výše). Zákon č. 152/2011 Sb. nelze podřadit ani pod předpisy zakazující výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku, neboť tento právní předpis používání reklamního zařízení zásadně nezakazuje, pouze jeho umístění v určitých místech podmiňuje povolením. Za této situace, kdy zákon č. 152/2011 Sb., nelze považovat za technický předpis, nebyla porušena notifikační povinnost České republiky ve smyslu směrnice 98/64/ES, jak se domníval žalobce. V ostatních otázkách pak zákon č. 152/2011 Sb. zapracovával do českého právního řádu evropské předpisy a spadal tak pod výjimku z notifikační povinnosti. Tato námitka je proto nedůvodná.

85. Co se týče předběžných otázek, které měl zdejší soud položit SDEU, týkaly se interpretace čl. 1 odst. 1 písm. f) směrnice 2015/1535, vymáhání novely č. 152/2011 Sb., v případě, že nebyla splněna notifikační povinnost, výkladu čl. 56, resp. 26 Smlouvy o fungování Evropské unie (zda se vztahuje i na provozování venkovní reklamy) a povahy zákona č. 152/2011 Sb., tedy zda představuje omezení volného pohybu zboží a služeb, které nesleduje legitimní cíl na ochranu bezpečnosti silničního provozu.
86. Z judikatury SDEU vyplývá, že předběžnou otázku není nutno pokládat mj. v případě, kdy se již daným právním problémem zabýval ve své dosavadní judikatuře (tzv. *acte éclairée*), popř. je-li dikce unijního předpisu natolik jasná, že neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o způsobu jeho interpretace a aplikace (tzv. *acte clair*). Podle SDEU je „zajisté jen věci vnitrostátního soudu, aby posoudil, zda je řádná aplikace unijního práva natolik zřejmá, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti, a v důsledku toho se rozhodne, že nepředloží Soudnímu dvoru otázku týkající se výkladu práva Společenství, která vyvstala při jednání před tímto soudem“ (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 9. 2015, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito a další*, C-160/14, odst. 40, či rozsudek ze dne 15. 9. 2005, *Intermodal Transports BV v Staatssecretaris van Financiën*, C-495/03, Recueil, odst. 37).
87. Dle soudu v projednávaném případě jde o kombinaci obou výše uvedených výjimek z možnosti/povinnosti položit předběžnou otázku. Výkladem čl. 1 odst. 1 písm. f) směrnice 2015/1535/EU (dříve v čl. 1 odst. 11 Směrnice 98/34/ES) se již SDEU ve své judikatuře nescetněkrát zabýval (např. rozhodnutí ze dne 16. 11. 2000 ve věci *Donkresteg*, C-37/99 nebo rozhodnutí Soudního dvora ze dne 22. 1. 2002 ve věci *Canal Satellite Digital*, C-390/99). Obecně pak dikci směrnice 98/34/ES, lze považovat za jasnou a jednoznačnou, a tedy za *acte clair*. Je nutno také dodat, že SDEU podle Smlouvy o fungování Evropské unie a stávající judikatury není oprávněn posoudit soulad vnitrostátní normy s normou unijní, taková povinnost náleží národnímu soudu. Ze shora uvedených důvodů krajský soud Soudnímu dvoru nepoložil žalobcem navrhované předběžné otázky a přerušil řízení.
88. Žalobce v této souvislosti dále namítl, že zákon č. 152/2011 Sb. byla přijat v rozporu s pravidlem volného pohybu služeb a zboží v čl. 56, resp. čl. 28 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ani tato žalobní námitka není důvodná. Nelze totiž dovodit, čím by změna definice souvisle zastavěného území obce mohla sama o sobě narušit volný pohyb služeb a zboží. Poskytování reklamy je nadále umožněno ve velkém rozsahu, žádný z provozovatelů není diskriminován. Zde lze opětovně odkázat na rozsudek č. j. 4 As 357/2018-39, v němž kasační soud v bodě 44 uvedl, že „změny zákona o pozemních komunikacích provedené novelami č. 152/2011 Sb., [...], ob stojí v testu proporcionality, jelikož jsou ve veřejném zájmu, nediskriminující, racionální a opodstatněné“. Ústavní soud pak ve věci *Zákaz billboardů u dálnic a silnic I. třídy* v bodě 70. konstatoval: „Napadená právní

úprava je ostatně pro všechny domácí i zahraniční vlastníky reklamních zařízení umístěných podél dálnic a silnic I. třídy stejná; lhůta k odstranění těchto zařízení nastavená na dobu pěti let od nabytí účinnosti zákona č. 196/2012 Sb. je navíc shodná s povolovacím režimem. Ústavní soud proto konstatuje, že se v napadených ustanoveních jedná o právní úpravu nediskriminační, která z hlediska širších a také užších konsekvencí nepředstavuje zásah do práva podnikat, a nejedná se ani o případné porušení pravidel mezinárodní ochrany investic“. Stejně závěry se uplatní i na změnu definice souvisle zastavěného území provedenou zákonem č. 152/2011 Sb.

VI. Závěr a náklady řízení

89. Na základě shora uvedeného soud žalobu dle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
90. O náhradě nákladů řízení pak soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta) a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Nabytím právní moci tohoto rozsudku zaniká předběžné opatření nařízené usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2019, č. j. 29 A 53/2019-49.

Brno 26. června 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu