



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Czech Outdoor s. r. o.**, se sídlem Na strži 2097/63, Praha 4, zastoupen Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 A 89/2018 - 97,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný vyzval žalobce výzvami ze dne 20. 4. 2018, č. j. 40/2018-120-SSU/4, č. j. 46/2018-120-SSU/4 a č. j. 47/2018-120-SSU/4, k odstranění reklamních zařízení na mostní konstrukci č. D1-044, km 42,7 (směr Praha, strana č. 1501250), na mostní konstrukci č. D1-044, km 42,7 (směr Ostrava, strana č. 1501200), na mostní konstrukci č. D1-005, km 4,88 (směr Praha, strana č. 1540050), na mostní konstrukci č. D1-005, km 4,88 (směr Ostrava, strana č. 1540000), na mostní konstrukci č. D1-003, km 1,83 (směr Praha, strana č. 1539950) a na mostní konstrukci č. D1-003, km 1,83 (směr Brno, strana č. 1539900). Žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal určení, že uvedené výzvy k odstranění reklamních zařízení jsou nezákonným zásahem. Namítal, že reklamní zařízení byla umístěna mimo silniční ochranné pásmo dálnice. Výzvy jsou tudíž nezákonné

a žalovaný ani nebyl příslušný k jejich vydání. Pravidla zákona č. 196/2012 Sb., kterým bylo omezeno zřizování a provozování reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu dálnic a silnic I. třídy, nadto nelze vůči žalobci vymáhat, neboť se jedná o technický předpis, u něhož nebyla splněna předchozí notifikační povinnost vůči příslušným orgánům Evropské unie. Tato pravidla také nepřiměřeně omezují volný pohyb zboží a služeb ve smyslu čl. 56, resp. čl. 28 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). V tomto směru navrhol žalobce, aby městský soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“ nebo „Soudní dvůr“).

[2] Napadeným rozsudkem městský soud žalobu zamítl. Konstatoval, že neobstojí právní názor žalobce, že silničním ochranným pásmem není celá plocha příslušné dálnice a vzdušného prostoru nad ní, ale pouze prostor od osy přilehlého jízdního pásu dálnice směrem ven od daného jízdního pásu do okolní krajiny mimo souvisle zastavěné území obce. Ke skutkové a právně obdobné věci jiných reklamních zařízení žalobce se již v minulosti vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018 - 55. Jednoznačně vyložil, že definici uvedenou v § 30 odst. 2 písm. a) a odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), „je nutné vykládat tím způsobem, že ochranné pásmo dálnice tvoří souvislý prostor do výšky 50 m ohraničený na každé straně dálnice svislou plochou ve vzdálenosti 100 (respektive 250) m od osy přilehlého jízdního pásu dálnice. Je třeba odmítnout konstrukci předestřenou stěžovatelem v žalobě, podle které by bylo ochranné pásmo ohraničeno osou přilehlého jízdního pásu dálnice, a nezahrnovalo by tedy prostor mezi osami jízdních pásů (a nad ním), včetně prostoru nad středovým dělicím pásem. Zákonná definice vymezuje pouze vnější ohraničení ochranného pásma, a to stanovenou vzdáleností od osy jízdního pásu... Výklad, podle kterého by ochranné pásmo dálnice nezahrnovalo prostor nad středním dělicím pásem dálnice a vnitřními polovinami jízdních pásů nebo střední část mostů vedoucích přes dálnice, ale krajní část těchto mostů ano, nelze nijak racionálně odůvodnit“. Reklamní zařízení žalobce se tedy nacházela v silničním ochranném pásmu dálnice a žalovaný byl příslušný k vydání výzev k jejich odstranění. Jiné závěry nelze dle městského soudu dovodit ani z metodické praxe žalovaného, přičemž je třeba zdůraznit taktéž to, že rozhodnutími žalovaného ze dne 3. 8. 1999 byla v minulosti předmětná reklamní zařízení výslovně povolena v silničním ochranném pásmu dálnice. Žalobce (resp. jeho právní předchůdce) si tedy musel být této skutečnosti vědom.

[3] Také k námitce, že výzvy byly vydány podjatými úředními osobami, odkázal městský soud na závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018 - 55. Nutnost rozhodnout před vydáním rozhodnutí o věci samé o námitce podjatosti se dle tohoto rozsudku vztahuje na situace, kdy je podjatost namítána ve správním řízení. Tak tomu však v posuzovaném případě nebylo, jelikož vydání výzev k odstranění reklamních zařízení ani případné odstranění není realizováno ve správním řízení. Zákon o pozemních komunikacích v této situaci stanoví v § 31 odst. 9 lhůty v řádu dnů, v nichž byl správní orgán povinen konat, tj. vydat výzvu k odstranění reklamního zařízení, zajistit jeho zakrytí a následně odstranění, a to bez ohledu na podanou námitku podjatosti. Sama skutečnost, že žalovaný o žalobcem vznesené námitce podjatosti nerozhodl před vydáním výzev, nevede k nezákonnosti postupu žalovaného. Pokud by však o nepodjatosti úředních osob existovaly důvodné pochybnosti, mohly by výzvy dle městského soudu představovat nezákonný zásah. Žalobce však odůvodnil

námítku podjatosti výhradně tím, že ministr dopravy Dan Ťok si jako politický cíl vytyčil regulaci reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy. Pochybnosti o nepodjatosti úředních osob tedy v dané věci nevystaly.

[4] Omezení instalace a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu dálnice nepředstavuje dle městského soudu technický předpis ve smyslu Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (dále jen „směrnice 98/34/ES“), neboť nespadá ani do jedné ze tří kategorií technických předpisů. Nejedná se o technickou specifikaci (nestanoví požadované charakteristiky výrobku, jako jsou úroveň jakosti, ukazatele vlastností, bezpečnost nebo rozměry, ani požadavky na výrobek, jako jsou obchodní název, terminologie, symboly, zkoušení a zkušební metody, balení či označování výrobků), jiný požadavek (neovlivňuje významně složení nebo charakter výrobku nebo jeho uvedení na trh způsobem, který by vylučoval používání určitého výrobku, s výjimkou používání čistě okrajového), ani předpis pro služby informační společnosti (tj. služby poskytované zpravidla za úplatu, na dálku, elektronicky a na individuální žádost příjemce služeb). Tato otázka představuje podle městského soudu *acte clair*, není tudíž třeba pokládat předběžnou otázku SDEU.

[5] K poslední námitce městský soud uvedl, že použitá právní úprava v teoretické rovině může omezovat volný pohyb zboží a služeb mezi členskými státy. Přípustným důvodem takového omezení je však veřejný zájem na tom, aby pozornost řidičů nebyla nadměrně rušena reklamními zařízeními, jak zdůraznil i Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, jímž zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení dané právní úpravy. Závěry Ústavního soudu přitom ob stojí i ve vztahu k volnému pohybu zboží a služeb a jsou v souladu s žalobcem odkazovanou judikaturou SDEU, ani zde tedy městský soud nepovažoval za nezbytné pokládat předběžnou otázku.

II. Obsah kasační stížnosti a řízení o ní

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku vymezení silničního ochranného pásma dálnice. Reklamní zařízení stěžovatele byla umístěna na mostní konstrukci nad plochou mezi osami jízdních pásů, a tedy mimo ochranné pásmo dálnice. Žalovaný tak nebyl k vydání výzev věcně příslušný. Z původního povolení z roku 1999 nelze dovozovat žádné závěry, neboť reklamní zařízení byla v té době umístěna odlišně (po celé délce mostní konstrukce, a tedy i v ochranném pásmu dálnice). Žalovaný nadto v minulosti konstantně zastával k této otázce jiný výklad, čímž založil na straně stěžovatele legitimní očekávání (např. Metodická příručka „Reklamní zařízení a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích“, č. j. 248/2015-120-STSP/1, dokument „Reklamní zařízení a silniční ochranné pásmo v praxi správních úřadů“). S námitkou porušení zásady předvídatelnosti se městský soud vypořádal nedostatečně.

[7] Žalovaný pochybil i tím, že se před vydáním výzvy nezabýval vznesenou námitkou systémové podjatosti. Podjatost je možné namítat nikoliv pouze ve správním řízení, ale i při postupu podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen

„správní řád“). Před vyřízením námitky podjatosti měl žalovaný činit jen takové úkony, které nesnesou odkladu. Pokud postupoval jinak, jedná se o podstatnou procesní vadu.

[8] Novela zákona o pozemních komunikacích, provedená zákonem č. 196/2012 Sb. je dle stěžovatele neaplikovatelná pro rozpor s evropským právem v důsledku absence notifikace tohoto technického předpisu. Jedná se o technický předpis zakazující používání výrobku a zprostředkovaně i zakazující poskytování reklamní služby. Předmětná novela mimo to upravuje také požadavky na evropskou službu elektronického mýta. Česká republika byla povinna notifikovat novelu jako celek a nikoliv pouze její jednotlivá ustanovení, která naplňují definici technického předpisu. Městský soud se nedostatečně vypořádal s pojmem „technická specifikace“ a rovněž pochybil při výkladu pojmu „jiný požadavek nebo zákaz používání určitého výrobku“. Městský soud správně dovodil, že aby bylo možné hovořit o technickém předpisu, musí jiný požadavek ovlivnit uvedení výrobku na trh významným způsobem. Tak tomu ovšem je právě v případě předmětné novely, která znamená zákaz reklamních zařízení u dálnic a silnic I. třídy, a kvůli níž museli provozovatelé odstranit řádově tisíce zařízení. I v případě pochyb o významnosti tohoto opatření však měla být položena předběžná otázka. Faktický zákaz používání reklamních zařízení u dálnic a silnic I. třídy je nadto opatřením jdoucím jasné nad omezení určitých možných způsobů používání dotčeného výrobku (reklamních zařízení). Stěžovatel přitom odkazuje na judikaturu SDEU ve věci C-267/03 *Lindberg* a ve spojených věcech C-231/11, C-214/11 a C-217/11 *Fortuna, Grand a Forta*, která se týká zákazu určitého druhu hracích automatů. Vyloučení podstatné části lokalit v České republice je vnitrostátním opatřením, které neumožňuje žádné jiné používání dotčeného výrobku, s výjimkou čistě okrajového. Určitý podíl billboardů užívaných na trhu s reklamou jsou nadto tzv. digitální billboardy naplňující definici služeb informační společnosti dle směrnice 98/34/ES. Požadavek notifikace se tak týkal minimálně těchto billboardů.

[9] Použitá ustanovení zákona jsou taktéž v rozporu s primárním právem Evropské unie, neboť omezují volný pohyb služeb a zboží ve smyslu čl. 56 SFEU, resp. čl. 28, 34, 35 a 36 SFEU. Taková omezení jsou přípustná pouze tehdy, pokud ob stojí v přísném testu proporcionality ve smyslu judikatury SDEU. Omezení musí být nezbytná k dosažení stanoveného cíle (jehož nelze dosáhnout méně rozsáhlými zákazy či omezeními) a podložena důkazy o tom, že skutečně tomuto cíli slouží. Žalovaný (resp. Česká republika) žádný test proporcionality neprovedl a tvrzená rizika umístování reklamních zařízení u dálnic ve vztahu k bezpečnosti silničního provozu neprokázal. S testem proporcionality se nevypořádal ani městský soud, který pouze odkázal na test proporcionality provedený Ústavním soudem. Ústavní soud však proporcionality posuzuje odlišně než SDEU.

[10] Daný typ zákazu nebyl prozatím SDEU řešen a příslušná ustanovení evropského práva nelze ze stěžovatelem vznesených důvodů považovat za *acte clair*. Pro posouzení souladu předmětné úpravy s primárním právem EU i pro zhodnocení, zda je předmětná úprava technickým předpisem ve smyslu směrnice 98/34/ES, je tudíž třeba položit předběžnou otázku SDEU. Jestliže tak neučinil městský soud, předběžnou otázku je povinen položit Nejvyšší správní soud jako soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky dle vnitrostátního práva.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že reklamní zařízení stěžovatele se v době vydání výzev nacházela v silničním ochranném pásmu dálnice. To ostatně vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018 - 55. Ani z metodických příruček žalovaného nelze dovodit, že by po jistou dobu vykládal příslušná ustanovení zákona odlišně. Z metodik je zřejmé, že žalovaný pouze graficky ilustroval prostor, od kterého se určuje rozsah ochranného pásma směrem od pozemní komunikace ven a vztah ochranného pásma k souvisle zastavěnému území obce. Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku vyjádřil i k otázce námitky podjatosti vznesené stěžovatelem, i tyto výtky jsou tedy nedůvodné. Žalovaný nesouhlasí s tím, že by reklamní zařízení mohlo představovat službu informační společnosti, neboť postrádá znak úplaty a poskytování na individuální žádost příjemce. Uživatelé dálnic za zobrazování reklamy neplatí a nevybírají si, co bude na reklamních zařízeních zobrazeno.

[12] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel zdůrazňuje, že žalovaný v minulosti dával opakovaně najevo, že silniční ochranné pásmo se nachází výhradně od podélné střední osy jízdního pruhu ven do okolí. Pakliže by žalovaný již dříve zastával současný výklad, mohl by v metodických příručkách graficky znázornit ochranné pásmo i dovnitř od osy jízdního pruhu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[14] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[15] Podle § 31 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění zákona č. 196/2012 Sb., *jedná-li se o reklamní zařízení viditelné z pozemní komunikace v silničním ochranném pásmu dálnice a silnice I. třídy, lze jeho zřízení a provozování povolit pouze pokud splňuje podmínky podle odstavce 2 a slouží-li k označení provozovny, která se nachází v silničním ochranném pásmu ve vzdálenosti do 200 metrů od reklamního zařízení.* Podle § 31 odst. 9 téhož zákona *silniční 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.*

[16] V posuzovaném případě není sporu o skutkových okolnostech projednávané věci, stěžovatel napadá výhradně posouzení právních otázek žalovaným a městským soudem. Námitky soustředí do dvou okruhů, které lze podřadit pod důvod dle § 103 odst. 1

písm. a) s. ř. s., tedy pod nesprávné právní posouzení právních otázek soudem, a pod důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. pod procesní vady, které mohly ovlivnit zákonnost napadeného postupu. V prvním z těchto okruhů pokládá postup žalovaného za protizákonný v důsledku nesprávného výkladu rozsahu silničního ochranného pásma dálnice, nezohlednění tvrzeného legitimního očekávání a v důsledku procesní vady, spočívající v tom, že žalovaný nereagoval na námitku systémové podjatosti. V druhém okruhu stěžovatel poukazuje na nepoužitelnost daných ustanovení zákona z důvodu porušení evropského práva, resp. na nesoulad těchto ustanovení s normami evropského práva.

[17] Co se týče prvního okruhu námitek, ty Nejvyšší správní soud ve skutkově a právně obdobném případě téhož stěžovatele vypořádal v již odkazovaném rozsudku ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018 - 55. Lze proto jen ve stručnosti zopakovat, že zákonnou „*definici je nutné vykládat tím způsobem, že ochranné pásmo dálnice tvoří souvislý prostor do výšky 50 m ohraničený na každé straně dálnice svislou plochou ve vzdálenosti 100 (respektive 250) m od osy přilehlého jízdního pásu dálnice*“. Krom zjevné nelogičnosti výkladu stěžovatele, na kterou upozornil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, lze přihlédnout též k jednoznačnému jazykovému výkladu dotčené zákonné definice. Podle § 30 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích *silničním ochranným pásmem se pro účely tohoto zákona rozumí prostor ohraničený svislými plochami vedenými do výšky 50 m a ve vzdálenosti 100 m od osy přilehlého jízdního pásu dálnice anebo od osy větve její křižovatky s jinou pozemní komunikací*. Středová část dálnice se přitom nesporně nachází ve vzdálenosti nižší než 100 m od osy přilehlého jízdního pásu. Ani námitka nepřislusnosti žalovaného k vydání výzev s ohledem na uvedené není důvodná.

[18] Legitimní očekávání v podobě jiného výkladu těchto ustanovení nemohly vzbudit ani metodické dokumenty žalovaného, na jejichž obsah stěžovatel odkazuje v kasační stížnosti. Účelem těchto dokumentů bylo graficky ilustrovat šířku ochranného pásma dálnice směrem od osy jízdního pásu ven do okolní krajiny a zastavěného území obce. Je pochopitelné, jestliže v metodické příručce není graficky znázorněno celé ochranné pásmo komunikace, neboť by to mohlo být na újmu názornosti dané metodiky. Jinými slovy, žalovaný měl v úmyslu adresátům příručky znázornit šířku ochranného pásma od osy jízdního pásu ven, a tomuto cíli odpovídá i grafické zobrazení. Ze stěžovatelem uvedených metodických dokumentů naproti tomu nijak nevyplývá, že by žalovaný prostor mezi osami jízdních pásů z ochranného silničního pásma vyloučil či měl v úmyslu vyloučit. Mimoto Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále konstatoval, že stěžovatel by se nemohl účinně dovolávat ochrany svého očekávání postupu žalovaného dle správní praxe *contra legem* ani tehdy, pokud by je v něm žalovaný vyvolal (s odkazem např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2014, č. j. 4 As 211/2014 - 36).

[19] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2018, č. j. 4 As 302/2018 - 55, dále uvedl, že „*sama skutečnost, že žalovaný o námitce podjatosti nerozhodl před odstraněním reklamních zařízení, nevede k závěru o nezákonnosti postupu žalovaného*“. Odstranění reklamních zařízení totiž nebylo nařízeno ve správním řízení. Žalovaný byl povinen konat, tj. vydat výzvu k odstranění reklamního zařízení, zajistit jeho zakrytí a následně odstranění, ve lhůtě v řádu dnů, a to bez ohledu na podanou námitku podjatosti. Ta byla

navíc městským soudem posléze vyhodnocena jako zjevně nedůvodná a s tímto posouzením ani stěžovatel v kasační stížnosti nepolemizuje.

[20] Ve druhém okruhu námitek stěžovatel tvrdí rozpor předmětných ustanovení zákona o pozemních komunikacích s evropským právem. Domnívá se, že zákon je neaplikovatelný, jelikož se jedná o technický předpis, u něhož nebyla splněna notifikační povinnost příslušným orgánům Evropské unie.

[21] Směrnice 98/34/ES (ve znění pozdějších změn) stanoví notifikační povinnost členských států vůči Komisi a normalizačním orgánům, která dopadá na vnitrostátní technické předpisy regulující obchodování se zemědělskými a průmyslovými výrobky a poskytování služeb, přičemž službami se dle této směrnice rozumí výhradně služby informační společnosti. Technickými předpisy jsou technické specifikace výrobků, nebo jiné požadavky na výrobky nebo předpisy pro služby včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh, při poskytování služby, při usazování poskytovatele služeb nebo při používání v členském státě nebo jeho větší části závazné *de iure* nebo *de facto*, jakož i právní a správní předpisy členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku. Cílem notifikace je zabránit vytvoření nových překážek obchodu. Notifikační proces pomocí preventivních kontrol chrání volný pohyb zboží, kterému by technické předpisy mohly bránit, ať už přímo či nepřímo, skutečně nebo potenciálně. (srov. rozhodnutí Soudního dvora C-13/96 *Bic Benelux*). Technickými předpisy jsou, jak již vyložil městský soud, a) technické specifikace, b) jiné požadavky, c) předpisy upravující požadavky přístupu k tzv. službám informační společnosti a jejich poskytování, d) předpisy zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání výrobku nebo zakazující poskytování nebo používání určité služby informační společnosti. Pokud nebyl technický předpis příslušným evropským orgánům řádně notifikován, nelze jej vůči jednotlivci použít a vymáhat (srov. rozhodnutí Soudního dvora C-194/94 *CIA Security International*).

[22] K této námitce Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že se nebude zabývat otázkou, zda jsou technickým předpisem ta ustanovení zákona, která v dané věci nebyla použita (stěžovatel odkazuje např. na požadavky systému elektronického mytí). Porušení notifikační povinnosti vede k nepoužitelnosti technického předpisu, nikoliv jiných vnitrostátních norem, třebaže tyto normy mohou být součástí téhož zákona. Podstatné tedy je posoudit, zda jsou technickým předpisem ta ustanovení zákona, o něž se výzvy k odstranění reklamních zařízení opírají.

[23] Je zjevné, že omezení provozování reklamních zařízení v ochranném pásmu dálnice není technickou specifikací, neboť nestanoví požadované charakteristiky výrobku. V tomto ohledu lze odkázat na body 123. – 127. napadeného rozsudku, kde městský soud danou otázku zevrubně pojednal. Stěžovatel v kasační stížnosti s posouzením městského soudu ani věcně nepolemizuje. Pouze obecně tvrdí, že posouzení městského soudu je nedostatečné a nebylo zohledněno, že výčet technických specifikací v judikatuře SDEU je demonstrativní. Na konkrétní závěry městského soudu je proto možné zcela odkázat.

[24] Jiným požadavkem dle směrnice 98/34/ES je *požadavek jiný než technická specifikace kladený na výrobek zejména z důvodu ochrany spotřebitelů nebo životního prostředí, který má*

vliv na jeho spotřební cyklus po jeho uvedení na trh, jako jsou podmínky použití, recyklace, opětovného používání nebo zneškodňování, pokud tyto podmínky mohou významně ovlivnit složení nebo charakter výrobku nebo jeho uvedení na trh. Ve vztahu k jinému požadavku se stěžovatel soustředí na poslední část uvedené definice a dovozuje, že předmětná právní úprava může významně ovlivnit uvedení reklamních zařízení na trh.

[25] Z rozhodnutí Soudního dvora C-267/03 *Lindberg* vyplývá, že zavedením pojmu „jiný požadavek“ bylo zamýšleno rozšíření původní působnosti směrnice tak, aby se vztahovala (mimo technických specifikací) také na vnitrostátní právní úpravu, která má za cíl zejména chránit spotřebitele a která obsahuje požadavky související se zohledněním výrobku po jeho uvedení na trh, zejména požadavky spojené s možným používáním tohoto výrobku. Aby se jednalo o „jiný požadavek“, je nezbytné, aby dotčený předpis ovlivnil uvedení výrobku na trh či jeho spotřební cyklus významným způsobem. Soudní dvůr v daném případě dospěl k závěru, že zákaz určitého typu hracích automatů může představovat „jiný požadavek“ ve smyslu směrnice. V rozhodnutí ve spojených věcech C-231/11, C-214/11 a C-217/11 *Fortuna, Grand a Forta* dospěl Soudní dvůr k závěru, že zákaz vydávat, obnovovat a měnit povolení pro činnosti v oblasti her na výherních hracích přístrojích s nízkými výhrami mimo kasina může přímo ovlivnit obchod s výherními hracími přístroji s nízkými výhrami. Je přitom na posouzení vnitrostátního soudu, zda taková úprava může významně ovlivnit povahu těchto přístrojů nebo jejich uvádění na trh, a zda tedy se tedy jedná o technický předpis či nikoliv. Naopak požadavky na bezpečnost obecné povahy nemohou ovlivnit složení nebo charakter dotčeného výrobku nebo jeho uvedení na trh, a tudíž ani nemohou být kvalifikovány jako „jiné požadavky“ ve smyslu směrnice 98/34/ES (srov. rozhodnutí Soudního dvora C-361/10 *Intercommunale Interamosane*).

[26] Městský soud s ohledem na výše uvedené dospěl v bodech 128. - 130. napadeného rozsudku ke správnému závěru, že dotčená ustanovení zákona nepředstavují jiný požadavek ve smyslu směrnice, neboť přímo neovlivňují složení, povahu či uvedení jakéhokoli reklamního zařízení na trh. Pouze nad rámec uvedeného městský soud dodal, že kdyby tomu tak bylo, muselo by se jednat o ovlivnění významné. O tom, že daná právní úprava významným způsobem neovlivňuje uvádění konkrétních druhů reklamních zařízení na trh, nemá Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem pochybnosti.

[27] Použitá právní úprava nepředstavuje ani předpis zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání výrobku nebo poskytování služby informační společnosti. Aby tomu tak bylo, muselo by být prokázáno, že dosah dotčeného zákazu je takový, že neumožňuje žádné jiné používání dotčeného výrobku, s výjimkou čistě okrajového. Zákon o pozemních komunikacích neobsahuje plošný zákaz používání jakýchkoli reklamních zařízení, jak ostatně uvedl i městský soud, odkaz stěžovatele na rozhodnutí Soudního dvora C-303/04 *Lidl Italia* je tedy v této souvislosti nepřipadný. Stěžovatel ani ostatní podnikatelé v důsledku zákonného omezení nesmějí umisťovat reklamní zařízení v ochranném silničním pásmu dálnic a silnic I. třídy. Reklamní zařízení je ovšem stále možné v souladu s dotčenými předpisy umisťovat a provozovat v celé řadě dalších lokalit, v nichž bude zároveň naplněn jejich účel, jímž je zejména upoutat pozornost spotřebitelů (v blízkosti silnic II. a III. třídy, místních a účelových komunikací, v zastavěném území obcí mimo ochranná pásma atd.). S ohledem na rozsah přípustných ploch pro používání

reklamních zařízení nelze takové použití zjevně označit jako používání čistě okrajové. Také potud jsou závěry městského soudu odpovídající.

[28] Reklamními zařízeními, která byla stěžovateli povolena a k jejichž odstranění byl vyzván, zjevně nebyly poskytovány služby informační společnosti, jak vyplývá i z fotodokumentace založené ve správním spise. Není podstatné, že v teoretické rovině by stěžovatel mohl provozovat také reklamní zařízení, jehož součástí by byly technologie, umožňující zadavateli reklamy zobrazená reklamní sdělení na dálku a elektronicky upravovat. Stěžovatel na daných mostních konstrukcích žádné služby informační společnosti neposkytoval. Předpisem pro služby ve smyslu čl. 5 směrnice 98/34/ES se nadto rozumí *požadavek obecného charakteru týkající se přístupu ke službám a jejich poskytování ve smyslu bodu 2, zejména ustanovení týkající se poskytovatele služeb, služeb samotných a příjemce služeb, s výjimkou předpisů, které se nezaměřují specificky na služby definované ve výše uvedeném bodu*. Použitá zákonná ustanovení se zaměřují primárně na ochranu silničního ochranného pásma tím, že stanoví omezení některých činností v tomto pásmu. Nejedná se tedy o právní úpravu specificky zaměřenou na služby informační společnosti.

[29] Nejvyššímu správnímu soudu tedy ze shora uvedených důvodů nevystala pochybnost o výkladu předmětných ustanovení směrnice 98/34/ES a o tom, že daná ustanovení zákona o pozemních komunikacích nespádají do žádné z kategorií technických předpisů ve smyslu této směrnice. Nevznikla proto potřeba obrátit se na SDEU s předběžnou otázkou.

[30] K námitkám stěžovatele ohledně porušení primárního práva EU městský soud uvedl, že v teoretické rovině může daná právní úprava představovat omezení volného pohybu zboží a služeb ve smyslu čl. 56 a čl. 34 SFEU. Přípustnými důvody takového omezení dle čl. 36 a čl. 52 ve spojení s čl. 62 SFEU jsou přitom také veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a ochrana zdraví a života lidí a zvířat. Takový veřejný zájem představuje též zájem na zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrana života a zdraví jeho účastníků, jak jej blíže definoval a vyložil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17. Tento zájem z důvodů předestřených Ústavním soudem převáží v dané věci i ve vztahu k zájmu na volném pohybu zboží či služeb dle SFEU ve smyslu stěžovatelem citované judikatury Soudního dvora.

[31] Stěžovatel namítá, že tento veřejný zájem byl pouze deklarován, avšak nikoliv opřen o relevantní důkazy o tom, že umístění reklamních zařízení v blízkosti pozemních komunikací negativně ovlivňuje bezpečnost silničního provozu. Dle Nejvyššího správního soudu by však provádění detailních analýz či výzkumů k otázce, která vyplývá ze samotné povahy věci, bylo nadbytečným a nevyžaduje je ani stěžovatelem citovaná evropská judikatura. Veřejný zájem na tom, aby účastníci silničního provozu věnovali pozornost řízení, je zjevný a není nutné v tomto směru rozvíjet hlubší úvahy. Účelem reklamních zařízení umístěných podél komunikací je naopak z povahy věci upoutávat pozornost účastníků silničního provozu (jak konstatoval i Ústavní soud v citovaném nálezu). Komerční sdělení umístěná na reklamních zařízeních by bez naplnění tohoto účelu zcela postrádala smysl. Sledovaný veřejný zájem tudíž byl v posuzované věci vyjádřen dostatečně.

[32] Test proporcionality provedený Ústavním soudem je dle stěžovatele odlišný od testu prováděného SDEU a má jiné podmínky. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že SDEU pochopitelně testuje proporcionalitu opatření ve vztahu k narušení zásady volného pohybu zboží a služeb dle příslušných článků SFEU, zatímco Ústavní soud tak v odkazovaném nálezu učinil ve vztahu k zásahu do základních práv a ústavních principů chráněných ústavním pořádkem. Na druhou stranu Nejvyšší správní soud neshledává, že by se test proporcionality provedený Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/17 ve vztahu k ochraně vlastnického práva a práva podnikat zásadně lišil od závěrů plynoucích ze stěžovatelem uváděné judikatury Soudního dvora, která se týkala omezení volného pohybu zboží a služeb (ostatně sám Ústavní soud se ve své judikatuře přihlásil ke stejným principům a metodám testování jejich omezení jako plynou z judikatury Soudního dvora, a to včetně principu proporcionality, srov. náleze ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, část A-1). Ve smyslu judikatury Ústavního soudu musí být přijatá opatření opřena o důvody veřejného zájmu a nezbytná k dosažení stanoveného cíle, jehož zároveň nelze dosáhnout méně intenzivními omezeními. Zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jeho účastníků je dle Ústavního soudu legitimním cílem a daná právní úprava byla provedena přiměřeně, nediskriminačně a srovnatelně nejšetrnějším způsobem. Otázku, zda právní úprava sleduje legitimní veřejný zájem a činí tak nejšetrnějším způsobem, tedy již Ústavní soud zevrubně posoudil. Městský soud tudíž nepochybil, pokud se inspiroval závěry citovaného nálezu Ústavního soudu a zkoumal je také z pohledu dotčených předpisů primárního práva EU.

[33] Rovněž z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že omezení svobody volného pohybu zboží a služeb může být odůvodněno zejména důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví, případně naléhavými důvody obecného zájmu (ve smyslu čl. 36, resp. čl. 52 ve spojení s čl. 62 SFEU). Při absenci harmonizace dané úpravy je přitom primárně na soudech členských států, aby posoudily splnění podmínek, za nichž je předmětné omezení odůvodněno (srov. např. rozhodnutí Soudního dvora C-405/98 *Gourmet International Products*, bod 41, a ve spojených věcech C-34/95, C-35/95 a C-36/95 *Konsumentombudsmannen v De Agostini a TV-Shop*, bod 45, na něž odkazuje stěžovatel v kasační stížnosti, nebo C-98/14 *Berlington Hungary*, bod 65). Pokud přitom vyvstane potřeba vyjasnit obsah či význam jednotlivých ustanovení SFEU, soud členského státu položí SDEU předběžnou otázku. Předběžnou otázku naopak není nutné pokládat tam, kde je jediné správné použití unijního práva tak zřejmé, že nezůstává prostor pro jakoukoliv rozumnou pochybnost (rozhodnutí C-283/81 *CILFIT*).

[34] Městský soud dospěl k závěru, že právní úprava zákona o pozemních komunikacích se dotýká čl. 56, resp. 34 SFEU. Sledovaný veřejný zájem, jak jej blíže rozvedl Ústavní soud, je však nepochybně legitimním důvodem daného omezení i z pohledu evropského práva. SDEU sice v minulosti totožnou právní úpravu (omezení umístování reklamních zařízení v ochranném pásmu pozemních komunikací) výslovně neřešil. Ve shodě s městským soudem však nelze dospět k jinému rozumnému závěru než je ten, že i ve vztahu k zájmu na volném pohybu zboží a služeb daná úprava v testu proporcionality ob stojí. Uvedený závěr učinil městský soud též na podkladu stěžovatelem uváděné judikatury (zejména rozhodnutí Soudního dvora C-405/98 *Gourmet International Products*, a ve spojených věcech C-34/95, C-35/95 a C-36/95 *Konsumentombudsmannen v*

De Agostini a TV-Shop). Není pravdou, že by nyní městský soud rozhodl opačně než Soudní dvůr v uvedených věcech. Naopak, Soudní dvůr konstatoval, že omezení reklamních služeb se může dotknout obchodu mezi členskými státy; posoudit, zda je toto omezení opřeno o ospravedlnitelné důvody a zda je přiměřené, přísluší primárně soudům členských států. I zde jsou závěry městského soudu odpovídající a nejsou tedy naplněny podmínky, za nichž by byl Nejvyšší správní soud povinen obrátit se na SDEU s předběžnou otázkou, neboť ani Nejvyššímu správnímu soudu nevznikla ve světle výše uvedených rozsudků Soudního dvora pochybnost o přiměřenosti příslušných opatření ve vztahu k volnému pohybu zboží a služeb. Lze podotknout, že nutnost položit v obdobném případě stejné předběžné otázky neshledal Nejvyšší správní soud ani v nedávném rozsudku ze dne 11. 10. 2019, č. j. 3 As 167/2018 - 57.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti s tímto řízením nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. října 2019

JUDr. Lenka Kaniová v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Valová