



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Petra Polácha ve věci

žalobce: **REALMEDIA s.r.o., IČO 60721677**
sídlem Bellova 504/1, 623 00 Brno
zastoupená advokátkou Mgr. Ditou Křápkovou
sídlem Lipová 727/5a, 602 00 Brno

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

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Žaloba v části, v níž se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v zakrytí 25 reklamních ploch žalobce nacházejících se na 7 víceplošných reklamních zařízeních, umístěných při ulici Hněvkovského v Brně na pozemcích p.č. 562/1, p.č. 559 a p.č. 558/3 v k.ú. Komárov, obec Brno, k němuž došlo dne 29. 11. 2016, se odmítá.
- II. Žaloba v části, v níž se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v zakrytí 25 reklamních ploch žalobce nacházejících se na 7 víceplošných reklamních zařízeních, umístěných při ulici Hněvkovského v Brně na

pozemcích p.č. 562/1, p.č. 559 a p.č. 558/3 v k.ú. Komárov, obec Brno, k němuž došlo ve dnech 3. a 4. 8. 2017, se zamítá.

- III. Žalobce je povinen zaplatit žalovanému na náhradě nákladů řízení částku 7 998,10 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v zakrytí 7 kusů reklamních zařízení (ve vlastnictví žalobce), umístěných na pozemcích parc. č. 562/1, 559 a 558/3 v kat. území Komárov ve vlastnictví Statutárního města Brna a poslední uvedený ve vlastnictví České republiky (příslušnost hospodařit s majetkem státu má Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových). Jednalo se o reklamní zařízení umístěná v úseku 2.264 až 2,490km provozního staničení silnice vpravo ve směru staničení předmětné silnice (dle silniční databanky – stav k 1. 7. 2015).

II. Obsah žaloby

2. Žalobce uvedl, že je vlastníkem všech předmětných reklamních zařízení, přičemž ze strany žalovaného mělo dojít k jejich nezákonnému zakrytí dne 3. 8. 2017. Dle žalobce se však nejednalo o reklamní zařízení nepovolená, neboť disponoval povolením ze dne 21. 12. 1992, č. j. SÚ 4009/92 (dále „stavební povolení“), přičemž šlo o stavební povolení na dobu neurčitou, včetně výkresové dokumentace obsahující tehdejší souhlas Policie ČR, Městského ředitelství Brno a Dopravního inspektorátu. Jelikož měl žalobce zařízení řádně povolená a to před účinností zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), dovolával se ochrany práv nabytých v dobré víře. Dále uvedl, že se na jeho případ vztahují přechodná ustanovení zákona č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon o pozemních komunikacích, konkrétně čl. II odst. 2, přičemž dle něj měl být oprávněn provozovat svá reklamní zařízení do dne 31. 8. 2017.
3. Dále žalobce rozporoval skutečnost, že se v úseku silnice I/41 v místech, kde má reklamní zařízení, mělo nacházet ochranné pásmo dle § 30 odst. 1, resp. odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. V daném území se jednalo o souvisle zastavěné území, na nějž se ochranné pásmo nepoužije. Žalovaný úvahu o existenci ochranného pásma nezdůvodnil, stejně tak žalobci nebylo známo, že by se v dané oblasti ochranné pásmo nacházelo pouze na jedné straně silnice. K podpoře svých závěrů předložil odborný posudek Ing. L. J., přičemž upozornil na § 5 občanského zákoníku a uvedl, že nepochybuje o správnosti závěrů posudku.
4. Žalobce dále spatřoval v postupu žalovaného porušení základních zásad specifikovaných v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), konkrétně § 2 odst. 2 (nezákonné rušení výkonu žalobcových práv na povolených stavbách) a § 3 (nezjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností a řádné nevypořádání se s námitkou týkající se znaleckého posudku).
5. Žalobce dále uvedl, že výzva, již byl žalobce vyzván k odstranění reklamních zařízení, má mít formální nedostatky. Žalobce pochybení spatřoval v tom (stejně jako u dalších písemností), že výzva nebyla podepsána vedoucím odboru, ale pouze Mgr. O. P.

referentem pozemních komunikací. Ani v jediné listině však nebylo uvedeno, že je Mgr. P. úřední osobou.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že předmětná reklamní zařízení se skutečně nacházela v ochranném pásmu silnice I/41 „Brno – dálniční přivaděč Brno-jih“, na ulici Hněvkovského. Poukázal, že žalobu již není možné projednat, neboť výzva k odstranění předmětných zařízení byla žalobci doručena již v červu roku 2016 a k prvnímu zakrytí došlo dne 29. 11. 2016.
7. Žalovaný setrval na závěrech ústících v zákonnost vydání výzvy (vyplývajících z předložené spisové dokumentace), resp. zakrytí reklamních zařízení. Nadto uvedl, že znalecký posudek neobsahuje doložku o tom, zda si je znalec vědom následků vědomě nepravdivého znaleckého posudku. Závěry posudku považuje žalovaný za irelevantní, neboť v něm bylo území posuzováno z pohledu zastavěného území ve smyslu územním, tj. ve vztahu k územnímu plánu, nikoliv ve smyslu zákona o pozemních komunikacích.

IV. Obsah nařízeného jednání před soudem

8. V rámci nařízeného jednání před soudem setrvali účastníci řízení na svých dosavadních procesních stanoviscích. Zástupkyně žalobce k dotazu soudu ohledně přesné specifikace tvrzeného nezákonného zásahu sdělila, že předmětem žaloby není zásah spočívající ve vydání výzvy žalovaného k odstranění reklamních zařízení ze dne 18. 7. 2016. Tvrzeným nezákonným zásahem, jenž je předmětem žaloby, je zakrytí 25 reklamních ploch žalobce nacházejících se na 7 velkoplošných reklamních zařízeních umístěných při ulici Hněvkovského v Brně na pozemcích p. č. 562/1, p. č. 559 a p. č. 558/3 v k. ú. Komárov, obec Brno, přičemž žalobce požaduje ochranu nejen před časově druhým zakrytím těchto zařízení, k němuž došlo dne 3. a 4. 8. 2017, ale také ochranu před dalším tvrzeným nezákonným zásahem, spočívajícím v zakrytí předmětných reklamních zařízení, k němuž došlo dne 29. 11. 2016 (pozn. soudu: z obsahu žaloby a připojených správních spisů vyplývá a mezi účastníky řízení není sporné, že žalobce nechal prvé zakrytí odstranit dne 25. 1. 2017).
9. Během jednání soud provedl k důkazu listiny obsažené v připojeném správním spise a listiny předložené žalobcem jako příloha žaloby, vyjma těch, které jsou obsahem správního spisu. K důkazu byly provedeny 3 černobílé fotografie z č. l. 18 – 20 soudního spisu, dvě z nich zachycující zakryté reklamní panely žalobce, jedna fotografie zachycuje odkrytý reklamní panel žalobce. K důkazu byla dále provedena listina ze dne 8. 8. 2017 – veřejná vyhláška, č. j. JMK 113959/2017, adresovaná žalovaným všem vlastníkům reklamních zařízení umístěných u silnic I. tříd na území Jihomoravského kraje a vlastníkům nemovitostí, na kterých jsou tyto reklamy umístěny. Z této listiny žalobce dovozoval, že žalovaný posuzoval předmětné reklamní panely z hlediska zákona č. 196/2012 Sb., kterým byl změněn zákon o pozemních komunikacích. K tomuto důkazu zástupce žalovaného během jednání uvedl, že veřejná vyhláška se netýkala konkrétně předmětných reklamních zařízení žalobce, nýbrž šlo o obecnou vyhlášku směřující vůči všem vlastníkům reklamních zařízení umístěných u silnic I. tříd na území Jihomoravského kraje v souvislosti s pětiletým přechodným obdobím stanoveným zákonem č. 196/2012

Sb., o které mohla u silnic I. tříd zůstat reklamní zařízení v případě, že tato měla předchozí povolení silničního správního úřadu.

10. Soud dále k důkazu provedl jím vyhotovený tiskový výstup z internetové stránky www.cs.wikipedia.org, týkající se údajů o vedení silnice I/41 v Brně-Komárově (čl. 76 soudního spisu) a tiskový výstupe s obdobnými údaji z internetové stránky www.dalnice-silnice.cz (čl. 77 soudního spisu), dále tiskovými výstupy mapového zobrazení začátku silnice I. třídy I/41 z aplikace www.mapy.cz, podle údajů zjištěných v posledních dvou citovaných listinných důkazech, vč. průběhu silnice I. třídy/41 v úseku, kde jsou umístěny předmětné reklamní panely žalobce. Dále bylo k důkazu provedeno tiskové zobrazení fotomapy pozemků, na nichž jsou umístěny reklamní zařízení žalobce z aplikací www.sgi.nahlizenidokn.cuzk.cz/marushka (čl. 80 soudního spisu), dále informace o pozemcích, na nichž jsou panely umístěny (p. č. 562/1, 559, 558/3) z aplikace www.nahlizenidokn.cuzk.cz, včetně náhledu mapového umístění předmětných pozemků (čl. 81 – 83 soudního spisu). Dále byla k důkazu provedena čtyři tisková zobrazení fotomap z místa, kde se nachází předmětná reklamní zařízení žalobce ze stránky www.mapy.cz (čl. 84 - 87 soudního spisu, z nich na čl. 84, 85 a 87 soudního spisu je tiskový výstup z uvedené stránky s využitím funkce „měření vzdálenosti a ploch“). Hodnocení těchto listinných důkazů je uvedeno v další části odůvodnění tohoto rozsudku.

V. Posouzení věci krajským soudem

11. Žaloba ve vztahu k prvému posuzovanému zásahu spočívajícímu v zakrytí předmětných reklamních ploch žalobce dne 29. 11. 2016 byla podána opožděně, ve vztahu k druhému posuzovanému zásahu spočívajícímu v zakrytí předmětných reklamních ploch žalobce, k němuž došlo ve dnech 3. a 4. 8. 2017, byla žaloba podána včas [§ 84 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s“)].
12. Podle ustanovení § 82 odst. 1 s. ř. s. platí, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
13. Žalobce v posuzované věci brojil proti dvěma samostatným zakrytím reklamních zařízení, která proběhla dne 29. 11. 2016 a dne 3. a 4. 8. 2017, jenž učinil žalovaný. Krajský soud na úvod podotýká, že i v případě faktického zakrytí panelů shledává zásahovou žalobu náležitým prostředkem soudní ochrany. Žalovaný ve svém vyjádření mj. argumentoval tím, že jelikož výzva k odstranění předmětných zařízení byla doručena žalobci a k prvnímu zakrytí došlo již v roce 2016, nelze již pro nedodržení lhůty pro podání zásahové žaloby soudně přezkoumat tvrzený nezákonný zásah.
14. Ve své předchozí rozhodovací činnosti dovodil nejen zdejší krajský soud (viz např. rozsudek ze dne 9. 6. 2015, č. j. 29 A 56/2015 - 120), ale také Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 - 39), že výzva k odstranění reklamního zařízení podle ustanovení § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, může být podle okolností zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s, spolu s tím však bylo dovozeno také to, že i zakrytí, resp. realizace výzvy samotné, podléhá samostatné soudní ochraně (opět rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 - 39). Krajský soud má za to, že výše uvedený závěr je na daný případ plně aplikovatelný.

Z upřesnění žaloby, učiněného v rámci nařízeného jednání zástupkyní žalobce, je zřejmé, že se žalobce domáhá žalobou ochrany proti dvěma samostatným zásahům žalovaného, spočívajícím v prvním zakrytí předmětných reklamních ploch žalobce, které bylo učiněno žalovaným dne 29. 11. 2016 a dále v druhém zakrytí těchto reklamních ploch učiněném ve dnech 3. a 4. 8. 2017. Z obsahu správního spisu vyplývá a mezi účastníky řízení není sporné, že prvé zakrytí reklamních panelů bylo odstraněno žalobcem, a to dne 20. 1. 2017, přičemž poté v období více jak 6 měsíců reklamní panely zakryty nebyly, tento stav žalovaný toleroval až do pokynu k opětovnému zakrytí, jež bylo provedeno ve dnech 3. – 4. 8. 2017.

15. Ve vztahu k prvému tvrzenému nezákonnému zásahu však soud žalobu nemohl meritorně projednat z důvodu opožděného podání žaloby, neboť byla překročena zákonná dvouměsíční subjektivní lhůta pro její podání, vyplývající z ust. § 84 odst. 1. s.ř.s., podle něhož platí, že žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu; nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Platí přitom, že zmeškání lhůty nelze prominout (viz ust. § 84 odst. 2 s.ř.s.). K prvému tvrzenému nezákonnému zásahu došlo dne 29. 11. 2016, přičemž žaloba byla podána až dne 9. 8. 2017. Soud proto část žaloby, kterou se žalobce domáhal ochrany před zásahem žalovaného spočívajícím v zakrytí reklamních panelů provedeným dne 29. 11. 2016 odmítl (viz výrok I tohoto rozsudku).
16. Pro posouzení věci vycházel soud z níže citované právní úpravy obsažené v zákoně o pozemních komunikacích.
17. Podle § 30 odst. 1 tohoto zákona platí, že k ochraně dálnice, silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy a provozu na nich mimo souvisle zastavěné území obcí slouží silniční ochranná pásma. Dle § 30 odst. 2 písm. b) téhož zákona platí, že se silničním ochranným pásmem pro účely zákona o pozemních komunikacích rozumí prostor ohraničený svislými plochami vedenými do výšky 50 m a ve vzdálenosti 50 m od osy vozovky nebo přilehlého jízdního pásu silnice I. třídy nebo místní komunikace I. třídy. Souvisle zastavěným územím obce (dále též jen „území“) je pak dle § 30 odst. 3 pro účely určení silničního ochranného pásma podle citovaného zákona území, které splňuje tyto podmínky:
 - a) na území je postaveno pět a více budov odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí,
 - b) mezi jednotlivými budovami, jejichž půdorys se pro tyto účely zvětší po celém obvodu o 5 m, nebude spojnice delší než 75 m. Spojnice tvoří rohy zvětšeného půdorysu jednotlivých budov (u oblouků se použijí tečny). Spojnice mezi zvětšenými půdorysy budov, spolu se stranami upravených půdorysů budov, tvoří území.

Ochranné pásmo může být zřízeno s ohledem na stanovené podmínky pouze po jedné straně dálnice, silnice nebo místní komunikace I. a II. třídy.

18. Podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že 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) 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.

19. Podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích platí, že silniční správní úřad je 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.
20. Definice souvisle zastavěného území obce byla do nového zákona o pozemních komunikacích (§ 30 odst. 3) vložena zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů. Současné znění této definice je výsledkem novely zákona o pozemních komunikacích 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.
21. Zhruba o rok později byla přijata další novela zákona o pozemních komunikacích, 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.
22. 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 způsobilou zhoršit následky dopravní kolize. Ve prospěch zpřísnění regulace reklamních zařízení mluvily i příklady některých zahraničních zemí, ve kterých platí

zákaz umístování poutačů u pozemních komunikací mimo obec. Zákodárce si byl vědom v minulosti vydaných povolení na neomezenou dobu a s tím souvisejících nájemních smluv na dlouhou dobu (což zákodárce označil jako tzv. „staré zátěže“). Ty ovšem nemohou jít na úkor bezpečnosti silničního provozu. Vzhledem k nedostatečným výsledkům dosavadních dílčích změn přistoupil zákodárce 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.

23. Hlavním předmětem sporu je, zda lze na posuzovanou věc vztáhnout pozdější právní úpravu za situace, pokud byla předmětná reklamní zařízení původně zřízena v souladu s právními předpisy. Žalobce namítal, že by tak došlo k prolomení zákazu retroaktivity a zásahu do právní jistoty a legitimního očekávání.
24. Zde je nutno rozlišit 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 do budoucna jinak. V posuzovaném případě se dle zdejšího soudu jedná právě o retroaktivitu nepravou, neboť pozdější právní úprava působí do budoucna.
25. Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost.
26. Ačkoliv je nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze 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 zákodárná moc je ve své činnosti vedena příkazem proporcionality (přiměřenosti) a zákazem legislativní svévole.
27. Při zjišťování proporcionality zásahu zákodárce 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).
28. 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 předmětná reklamní zařízení, jež byla umístěna v souladu s tehdy platnou právní úpravou).
29. Je nepochybné, že účelem novel zákona o pozemních komunikacích je jednoznačně zpřísnění regulace reklamních zařízení ve prospěch zvýšení bezpečnosti silničního provozu, neboť reklamní zařízení umístěná poblíž pozemních komunikací jednoznačně

představují zdroj odvádění pozornosti řidičů i nebezpečnou pevnou překážku způsobilou zhoršit následky dopravní nehody.

30. 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.
31. 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 popřela legitimní očekávání žalobce, že bude moci i nadále provozovat předmětná reklamní zařízení.
32. Skutková situace se v daném případě má tak, že dnem 1. 7. 2011 se předmětná reklamní zařízení změnou právní úpravy (zákonem č. 152/2011 Sb.) „ocitla“ 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. Určitá pravidla se mohou v průběhu času objektivně jevit jako nedostačující a je ve společenském zájmu podmínky pro provozování těchto činností zpřísnit. Silniční doprava je natolik specifickou oblastí, že je ve veřejném zájmu klást na její účastníky zvýšené nároky. Ani existující právní vztahy 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.
33. Novou právní úpravu pokládá soud za přiměřenou, s ohledem na šíři ochranného pásma, s ohledem na skutečnost, že se neuplatní v souvisle zastavěném území obce a především proto, že právní úprava umožňuje existenci výjimek. Dalším elementem zajišťujícím 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), ale může jít též o přímou náhradu škody.
34. Na základě právě provedeného testu proporcionality lze uzavřít, že napadený zásah ve smyslu řešené žalobní námitky nebyl nezákonný. K obdobným závěrům dospěl Krajský soud v Brně již ve svém rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 29 A 90/2016 – 131.
35. Absence přechodných ustanovení v novele zákona účinné od 1. 7. 2011 je vadou, ta však sama o sobě nepředstavuje neústavnost této právní úpravy ani postupu žalovaného. Soud v předmětné věci, jak již uvedl, nepopírá, že do práv žalobce bylo zasaženo, tento zásah je však vzhledem k okolnostem případu přiměřený.
36. K uvedenému lze ještě dodat, že změny provedené zákonem č. 196/2012 Sb. nebyly důvodem, pro nějž žalovaný vydal výzvu k odstranění reklamních zařízení. Tyto změny se totiž týkaly reklamních zařízení, která byla silničním správním úřadem povolena přede

dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Tyto změny (včetně přechodných ustanovení) nebyly v daném případě aplikovány a na věc se též, a to ani analogicky, nemohou vztahovat. Žalobce příslušná povolení silničního správního úřadu ke zřízení a provozování předmětných reklamních zařízení nikdy neměl, neboť se tato původně nacházela v souvisle zastavěném území obce. Ke změně došlo na základě novelizace zákona o pozemních komunikacích 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).

37. V předmětné věci je rozhodující, že žalobce příslušná povolení z finančního správního úřadu ke zřízení a provozování reklamních zařízení nikdy neměl, dobrá víra a legitimní očekávání mu nemohly vzniknout. Žalovaný výzvu k odstranění reklamních zařízení uplatnil vůči žalobci po pěti letech od nové právní úpravy, kdy si již žalobce dlouhodobě podnikající v uvedeném oboru musel být vědom legislativních změn. Pokud pak jde o soudem meritorně posuzovaný nezákonný zásah, tedy zakrytí předmětných reklamních zařízení žalobce, učiněných ve dnech 3. a 4. 8. 2017, pak k tomuto kroku žalovaný přistoupil po více jak 6 letech poté, co nabyla účinnosti nová úprava vymezení zastavěného území obce. Výzva k odstranění reklamního zařízení byla vydána postupem ve smyslu ust. § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, na jejímž základě byl žalobce povinen nejdéle do 27. 7. 2016 reklamní zařízení odstranit, což neučinil; naopak odstranil zakrytí reklamního zařízení provedené žalovaným dne 29. 11. 2016, a to dne 25. 1. 2017. Protože byly splněny podmínky ve smyslu ust. § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, byl žalovaný oprávněn opětovně zakrýt předmětné reklamní zařízení žalobce.
38. Upravila-li přechodná ustanovení (obsažená v Čl. II) k novele provedené zákonem č. 196/2012 Sb. s účinností od 1. 9. 2012 pětileté období možného provozu reklamních zařízení na základě dřívějších povolení silničního správního úřadu udělených přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, tím spíše nelze dovodit, že by provoz reklamních zařízení mohl být nadále připuštěn podle „historických“ povolení představujících slovy zákonodárce tzv. „starou zátěž“, která nadto ani nebyla vydána silničním správním úřadem. Proto v situaci, kdy žalobce argumentuje existencí stavebního povolení na dobu neurčitou z roku 1992 vydaného stavebním úřadem dle stavebního zákona z roku 1976 vůbec nelze dovodit jeho oprávněné legitimní očekávání, neboť žalobce nedisponuje relevantním povolením vydaným silničním správním úřadem. Jak přitom Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016, konkrétně v odst. [22] odůvodnění, územní souhlas stavebního úřadu nelze zaměňovat s příslušným povolením silničního správního úřadu dle § 31 zákona o pozemních komunikacích, neboť jsou-li v něm výslovně uvedena příslušná ustanovení stavebního zákona, není možné z čehokoli dovozovat, že by se mohlo jednat o povolení silničního správního úřadu ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. V tomto ohledu se naopak v plném rozsahu uplatní dikce ustanovení § 31 odst. 10, resp. odst. 9, věty poslední, zákona o pozemních komunikacích, dle které bude odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace provedeno bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem. Žalovaný postupoval plně v intencích zákona a v souladu se zásadami zakotvenými ve

správním řádu. Takto uplatněným žalobním námitkám tedy krajský soud přisvědčit nemohl.

39. Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku týkající se formálních nedostatků výzvy, již byl žalobce vyzván k odstranění reklamních zařízení. Žalobce pochybení spatřoval v tom (stejně jako u dalších písemností), že písemnost nebyla podepsána vedoucím odboru, ale pouze Mgr. O. P., referentem pozemních komunikací. Ani v jediné listině však nebylo uvedeno, že je Mgr. P. úřední osobou, přičemž v tomto žalobce spatřoval nezákonnost. K tomu krajský soud uvádí, že ve spisovém materiálu předloženém soudu se pověření O. P. nachází (písemnost označená číslem tři), konkrétně záznamem o určení oprávněné úřední osoby ze dne 18. 7. 2016, č. j. 111207/2016. Ke dni vydání výzvy k odstranění reklamních zařízení tedy spisový materiál pověření o určení zmiňovaného referenta obsahoval. Mgr. O. P., jakožto referent odd. pozemních komunikací, odboru dopravní správy žalovaného, pak zcela jistě jednal z pozice oprávněné úřední osoby. Žalobce z takového tvrzeného procesního pochybení dovozuje zkrácení na svých právech. Žádné konkrétní zkrácení však netvrdil a s ohledem na výše uvedené (zmiňovaný referent jednal z pozice úředně oprávněné osoby) a na zcela jasnou a zákonnou formulaci předmětné výzvy lze konstatovat, že v dané věci bylo postupováno v souladu se zákonem. Nad to lze uvést, že jak dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 – 39, „z materiálního hlediska výzva nepochybně do práv žalobce zasáhla stejně intenzivně, jako by se jednalo o správní rozhodnutí, neboť teprve po jejím doručení a uplynutí zákonem stanovených lhůt mohl žalovaný přikročit k zakrytí a následnému odstranění a likvidaci reklamního zařízení. Nejedná se zde přitom o situaci, kdy podle zákonné úpravy mělo být ve věci vydáno rozhodnutí, a žalovaný jen v důsledku nesprávné aplikace právní úpravy zasáhl do práv stěžovatele neformálním úkonem; v takovém případě by jistě bylo užití materiálního korektivu vhodné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Žalovaný naopak vzhledem k dosavadní judikatuře správních soudů postupoval správně, když výzvu koncipoval jako písemné „neformální“ sdělení podle části čtvrté správního řádu, neboť § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích s vedením řízení a vydáním rozhodnutí podle části druhé správního řádu evidentně nepočítá. Zákonodárce zřejmě cíleně koncipoval právní úpravu tak (pravděpodobně kvůli urychlení ochrany veřejného zájmu na bezpečnosti a plynulosti provozu), že vydání výzvy nepředchází nějaké formalizované řízení, a nepočítal ani s tím, že by v něm bylo možno podat řádný opravný prostředek...” Předmětnou výzvu tedy lze chápat jako úkon podle části čtvrté správního řádu, přičemž na její náležitosti není a nemůže být kladeno tolik požadavků jako na správní rozhodnutí. Krajský soud tedy uzavírá, že ani tuto námitku neshledal důvodnou.
40. Pokud jde o jednotlivé podmínky plynoucí z definice souvisle zastavěného území obce, není v daném případě sporu o kritériích uvedených v § 30 odst. 3 písm. a) zákona o pozemních komunikacích. Naopak sporným je výklad písmene b) téhož ustanovení.
41. K poukazu žalobce na znalecký posudek vypracovaný znalcem Ing. L. J. ze dne 20. 1. 2017 je nutno uvést, že pojem „souvisle zastavěné území obce“ ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nijak nesouvisí s pojmem „zastavěné území“ jak jej definuje stavební zákon [§ 2 odst. 1 písm. d)]. Z textu zákona o pozemních komunikacích je patrné, že území je vymezováno všemi spojnicemi a zvětšenými půdorysy. Ostatně sám zákon o pozemních komunikacích v § 30 odst. 3 *in fine* počítá také s tím, že silniční ochranné pásmo může být zřízeno pouze po jedné straně komunikace. V každém případě

vymezování souvisle zastavěného území obce, tedy vyznačení jeho hranic, závisí zejména na konkrétní konfiguraci (umístění) relevantních budov. Může tak dojít k tomu, že i v situaci poměrně husté okolní městské zástavby se kvůli absenci budov v určitém směru či jejich vzdálenosti vytvoří prostor, který nebude spadat do souvisle zastavěného území obce ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Tak tomu je i v nyní souzené věci.

42. Vůči podkladům a konkrétním odůvodněním žalovaného, na jejichž základě dospěl k závěru, že předmětná reklamní zařízení se nacházejí v souvisle zastavěném území obce ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, žalobce ničeho konkrétně nenamítal kromě obecného tvrzení, že daná lokalita splňuje zákonná kritéria podle zákona o pozemních komunikacích, neboť jde o intravilán s poměrně značnou hustotou zástavby. V rámci předmětné žaloby žalobce ničeho nenamítal vůči podkladům, z nichž žalovaný vycházel při svém závěru o tom, že předmětná reklamní zařízení se nachází v silničním ochranném pásmu. Především se jedná o detailní zákres silničního ochranného pásma v dané oblasti, vycházející z mapového podkladu, včetně uvedení použitého měřítka a zákresů jednotlivých reklamních zařízení žalobce, přičemž tento zákres byl zaslán na vědomí žalobci přípisem žalovaného ze dne 24. 2. 2017, č. j. JMK 31224/2017. V rámci uvedeného přípisu žalovaný rovněž reaguje na námitky žalobce a uvádí, že silniční ochranné pásmo vzniká přímo ze zákona o pozemních komunikacích, přičemž se pro jeho zřízení nevydává žádný správní akt. Žalovaný taktéž žalobci sdělil, že územní plán prvotně neřeší vymezení ochranných pásem, ale vymezuje funkční vymezení území; v územním plánu, který je zpravidla vyhotoven v měřítku 1:5000 je prakticky nemožné vzhledem k jeho zákonné definici vykreslit souvisle zastavěné území dle zákona o pozemních komunikacích v zastavěném území obce; proto také u nově pořizovaných územních plánů územních celků bývá vykresleno ochranné pásmo u pozemních komunikací mimo zastavěné a zastavitelné území; to ale neznamená, že v zastavěném či zastavitelném území ochranné pásmo dle zákona o silničních komunikacích neexistuje, pouze není v územním plánu vykresleno. Z těchto důvodů nelze z územního plánu presumovat existenci silničního ochranného pásma. Žalovaný dále doplnil, že územní plán města Brna je z roku 1994 a byl vyhotovován podle již neplatného stavebního zákona č. 50/1976 Sb.; proto také žalobcem namítaná skutečnost, že Odborem územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna bylo sděleno, že podél silnice I/41 u inkriminovaných parcel není v platném územním plánu vyznačeno ochranné pásmo, je pro posouzení existence ochranného pásma irrelevantní. Žalovaný se v uvedené písemnosti rovněž vyjádřil ke shora citovanému znaleckému posudku zpracovanému Ing. L. J. s tím, že žalovaný závěry znaleckého posudku neakceptuje, neboť znalec nepřihlédl k definici souvisle zastavěného území podle zákona o pozemních komunikacích a definici souvisle zastavěného území ztotožnil s definicí zastavěného území podle stavebního zákona.
43. Žalobce měl na základě korespondence založené ve správní dokumentaci k dispozici podrobné stanovisko a odůvodnění závěrů žalovaného, proč se předmětná reklamní zařízení žalobce nacházejí v silničním ochranném pásmu (výzva žalovaného ze dne 18. 7. 2016 a následná komunikace s žalobcem, resp. s právní zástupkyní žalobce, vyjádřená přípisy žalovaného ze dne 8. 8., 14. 9., 24. 10. 2016 a ze dne 24. 2. 2017, včetně podrobného zákresu silničního ochranného pásma a reklamních zařízení žalobce). Krajský soud v Brně v rámci přípravy na nařízené jednání zhotovil tiskové výstupy z internetových stránek www.cs.wikipedia.org, www.dalnice-silnice.cz, www.mapy.cz, www.sgi.nahlizenidokn.cuzk.cz/marushka, www.nahlizenidokn.cuzk.cz, jak jsou uvedeny v části odůvodnění rozsudku. Z těchto podkladů soud jednoznačně identifikoval

