



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **BigBoard Praha, a.s.**, IČ: 242 26 491, se sídlem Na Strži 2097/63, Praha 4, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2018, č. j. 30 A 73/2018 - 83,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce podal u krajského soudu žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spatřoval ve výzvě žalovaného ze dne 8. 3. 2018, č. j. JMK 38637/2018, k odstranění reklamního zařízení (stavby pro reklamu umístěné na pozemku parc. č. 562/1 v k. ú. Komárov, obec Brno) z důvodu jejího provozování v silničním ochranném pásmu pozemní komunikace (silnice I. třídy) bez povolení silničního správního úřadu.

[2] Žalobce poukázal na skutečnost, že tato stavba byla řádně zřízena v roce 2010 na základě územního souhlasu ze dne 3. 3. 2010 a souhlasu s provedením stavby z téhož dne vydaných Úřadem městské části města Brna, Brno – jih. Z toho, že stavba pro reklamu byla zřízena v době před nabytím účinnosti zákonů č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb., které novelizovaly zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, žalobce dovozoval, že se na ni nevztahuje povinnost k odstranění dle zákona o pozemních komunikacích.

[3] V této souvislosti žalobce poukázal na skutečnost, že tento výklad potvrdilo také Ministerstvo dopravy ve svých písemných vyjádřeních v roce 2016 a 2018. S přihlédnutím

k těmto stanoviskům Ministerstva dopravy je podle žalobce prokázáno, že veškerý záměr novel byl směřován pouze na stavby pro reklamu zřízené a povolené na základě povolení silničního správního úřadu, nikoli na stavby pro reklamu, jež byly zřízené v souvisle zastavěném území obce. Ve vztahu k předmětné stavbě nejsou evidovány žádné dopravní nehody.

[4] Ve světle výše uvedeného má žalobce za to, že výzva k odstranění reklamního zařízení představuje přímý zásah do jeho legitimního očekávání a ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod) a práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny základních práv a svobod) a to na základě retroaktivity právních předpisů, která je v tomto případě nepřipustná.

[5] Krajský soud v Brně rozsudkem uvedeným v záhlaví žalobu zamítl. Uvedl, že žalobce nerozporoval skutečnost, že se předmětné reklamní zařízení aktuálně nachází v silničním ochranném pásmu. Žalovaný naproti tomu nerozporoval, že ke dni svého zřízení se předmětné reklamní zařízení nacházelo v souvisle zastavěném území obce. Tyto skutečnosti považoval krajský soud za prokázané a dále se jimi nezabýval. Krajský soud dále poukázal na relevantní právní úpravu a důvody, které vedly zákonodárce k přijetí právní úpravy eliminující reklamní zařízení v ochranném pásmu vybraných komunikací mimo souvisle zastavěné území obce.

[6] Při vypořádání námítky, že pozdější právní úprava ukládající odstranění reklamních zařízení aplikovaná žalovaným představuje prolomení zákazu retroaktivity a zásahu do právní jistoty a legitimního očekávání krajský soud provedl třístupňový test ústavnosti sporné nové právní úpravy, založený na postupném zkoumání splnění tří podmínek pro ústavněprávní akceptaci tohoto předpisu: vhodnosti (účelu), potřebnosti (nezbytnosti) a přiměřenosti. Po provedení tohoto testu dospěl k závěru, že napadený zásah nebyl nezákonný.

[7] Krajský soud následně shrnul, že od 1. 7. 2011 se předmětné reklamní zařízení vzhledem ke změně zákona o pozemních komunikacích „ocitlo“ v silničním ochranném pásmu. Za této situace měl žalobce požádat silniční správní úřad (žalovaného) o vydání povolení k umístění předmětného reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu ve smyslu § 31 zákona o pozemních komunikacích. Takové povolení ovšem ve vztahu k předmětnému reklamnímu zařízení nikdy nebylo vydáno, protože žalovaný povinen žalobce vyzvat k odstranění předmětného reklamního zařízení podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. Skutečnost, že v daném případě stavební úřad aproboval předmětné reklamní zařízení jako stavbu na dobu neurčitou, neměla žádný vliv na zákonnost žalobou napadené výzvy žalovaného. Rovněž tak není pro věc rozhodná skutečnost, že žalovaný přistoupil k vydání výzvy až v roce 2018.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž v první řadě namítal, že v žalobě se domáhal určení, že provedený zásah žalovaného byl nezákonný, a současně se domáhal, aby krajský soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování práv stěžovatele a přikázal mu, aby obnovil stav před zásahem. Kasační stížností napadený rozsudek proto měl obsahovat nejméně dva samostatné výroky o těchto návrzích stěžovatele. Krajský soud však nerozhodl o návrhu na deklaratorní určení nezákonnosti zásahu, čímž zatížil rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti.

