



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupíčkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **CONING s. r. o.**, se sídlem Víta Nejedlého 1161/1b, Hradec Králové, zastoupen PPS advokáti s. r. o., se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 8. 2018, č. j. 30 A 70/2018 - 67,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 8. 2018, č. j. 30 A 70/2018 - 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce je vlastníkem pěti reklamních zařízení umístěných na parcelách v katastrálním území Pražské Předměstí v obci Hradec Králové. Žalovaný jako silniční správní úřad ve věcech silnic I. třídy jej vyzval pěti samostatnými výzvami ze dne 23. 4. 2018, č. j. KUKHK-14415/DS/2018-1-Ma, 24. 4. 2018, č. j. KUKHK-14677/DS/2018-1-Ma, ze dne 7. 5. 2018, č. j. KUKHK-15187/DS/2018-3-Ma, ze dne 11. 5. 2018, č. j. KUKHK-15555/DS/2018-5-Ma, a ze dne 17. 5. 2018, č. j. KUKHK-15601/DS/2018-2-Ma, podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o pozemních komunikacích“), k odstranění těchto reklamních zařízení, a to do 5 pracovních dnů od doručení jednotlivých výzev s tím, že v případě neodstranění zařízení žalovaný přikročí k jejich odstranění a likvidaci na náklady žalobce.

[2] Proti výše uvedeným výzvám podal žalobce dne 11. 6. 2018 žalobu u Krajského soudu v Hradci Králové (dále též „krajský soud“), jíž se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného.

II.

[3] Krajský soud shora označeným rozsudkem určil, že žalobou napadené výzvy žalovaného k odstranění reklamních zařízení jsou nezákonným zásahem. Předmětem sporu mezi žalobcem a žalovaným byla otázka, zda se reklamní zařízení vůbec nacházejí v ochranném pásmu silnice č. I/37, jako základního předpokladu pro vydání výzvy k jejich odstranění. Žalovaný v napadených výzvách bez dalšího konstatoval, že reklamní zařízení jsou umístěna v silničním ochranném pásmu bez povolení příslušným silničním správním orgánem. Z výzev a připojených mapových podkladů však nelze jednoznačně dovodit, že se předmětná reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu (resp. mimo souvisle zastavěné území obce), tedy skutečnosti, kterou žalobce od samého počátku zpochybňoval. Tento nedostatek výzev přitom nemohly zhojit odpovědi žalovaného na námitky žalobce, či jeho vyjádření k žalobě. Krajskému soudu tedy nezbylo, než konstatovat nepřezkoumatelnost žalobou napadených výzev spočívající v nedostatku jejich důvodů. Zbývající námitky žalobce neshledal krajský soud důvodnými.

III.

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). Poukazuje na to, že jím vydané výzvy byly dostatečně určité, neboť reklamní zařízení v nich byla identifikována parcelním číslem pozemku, na kterém se nachází, fotodokumentací a čitelnou mapou. Identifikace reklamních zařízení ostatně nečinila žádné obtíže ani žalobci, což je zjevné z jeho reakcí a žalobních tvrzení. Požadavek krajského soudu, aby stěžovatel ve výzvách uváděl rovněž popis ochranného pásma, resp. hranice souvisle zastavěného území obce, jde nad rámec zákona. Na výzvy nelze klást takové nároky jako na rozhodnutí, tím by zcela ztratily svůj smysl. Jestliže žalobce začal zpochybňovat existenci silničního ochranného pásma po vydání výzev, nemohl na tuto námitku stěžovatel reagovat již ve výzvách samotných. Stěžovatel vydal na základě podkladů, které mu předalo k řešení Ředitelství silnic a dálnic, již desítky výzev s typově stejným mapovým výřezem a fotografiemi a vlastníci reklamních zařízení na ně bez problémů reagovali. Ze stěžovatelem provedené rešerše elektronických úředních desek plyne, že i jiné silniční správní úřady vydávají výzvy, které neobsahují popis a lokalizaci silničního ochranného pásma a souvisle zastavěného území obce, což dokládá dvěma příklady. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasí s právním posouzením věci ze strany krajského soudu. Uvádí, že výzva k odstranění reklamního zařízení je toliko úkonem správního orgánu, proti němuž neexistuje žádný řádný opravný prostředek. Jelikož jejím následkem může být odstranění a likvidace daného zařízení, je výzva

pokračování

způsobila bezprostředně zasáhnout do majetkové sféry vlastníka zařízení. Jednou z jejích klíčových náležitostí je přitom požadavek, aby bylo reklamní zařízení zřízeno nebo provozováno v silničním ochranném pásmu. V tomto základním aspektu musí být proto výzva přiměřeně odůvodněná. Rozhodně nepostačuje, aby bylo ve výzvě paušálně a bez konkrétního upřesnění uvedeno, že se zařízení nachází v silničním ochranném pásmu. To překračuje meze správní diskrece. Vyzývanému by mělo být sděleno, proč se správní orgán domnívá, že se dané zařízení nachází v silničním ochranném pásmu. Nedostatek výzvy nemůže zhojit poukaz stěžovatele na to, že se jedná o běžnou praxi. Pokud by výzva obstála z hlediska odůvodnění, nemusel by krajský soud stěžovateli vytýkat nedostatky mapových výřezů. Závěrem žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *[z]řízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení*. Odstavce 2 a 3 citovaného ustanovení vymezují bližší podmínky, za nichž lze povolit zřízení a provozování reklamního zařízení. Dle pátého odstavce vydá rozhodnutí o povolení zřizovat a provozovat reklamní zařízení silniční správní úřad. Povolení je vydáváno na dobu určitou, nejdéle na dobu pěti let, a jsou v něm stanoveny podmínky zřizování a provozování reklamního zařízení.

[9] Dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích *[s]ilniční správní úřad je 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*.

[10] Předmětem sporu je otázka, zda je silniční správní orgán ve výzvě vydané dle citovaného ustanovení povinen vymezit důvody, pro které se domnívá, že se předmětné reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu.

[11] Nejvyšší správní soud na úvod připomíná, že výzva k odstranění reklamního zařízení dle jeho judikatury představuje úkon podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), proti kterému není přípustný řádný opravný prostředek (srov. rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 -

39, nebo ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 130/2016 - 39). Z hlediska soudní ochrany je výzva v souladu s citovanou judikaturou považována za pokyn ve smyslu § 82 s. ř. s., jemuž se lze bránit prostřednictvím tzv. zásahové žaloby. Závěr o povaze výzvy k odstranění reklamního zařízení vychází z toho, že § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích nepočítá s vedením řízení a vydáním rozhodnutí podle části druhé správního řádu. Nejenže zákon nepočítá s tím, že by vydání výzvy předcházelo nějaké formalizované řízení, zákon neupravuje ani žádné formální náležitosti výzvy a nevymezuje ani její obsahové náležitosti. Nezbyvá, než tyto dovodit ze smyslu a účelu dotčené právní úpravy.

[12] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 69/2016 - 39 konstatoval, že z dobových pramenů nelze zjistit, jaké důvody zákonodárce vedly k přijetí právě takovéto koncepce právní úpravy odstraňování reklamních zařízení. Ke zpřísnění regulace reklamy v silničním ochranném pásmu totiž došlo pozměňovacími návrhy Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny k novele č. 102/2000 Sb., přičemž ani poslanecká rozprava neposkytuje k této otázce podrobnější vysvětlení. Na druhou stranu je však v citovaném rozsudku uvedeno, že záměr zákonodárce je zjevný z konstrukce lhůt v § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. Stanovil-li totiž zákonodárce pro odstraňování reklamních zařízení lhůty počítané v jednotkách dní, lze se důvodně domnívat, že absence formalizovaného postupu odráží požadavek, aby byla ochrana veřejného zájmu spočívajícího v odstranění překážek, které brání bezpečnosti a plynulosti silničního provozu zajištěna co možná nejrychleji.

[13] Má-li pak výzva dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích vyvolávat žádoucí účinky, tj. sloužit jako operativní a efektivní nástroj k bezprostřednímu zamezení protiprávního stavu a zajištění bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, je třeba, aby byla pro svého adresáta dostatečně určitá a jednoznačná. To znamená, že výzva musí jasně stanovit, komu je ukládána povinnost konat, v čem přesně tato povinnost spočívá, dokdy má být splněna a jaké mohou být následky jejího případného nesplnění. Těmto esenciálním obsahovým náležitostem přitom výzvy stěžovatele dostaly. Byly adresovány žalobci, přičemž v nich bylo vysvětleno, že se tak děje z důvodu zjištění, že je vlastníkem jednotlivých reklamních zařízení. S odkazem na § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích mu v nich byla uložena povinnost k odstranění reklamního zařízení, které bylo identifikováno prostřednictvím označení pozemku, na němž se toto zařízení nachází. Žalobci byla dále stanovena lhůta, v níž je nezbytné uloženou povinnost splnit a poučení o následcích spojených s neodstraněním předmětného zařízení. K výzvě byl současně přiložen výřez mapy s označením umístění zařízení a jeho fotografie zajišťující ztotožnění předmětného zařízení tak, aby toto nemohlo být zaměnitelné s jiným. Ze spisu je přitom zjevné, že založené výřezy map a fotografie jsou prostými kopiemi těch, které byly prostřednictvím datové schránky doručeny žalobci. Z těchto kopií tedy nelze usuzovat na kvalitu příloh, které žalobce obdržel. Stěžovatel v této souvislosti správně poukázal na to, že žalobce ve svých podáních ani v žalobě zaslané výřezy map a fotografie z hlediska jejich srozumitelnosti, čitelnosti či výpovědní hodnoty o umístění zařízení nezpochybňoval. Od počátku rozporoval jen závěr stěžovatele, že se reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu (dle jeho názoru se jedná o souvisle zastavěné území obce), resp. že se v případě výzev č. j. KUKHK-14415/DS/2018-1-Ma a č. j. KUKHK-14677/DS/2018-3-Ma, jedná o reklamní zařízení. Výzvy tedy byly formulovány srozumitelným a jasným způsobem tak, aby byl žalobce schopen bez obtíží seznat, co je po něm vyžadováno,

pokračování

případně na ně jinak kvalifikovaně reagovat (což koneckonců učinil). Nelze tedy souhlasit s krajským soudem, že stěžovatel ve výzvách v podstatě jen konstatoval příslušná ustanovení zákona. Výzvami byla žalobci uložena jasně formulovaná konkrétní povinnost.

[14] Právní úprava výzvy k odstranění reklamního zařízení dle Nejvyššího správního soudu naopak nevyžaduje, aby jejím obsahem bylo rovněž uvedení úvah, na jejichž základě správní orgán dospěl k závěru, že je splněna zákonem stanovená podmínka umístění reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Výzva je toliko operativním nástrojem pro neprodlené zamezení zjištěného protiprávního stavu. Jejím vydání nepředchází žádné formalizované řízení. Nejedná se o rozhodnutí, jehož obsah, forma a náležitosti by byly stanoveny v § 67 - 69 správního řádu. Zákon předpokládá, že vlastník bude na výzvu reagovat faktickým úkonem a nepřipouští proti ní žádný řádný opravný prostředek. Vydá-li tedy správní orgán předmětnou výzvu, implicitně tím tvrdí, že se zabýval všemi zákonnými podmínkami a tyto považuje za splněné. Vyhodnocení, zda podmínky byly skutečně splněny nebo došlo ze strany správního orgánu k excesu, je již podstatou meritorního soudního přezkumu zákonnosti postupu dotčeného správního orgánu, jelikož zásahová žaloba je jedinou formou ochrany vlastníka reklamního zařízení.

[15] V daném případě není pochyb o tom, že žalobce je vlastníkem reklamních zařízení, která jsou umístěna v bezprostřední blízkosti silnice I/37 bez příslušného povolení. Žalobce nicméně rozporuje, že jsou tato reklamní zařízení umístěna v silničním ochranném pásmu tak, jak jej definuje § 30 zákona o pozemních komunikacích, respektive že se v případě dvou výzev jedná o reklamní zařízení. Rozporuje tedy splnění hmotněprávních podmínek pro vydání výzvy, které vyplývají přímo ze zákona. Žalobce přitom ve svých podáních přestřel vlastní náhled na interpretaci dotčených ustanovení zákona, především pak zpochybnil otázku vzniku silničního ochranného pásma a jeho existence v blízkosti zastavěného území obce. To, že stěžovatel ve výzvě nevysvětlil, jak on chápe dotčenou právní úpravu a nevypořádal všechny myslitelné aspekty její aplikace, tedy zjevně nijak neomezovalo žalobce v jeho procesní obraně. Žalobce jako vlastník reklamního zařízení nebyl tímto postupem nijak dotčen na svých procesních právech a mohl bez omezení přednést konkrétní námitky, proč považuje závěr správního orgánu o splnění zákonných podmínek pro vydání výzvy v dané věci nesprávný.

[16] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného shledal kasační stížnost důvodnou, a proto mu nezbylo, než zrušit rozsudek krajského soudu a věc mu vrátit zpět k dalšímu řízení. V tomto řízení krajský soud k námitkám účastníků řízení přezkoumá, zda byly skutečně splněny zákonné podmínky pro vydání výzvy dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, tj. především, že jsou reklamní zařízení žalobce umístěna v silničním ochranném pásmu.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. ledna 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu