



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., v právní věci žalobce: **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 9. 9. 2016, č. j. MMB/0351384/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0351384/2016, k odstranění reklamního zařízení umístěného na pozemku parc. č. 6174/1 v katastrálním území Líšeň [612405], 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 9. 9. 2016, č. j. MMB/0351384/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0351384/2016, mu žalovaný udělil pokyn, aby odstranil reklamní zařízení umístěné na pozemku parc. č. 6174/1 v katastrálním území Líšeň [612405] (dále též jen „předmětné reklamní zařízení“), neboť jej provozuje v silničním

ochranném pásmu místní 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 2012 v souladu s platnými právními předpisy, a to na základě územního souhlasu sloučeného se souhlasem s provedením stavby vydaným Úřadem městské části Brno-Líšeň dne 20. 10. 2011. Předmětné reklamní zařízení bylo umístěno rovněž v souladu s tehdejšími zněním zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. K umístění předmětného reklamního zařízení udělil souhlas i žalovaný a Policie České republiky, a to již po novele zákona č. 13/1997 Sb. provedené zákonem č. 152/2011 Sb. Od té doby se místní poměry nezměnily. Není důvodu, aby žalovaný toto svoje dřívější rozhodnutí nyní nerespektoval, přestože po formální stránce nekoresponduje s aktuálně vydávanými tituly. V roce 2011 taková forma byla dostatečná. Pokud by správní orgány měly za to, že rozhodnutí žalovaného je nedostatečné, konaly by neprodleně, nikoli až po uplynutí pěti let.

[3] 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 nepřipustné retroaktivity právních předpisů.

[4] 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

[5] 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 9. 9. 2016 je zásahem nezákonným, neboť žalovaný realizoval své oprávnění, resp. povinnost.

[6] Předmětné reklamní zařízení bylo umístěováno až po 1. 7. 2011, kdy došlo k změně definice pojmu „*souvisle zastavěné území obce*“, a bylo umístěno do silničního ochranného pásma místní komunikace II. třídy (což žádná ze stran nečiní sporným).

[7] K tvrzení žalobce, že předmětné reklamní zařízení bylo zřízeno v souladu s tehdejšími platnými právními předpisy na základě rozhodnutí stavebního úřadu a následně souhlasu se změnou v užívání, žalovaný poukázal 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. 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 vyplývají z obecně závazných právních předpisů.

[8] Posouzení žalovaného ze dne 22. 8. 2011 sice bylo vydáno po zásadní novele zákona č. 13/1997 Sb., nebylo však správním rozhodnutím, a to ani po formální, ani obsahové stránce. K vydání takového rozhodnutí by navíc byl nutný předchozí souhlas Policie České republiky. V daném případě se však policie k věci vyjádřila později. Po vydání stanoviska policie platného po dobu jednoho roku žalobce nepožádal žalovaného o vydání rozhodnutí ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. Dle právní úpravy navíc reklamní zařízení nelze povolit na dobu delší než 5 let. Tato doba tak již dávno uplynula a žádné nové povolení nebylo v dané věci vydáno.

[9] 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 2012. Žalobce měl tedy požádat o vydání povolení provozovat předmětné reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu již v roce 2011 před jeho instalací. 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.

[10] 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 v postavení dotčeného orgánu pro potřeby obecného stavebního úřadu pro postupy podle stavebního zákona, navíc starším než pět let. 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.

[11] Na základě upozornění žalovaného v předchozích obdobných případech si je žalobce 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 újmy tak žalobce může předejít vlastní iniciativou.

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

III. Další podání žalobce

[13] Dne 6. 4. 2017 soud obdržel podání žalobce z téhož dne označené jako *Návrh na přerušení řízení a Doplnění žaloby a replika*. 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 č. 13/1997 Sb.

[14] V daném případě zejména zcela absenteje 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.

[15] 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.

[16] 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*“. Ani argument zákonodárce poukazující na obdobnou úpravu v okolních státech není na místě. Ačkoli v sousedních zemích (Rakousko, Německo a Polsko) je umísťování 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.

[17] Žalobce je proto přesvědčen, že novela zákona o pozemních komunikacích je 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.

IV. Jednání konané dne 11. 4. 2017

[18] Při jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a provedl důkazy navržené žalobcem, vyjma těch,

- které již byly obsahem správního spisu,
- které svojí povahou nebyly důkazy, ale mohly sloužit k rozhojnění 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 sice jiného žalobce, jenž však tvoří s nynějším žalobcem osoby spojené (např. věci vedené pod sp. zn. 29 A 142/2015 či sp. zn. 29 A 56/2016), tyto listiny tedy soud nyní pouze 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

[19] 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.**

[20] 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, v jiné žalobcově 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

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

[22] Dne 20. 10. 2011 vydal Úřad městské části Brno-Líšeň (dále též „stavební úřad“) pod č. j. MCLISEN 10984/2011/2700/VIT, sp. zn. STP/10668/2011/VIT, územní souhlas sloučený se souhlasem s provedením ohlášené stavby (předmětného reklamního zařízení), a to na dobu určitou do 15. 7. 2021. Souhlasy byly vydány na základě podání žalobce učiněného dne 12. 10. 2011. Jak stavební úřad v souhlasech uvedl, žalobce k žádosti mimo jiné doložil „*Vyjádření Policie ČR, ze dne 10. 10. 2011, č. j. KRPB-105657-1/ČJ-2011-060206*“ a „*Vyjádření MMB OD, ze dne 22. 8. 2011, zn. MMB/0315700/11*“. Tato stanoviska žalobce doložil i v řízení před soudem. Dne 9. 9. 2016 vydal žalovaný napadenou výzvu k odstranění reklamního zařízení č. j. MMB/0351384/2016, sp. zn. 5400/OD/MMB/0351384/2016.

V.b) Právní hodnocení

[23] Pokud jde o právní posouzení věci, je nutno v první řadě citovat relevantní pasáže z aplikovaných ustanovení zákona o pozemních komunikacích.

[24] Podle § 31 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. zřízení a provozování reklamního zařízení *v silničním ochranném pásmu* (jež se dle § 30 odst. 1 téhož zákona nachází *mimo souvisle zastavěné území obce*) podléhá povolení. Jde-li o silniční ochranné pásmo silnice, vydává toto povolení dle § 31 odst. 4 písm. a), c) téhož zákona příslušný silniční správní úřad po předchozím souhlasu vlastníka dotčené nemovitosti, na které má být reklamní zařízení zřizováno a provozováno, a příslušného orgánu Policie České republiky. Lze dodat, že princip povolování zakázaných či omezených činností včetně staveb v silničním ochranném pásmu silničním správním úřadem (či dříve silničním správním orgánem) je v § 31 zákona č. 13/1997 Sb. zakotven po celou dobu účinnosti tohoto zákona, a stejně tomu tak bylo i v § 11 předchozího zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon).

[25] Podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. je pak silniční správní úřad povinen do 7 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o zřízení nebo existenci reklamního zařízení umístěného v rozporu s odstavcem 2, 3 nebo 5 v silničním ochranném pásmu bez povolení vydaného příslušným silničním správním úřadem podle odstavce 1, vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění. Vlastník reklamního zařízení je povinen reklamní zařízení neprodleně, nejdéle do pěti pracovních dnů po doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu, odstranit. Neučiní-li tak, silniční správní úřad zajistí do 15 pracovních dnů zakrytí reklamy a následně

zajistí odstranění a likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka tohoto zařízení. Odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace bude provedeno bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.

[26] V nyní souzené věci žalobce v roce 2011 podstoupil postupy dle stavebního zákona vedoucí k získání stavebněprávních titulů nutných k umístění a provedení stavby předmětného reklamního zařízení. K samotné realizaci stavebního záměru došlo v roce 2012. Ve věci je podstatné, že zmiňované úřední úkony žalobce činil po 1. 7. 2011, kdy nabyla účinnosti novela zákona č. 13/1997 Sb. provedená zákonem č. 152/2011 Sb., jíž došlo ke změně definice souvisle zastavěného území obce. Předmětné reklamní zařízení tedy bylo umísťováno do silničního ochranného pásma (o tom není mezi účastníky řízení sporu). V takovém případě ovšem bylo pro zřízení a provozování předmětného reklamního zařízení nezbytnou podmínkou povolení silničního správního úřadu dle § 31 zákona č. 13/1997 Sb. Takové povolení ovšem v dané věci vydáno nebylo, pročez byl žalovaný oprávněn (či přesněji řečeno povinen) žalobce vyzvat k odstranění předmětného reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb.

[27] K uvedenému je nutno uvést, že za povolení ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. nelze považovat souhlasy stavebního úřadu, neboť k vydání daného povolení je příslušný výhradně silniční správní úřad. Navíc jak plyne z § 31 odst. 9 zákon č. 13/1997 Sb., odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace se provádí bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.

[28] Za povolení ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. pak není možné považovat ani souhlasné stanovisko žalovaného ze dne 22. 8. 2011. Je zjevné, že se jedná o podkladové stanovisko vydané žalovaným coby dotčeným orgánem pro účely stavebního řízení. Ani podle formy, ani podle obsahu z něj 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. Lze dodat, že i kdyby snad mělo být podkladové stanovisko žalovaného považováno za příslušné povolení dle § 31 zákona č. 13/1997 Sb., mělo by takové povolení platnost nejdéle pět let (toto časové omezení platnosti povolení bylo do § 31 zákona č. 13/1997 Sb. zavedeno s účinností od 1. 7. 2000).

[29] K uvedenému je ovšem nutno konstatovat, že toto podkladové stanovisko (stejně jako vyjádření policie ze dne 10. 10. 2011) není bez právního významu. Je podstatné, že toto souhlasné stanovisko žalovaný pro účely postupů dle stavebního zákona vydal za situace, kdy daná lokalita již spadala do silničního ochranného pásma. Zároveň toto stanovisko dosud nebylo zrušeno. Pokud by tedy žalobce požádal žalovaného o vydání povolení dle § 31 zákona č. 13/1997 Sb., musel by se žalovaný v rámci povolovacího procesu s existencí tohoto souhlasného stanoviska výslovně vypořádat.

[30] Přestože se na problematiku umísťování a realizace předmětného reklamního zařízení vztahoval zákon č. 13/1997 Sb. již po novele provedené zákonem č. 152/2011 Sb., namítal žalobce též protiústavnost aplikovaných ustanovení jako celku, a to zejména na základě principu legitimního očekávání a zákazu retroaktivity. Z tohoto důvodu se soud dále obecně zabýval otázkou ústavnosti aplikované právní úpravy. Nutno ovšem podotknout, že uvedené dva principy nemohly být vzhledem ke shora zmiňovaným skutkovým okolnostem porušeny.

[31] Definice souvisle zastavěného území obce byla do zákona č. 13/1997 Sb. (§ 30 odst. 3) vložena zákonem č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů. Současné znění této definice je výsledkem novely zákona č. 13/1997 Sb. provedené s účinností od 1. 7. 2011 zákonem č. 152/2011 Sb. Ke změně definice souvisle zastavěného území obce došlo v rámci legislativního procesu na základě pozměňovacího návrhu Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (tisk č. 135/1, in digitální repozitář Poslanecké sněmovny, 6. volební období, 2010–2013, www.psp.cz). Bližší odůvodnění tohoto návrhu chybí, během obecné rozpravy ve druhém čtení se k němu dne 22. 3. 2011 pouze vyjádřil ministr dopravy: „*K návrhu byl při jeho projednávání v hospodářském výboru schválen pozměňovací návrh, jehož předmětem je změna zákonné definice souvisle zastavěného území obce pro účely stanovení silničního ochranného pásma. Ministerstvo dopravy změnu této úpravy, která je důležitá zejména z hlediska zpřísnění regulace reklamních zařízení podél pozemních komunikací, podporuje a děkuje za ni.*“ Uvedenou změnu definice souvisle zastavěného území obce nedoprovázela žádná přechodná ustanovení.