[9] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů spatřuje stěžovatel v tom, že se krajský soud nevypořádal se stěžovatelem namítanou absencí

pokračování

nepříznivého vlivu staveb pro reklamu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a neuvedl konkrétní úvahu ve vztahu k potřebnosti, vhodnosti a přiměřenosti změny definice souvisle zastavěného území obce.

[10] Ve vztahu k novele č. 152/2011 Sb. stěžovatel uvedl, že jejím záměrem nebyla a ani nemohla být regulace provozování již povolených a provozovaných staveb pro reklamu zřízených v souvisle zastavěném území obce, a konstatoval, že nelze seznat existenci důvodů pro změnu definice souvisle zastavěného území obce. Retrospektivní účinky novely č. 152/2011 Sb., byť vykazující znaky nepravé retrospektivy, je třeba ve vztahu k podmínkám provozování dříve povolených a provozovaných staveb pro reklamu považovat za nepřipustné s ohledem na skutečnost, že se jedná o trvalé stavby, které byly povoleny již v minulosti. Nepravá retroaktivita se proto v případech staveb pro reklamu projevuje s důsledky pravé retroaktivity. V této souvislosti stěžovatel poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14.

[11] Stěžovatel krajskému soudu vytkl, že nedostatečně provedl test ústavnosti, resp. proporcionality novely č. 152/2011 Sb. Podle stěžovatele krajský soud pochybil při hodnocení hlediska potřebnosti, když pouze zcela povrchně a obecným způsobem konstatoval, že stavby pro reklamu odvádějí pozornost řidičů a mohou narušovat plynulost a bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že krajský soud byl povinen zabývat se potřebností změny definice souvisle zastavěného území. Pokud by tak učinil, dospěl by k závěru o její absolutní nepotřebnosti. Krajský soud neposoudil skutečnost, že veškeré stavby pro reklamu se fakticky nacházejí v intravilánu jednotlivých obcí spolu s dalšími budovami a věcmi (např. zdi, násypy, zídky, stromy, patníky, sloupy veřejného osvětlení).

[12] Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že do prostoru obecní zástavby obdobné stavby pro reklamu patří. Nebyl proto žádný relevantní důvod měnit vymezení souvisle zastavěného území obce. Podle stěžovatele je dále třeba se zabývat způsobem provedení změny definice souvisle zastavěného území obce, resp. opodstatněností jednotlivých podmínek. Kasační stížností napadený rozsudek však takové posouzení neobsahuje. Novelou č. 152/2011 Sb. stanovené podmínky vymezení souvisle zastavěného území obce jdou daleko nad rámec nezbytných podmínek a zjevně nemají žádnou souvislost s plynulostí a bezpečností provozu na pozemních komunikacích. Konkrétně podmínka odlišných vlastníků budov v souvisle zastavěném území obce je zcela zjevně nadbytečná.

[13] Stěžovatel nepovažuje za naplněné ani kritérium vhodnosti, neboť nebyly-li zákonodárcem žádným způsobem nastíněny důvody změny vymezení souvisle zastavěného území obce, nelze naplnění účelu zvýšení bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích dovozovat. Změna definice zastavěného území obce znamenala de facto pouze to, že provozování některých staveb pro reklamu bylo znemožněno, zatímco provozování jiných reklamních zařízení umístěných v charakteristicky stejném území nebylo nikterak dotčeno. Výsledkem změny definice zastavěného území obce tak byla pouze neracionální a s ohledem na stanovené podmínky i diskriminační selekce již povolených a provozovaných staveb pro reklamu.

[14] Stěžovatel má za to, že nemůže obstát ani kritérium přiměřenosti zvolené právní úpravy, neboť zákonodárce měl stanovit, že změna definice souvisle zastavěného území obce bude ve vztahu k povolování a provozování reklamních zařízení působit výhradně *pro futuro* a pokud zamýšlel retrospektivní působnost novely č. 152/2011 Sb., měl přinejmenším stanovit

odloženou účinnost této novely v části měnící definici souvisle zastavěného území. Další možností bylo stanovit přechodné období pro stavby pro reklamu, k čemuž ostatně přistoupil v rámci novely č. 196/2012 Sb. Za důkaz neexistence naléhavého veřejného zájmu na přijetí právní úpravy v části vymezení souvisle zastavěného území obce stěžovatel považuje, že silniční správní úřady k postupu podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích přistupují až 7 let po nabytí účinnosti novely č. 152/2011 Sb.

[15] Stěžovatel se vymezil proti argumentaci krajského soudu, že garancí přiměřenosti nové právní úpravy je vymezení šířky ochranného pásma, neboť šířka ochranného pásma nebyla novelou č. 152/2011 Sb. dotčena a nemá tedy jakýkoliv vztah k již povoleným reklamním zařízením, které jsou svojí povahou trvalé stavby. Možnost požádat silniční správní úřad o výjimku pro provozování staveb pro reklamu v silničním ochranném pásmu je podle stěžovatele také pouze teoretický argument, neboť vydání předmětné výjimky je v dispozici výhradně silničního správního úřadu a není na něj právní nárok. Nadto tyto výjimky zpravidla nejsou vydávány.

[16] Stěžovatel dále argumentoval tím, že novela č. 152/2011 Sb. změnila vzájemný vztah souvisle zastavěného území obce a ochranného pásma pozemní komunikace, čímž změnila podmínky pro povolování (nových) reklamních zařízení, ale nezavedla žádnou výslovnou povinnost odstranit již existující legální reklamní zařízení, která byla v souladu se zákonem povolena a umístěna před její účinností v souvisle zastavěném území obce. Povinnost odstranění nepovolených reklamních zařízení byla zakotvena až následnou novelou č. 196/2012 Sb. Podle aktuální legislativní úpravy tak neexistuje zákonné ustanovení zákona o pozemních komunikacích, na základě kterého by měl vlastník povinnost odstraňovat stavby pro reklamu v souvisle zastavěném území obce povolené a provozované v souladu se zákonem před nabytím účinnosti novely č. 152/2011 Sb.

[17] Závěr o možnosti provozovat předmětné stavby pro reklamu i po nabytí účinnosti novely č. 152/2011 Sb. má oporu ve výkladu Ministerstva dopravy. Stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu, že stěžovatelem předložená stanoviska Ministerstva dopravy nejsou rozhodná, protože se vztahují výhradně k novele č. 196/2012 Sb. Zabývají se totiž i stavbami pro reklamu povolenými před změnou definice souvisle zastavěného území obce, která byla provedena novelou č. 152/2011 Sb.

[18] Odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 3 As 252/2017 - 67, nepovažuje stěžovatel za přílehlavý, neboť v posuzované věci byla stavba pro reklamu povolena na dobu neurčitou, souhlasy stavebního úřadu jsou doposud v platnosti. Rozsudek krajského soudu se s tímto zásadním rozdílem a s ochranou legitimního očekávání oprávněného vlastníka nevypořádal, což jej činí neodůvodněným a nepřezkoumatelným. Zásadně nesprávný a nepřezkoumatelný je proto také závěr krajského soudu, že povolení stavby pro reklamu na dobu neurčitou nemá na věc žádný vliv. Také odmítnutí ústavní stížnosti proti tomuto rozsudku NSS usnesením Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2732/18 nelze považovat za překážku pro vyslovení nezákonnosti zásahu v posuzované věci. Odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016 – 84, označil stěžovatel za absurdní, neboť v tomto případě vlastník reklamního zařízení povolením vůbec nedisponoval.

[19] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel zdůraznil trvalost stavby pro reklamu, která byla povolena na dobu neurčitou. Požadavek na odstranění stavby pro reklamu považuje stěžovatel za odporující zásadě trvalosti staveb s tím, že jde o analogickou situaci, jako kdyby se již existující, dokončená a vlastníkem užívaná stavba domu s pravomocným

pokračování

územním rozhodnutím, stavebním povolením a kolaudací měla odstranit pouze proto, že později došlo ke změně územního plánu či k vyhlášení určité veřejnoprávní ochrany území znemožňující v dané lokalitě umístit stavby. Krajským soudem zastávaný výklad novely č. 152/2011 Sb. By představoval takový způsob zásahu do vlastnického práva, který by byl v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny, který nucené omezení vlastnického práva bez náhrady zakazuje. Konstatování převažujícího veřejného zájmu na odstranění stavby samo o sobě z hlediska ústavnosti nestačí. Článek 11 odst. 4 Listiny se vztahuje na všechny osoby bez diskriminace, ať už jsou vlastníky běžných staveb nebo oprávněnými vlastníky reklamních zařízení.

[20] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry kasační stížností napadeného rozsudku.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] 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, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s u§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda krajský soud správně posoudil otázku zákonnosti výzvy žalovaného k odstranění reklamního zařízení stěžovatele.

[24] Podle § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném do novely č. 152/2011 Sb., *souvisle zastavěným územím obce (dále jen "území") je pro účely určení silničního ochranného pásma podle tohoto zákona území, které splňuje tyto podmínky: a) na území je postaveno pět a více staveb, b) mezi jednotlivými stavbami, 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 staveb (u oblouků se použijí tečny). Spojnice mezi zvětšenými půdorysy staveb, spolu se stranami upravených půdorysů staveb, 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.*

[25] Novelou č. 152/2011 Sb., došlo s účinností od 1. 7. 2011 ke změně výše uvedené definice souvisle zastavěného území v písm. a) tak, že *na území je postaveno pět a více budov odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí.*

[26] Podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném ke dni vydání výzvy žalovaného, *zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení. Podle odst. 9 téhož ustanovení, 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. Odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace bude provedeno bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.*

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Stěžovatel rozsudku krajského soudu vytknul oba důvody nepřezkoumatelnosti, tj. nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, kterou spatřoval v tom, že krajský soud nerozhodl o návrhu na deklaratorní určení nezákonnosti zásahu, i nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, kterou spatřoval v tom, že se krajský soud nevypořádal se stěžovatelem namítanou absencí nepříznivého vlivu staveb pro reklamu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a neuvedl konkrétní úvahu ve vztahu k potřebnosti vhodnosti a přiměřenosti změny definice souvisle zastavěného území obce.

[28] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[29] Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost se považuje takové rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak o věci soud vlastně rozhodl, nebo je-li zásadní rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním, případně též tehdy, pokud vůbec není zřejmé, co je ještě výrok a co už odůvodnění rozhodnutí. Vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost je stížení i zrušující rozsudek krajského soudu, v němž není řádně formulován právní názor, jímž by měl být správní orgán vázán v dalším průběhu řízení (rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2018, č. j. 3 As 109/2017 - 64).

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v těchto ohledech nelze považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný. K námitce stěžovatele, že krajský soud nerozhodl o návrhu na deklaratorní určení nezákonnosti zásahu, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel se v petitu žaloby domáhal vyslovení toho, že zásah žalovaného spočívající v předmětné výzvě je nezákonný, a dále toho, aby soud žalovanému uložil povinnost obnovit stav před výzvou k odstranění reklamních zařízení a zdržet se zásahů do stavby pro reklamu. Ani jinde v žalobě není obsažen požadavek na ryze deklaratorní určení nezákonnosti zásahu, tj. vyslovení toho že předmětný zásah byl nezákonný. Krajský soud pak zcela srozumitelně žalobu na ochranu před zásahem žalovaného (podrobně specifikovaným dle petitu žaloby) zamítl. Nejvyšší správní soud proto považuje tuto námitku za nedůvodnou.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal ani stěžovatelem namítaný důvod nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť krajský soud se v rámci testu proporcionality nové právní úpravy v bodě 41 a 42 kasační stížností napadeného rozsudku zabýval smyslem, účelem, potřebností a nezbytností novel č. 152/2011 Sb. a č. 196/2012 Sb., které spatřoval ve zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Své závěry ve vztahu k bezpečnosti silničního provozu formuloval logicky, přesně a výstižně. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, podle které krajský soud pouze povrchně konstatoval, že stavby pro reklamu odvádějí pozornost řidičů. Výtku stěžovatele, že krajský soud neposoudil skutečnost, že veškeré stavby pro reklamu se fakticky nacházejí v intravilánu jednotlivých obcí spolu s dalšími budovami a věcmi (např. zdi násopy, zídky, stromy, patníky, sloupy veřejného osvětlení) nepovažuje Nejvyšší správní soud

pokračování

za opodstatněnou, neboť stěžovatel v žalobě existencí těchto dalších objektů neargumentoval, nehledě k tomu, že tyto další objekty představují na rozdíl od reklamních zařízení zpravidla nutnou a nezbytnou součást městské infrastruktury, nejsou na rozdíl od reklamních zařízení primárně určeny k zaujetí pozornosti. Neodvádí proto pozornost řidičů od situace na pozemní komunikaci, a nezhoršují tudíž bezpečnostní situaci na pozemních komunikacích.

[32] Vzhledem k nedůvodnosti námitek týkajících se údajné nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu se Nejvyšší správní soud dále zabýval námitkami stěžovatele proti meritum věci. Novela č. 152/2011 Sb. změnila definici souvisle zastavěného území obce uvedenou v § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Touto novelou došlo ke změně vzájemného vztahu souvisle zastavěného území obce a ochranného pásma pozemní komunikace, důsledkem čehož se dané reklamní zařízení s účinností od 1. 7. 2011 nově nacházelo v silničním ochranném pásmu. Zároveň je však třeba zdůraznit, že povinnost k odstranění stávajících reklamních zařízení nemajících povolení příslušného silničního správního úřadu podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích touto novelou do zákona o pozemních komunikacích zavedena nebyla. K tomu došlo až novelou č. 196/2012 Sb.

[33] Stěžovatel v kasační stížnosti vznášel ve vztahu k novele č. 152/2011 Sb. argumentaci týkající se jejího obsahu, vhodnosti, přiměřenosti, racionality, existence veřejného zájmu na jejím přijetí. K této argumentaci stěžovatele Nejvyšší správní soud konstatuje, že s těmito hledisky se krajský soud řádně vypořádal, když poukázal na veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu a dynamiku vývoje a specifika právní úpravy v této oblasti. V rámci testu proporcionality krajský soud zohlednil také ochranu legitimního očekávání a vypořádal se s retroaktivitou právní úpravy, když s přihlédnutím k relevantním skutečnostem shledal, že v posuzované věci není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud se zákonodárce dotkl nabytých či existujících práv soukromých osob. Nelze tudíž přisvědčit námitce stěžovatele, že se krajský soud s ochranou legitimního očekávání nevypořádal. Krajský soud se vyjádřil rovněž k chybějícím přechodným ustanovením u této novely, neboť konstatoval, že pouze z tohoto důvodu není tato právní úprava protiústavní. Nejvyšší správní soud tak ve vztahu k uvedené argumentaci stěžovatele týkající se novely č. 152/2011 Sb. uzavírá, že se plně ztotožňuje s výstižnými závěry krajského soudu, které považuje za dostatečné, a nepovažuje proto za potřebné je dále doplňovat. Lze rovněž poukázat na obsáhlé posouzení veřejného zájmu na tom, aby pozornost řidičů nebyla nadměrně rušena reklamními zařízeními, které provedl Ústavní soud v nálezu z 19. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.

[34] Skutečnost, že silniční správní úřady k postupu podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích přistupují až 7 let po nabytí účinnosti novely č. 152/2011 Sb., na kterou poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti, neznamená důkaz neexistence veřejného zájmu na přijetí této právní úpravy. Novelu č. 152/2011 Sb. není na místě považovat za diskriminační, neboť změna definice souvisle zastavěného území obce sama o sobě nikoho nezvýhodňuje. Navíc v tom, že žalovaný přistoupil k vydání předmětné výzvy až po uplynutí přechodného období stanoveného v zákoně č. 196/2012 Sb., přestože přísně vzato přechodné období na reklamní zařízení stěžovatele nedopadalo, neboť stěžovatel vůbec nedisponoval povolením k provozování zařízení v silničním ochranném pásmu, lze spatřovat zdrženlivost žalovaného, která mu nemůže být přičítána k tíži. Naopak v důsledku tohoto postupu žalovaného se jeví jako zcela neakceptovatelná námitka jeho neproportionality, když žalovaný umožnil stěžovateli ještě po značnou dobu reklamní zařízení užívat a získávat tak z něj prospěch. K odstranění pak žalovaný přistoupil až v souvislosti s odstraňováním dalších zařízení pro reklamu, jejichž povolení pro provozování v silničním ochranném pásmu zanikla novelou č. 196/2012 Sb.

[35] Poukaz stěžovatele na skutečnost, že šířka ochranného pásma nebyla novelou č. 152/2011 Sb. dotčena, a nemá tedy jakýkoliv vztah k již povoleným reklamním zařízením, které jsou svojí povahou trvalé stavby, nijak nezpochybňuje ani nevyvrací závěr krajského soudu ohledně přiměřené šíře ochranného pásma.

[36] Argumentaci stěžovatele, že s ohledem na zakotvení povinnosti k odstranění nepovolených reklamních zařízení novelou č. 196/2012 Sb. neexistuje podle aktuální legislativní úpravy zákonné ustanovení, na základě něhož by měl vlastník povinnost odstraňovat stavby pro reklamu v souvisle zastavěném území obce povolené a provozované v souladu se zákonem před nabytím účinnosti novely č. 152/2011 Sb., Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. 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.

[37] K poukazu stěžovatele na stanoviska Ministerstva dopravy Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato stanoviska nejsou pro soud závazná a byla vydána správním orgánem odlišným od žalovaného a nebyla adresována stěžovateli. Stěžovatel navíc jen stěží může tvrdit, že jednal v důvěře v tato stanoviska, neboť předmětné zařízení i povinnost k jeho odstranění vznikly v době před jejich vydáním. Na základě těchto aktů tedy stěžovateli nevzniklo legitimní očekávání, že může po neomezenou dobu provozovat reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez povolení příslušného správního orgánu.

[38] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítal, že možnost požádat silniční správní úřad o výjimku pro provozování staveb pro reklamu v silničním ochranném pásmu je pouze teoretickým argumentem, neboť vydání předmětné výjimky je v dispozici výhradně silničního správního úřadu a není na něj právní nárok. Nadto tyto výjimky zpravidla nejsou vydávány. Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku stěžovatele za neopodstatněnou s ohledem na skutečnost, že o vydání předmětné výjimky nepožádal.

[39] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybnil odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2018, č.j. 3 As 252/2017 – 67. Argumentoval tím, že posuzovaná věc se od věci sp. zn. 3 As 252/2017 liší v tom, že předmětná stavba pro reklamu byla povolena na dobu neurčitou a souhlasy stavebního úřadu jsou doposud v platnosti. K uvedenému Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu se posuzovaná věc vskutku liší. Doba, na kterou byla stavba pro reklamu povolena stavebním úřadem, však nemá na posouzení věci žádný vliv, neboť jak již bylo uvedeno výše, zřízení reklamního zařízení na základě souhlasu stavebního úřadu nebrání vydání výzvy podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.

[40] Za mnohem podstatnější Nejvyšší správní soud považuje skutečnost, že ve věci sp. zn. 3 As 252/2017 stejně jako v posuzované věci žalobce nedisponoval povolením k provozování předmětného reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu ve smyslu § 31 zákona o pozemních komunikacích. Z obsahu spisu ani z tvrzení stěžovatele nevyplývá, že by mu takovéto povolení příslušného silničního správního úřadu bylo vydáno. Tuto rozhodující skutečnost krajský soud vystihl. V obou věcech proto byly dány podmínky

pokračování

pro postup podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. Odkaz krajského soudu na rozsudek NSS sp. zn. 3 As 252/2017 proto považuje Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele za přílehlavý.

[41] Rovněž odkaz krajského soudu na rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016–84, je vhodný, a nikoli absurdní, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti, neboť ve věci sp. zn. 6 As 311/2016 se rovněž jednalo o situaci, kdy byly splněny zákonné podmínky pro vydání výzvy podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, neboť žalobce nedisponoval povolením silničního správního úřadu podle § 31 téhož zákona. Také z naposledy uvedeného rozsudku NSS vyplývá, že existence souhlasu stavebního úřadu s umístěním reklamního zařízení nemá vliv na posouzení zákonnosti výzvy příslušného správního orgánu podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.

[42] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že odmítnutí ústavní stížnosti proti rozsudku NSS sp. zn. 3 As 252/2017 usnesením Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2732/18, nelze považovat za překážku pro vyslovení nezákonnosti zásahu v posuzované věci. V tomto usnesení Ústavní soud vyslovil závěry, které jsou plně relevantní i v posuzované věci a potvrzují správnost závěrů přijatých krajským soudem, když v bodech 14 a 15 konstatoval, že „*stěžovatelka si musela být vědoma změny právní úpravy po nabytí účinnosti zákona č. 152/2011 Sb. a pro případ, že chtěla dále provozovat předmětná reklamní zařízení, jež se k 1. 7. 2018 "ocitla" v silničním ochranném pásmu, měla požádat o povolení podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pakliže tak neučinila, bylo její povinností reklamní zařízení odstranit. V tomto ohledu nelze výzvě silničního správního úřadu nic vytknout. Poukaz na vyjádření ministra dopravy, stejně jako tvrzení o nízké nebezpečnosti v příslušném silničním úseku, nemohou vyloučit použitelnost nové zákonné úpravy. Porušení vlastnického práva stěžovatelky podle čl. 11 odst. 1 Listiny nelze dovozovat z pouhé skutečnosti, že jí bylo v minulosti umožněno zřízení a provozování předmětných reklamních zařízení podle předchozí zákonné úpravy. Pokud zákonodárce respektoval ústavní omezení vztahující se k případným retroaktivním účinkům změn právní úpravy [k otázce přípustnosti nepravé retroaktivity viz blíže např. náleze ze dne 15. 9. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 18/14 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.)], pak nic nebránilo tomu, aby změnil (případně i zpřisnil) zákonné podmínky, za nichž lze zřízovat a provozovat reklamní zařízení v blízkosti pozemních komunikací.“*

[43] Stěžovatel poukázal na trvalost stavby pro reklamu povolené na dobu neurčitou. Podle Nejvyššího správního soudu však přirovnání stěžovatele reklamního zařízení k domu neobstojí. Dům i stavba pro reklamu sice představují stavbu, resp. stavbu pro reklamu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), avšak z hlediska faktického užívání, významu pro majetkovou, sociální a osobní sféru vlastníků nelze tyto stavby stavět na stejnou úroveň. V rámci stejné oblasti mají domy zpravidla větší hodnotu než stavby pro reklamu a také povolování jejich staveb je administrativně náročnější a složitější. Stavby pro reklamu se od domů (budov) liší dále tím, že jsou konstrukčně mnohem jednodušší, jejich výstavba je méně náročná a s ohledem na jejich rozměry představuje odstranění reklamních zařízení mnohem menší zásah do okolí. Odstraněním domu se od odstranění zařízení pro reklamu dále liší tím, že jím může dojít i k zásahům do jiných práv než vlastnického (např. práva na soukromí, na ochranu obydlí). Je nepochybné, že i odstraněním stavby pro reklamu dojde k zásahu do vlastnického práva. S ohledem na výše uvedené má však Nejvyšší správní soud správně za to, že závažnost tohoto zásahu s přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem nelze poměřovat s odstraněním domu, jak to činí stěžovatel v kasační stížnosti.

[44] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítl, že krajským soudem zastávaný výklad novely č. 152/2011 Sb. by představoval takový způsob zásahu do vlastnického práva,

který by byl v rozporu s čl. 11 odst. 4 Listiny, který nucené omezení vlastnického práva bez náhrady zakazuje. Nejvyšší správní soud tuto námitku stěžovatele nepovažuje za důvodnou již proto, že otázka možnosti náhrady za omezení vlastnického práva stěžovatele směřuje mimo předmět řízení, kterým je posouzení zákonnosti stěžovatelem napadené výzvy k odstranění reklamního zařízení. Nejvyšší správní soud má dále za to, že tato argumentace stěžovatele neobstojí také proto, že změny zákona o pozemních komunikacích provedené novelami č. 152/2011 Sb., a 196/2012 Sb., představují případ nepravé retroaktivity, která je obecně přípustná na rozdíl od retroaktivity pravé, obstojí v testu proporcionality, jelikož jsou ve veřejném zájmu, nediskriminující, racionální a opodstatněné. Opětovně lze poukázat na citovaný náleží Pl. ÚS 21/17, kde se k obdobným námitkám navrhovatelů uvádí: „Shodně s vládou je nutno v prvé řadě uvést, že reklamní zařízení jsou samostatnou věcí v právním i faktickém smyslu a vlastník s nimi může samostatně nakládat (srov. § 14 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb.). A zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, stanoví, že stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu (§ 2 odst. 3). Nemůže být však opomenut ani čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož vlastnictví zvažuje, nesmí být zneužito v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Oprávnění vlastníků užívat věci není proto bezbřehé a podléhá omezením stanoveným předpisy veřejného práva. Současně je nutné vycházet i z toho, a to je nesporné, že zřizování a provozování reklamních zařízení je od počátku existence zákona č. 13/1997 Sb. předmětem zvláštní cílené (na bezpečnost silničního provozu a ochranu života a zdraví účastníků silničního provozu zaměřené) veřejnoprávní regulace, která s sebou přináší, a to obdobně jako v jiných oblastech lidských činností, hospodaření a správy, různá omezení vlastnického práva, jež jsou pro adresáty právní regulace závazná. Za podstatné je nutno konečně považovat také to, že obsahem citované právní úpravy (stejně jako napadených ustanovení) není odnímání vlastnického práva.“

[45] Jak již příležitostně konstatoval krajský soud, existující právní vztahy v zásadě nemohou zákonodárci zabránit v regulaci bezpečnosti dopravy úpravou ochranných pásem pozemních komunikací. Právní úprava navíc stále umožňuje, aby silniční správní úřad povolil umístění reklamního zařízení i v silničním ochranném pásmu. Neznačená tedy nutnost automatického odstranění všech reklamních zařízení nacházejících po nabytí účinnosti novely č. 152/2011 Sb. v silničním ochranném pásmu a pouze vlastníka reklamního zařízení nutí k podání žádosti o vydání povolení silničního správního úřadu. S přihlédnutím k výše uvedenému považuje Nejvyšší správní soud zásah nové právní úpravy obsažené v novelách č. 152/2011 Sb. a 196/2012 Sb. do právní jistoty a důvěry dotčených subjektů v předchozí právní úpravu za únosný a v souladu s ústavním pořádkem. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, v níž namítal, že retrospektivní účinky novely č. 152/2011 Sb., byť vykazující znaky nepravé retroaktivity, se v případech staveb pro reklamu projevují s důsledky pravé retroaktivity.

[46] Z uvedeného dále vyplývá, že zákonodárce při přijetí předmětných novel postupoval uvážlivě, transparentním a předvídatelným způsobem. Zdejší soud tudíž nepovažuje změny zákona o pozemních komunikacích provedené novelou č. 152/2011 Sb. za rozporné s ústavním pořádkem, a neshledal proto ani důvod k postupu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky a předložení návrhu na zrušení aplikovaných ustanovení zákona. Nedůvodnost takového postupu navíc vyplývá z citovaného náleží ve věci sp. zn. Pl. ÚS 21/17, v němž se Ústavní soud vyjadřoval k ústavnosti související úpravy v novele č. 196/2012 Sb.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[47] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

pokračování

[48] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 26. února 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu