



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. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci žalobce: **BigBoard Praha, a.s.**, se sídlem Praha 4, Štětкова 1638/18, zastoupeného JUDr. Vladimírou Glatzovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Husova 5, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Brno, Dominikánské nám. 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve výzvě ze dne 10. 5. 2016, č.j. MMB/0188818/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0188818/2016, k odstranění reklamního zařízení umístěného v ochranném pásmu pozemní komunikace na pozemku parc. č. 174/1 v katastrálním území Komárov [611026], a v zakrytí, odstranění a likvidaci tohoto reklamního zařízení,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Žaloba

[1] Žalobce ve včas podané žalobě uvedl, že výzvou ze dne 10. 5. 2016, č.j. MMB/0188818/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0188818/2016, doručenou žalobci dne 11. 5. 2016, mu žalovaný udělil pokyn, aby odstranil reklamní zařízení umístěné na pozemku parc. č. 174/1 v katastrálním území Komárov [611026] (dále též jen „předmětné reklamní zařízení“), neboť jej provozuje v silničním ochranném pásmu pozemní komunikace II. třídy

bez povolení silničního správního úřadu. Tato výzva je nezákonná. Není však rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), a nelze se proti ní domáhat ochrany ani podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Jedinou možnou obranou proti nezákonné výzvě a proti hrozícímu zakrytí, odstranění a likvidaci předmětného reklamního zařízení je žaloba dle § 82 s. ř. s.

[2] Žalobce konstatoval, že předmětné reklamní zařízení bylo na dotčený pozemek umístěno v roce 2011 v souladu s platnými právními předpisy, a to na základě územního souhlasu a souhlasu s provedením stavby vydanými Úřadem městské části Brno-jih. Následně byl vydán souhlas se změnou v užívání na dobu do 30. 6. 2018. Předmětné reklamní zařízení bylo umístěno rovněž v souladu s tehdejším zněním zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V té době pozemek nespadal do silničního ochranného pásma, jak je upraveno v aktuálním znění téhož zákona.

[3] V době umístění předmětného reklamního zařízení nebylo vyžadováno povolení silničního správního úřadu, což s ohledem na zásadu nepřipustnosti retroaktivity platí doposud. Odbor dopravy Magistrátu města Brna se navíc k umístění předmětného reklamního zařízení kladně vyjádřil z hlediska posouzení bezpečnosti a vlivu na provoz na pozemních komunikacích individuálním právním aktem z 5. 8. 2010. Od té doby se přitom místní poměry nezměnily. Není tak důvod, aby žalovaný své dřívější vyjádření nyní nerespektoval, přestože po formální stránce nekoresponduje s aktuálně vydávanými tituly. V roce 2010 však byla taková forma dostatečná.

[4] Ke změně zákona regulujícího silniční ochranné pásmo došlo až po umístění reklamního zařízení. Na jeho provozování tak nelze aplikovat aktuální znění zákona o pozemních komunikacích, a to zejména kvůli zásadě zákazu retroaktivity právních předpisů. Reklamní zařízení bylo umístěno v dobré víře s vědomím tehdejší právní úpravy a s povolením žalovaného. Jeho odstraněním by došlo k neoprávněnému zásahu do legitimního očekávání žalobce a k zásahu do jeho práva na ochranu majetku.

[5] Nemožnost aplikace aktuálního znění zákona o pozemních komunikacích na předmětné reklamní zařízení plyne i z důvodové zprávy k novele zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 196/2012 Sb., podle níž bylo nezbytné vypořádat se s provozováním reklamních zařízení umístěných za předchozí právní úpravy, tedy v době, kdy dané pozemky nespadaly do silničního ochranného pásma a provozování reklamních zařízení se řídilo výhradně povoleními stavebního úřadu. Žalobci nelze klást k tíži změnu zákonného režimu reklamních zařízení, zvláště tehdy, pokud jim nebyla poskytnuta ochrana formou přechodných ustanovení.

[6] 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 retroaktivity právních předpisů, která je v daném případě nepřipustná. Výzva je tak nezákonná.

[7] 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

[8] Dle žalovaného z § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že v případech, kdy vlastník reklamního zařízení nedisponuje povolením silničního správního úřadu (zde: žalovaného), je posledně uvedený povinen vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění. Nelze tak učinit závěr, že výzva ze dne 10. 5. 2016 je zásahem nezákonným, neboť žalovaný realizoval své oprávnění, resp. povinnost.

[9] Žalovaný vyzval žalobce proto, že dne 1. 7. 2011 došlo k změně definice pojmu „souvisle zastavěné území obce“, čímž se předmětné reklamní zařízení ocitlo v silničním ochranném pásmu místní komunikace II. třídy (což žádná ze stran nečinila sporným), a to bez potřebného povolení.

[10] K tvrzení žalobce, že předmětné reklamní zařízení bylo zřízeno v souladu s tehdejšími platnými právními předpisy na základě územního souhlasu a souhlasu s provedením stavby, je nutné poukázat na změny právní úpravy ohledně pojmu „souvisle zastavěné území obce“. Definice tohoto pojmu byla do textu zákona o pozemních komunikacích vložena zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Zákonem č. 152/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byl poté s účinností od 1. 7. 2011 pojem „souvisle zastavěné území obce“ pro účely určení silničního ochranného pásma novelizován do současné podoby. Zákon č. 152/2011 Sb. neobsahoval žádná přechodná ustanovení týkající se reklamních zařízení, která se v důsledku změny zákona ocitla mimo souvisle zastavěné území obce v ochranném pásmu pozemní komunikace (tak se tomu stalo i v daném případě). V tomto kontextu vláda České republiky schválila usnesením č. 599 ze dne 10. 8. 2011 Národní strategii bezpečnosti silničního provozu 2011–2020, dle jejíhož opatření K2 mají být za účelem bezpečnějších pozemních komunikací zjištěna a odstraněna všechna reklamní zařízení, která se od 1. 7. 2011 nacházejí v silničních ochranných pásmech z důvodu ztráty statusu staveb umístěných v souvisle zastavěných územích obcí. Bylo na straně žalobce jako vlastníka reklamního zařízení, aby byl srozuměn se svými povinnostmi, které z obecně závazných právních předpisů vyplývají.

[11] Posouzení žalovaného ze dne 5. 8. 2010 nebylo správním rozhodnutím.

[12] Nelze souhlasit s tvrzením, že výzva představovala přímý zásah do legitimního očekávání žalobce ohledně práva vlastnit majetek a práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Žalobce nemohl být v dobré víře, jestliže provozoval předmětné reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez povolení žalovaného. Toto reklamní zařízení žalobce na daném pozemku provozoval od roku 2011. Povolením silničního správního úřadu měl disponovat již v okamžiku, kdy dané území v důsledku změny právní úpravy přestalo být v souvisle zastavěném území obce. Žalobce měl tedy požádat o vydání povolení provozovat předmětné reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu již v roce 2011. Tak ale neučinil. Ochrana legitimních očekávání nemůže znemožnit změnu právní úpravy. Přechodné ustanovení uvedené v čl. II. odst. 2 zákona č. 196/2012 Sb. se vztahuje pouze na dálnice a silnice I. třídy, nikoli na místní komunikace I. a II. třídy a silnice II. a III. třídy. Cílem novel zákona o pozemních komunikacích je jednoznačně zvýšení bezpečnosti silničního provozu.

[13] Žalovaný coby příslušný silniční správní úřad je jako jediný oprávněn vydat povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Žalobce jako

vlastník předmětného reklamního zařízení nedoložil, že by potřebným povolením disponoval. Pouze odkazoval na stanovisko vydané žalovaným za předchozí právní úpravy a navíc v postavení dotčeného orgánu pro potřeby obecného stavebního úřadu pro postupy podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Povolení stavebního úřadu ovšem nepostačuje. Zatímco v řízení podle stavebního zákona zkoumá správní orgán skutečnosti rozhodné z hlediska stavebně právních předpisů, silniční správní úřad zkoumá splnění podmínek, jež jsou stanoveny zákonem o pozemních komunikacích. Jedná se o kumulaci správních aktů. Teprve až má subjekt všechny potřebné opravňující správní akty, je k realizaci povolené činnosti oprávněn.

[14] Irelevantní je též námitka retroaktivity. Vzhledem k chybějícím přechodným ustanovením se od 1. 7. 2011 použije nová právní úprava i na daný případ. Princip ochrany legitimního očekávání pak může chránit pouze očekávání, které je legitimní, rozumné. Z tohoto principu nelze ve prospěch žalobce dovozovat spekulativní prospěch, který zákon nezamýšlel poskytnout, resp. který neodpovídá jeho účelu.

[15] Žalovaný v rámci dobré správy upozornil žalobce vyrozuměním doručeném žalobci dne 24. 5. 2016 na možnost posunutí reklamního zařízení směrem od místní komunikace II. třídy tak, aby nezasahovalo do jejího silničního ochranného pásma. Podle zjištění žalovaného jsou k tomu prostorové podmínky dány. Posunutím reklamního zařízení by byla výzva naplněna a byly by tak vytvořeny příznivější podmínky pro zvýšení bezpečnosti silniční dopravy, přičemž by nedošlo k negativnímu zásahu do žalobcovy hospodářské činnosti. Jiní vlastníci reklamních zařízení v obdobné situaci tak učinili. Případné újmě tak žalobce může předejít vlastní iniciativou.

[16] Žalobce byl rovněž upozorněn na možnost požádat Policii České republiky o souhlas s umístěním reklamního zařízení. Souhlasné stanovisko policie je dle § 31 odst. 4 písm. c) zákona o pozemních komunikacích předpokladem pro kladné rozhodnutí o povolení reklamního zařízení v ochranném silničním pásmu.

[17] Žalovaný dodal, že ke všem vlastníkům reklamních zařízení přistupuje zcela shodně, a pokud jejich reklamní zařízení nejsou umístěna v souladu s platnou legislativou, vyzývá je ke sjednání nápravy. V současné době takto systematicky postupuje zejména na ulici Černovická. Žalobce je přitom jediným subjektem, který se snaží soudní cestou zabránit žalovanému ve výkonu jeho pravomocí. Ostatní subjekty obvykle reagují dobrovolným odstraněním reklamního zařízení.

[18] Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

III. Další podání účastníků řízení

[19] Dne 28. 2. 2017 soud obdržel podání žalobce z téhož dne označené jako *Návrh na přerušení řízení a Doplnění žaloby a replika*. V něm v první řadě sdělil, že z procesní opatrnosti a právní jistoty podal dne 27. 2. 2017 žalovanému žádost o souhlas s provozováním předmětného reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Podání žádosti nijak nepopírá žalobcovu procesní pozici ani argumentaci. Jejím důvodem je žalobcova snaha vyřešit spor mimosoudně. Pokud by žalovaný žádosti vyhověl, automaticky by odpadl celý předmět soudního sporu, neboť by ve svém důsledku zanikly účinky výzvy k odstranění

reklamního zařízení. Na základě uvedeného žalobce navrhl, aby soud řízení přerušil dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. do pravomocného skončení správního řízení o podané žádosti.

[20] V části podání nazvané *Doplnění žaloby a replika* se pak žalobce zabýval problematikou legitimního očekávání a neexistence veřejného zájmu. Konstatoval, že v době instalace předmětného reklamního zařízení splnil veškeré veřejnoprávní povinnosti vyžadované tehdy účinnými právními předpisy. Náleží mu tak plná ochrana nabytých práv ve vztahu k jakýmkoli budoucím změnám zákona o pozemních komunikacích.

[21] V daném případě zejména zcela abscentuje důvodnost zásahu do majetkové sféry žalobce poukazem na veřejný zájem spočívající ve zvýšení bezpečnosti silniční dopravy. V případě zásahu zákonodárce do ústavou zaručených práv určité skupiny osob soukromého práva musí takový zásah svou intenzitou převyšovat zájem legitimního očekávání soukromých subjektů na jejich ústavně zaručených právech. Samo Ministerstvo dopravy v roce 2016 přiznalo, že neexistují žádné odborné studie, které by s existencí reklamních zařízení u silnic přímo spojovaly vyšší nehodovost. A neexistují ani žádné studie, které by dokazovaly, že odstraněním reklamních zařízení v okolí pozemních komunikací by se nehodovost snížila. Z opakovaných jednání Svazu provozovatelů venkovní reklamy s Ministerstvem dopravy plyne, že komplexní a ucelená studie bude teprve zadána k vypracování. Absence odborné a objektivní studie prokazující škodlivost reklamních zařízení je zcela zásadní. Konečným cílem novelizací zákona o provozu na pozemních komunikacích je totiž prakticky úplná likvidace jednoho tržního odvětví. Striktní aplikace zákona o pozemních komunikacích může znamenat zánik více než 90 % všech existujících reklamních zařízení. Souběžným důsledkem bude také výpadek daňových příjmů státu v řádu miliard korun, ztráta zaměstnanosti tisíců osob a zvýšení potřeb sociálního systému.

[22] Dle Ústavního soudu je legitimní očekávání ústavně garantovaným základním právem působícím ve vztahu soukromé osoby vůči státní moci. Úmysl zákonodárce zasáhnout do ústavou garantovaného práva je podmíněn provedením testu proporcionality mezi ochranou nabytých práv a veřejným zájmem. Ani tento veřejný zájem se však nesmí absolutizovat, jinak by jím bylo možné odůvodnit každý zásah do nabytých práv. Řešením je v tomto případě tzv. gradace veřejného zájmu. Ministerstvo dopravy však vycházelo výlučně z obecných a ničím nepodložených prohlášení o posílení bezpečnosti silničního provozu. Test proporcionality neprovedlo a populisticky a tendenčně přijalo právní předpis bezprecedentně postihující jedno tržní odvětví. Žádný ze strategických ani statistických dokumentů vlády, Ministerstva dopravy a BESIP, či Policie České republiky nepracuje s pojmem „reklamní zařízení“ jako příčinou vzniku dopravních nehod. Nelze proto nijak empiricky prokázat spojení mezi „nevěnováním potřebné pozornosti řízení vozidla“ (jako hlavní příčinou vzniku dopravních nehod v České republice) a existencí reklamních zařízení v okolí silnic a dálnic. Pouhá domněnka možné souvislosti je z hlediska zásahu do ústavou zaručených práv žalobce absolutně nedostatečná.

[23] Uvedenou argumentaci nepřímou potvrzuje i bývalý ústavní soudce JUDr. Stanislav Balík, který v článku ze dne 4. 11. 2016 (epravo.cz) zabývajícím se právě novelou zákona o pozemních komunikacích provedenou zákonem č. 196/2012 Sb. vyslovil, že „*deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní*“.

[24] Ani argument zákonodárce poukazující na obdobnou úpravu v okolních státech není na místě. Ačkoli v sousedních zemích (Rakousko, Německo a Polsko) je umístování reklamních

zařízení v okolí dálnic a silnic regulováno, v žádném případě se nejedná o absolutní zákaz. Stávající regulace v České Republice je nejtvrďší ve srovnání s okolními státy.

[25] Žalobce je proto přesvědčen, že novela zákona o pozemních komunikacích je tudíž v části změny § 31 zákona o pozemních komunikacích v rozporu s ústavním pořádkem. V této souvislosti žalobce navrhl, aby soud řízení přerušil a otázku posouzení ústavnosti čl. I bodu 15. zákona č. 196/2012 Sb. a jeho přechodných ustanovení (čl. II bod 2. zákona č. 196/2012 Sb.) předložil Ústavnímu soudu.

[26] Žalobce dodal, že příslušné povolení se nevydává pro dva samostatné časové okamžiky, tedy pro zřízení a pro provozování zařízení. Vydá-li silniční správní úřad povolení ve smyslu § 31 zákona o pozemních komunikacích, automaticky v něm zahrne jak zřízení reklamního zařízení, tak i jeho následné provozování. V době instalace předmětného reklamního zařízení byla dodržena veškerá platná a účinná legislativa a zejména bylo vyhověno všem požadavkům tehdy účinného zákona o pozemních komunikacích. Následná změna legislativy se nemůže dotknout zákonnosti již jednou platně zřízených reklamních zařízení. Zákonost počínání žalobce svým souhlasem potvrdil i žalovaný. S ohledem na to žalobce předmětné reklamní zařízení zřídil a nadále provozoval. Je tedy ryze účelovým nynější tvrzení, že se předmětné reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu a je nezbytné je odstranit. Ostatně zákon o pozemních komunikacích ani nedefinuje postup, jak by měl žadatel žádat o povolení k pouhému provozování reklamního zařízení.

[27] Žalovaný ve vyjádření ze dne 6. 3. 2017 k návrhu na přerušení řízení uvedl, že se jedná o účelový postup žalobce, kterým se má zabránit brzkému projednání sporu. Podobný postup žalobce (s podnikatelsky a personálně propojenou reklamní agenturou Czech Outdoor, s.r.o.) aplikoval např. též ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 29 A 56/2016 a nebo ve své další věci pod sp. zn. 29 A 87/2016. Žalovaný dále konstatoval, že daný spor nedosahuje ústavního rozměru, naopak jde výlučně o záležitost jednoduchého práva. Podnět žalobce na předložení věci Ústavnímu soudu je tudíž zcela neadekvátní. I v tomto případě jde pouze o účelové protahování právně jednoduchého sporu. Žalovaný vychází ze svého konstantního rozhodování, jakož i dosavadních stanovisek Policie České republiky v obdobných věcech. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 311/2016, pokud žalobce věděl, že nedisponuje příslušným oprávněním, nemůže být existence dobré víry z povahy věci vůbec dovozována. Už vůbec pak nemůže být založena následnou žádostí podanou záměrně téměř rok po zahájení soudního řízení ve věci, a to s účelem zabránit projednání věci soudem. Vzhledem ke konstantní judikatuře Krajského soudu v Brně je žalobci jasný výsledek soudního sporu. Nyní mu tedy jde o maximální prodloužení trvání předběžného opatření respektive zachování stavu, z něž má žalobce významný majetkový prospěch.

[28] Soud neshledal návrh žalobce na přerušení řízení kvůli podané žádosti o povolení provozování předmětného reklamního zařízení (žalobce doložil, že tuto žádost podal žalovanému dne 27. 2. 2017) opodstatněným. K tomuto závěru jej vedl zejména odlišný předmět řízení vedených před soudem a před žalovaným. Žalovaný se v řízení o žádosti nebude nikterak zabývat otázkou zákonnosti žalobou napadené výzvy k odstranění předmětného reklamního zařízení, která je ovšem předmětem řízení před soudem. Podal-li navíc žalobce dotčenou žádost těsně před nařízením jednání soudu, jeví se takový krok vskutku do jisté míry obstrukčním. Navíc ani případné pro žalobce negativní rozhodnutí soudu (zamítnutí žaloby) by automaticky neznamenalo odstranění předmětného reklamního zařízení. Žalovanému by v takovém případě nic nebránilo přihlédnout při realizaci výzvy k probíhajícímu řízení o žádosti o povolení předmětného reklamního zařízení.

IV. Jednání konané dne 9. 3. 2017

[29] Při jednání žalobce setrval na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných. Zdůraznil protiústavní charakter aplikovaných ustanovení a k rozšíření právního pohledu na věc odkázal na již citovaný článek JUDr. Balíka. Žalovaný pak poukázal na judikaturu správních soudů. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a provedl důkazy navržené žalobcem (výzva žalovaného z 10.5.2016, reakce žalobce na výzvu, územní souhlas, souhlas s provedením stavby, souhlas se změnou v užívání stavby, sdělení žalovaného z 5.8.2010, žádost o souhlas s provozováním rekl. zař. z 27.2.2017), vyjma těch,

- které již byly obsahem správního spisu,
- které svojí povahou nebyly důkazy, ale mohly sloužit k rozšíření žalobcovy právní argumentace (článek JUDr. PhDr. Stanislava Balíka *Reklama protiústavnosti*, publikovaný v říjnu 2016 na webových stránkách epravo.cz),
- které již byly soudu známy z jeho předchozí činnosti týkající se týchž účastníků řízení (např. věc vedená pod sp. zn. 29 A 142/2015), tyto listiny soud již jen stručně konstatoval (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>, *Přehled nehodovosti na pozemních komunikacích v České republice za rok 2014*, dostupný na www.policie.cz/soubor/prehled-nehodovosti-za-rok-2014-pdf.aspx, a zápisy z jednání Ministerstva dopravy a Svazu provozovatelů venkovní reklamy ze dne 16. 2. a 8. 3. 2016).

V. Posouzení věci soudem

[30] 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.**

[31] Podanou žalobou brojil žalobce proti výzvě žalovaného k odstranění předmětného reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. Právní povahou úkonů žalovaného se účastníci řízení zabývali pouze stručně, neměli pochyb o tom, že zásahová žaloba je v daném právním případě náležitým prostředkem soudní ochrany. Ke stejnému závěru dospěl nejen zdejší soud (viz např. jeho rozsudek ze dne 9. 6. 2015, č. j. 29 A 56/2015-120, v obdobné věci, dostupný na www.nssoud.cz), ale též Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-177, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

V.a) Skutkový stav

[32] Soud ze soudního a správního spisu a po provedeném dokazování zjistil následující rozhodné skutečnosti.

[33] Dne 20. 10. 2010 vydal Úřad městské části Brno – jih (dále též „stavební úřad“) pod č. j. MCBJIH/07644/2010/SÚ/Fiš-S4 a č. j. MCBJIH/07645/2010/SÚ/Fiš-S, územní souhlas a souhlas s provedením ohlášené stavby předmětného reklamního zařízení s tím, že „*bude dočasné do 31. 8. 2013*“. Posléze žalobce oznámil stavebnímu úřadu změnu v užívání stavby spočívající v prodloužení doby jejího užívání (podání ze dne 4. 4. 2013), na základě čehož stavební úřad vydal souhlas s prodloužením dočasného užívání stavby do 30. 6. 2018 (souhlas

ze dne 17. 4. 2013, č. j. MCBJIH/02840/2013/SÚ/La). Dne 10. 5. 2016, vydal žalovaný napadenou výzvu k odstranění reklamního zařízení č. j. MMB/0188818/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0188818/2016.

V.b) Právní hodnocení

[34] Soud musí v první řadě citovat relevantní pasáže z aplikovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích.

[35] Podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích 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.

[36] Podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích 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.

[37] Definice souvisle zastavěného území obce byla do 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.

[38] 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.

[39] 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 překážku způsobitou zhoršit následky dopravní kolize. Ve prospěch zprůsnění 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.

[40] 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.

[41] Zde je třeba 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.

[42] Zatímco pravá retroaktivita právní normy je přípustná pouze výjimečně, v případě retroaktivity nepravé lze konstatovat její obecnou přípustnost.

[43] Nutno ovšem sdělit, 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]).

[44] 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).

[45] 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).

[46] Je nepochybné, že účelem novely č. 152/2011 Sb., stejně jako dalších novel zákona o pozemních komunikacích, 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 plyne i 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 základní logiky) a zajisté samy o sobě dostačující k vážným úvahám o případném zpřísnění regulace reklamních zařízení u pozemních komunikací. Poukazoval-li tedy žalobce v této souvislosti na to, že není dostatečně podložen status reklamních zařízení coby příčiny dopravních nehod, má soud za to, že se jedná o tvrzení namířené poněkud jiným směrem, totiž pouze do oblasti míry přísnosti přijaté regulace.

[47] Současně nutno uvést, že ze žalobcem předložených zápisů z jednání Ministerstva dopravy a Svazu provozovatelů venkovní reklamy ze dne 16. 2. a 8. 3. 2016 neplyne, že by příslušné studie a statistiky nebyly v procesu přijímání příslušných novelizací zákona o pozemních komunikacích zpracovány, zástupci ministerstva pouze uvedli, že tyto podklady nemohou dohledat. Není též pravdou, že by Národní strategie bezpečnosti silničního provozu 2011–2020 dostupná na <http://www.ibesip.cz/cz/strategie/narodni-strategie-bezpecnosti-silnicniho-provozu/nsbsp-2011-2020> nehodnotila reklamní zařízení jako příčinu vzniku dopravních nehod (viz např. její kapitola 1.5 písm. F. od strany 24, či opatření K2.2 uvedené na str. 7 Přílohy č. 1 Národní strategie).

[48] 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.

[49] 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 potřela legitimní očekávání žalobce, že bude moci i nadále provozovat předmětné reklamní zařízení.

[50] 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. 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 jistě 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 dozajisté mají), zvýšené nároky.

[51] 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.

[52] 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 (15 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 neznamenal 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.

[53] Dle zdejšího soudu lze na základě právě provedeného testu proporcionality uzavřít, že napadený zásah nebyl nezákonný. Ničeho na tom nemění ani žalobcův odkaz na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3336/09, jenž dle zdejšího soudu není na věc přílehlavý. Nález řešil otázku přiznání odměny obhájci v trestním řízení. Šlo o rozdílný výklad trestního řádu mezi okresním 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.

[54] Stejně tak nelze mít za to, že by předmětné novelizace zákona o pozemních komunikacích měly regulovat konkrétně určené věci [jak tomu bylo např. v případě jezů na Labi (§ 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě) či u vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha-Ruzyně (zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně)]. O dostatečné obecnosti nyní posuzované úpravy není pochyb (právní norma dopadá na všechna reklamní zařízení) a v takovém případě nelze mít za protiústavní, pokud zákonodárce jím sledovaný veřejný zájem vtělí do právní regulace.

[55] Vzhledem k závěru o ústavnosti aplikovaného právního předpisu soud nevyhověl návrhu žalobce a nepředložil věc k posouzení Ústavnímu soudu.

[56] 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 příslušná povolení silničního správního úřadu ke zřízení a provozování předmětných reklamních zařízení nikdy neměl, neboť se 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).

[57] Ke shora uvedenému nutno dodat, že aplikovanou právní úpravu neshledal protiústavní (byť implicitně) ani Nejvyšší správní soud [viz rozsudek ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016-84 (věc *FK MEDIA*)]. Z tohoto rozsudku dále plyne, že žalobce se nemůže dovolávat dobré víry či legitimního očekávání, pokud nikdy neměl povolení silničního správního úřadu a zároveň oznámil změnu v užívání stavby v době, kdy již byla účinná nová úprava vymezení zastavěného území obce (tedy po 1. 7. 2011), a tedy v souvislosti se změnou silničního ochranného pásma si již musel být vědom nutnosti mít k umístění a provozování reklamního zařízení též povolení silničního správního úřadu. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci, kdy žalobce změnu v užívání stavby oznámil dne 4. 4. 2013.

VI. Závěr a náklady řízení

[58] Z uvedených důvodů Krajský soud v Brně žalobu dle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

[59] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto 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.

P o u ě n í : 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 21. 6. 2016, č. j. 29 A 86/2016-67.

V Brně dne 9. března 2017

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
B. K.