[32] Zhruba o rok později byla přijata další novela zákona č. 13/1997 Sb., a to pod č. 196/2012 Sb., účinná od 1. 9. 2012. Tato se týkala zejména dálnic a silnic I. třídy. 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.

[33] 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 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.

[34] 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]).

[35] 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).

[36] Zde je ovšem nutno opětovně zdůraznit, že žalobce v daném případě žádné legitimní očekávání mít nemohl, neboť na předmětné reklamní zařízení se daná právní úprava vztahovala od samého počátku (jinak řečeno předmětné reklamní zařízení nebylo umístěno v souladu s tehdy platnou právní úpravou).

[37] Je nepochybné, že účelem novely č. 152/2011 Sb., stejně jako dalších novel zákona č. 13/1997 Sb., jak vyplývá z rozprav i z důvodových zpráv k jednotlivým novelám, je jednoznačně zpřísnění regulace reklamních zařízení ve prospěch zvýšení bezpečnosti silničního provozu (viz shora citovaná odůvodnění novel č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb.). Reklamní zařízení umístěná poblíž pozemních komunikací totiž jednoznačně představují zdroj odvádění pozornosti řidičů (což ostatně plyne již z prvotního jazykového výkladu sousloví „reklamní poutač“), jakož i nebezpečnou pevnou překážku způsobilou zhoršit následky dopravní nehody. Tyto dvě okolnosti má přitom soud za zcela zjevné (již při použití pouhého selského rozumu) a zajisté samy o sobě dostačující k vážným úvahám o případném zpřísnění regulace reklamních zařízení u pozemních komunikací. 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.

[38] Současně nutno uvést, že ze žalobcem zmiňovaných 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).

[39] 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.

[40] 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.

[41] Pokud jde o samotnou přiměřenost 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.

[42] Dle zdejšího soudu lze na základě právě provedeného testu proporcionality uzavřít, že napadený zásah nebyl nezákonný. Ničeho na tom nemění ani žalobcův odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3336/09 [N 31/56 SbNU 353], jenž dle zdejšího soudu není na věc přílehlavý. Nález řešil otázku přiznání odměny ustanovenému obhájci v trestním řízení. Šlo o rozdílný výklad trestního řádu mezi soudem a obhájcem. Na rozdíl od nyní posuzované věci zde ovšem nešlo o střet staré a nové právní úpravy, obhájce netrval na užití staré právní úpravy poukazem na legitimní očekávání, neboť v nálezu bylo ve hře pouze jedno znění právní úpravy. Spor se týkal výkladu právní normy, nikoli neaplikovatelnosti její pozdější verze. Z obdobných důvodů byl nepřiléhavý i odkaz žalobce na nález Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2004, sp. zn. I. ÚS 185/04 [N 94/34 SbNU 19], jenž se týkal výkladu smluvního dodatku o cílových odměnách.

[43] Stejně tak nelze mít za to, že by předmětné novelizace zákona č. 13/1997 Sb. měly regulovat konkrétně určené věci [jak tomu bylo např. v případě jezů na Labi (§ 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě) či vzletové a přistávací dráhy 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.

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

[45] 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 příslušné povolení silničního správního úřadu ke zřízení a provozování předmětného reklamního zařízení nikdy neměl. Ke změně došlo na základě novelizace zákona č. 13/1997 Sb. provedené zákonem č. 152/2011 Sb. a účinné dnem 1. 7. 2011. Na věci nic nemění, pokud zákonodárce později k jinému zákonu připojil přechodná ustanovení upravující jinou skupinu reklamních zařízení (která byla povolena silničním správním úřadem) a řešící poněkud odlišné otázky a kritéria (tyto nuance ovšem mohou mít své opodstatnění v případném řízení o náhradě škody).

[46] Ke shora uvedenému též 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*)].

VI. Závěr a náklady řízení

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

[48] 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 10. 11. 2016, č. j. 29 A 202/2016-64.

V Brně dne 11. dubna 2017

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu

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