



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 Husseiného, 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 7. 3. 2018, č. j. JMK 38100/2018, sp. zn. S-JMK 35870/2018 OD, k odstranění reklamního zařízení umístěného na pozemku parc. č. 505/16 v katastrálním území Komárov [611026], 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 7. 3. 2018, č. j. JMK 38100/2018, sp. zn. S-JMK 35870/2018 OD, mu žalovaný udělil pokyn, aby odstranil reklamní zařízení umístěné na pozemku parc. č. 505/16 v katastrálním území Komárov [611026], obec Brno (dále též jen „předmětné reklamní zařízení“), neboť jej provozuje v silničním ochranném pásmu místní komunikace I. třídy bez povolení silničního správního úřadu. Tato výzva je nezákonná. Žalobce se jí bránil vyjádřením ze dne 13. 3. 2018, jehož přílohou byla stanoviska Ministerstva dopravy.
2. Předmětné reklamní zařízení bylo na dotčený pozemek umístěno v roce 2008 v souladu s platnými právními předpisy, a to na základě územního rozhodnutí Úřadu městské části Brno-jih ze dne 27. 3. 2008 a souhlasu téhož úřadu s provedením stavby ze dne 2. 5. 2008. Tyto veřejnoprávní tituly byly vydány na dobu neomezenou a na tutéž dobu tak umožňují provozování stavby pro reklamu. Předmětné reklamní zařízení bylo zřízeno rovněž 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 nabyly účinnosti novely zákona o pozemních komunikacích č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb. Povinnost odstranění se tak na předmětné reklamní zařízení nevztahuje. To ostatně plyne i z výkladu citovaných novelizací provedeného opakovaně Ministerstvem dopravy. Vyjádření nadřízeného orgánu by měl přitom žalovaný respektovat.
3. Není tudíž možno postupovat dle dosavadní rozhodovací praxe, kdy se zásady zákazu retroaktivity nepoužilo pouze z důvodu usuzování o obecném záměru novel zvýšit bezpečnost na pozemních komunikacích. 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. Veřejný zájem na zvýšení dopravní bezpečnosti tak nemůže převýšit legitimní očekávání žalobce ohledně jeho oprávnění provozovat stavbu pro reklamu po neomezenou dobu.
4. Ve vztahu k předmětnému reklamnímu zařízení přitom nejsou evidovány žádné dopravní nehody. K umístění předmětného reklamního zařízení se v roce 2007 kladně vyjádřil jak žalovaný, tak Policie České republiky.
5. Výzva k odstranění reklamního zařízení tak dle žalobce představovala přímý zásah do jeho legitimního očekávání v garanci práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) a práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny), a to na základě nepřípustné retroaktivity právních předpisů. 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 1. 6. 2018 přiblížil skutkové okolnosti věci, kdy po obdržení „Podnětu k zajištění BESIP“ od Policie České republiky v prosinci roku 2017 zdokumentoval dne 6. 2. 2018 všechna velkoplošná reklamní zařízení na ulici Hněvkovského v Brně při silnici I. třídy. Vzhledem k tomu, že žalobce nedisponoval povolením pro provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu, vyzval jej

žalovaný výzvou dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích k odstranění předmětného reklamního zařízení. Na danou výzvu reagoval žalobce přípisem ze dne 13. 3. 2018, v němž upozornil i na shora uvedená stanoviska Ministerstva dopravy. Žalovaný na to odpověděl přípisem ze dne 12. 4. 2018, č. j. JMK 54766/2018, v němž uvedl, že předmětné reklamní zařízení se ode dne 1. 7. 2011 ocitlo v silničním ochranném pásmu, neboť s účinností od tohoto dne došlo ke změně definice souvisle zastavěného území na základě zákona č. 152/2011 Sb. Dále zmínil, že stanoviska Ministerstva dopravy jsou vyjádřením orgánu státní správy na žádost konkrétní osoby a nejsou pro žalovaného závaznými dokumenty.

