



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci žalobce: **Czech Outdoor s. r. o.**, se sídlem Praha 4, Štětkova 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 nezákonnými zásahy žalovaného spočívajícími ve výzvách ze dne 18. 8. 2015, č. j. MMB/0307961/2015, sp. zn. 5400/OD/MMB/0235299/2014, a č. j. MMB/0308090/2015, sp. zn. 5400/OD/MMB/0215518/2014, k odstranění reklamních zařízení umístěných na pozemcích parc. č. 604/33 a 604/24 v katastrálním území Ponava [611379], a v zakrytí, odstranění a likvidaci těchto reklamních zařízení,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Žaloba

[1] Žalobce ve včas podané žalobě uvedl, že výzvami ze dne 18. 8. 2015, č. j. MMB/0307961/2015, sp. zn. 5400/OD/MMB/0235299/2014, a č. j. MMB/0308090/2015, sp.

zn. 5400/OD/MMB/0215518/2014, mu žalovaný udělil pokyn, aby odstranil reklamní zařízení umístěná na pozemcích parc. č. 604/33 a parc. č. 604/24 v katastrálním území Ponava [611379] (dále též jen „reklamní zařízení I a II“ nebo také „předmětná reklamní zařízení“), a proti hrozícímu zakrytí, odstranění a likvidaci předmětných reklamních zařízení.

[2] Tyto výzvy žalovaný vydal v rozporu se zákonem. Tyto však nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), a nelze se proti nim domáhat ochrany ani podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Jedinou možnou obranou je žaloba dle § 82 s. ř. s.

[3] Žalovaný ve výzvách uvedl, že předmětná reklamní zařízení jsou umístěna v silničním ochranném pásmu místní komunikace II. třídy na ulici Sportovní v Brně. Taková zařízení dle § 31 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, podléhají povolení žalovaného, jež však v daném případě nebyla vydána.

[4] Žalobce konstatoval, že předmětná reklamní zařízení byla zřízena v souladu s tehdejšími platnými právními předpisy a žalobce disponuje veškerými tehdy nezbytnými povoleními k jejich umístění, instalaci a provozu, včetně těch vydaných samotným žalovaným.

[5] Výzvy dle žalobce představovaly přímý zásah do jeho legitimního očekávání v garanci práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) a práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny), a to na základě retroaktivity právních předpisů, která je podle názoru žalobce v daném případě nepřipustná.

[6] Tento zásah byl navíc umocněn skutečností, že žalobci nebyla poskytnuta garance, že reklamní zařízení mohou být i nadále řádně provozována v souladu s přechodnými ustanoveními v čl. II odst. 2 zákona č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Žalobci nelze klást k tíži změnu právní úpravy reklamních zařízení, zvláště tehdy, když mu nebyla poskytnuta ochrana formou přechodných ustanovení.

[7] Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud přikázal žalovanému zdržet se zásahů do předmětných reklamních zařízení, a to zejména jejich zakrýváním, odstraňováním či likvidací, a stav před výzvami k odstranění předmětných reklamních zařízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

[8] Dle žalovaného z § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že v případech, kdy vlastník reklamního zařízení nedisponuje povolením silničního správního úřadu (zde: žalovaného), je posledně uvedený povinen vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění. Nelze tak učinit závěr, že výzvy ze dne 18. 8. 2015 jsou zásahem nezákonným, neboť žalovaný realizoval své oprávnění, resp. povinnost.

[9] Žalovaný vyzval žalobce proto, že dne 1. 7. 2011 došlo k změně definice souvisle zastavěného území obce, čímž se předmětná reklamní zařízení ocitla v silničním ochranném

pásmu místní komunikace II. třídy (což žádná ze stran nečinila sporným), a to bez potřebného povolení. Žalobce byl vyzván poprvé již v roce 2014.

[10] K tvrzení žalobce, že předmětná reklamní zařízení byla zřízena v souladu s tehdejšími platnými právními předpisy a žalobce disponuje veškerými tehdy nezbytnými povoleními k umístění, instalaci a provozu, 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 v daných případech). Bylo na straně žalobce jako vlastníka reklamních zařízení, aby byl srozuměn se svými povinnostmi, které z obecně závazných právních předpisů vyplývají.

[11] Nelze souhlasit, že výzvy představovaly 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 předmětná reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez povolení žalovaného. Tato reklamní zařízení žalobce na daných pozemcích provozoval jako stavby, konkrétně reklamní zařízení II od roku 2001 a reklamní zařízení I od roku 2010. Tehdy platila jiná právní úprava pojmu „souvisle zastavěné území obce“. Je však na žalobci, aby byl srozuměn s povinnostmi, které mu vyplývají z obecně závazných předpisů. Povolením silničního správního úřadu měl disponovat již v okamžiku, kdy dané území v důsledku změny právní úpravy přestalo být v souvisle zastavěném území obce. Žalobce měl tedy o vydání povolení provozovat předmětné reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu již v roce 2011. Tak ale neučinil. Ochrana legitimních očekávání nemůže znemožnit změnu právní úpravy. Okruh adresátů zmiňovaných přechodných ustanovení byl volbou zákonodárce.

[12] Žalovaný jako příslušný silniční správní úřad je jako jediný oprávněn vydat povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Žalobce jako vlastník reklamních zařízení nedoložil, že by potřebnými povoleními disponoval. Pouze odkazoval na stanoviska žalovaného, která tento vydal za předchozí právní úpravy a ještě k tomu coby dotčený orgán pro potřeby obecného stavebního úřadu pro postupy podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Povolení stavebního úřadu ovšem nepostačuje. Zatímco v řízení podle stavebního zákona zkoumá správní orgán skutečnosti rozhodné z hlediska stavebně právních předpisů, silniční správní úřad zkoumá splnění podmínek, jež jsou stanoveny zákonem o pozemních komunikacích. Jedná se o kumulaci správních aktů. Teprve až má subjekt všechny potřebné opravňující správní akty, je k realizaci povolené činnosti oprávněn.

[13] Žalovaný považoval námitku retroaktivity za irelevantní. Vzhledem k chybějícím přechodným ustanovením se od 1. 7. 2011 použije nová právní úprava i na dané případy.

[14] V rámci dobré správy žalovaný upozornil žalobce na možnost posunutí obou reklamních zařízení směrem od místní komunikace II. třídy tak, aby nezasahovala do silničního ochranného pásma místní komunikace II. třídy v ulici Sportovní (15 m od osy vozovky). Podle zjištění silničního správního úřadu jsou k tomu prostorové podmínky dány. Posunutím obou reklamních zařízení by byly obě výzvy naplněny a byly by tak vytvořeny příznivější podmínky pro zvýšení bezpečnosti silniční dopravy. Jiný vlastník reklamního zařízení v obdobné situaci tak učinil.

[15] V této souvislosti žalovaný uvedl, že reklamní zařízení I žalobce již v mezidobí přemístil mimo silniční ochranné pásmo.

[16] Dodal, že i kdyby žalobce podal oficiální žádost o povolení umístění a provozování předmětného reklamního zařízení, nemohl by mu žalovaný vyhovět. Policie se totiž k umístění reklamního zařízení v daném místě vyjádřila negativně. Stanovisko policie je přitom vzhledem k § 31 odst. 4 písm. c) zákona o pozemních komunikacích stanoviskem závazným ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu.

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

III. Další podání žalobce

[18] Žalobce se v podání ze dne 25. 5. 2016 označeném jako „*Replika k vyjádření žalovaného ze dne 5. října 2016 a Doplnění žaloby*“ v první řadě zabýval problematikou legitimního očekávání a neexistence veřejného zájmu. Konstatoval, že v době instalace předmětných reklamních zařízení žalobce splnil veškeré veřejnoprávní povinnosti vyžadované tehdy účinnými právními předpisy a dokonce nad rámec těchto povinností obdržel stanovisko žalovaného k umístění reklamního zařízení ze dne 30. 11. 2009, č. j. MMB/0255281/09, sp. zn. 5400/OD/MMB/0255281/09-Miš, na jehož základě vyslovil žalovaný soulad umístění reklamního zařízení se zákonem o pozemních komunikacích a potvrzení odboru dopravy žalovaného ze dne 2. 2. 2000 k žádosti právního předchůdce žalobce o umístění Reklamního zařízení II.

[19] Dále uvedl, že žalovaným vyjádřený veřejný zájem na zvýšení bezpečnosti silniční dopravy odůvodňující zásah do majetkové sféry žalobce zcela absentuje. V době instalace předmětných reklamních zařízení žalobce splnil veškeré veřejnoprávní povinnosti vyžadované tehdy účinnými právními předpisy. Žalobci tedy náleží plná ochrana nabytých práv ve vztahu k jakýmkoli budoucím změnám zákona. 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. V případě novelizace zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 196/2012 Sb. došlo k zásahu do ústavně zaručeného práva žalobce vlastnit majetek a podnikat, aniž by zákonodárce jednoznačně definoval a prokázal veřejný zájem na tak přísné regulaci. Jak plyne z důvodové zprávy, novelou mělo dojít k posílení bezpečnosti silničního provozu. Samo Ministerstvo dopravy přitom nyní přiznává, že neexistují žádné odborné studie, které by s existencí reklamních zařízení u silnic přímo spojovaly vyšší nehodovost. 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 novely 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.

[20] 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 v tom případě je 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.

[21] Ani argument zákonodárce poukazující na obdobnou úpravu v okolních státech není na místě. Ačkoli v sousedních zemích (Rakousko, Německo a Polsko) je umíst'ování 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.

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

[23] Žalobce dále namítl, že výkon práva žalovaného ve vztahu k předmětným reklamním zařízením byl šikanózní. Žalovaný nijak aktivně nezasahuje proti reklamním zařízením neznámých vlastníků. Tato reklamní zařízení se v městě Brně vyskytují zcela živelně a jsou na technicky nevyhovující úrovni. Z informací dostupných žalobci však tato reklamní zařízení zůstávají zcela mimo zájem žalovaného. Žalovaný si selektivním způsobem vybírá subjekty soukromého práva, kteří se za svoji činnost neskrývají, místo aby aktivně stíhal a dohledával provozovatele rizikových reklamních zařízení bez jasného označení.

[24] Žalobce též dodal, že i pokud by přijal závěr o nutnosti získat povolení i „jen“ k provozování reklamního zařízení, bylo by nezbytné na předmětná reklamní zařízení aplikovat prodlouženou lhůtu danou přechodným ustanovením novely č. 196/2012 Sb. Účelem a smyslem novely bylo zpřísnit regulaci umíst'ování reklamních zařízení u dálnic a silnic mimo území obce, tedy v místech se zvýšenou rychlostí dopravy. Zároveň bylo její součástí i přechodné ustanovení, které mělo zajistit dostatečný časový prostor pro stávající provozovatele reklamních zařízení, aby mohli na takto významnou změnu pozvolně

zareagovat a nebyla aplikovaná přílišná tvrdost i ve vztahu k reklamním zařízením, která se změnou legislativy ocitla v silničním ochranném pásmu. Zákonodárce výslovně počítal se situací, kdy se provozovatelé reklamních zařízení nezaviněně dostanou do možného konfliktu s novou právní úpravou. A právě pro tyto případy, a aby nedošlo k závažné újmě těchto smluvních stran, zavedl přechodným ustanovením lhůtu pro provozování reklamních zařízení povolených před účinností novely.

[25] V kontextu nyní řešené skutkové situace je nezbytné přechodné ustanovení vykládat extenzivně i ve vztahu k těm reklamním zařízením, která byla platně zřízena a dříve žádné povolení silničního správního úřadu nepotřebovala. I tato reklamní zařízení tedy mohou být kvůli minimalizaci zásahů do majetkové sféry jejich provozovatelů legálně provozována až do 1. 9. 2017. Opačný výklad by znamenal neúměrnou a neopodstatněnou tvrdost zákona, kterou zákonodárce dozajista nezamýšlel.

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

[27] Žalobce též uvedl, že vzhledem k vyjádření žalovaného, že již netrvá na výzvě k odstranění reklamního zařízení I, bere žalobu v rozsahu napadení této výzvy zpět.

IV. Jednání konané dne 31. 5. 2016

[28] Při jednání žalobce setrval na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných. Žalovaný se vyjádřil k žalobcově replice. Uvedl, že věc nemá ústavní rozměr. K předložené Národní strategii bezpečnosti silničního provozu 2011–2020 poukázala na bod K2.2 její Přílohy č. 1. Reklamní zařízení odvádějí pozornost řidičů a vytváří též pevnou překážku. Podaná žaloba je pouhou formou účelového protahování období, v němž žalobce může předmětná reklamní zařízení využívat. Žalobcem předložené zápisy z jednání na Ministerstvu dopravy jsou irelevantní. Ostatně z nich plyne, že ministerstvo nehodlá zákon měnit. Žalovaný postupuje po jednotlivých ulicích, s tím, že přednost mají ty nejvíce zatížené (mezi něž ulice Sportovní rozhodně patří). Aktuálně je řešena ulice Černovická. Žalovaný přitom nepostihuje pouze žalobce, jedná i s jinými společnostmi, a to nestranně.

[29] Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu a provedl důkazy navržené žalobcem i žalovaným (k jejich obsahu a hodnocení viz část V. tohoto rozsudku).

[30] Dále soud shledal a při jednání dotazem na účastníky ověřil, že oproti okamžiku podání žaloby došlo ke změně skutkového stavu. Reklamní zařízení I bylo technicky upraveno tak, že již nijak nezasahuje do silničního ochranného pásma.

[31] V této souvislosti soud považoval za nezbytné v první řadě vyřešit otázku vůle žalobce ohledně jeho částečného zpětvzetí žaloby. Žalobce byl upozorněn, že z vyjádření žalovaného nelze nijak dovodit, že by netrval na zákonnosti výzvy k odstranění reklamního zařízení I, což žalovaný potvrdil. Na to žalobce konstatoval, že za této situace nelze o zpětvzetí žaloby hovořit, protože soud s ohledem na preferenci jednoznačného vyjádření vůle žalobce dále na jeho úkon spočívající v částečném zpětvzetí žaloby nereflektoval.

[32] Současně žalobce po poučení soudem navrhl změnu žalobního petitu tak, že ve vztahu k výzvě k odstranění reklamního zařízení I se domáhá pouze deklaratorního výroku o nezákonnosti výzvy žalovaného. Soud usnesením dle § 95 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. připustil změnu žaloby dle návrhu žalobce, výsledky dosavadního řízení mohly být podkladem pro řízení o změně návrhu.

V. Posouzení věci soudem

[33] Soud se v intencích žalobních bodů zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahů žalovaného, přičemž shledal, že **žaloba není důvodná**.

[34] Podanou žalobou brojil žalobce proti výzvám žalovaného k odstranění předmětných reklamních 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, www.nssoud.cz).

V.a) Skutkový stav

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

[36] K reklamnímu zařízení I: Dne 19. 7. 2010 vydal Úřad městské části Brno – Královo Pole (stavební úřad) pod č. j. 10/9230/US/1326/St, 10/9265/US/1338/St, územní souhlas a souhlas s provedením ohlášené stavby pro reklamu – 1 ks osvětleného reklamního panelu typu 3696 bigboard včetně elektropřípojky vedené ze stávajícího sloupu veřejného osvětlení, se dvěma reklamními plochami o velikosti 9,6 x 3,6 m svírajícími vzájemný úhel 30°, na kovové konstrukci na ocelovém sloupu se spodní hranou ve výšce cca 10,0 m nad úrovní terénu, ukotveného v betonové patce. Stavební úřad tak učinil poté, co žalovaný i dopravní inspektorát policie vyjádřili kladné stanovisko k umístění reklamního zařízení I (stanovisko žalovaného ze dne 30. 11. 2009, č. j. MMB/0255281/09, sp. zn. 5400/OD/MMB/0255281/09-Miš); žalovaný sdělil, že z pohledu zákona o pozemních komunikacích nemá námitek

a uvedené reklamní zařízení nebude odporovat § 78 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

[37] K reklamnímu zařízení II: Dne 5. 3. 2001 vydal stavební úřad pod č. j. 01/3626/US/345/Ing.Pill./Hr. sdělení k ohlášení umístění 1 ks oboustranného reklamního zařízení o rozměrech 3,6 x 9,6 m ukotveného do betonových základů rozměrů 2 x 0,5 x 0,5 m.

[38] Poté, co žalovaný provedl kontrolu na místní komunikaci Sportovní, zaslal žalobci výzvy k předložení dokladů k umístěným reklamám v silničním ochranném pásmu (k reklamnímu zařízení I to byla výzva ze dne 12. 2. 2014, č. j. MMB/0100740/14, sp. zn. 5400/OD/MMB/0100740/14-Miš, tehdy adresovaná předchůdci žalobce, k reklamnímu zařízení II šlo o výzvu ze dne 14. 3. 2014, č. j. MMB/0100737/14, sp. zn. 5400/OD/MMB/0100737/14-Miš). Konstatoval, že nearchivuje žádné povolení k umístění a provozování reklamního zařízení na daném místě. Současně vyzval žalobce k předložení povolení uvedených staveb pro reklamu dle stavebního zákona včetně vyjádření příslušných orgánů z hlediska bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemní komunikaci – tedy vyjádření příslušného orgánu policie. V závěru výzev bylo uvedeno, že marným uplynutím lhůty k předložení žádaných dokladů se bude k reklamním zařízením přistupovat jako umístěným a provozovaným v rozporu s § 31 zákona o pozemních komunikacích.

[39] Na uvedené výzvy žalobce reagoval dopisem ze dne 10. 4. 2014, v němž uvedl, že se patrně jedná o nedorozumění. Umístěné stavby pro reklamu (předmětná reklamní zařízení) byla povolena stavebním úřadem, a to na základě předchozího povolení žalovaného v návaznosti na kladné stanovisko dopravního inspektorátu policie. Stavby byly navíc umístěny mimo silniční ochranné pásmo. Nelze tedy shledávat rozpor se zákonem.

[40] Posléze vydal žalovaný výzvy k odstranění reklamních zařízení (k reklamnímu zařízení I výzvu ze dne 10. 6. 2014, č. j. MMB/0235299/2014, sp. zn. OD/MMB/0235299/2014/1, k reklamnímu zařízení II výzvu ze dne 26. 5. 2014, č. j. MMB/0215518/2014, sp. zn. 5400/OD/MMB/0215518/2014/KAV). V nich žalobce vyzval dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích vlastníka reklamních zařízení k odstranění předmětných reklamních zařízení, která jsou v silničním ochranném pásmu bez povolení silničního správního úřadu, nejdéle ve lhůtě pěti dnů od doručení výzvy. V poučení bylo uvedeno, že pokud tak vlastník neučiní, žalovaný reklamní zařízení zakryje, odstraní a zlikviduje na náklady žalobce.

[41] V případě reklamního zařízení II reagoval žalobce na shora uvedenou výzvu k odstranění reklamního zařízení (dopis ze dne 30. 5. 2014). Obsahově šlo prakticky o reakci na výzvu popsanou v bodě [33] tohoto rozhodnutí.

[42] Žalovaný dne 14. 8. 2014 požádal policii o závazné stanovisko k umístění předmětných reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu, za účelem prověření možnosti povolení zřídit a provozovat předmětná reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu. Policie se dne 15. 9. 2014 vyjádřila ve vztahu k oběma reklamním zařízením nesouhlasně. Učinila tak po provedeném místním šetření a následném posouzení žádosti o vyjádření.

[43] Následovaly žalobou napadené výzvy. Na ně žalobce reagoval dopisy ze dne 20. 8. 2015. Námitky v nich obsažené se prakticky shodovaly s námitkami uvedenými v žalobě. S oběma reklamními zařízeními vyjádřil stavební úřad souhlas poté, co se k němu kladně vyjádřil žalovaný i policie. K umístění reklamních zařízení došlo na dotčené pozemky v době, kdy tyto nebyly součástí silničního ochranného pásma, což žalobce doložil technickými zprávami ve věci posouzení souvisle zastavěného území zpracovanými Ing. K. A., úředně oprávněným zeměměřičským inženýrem, dne 24. 5. 2012.

V.b) Právní hodnocení

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

[45] 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.

[46] 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.

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

[48] 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.

[49] Dle důvodové zprávy usilovala novela č. 196/2012 Sb. o eliminaci reklamních zařízení mimo souvisle zastavěné území obce, a to za účelem zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Jak totiž ukázaly různé studie, reklamní zařízení v blízkosti pozemních komunikací rozptylují řidiče a v případě dopravní nehody představují nebezpečnou překážkou způsobilou zhoršit následky dopravní kolize. Ve prospěch zpřísnění regulace reklamních zařízení mluvily i příklady některých zahraničních zemí, ve kterých platí zákaz umisťování poutačů u pozemních komunikací mimo obec. Zákonodárce si byl vědom v minulosti vydaných povolení na neomezenou dobu a s tím souvisejících nájemních smluv na dlouhou dobu (což zákonodárce označil jako tzv. „staré zátěže“). Ty ovšem nemohou jít na úkor bezpečnosti silničního provozu. Vzhledem k nedostatečným výsledkům dosavadních dílčích změn přistoupil zákonodárce k právě komentované novele. Kompromisem mezi veřejným zájmem na bezpečnosti silničního provozu a podnikatelskými zájmy byla přechodná ustanovení, jež dávala vlastníkům reklamních zařízení dostatečný časový prostor pro úpravu poměrů v souladu s novou legislativou.

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

[51] 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.

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

[53] 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

prevládá 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]).

[54] 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).

[55] 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 předmětná reklamní zařízení, jež byla umístěna v souladu s tehdy platnou právní úpravou).

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

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

[58] 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.

[59] 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 předmětná reklamní zařízení.

[60] Skutková situace se v daném případě má tak, že dnem 1. 7. 2011 se předmětná reklamní zařízení změnou právní úpravy (zákonem č. 152/2011 Sb.) „ocitla“ v silničním ochranném pásmu. Deficitem tohoto zákona jsou zcela nepochybně chybějící přechodná ustanovení. Ovšem pouze z tohoto důvodu není tato právní úprava protiústavní. Stejně tak není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud se zákonodárce dotkl nabytých či existujících práv soukromých osob. Principem ochrany nabytých práv a zákazu retroaktivity nelze podmínit pozdější přísnější regulaci konkrétní právní oblasti. U konkrétních typů lidské činnosti se určitá pravidla mohou v průběhu času objektivně jevit jako nedostačující, neboť s ohledem na dynamiku vývoje (např. technického) je ve společenském zájmu podmínky pro provozování těchto činností blíže specifikovat nebo dokonce zpřísnit. Podstatné z hlediska atributů demokratického právního státu je, aby k takovýmto změnám nedocházelo svévolně, neracionálně, neodůvodněně a aby tyto změny byly provedeny transparentním, jasným a předvídatelným způsobem, vždy podle okolností konkrétní věci. Silniční doprava je jistě natolik specifickou oblastí, že je ve veřejném zájmu klást na všechny osoby, jež na ni mají jakýkoli vliv (což, jak bylo uvedeno výše, vlastníci reklamních zařízení dozajisté mají), zvýšené nároky.

[61] 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.

[62] 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 šířce tohoto pásma. Za druhé, silniční ochranné pásmo se neuplatní v souvisle zastavěném území obce. Za třetí, a to je velmi podstatné, právní úprava umožňuje existenci výjimek, tedy reklamní zařízení mohou být za určitých podmínek (povolení silničního správního úřadu) umístěna i v silničním ochranném pásmu. Nová právní úprava tedy neznamenala nutnost automatického odstranění všech reklamních zařízení, nacházejících se nově v silničním ochranném pásmu. Toliko vlastníka reklamního zařízení nutila k podání žádosti o vydání povolení silničního správního úřadu. Jako čtvrtý element zajišťující přiměřenost přijatého řešení, pak lze označit možnost kompenzace do práv žalobce ze strany státu. Tato kompenzace může nabývat různých forem (např. formy přechodných ustanovení), 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.

[63] 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 přiléhavý. Nález řešil otázku přiznání odměny obhájci v trestním řízení. Šlo o rozdílný výklad trestního řádu mezi okresním soudem a obhájcem. Na rozdíl od nyní posuzované věci zde ovšem nešlo o střet staré a nové právní úpravy, obhájce netrval na užití staré právní úpravy poukazem na legitimní očekávání, neboť v nálezu bylo ve hře pouze jedno znění právní úpravy. Spor se týkal výkladu právní normy, nikoli neaplikovatelnosti její pozdější verze.

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

[65] K uvedenému lze ještě dodat, že změny provedené zákonem č. 196/2012 Sb. nebyly důvodem, pro nějž žalovaný vydal napadenou výzvu. Tyto změny (včetně přechodných ustanovení) nebyly v daném případě aplikovány a na věc se též, a to ani analogicky, nemohou vztahovat. Žalobce příslušná povolení silničního správního úřadu ke zřízení a provozování předmětných reklamních zařízení nikdy neměl, neboť se původně nacházela v souvisle zastavěném území obce (v této souvislosti je též nedůvodná argumentace žalobce o dřívějším souhlasu žalovaného s umístěním předmětných reklamních zařízení). Ke změně došlo na základě novelizace zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 152/2011 Sb. a účinné dnem 1. 7. 2011. Na věci nic nemění, pokud zákonodárce později k jinému zákonu připojil přechodná ustanovení upravující jinou skupinu reklamních zařízení a řešící poněkud odlišné otázky a kritéria (tyto nuance ovšem mohou mít své opodstatnění v případném řízení o náhradě škody).

[66] Soud též nemá za to, že by žalovaný vůči žalobci postupoval šikanózně. Z předložené fotodokumentace nelze dovodit konkrétní skutkovou a právní situaci týkající se jednotlivých vyfotografovaných reklamních zařízení. Argumentace žalobce o pasivitě žalovaného ve vztahu k reklamním zařízením neznámých vlastníků pak zůstává v rovině tvrzení. Naopak žalovaný předložil listiny, z nichž plyne, že skutečně o odstranění reklamních zařízení jednal či jedná i s jinými vlastníky. Případná je též jeho argumentace po postupném řešení jednotlivých ulic.

VI. Závěr a náklady řízení

[67] Na základě shora uvedeného soud žalobu dle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

[68] 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 22. 9. 2015, č. j. 29 A 142/2015-92.

V Brně dne 31. května 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu

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