



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: **outdoor akzent s. r. o.**, se sídlem Praha 4, Štětкова 1638/18, zastoupeného JUDr. Vladimírou Glatzovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Husova 5, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo náměstí 3, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve výzvách ze dne 17. 6. 2015, č. j. JMK 77917/2015, sp. zn. S-JMK 55001/2015/ODOS/To, ze dne 7. 8. 2015, č. j. JMK 103477/2015, sp. zn. S-JMK 55001/2015/ODOS/To, a ze dne 14. 12. 2015, č. j. JMK 158849/2015, sp. zn. S-JMK 55001/2015/ODOS/To, k odstranění reklamních zařízení umístěných na pozemku parc. č. 629/4 v katastrálním území Dolní Heršpice [612111], a v zakrytí, odstranění a likvidaci těchto reklamních zařízení,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e** v části, v níž směřuje proti výzvě žalovaného ze dne 17. 6. 2015, č. j. JMK 77917/2015, sp. zn. S-JMK 55001/2015/ODOS/To, **o d m í t á .**
- II. Žaloba **s e** v části, v níž směřuje proti výzvě žalovaného ze dne 7. 8. 2015, č. j. JMK 103477/2015, sp. zn. S-JMK 55001/2015/ODOS/To, **o d m í t á .**
- III. Ve vztahu k odmítnutým částem žaloby **n e m á** žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

- IV. Žaloba **s e** v části, v níž směřuje proti výzvě žalovaného ze dne 14. 12. 2015, č. j. JMK 158849/2015, sp. zn. S-JMK 55001/2015/ODOS/To, **z a m í t á**.
- V. Ve vztahu k zamítnuté části žaloby žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- VI. Ve vztahu k zamítnuté části žaloby **s e** žalovanému **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] Podanou žalobou žalobce brojil proti výzvám ze dne 17. 6. 2015, č. j. JMK 77917/2015, sp. zn. S-JMK 55001/2015/ODOS/To (dále též jen „první výzva“), ze dne 7. 8. 2015, č. j. JMK 103477/2015, sp. zn. S-JMK 55001/2015/ODOS/To (dále též jen „druhá výzva“), a ze dne 14. 12. 2015, č. j. JMK 158849/2015, sp. zn. S-JMK 55001/2015/ODOS/To (dále též jen „třetí výzva“), jimiž mu žalovaný udělil pokyn, aby odstranil reklamní zařízení umístěná na pozemku parc. č. 629/4 v katastrálním území Dolní Heršpice [612111] (dále též „předmětná reklamní zařízení“), a proti hrozícímu zakrytí, odstranění a likvidaci předmětných reklamních zařízení.

[2] 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] Nesprávný je názor žalovaného uvedený ve výzvách, že předmětná reklamní zařízení jsou umístěna v silničním ochranném pásmu silnice I/52 bez povolení silničního správního úřadu. Předmětná reklamní zařízení byla na daný pozemek umístěna v roce 1993 v souladu s tehdy platnou právní úpravou na základě povolení reklamních zařízení vydaného Úřadem městské části Brno-jih. Podle tehdy účinného zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „starý zákon o pozemních komunikacích“), nespadal daný pozemek do silničního ochranného pásma.

[4] S ohledem na zásadu zákazu retroaktivity nelze na předmětná reklamní zařízení použít pozdější právní úpravu [zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „nový zákon o pozemních komunikacích“)]. Reklamní zařízení byla na pozemek umístěna v dobré víře a jejich odstraněním by došlo k neoprávněnému zásahu do legitimního očekávání žalobce a k zásahu do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) a práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny).

[5] Nemožnost odstranit předmětná reklamní zařízení podepřel žalobce odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb.,

o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů, a na skutečnost, že předmětným reklamním zařízením nebyla poskytnuta ochrana formou přechodných ustanovení.

[6] 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 obnovit stav před výzvami k odstranění předmětných reklamních zařízení.

II. Vyjádření žalovaného k žalobě

[7] Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 3. 2. 2016 konstatoval, že napadené výzvy byly učiněny v souladu s novou právní úpravou silničního ochranného pásma, jež se dotkla i předmětných reklamních zařízení. Žalovaný vydal napadené výzvy poté, co obdržel podnět Policie České republiky a provedl místní šetření. Žalovaný tak zjistil, že předmětná reklamní zařízení jsou v silničním ochranném pásmu silnice I. třídy bez potřebného povolení ve smyslu § 31 odst. 1 nového zákona o pozemních komunikacích. Žalobce navzdory výzvám žalovaného žádné povolení nepředložil. Pouze opakovaně poukazoval na splnění zákonných požadavků v době zřízení předmětných reklamních zařízení v souladu s tehdy platnou právní úpravou.

[8] Z ustanovení § 31 odst. 9 nového zákona o pozemních komunikacích vyplývá, že v případech, kdy vlastník reklamního zařízení nedisponuje povolením silničního správního úřadu (zde: žalovaného), je tento povinen vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění. Nelze tak učinit závěr, že napadené výzvy jsou zásahem nezákonným, neboť žalovaný realizoval své oprávnění, resp. povinnost, jestliže vyzval žalobce k odstranění reklamních zařízení, která nebyla povolena silničním správním úřadem a nejsou provozována v souladu s platnou právní úpravou.

[9] K námitce retroaktivity žalovaný s odkazem na judikaturu Ústavního soudu i odbornou literaturu uvedl, že se jednalo o nepravou retroaktivitu, jež je zásadně přípustná. Nelze nicméně *a priori* vyloučit, že s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně. Je proto nutné zohlednit důvod právní úpravy § 30 a § 31 nového zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni vydání výzev, a tím je bezpečnost uživatelů pozemních komunikací. Ta představuje značný veřejný zájem, díky čemu je retroaktivita citovaných ustanovení přípustná.

[10] Výzvy nepředstavovaly neoprávněný zásah do legitimního očekávání žalobce a do jeho ústavně zaručeného práva vlastnit majetek. Z principu ochrany legitimního očekávání nelze dovodit zákaz změny právní úpravy. Žalobce nemohl očekávat, že zákonodárce časem problematiku reklamních zařízení neupraví, zejména proto, že právní úprava z roku 1993 v tomto směru mlčela. Činnost zákonodárců ve vztahu k umísťování a provozování reklamních zařízení směřuje ke zpřísnění a zpřesnění právní úpravy a cílem je v zásadě zákaz umísťování reklamních zařízení mimo souvisle zastavěná území obcí za účelem zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv

druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy (čl. 11 odst. 3 Listiny) – zde se zájmem na zvýšení bezpečnosti silničního provozu.

[11] Odkaz žalobce na judikaturu Ústavního soudu nebyl přiléhavý a důvodovou zprávu k zákonu č. 196/2012 Sb. žalobce dezinterpretoval. Uvedená novela a tudíž i její důvodová zpráva se týkaly jiné situace, a to omezení platnosti v minulosti vydaných povolení na dobu neurčitou.

[12] Žalovaný coby příslušný silniční správní úřad může jako jediný vydat potřebné povolení pro zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu, což se v posuzovaném případě nestalo.

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

III. Další podání žalobce

[14] Žalobce se v podání ze dne 27. 5. 2016 označeném jako „*Replika k vyjádření žalovaného ze dne 3. února 2016 a Doplnění žaloby*“ v první řadě zabýval problematikou legitimního očekávání a neexistence veřejného zájmu. 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 nového 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 nového 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] 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.

[16] 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 nejtvrdější ve srovnání s okolními státy.

[17] Žalobce je proto přesvědčen, že novela zákona o pozemních komunikacích je tudíž v části změny § 31 nového 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.

[18] 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.

[19] 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 umísťování 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.

[20] 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.

[21] 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 nového 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 nový zákon o pozemních komunikacích ani nedefinuje postup, jak by měl žadatel žádat o povolení k pouhému provozování reklamního zařízení.

IV. Jednání konané dne 31. 5. 2016

[22] Při jednání žalobce setrval na svých tvrzeních již dříve písemně uplatněných. Žalovaný se vyjádřil k žalobcově replice. Uvedl, že státní správu ve věcech bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zákona č. 12/1997 Sb., o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, vykonává Ministerstvo vnitra a Policie České republiky. Tyto složky též sledují nehodovost a musí mít v tomto ohledu studie a statistiky. Podnět k odstranění předmětných reklamních zařízení žalovanému dala právě policie. Dle přehledu nehodovosti na pozemních komunikacích uvedeného na internetových stránkách Ministerstva vnitra je nejčastější příčinou nehod v posledních letech skutečnost, že se řidič plně nevěnoval řízení vozidla. Druhým nejčastějším druhem nehody je pak srážka s pevnou překážkou. K námitce šikanózního postupu pak žalovaný uvedl, že postupuje po jednotlivých úsecích, a již došlo i k odstranění některých nepovolených reklamních zařízení na silnicích I. třídy. K fotodokumentaci doložené žalobcem žalovaný konstatoval, že se jedná o reklamní zařízení u silnic, pro něž žalovaný není příslušným silničním správním úřadem. Žalovaný též podotkl, že předmětná reklamní zařízení se v silničním ochranném pásmu ocitla již na základě novely nového zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 152/2011 Sb., není tedy dán důvod k předložení věci Ústavnímu soudu. Ke zřízení a provozování reklamního zařízení je pak třeba pouze jedno povolení silničního správního úřadu, takové povolení ovšem žalobce nikdy neměl, což ostatně ani netvrdil. Navíc předmětná reklamní zařízení byla zřízena ještě před vznikem žalovaného, tento se k nim tedy ani nemohl žádným způsobem vyjádřit.

[23] K uvedenému žalobce uvedl, že předmětem sporu je aplikace nového zákona o pozemních komunikacích, který je v gesci Ministerstva dopravy. Předkládá-li tedy tento rezort návrh zákona, musí disponovat příslušnými podklady. Takové studie, z nichž by vyplývala souvislost mezi reklamními zařízeními a nehodovostí, však zjevně nemá.

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

V. Posouzení věci soudem

[25] Soud se v intencích žalobních bodů zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného. Shledal přitom, že ve vztahu k výzvám žalovaného ze dne 17. 6. 2015 a 7. 8. 2015 **je žaloba opožděná**, ve vztahu k výzvě žalovaného ze dne 14. 12. 2015 pak **žaloba není důvodná**.

[26] Podanou žalobou brojil žalobce proti výzvám žalovaného k odstranění předmětných reklamních zařízení dle § 31 odst. 9 nového zákona o pozemních komunikacích. Právní povahou úkonů žalovaného se účastníci řízení zabývali pouze stručně, neměli pochyb o tom, že zásahová žaloba je v daném případě náležitým prostředkem soudní ochrany. Ke stejnému závěru dospěl nejen zdejší soud (viz např. jeho rozsudek ze dne 9. 6. 2015, č. j. 29 A 56/2015-120, dostupný na www.nssoud.cz), ale též Nejvyšší správní soud (viz rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-177, www.nssoud.cz).

V.a) Skutkový stav

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

[28] Na základě podnětu dopravního inspektorátu policie č. j. KRPB-128756/ČJ-2014-060206 k provedení opatření vedoucích k odstranění reklamních zařízení, vykonal žalovaný dne 1. 6. 2015 státní dozor na silnici I/52 Brno–Rajhrad. Zjistil, že na předmětném pozemku parc. č. 629/4 je neoprávněně zřízeno a provozováno celkem pět reklamních zařízení umístěných v ochranném pásmu uvedené silnice I. třídy, z toho čtyři ve vlastnictví žalobce (páté nebylo označeno a žalobce jeho vlastnictví popřel).