8. Dle žalovaného z § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že pokud vlastník reklamního zařízení umístěného v silničním ochranném pásmu nedisponuje povolením silničního správního úřadu, což je i daný případ, je žalovaný povinen vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění.
9. Žalovaný připomenul, že ohledně reklamních zařízení nacházejících se na ulici Hněvkovského v Brně se vede či vedlo vícero soudních sporů. Krajský soud v Brně již v některých těchto věcech žaloby zamítl, přičemž skutkový i právní stav byl v těchto záležitostech podobný jako nyní. V tomto ohledu žalovaný odkázal na závěry zmíněných rozhodnutí Krajského soudu v Brně.
10. K shora uvedeným dvěma stanoviskům Ministerstva dopravy žalovaný uvedl, že je nikdy předtím neobdržel. Jejich adresátem jsou třetí osoby a žalovaný se s nimi seznámil až zprostředkovaně od žalobce v průběhu roku 2018. S ohledem na to, že tato stanoviska nebyla žalovanému adresována a neznal jejich obsah, nemohl ani respektovat vyjádření Ministerstva dopravy jako materiály nadřízeného orgánu. Pokud by Ministerstvo dopravy považovalo názor ve stanoviscích za zásadní, zajisté by s nimi seznámilo podřízené správní orgány, tedy i žalovaného. Pro žalovaného jsou závazné pouze metodické pokyny ministerstva nebo rozhodnutí ministerstva jako odvolacího správního orgánu v konkrétním řízení. Daná stanoviska by mohla mít význam pouze tehdy, pokud by byla Ministerstvem dopravy žalovanému adresována. Navíc není zřejmé, zda lze vůbec z předmětných stanovisek učinit takový závěr, jaký učinil žalobce, neboť dotazy, na které stanoviska reagují, žalobce neposkytl. Žalovaný tak může z obsahu stanovisek dovozovat, že se jedná o odpověď na dotaz, zda na reklamní zařízení zřízená před účinností zákona č. 196/2016 Sb. dopadají přechodná ustanovení podle tohoto zákona. Reklamní zařízení se ocitlo v silničním ochranném pásmu po změně definice souvisle zastavěného území provedené zákonem č. 152/2011 Sb., a tomu se stanoviska vůbec nevěnují.
11. K tvrzenému zásahu do legitimního očekávání žalovaný odkázal na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se dané záležitosti také věnovala.
12. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

III. Replika žalobce k vyjádření žalovaného

13. V replice k vyjádření žalovaného ze dne 22. 8. 2018 žalobce konstatoval, že se dlouhodobě neztotožňuje s výkladem žalovaného, dle kterého by se i na reklamní zařízení umístěná v souvisle zastavěném území obce před 1. 7. 2011 na základě stále platného povolení stavebního úřadu, měla vztahovat povinnost jejich odstranění jen proto, že se v důsledku zákona č. 152/2011 Sb. bez jakýchkoli přechodných ustanovení ocitla v silničním

ochranném pásmu. Taková reklamní zařízení jsou provozována v souladu se zákonem, což potvrdilo i Ministerstvo dopravy.

14. Žalobce v řízení předložená stanoviska Ministerstva dopravy považuje za zásadní ve vztahu k výkladu povinnosti vlastníka odstranit reklamní zařízení řádně umístěné před účinností zákona č. 152/2011 Sb. Jejich společným závěrem je, že reklamní zařízení umístěná před účinností zákona č. 152/2011 Sb. v souvisle zastavěném území obce, která se následně formálně ocitla v silničním ochranném pásmu a k nimž vlastník disponuje stále platným povolením, nemá vlastník povinnost odstraňovat. Nelze souhlasit se žalovaným, že by se stanoviska nevztahovala na předmětnou situaci. Tato stanoviska jsou naopak důkazem, že žádné z přechodných ustanovení v rámci novelizací zákona o pozemních komunikacích neopravňují silniční správní úřad vyzvat k odstranění reklamního zařízení legálně umístěného před 1. 7. 2011 na základě doposud platného povolení stavebního úřadu vydaného před 1. 7. 2011.
15. V této souvislosti žalobce poukázal na tzv. persistenci staveb. Jde o analogickou situaci, jako kdyby se již existující, dokončená a vlastníkem užívaná stavba domu s pravomocným územním rozhodnutím, stavebním povolením a kolaudací měla odstranit jen proto, že kdykoliv později došlo ke změně územního plánu či k vyhlášení určité veřejnoprávní ochrany území, které znemožňují v dané lokalitě umisťovat stavby. Absurdita, resp. nemožnost takového výkladu podmínek pro umisťování trvalých staveb, které by se dotýkaly i již existujících staveb, je zcela zjevná. 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. Opačný výklad by byl v rozporu se zásadou elementární právní jistoty vlastníků staveb a ve svých důsledcích by znamenal *de facto* vyvlastnění a pravou retroaktivitu práva. Jakkoli je totiž možné formálně tvrdit, že jde o retroaktivitu nepravou, neboť k odstranění stavby by mělo dojít až po změně právní úpravy znemožňující povolování staveb, ve faktických dopadech jde o retroaktivitu pravou. U trvalých staveb byla jejich persistence povolena již v minulosti v době jejich povolení a stala se od počátku jejich hlavní charakteristikou, kterou nelze zpětně revidovat. Na rozdíl např. od regulace lidského jednání, které se může v průběhu doby měnit zákonnou úpravou dle principu nepravé retroaktivity, je trvalost stavby její základní podstatou od počátku její existence. Podstatou staveb je jejich trvalost a dlouhodobá rentabilita, které musí být známy od počátku a zachovány po celou dobu jejich existence.
16. I trvalou stavbu je jistě možné nuceně zlikvidovat a odstranit, ovšem toliko za podmínek čl. 11 odst. 4 Listiny. Novelizační zákon č. 152/2011 Sb. změnil vzájemný vztah souvisle zastavěného území obce a silničního ochranného pásma, čímž změnil podmínky pro povolování (nových) reklamních zařízení, ale nezavedl žádnou výslovnou povinnost odstranit již existující legální reklamní zařízení, která byla v souladu se zákonem povolena a umístěna před jeho účinností v souvisle zastavěném území obce. Tato novela ostatně nezavedla ani jakoukoli jinou zákonnou povinnost ve vztahu k těmto reklamním zařízením (např. povinnost získat dodatečné povolení silničního správního úřadu).
17. Povinnost odstraňovat reklamní zařízení umístěná v ochranném pásmu vybraných pozemních komunikací zavedl až zákon č. 196/2012 Sb. Ten si byl dobře vědom problému retroaktivity a narušení právní jistoty ve vztahu k již existujícím legálním stavbám reklamních zařízení a snažil se je řešit v přechodných ustanoveních alespoň tím, že poskytl lhůtu 5 let k výslovné povinnosti jejich odstranění. I tato úprava je přitom z ústavního hlediska sporná. Alespoň je však obsažena v zákoně. Na dotčený případ se však přechodná

ustanovení zákona č. 196/2012 Sb. neaplikují. Povinnost odstranění reklamních zařízení ve smyslu článku II bodu 3. zákona č. 196/2012 Sb. se vztahuje jen na ta zařízení, která byla povolena rozhodnutím silničního správního úřadu. Vzhledem k dotčení Listinou garantovaných základních práv a svobod je tak nezbytné trvat na doslovném, příp. restriktivním výkladu předmětných přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb. a uzavřít, že ta reklamní zařízení, která nebyla rozhodnutím silničního správního úřadu povolena, nemohou vůbec být předmětem povinnosti odstranění. Aktuálně tudíž neexistuje zákonné ustanovení zákona o pozemních komunikacích, na jehož základě by měl vlastník povinnost odstraňovat reklamní zařízení umístěná v souvisle zastavěném území obce v souladu se zákonem před účinností zákona č. 152/2011 Sb.

18. Žalovaný postupuje v rozporu se zásadou legitimního očekávání a ochrany práv nabytých v dobré víře. Tento závěr potvrzuje rovněž rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu ve skutkově obdobné věci (rozsudek ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016-84), jakož i praxe Krajského soudu v Brně. Disponuje-li vlastník stále platným povolením stavebního úřadu k umístění reklamního zařízení, které bylo umístěno legálně před nabytím účinnosti zákona č. 152/2011 Sb., je následná výzva k odstranění tohoto reklamního zařízení nezákonným nepřiměřeným zásahem do jeho vlastnického práva.
19. K otázce umístění reklamního zařízení v souladu se všemi zákonnými předpoklady vyžadovanými pro umístění reklamního zařízení v souvisle zastavěném území obce žalobce dokládal odborný znalecký posudek znalce z oboru geodézie a kartografie Ing. O. B. Žalobce si rovněž nechal vyhotovit technickou zprávu Ing. K. A., úředně oprávněného zeměměřičského inženýra, k posouzení souvisle zastavěného území obce v dané lokalitě. Z obou plyne, že předmětné reklamní zařízení se nachází mimo silniční ochranné pásmo pozemní komunikace. Ze znázorněného umístění předmětného reklamního zařízení je navíc zjevné, že jeho umístěním nemůže dojít k ohrožení provozu na přiléhající pozemní komunikaci, když toto se *de facto* nachází mezi stavbami.
20. Předmětné reklamní zařízení se nenacházelo v silničním ochranném pásmu, k jeho umístění tak nebylo nutné vydání povolení silničního správního úřadu. Reklamní zařízení umístěné v souvisle zastavěném území obce podléhá odlišnému povolovacímu procesu, totiž pouze obecné úpravě povolování stavby obsažené v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Případnou nedostatečnost legislativní úpravy přijaté zákonem č. 152/2011 Sb. spočívající v absenci přechodných ustanovení nelze přičítat k tíži žalobce.

IV. Jednání konané dne 29. 8. 2018

21. Při jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných. Žalobce zdůraznil, že stavba předmětného reklamního zařízení byla povolena na dobu neurčitou. Novelizace zákona o pozemních komunikacích provedly toliko změnu podmínek *pro futuro*. Žalovaný dodal, že předmětné reklamní zařízení nebylo nikdy povoleno silničním správním úřadem. Žalobcem předložená technická posouzení se pak netýkají aktuální situace.
22. 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.

23. Soud naopak zamítl návrh žalobce na provedení svědeckých výslechů vedoucích pracovníků Ministerstva dopravy Mgr. J. K. a Ing. V. K., jež měly směřovat k výkladu dotčených ustanovení zákona o pozemních komunikacích a jeho novel. Tyto důkazy soud neprovedl vzhledem k tomu, že po skutkové stránce (k jejímuž ozřejmění výpověď svědka slouží) nemohly ničeho přinést, neboť jmenovaní by se mohli vyjádřit toliko k otázkám právním.

V. Posouzení věci soudem

24. 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**.
25. Podanou žalobou brojil žalobce proti výzvě žalovaného k odstranění předmětného reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb.

V.a) Skutkový stav

26. Soud ze soudního a správního spisu a po provedeném dokazování zjistil následující rozhodné skutečnosti.
27. Dne 27. 3. 2008 vydal Úřad městské části Brno-jih (dále též „stavební úřad“) pod č. j. SÚ/6052/07/Pa-Fiš-R územní rozhodnutí č. 184 o umístění stavby předmětného reklamního zařízení. Jak z rozhodnutí vyplývá, ve věci byla doložena stanoviska mimo jiné i odboru dopravy Magistrátu města Brna ze dne 23. 7. 2007, odboru dopravy Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 11. 9. 2007, č. j. JMK 109038/2007, a dopravního inspektorátu Policie České republiky ze dne 10. 8. 2007, č. j. MRBM-36358/čj-07-2007. Územní rozhodnutí nabylo právní moci dne 30. 4. 2008. Dne 2. 5. 2008 pak stavební úřad pod č. j. SÚ/1785/08/Fiš-O souhlasil s provedením ohlášené stavby pro reklamu.
28. Dne 7. 3. 2018 žalovaný vydal napadenou výzvu k odstranění předmětného reklamního zařízení č. j. JMK 38100/2018, sp. zn. S-JMK 35870/2018 OD. Na výzvu žalobce reagoval návrhem na její zrušení ze dne 13. 3. 2018. Součástí tohoto návrhu učinil též stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 25. 11. 2016, č. j. 224/2016-120-OST/4, a ze dne 8. 2. 2018, zn. 34/2018-120-OST/2. Na tento návrh žalovaný odpověděl negativně sdělením ze dne 12. 4. 2018, č. j. JMK 54766/2018, sp. zn. S-JMK 35870/2018 OD.
29. 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. Jak uvedl u jednání, 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

30. Pokud jde o právní posouzení věci, je nutno v první řadě citovat relevantní pasáže z aplikovaných ustanovení zákona č. 13/1997 Sb.
31. 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).
32. 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.
33. 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.
34. 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 nichž 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 (bod 2.). Po uplynutí této doby, nebylo-li vydáno nové povolení, musel vlastník reklamní zařízení odstranit.

35. 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.
36. Prvým předmětem 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.
37. 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]; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). 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.
38. Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost.
39. 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]).
40. 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; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

41. V posuzované věci je tedy nutné zjistit, zda vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu (potřeba změny právní úpravy zakotvené v zákoně č. 152/2011 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).
42. 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 způsobilou 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.
43. 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.
44. 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 potřebla legitimní očekávání žalobce, že bude moci i nadále provozovat předmětné reklamní zařízení.
45. 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.

46. 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).
47. 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. 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.
48. Dle zdejšího soudu lze na základě právě provedeného testu proporcionality uzavřít, že napadený zásah nebyl nezákonný. Ničeho na tom nemění ani žalobcův odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3336/09 [N 31/56 SbNU 353], jenž dle zdejšího soudu není na věc přiléhavý. Nález řešil otázku přiznání odměny ustanovenému obhájci v trestním řízení. Šlo o rozdílný výklad trestního řádu mezi soudem a obhájcem. Na rozdíl od nyní posuzované věci zde ovšem nešlo o střet staré a nové právní úpravy, obhájce netrval na užití staré právní úpravy poukazem na legitimní očekávání, neboť v nálezu bylo ve hře pouze jedno znění právní úpravy. Spor se týkal výkladu právní normy, nikoli neaplikovatelnosti její pozdější verze.
49. K uvedenému lze ještě dodat, že změny provedené zákonem č. 196/2012 Sb. nebyly důvodem, pro něž žalovaný vydal napadenou výzvu. Tyto změny (včetně přechodných ustanovení) nebyly v daném případě aplikovány a na věc se též, a to ani analogicky, nemohou vztahovat. Žalobce příslušné povolení silničního správního úřadu ke zřízení a provozování předmětného reklamního zařízení nikdy neměl, neboť se původně nacházelo v souvisle zastavěném území obce. Ke změně došlo na základě novelizace zákona č. 13/1997 Sb. provedené zákonem č. 152/2011 Sb. a účinné dnem 1. 7. 2011. Na věci nic nemění, pokud zákonodárce později k jinému zákonu připojil přechodná ustanovení upravující jinou skupinu reklamních zařízení (která byla povolena silničním správním

úřadem) a řešící poněkud odlišné otázky a kritéria (tyto nuance ovšem mohou mít své opodstatnění v případném řízení o náhradě škody).

50. Ke shora uvedenému též nutno dodat, že aplikovanou právní úpravu neshledal protiústavní (byť implicitně) ani Nejvyšší správní soud [viz rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016-84 (věc *FK MEDIA*), či ze dne 31. 7. 2018, č. j. 3 As 252/2017-67 (věc *BRNOMETAL*)].
51. 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. Za této situace měl 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. Navíc jak plyne z § 31 odst. 9 zákon č. 13/1997 Sb., odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace se provádí bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.
52. Za povolení ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. pak není možné považovat ani souhlasné stanovisko žalovaného ze dne 11. 9. 2007. Je zjevné, že se jedná o podkladové stanovisko vydané žalovaným coby dotčeným orgánem pro účely řízení dle stavebního zákona. Ostatně toto stanovisko žalovaného bylo vydáno ještě v době, kdy předmětné reklamní zařízení spadalo do souvisle zastavěného území obce, již z pouhé logiky věci je tak nelze považovat za povolení k umístění v silničním ochranném pásmu.
53. Poukazoval-li žalobce v uvedených souvislostech též na skutečnost, že v oblasti umístění předmětného reklamního zařízení je nízká nehodovost, nutno uvést, že tato skutečnost není podmínkou, již by měl žalovaný zkoumat při vydávání žalobou napadené výzvy. Pro žalovaného je v tomto ohledu podstatná zejména existence povolení dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Otázka nehodovosti ovšem samozřejmě musí být předmětem zkoumání právě v řízení ohledně vydání či změny doby trvání zmíněného povolení silničního správního úřadu.
54. 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, která žalobce předložil v reakci na obdržení žalobou napadené výzvy žalovanému (jsou tedy součástí správního spisu) a později i soudu. K tomuto závěru vede soud několik důvodů. Lze poukázat např. na to, že stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 25. 11. 2016, č. j. 224/2016-120-OST/4 (adresované bez bližší konkretizace Mgr. R. V. T.) se týká problematiky novelizace zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 196/2012 Sb. Jak již bylo řečeno, změny provedené zákonem č. 196/2012 Sb. nebyly důvodem, pro které žalovaný vydal napadenou výzvu. Navíc Ministerstvo dopravy v daném stanovisku, které zjevně nebylo adresováno žalovanému a nepůsobilo ani jako např. metodický pokyn, výslovně uvádí, že se „jedná o stanovisko Ministerstva dopravy coby gestora zákona o pozemních komunikacích, závaznou interpretaci právních předpisů v českém ústavním pořádku poskytuje vždy soud, a to ještě toliko ke konkrétnímu případu“. Zde lze poukázat na to, co uváděl již i žalovaný, a to sice, že k právně a skutkově obdobným

situacím se již vyjádřily správní soudy, konkrétně např. Krajský soud v Brně rozsudky ze dne 31. 5. 2016, č. j. 29 A 5/2016-111, ze dne 30. 3. 2017, č. j. 29 A 90/2016-131, ze dne 25. 7. 2017, č. j. 29 A 122/2017-92, Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016-84; přímo ve věci žalobce se pak jednalo např. o rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2017, č. j. 29 A 198/2016-91, a ze dne 6. 6. 2017, č. j. 29 A 37/2017-84. Obdobné se pak týká i stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 8. 2. 2018, zn. 34/2018-120-OST/2, zaslaného tehdejšímu advokátovi žalobce.

55. K argumentaci žalobce dále nutno uvést, že zákonným podkladem pro vydání předmětné výzvy bylo samotné ustanovení § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích ve spojení se zákonnou změnou vymezení silničního ochranného pásma. Žalobce mimo jiné argumentoval 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 jeho majitel může i nadále dosáhnout povolení jeho provozování. 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.

VI. Závěr a náklady řízení

56. Na základě shora uvedeného soud žalobu dle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
57. 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 účastníku 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 14. 5. 2018, č. j. 29 A 65/2018-42.

Brno 29. srpna 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu