



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: **Czech Outdoor s. r. o.**, se sídlem Praha, Štětkova 1638/18, zastoupeného JUDr. Vladimírou Glatzovou, advokátkou se sídlem Praha, 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 17. 1. 2017, č.j. MMB/0025994/2017, sp. zn. 5400/OD/MMB/0025994/2017, k odstranění reklamního zařízení umístěného na pozemku parc. č. 1247/131 v katastrálním území Bohunice [612006], obec Brno, a v případném 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 17. 1. 2017, č.j. MMB/0025994/2017, sp. zn. 5400/OD/MMB/0025994/2017, mu žalovaný udělil pokyn, aby odstranil reklamní zařízení umístěné na pozemku parc. č. 1247/131 v katastrálním území

Bohunice [612006], obec Brno (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 (dále též „s. ř. s.“), a nelze se proti ní domáhat ochrany ani podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. 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 2010 v souladu s platnými právními předpisy, a to na základě rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Bohunice ze dne 25. 11. 2008 a souhlasu téhož úřadu ze dne 17. 2. 2009. Následně tentýž úřad dne 31. 10. 2012 vydal souhlas se změnou v užívání stavby. Předmětné reklamní zařízení bylo umístěno rovněž v souladu se zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. S umístěním předmětného reklamního zařízení souhlasil (na základě kladného stanoviska Policie České republiky) i žalovaný, a to již po nabytí účinnosti novelizace zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 152/2011 Sb. Od té doby se přitom místní poměry nezměnily. Není důvodu, aby žalovaný toto svoje dřívější rozhodnutí nyní nerespektoval, přestože po formální stránce nekoresponduje s aktuálně vydávanými tituly. V roce 2012 však taková forma byla dostatečná. Nehledě na povinnost ctít zásadu presumpce správnosti již vydaných individuálních správních aktů. Pokud by správní orgán měl za to, že rozhodnutí žalovaného je nedostatečné, konal by neprodleně, nikoli až po uplynutí dalších šesti 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 nepřípustné retroaktivity právních předpisů. Soud by mu měl poskytnout ochranu jeho legitimních očekávání vůči narušení provozu řádně zřízeného reklamního zařízení ze strany veřejné moci.

[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 č. 13/1997 Sb. vyplývá, že pokud 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 17. 1. 2017 je zásahem nezákonným, neboť žalovaný realizoval své oprávnění, resp. povinnost.

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

[7] K tvrzení žalobce, že předmětné reklamní zařízení bylo zřízeno v souladu s tehdejšími platnými právními předpisy na základě rozhodnutí stavebního úřadu, žalovaný poukázal na změny právní úpravy ohledně pojmu „*souvisle zastavěné území obce*“. Definice tohoto pojmu byla do textu zákona č. 13/1997 Sb. 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 (jak se tomu stalo i v daném případě). V tomto kontextu vláda České republiky schválila usnesením č. 599 ze dne 10. 8. 2011 Národní strategii bezpečnosti silničního provozu 2011–2020, dle jejíhož opatření K2 mají být za účelem bezpečnějších pozemních komunikací zjištěna a odstraněna všechna reklamní zařízení, která se od 1. 7. 2011 nacházejí v silničních ochranných pásmech z důvodu ztráty statusu staveb umístěných v souvisle zastavěných územích obcí. Bylo na straně žalobce jako vlastníka reklamního zařízení, aby byl srozuměn se svými povinnostmi, které vyplývají z obecně závazných právních předpisů.

[8] Přípis žalovaného ze dne 29. 6. 2012 sice byl vydán po zásadní novele zákona č. 13/1997 Sb., nebyl však správním rozhodnutím, a to ani po formální, ani obsahové stránce. K vydání takového rozhodnutí by navíc byl nutný předchozí souhlas Policie České republiky, který však nebyl žalobcem tvrzen, natož doložen.

[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. 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 č. 13/1997 Sb. 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 přípis vydaný žalovaným, který ze zákona nemá charakter rozhodnutí. Dle § 31 odst. 98 zákona č. 13/1997 Sb. je reklamní zařízení odstraňováno bez ohledu na povolení stavebního úřadu. Zatímco v řízení podle stavebního zákona zkoumá správní orgán skutečnosti rozhodné z hlediska stavebně právních předpisů, silniční správní úřad zkoumá splnění podmínek stanovených zákonem č. 13/1997 Sb. Jedná se o kumulaci správních aktů. Teprve až má subjekt k dispozici všechny potřebné správní akty, je oprávněn k realizaci povolené činnosti.

[11] 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.

[12] Na základě upozornění žalovaného v předchozích obdobných případech si je žalobce vědom možnosti posunutí předmětného reklamního zařízení směrem od místní komunikace II. třídy tak, aby nezasahovalo do jejího silničního ochranného pásma. Posunutím předmětného 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.

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

III. Jednání konané dne 6. 6. 2017

[14] Při jednání účastníci setrvali na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných. *Žalobce* zdůraznil, že v době umístění předmětného reklamního zařízení byly splněny všechny zákonné požadavky. Podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. může žalovaný vyzvat vlastníka pouze „reklamního zařízení umístěného v rozporu s odstavcem 2, 3 nebo 5“. Tak tomu v daném případě nebylo. Náležitosti dle dotčených odstavců přitom může plnit toliko žadatel o vydání povolení. Pouhou změnou právní úpravy se však žalobce nemůže zpětně dostat do pozice žadatele. Novelou zákona navíc došlo k takové změně podmínek, že reklamní zařízení již nejde povolit. Podle § 31 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. podléhá povolení zřízení a provozování reklamního zařízení, nikoli jeho pouhé provozování. Faktickým cílem novelizace bylo odejmout již udělená povolení. Situaci lze připodobnit k nabytí řidičského průkazu. Ten osobu opravňuje k řízení vozidla, k dalším zkouškám však již řidič nucen není. V dané věci je podstatné, že povolení daného reklamního zařízení je stále platné.

[15] *Žalovaný* dodal, že předmětná povolení jsou i v současnosti vydávána, byť výjimečně. Rozhodování žalovaného v takovém případě vždy vychází ze závazného stanoviska policie.

[16] Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a provedl důkazy navržené žalobcem, vyjma těch, které již byly obsahem správního spisu. Nutno dodat, že soud vycházel též z podkladů, které mu byly známy z jeho předchozí činnosti týkající se týchž účastníků řízení (např. věci vedené pod sp. zn. 29 A 142/2015 či sp. zn. 29 A 56/2016), 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>, a *Přehled nehodovosti na pozemních komunikacích v České republice za rok 2014*, dostupný na www.policie.cz/soubor/prehled-nehodovosti-za-rok-2014-pdf.aspx.

IV. Posouzení věci soudem

[17] 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.**

[18] Podanou žalobou brožil žalobce proti výzvě žalovaného k odstranění předmětného reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. Právní povahou úkonu 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

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

[20] Dne 25. 11. 2008 vydal Úřad městské části Brno-Bohunice (dále též „stavební úřad“) pod č. j. SÚ/3410/406/08 územní rozhodnutí č. 330 o umístění stavby předmětného reklamního zařízení s tím, že se bude jednat o stavbu dočasnou do 31. 12. 2012. Jak z rozhodnutí vyplývá, ve věci byla doložena stanoviska mimo jiné i odboru dopravy Magistrátu města ze dne 18. 8. 2008 a dopravního inspektorátu Policie České republiky č. j. MRBM-34223-1/ČJ-2008-07. Dne 17. 2. 2009 pak stavební úřad pod č. j. SÚ/618/69/09 souhlasil s ohlášením uvedené stavby pro reklamu coby stavby dočasné do 31. 12. 2012. Následně žalobce dne 25. 10. 2012 oznámil stavebnímu úřadu změnu v užívání stavby, na základě čehož stavební úřad vydal souhlas s prodloužením doby užívání dočasné stavby pro reklamu do 31. 10. 2017 (souhlas ze dne 31. 10. 2012, č. j. BBOH/06123/12/SÚ, sp. zn. S-BBOH/06016/12/SU). V této souvislosti žalobce soudu doložil stanovisko žalovaného ze dne 29. 6. 2012, č. j. MMB/0199645/2012, sp. zn. 5400/OD/MMB/0199645/2012, z něhož plyne, že žalovaný nemá námitek k prodloužení umístění předmětného reklamního zařízení. K žádosti podané žalovanému žalobce doložil souhlasné stanovisko policie. Dne 17. 1. 2017 pak žalovaný vydal napadenou výzvu k odstranění předmětného reklamního zařízení č. j. MMB/0025994/2017, sp. zn. 5400/OD/MMB/0025994/2017.

V.b) Právní hodnocení

[21] Pokud jde o právní posouzení věci, je nutno v první řadě citovat relevantní pasáže z aplikovaných ustanovení zákona č. 13/1997 Sb.

[22] 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).

[23] 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.

[24] 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.

[25] 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. 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.

[26] 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 způsobitou 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.

[27] Prvým předmětem sporu učinil žalobce otázku, zda lze na posuzovanou věc vztáhnout pozdější právní úpravu, bylo-li předmětné reklamní zařízení původně zřízeno v souladu s právními předpisy. Žalobce namítl, že by tak došlo k prolomení zákazu retroaktivity a zásahu do právní jistoty a legitimního očekávání.

[28] 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.

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

[30] 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 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]).

[31] 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).

[32] 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).

[33] 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 způsobitou 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.

[34] 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.

[35] 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.

[36] 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 (i ve vztahu k argumentaci žalobce uplatněné při jednání ohledně trvání oprávnění k řízení motorových vozidel srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2006, č. j. 2 As 57/2005-71, týkající se zpřísnění podmínek provozování námořní plavby). 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.

[37] 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 (zde srov. např. § 11 odst. 3 předchozího zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích).

[38] 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.

[39] 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.

[40] K uvedenému lze ještě dodat, že změny provedené zákonem č. 196/2012 Sb. nebyly důvodem, pro něž žalovaný vydal napadenou výzvu. Tyto změny (včetně přechodných ustanovení) nebyly v daném případě aplikovány a na věc se též, a to ani analogicky, nemohou vztahovat. Žalobce příslušné 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 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).

[41] 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*)]. Z tohoto rozsudku dále plyne, že žalobce se nemůže

dovolávat dobré víry či legitimního očekávání, pokud nikdy neměl povolení silničního správního úřadu a zároveň oznámil změnu v užívání stavby v době, kdy již byla účinná nová úprava vymezení zastavěného území obce (tedy po 1. 7. 2011), a tedy v souvislosti se změnou silničního ochranného pásma si již musel být vědom nutnosti mít k umístění a provozování reklamního zařízení též povolení silničního správního úřadu. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci, kdy žalobce změnu v užívání stavby oznámil stavebnímu úřadu dne 25. 10. 2012.

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

[43] Za povolení ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. pak není možné považovat ani souhlasná stanoviska žalovaného ze dne 18. 8. 2008 a ze dne 29. 6. 2012. Je zjevné, že se jedná o podkladová stanoviska vydaná žalovaným coby dotčeným orgánem 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 prvně zmíněné souhlasné stanovisko žalovaného bylo vydáno ještě v době, kdy předmětné reklamní zařízení spadalo do souvisle zastavěného území obce, již z pouhé logiky věci je tak nelze považovat za povolení k umístění v silničním ochranném pásmu.

[44] K uvedenému je ovšem nutno na druhou stranu konstatovat, že druhé podkladové stanovisko žalovaného ze dne 29. 6. 2012 není bez právního významu. 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.

V. Závěr a náklady řízení

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

[46] 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 27. 2. 2017, č. j. 29 A 37/2017-67.

V Brně dne 6. června 2017

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu