



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., v právní věci žalobce: **BRNOMETAL, s. r. o.**, se sídlem Brno, Čechyňská 367/25, zastoupeného JUDr. Milanem Zábržem, advokátem se sídlem Brno, Veverí 486/57, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo náměstí 3, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) DAXTO media s. r. o.**, se sídlem Brno, Řeznická 367/1, **II) L. Y.**, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve výzvě ze dne 4. 5. 2017, č. j. JMK 64951/2017, sp. zn. S-JMK 63242/2017 OD, k odstranění reklamních zařízení RZ 03 a RZ 04 umístěných na pozemcích parc. č. 1697/5 a 1695/9 v katastrálním území Štýřice [610186], obec Brno, a v případném zakrytí, odstranění a likvidaci těchto reklamních 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.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu 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 4. 5. 2017, č.j. JMK 64951/2017, sp. zn. S-JMK 63242/2017 OD, mu žalovaný udělil pokyn k odstranění dvou oboustranných reklamních zařízení umístěných na pozemcích parc. č. 1697/5 a 1695/9 v katastrálním území Štýřice [610186], obec Brno, v silničním ochranném pásmu silnice I/52 „Brno–Rajhrad“, ulice Heršpická (dále též jen „předmětná reklamní zařízení“). Touto výzvou byl žalobce dotčen na svém vlastnickém právu, neboť hrozí odstranění řádně povolených reklamních zařízení.

[2] Žalobce konstatoval, že předmětná reklamní zařízení byla povolena rozhodnutím Úřadu městské části Brno-střed (dále též „stavební úřad“) ze dne 7. 4. 2000. Následnými rozhodnutími stavebního úřadu byla povolována změna jejich užívání (rozhodnutím ze dne 24. 1. 2007 do 31. 12. 2008, rozhodnutím ze dne 14. 4. 2009 do 31. 12. 2010, rozhodnutím ze dne 11. 5. 2012 do 31. 12. 2013). Vždy bylo připojeno souhlasné stanovisko žalovaného. Dne 11. 1. 2016 žalobce požádal o další změnu v užívání spočívající v prodloužení termínu užívání stávajících dočasných staveb pro reklamu. Stavební úřad však rozhodnutím ze dne 11. 10. 2016 neprodloužil lhůtu k odstranění nedostatků podané žádosti (určenou původně do 31. 8. 2016) a řízení o žádosti zastavil. Odvolání žalobce zamítl Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 17. 1. 2017. Proti tomuto rozhodnutí žalobce brojí žalobou vedenou krajským soudem pod sp. zn. 62 A 55/2017. V současnosti není nařízeno odstranění stavby.

[3] Rozhodnutí stavebního úřadu z let 2000, 2007, 2009 a 2012 byla vydána v intencích tehdy účinného práva. Pokud později došlo ke změně předpisů ohledně umísťování reklamních zařízení, nelze tuto novou úpravu aplikovat na již rozhodnuté věci, a to vzhledem k zásadě zákazu retroaktivity. Princip legitimního očekávání zakazuje změnu „pravidel během hry“. K omezení řádně vlastněného majetku může dojít pouze podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Je též mylné sdělení uvedené ve výzvě žalovaného, že se žalobce dopustil správního deliktu, neboť předmětná reklamní zařízení byla řádně povolena.

[4] Žalobce dále uvedl, že výzva byla datována dnem 4. 5. 2017. Ve výzvě však žalovaný konstatoval, že nepovolená reklamní zařízení zjistil dne 26. 4. 2017. Žalovaný tak porušil § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, podle něhož silniční správní úřad musí vyzvat vlastníka nepovoleného reklamního zařízení k jeho odstranění do 7 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o jeho zřízení či existenci. V daném případě tak však žalovaný učinil až po osmi dnech. Žalovaný tak současně jednal v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Lhůta stanovená zákonem marně uplynula. Vydání výzvy tak bylo nezákonné i z tohoto důvodu.

[5] Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud zakázal žalovanému zakrytí, odstranění a likvidaci předmětných reklamních zařízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

[6] 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, a to bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem. Žalobce přitom ani netvrdí, že by disponoval povolením silničního správního úřadu. Poukazuje pouze na povolení vydaná stavebním úřadem, současně však sám tvrdí, že předmětná reklamní zařízení byla povolena do 31. 12. 2013.

[7] Zákonem č. 152/2011 Sb. byl novelizován zákon o pozemních komunikacích tak, že s účinností od 1. 7. 2011 došlo ke změně definice pojmu „souvisle zastavěné území obce“ a předmětná reklamní zařízení se ocitla v ochranném pásmu pozemní komunikace. Souhlasná stanoviska žalovaného, která nemají povahu rozhodnutí dle § 31 zákona o pozemních komunikacích, vydaná ke konkrétním rozhodnutím stavebního úřadu jsou proto irelevantní. Po skončení platnosti povolení stavebního úřadu navíc pozbyla platnosti také. Žalobce tudíž nikdy nedisponoval povolením dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. Případná povolení stavebního úřadu pak nemají žádný význam vzhledem k poslední větě § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.

[8] Žalobcovo tvrzení o porušení zásady legitimního očekávání je v rozporu s judikaturou správních soudů. Legitimní očekávání nelze pojímat tak, že by měl být bezpodmínečně zachován *status quo*.

[9] Sedmidenní lhůta uvedená v § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích pak není lhůtou prekluzivní, ale lhůtou pořádkovou. Přijetí žalobcovy argumentace by znamenalo popření smyslu § 31 zákona o pozemních komunikacích, jímž je zpřísnění regulace reklamy. Předmětná lhůta nemá jiný význam než vymezení časového rámce pro správní orgán, v němž je povinen určitým způsobem konat.

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

III. Replika žalobce

[11] Dne 17. 7. 2017 soud obdržel podání žalobce ze dne 21. 6. 2017 označené jako *Replika k vyjádření žalovaného*. Nad rámec již dříve uvedeného žalobce poukázal na větu žalovaného, že se předmětná reklamní zařízení ode dne 1. 7. 2011 *ocitla* v silničním ochranném pásmu. To potvrzuje, že došlo ke změně pravidel během hry, kterou žalobce nemohl předpokládat a ani na ni neměl jak reagovat. V lokalitě, v níž jsou předmětná reklamní zařízení umístěna, je provoz 18 000 vozidel denně ve dvou směrech a ve třetím směru 17 000 vozidel. Přesto v okolí křižovatky došlo v rozmezí let 2007–2017 k pouhým 44 dopravním nehodám. Pokud jde o povahu lhůty, oprávnění veřejné moci je nutné v právním státě vykládat restriktivně. Mělo-li by se jednat toliko o lhůtu pořádkovou, bylo by naprosto zbytečné, aby ji zákonodárce vůbec stanovil. Nepřiměřené rozšíření moci žalovaného v tomto ohledu by znamenalo nepřipustnou a ničím neomezenou ingerenci státní moci do práv jednotlivců.

IV. Jednání konané dne 25. 7. 2017

[12] Při jednání žalobce setrval na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných. Dodal, že při nahlížení do spisu dne 19. 7. 2017 zjistil, že pod číslem 1 správního spisu je založena listina označená jako *Záznam o zjištění reklamních zařízení* ze dne 26. 4. 2017, vypracovaná Mgr. I. V., přičemž až pod číslem 2 je ve správním spisu založen *Záznam o určení oprávněné úřední osoby* ze dne 28. 4. 2017. Žalovaný pak zdůraznil, že žalobce nikdy nebyl držitelem povolení vydaných silničním správním úřadem. Bezpečnost silničního provozu je v gesci Policie České republiky. Právě ta přitom dne 9. 12. 2016 dala žalovanému podnět týkající se předmětných reklamních zařízení. Dodal, že námitka týkající se určení oprávněné úřední osoby je irelevantní.

[13] Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu (to včetně obsahu soudního spisu vedeného zdejším soudem pod sp. zn. 62 A 55/2017 a k němu připojených správních spisů) a provedl důkazy navržené žalobcem (situace dané lokality dle Jednotné dopravní vektorové mapy zpracované Centrem dopravního výzkumu, v. v. i.), vyjma těch, které již byly obsahem správního spisu (zde šlo zejména o rozhodnutí stavebního úřadu).

V. Posouzení věci soudem

[14] 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.**

[15] Podanou žalobou brojil žalobce proti výzvě žalovaného k odstranění předmětných reklamních zařízení dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. O právní povaze úkonu žalovaného a o tom, že zásahová žaloba je v daném případě náležitým prostředkem soudní ochrany, účastníci řízení neměli pochyb. Ke stejnému závěru dospěl nejen zdejší soud (viz např. jeho rozsudek ze dne 9. 6. 2015, č. j. 29 A 56/2015-120, dostupný na www.nssoud.cz), ale též Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-177, č. 3412/2016 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

V.a) Skutkový stav

[16] Soud ze soudních a správních spisů a po provedeném dokazování zjistil následující rozhodné skutečnosti.

[17] Dne 7. 4. 2000 vydal Úřad městské části Brno-střed (dále též „stavební úřad“) pod č. j. STU/01/0000967/000/002 rozhodnutí o povolení k provedení stavby předmětných reklamních zařízení s tím, že „*se jedná o stavbu dočasnou do 31. 12. 2005*“ (podmínka 24.).

[18] Dne 11. 12. 2006 žalobce požádal o změnu v užívání stavby spočívající v prodloužení doby jejího užívání do 31. 12. 2008. Této žádosti stavební úřad vyhověl rozhodnutím ze dne 24. 1. 2007, č. j. 060126691/ŠKAR/STU/002.

[19] Další žádost o změnu v užívání stavby spočívající v prodloužení doby jejího užívání žalobce podal dne 22. 12. 2008. V návaznosti na ni stavební úřad rozhodnutím ze dne 14. 4. 2009, č. j. 080114487/MIKI/STU/003, užívání stavby prodloužil do 31. 12. 2010.

[20] Dne 18. 4. 2011 žalobce opětovně oznámil změnu v užívání stavby spočívající v prodloužení doby jejího užívání. Stavební úřad rozhodnutím ze dne 11. 5. 2012, č. j. 110034251/ŠKAR/STU/009, povolil změnu spočívající v prodloužení užívání stavby do 31. 12. 2013. Stavební úřad tak učinil i přes nesouhlasné stanovisko Dopravního inspektorátu Policie České republiky ze dne 9. 5. 2011, č. j. KRPB-48805/ČJ-2011-060206. Žalovaný ve vyjádření k žádosti o stanovisko ze dne 31. 5. 2011, č. j. JMK 61687/2011, žalobci sdělil, že předmětná reklamní zařízení se nacházejí v souvisle zastavěném území obce, pročež ani žalovaný nemá v daném řízení dle stavebního zákona postavení dotčeného orgánu.

[21] Dne 19. 11. 2013 žalobce oznámil změnu v užívání stavby spočívající v prodloužení doby jejího užívání. Řízení o této žádosti stavební úřad zastavil usnesením ze dne 24. 11. 2014, č. j. MCBS/2014/0028935/ŠKAR, pro neodstranění vad žádosti.

[22] V reakci na oznámení stavebního úřadu ze dne 15. 12. 2015, č. j. MCBS/2015/0144710/ŠKAR, o zahájení řízení o odstranění stavby, žalobce dne 11. 1. 2016 požádal o změnu v užívání stavby spočívající v prodloužení doby jejího trvání o pět let. Stavební úřad usneseními ze dne 8. 3. 2016 jednak žalobce vyzval k doplnění žádosti do 31. 8. 2016, jednak řízení o žádosti do této doby přerušil. Podáním ze dne 25. 8. 2016 žalobce požádal o prodloužení dané lhůty do 28. 2. 2017. Této žádosti však stavební úřad nevyhověl výrokem I. usnesení ze dne 11. 10. 2016, č. j. MCBS/2016/01063831/ŠKAR, a výrokem II. tohoto usnesení řízení o žádosti o změnu v užívání stavby zastavil vzhledem k neodstranění podstatných vad žádosti ve stanovené lhůtě. Proti tomuto usnesení žalobce brojil odvolání, jež však Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 17. 1. 2017, č. j. MMB/0468235/2016, sp. zn. OUSR/MMB/0460007/2016/2, zamítl a napadené usnesení potvrdil. Proti rozhodnutí magistrátu žalobce podal dne 10. 3. 2017 správní žalobu vedenou zdejším soudem pod sp. zn. 62 A 55/2017, o níž dosud nebylo rozhodnuto. Usnesením ze dne 31. 3. 2017, č. j. 62 A 55/2017-23, soud zamítl návrh žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě.

[23] Na základě podnětu Policie České republiky ze dne 9. 12. 2016 „*k zajištění BESIP*“ žalovaný dne 26. 4. 2017 na místě zjistil existenci mimo jiné i předmětných reklamních zařízení. Dne 4. 5. 2017 pak žalovaný vydal napadenou výzvu k odstranění předmětných reklamních zařízení č. j. JMK 64951/2017, sp. zn. S-JMK 63242/2017 OD.

V.b) Právní hodnocení

[24] Zde je nutno v první řadě citovat relevantní pasáže z aplikovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích.

[25] 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. 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 o pozemních komunikacích zakotven po celou dobu účinnosti tohoto zákona, a stejně tomu tak bylo i v § 11 předchozího silničního zákona č. 135/1961 Sb.

[26] 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.

[27] 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. 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.

[28] 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.

[29] 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 umisťování 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.

[30] 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 jeho legitimního očekávání.

[31] 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.

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

[33] 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 zákonodárna 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]).

[34] Při zjišťování proporcionality zásahu zákonodárce do legitimního očekávání žalobce je potřeba provést třístuňový 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).

[35] 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).

[36] 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 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.

[37] 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.

[38] 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.

[39] 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. 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 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 dozajisté mají), zvýšené nároky.

[40] 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.

[41] 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.

[42] K uvedenému lze ještě dodat, že změny provedené zákonem č. 196/2012 Sb. nebyly důvodem, pro nějž 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 předmětného reklamního zařízení nikdy neměl, neboť se původně nacházelo 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).

[43] 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, konkrétně v situaci, kdy žalobce změnu v užívání stavby oznámil dne 11. 1. 2016. Zde nutno podotknout, že v této době již uplynula i platnost předchozího povolení vydaného stavebním úřadem do 31. 12. 2013.

[44] Lze tedy zrekapitulovat, že od 1. 7. 2011 se předmětná reklamní zařízení vzhledem ke změně zákona o pozemních komunikacích „ocitla“ v silničním ochranném pásmu. Za této situace měl žalobce požádat silniční správní úřad (tedy žalovaného) o vydání povolení k jejich provozování v silničním ochranném pásmu ve smyslu § 31 zákona o pozemních komunikacích. Takové povolení ovšem ve vztahu k předmětným reklamním zařízením nikdy nebylo vydáno, protožež byl žalovaný oprávněn (či přesněji řečeno povinen) žalobce vyzvat k jejich odstranění dle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. K uvedenému je nutno uvést, že za povolení ve smyslu § 31 zákona o pozemních komunikacích 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 zákona o pozemních komunikacích, odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace se provádí bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.

[45] Za povolení ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. pak není možné považovat ani případná souhlasná stanoviska žalovaného vydaná žalovaným coby dotčeným orgánem jakožto podkladová stanoviska pro účely řízení dle stavebního zákona. Ani podle formy, ani podle obsahu z nich neplyne, že by se jednalo o povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu dle § 31 zákona o č. 13/1997 Sb. Ostatně tato stanoviska žalovaného byla vydána ještě v době, kdy předmětná reklamní zařízení spadala do souvisle zastavěného území obce, již z pouhé logiky věci je tak nelze považovat za povolení k umístění v silničním ochranném pásmu. V posledním takovém stanovisku vydaném žalovaným dne 31. 5. 2011 (tedy ještě před nabytím účinnosti zásadní novely zákona o pozemních komunikacích) žalovaný dokonce výslovně uvedl, že není dotčeným orgánem, neboť předmětná reklamní zařízení nejsou v silničním ochranném pásmu. Lze dodat, že i kdyby snad měla být podkladová stanoviska žalovaného považována za příslušné povolení dle § 31 zákona o pozemních komunikacích, mělo by takové povolení platnost nejdéle pět let (toto časové omezení platnosti povolení bylo do § 31 zákona o pozemních komunikacích zavedeno s účinností od 1. 7. 2000).

[46] Žalobce tedy od roku 2000 podstupoval postupy dle stavebního zákona vedoucí k získání stavebněprávních titulů nutných k umístění a provedení stavby předmětných reklamních zařízení. Po datu 1. 7. 2011, kdy nabyla účinnosti novela zákona o pozemních komunikacích provedená zákonem č. 152/2011 Sb., již došlo ke změně definice souvisle zastavěného území obce, však již bylo pro zřízení a provozování předmětných reklamních zařízení nezbytnou podmínkou i povolení silničního správního úřadu dle § 31 zákona o pozemních komunikacích. Žádné takové povolení ovšem v dané věci vydáno nebylo.

[47] Poukazoval-li žalobce v uvedených souvislostech též na skutečnost, že v oblasti umístění předmětných reklamních 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.

[48] Žalobce dále namítl, že žalovaný pozbyl oprávnění k vydání výzvy, neboť tak neučinil včas. Soud se neztotožnil s názorem žalobce, že by sedmidenní lhůta pro vydání předmětné výzvy dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích měla prekluzivní povahu.

[49] Jak plyne např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011-58, za „*lhůtu je nutno považovat časový interval, v němž má být, případně musí být, něco vykonáno. Lhůtou je rovněž časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušného objektu. Teorie rozlišuje dva druhy lhůt. Jsou jimi lhůty hmotněprávní a procesní. Hmotněprávní lhůty jsou lhůty, jejichž běh je stanoven zákonem a zpravidla jej nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem. Konec lhůty je absolutní a jejich zmeškání má za následek zánik práva. Tyto lhůty nelze navracet ani prominout. Jedná se o lhůty prekluzivní, neboli propadné. Procesní lhůty mohou být zákonné (stanoveny přímo zákonem) nebo soudcovské (stanoveny soudem, příp. předsedou senátu). Tyto lhůty mají svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením těchto lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu. Přitom je nutno podotknout, že v případě zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně nestanoví, zda se jedná o lhůtu propadnou, či pořádkovou. Určení povahy lhůty je proto záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující předmětnou lhůtu [...].“ Stejně tak je tomu i v nyní projednávané věci. Pro ni je podstatné, že „*ustanovení upravující lhůty propadné stanoví s jejich uplynutím konkrétní právní důsledek, který je zpravidla vyjádřen slovy, že po uplynutí těchto lhůt již nelze něco nadále vykonat či činit, či naopak, že pouze do uplynutí lhůty něco činit lze. Typickým příkladem lhůty propadné je např. lhůta zakotvená v § 47 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků nebo § 148 odst. 1 daňového řádu, jakož i lhůta podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích [...].“**

[50] Z ustanovení § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích není patrné, že by s nedodržením sedmidenní lhůty zákonodárce spojoval důsledky pro postup ve věci samé, např. že by po jejím uplynutí již nebylo možno pokračovat v řešení situace nepovolených reklamních zařízení. Tuto lhůtu je tak nutno považovat za lhůtu pořádkovou bez právních důsledků pro věc samu. Takto stanovená lhůta přitom není bezúčelná, ale je podstatná např. z hlediska dozorových oprávnění nadřízených orgánů, a to zejména při posuzování případné nečinnosti silničního správního úřadu. V daném případě tak skutečnost, že žalovaný napadenou výzvu vydal (dne 4. 5. 2017) až osmý den po zjištění existence předmětných reklamních zařízení (dne 26. 4. 2017), neměla na její zákonnost žádný vliv.

[51] Pokud pak žalobce při jednání poukázal na časový rozpor mezi prvním úředním úkonem ve věci provedeným dne 26. 4. 2017 a záznamem o určení oprávněné úřední osoby ze dne 28. 4. 2017, nutno konstatovat, že ani tato námitka nemohla ovlivnit zákonnost napadené výzvy. Jak plyne ze správního spisu žalovaného, pod číslem 1 je založena listina označená jako *Záznam o zjištění reklamních zařízení* ze dne 26. 4. 2017, vypracovaná Mgr. I. V. Pod číslem 2 je pak ve správním spisu založen *Záznam o určení oprávněné úřední osoby* ze dne 28. 4. 2017, v němž je Mgr. V. uveden jako jedna z oprávněných úředních osob, s tím, že určení oprávněných úředních osob je účinné od 26. 4. 2017. Institut určení oprávněných úředních osob je podstatný zejména z hlediska možnosti posouzení, zda úřední osoby, které se podílejí na výkonu pravomoci správního orgánu, nemají být v daném případě z projednávání věci vyloučeny. Na oprávnění seznámit se s okruhem oprávněných úředních osob a případně namítat jejich podjatost nebyl žalobce nijak zkrácen, neboť záznam o určení oprávněných

úředních osob byl součástí správního spisu ještě před tím, než byl vůči žalobci učiněn první úkon. Ze správního řádu ostatně ani neplyne (viz zejména § 15), že by záznam o určení oprávněných úředních osob musel být první listinou založenou ve správním spisu (byť tak je v naprosté většině případů faktickým pravidlem), či že by oprávněné úřední osoby mohly ve věci konat až poté, co jejich pověření bude formalizováno záznamem do spisu. Není tudíž v rozporu se zákonem, pokud byl záznam o určení oprávněných úředních osob do spisu v daném případě formálně učiněn s dvoudenním zpožděním dne 28. 4. 2017 s tím, že materiálně byly oprávněné úřední osoby určeny již dne 26. 4. 2017.

VI. Závěr a náklady řízení

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

[53] 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.

[54] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení pak tyto osoby nenavrhovaly.

P o u č e 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 26. 5. 2017, č. j. 29 A 122/2017-60.

V Brně dne 25. července 2017

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu

v. z. Mgr. Petr Pospíšil, v.r.
člen senátu
(§ 54 odst. 2 věta druhá s. ř. s.)