[29] Dne 17. 6. 2015 zaslal žalovaný žalobci první výzvu podle § 31 odst. 9 nového zákona o pozemních komunikacích k odstranění čtyř reklamních zařízení nacházejících se v silničním ochranném pásmu bez povolení silničního správního úřadu. Současně téhož dne žalovaný požádal Úřad městské části Brno-jih (stavební úřad) o sdělení, zda jsou předmětná reklamní zařízení řádně povolena dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

[30] Na uvedenou první výzvu reagoval žalobce dne 19. 6. 2015 tak, že předmětná reklamní zařízení jsou provozována na základě platného povolení stavebního úřadu. V době instalace reklamních zařízení se nevyžadovalo povolení silničního správního úřadu. Reklamní zařízení byla umístěna v souladu s tehdy platnou právní úpravou v zastavěném území obce. Následné změny právní úpravy nemohou mít vliv na předmětná reklamní zařízení. Novou právní úpravu lze vztáhnout pouze na ta reklamní zařízení, která jsou nejen provozována, nýbrž byla i zřízena v silničním ochranném pásmu, což není žalobcův případ. Opačný postup by byl v rozporu se zákazem retroaktivity a ochranou právní jistoty a legitimního očekávání. Žalobce dále poukázal na nákladnost zřízení reklamních zařízení. V příloze připojil vymezení souvisle zastavěného území na dotčeném pozemku.

[31] Ve druhé výzvě ze dne 7. 8. 2015 žalovaný vyzval žalobce k doložení tvrzených platných povolení předmětných reklamních zařízení s tím, že pokud tak neučiní, bude na

reklamní zařízení nahlížet jako na nepovolená a postupovat dle § 31 nového zákona o pozemních komunikacích. Dále upozornil žalobce, že došlo ke změně definice souvisle zastavěného území obce a předmětný pozemek se již nenachází v souvisle zastavěném území obce.

[32] V odpovědi na druhou výzvu žalobce dne 20. 8. 2015 použil prakticky totožnou argumentaci jako v žalobě. K tomu přiložil povolení předmětných reklamních zařízení vydané stavebním úřadem dne 12. 11. 1992 pod č. j. SÚ 3681/92/Pí.

[33] Žalovaný setrval na svém stanovisku i v poslední, třetí výzvě ze dne 14. 12. 2015, v níž žalobce opětovně vyzval k odstranění předmětných reklamních zařízení (zde soud poznamenává, že z výzvy je zřejmé, že se vztahuje v souladu s předchozími výzvami pouze ke čtyřem reklamním zařízení, nikoli k pěti, jak je uvedeno v žalobě).

V.b) Právní hodnocení

[34] Nezákonný zásah správního orgánu může být trojího typu: jednorázový, trvající a opakující se. Jednorázový zásah spočívá v jedinečném izolovaném úkonu správního orgánu. Objektivní lhůta k podání žaloby proti jednorázovému zásahu plyne od okamžiku, kdy k zásahu došlo, subjektivní zase od okamžiku, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl. Trvající zásah spočívá v trvajícím, nepřetržitém stavu. Subjektivní ani objektivní lhůta u trvajícího zásahu nemůže uplynout, dokud tento zásah trvá. Opakující se zásah zase spočívá v opakujících se relativně samostatných zásazích stejného typu. Zásahy spolu věcně a časově souvisejí, nejsou však totožné. V takovém případě je na žalobci, který ze samostatně napadnutelných zásahů skutečně žalobou napadne. Lhůta k podání žaloby u opakujícího se zásahu plyne samostatně ohledně každého jednotlivého zásahu. Rozdíl mezi zásahem jednorázovým a trvajícím někdy nemusí být na první pohled zřejmý. Je ovšem třeba rozlišit mezi trváním zásahu a trváním důsledků jednorázového zásahu.

[35] Pro posouzení včasnosti žaloby je v daném případě nutno rozlišit, zda otázku včasnosti žaloby je třeba vztáhnout již k první výzvě, nebo ke každé z výzev samostatně. Dle soudu je zde rozhodující povaha napadených výzev. Na tomto místě lze uvést, že výzvami k odstranění předmětných reklamních zařízení byly fakticky pouze úkony žalovaného ze dne 17. 6. 2015 a ze dne 14. 12. 2015. Úkon žalovaného ze dne 7. 8. 2015 se od těchto výzev svým obsahem i zaměřením liší, byť věcně souvisí s první výzvou. Jedná se totiž o pouhou výzvu žalovaného, aby žalobce podložil svá tvrzení učiněná v reakci na první výzvu též příslušnými podklady. Naopak první a třetí výzva jsou svými účinky v zásadě shodné. Pro zhodnocení včasnosti žaloby je však podstatné, že se liší ve skutkovém základu, z něž vycházejí, neboť třetí výzvu žalovaný vydal až po předložení podkladů žalobcem. Nelze tak hovořit o totožnosti první a třetí výzvy, tedy ani o tom, že by pro včasnost žaloby byly rozhodné pouze časové okamžiky týkající se první výzvy. V tomto ohledu je nutno třetí výzvu považovat za opakující se zásah, tedy za zásah stejného typu jako první výzva, avšak za zásah relativně samostatný.

[36] Dle § 84 odst. 1 s. ř. s. musí být zásahová žaloba podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Jak plyne z reakcí žalobce na výzvy žalovaného (vyjádření žalobce ze dne 19. 6. 2015 a ze dne 20. 8. 2015), o prvních dvou výzvách

žalovaného se žalobce dozvěděl v měsících červnu, resp. srpnu 2015. Předmětná žaloba byla podána dne 8. 1. 2016, ve vztahu k prvním dvěma výzvám žalovaného tedy po uplynutí dvouměsíční subjektivní lhůty. Z tohoto důvodu soud žalobu v tomto rozsahu odmítl pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[37] Naopak ve vztahu k třetí výzvě lze konstatovat včasnost žaloby. V tomto rozsahu se jí tedy mohl soud zabývat věcně.

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

[39] Podle § 31 odst. 1 nového 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.

[40] Podle § 31 odst. 9 nového 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.

[41] Definice souvisle zastavěného území obce byla do nového 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 nového 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.

[42] Zhruba o rok později byla přijata další novela nového 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.

[43] 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.

[44] 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.

[45] 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.

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

[47] 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]).

[48] 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).

[49] 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).

[50] Je nepochybné, že účelem novely č. 152/2011 Sb., stejně jako dalších novel nového 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 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. 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.

[51] Současně 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 nového 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).

[52] 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.

[53] 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.

[54] 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.

[55] 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.

[56] 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 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 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.

[57] Dle zdejšího soudu lze na základě právě provedeného testu proporcionality uzavřít, že a napadený zásah nebyl nezákonný. Ničeho na tom nemění ani žalobcův odkaz na nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 3336/09, jenž dle zdejšího soudu není na věc přílehlavý. Nález řešil otázku přiznání odměny obhájci v trestním řízení. Šlo o rozdílný výklad trestního řádu mezi okresním soudem a obhájcem. Na rozdíl od nyní posuzované věci zde ovšem nešlo o střet staré a nové právní úpravy, obhájce netrval na užití staré právní úpravy poukazem na legitimní očekávání, neboť v nálezu bylo ve hře pouze jedno znění právní úpravy. Spor se týkal výkladu právní normy, nikoli neaplikovatelnosti její pozdější verze.

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

[59] 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 příslušná povolení silničního správního úřadu ke zřízení a provozování předmětných reklamních zařízení nikdy neměl, neboť se původně nacházela v souvisle zastavěném území obce. Ke změně došlo na základě novelizace zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 152/2011 Sb. a účinné dnem 1. 7. 2011. Na věci nic nemění, pokud zákonodárce později k jinému zákonu připojil přechodná ustanovení upravující jinou skupinu reklamních zařízení a řešící poněkud odlišné otázky a kritéria (tyto nuance ovšem mohou mít své opodstatnění v případném řízení o náhradě škody).

[60] 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.

[61] Na základě uvedeného soud žalobu ve vztahu ke třetí výzvě žalovaného dle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

VI. Náklady řízení

[62] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 s. ř. s.

[63] Ve vztahu k odmítnutým částem žaloby soud aplikoval odstavec třetí, podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

[64] Ve vztahu k zamítnuté části žaloby pak soud vycházel z odstavce prvního, 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 ě 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 15. 1. 2016, č. j. 29 A 5/2016-66.

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.)