

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce **BRNOMETAL, s. r. o.**, se sídlem Brno, Čechyňská 367/25, zastoupeného JUDr. Milanem Zábržem, advokátem se sídlem Brno, Veveří 486/57, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo náměstí 3, za účasti osob zúčastněných na řízení **I) DAXTO media s. r. o.,** se sídlem Brno, Řeznická 367/1, a **II) Ing. L. Y.**, bytem Praha 1, Letenská 605/17, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 7. 2017, č. j. 29 A 122/2017 – 92,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalobce se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně domáhal ochrany před nezákonným zásahem, za který označil výzvu žalovaného ze dne 4. 5. 2017, č. j. JMK 64951/2017, sp. zn. S-JMK 63242/2017 OD (dále jen „napadená výzva“), kterou mu byl ve smyslu § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), udělen pokyn k odstranění dvou oboustranných reklamních zařízení umístěných na pozemcích parc. č. 1697/5 a 1695/9 v k. ú. Štýřice, obec Brno, v silničním ochranném pásmu silnice I/52 „Brno–Rajhrad“, ulice Heršpická (dále jen „předmětná reklamní zařízení“). Napadenou výzvou měl být žalobce dotčen na svém vlastnickém právu z důvodu hrozícího odstranění řádně povolených reklamních zařízení. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 25. 7. 2017, č. j. 29 A 122/2017 – 92.

[2] Při posuzování věci vyšel krajský soud z obsahu spisového materiálu a dokazování provedeném při jednání před tímto soudem. Zohlednil následující skutkové okolnosti: Úřad městské části Brno-střed, odbor výstavby a územního rozvoje (dále též „stavební úřad“), vydal dne 7. 4. 2000 rozhodnutí č. j. STU/01/0000967/000/002, kterým povolil umístění a provedení stavby předmětných reklamních zařízení s tím, že se jedná o stavbu dočasnou do 31. 12. 2005. Na základě žádostí žalobce byla doba užívání stavebním úřadem opakovaně prodloužena, a to do 31. 12. 2008 (rozhodnutí ze dne 24. 1. 2007, č. j. 060126691/ŠKAR/STU/002), do 31. 12. 2010 (rozhodnutí ze dne 14. 4. 2009, č. j. 080114487/MIKI/STU/003), respektive do 31. 12. 2013 (rozhodnutí ze dne 11. 5. 2012, č. j. 110034251/ŠKAR/STU/009). Poslední rozhodnutí bylo vydáno i přes nesouhlasné stanovisko Dopravního inspektorátu Policie ČR ze dne 9. 5. 2011, č. j. KRPB-48805/ČJ-2011-060206. Žalovaný současně žalobci k jeho žádosti o stanovisko vyjádřením ze dne 31. 5. 2011, č. j. JMK 61687/2011, sdělil, že se předmětná reklamní zařízení nacházejí v souvisle zastavěném území obce, kdy proto nemá v řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), postavení dotčeného orgánu. Řízení o další žádosti žalobce zastavil stavební úřad usnesením ze dne 24. 11. 2014, č. j. MCBS/2014/0028935/ŠKAR, pro neodstranění vad žádosti. V reakci na oznámení stavebního úřadu ze dne 15. 12. 2015, č. j. MCBS/2015/0144710/ŠKAR, o zahájení řízení o odstranění stavby, požádal žalobce dne 11. 1. 2016 o další prodloužení doby užívání stavby o pět let. I v tomto případě bylo řízení zastaveno pro neodstranění podstatných vad žádosti výrokem II. usnesení stavebního úřadu ze dne 11. 10. 2016, č. j. MCBS/2016/0163831/ŠKAR (pozn. krajský soud zjevnou chybou v psaní v předposlední části č. j. nesprávně uvádí „0106383 1“). Proti tomuto usnesení žalobce podal odvolání, které Magistrát města Brna rozhodnutím ze dne 17. 1. 2017, č. j. MMB/0468235/2016, sp. zn. OUSR/MMB/0460007/2016/2, zamítl a napadené usnesení potvrdil. Žalobce posledně jmenované rozhodnutí napadl žalobou ke Krajskému soudu v Brně, o níž nebylo ke dni rozhodování krajského soudu v nyní projednávané věci rozhodnuto (řízení je vedeno pod sp. zn. 62 A 55/2017). V rámci předmětného řízení krajský soud zamítl usnesením ze dne 31. 3. 2017, č. j. 62 A 55/2017 – 23, návrh žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě. Na základě podnětu Policie ČR ze dne 9. 12. 2016, č. j. KRPB-288968-2/ČJ-2016-0600DI-KUD, žalovaný dne 26. 4. 2017 zjistil na místě existenci předmětných reklamních zařízení (záznam ze dne 26. 4. 2017, č. j. JMK 63242/2017), a následně přistoupil k vydání napadené výzvy podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.

[3] V kontextu rozhodné právní úpravy krajský soud zdůraznil, že princip povolování zakázaných či omezených činností v silničním ochranném pásmu je v § 31 zákona o pozemních komunikacích obsažen po celou dobu jeho účinnosti, přičemž jej zahrnoval i předchozí silniční zákon č. 135/1961 Sb. U definice souvisle zastavěného území obce krajský soud připomněl, že současné znění § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích je výsledkem novely provedené zákonem č. 152/2011 Sb., s účinností od 1. 7. 2011, která nebyla provázena žádnými přechodnými ustanoveními. Další novela zákona o pozemních komunikacích realizovaná zákonem č. 196/2012 Sb., s účinností k 1. 9. 2012, přinesla v čl. II přechodná ustanovení, týkající se platnosti povolení k provozu reklamních zařízení mj. v silničním ochranném pásmu vydaných přede dnem nabytí účinnosti předmětného zákona.

[4] Na uvedeném základě odmítl krajský soud tvrzení žalobce, že byla-li předmětná reklamní zařízení původně zřízena v souladu s právními předpisy, došlo by uplatněním pozdější právní úpravy k zásahu do jeho legitimního očekávání. V nyní projednávaném případě jde totiž o retroaktivitu nepravou, která je obecně přípustná. Ve světle judikatury Ústavního soudu je nicméně klíčové hledisko proporcionality, jímž je při své činnosti vedena zákonodárná moc, stejně jako zákazem legislativní svévole.

[5] Při posuzování proporcionality krajský soud připomněl třístupňový test ústavnosti, založený na postupném zkoumání podmínky vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti, jak byl vymezen například v rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015 – 92. Zdůraznil, že účelem novely č. 152/2011 Sb., stejně jako dalších, bylo s ohledem na znění důvodových zpráv jednoznačné zpřísnění regulace reklamních zařízení ve prospěch zvýšení bezpečnosti provozu, neboť tato zařízení představují zdroj odvádění pozornosti řidičů i nebezpečné překážky, způsobilé zhoršit následky dopravní nehody. Úvaha o zpřísnění regulace je proto opodstatněná.

[6] Z hlediska potřebnosti nové právní úpravy krajský soud vyhodnotil, že jde o přijatelný způsob dosažení uvedeného cíle, neboť zamýšlel-li zákonodárce omezit počet reklamních zařízení při komunikacích, neměl mnoho jiných možností, než tyto prvky odstranit. U podmínky přiměřenosti či vhodnosti neshledal, že by nová úprava neústavním postupem popřela legitimní očekávání žalobce, že bude moci i nadále provozovat předmětná reklamní zařízení. Krajský soud připustil, že deficitem novelizačního zákona č. 152/2011 Sb., jehož důsledkem se reklamní zařízení „*ocitla*“ v silničním ochranném pásmu, byla absence přechodných ustanovení, avšak tento nedostatek, stejně jako dotčení existujících práv soukromých osob, sám o sobě nezakládá protiústavnost novely. Podstatné je, aby změny regulace nebyly svévolné, neracionální a neodůvodněné.

[7] Přiměřenost nové právní úpravy v užším slova smyslu podepřel krajský soud čtyřmi důvody: 1) šíře silničního ochranného pásma je přiměřená, 2) neuplatní se v souvisle zastavěném území obce, 3) existují výjimky, kdy reklamní zařízení mohou být na základě povolení silničního správního úřadu umístěna i v silničním ochranném pásmu a 4) je zde možnost kompenzace zásahu do práv žalobce ze strany státu, a to v různých formách

(například v podobě přechodných ustanovení, či přímé náhrady škody), kdy ovšem otázka kompenzace není předmětem aktuálního řízení. Ke změnám obsaženým v novele č. 196/2012 Sb. krajský soud podotkl, že na projednávaný případ nedopadají, neboť žalobce příslušná povolení silničního úřadu nikdy neměl. Skutečnost, že zákonodárce následně připojil přechodná ustanovení upravující jinou skupinu reklamních zařízení, tj. povolených silničním správním úřadem, tedy na věci nic nemění.

[8] Ve vztahu k aplikované právní úpravě krajský soud uvedl, že implicitně ji za protiústavní neshledal ani Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016 – 84. Z něj plyne, že se žalobce nemůže dovolávat dobré víry či legitimního očekávání, pokud nikdy neměl povolení silničního správního úřadu a zároveň oznámil změnu v užívání stavby v době, kdy již byla účinná nová úprava vymezení zastavěného území obce (tj. po 1. 7. 2011), a kdy si tudíž již musel být vědom nutnosti mít rovněž povolení silničního správního úřadu. Daný závěr dopadá i na nyní projednávanou věc, a proto „*ocitla-li*“ se předmětná reklamní zařízení po 1. 7. 2011 v silničním ochranném pásmu, měl žalobce požádat žalovaného o vydání povolení podle § 31 zákona o pozemních komunikacích. Takové povolení však nikdy nebylo vydáno, přičemž rozhodnutí ani souhlasy od stavebního úřadu za zmíněné povolení považovat nelze, neboť k jeho vydání je příslušným výhradně silniční správní úřad. Podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích se nadto odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace provede bez ohledu na skutečnost, zda zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.

[9] Za povolení ve smyslu § 31 citovaného zákona odmítl krajský soud dále uznat i případná souhlasná stanoviska žalovaného, vydaná jím jako dotčeným orgánem pro účely řízení podle stavebního zákona; ta navíc byla vydána v době, kdy se předmětná reklamní zařízení ještě nacházela v souvisle zastavěném území obce. Již z logiky věci proto nemohly představovat povolení k umístění v silničním ochranném pásmu. Tomu odpovídá skutečnost, že žalovaný žalobci ještě před nabytím zásadní novely sdělil, že není dotčeným orgánem, neboť předmětná reklamní zařízení nejsou v silničním ochranném pásmu. I kdyby však přesto měla být podkladová stanoviska považována za povolení podle § 31 zákona o pozemních komunikacích, mělo by takové povolení v souladu s citovaným ustanovením platnost nejdéle pět let. Na věci konečně nic nemění ani žalobcem dovolávaná nízká nehodovost v oblasti umístění předmětných reklamních zařízení, neboť nejde o hledisko podmiňující vydání výzvy podle § 31 odst. 9 téhož zákona. Daná otázka by byla naopak relevantní právě při řízení o vydání povolení podle § 31 zákona.

[10] Druhým žalobním bodem žalobce namítal, že žalovaný pozbyl oprávnění k vydání výzvy, neboť tak neučinil včas. Krajský soud s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 – 58, připomněl, že teorie rozlišuje lhůty hmotně právní a procesní. Jelikož z § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích neplyne, že by zákonodárce s nedodržením sedmidenní (procesní) lhůty spojil určité důsledky pro postup ve věci samé, je třeba tuto lhůtu považovat za pořádkovou. Není však bezúčelná, svůj význam má například z hlediska dozorových oprávnění nadřízených orgánů. Okolnost, že

žalovaný vydal výzvu až osmý den po zjištění předmětných reklamních zařízení, proto neměla na její zákonnost žádný vliv.

[11] Nedůvodným shledal krajský soud i poslední žalobní bod, směřující do rozporu mezi dnem vyhotovení záznamu o zjištění předmětných reklamních zařízení (26. 4. 2017) a záznamem o určení oprávněných úředních osob ze dne 28. 4. 2017, deklarující jejich určení k datu 26. 4. 2017. Krajský soud zdůraznil, že institut oprávněných úředních osob sehrává svou roli zejména z hlediska možnosti uplatnění námitky podjatosti. Na tomto právu však nebyl žalobce nijak zkrácen, neboť záznam o určení oprávněných úředních osob byl součástí spisu ještě před učiněním prvního úkonu vůči jeho osobě. Ze správního řádu nadto neplyne, že by citovaný záznam musel být první listinou správního spisu, nebo že by oprávněné úřední osoby mohly ve věci konat až poté co jejich pověření bude formalizováno záznamem do spisu.

[12] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Svou argumentaci rozdělil do tří kasačních námitek.

[13] V otázce narušení svého legitimního očekávání odmítl názor krajského soudu, když zdůraznil, že obě reklamní zařízení byla povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 7. 4. 2000 s následným opakovaným prodloužením doby jejich užívání až do 31. 12. 2013. Vždy šlo o povolení s vědomím žalovaného, přičemž zejména poslední z nich bylo vydáno za účinnosti nové právní úpravy, vymezující zastavěné území obce, tj. po 1. 7. 2011; stavební úřad přesto nepožadoval, aby stěžovatel disponoval povolením od žalovaného, ačkoliv jsou oba orgány státní moci. Předmětná reklamní zařízení se po 1. 7. 2011 „*ocitla*“ v silničním ochranném pásmu, což dokládá, že došlo „*ke změně pravidel během hry*“, kterou stěžovatel nemohl předpokládat a neměl na ni jak reagovat. Jeho legitimní očekávání bylo o to silnější, oč byla delší doba klidu ze strany žalovaného. K legislativní změně došlo s účinností od 1. 7. 2011, avšak žalovaný začal jednat až v roce 2017, a to navzdory tvrzení, že má jít o závažné ohrožení provozu na pozemních komunikacích. Stěžovatel po této době musel nabýt dojmu, že dosavadní stav je *secundum et intra legem* či minimálně *praeter legem*, v žádném případě *contra legem*.

[14] Ve vztahu k závěru krajského soudu, že reklamní zařízení odvádějí pozornost řidičů a představují pevné překážky podél silnice, stěžovatel uvedl, že neexistují studie, které by to prokazovaly; navíc v případě křižovatky, u níž jsou předmětná reklamní zařízení umístěna, došlo v letech 2007-2017 pouze k 44 dopravním nehodám. Ohledně možnosti povolení reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu poznamenal, že jde o výjimky nenárokové, přičemž stěžovateli je z jeho praxe a praxe ostatních subjektů v oboru známo, že nedávají reálnou možnost povolení získat. Může-li k omezení řádně vlastněného majetku dojít podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, pak musí třístupňový test ústavnosti sporné úpravy vyznít tak, že zásah do práv stěžovatele byl neočekávatelný, tedy nepřijatelný, porušující jeho legitimní očekávání.

[15] Druhou kasační námitkou stěžovatel rozporuje povahu sedmidenní lhůty obsažené v § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, kterou krajský soud označil za pořádkovou. Na citovanou úpravu je podle stěžovatele třeba nahlížet z perspektivy čl. 2 odst. 3 Ústavy, který dále rozvádí § 2 odst. 1 až 3 správního řádu, a podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. V nyní projednávaném případě byla výzva podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích učiněna až po osmi dnech; nadto podnět ohledně předmětných reklamních zařízení dala Policie ČR žalovanému již dne 9. 12. 2016. Opožděná výzva je tedy „*v rozporu se základními myšlenkami právního státu*“, zakotvenými v Ústavě a zákonech. Pokud by šlo pouze o lhůtu pořádkovou, bylo by její zakotvení zákonodárcem naprosto zbytečné, přičemž by současně šlo o neúměrné rozšíření zákonných možností veřejné moci.

[16] Posledním bodem kasační stížnosti stěžovatel brojí proti časovému rozporu mezi prvním úředním úkonem ve věci provedeným dne 26. 4. 2017 a záznamem o určení oprávněné úřední osoby ze dne 28. 4. 2017. Výklad zastávaný krajským soudem je podle stěžovatele minimálně v rozporu s § 15 odst. 2 a 4 správního řádu. Úkon, který byl učiněn bez příslušného pověření (k jeho vložení do spisu došlo až dva dny po jeho provedení a se zpětnou platností), nemůže být zákonným. Závěrem stěžovatel odkázal na návrh 17 senátorů ze dne 21. 8. 2017 na zrušení ustanovení bodu 2 a 3 čl. II přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb., vedeným u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 21/17, navrhl vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu, neboť argumentace senátorů je obdobná.

[17] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti k problematice legitimního očekávání odkázal na rozsudek č. j. 6 As 311/2016 – 84, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že dobrá víra, či legitimní očekávání, by mohly být založeny pouze tam, kde by stěžovatel obdržel příslušné povolení, které by se následně ukázalo nezákonným, respektive nedostatečným. Zdejší soud dále vyslovil, že i kdyby dobrou víru stěžovatele bylo možné dovodit, nemohla by fakticky nahradit náležité povolení. K druhému kasačnímu bodu žalovaný uvedl, že přijetí stěžovatelovy argumentace by v zásadě znamenalo ztrátu pravomoci silničního správního úřadu vyzvat vlastníka nelegálního reklamního zařízení k jeho odstranění, čímž by v podstatě bylo nahrazeno potřebné povolení, což zcela odporuje zákonu. Poslední kasační námitku žalovaný označil za irelevantní. Výzva podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích představuje zvláštní procesní postup, který je nejbližší postupům podle části čtvrté správního řádu, u nichž není v souladu s § 154 téhož zákona dána povinnost vést správní spis. Není-li přitom vzhledem k neformální povaze výzvy třeba vést spis, nemusí do něj být činěn ani záznam o tom, kdo je oprávněnou úřední osobou. Kdo touto osobou je, ostatně bylo z napadené výzvy zřejmé.

[18] Osoba zúčastněná na řízení I) ve svých vyjádřeních podpořila argumentaci uvedenou v kasační stížnosti. Pokud jde o tvrzení žalovaného uvedené v jeho vyjádření, jde podle jejího názoru pouze o snahu omluvit vzniklá pochybení. Žalovaný zcela opomíjí, že je orgánem státní správy a jako takový musí postupovat podle zákona. Současně navrhla,

aby žalovaný zodpověděl sérii dotazů týkajících se skutečnosti, že reklamní zařízení jiných vlastníků jsou v ochranném silničním pásmu stále umístěna.

[19] Reakci k vyjádření žalovaného zaslal rovněž stěžovatel, který nad rámec argumentace uplatněné již v kasační stížnosti poznamenal, že důsledkem nedodržení sedmidenní lhůty k zaslání výzvy, může být v demokratickém státě jedině ztráta pravomoci k vydání předmětné výzvy. Zdůraznil v této souvislosti zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, stejně jako fakt, že je to právě stát, kdo má na prvním místě dbát právních předpisů. Dále upozornil, že žalovaný již dříve uvedl, že ve věci správní spis vedl, ač nyní argumentuje tím, že toho nebylo třeba. Těžko přitom lze soudně aprobovat jednání, kdy úřední osoby činí kroky bez příslušného pověření.

[20] Osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti ani k následným vyjádřením nevyjádřila.

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele směřující do tvrzeného porušení jeho legitimního očekávání. Krajský soud v této otázce přiléhavě odkázal na právní názory vyslovené v rozsudku č. j. 6 As 311/2016 – 84 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou k dispozici na www.nssoud.cz), v němž se zdejší soud zaobíral otázkami rozhodnými i pro nyní projednávanou věc. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvody, pro které by bylo na místě se od dříve vyslovených závěrů odchýlit.

[24] Krajský soud v napadeném rozsudku správně vyšel ze skutečnosti, že stěžovateli nikdy nebylo vydáno rozhodnutí podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích k provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Z tohoto důvodu shledal zdejší soud nedůvodným návrh stěžovatele vyčkat rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu skupiny senátorů na zrušení přechodných ustanovení obsažených v čl. II bodu 2 a 3 novelizačního zákona č. 196/2012 Sb., neboť, jak uvedl již krajský soud, předmětná ustanovení nelze na nyní projednávanou věc aplikovat, protože se týkají pouze těch subjektů, které povolením podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích disponovaly přede dnem nabytí účinnosti novely tohoto zákona.

[25] Stěžovatel svou dobrou víru, respektive legitimní očekávání, odvozuje výhradně od rozhodnutí stavebního úřadu, kterými mu bylo nejprve povoleno umístit a provést předmětná reklamní zařízení a následně povolováno jejich další užívání. Posledním z nich bylo vyhověno jeho žádosti (oznámení) o prodloužení doby užívání reklamních zařízení

do 31. 12. 2013. Řízení o navazujících žádostech ze dne 19. 11. 2013 a 11. 1. 2016 byla shodně zastavena pro neodstranění vad těchto žádostí. Zdejší soud v rozsudku č. j. 6 As 311/2016 – 84, odkazovaném krajským soudem, vyslovil, že dobrá víra, případně legitimní očekávání, kterému by měla být poskytnuta náležitá ochrana, by mohla být založena pouze tam, kde stěžovatel obdržel příslušné povolení podle § 31 zákona o pozemních komunikacích, které by se následně ukázalo jako nezákonné, případně by se v důsledku změny zákona bez odpovídajících přechodných ustanovení stalo nedostatečným. Jestliže stěžovatel zdůrazňuje, že rozhodnutí stavebního úřadu byla vydávána s vědomím žalovaného, je i v tomto ohledu třeba dát za pravdu krajskému soudu, který uvedl, že souhlasná stanoviska byla žalovaným vydána pro účely řízení podle stavebního zákona a nelze je považovat za povolení ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích; ani z formy, ani jejich obsahu se nepodává, že by se jednalo o povolení podle citovaného ustanovení (shodně opět viz rozsudek č. j. 6 As 311/2016 – 84). K uvedenému lze shodně s citovaným rozsudkem zdejšího soudu doplnit, že i kdyby snad stěžovatel skutečně věřil, že povolení má, nemohla by jeho víra sama o sobě způsobit nezákonnost výzvy vydané dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti současně namítá, že dnem 1. 7. 2011 se předmětná reklamní zařízení „*ocitla*“ v silničním ochranném pásmu, čím došlo ke „*změně pravidel během hry*“, kterou nemohl předpokládat a neměl na ni jak reagovat. K této námitce lze nad rámec výše řečeného doplnit, že již krajský soud v napadeném rozsudku zdůraznil, že povolovací princip je v zákoně o pozemních komunikacích, ve smyslu výjimek z omezení a zákazu činností v silničním ochranném pásmu, obsažen od samého počátku, přičemž byl součástí rovněž předchozí úpravy (§ 11 zákona č. 135/1961 Sb.). Institut sám tedy nepředstavuje žádné novum. Změnu, která měla dopad na postavení stěžovatele, představuje „pouze“ zákon č. 152/2011 Sb., jehož vlivem se dnem 1. 7. 2011 předmětná reklamní zařízení ocitla v silničním ochranném pásmu a jejich další existence tak byla podmíněna povolením vydaným dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nejpozději v době, kdy stěžovatel podal poslední žádost o prodloužení doby užívání reklamních zařízení ke stavebnímu úřadu (11. 1. 2016), tedy nemohl již ani teoreticky odvozovat tvrzenou dobrou víru od tohoto povolení, neboť jeho platnost uplynula dnem 31. 12. 2013. Jestliže žalobou napadená výzva k odstranění předmětných reklamních zařízení byla vydána až dne 4. 5. 2017, měl stěžovatel (při absenci přechodných ustanovení v zákoně č. 152/2011 Sb.) nepochybně dostatečný časový prostor pro obstarání povolení ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Jestliže tedy stěžovatel ve své kasační stížnosti zdůrazňuje princip *vigilantibus iura scripta sunt*, je třeba zdůraznit, že to byl právě on, koho stíhala povinnost obstarat si příslušné povolení, chtěl-li i po účinnosti rozebírané novely nadále provozovat předmětná reklamní zařízení. Uvedené platí tím spíše za situace, kdy je stěžovatel subjektem podnikajícím v oboru, který si proto musel být této povinnosti dobře vědom, což konečně sám potvrzuje, odvolává-li se na znalost praxe s vydáváním těchto povolení. Přehlédnout v této souvislosti nelze ani to, že jednou z vad, pro které stavební úřad zastavil řízení o žádosti stěžovatele ze dne 11. 1. 2016, bylo nedoložení právě povolení podle § 31 zákona o pozemních komunikacích.

[27] Lze tedy shrnout, že stěžovatel měl a musel vědět o své povinnosti disponovat povolením k provozu reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu, která mu vznikla v důsledku změny právní úpravy. K okamžiku jeho žádosti ke stavebnímu úřadu (11. 1. 2016) již navíc uplynula i platnost jeho předchozího povolení od tohoto správního orgánu, trvající do 31. 12. 2013. Stěžovatel tak měl požádat žalovaného o vydání povolení podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, k čemuž měl vzhledem k datu účinnosti novely (1. 7. 2011) a dni vydání napadené výzvy (4. 5. 2017) více než dostatečný časový prostor. Jestliže tak neučinil, jde tato skutečnost pouze k jeho tíži. Subjektivní přesvědčení stěžovatele o faktické nemožnosti získání takového povolení není způsobilé na věci nic změnit; stěžovatel se o jeho vydání ostatně ani nepokusil. Namítanou dobrou víru stěžovatele tedy nelze vzhledem ke skutkovým okolnostem případu z ničeho dovozovat; nadto by ani nebyla způsobilá založit oprávnění k zachování předmětných reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu a nahradit tak *de facto* náležité povolení. Tento důsledek, který se stěžovatel snaží vyvolat, zcela odporuje zákonu, a nelze jej proto připustit.

[28] Plně se lze ztotožnit rovněž se závěrem krajského soudu, podle něhož dovolává-li se stěžovatel nízké nehodovosti v místě výskytu předmětných reklamních zařízení, jde z pohledu aplikace ustanovení § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích o skutečnost irelevantní; hypotézou tohoto ustanovení je totiž výlučně zjištěná absence povolení o zřízení a provozování reklamního zařízení. O argument relevantní by šlo právě v případě řízení o vydání povolení podle § 31 citovaného zákona, o které však stěžovatel nepožádal. Rovněž stěžovatelem namítanou možnost omezit jeho vlastnické právo pouze za náhradu vypořádal krajský soud zcela správně, neboť uvedl, že tato otázka směřuje mimo rámec nynějšího řízení, v němž je posuzována toliko zákonnost napadené výzvy. První kasační námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

[29] Stěžovatel nezákonnost napadané výzvy dále dovozuje ze skutečnosti, že byla vydána až osmý den od zjištění existence nepovolených reklamních zařízení, zatímco § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích stanoví pro tento postup lhůtu sedmidenní. V tomto smyslu odmítá závěr krajského soudu, podle něhož jde pouze o lhůtu pořádkovou; dle názoru stěžovatele by v takovém případě „*bylo naprosto zbytečné, aby ji zákonodárce vůbec stanovil*“. Nejvyšší správní soud naopak považuje argumentaci krajského soudu za zcela správnou, neboť z dikce ustanovení § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích vskutku nelze z ničeho dovodit, že by zákonodárce s nedodržením sedmidenní lhůty spojoval důsledky pro (další) postup ve věci samé. Jedná se tedy skutečně o lhůtu pořádkovou, bez právních důsledků pro věc samu, což ovšem neznamená, jak namítá stěžovatel, že by taková lhůta postrádala jakýkoli smysl. Jak uvedl již krajský soud v napadeném rozsudku, význam stanovení pořádkových lhůt pro úkony správních orgánů lze (na skutkovém půdorysu nyní projednávané věci) spatřovat ve vztahu k dozorovým oprávněním nadřízených orgánů. Lze rovněž souhlasit s názorem žalovaného, dle kterého by přijetí výkladu stěžovatele, dle něhož uplynutím sedmidenní lhůty obsažené v § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích dojde *de facto* k nahrazení povolení ve smyslu § 31 odst. 1 a 5 citovaného zákona, bylo ve zjevném rozporu s účelem dané právní úpravy,

mířícím na zvýšení bezpečnosti provozu odstraněním, respektive omezením výskytu reklamních zařízení v prostoru silničních ochranných pásem. I z tohoto důvodu nelze interpretaci stěžovatele přijmout.

[30] Vzhledem ke konstatované povaze lhůty je třeba považovat za irelevantní rovněž stěžovatelův odkaz na datum, kdy Policie ČR zaslala žalovanému podnět týkající se předmětných reklamních zařízení. Navíc lze považovat za sporné, zda obdržení zmiňovaného podnětu může být v dané věci považováno za okamžik, kdy se žalovaný dozvěděl ve smyslu § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích o existenci předmětných reklamních zařízení. Je tomu tak pro samotnou formulaci podnětu, který hovoří zcela obecně o „*reklamních zařízeních ve funkční oblasti křižovatky*“. V podnětu tedy zcela absentují jakékoliv bližší identifikační údaje, na jejichž základě by žalovaný mohl učinit alespoň předběžné právní zhodnocení věci. Za rozhodný okamžik lze tedy spíše považovat moment, kdy žalovaný získal dostatečné indicie, že konkrétní reklamní zařízení jsou v rozporu s § 31 zákona o pozemních komunikacích umístěna v silničním ochranném pásmu, čemuž v souladu se záznamem obsaženým ve správním spise odpovídá den 26. 4. 2017. Předmětné datum konečně považuje ostatně za klíčové i sám stěžovatel, když explicitně namítá, že žalovaný výzvu (ze dne 4. 5. 2017) vydal až osmý den po zjištění existence nepovolených zařízení. Bližší rozebírání tohoto aspektu věci je nicméně z důvodu výše konstatovaného pořádkového charakteru posuzované lhůty nadbytečné. Lze tak uzavřít, že krajský soud nepochybil, jestliže shledal, že nedodržení sedmidenní lhůty nemělo na zákonnost napadené výzvy vliv. Rovněž druhá kasační námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

[31] Poslední kasační námitkou stěžovatel namítá nesprávné hodnocení krajského soudu v otázce namítaného časového rozporu mezi prvním úředním úkonem ve věci (záznam o zjištění reklamních zařízení vyhotovený Mgr. I. V. dne 26. 4. 2017) a záznamem o určení oprávněných úředních osob ze dne 28. 4. 2017, který zahrnuje mimo jiné i jmenovaného s tím, že určení oprávněných osob stanovuje zpětně ke dni 26. 4. 2017. Krajský soud v tomto bodě konstatoval, že provedení záznamu o určení oprávněných úředních osob sehrává svou roli zejména z hlediska možnosti účastníků namítat jejich podjatost, na kterém však stěžovatel nebyl nijak zkrácen. Záznam byl totiž v projednávané věci do správního spisu učiněn ještě před prvním úkonem vůči stěžovateli. Správní řád současně podle krajského soudu nestanoví, že by záznam musel být první listinou spisu, kdy by do doby jeho provedení nebyly úřední osoby oprávněné konat.

[32] Nejvyšší správní soud se s posouzením účelu rozebíraného institutu plně ztotožňuje. Vedle skutečnosti, že záznam o určení oprávněných úředních osob byl součástí spisu ještě před prvním úkonem vůči stěžovateli, lze dodat, že Mgr. I. V., který vyhotovil záznam o zjištění reklamních zařízení představující první listinu správního spisu, byl uveden jako oprávněná úřední osoba i v samotné napadené výzvě. Odhlédnout není možné ani od práva stěžovatele kdykoli správní orgán požádat o sdělení identifikačních údajů oprávněných úředních osob ve smyslu § 15 odst. 4, věty druhé správního řádu. Teprve za situace, kdy by mu v důsledku neznalosti oprávněných úředních osob bylo znemožněno

vznést námitku podjatosti, jednalo by se o vadu způsobilou založit nezákonnost napadené výzvy *per se* (k tomu viz obdobně rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2017, č. j. 4 As 205/2017 – 21). K uvedenému lze doplnit, že stěžovatel v žalobě, respektive při jednání před krajským soudem, stejně jako v kasační stížnosti ani neuvedl, že by některá z určených oprávněných úředních osob snad měla být podjatou. Pokud se jedná o jeho námitku, že shora popsaný postup byl „*minimálně proti § 15 odst. 2 správního řádu* [...] *a § 15 odst. 4 správního řádu*“, lze pouze uvést, že s takto zcela obecně vedenou argumentací nelze věcně polemizovat. I poslední kasační námitka je tedy nedůvodná.

[33] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl zdejší soud podle § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Co se týče osob zúčastněných na řízení, ty mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (viz § 60 odst. 5 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že tato zákonná podmínka nebyla splněna ani u jedné z osob zúčastněných na řízení, právo na náhradu nákladů jim nenáleží.

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

V Brně dne 31. července 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu