



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 Husseinio, Ph.D., v právní věci žalobce: **BigBoard Praha, a.s.**, IČ: 24226491, se sídlem Praha 4, Štětкова 1638/18, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Brno, Dominikánské nám. 1, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve výzvě ze dne 6. 9. 2016, č. j. MMB/0345050/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0345050/2016 k odstranění reklamního zařízení žalobce umístěného na pozemku parc. č. 8207/41 v katastrálním území Židenice [611115] 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 6. 9. 2016, č. j. MMB/0345050/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0345050/2016, jej žalovaný vyzval, aby odstranil reklamní zařízení umístěné na pozemku parc. č. 8207/41 v katastrálním území Židenice [611115] (dále též jen „předmětné reklamní zařízení“), neboť jej provozuje v silničním ochranném pásmu místní komunikace II. třídy bez povolení silničního správního úřadu. Tato výzva byla vydána v rozporu se zákonem. Není však rozhodnutím správního orgánu 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, ani žalobou podle § 65 s. ř. s. Žalobce se proto domáhá ochrany proti nezákonným pokynům žalovaného v podobě vydání výzvy a proti hrozícímu zakrytí, odstranění a likvidaci předmětného reklamního zařízení žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s.

[2] Žalobce konstatoval, že předmětné reklamní zařízení bylo na dotčený pozemek umístěno v roce 2010 v souladu s českou legislativou na základě územního souhlasu a souhlasu s provedením stavby pro reklamu vydanými Úřadem městské části města Brna, Brno – Židenice, a následně provozováno na základě (tichého) souhlasu tohoto správního orgánu uděleného podle § 127 odst. 2 stavebního zákona. Předmětné reklamní zařízení bylo umístěno rovněž v souladu s tehdejšími zněním zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. V té době pozemek nespadal do silničního ochranného pásma, jak je upraveno v současném 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 k umístění předmětného reklamního zařízení vyjádřil dne 13. 8. 2008, a to kladně, po předchozím souhlasu Policie ČR ze dne 22. 5. 2008. Od té doby se přitom místní poměry nezměnily, tudíž není dán důvod k vydání výzvy k odstranění předmětného reklamního zařízení. Rovněž není důvodu, aby žalovaný svoje dřívější rozhodnutí nyní nerespektoval, přestože po formální stránce nekoresponduje s aktuálně vydávanými tituly. V roce 2008 však taková forma byla dostatečná.

[4] Odbor dopravy Magistrátu města Brna se společně s Policií ČR k provozování předmětného reklamního zařízení vyjadřoval i v roce 2012, tedy po novele silničního zákona, kdy správní orgány disponovaly veškerými podklady a znalostmi. Pokud by shledaly rozhodnutí silničního správního úřadu nedostatečným, konaly by s ohledem na zákonné lhůty uvedené v silničním zákoně již v té době a nikoliv po uplynutí dalších čtyř let.

[5] 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 povolením žalovaného. Jeho odstraněním by došlo k neoprávněnému zásahu do legitimního očekávání žalobce a k zásahu do jeho práva na ochranu majetku.

[6] 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 nespádaly 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.

[7] Intenzita veřejného zájmu na odstranění předmětného reklamního zařízení nemůže obstát v testu proporcionality, neboť toto zařízení je umístěno u silnice II. třídy a nikoliv u dálnice či silnice I. třídy a navíc podle dopravních psychologů nemají stavby pro reklamu ve městech vliv na bezpečnostní situaci na pozemních komunikacích.

[8] 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 základních práv a svobod), a to na základě retroaktivity právních předpisů, která je v daném případě nepřipustná. Žalobce v této souvislosti rovněž poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3336/09.

[9] Žalobci hrozí v důsledku nezákonné výzvy žalovaného vážná újma spočívající v zásahu do jeho vlastnických práv k předmětnému reklamnímu zařízení. Rovněž náklady na případné zakrytí, odstranění a likvidaci tohoto zařízení ponese žalobce. Žalobce by dále odstraněním tohoto reklamního zařízení, jež slouží bezprostředně k jeho podnikatelské činnosti, přišel o část reklamního prostoru a příjmů z reklamních ploch. Navíc by zásah do podnikatelské činnosti žalobce znamenal porušení smluv s inzerenty využívajícími reklamní plochy na předmětném reklamním zařízení.

[10] Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud rozhodl, že zásah žalovaného spočívající v jeho výzvě žalobci k odstranění předmětného reklamního zařízení je nezákonný a že žalovaný je povinen obnovit stav před touto výzvou. Žalovaný rovněž navrhl, aby soud přikázal žalovanému zdržet se zásahů do předmětného reklamního zařízení, a to zejména jeho zakrýváním, odstraňováním či likvidací, a aby byl žalovaný povinen uhradit žalobci náklady řízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

[11] 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 6. 9. 2016 je zásahem nezákonným, neboť žalovaný realizoval své oprávnění, resp. povinnost.

[12] Žalovaný vyzval žalobce proto, že předmětné reklamní zařízení se podle aktuálně platné právní úpravy nachází v silničním ochranném pásmu místní komunikace II. třídy (což žádá

ze stran nečinila sporným), a to bez potřebného povolení. Nesporná je mezi účastníky rovněž skutečnost, že v době před 1. 7. 2011 nebylo u komunikace II. třídy, u níž je umístěno předmětné reklamní zařízení, zřízeno silniční ochranné pásmo.

[13] 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). Následně 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.

[14] Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce, že posouzení ze dne 13. 8. 2008 je svou povahou individuálním správním aktem. Taktéž není možné pominout, že zákonná úprava neumožňuje povolit reklamní zařízení na dobu delší než pět let, přičemž tato doba již uplynula a nové povolení nebylo vydáno.

[15] Vyjádření Policie ČR k umístění předmětného reklamního zařízení, o něž si žalobce zažádal, bylo nesouhlasné. V návaznosti na tuto skutečnost sdělil žalovaný žalobci ve svém vyjádření k žádosti o souhlas s provozováním předmětného reklamního zařízení, že této žádosti nelze vyhovět. Žalobce tudíž provozoval předmětné reklamní zařízení v rozporu s právní úpravou.

[16] Nelze souhlasit s tvrzením žalobce, 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. Povolením silničního správního úřadu měl disponovat již v okamžiku, kdy dané území v důsledku změny právní úpravy přestalo být v souvisle zastavěném území obce. Předmětné reklamní zařízení žalobce na daném pozemku provozoval od roku 2010, tudíž měl požádat o vydání povolení provozovat předmětné reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu již v roce 2011, avšak neučinil tak.

[17] Žalovaný poukázal na související judikaturu, konkrétně na rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 3 A 52/2013-31 ze dne 25. 7. 2013 a č. j. 11 A 23/2014-24 ze dne 22. 7. 2014 a na rozhodnutí Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 142/2015-167. Žalobce, případně jiné

společnosti patřící k obchodně-reklamní skupině BigBoard, vedl se žalovaným řadu obdobných sporů v typově shodných věcech, a tudíž nelze předpokládat dobrou víru či neznalost právní úpravy na straně žalobce. Navíc z judikatury Evropského soudního dvora a Soudu 1. instance vyplývá, že zásadu legitimního očekávání nelze vykládat tak, aby znemožnila aplikaci nově přijaté právní úpravy.

[18] Výzva z 6. 9. 2016 nemůže být nezákonným zásahem, neboť žalovaný pouze realizoval svou povinnost vyplývající z § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. Žalovaný rovněž poukazuje na to, že 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. Žalovaný coby silniční správní úřad je povinen postupovat dle zákonů a absence přechodných ustanovení ve vztahu k dalším druhům komunikací je věcí zákonodárce. V této souvislosti rovněž odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., a poukázal na to, že cílem novely zákona o pozemních komunikacích je jednoznačně zejména zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Tento účel uvedené novely zmínil ve svém rozsudku č. j. 29 A 56/2015-120 i Krajský soud v Brně a označil jej za závažný veřejný zájem.

[19] 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 stanoviska vydaná žalovaným za předchozí právní úpravy a navíc v postavení dotčeného orgánu pro potřeby obecného stavebního úřadu pro postupy podle stavebního zákona. Z důvodu nesouhlasného stanoviska Policie ČR nemohl silniční správní úřad povolit provozování předmětného reklamního zařízení. Dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích je předmětné reklamní zařízení odstraňováno bez ohledu na to, zda bylo povoleno stavebním úřadem. 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.

[20] 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.

[21] Žalobce si je vzhledem k předchozím obdobným případům a na základě předchozích upozornění žalovaného učiněných v rámci dobré správy vědom možnosti posunutí reklamního zařízení směrem od místní komunikace II. třídy tak, aby nezasahovalo do jejího silničního ochranného pásma. 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.

[22] Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl.

III. Jednání konané dne 11. 4. 2017

[23] Žalobce se k jednání bez omluvy nedostavil, ačkoliv byl řádně a včas předvolán (předvolání k jednání mu bylo doručeno do datové schránky dne 16. 3. 2017). Soud neshledal důvod k odročení jednání podle § 50 s. ř. s., a proto v souladu s § 49 odst. 3 s. ř. s. usnesením rozhodl, že bude jednáno v nepřítomnosti žalobce.

[24] Při jednání žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě a poukázal na judikaturu správních soudů. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a provedl důkazy navržené účastníky, vyjma těch, které již byly obsahem správního spisu (konkrétně Výzva k odstranění reklamního zařízení, vydaná Magistrátem města Brna, odborem dopravy, dne 6. 9. 2016, Reakce na výzvy k odstranění reklamních zařízení ze dne 14. 9. 2016, zaslaná žalobcem žalovanému, Vyjádření k umístění reklamního zařízení, vydané Policií ČR dne 22. 5. 2008, Vyjádření k prodloužení doby umístění reklamního zařízení, vydané Policií ČR dne 26. 9. 2012, a Stanovisko k umístění stavby pro reklamu, vydané Magistrátem města Brna, odborem dopravy, dne 8. 10. 2012).

[25] Žalovaný v konečném návrhu uvedl, že správní úřad postupoval striktně dle zákona, a proto navrhl zamítnutí žaloby. Náhradu nákladů řízení žalovaný nepožadoval, neboť mu žádné nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

IV. Posouzení věci soudem

[26] 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.**

[27] 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 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, 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).

IV.a) Skutkový stav

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

[29] Dne 19. 5. 2009 vydal Úřad městské části města Brna, Brno – Židenice (dále též „stavební úřad“) pod č. j. OVUP/08/0008286 a sp. zn. STU/05/0900474/000/001, územní souhlas a souhlas s provedením stavby předmětného reklamního zařízení s tím, že souhlas se vydává na dobu do 31. 12. 2012. Podáním ze dne 25. 7. 2012 oznámil žalobce stavebnímu úřadu změnu v užívání stavby spočívající v prodloužení doby jejího užívání, aniž by blíže

specifikoval, dokdy má být užívání stavby (předmětného reklamního zařízení) povoleno. Dne 26. 9. 2012 vydala Policie ČR, Městské ředitelství policie Brno, Územní odbor vnější služby, Dopravní inspektorát, vyjádření k prodloužení doby umístění předmětného reklamního zařízení s tím, že s prodloužením souhlasí za podmínek dle § 78 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., tedy že předmětné reklamní zařízení nebude zaměnitelné s dopravním značením, nebude oslňovat ani nijak rozptylovat uživatele komunikace a nebude používat na ploše reflexní materiály. Dne 8. 10. 2012 vydal Magistrát města Brna, odbor dopravy, stanovisko k umístění stavby pro reklamu, č. j. MMB/317744/2012, sp. zn. 5400/OD/MMB/317744/2012, v němž uvedl, že nemá námitek k prodloužení povolení předmětného reklamního zařízení za splnění následujících podmínek: umístění reklamního zařízení nesmí odporovat ust. § 78 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a § 25 odst. 7 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu se k uvedené věci kladně vyjádří Policie ČR MŘ P Brno – Dopravní inspektorát. Dne 6. 9. 2016 vydal žalovaný napadenou výzvu k odstranění reklamního zařízení č. j. MMB/0345050/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0345050/2016.

IV.b) Právní hodnocení

[30] Pro posouzení věci je nutno uvést relevantní pasáže z aplikovaných ustanovení zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

[31] 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.

[32] 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.

[33] Definice souvisle zastavěného území obce byla do ustanovení § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích 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.

[34] 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.

[35] Dle důvodové zprávy usilovala novela č. 196/2012 Sb. o eliminaci reklamních zařízení mimo souvisle zastavěné území obce, a to za účelem zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Podle různých studií rozptylují reklamní zařízení v blízkosti pozemních komunikací řidiče a v případě dopravní nehody představují nebezpečnou překážkou způsobitou zhoršit následky dopravní kolize. Zpřísnění regulace reklamních zařízení bylo inspirováno i některými zahraničními právními úpravami, v nichž 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 však nemohou jít na úkor bezpečnosti silničního provozu. Vzhledem k nedostatečným výsledkům dosavadních dílčích změn přistoupil zákonodárce k výše uvedené novele. Kompromisem mezi veřejným zájmem na bezpečnosti silničního provozu a podnikatelskými zájmy byla přechodná ustanovení, jež dávala vlastníkům reklamních zařízení dostatečný časový prostor pro úpravu poměrů v souladu s novou legislativou.

[36] Na základě uplatněných žalobních námitek je zapotřebí nejprve posoudit otázku, zda lze na posuzovanou věc vztáhnout pozdější právní úpravu, bylo-li předmětné reklamní zařízení původně zřízeno v souladu s tehdy platnými právními předpisy. Žalobce namítl, že by tak došlo k prolomení zákazu retroaktivity a zásahu do právní jistoty a legitimního očekávání.

[37] Zde je nutno v první řadě uvést, že jak judikatura, tak odborná literatura rozlišuje retroaktivitu pravou a nepravou. O pravou retroaktivitu se jedná tehdy, pokud právní norma způsobuje vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona. V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (k tomu viz např. nálezy Ústavního soudu

ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb., [N 75/61 SbNU 137]; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). V nyní posuzovaném případě se dle zdejšího soudu jedná o retroaktivitu nepravou, neboť pozdější právní úprava (ve znění všech jednotlivých novelizací) působí pouze do budoucna.

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

[39] Rovněž je však nutno doplnit, že ačkoliv je nepravá retroaktivita zásadně přípustná, nelze *a priori* vyloučit, že zájem jednotlivce na aplikaci předchozí právní úpravy převáží v konkrétním případě nad veřejným zájmem na její změně s ohledem na zásadu právní jistoty a legitimního očekávání. Otázku legislativního řešení časového střetu právních úprav je proto třeba posuzovat hlediskem zásady proporcionality. Zdejší soud si je vědom, že zákonodárce je ve své činnosti veden příkazem proporcionality (přiměřenosti) a zákazem legislativní svévole (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 15/10, č. 39/2011 Sb., [N 6/60 SbNU 51], nebo ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 38/09, č. 269/2011 Sb., [N 136/62 SbNU 145]).

[40] Při zjišťování proporcionality zásahu zákonodárce do legitimního očekávání žalobce je potřeba provést třístupňový test ústavnosti sporné nové právní úpravy, založený na postupném zkoumání splnění tří podmínek pro ústavněprávní akceptaci tohoto předpisu: vhodnosti (účelu), potřebnosti (nezbytnosti) a přiměřenosti (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015-92; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[41] V posuzované věci je tedy nutné zjistit, zda vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu v podobě potřeby změny právní úpravy zakotvené v zákoně č. 152/2011 Sb. odůvodňuje závažnost následného zásahu do zájmu soukromého vycházejícího z principu ochrany důvěry občana v právo (tj. legitimní očekávání žalobce, že může nerušeně provozovat předmětné reklamní zařízení, jež bylo umístěno v souladu s tehdy platnou právní úpravou).

[42] Je nepochybné, že účelem novely č. 152/2011 Sb., stejně jako dalších novel zákona 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 (respektive poutání jejich pozornosti na reklamní zařízení, jak ostatně plyne již z prvotního jazykového výkladu sousloví „reklamní poutač“), jakož i nebezpečnou pevnou překážku způsobilou zhoršit následky případné 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. 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.

[43] Co se týká potřebnosti či nezbytnosti nové právní úpravy, zdejší soud má za to, že se jedná o přijatelný způsob, jak shora uvedeného cíle dosáhnout. Jinak řečeno, hodlal-li zákonodárce omezit u pozemních komunikací počet prvků, které jednak odvádí pozornost řidičů a jednak vytváří u komunikací pevné překážky, není moc jiných možností, než tyto prvky fyzicky odstranit, případně je umístit až za hranicí silničního ochranného pásma.

[44] Z hlediska přiměřenosti či vhodnosti pak platí, že újma na konkrétním základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Opatření mající vliv na základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních, jako je zde bezpečnost silničního provozu. Zdejší soud v tomto případě neshledal, že by nová právní úprava neústavním postupem narušila legitimní očekávání žalobce, že bude moci i nadále provozovat předmětné reklamní zařízení. Jak již totiž bylo shora uvedeno, novelizace zákona o pozemních komunikacích se týká toliko umísťování reklamních zařízení v ochranném pásmu pozemních komunikací, ale nijak nebrání jejich umísťování za hranicí tohoto ochranného pásma, kterou v případě silnice II. třídy, u níž je umístěno i předmětné reklamní zařízení žalobce, představuje v horizontálním rozměru vzdálenost 15 metrů od osy vozovky nebo od osy přilehlého jízdního pásu této silnice (§ 30 odst. 2 písm. c/ zákona o pozemních komunikacích).

[45] Skutková situace se v daném případě má tak, že dnem 1. 7. 2011 se předmětné reklamní zařízení změnou právní úpravy (zákonem č. 152/2011 Sb.) „ocitlo“ v silničním ochranném pásmu. Deficitem tohoto zákona jsou zcela nepochybně chybějící přechodná ustanovení. Ovšem pouze z tohoto důvodu není tato právní úprava protiústavní. Stejně tak není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud se zákonodárce dotkl nabytých či existujících práv soukromých osob. Principem ochrany nabytých práv a zákazu retroaktivity nelze podmínit pozdější přísnější regulaci konkrétní právní oblasti. U konkrétních typů lidské činnosti se určitá pravidla mohou v průběhu času objektivně jevit jako nedostačující, neboť s ohledem na dynamiku vývoje (např. technického) je ve společenském zájmu podmínky pro provozování těchto činností blíže specifikovat nebo dokonce zpřísnit. 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 (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/04, č. 409/2006 Sb., [N 125/41 SbNU 551]). 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 dojistě mají), zvýšené nároky.

[46] Jinak řečeno, existující právní vztahy v zásadě nemohou zákonodárci zabránit v regulaci bezpečnosti dopravy úpravou ochranných pásem pozemních komunikací. Tyto právní vztahy však zákonodárce musí při přijímání nové právní úpravy vzít v úvahu, popř. musí počítat s případnými nároky na náhradu škody.

[47] Pokud jde o samotnou přiměřenost nové právní úpravy v užším smyslu, nutno konstatovat, že tato její charakteristika byla naplněna. V první řadě je silniční ochranné pásmo pro příslušný typ komunikace omezeno přiměřenou vzdáleností (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.

[48] Dle zdejšího soudu lze na základě právě provedeného testu proporcionality uzavřít, že napadený zásah nebyl nezákonný. Ničeho na tom nemění ani žalobcův odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3336/09, 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 nález se vztahoval pouze k jednomu znění právní úpravy. Spor se týkal výkladu právní normy, nikoli neaplikovatelnosti její pozdější verze.

[49] Ačkoliv žalobce podal dne 25. 7. 2012 příslušnému stavebnímu úřadu oznámení změny v užívání stavby, a to z důvodu prodloužení doby platnosti povolení předmětného reklamního zařízení na další časově nespecifikované období (jak vyplývá z bodu č. VI. tohoto oznámení), v té době již byla účinná nová právní úprava a předmětné reklamní zařízení se již nacházelo v silničním ochranném pásmu. Tuto skutečnost žalobce coby osoba, jejímž předmětem podnikání je i provozování reklamních zařízení podél silnic, vědět měl a mohl, neboť se bezprostředně dotýká jím provozované činnosti. Proto byl povinen za účelem povolení dalšího trvání umístění a provozování předmětného reklamního zařízení požádat i o povolení silničního správního úřadu ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a nezískat tedy pouze souhlasné stanovisko stavebního úřadu a Policie ČR. Tato povinnost žalobce koresponduje i se zněním § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož odstranění reklamního zařízení bez povolení a jeho likvidaci nebrání povolení stavebního úřadu.

[50] Proto nejpozději od podání oznámení změny v užívání stavby dne 25. 7. 2012 žalobce již nemohl být v dobré víře, že disponuje všemi povoleními plynoucími z veřejnoprávních předpisů, která jej opravňují mít nadále umístěno předmětné reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, neboť věděl, že doba, po kterou měl po právu umístěno své zařízení na základě předchozí právní úpravy, uplyne dne 31. 12. 2012. Souhlasné stanovisko stavebního úřadu vydané dne 8. 10. 2012, tedy již za účinnosti nové právní úpravy, proto nemohlo v žalobci založit legitimní očekávání, že splnil všechny zákonné podmínky pro prodloužení umístění a provozování předmětného reklamního zařízení.

[51] Legitimní očekávání a dobrou víru žalobce v umístění jeho reklamního zařízení po výše uvedené změně zákona o pozemních komunikacích nemohou zakládat jím zmiňovaná souhlasná stanoviska Magistrátu města Brna, odboru dopravy, nebo Policie ČR, neboť z dokazování u jednání vyplynulo, že se zjevně jedná o podkladová stanoviska předložená žalobcem stavebnímu úřadu a nikterak z nich ani co do formy, ani co do obsahu neplyne, že by se jednalo o povolení umístění reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu, vydané příslušným správním úřadem.

[52] Z hlediska zákonem požadované formy neobsahuje předmětné stanovisko žalovaného výrok správního orgánu, odůvodnění ani poučení o opravném prostředku, jak to vyžaduje § 67 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Rovněž neobsahuje konkrétní náležitosti těchto částí rozhodnutí v souladu s § 68 správního řádu. Ani po materiální stránce nelze předmětné stanovisko považovat za rozhodnutí správního orgánu, neboť nenaplnuje dikci § 67 odst. 1 správního řádu, podle níž *„[r]ozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.“* Žádnou z těchto materiálních náležitostí rozhodnutí však stanovisko žalovaného neobsahuje; naopak výslovně uvádí, že *„Magistrát města Brna, Odbor dopravy obdržel, dne 19.09.2012, Vaši žádost o vydání stanoviska k prodloužení povolení oboustranného osvětleného reklamního zařízení [...]“* Žalobce tedy žádal o vydání stanoviska a nikoliv rozhodnutí správního orgánu, přičemž podle tehdy platné a účinné právní úpravy bylo k dalšímu provozování předmětného reklamního zařízení zapotřebí právě rozhodnutí a nikoliv stanoviska příslušného silničního správního úřadu.

[53] Při posuzování, jestli stanovisko k umístění stavby pro reklamu, vydané žalovaným dne 8. 10. 2012, naplňuje formální a materiální znaky rozhodnutí správního orgánu podle § 67 a násl. správního řádu tudíž soud dospěl k závěru, že citované stanovisko nelze za rozhodnutí správního orgánu (v tomto případě příslušného silničního správního úřadu) považovat.

[54] Proto byly v případě žalobce ke dni 6. 9. 2016 splněny zákonné podmínky pro vydání výzvy ve smyslu § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.

[55] 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 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.

V. Závěr a náklady řízení

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

[57] 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 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 9. 11. 2016, č. j. 29 A 199/2016-49.

V Brně dne 11. dubna 2017

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu