



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **WIP Reklama spol. s r. o.**, se sídlem Školní 2235/3, České Budějovice, zastoupena JUDr. Vladimírem Papežem, advokátem se sídlem Tovačovského 3161/13, Kroměříž, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 6. 2024, č. j. 63 A 26/2023-87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Výzvou ze dne 16. 5. 2023, č. j. KUJCK 61439/2023, žalovaný vyzval žalobkyni dle § 31 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „zákon o pozemních komunikacích“), k odstranění reklamních zařízení umístěných v ochranném pásmu silnice I/3, par. č. 1155/1, v k. ú. České Budějovice 2 (dále též „reklamní zařízení“), a to do 5 pracovních dnů od doručení výzvy s tím, že v případě neodstranění zařízení přikročí k jejich odstranění na náklady žalobkyně. Ve výzvě uvedl, že reklamní zařízení jsou umístěna bez povolení silničního správního úřadu (odboru dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu v Českých Budějovicích).

II.

[2] Proti výzvě se žalobkyně bránila zásahovou žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“), který ji zamítl rozsudkem ze dne 25. 9. 2023, č. j. 63 A 26/2023-53. Rozsudkem ze dne 6. 5. 2024, č. j. 7 As 263/2023-34, Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Plné znění rozsudku je přístupné na www.nssoud.cz. Dne 19. 6. 2024 vydal krajský soud v záhlaví označený rozsudek, kterým žalobu na ochranu před nezákonným zásahem zamítl. Podle krajského soudu k nezákonnému zásahu nedošlo. Aby mohlo dojít k odstranění zařízení, které spadá pod čl. II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „novela č. 196/2013 Sb.“ či „zákon č. 196/2012 Sb.“), musí být naplněny tři podmínky. Konkrétně se musí jednat o zařízení nacházející se v silničním ochranném pásmu silnice I. třídy, zároveň musí jít o zařízení povolované silničním správním úřadem přede dnem nabytí účinnosti novely č. 196/2012 Sb., a musí jít o zařízení, které po uplynutí 5 let ode dne nabytí novely č. 196/2012 Sb., nemá vydáno nové povolení. K odstranění reklamního zařízení pak dojde bez ohledu na skutečnost, že bylo povoleno stavebním úřadem. Krajský soud konstatoval, že v případě reklamních zařízení provozovaných žalobkyní byly všechny uvedené podmínky splněny. Pokud si tedy žalobkyně po novele zákona o pozemních komunikacích neopatřila příslušné povolení silničního správního úřadu, postupoval žalovaný v souladu se zákonem, pokud žalobkyni z důvodu absence tohoto povolení vyzval k odstranění reklamních zařízení. Stejně tak neshledal krajský soud důvodné ani další námitky, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně poukazovala na nepřezkoumatelnost a vadnost postupu krajského soudu. Dále namítala, že žalovaný a posléze městský soud aplikovali chybnou právní úpravu. Pro posouzení situace stěžovatelky totiž neměl být rozhodující zákon o pozemních komunikacích ve znění novely č. 196/2012 Sb., neboť reklamní zařízení byla zřízena před jeho účinností. Dle stěžovatelky není přípustné vyžadovat retroaktivní splnění podmínek, které byly změněny nebo rozšířeny po vydání povolení k umístění reklamního zařízení. Stěžovatelka v této souvislosti dále namítala, že zákaz retroaktivity podporuje princip legitimního očekávání, přičemž napadená výzva do tohoto principu zasahuje. Stěžovatelka dále namítala, že jí provozovaná reklamní zařízení nepředstavují žádné ohrožení veřejného zájmu ani nenarušují či neohrožují bezpečnost provozu. Výzva proto zároveň představuje i nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva a do práva na podnikání. Stěžovatelka je rovněž názoru, že krajský soud chybně posoudil splnění podmínek pro odstranění reklamních zařízení. Dle právní úpravy rozhodné v době vydání povolení k provozování nebyla reklamní zařízení umístěna v ochranném pásmu silnice, ale v souvisle zastavěném území obce, a zároveň se nejednalo ani o taková zařízení, která by musela být povolena silničním správním úřadem. Dle názoru stěžovatelky tak nebyly splněny podmínky pro odstranění reklamních zařízení, a napadená výzva proto představuje nezákonný zásah. S ohledem na uvedené proto stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

IV.

[4] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že stěžovatelka odvozuje svoje oprávnění provozovat reklamní zařízení tolíko od stavebního povolení, které však nebylo vydáno silničním správním úřadem a nepředstavuje proto oprávnění provozovat reklamní zařízení v ochranném pásmu I. třídy. Žalovaný je názoru, že reklamní zařízení nacházející se v ochranném pásmu silnice I/3 byla provozována bez povolení silničního správního úřadu, a proto výzva k jejich odstranění byla oprávněná. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

[5] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatelka znovu uvedla, že podle zákona č. 196/2012 Sb. neměla být odstraněna všechna reklamní zařízení z ochranných pásem, ale pouze ta, která byla povolena silničním úřadem. V případě stěžovatelky se však nemůže jednat o zařízení, která by podléhala uvedené povinnosti, neboť byla povolena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Stěžovatelka přitom nebyla příslušným úřadem vyzvána, aby doplnila další povolení či souhlas.

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, 4 s. ř. s.).

[7] Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost, vážil zdejší soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení *je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*. Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. i další výjimky. Kasační stížnost je nutno považovat za přípustnou mj. tehdy, pokud Nejvyšší správní soud vytkl v původním rozsudku prvoinstančnímu soudu vady spočívající v nepřezkoumatelnosti. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu a odporovalo by účelu a smyslu správního soudnictví (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165). V intencích výše uvedeného a důvodů, pro které byl zrušen předcházející rozsudek krajského soudu, nelze námitky uplatněné v kasační stížnosti považovat za nepřipustné.

[8] Soud neshledal ani žádný jiný důvod, který by bránil věcnému projednání kasační stížnosti. V nyní projednávané věci je za nezákonný zásah označována výzva žalovaného ze dne 16. 5. 2023 k odstranění reklamních zařízení. Judikaturou přitom bylo dovozeno, že výzva k odstranění reklamního zařízení je úkonem podle části čtvrté správního řádu a není proti ní přípustný opravný prostředek. Zároveň jde o faktický zásah, resp. pokyn správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39).

[9] Jelikož stěžovatelka v kasační stížnosti namítala mj. nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, když uvedla, že krajský soud se dostatečně nevypořádal se všemi jejími námitkami uplatněnými v žalobě, zabýval se kasační soud předně tímto stížným důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné.

[10] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Krajský soud dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu neshledal důvod ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Dostatečně vypořádal jádro žalobní argumentace, tedy otázku, zda došlo k nezákonnému zásahu, či nikoliv. Lze si samozřejmě vždy představit ještě podrobnější úvahy, a to např. k námitce stran přiměřenosti zásahu do práv stěžovatele. Z kontextu rozsudku však vyplývá, že krajský soud neshledal zásah do práv stěžovatelky nepřiměřeným. Přiměřeností úpravy vyplývající ze zákona č. 196/2012 Sb. se zabýval zákonodárce a návazně i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že předmětná regulace směřuje k naplnění veřejného zájmu spočívajícího ve zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrany životů a zdraví jeho účastníků. Takovou právní úpravu přitom dle Ústavního soudu nelze shledat protiústavní (viz dále). Na tuto skutečnost ostatně poukázal i krajský soud v napadeném rozsudku, ve kterém odkázal i na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 9. 2020, č. j. 62 A 13/2020-110, jenž se zabýval mj. i námitkami stran neproporcionálního zásahu do legitimního očekávání vlastníka reklamního zařízení, které vypořádal právě s odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/17. Lze dodat, že podle konstantní judikatury není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Není přípustné institut

pokračování

nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[11] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce dovozující vady v dokazování. Obsah spisu poskytuje dostatečnou oporu pro závěry žalovaného, resp. krajského soudu. Soud dodává, že je oprávněním soudu rozhodnout, které z navržených důkazů provede. Podle § 72 s. ř. s. může soud v soudním řízení správním doplnit (nebo zopakovat) důkazy provedené správním orgánem (neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak). Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005-104, uvedl, že § 77 odst. 2 s. ř. s. upravuje možnost soudu doplnit nebo zopakovat dokazování, kterou však nelze bez dalšího zaměnit za povinnost. Konečná volba toho, jaké důkazy a zda vůbec budou v soudním řízení provedeny, závisí na rozhodnutí soudu, s ohledem na dostatečnost zjištění skutkového stavu v rámci řízení před správním orgánem (k tomu dále srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS, či ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 Afs 105/2006-90). Pokud tedy soud např. dospěje k závěru, že provedení navrhovaných důkazů by nepřineslo žádné relevantní skutečnosti, není bez dalšího vadou řízení, pokud tyto důkazy při jednání neprovede. Krajský soud k prokázání ověření (ne)existence souvisle zastavěného území v dotčené oblasti provedl důkaz situačním výkresem předloženým žalovaným a dále důkaz nákresem pořízeným soudem pomocí aplikace (<https://www.ikatastr.cz>). Z obsahu spisu přitom vyplývá, že krajskému soudu nevznikly žádné důvodné pochybnosti, které by zakládaly nutnost vyhotovit znalecký posudek, jak navrhovala stěžovatelka. Na podkladě stížní argumentace neshledal k přehodnocení uvedeného závěru důvod ani Nejvyšší správní soud. Jak již bylo výše uvedeno, z obsahu spisu vyplývá dostatečná opora pro závěry žalovaného i krajského soudu; stěžovatelka přitom ani v kasačním řízení nepředložila žádný podklad, který by měl potenciál zvrátit závěry žalovaného, resp. krajského soudu. Stejně tak explicitně nezpochybňuje procesní postup krajského soudu stran předmětného návrhu. Řízení o kasační stížnosti je přitom ovládáno zásadou dispoziční. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Stěžovatelka v kasační stížnosti dovozovala absenci dostatečné opory pro závěr stran zastavěného území, takový deficit však kasační soud s ohledem na obsah spisu neshledal. Souhlasí s tím, že podklady založené ve spisu neexistenci souvisle zastavěného území dle znění právní úpravy po novele (zákon č. 152/2011 Sb.) dostatečně prokazují. K podpoře argumentů stran otázky existence zastavěného území a s tím související aplikace znění právní úpravy po rozhodné novele (zákon č. 152/2011 Sb.) pak krajský soud aplikoval i relevantní judikaturu (viz dále).

[12] Jádrem sporu v nyní projednávané věci je otázka, zda výzva žalovaného ze dne 16. 5. 2023 směřující k odstranění nepovolených reklamních zařízení provozovaných stěžovatelkou byla nezákonným zásahem, či nikoliv.

[13] Mezi stranami není sporné, že Úřad města České Budějovice, stavebního odboru, vydal dne 15. 6. 1992, rozhodnutí zn. SÚ 3896/92/Šp, jímž dle § 39 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, umístil na pozemku parc. č. 1155/2 v k. ú. České Budějovice 2 předmětná reklamní zařízení. Na základě žádostí stěžovatelky byla platnost povolení umístění reklamních zařízení opakovaně prodlužována (konkrétně rozhodnutím ze dne 4. 11. 2002, zn. SÚ/9008/02/Pe, ze dne 3. 1. 2006, zn. SU/12028/2005 Pe, ze dne 30. 6. 2008, zn. SÚ/7917/2008 a rozhodnutím ze dne 28. 6. 2011, zn. SU/6015/2011 Di). Dne 16. 5. 2023 žalovaný vydal předmětnou výzvu, kterou vyzval stěžovatelku, aby odstranila předmětná reklamní zařízení.

[14] Stěžovatelka spatřuje v předmětné výzvě nezákonný zásah. Namítá, že žalovaný nebyl oprávněn vydat předmětnou výzvu. Pro posouzení situace stěžovatelky totiž neměla být rozhodující právní úprava ve znění novely č. 196/2012 Sb., neboť reklamní zařízení byla zřízena před její účinností, a jednalo by se tak o nepřípustnou retroaktivitu. Žalovaný tedy nepřípustně aplikoval čl. II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb.

[15] Podle čl. II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon o pozemních komunikacích, platí, že *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* (důraz přidán soudem).

[16] Ze znění výše citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že novela provedená zákonem č. 196/2012 Sb. se vztahuje na všechna reklamní zařízení, tzn. i na zařízení povolená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Provozovatelům těchto reklamních zařízení přitom zákonodárce stanovil lhůtu, během které byli i nadále oprávněni provozovat zařízení dle dříve uděleného (a stále platného) povolení. Nebylo-li vlastníku reklamního zařízení vydáno povolení podle zákona o pozemních komunikacích (ve znění účinném po nabytí účinnosti zákona č. 196/2012 Sb.), je vlastník po ukončení doby, po kterou lze reklamní zařízení dále provozovat, povinen bez zbytečného odkladu, nejdéle do 5 pracovních dnů, reklamní zařízení odstranit (čl. II bod 3 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb.).

[17] Jak tedy správně dovodil krajský soud, předmětná novela provedená zákonem č. 196/2012 Sb., se na reklamní zařízení provozovaná stěžovatelkou vztahuje. Nelze proto přisvědčit námitkám stěžovatelky, dle kterých byla zařízení zřízena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona na základě dosavadních právních předpisů, a proto se na ně nemůže vztahovat povinnost k odstranění nepovolených reklamních zařízení. K úpravě vztahu nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým slouží právě přechodná ustanovení, a to v zájmu právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy (srov. podpůrně rozsudek Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 9 As 117/2011-148). Zákonodárce, který při formulaci předmětné právní úpravy usoudil, že s výhradou dílčích výjimek se nová reklamní zařízení podél dálnic a silnic I. třídy nemají zřizovat vůbec, k tomu přizpůsobil znění přechodných ustanovení zákona tak, aby ve stanovené lhůtě došlo k odstranění reklamních zařízení povolených v minulosti na dobu neurčitou. Důsledkem je proto transparentní, nediskriminační, přiměřený a především obecný dopad opatření na všechny provozovatele reklamních zařízení (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/17). Provozovatelům reklamních zařízení povolených podle dosavadních právních předpisů zákonodárce stanovil pětiletou lhůtu, v rámci které ještě mohli zařízení provozovat, resp. ve které si mohli obstarat příslušná povolení, která vyžaduje zákon o pozemních komunikacích ve znění po novele provedené zákonem č. 196/2012 Sb. V pětileté lhůtě si však stěžovatelka potřebné povolení neobstarala. Po dobu 5 let zůstala zcela pasivní, přičemž na základě znění právní úpravy (a následného nálezu Ústavního soudu) jí muselo být zcela zřejmé, jaké podmínky musí splnit. Lze dodat, že neznalost zákona neomlouvá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 9 Ads 1/2014-47).

[18] S ohledem na obsah spisu a nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, soud nemohl přisvědčit ani námitkám stěžovatelky, dle kterých uvedená novela představuje nepřiměřený zásah do jejích práv, narušuje zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře, je v rozporu se zákazem retroaktivity, proporcionality, legitimním očekáváním atp. V uvedeném nálezu Ústavní soud provedl ve vztahu k čl. II. bodů 2. a 3. zákona č. 196/2012 Sb. test proporcionality a s odkazem na své závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 61/04 konstatoval, že tento princip nemusí být vždy hlavním kritériem úvahy o ústavnosti napadeného ustanovení, a to zejména z toho důvodu, že princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod, zatímco v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv je třeba přihlídnout k čl. 41 odst. 1 Listiny, jenž otevírá široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny (srov. však např. čl. 27 odst. 1, 2 a 3 Listiny a práva tam uvedená, jež nejsou článkem 41 odst. 1 limitována). Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jenž si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (test rozumnosti). Ústavní soud dovodil, že předmětná právní úprava nepředstavuje nepřiměřený zásah do Listinou chráněných práv provozovatelů reklamních zařízení. V tomto ohledu vyšel z cílů předkladatele zákona, který mj. uvedl, že zřizování a provozování reklamních zařízení podél pozemních komunikací je od počátku existence zákona o pozemních komunikacích předmětem zvláštní cílené a na bezpečnost silničního provozu zaměřené veřejnoprávní regulace a jejím obsahem (stejně jako napadených ustanovení) není odnímání vlastnického práva k nim. Stejně jako jsou stanovena různá omezení vlastnického práva v oblasti zemědělství, lesnictví, vodohospodářství, ochrany životního prostředí, územního plánování či urbanismu, stanoví i předpisy veřejného práva v oblasti dopravy podmínky, jimiž se musí řídit adresáti právní regulace. Užívání majetku je z hlediska čl. 11 odst. 3 Listiny přípustné, pokud sleduje legitimní cíl, je v souladu s vnitrostátním právem a je přiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli. Ve vztahu k napadené věci jsou předpoklady pro aplikaci čl. 11 odst. 3 Listiny naplněny, neboť

zákonodárce sledoval legitimní cíl v podobě zajištění bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví účastníků silničního provozu, opatření k dosažení předmětného cíle jsou obsažena v zákoně a ve vztahu k tomuto cíli je lze kvalifikovat jako přiměřená. S tímto Ústavní soud souhlasil a dovodil, že zákon sleduje legitimní cíl v podobě zajištění bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví účastníků silničního provozu, opatření k dosažení předmětného cíle jsou obsažena v zákoně a ve vztahu k tomuto cíli je lze kvalifikovat jako přiměřená.

[19] Ústavní soud se v uvedeném nálezu vyjádřil rovněž k principu ochrany důvěry občanů v právo, resp. k principu zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity právních norem). V této souvislosti mj. uvedl, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobod. Předmětná přechodná ustanovení zákonodárce formuloval především s ohledem na zájmy všech dotčených vlastníků těchto reklamních zařízení. K tomuto kroku jej ostatně vedlo nebezpečí, že *„případná rezignace na řešení problematiky v minulosti umístěných reklamních zařízení by vytvářela nerovná postavení mezi jejich vlastníky, neboť ti z nich, kteří nově umísťují reklamní zařízení podél dálnic a silnic I. třídy, podléhají výrazně přísnější právní úpravě, zatímco na vlastníky reklamních zařízení umístěných v minulosti by se v podstatě navždy vztahovaly mírnější podmínky. Je proto zjevné, že napadenými ustanoveními vyjádřené řešení, které respektuje požadavek společenské naléhavosti, vytvořilo pro vlastníky reklamních zařízení u dálnic a silnic I. třídy srovnatelné příležitosti pro řešení jejich situací daných původem a podmínkami umístění těchto zařízení.“* Přijaté řešení proto nelze považovat za projev libovůle zákonodárce a není ani v rozporu s principem rovnosti. Naopak jde o úpravu racionální, přiměřenou a prostou svévole, která nezakládá mezi vlastníky reklamních zařízení nerovnost či nevytváří nesrovnatelné podmínky pro stávající či budoucí provozování těchto zařízení. Předmětná úprava proto není v rozporu s označenými ústavními principy. Neporušuje ani legitimní očekávání. Za projevy legitimního očekávání lze s ohledem na čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (a i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva) dovodit dosažení určitého užívání vlastnického práva či znemožnění nabytí majetku, jemuž by takové očekávání svědčilo. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že *„reklamní zařízení jsou samostatnou věcí v právním i faktickém smyslu a vlastník s nimi může samostatně nakládat, může dosáhnout jejich určitého užívání za podmínek vyplývajících z právní úpravy veřejného zájmu na zajištění bezpečnosti silničního provozu a na ochraně života a zdraví jeho účastníků. Napadená ustanovení ani neznemožňují nabytí majetku, neboť jimi regulované vztahy se otázkou nabytí majetku (a to i takového, k němuž by takové legitimní očekávání směřovalo) netýkají.“* (srov. bod 64 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/17). Optikou výše uvedeného nelze krajskému soudu vytýkat, že neshledal porušení zásad retroaktivity, legitimního očekávání, zásady ochrany práv nabytých v dobré víře a ochrany oprávněných zájmů osob ve spojení se zásadou přiměřenosti zásahu do těchto práv.

[20] Stěžovatelka dále vytýkala krajskému soudu, že se dostatečně nevypořádal s podmínkami, které musí být dle zákona o pozemních komunikacích ve znění po novele č. 196/2012 Sb. pro odstranění reklamních zařízení splněny. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že k tomu, aby bylo možné přistoupit k odstranění zařízení, musí být naplněny tři podmínky, a sice a) musí jít o zařízení nacházející se v silničním ochranném pásmu silnice I.

pokračování

třídy, b) musí jít o zařízení povolované silničním správním úřadem přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 196/2012 Sb. a c) musí jít o zařízení, které po uplynutí 5 let ode dne nabytí účinnosti zákona č. 196/2012 Sb. nemá vydáno nové povolení. Krajský soud se splněním těchto podmínek důkladně zabýval a kasační soud nemá, co by jeho hodnocení vytknul.

[21] Předně se krajský soud zabýval tím, zda je splněna podmínka umístění reklamních zařízení v ochranném pásmu silnice I. třídy, resp. zda se nenachází v zastavěném území obce.

[22] Podle § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že *k ochraně dálnice, silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy a provozu na nich mimo souvisle zastavěné území obcí slouží silniční ochranná pásma. Silniční ochranné pásmo pro nově budovanou nebo rekonstruovanou dálnici, silnici a místní komunikaci I. nebo II. třídy vzniká na základě rozhodnutí o umístění stavby nebo společného povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje (důraz přidán soudem).*

[23] Souvisle zastavěné území obce dle § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění po novele provedené zákonem č. 152/2011 Sb. je pro účely určení silničního ochranného pásma definováno jako *území, které splňuje tyto podmínky: a) na území je postaveno pět a více budov odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí, b) mezi jednotlivými budovami, jejichž půdorys se pro tyto účely zvětší po celém obvodu o 5 m, nebude spojnice delší než 75 m. Spojnice tvoří rohy zvětšeného půdorysu jednotlivých budov (u oblouků se použijí tečny). Spojnice mezi zvětšenými půdorysy budov, spolu se stranami upravených půdorysů budov, tvoří území. Ochranné pásmo může být zřízeno s ohledem na stanovené podmínky pouze po jedné straně dálnice, silnice nebo místní komunikace I. a II. třídy.* Stěžovatelce v této souvislosti předně nelze přisvědčit v tom, že na nyní projednávaný případ se výše uvedená definice nevztahuje, neboť nebyla účinná v době, kdy byla reklamní zařízení povolena. Jak správně uvedl již krajský soud, definice nedoprovázelo žádné přechodné ustanovení, přičemž její přímá účinnost odpovídá veřejnému zájmu na tom, aby pozornost řidičů nebyla nadměrně rušena reklamními zařízeními. K totožnému závěru dospěl i zdejší soud např. v rozsudku ze dne 9. 10. 2023, č. j. 5 As 127/2022-46, ve kterém mj. uvedl, že *„všichni vlastníci, jejichž reklamní zařízení se v důsledku změny definice ocitla mimo zastavěné území obce, měli povinnost reagovat na tuto legislativní změnu a požádat příslušný správní úřad o povolení ke zřízení či provozování reklamního zařízení dle § 31 zákona o pozemních komunikacích, a to bez rozdílu.“* [...] *Novela zákona č. 152/2011 Sb. neobsahovala žádné přechodné ustanovení, čili přizpůsobit se nové definici měli všichni vlastníci reklamního zařízení nacházející se nově v ochranném silničním pásmu, a to bez rozdílu.* Na základě provedení dokazování přitom krajský soud dospěl k závěru, že dané území, v němž se nachází dotčená reklamní zařízení, nesplňuje podmínky pro naplnění zákonem stanovených definičních znaků pro souvisle zastavěné území. Reklamní zařízení se proto nachází v ochranném pásmu silnice I. třídy – silnice I/3, a proto je první podmínka splněna.

[24] Stěžovatelka dále dovozuje nezákonnost výzvy k odstranění reklamních zařízení z důvodu nesplnění druhé podmínky, tj. absence povolení silničního správního úřadu, a to z toho důvodu, že v době povolení reklamních zařízení nebylo toto povolení silničního správního úřadu vyžadováno. Jak již však bylo akcentováno výše, na nyní projednávaný případ přímo dopadá přechodné ustanovení čl. II bodu 2. zákona č. 196/2012 Sb. Dle § 31

odst. 9 zákona o pozemních komunikacích platí, že odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace bude provedeno bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem. Obdobnou otázkou, tj. nutností odstranit zařízení provozované v silničním ochranném pásmu pozemní komunikace (silnice I. třídy) bez povolení silničního správního úřadu, se zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39, ve kterém mj. konstatoval, že „*ustanovení § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích ve znění po výše uvedených novelách stanoví **povinnost odstraňovat reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, kterým nebylo příslušným silničním správním úřadem vydáno povolení podle § 31 odst. 1 téhož zákona, bez rozdílu.** V poslední větě § 31 odst. 9 se navíc výslovně stanoví, že odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace bude provedena **bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.** Skutečnost, že reklamní zařízení stěžovatele bylo zřízeno na základě souhlasu stavebního úřadu s provedením této stavby, proto nebrání vydání výzvy podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích“ (důraz přidán soudem). Pro posouzení důvodnosti výzvy je tedy podstatná skutečnost, že stěžovatelka nedisponuje povolením vydaným silničním správním úřadem, které si neobstarala ani během zákonem stanovené lhůty 5 let (viz výše). Krajský soud tedy správně dovodil, že byla splněna i podmínka absence nového povolení silničního správního úřadu, neboť stěžovatelka takovým povolením nedisponuje. Z výše citovaného znění právní úpravy přitom vyplývá, že povolení vydané dříve stavebním úřadem nelze považovat za souhlas silničního správního úřadu, který je vyžadován dle rozhodné právní úpravy.*

[25] K námitce stěžovatelky, dle které žalovaný nedodržel lhůtu k vydání výzvy k odstranění reklamních zařízení dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, Nejvyšší správní soud konstatuje, že k vydání výzvy k odstranění reklamních zařízení zákon neuvádí, že by po uplynutí 7denní lhůty zanikalo oprávnění žalovaného vydat lhůtu k odstranění reklamních zařízení. Takto právní úprava koncipována není. Nevyplývá z ní ani jiná lhůta, kterou by měl žalovaný svým postupem porušit.

[26] Na podkladě kasační stížnosti nebylo lze shledat ani žádnou jinou nezákonnost v postupu krajského soudu, pro kterou by bylo třeba přistoupit ke zrušení jeho rozsudku. Soud dodává, že neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex offio* (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 16. října 2024

pokračování

Tomáš Foltas
předseda senátu