silnici I/41 v mapových podkladech, ověřil umístění reklamních zařízení žalobce v rámci tiskového výstupu z citovaných fotomap a provedl orientační kontrolu vzdáleností osy citované silnice s nejvzdálenějším koncem reklamních zařízení žalobce a vzdálenosti půdorysů rohů budov nacházejících se ve vzájemně nejkratší vzdálenosti v jihovýchodní části plochy, kde jsou umístěny reklamní zařízení žalobce. Ani v rámci nařízenému jednání při provádění důkazů podrobným mapovým podkladem vypracovaným žalovaným a doplňujícími podklady vyhotovenými soudem neuplatnil žalobce žádné konkrétní námitky, které by zpochybňovaly vymezení silničního ochranného pásma, jak je učinil žalovaný. Soud se ztotožnil se závěry žalovaného, vyplývajících ze zákresu silničního ochranného pásma obsaženého ve spisovém materiálu žalovaného (jak bylo shora uvedeno, jedná se o přílohu repliky ke stanovisku k zakrytí reklamních zařízení ze dne 26. 1. 2017, adresovanou žalobci).

44. Na výše uvedených závěrech nemůže ničeho změnit ani žalobcem předložený znalecký posudek, který má dle žaloby prokazovat, že se reklamní zařízení nacházejí v souvisle zastavěném území. V jeho textové části se uvádí, že: *“Základním podkladem pro odpověď na položenou otázku je platný územní plán města Brna, ve kterém je území jehož součástí jsou parcely číslo 558/3, 559 a 562/1 k.ú. Komárov vyznačené coby území souvisle zastavěné.”* Znalec Ing. L. J. následně dospěl k závěru, že se parcely nacházejí v souvisle zastavěném území (zejména s ohledem na územní plán, stavební povolení apod.), ve kterém dle § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nelze stanovit ochranné pásmo. Co se týká podkladů, ze kterých znalec vycházel, k tomu lze odkázat na výše uvedené, tj. zejména na skutečnost, že nelze zaměňovat pojmy souvisle zastavěného území dle zákona o pozemních komunikacích a zastavěného území dle zákona stavebního. Samotné stavební povolení v dané věc také nemá významu. Daný posudek proto neprokazuje oprávněnost umístění reklamních zařízení a s ohledem na nesprávně zvolené výchozí podklady ani nemůže prospívat žalobcovým tvrzením a následným závěrům.
45. Soud nepřistoupil k zadání a provedení znaleckého posudku, jak požadoval žalobce, neboť závěry žalovaného ohledně existence ochranného silničního pásma nebyly žalobcem, to ani poté, co se seznámil s podrobným hodnocením a výpočtem tohoto silničního ochranného pásma zpochybněn, a to jak v rámci korespondence mezi žalobcem a žalovaným, tak ani v žalobě a ani v průběhu nařízeného jednání před soudem. Žalobcem předložený znalecký posudek se mívá ve svých závěrech o existenci ochranného silničního pásma s relevantní právní úpravou, shora uvedenou.

VI. Závěr a náklady řízení

46. Krajský soud na základě výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji výrokem II. tohoto rozsudku podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
47. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož platí, že 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 proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, který byl ve věci úspěšný, přiznal na náhradu nákladů řízení částku 7 998,10 Kč, neboť žalovaný účetním a daňovým dokladem (ze dne 11. 9. a 31. 8. 2017) doložil náklad v této výši uhrazený Správě a údržbě silnic Jihomoravského kraje, příspěvkové organizaci kraje za odstranění zakrytí předmětných reklamních zařízení, které bylo žalovanému

přikázáno odstranit usnesením zdejšího soudu, vydaným v rámci tohoto řízení dne 23. 8. 2017, č. j. 30 A 169/2017 – 34, v jehož rámci soud vyhověl návrhu žalobce ze dne 9. 8. 2017 na nařízení předběžného opatření. Žádné další náklady řízení žalovaný neuplatnil a ani z obsahu spisu není zřejmé, že by mu další náklady nad jeho běžnou úřední činnost v souladu s předmětným soudním řízením vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 17. 5. 2018

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu