



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Contur media s. r. o.**, sídlem Ovocný trh 572/11, Praha, zastoupen Mgr. Viktorem Hunalem, advokátem se sídlem Sokolovská 47/73, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2020, č. j. 30 A 92/2019 – 48,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou u krajského soudu domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval ve vydání výzvy ze dne 11. 2. 2019, č. j. KUZL 24337/2019, sp. zn. KUSP 24337/2019 DOP/MK. Tou žalovaný vyzval žalobce jako vlastníka reklamního zařízení umístěného a provozovaného v silničním ochranném pásmu silnice č. I/49 (staničení 2,230 km) na pozemku č. 2078/42 v k. ú. Malenovice u Zlína bez povolení silničního správního úřadu k neprodlenému odstranění tohoto reklamního zařízení. Žalobce argumentoval tím, že žalovaný, jako silniční správní úřad, nebyl oprávněn tuto výzvu dle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, vydat, neboť reklamní zařízení není umístěno v souvisle zastavěném území obce.

[2] Krajský soud nepovažoval žalobu za důvodnou, a proto ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že z dokumentace obsažené ve správním spisu je zřejmé, že se posuzované reklamní zařízení nachází v ochranném pásmu silnice I/49 [vzdálenost

reklamního zařízení od osy silnice je podstatně menší než 50 m – viz § 30 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích]. Pokud tedy chtěl žalobce reklamní zařízení nadále provozovat, měl požádat silniční správní úřad (žalovaného) o vydání povolení k provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu ve smyslu § 31 zákona o pozemních komunikacích. Zjištěný skutkový stav existující v okamžiku vydání výzvy žalobce nijak konkrétně nevyvrátil, vyjma vyjádření žalovaného ze dne 6. 2. 2008, v němž žalovaný výslovně potvrdil, že reklamní zařízení je umístěno v souvisle zastavěném území obce, a tudíž mu nepřísluší toto reklamní zařízení povolovat. Uvedené vyjádření však podle soudu nebylo pro posouzení věci rozhodné, neboť jej žalovaný vydal před účinností zákona č. 152/2011 Sb., kterým bylo nově vymezeno souvisle zastavěné území obce pro účely určení silničního ochranného pásma podle zákona o pozemních komunikacích. Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce týkající se žalobcovy dobré víry, a to s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 311/2016 – 84, a ze dne 29. 3. 2019, č. j. 5 As 214/2018 – 48.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), ve které navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel v řízení před krajským soudem poukazoval na to, že výzva k odstranění reklamního zařízení byla v rozporu se stanoviskem žalovaného ze dne 6. 2. 2008, č. j. KUZL3902/2008. Podle něho se reklamní zařízení nachází v zastavěném území obce, nikoliv v ochranném pásmu dle § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a proto žalovanému nepřísluší vydat povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení; k vydání tohoto povolení je kompetentní příslušný stavební úřad. Tuto námitku krajský soud nevyřadil, pouze ji přešel s odkazem na zákon č. 152/2011 Sb., kterým došlo k novelizaci zákona o pozemních komunikacích, a to mj. stran zpřesnění definice „souvisle zastavěného území“ obsažené v § 30 tohoto zákona. Uvedená novelizace však nezpůsobila takovou změnu, která by měla vliv na právní posouzení stěžovatelova reklamního zařízení v území. Krajský soud pomínil, že od umístění reklamního zařízení se poměry v území nijak nezměnily. Již v roce 2008 bylo v dotčeném území jednak postaveno pět a více budov odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které byly evidovány v katastru nemovitostí [viz podmínka dle § 30 odst. 3 písm. a) zákona o pozemních komunikacích], a jednak odstupy mezi posuzovanými budovami (existujícími již v roce 2008) zůstaly stejné [viz podmínka dle § 30 odst. 3 písm. b) tohoto zákona]. Pokud tedy v současnosti žalovaný, jako silniční správní úřad, v rozporu se svým dřívějším vyjádřením tvrdí, že se reklamní zařízení nachází v ochranném pásmu silnice I. třídy (což nesporně potvrdil též krajský soud), nutně to znamená nezákonnost jeho původního stanoviska z roku 2008. Žalovaný ani krajský soud však nezákonnost tohoto původního stanoviska nijak nedeklarovali (stanovisko ani nebylo zrušeno), a proto musí být i nadále považováno za platné. Na výzvu žalovaného k odstranění reklamního zařízení je tak nutno pohlížet jako na nicotnou.

[5] Dále stěžovatel připomněl vyjádření žalovaného ze dne 16. 5. 2019, v němž potvrdil, že reklamní zařízení bylo v době jeho zřízení umístěno v souladu s právními předpisy, změnou právní úpravy (novelizací provedenou zákonem č. 152/2011 Sb.), tj. změnou vymezení silničního ochranného pásma, se však změnila i podmínky umístění reklamních zařízení. Vzhledem k tomu, že se konkrétní posuzované podmínky u reklamního zařízení stěžovatele prokazatelně nijak fakticky ani právně nezměnily, je nutno z uvedeného vyjádření žalovaného dovodit, že by zde ani nyní neměl být důvod pro odlišné posouzení reklamního zařízení než v roce 2008.

Žalovaný tedy postupoval v přímém rozporu se svým původním stanoviskem, a porušuje tak zásadu stanovenou v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[6] Rovněž je nutno vzít v potaz dobrou víru stěžovatele, který po celou dobu umístění reklamního zařízení (právě mj. i v souladu se stanoviskem žalovaného z r. 2008 a na jeho základě) měl za to, že je umístěno v souladu se zákonem, neboť se nachází v souvisle zastavěném území. Výzva žalovaného k odstranění reklamního zařízení byla proto pro stěžovatele přinejmenším překvapivá. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 311/2016-84, na nějž krajský soud odkazoval, stěžovatel vykládá opačným způsobem. Je přesvědčen, že zde popsané podmínky pro ochranu dobré víry byly (za předpokladu, že by Nejvyšší správní soud měl dospět k závěru o zákonnosti napadeného rozsudku) naplněny. Stěžovatel totiž obdržel „příslušné povolení správního orgánu“, potažmo stanovisko žalovaného o tom, že se jeho reklamní zařízení nachází mimo ochranné pásmo silnice v souvisle zastavěném území. Na toto stanovisko by přitom muselo být nahlíženo jako na stanovisko, jež se následně ukázalo jako nezákonné (byť takový závěr nebyl explicitně vyjádřen), a navíc zde i nadále existuje platné povolení a souhlas s užíváním Reklamního zařízení ze strany Magistrátu města Zlína, stavebního úřadu ze dne 3. 12. 2008, vydané na časově neomezenou dobu. Postup žalovaného svědčí o jeho libovůli, a dostává se tak za meze stanovené čl. 2 odst. 2 Listiny. Stran ochrany nabytých práv v dobré víře stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu (např. nález ze dne 9. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 150/01, či ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02).

[7] Pochybení krajského soudu dále stěžovatel spatřuje v tom, že s největší pravděpodobností nevyrozuměl o probíhajícím řízení osobu zúčastněnou na řízení, kterou je zjevně vlastník pozemku, na němž je reklamní řízení umístěno, tj. společnost Centro Zlín, a.s. Opomenutí této osoby přitom představuje takovou vadu řízení, pro niž je nutno napadený rozsudek zrušit.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření zdůraznil, že má za jednoznačně prokázané, že posuzované reklamní zařízení se nachází v silničním ochranném pásmu. Stěžovatel toto reklamní zařízení provozoval bez povolení příslušného silničního správního úřadu, a proto bylo povinností žalovaného jej dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích vyzvat k jeho odstranění. Žalovaný považuje rozsudek za dostatečně přesvědčivý a řádně odůvodněný, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 105/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V nyní posuzované věci je předmětem sporu otázka, zda výzva žalovaného k odstranění reklamních zařízení stěžovatele provozovaných bez příslušného povolení silničního správního úřadu (dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích) představuje nezákonný zásah. Je tedy třeba posoudit, zda stěžovatel k provozování reklamního zařízení umístěného na pozemku č. 2078/42 v k. ú. Malenovice u Zlína toto povolení dle zákona o pozemních komunikacích skutečně potřeboval. Pro rozhodnutí věci je pak stěžejní otázka, jestli se posuzované reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu ve smyslu § 30 odst. 2 písm. b) zákona

o pozemních komunikacích, jak se domnívá žalovaný, nebo jestli je umístěno v souvisle zastavěném území (§ 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích), jak argumentuje stěžovatel.

[12] Podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení silničního správního úřadu.

[13] Podle § 31 odst. 9 tohoto zákona je silniční správní úřad je povinen „do 7 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o zřízení nebo existenci reklamního zařízení umístěného [...] 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.“

[14] Podle § 30 odst. 2 písm. b) zákona o pozemních komunikacích se silničním ochranným pásmem rozumí prostor ohraničený svislými plochami vedenými do výšky 50 m a ve vzdálenosti 50 m od osy vozovky nebo přilehlého jízdního pásu silnice I. třídy nebo místní komunikace I. třídy.

[15] Podle § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích souvisle zastavěným územím obce se pro účely určení silničního ochranného pásma podle tohoto zákona rozumí 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.“

[16] Nejprve soud uvádí, že z podkladů založených ve správním spisu jednoznačně vyplývá, že posuzované reklamní zařízení je umístěno ve vzdálenosti do 50 m od osy vozovky silnice I. třídy č. I/49. Zároveň bylo prokázáno, že toto místo nesplňuje podmínky souvisle zastavěného území obce, což je patrné již ze skutečnosti, že vzdálenost reklamního zařízení od sousední budovy představuje 14 m. Ze zákona přitom vyplývá, že toto souvisle zastavěné území je tvořeno (ohraňováno) spojnicemi mezi zvětšenými půdorysy budov po celém obvodu o 5 metrů. Pokud se tedy reklamní zařízení nachází až ve vzdálenosti 14 m od sousední budovy, resp. nejbližší budovy nacházející se na okraji zastavěného území, je zřejmé, že již nemůže spadat do případného „souvisle zastavěného území“. Proti těmto skutkovým závěrům stěžovatel nic nenamítal, a nijak tak nezpochybnil závěr žalovaného a krajského soudu, že dle současných poměrů v území a dle účinné právní úpravy se reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu.

[17] Skutečnost, že je posuzované reklamní zařízení umístěno v souvisle zastavěném území, stěžovatel dovozuje pouze z vyjádření ze dne 6. 2. 2008, v němž žalovaný společnosti Contur agency s.r.o. k její žádosti sdělil: „V uvedeném úseku došlo výstavbou dalších obchodních center, přístupových komunikací, parkoviště a dalších staveb občanské vybavenosti k vytvoření souvisle zastavěného území obce a tudíž

zániku ochranného pásma ve smyslu ustanovení § 30 odst. 3 zák. č. 13/1997 Sb. Proto ODSH KÚZK nepřísluší povolení tohoto reklamního zařízení, k povolení zařízení je kompetentní příslušný stavební úřad.“

[18] Krajský soud považoval uvedené vyjádření žalovaného za bezvýznamné z důvodu, že bylo vydáno ještě před účinností zákona č. 152/2011 Sb., kterým byl nově vymezen pojem „souvisle zastavěné území“ pro účely určení silničního ochranného pásma. Zákon o pozemních komunikacích před uvedenou novelou vymezoval souvisle zastavěné území takto: „*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.*“ V novelizované znění zákona se podmínky do určité míry „zpřísnily“ v tom, že je vyžadováno, aby bylo na území postaveno *pět a více **budov odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí***“ [§ 30 odst. 3 písm. a) zákona o pozemních komunikacích v současném znění].

[19] Nejvyšší správní soud nemá k dispozici podklady týkající se stavu území, v němž se reklamní zařízení nachází, ke dni vydání odkazovaného vyjádření žalovaného z roku 2008, a nemůže proto posoudit, zda žalovaný v tomto vyjádření tehdy správně kvalifikoval území jako souvisle zastavěné území dle tehdy účinného zákona. Takové dokazování ostatně nebylo prováděno ani v řízení před krajským soudem, neboť tato skutečnost je pro posouzení věci nerozhodná. Stanovisko žalovaného ze dne 6. 2. 2008 není úkonem, jenž by vyvolával jakékoli právní následky, a které by bylo případně nutno pro jeho nesprávnost zrušit, či jeho nezákonnost deklarovat, jak se domnívá stěžovatel. Nemá tak ani smysl nyní zkoumat, zda toto vyjádření bylo před novelizací zákona o pozemních komunikacích správné. Jak uvedl krajský soud, pro posouzení otázky, zda reklamní zařízení stěžovatele vyžaduje povolení silničního správního úřadu, je rozhodný aktuální právní a skutkový stav. Stěžovatel přitom nijak nezpochybil závěr žalovaného a krajského soudu, že území, v němž se reklamní zařízení nachází, v současné době nesplňuje podmínky „souvisle zastavěného území“ dle nyní účinné právní úpravy.

[20] Krajský soud tak správně uzavřel, že vyjádření žalovaného ze dne 6. 2. 2008 není pro posouzení věci, a to mimo jiné též s ohledem na změnu právní úpravy, relevantní.

[21] Nejvyšší správní soud se s krajským soudem ztotožňuje rovněž v tom, že uvedené vyjádření nemohlo založit dobrou víru stěžovatele, kterou by byl správní orgán povinen cítit a chránit. Stěžovatel nesprávně vykládá rozsudek č. j. 6 As 311/2016-84, resp. krajským soudem odkazovaný rozsudek č. j. 5 As 214/2018 - 48, podle nichž by dobrá víra, případně legitimní očekávání, jimž by měla být poskytnuta náležitá ochrana, mohla být založena pouze tam, kde by žalobce obdržel příslušné povolení správního orgánu, které by se následně ukázalo jako nezákonné, případně by se v důsledku změny zákona bez odpovídajících přechodných ustanovení stalo nedostatečným. Stěžovateli přitom nelze přisvědčit, že by obdržel „příslušné povolení správního orgánu“, neboť za takové povolení nelze považovat toliko neformální stanovisko (odpověď na žádost), dle něhož se reklamní zařízení v té době nenacházelo v silničním ochranném pásmu. A to navíc, pokud bylo toto vyjádření učiněno před novelizací právní úpravy, která nikoliv nevýznamně změnila podmínky pro kvalifikaci území jako souvisle zastavěného území. Stěžovatel tedy potřebné povolení (minimálně po novelizaci zákona o pozemních komunikacích provedené zákonem č. 152/2011 Sb.) neměl, a proto u něj dobrá víra, že potřebným povolením vyžadovaným zákonem disponuje, nemohla být založena.

[22] Pokud stěžovatel poukazuje na existenci platného (časově neomezeného) povolení reklamního zařízení ze strany stavebního úřadu, je třeba uvést, že skutečnost, že reklamní zařízení byla zřízena na základě povolení stavebního úřadu, není pro posouzení existence

povolení dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nikterak právně relevantní. V této otázce krajský soud správně odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které zřízení reklamního zařízení na základě souhlasu stavebního úřadu nebrání vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích (viz rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2019, č. j. 4 As 356/2018 - 35, viz rovněž § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích).

[23] Pokud tedy žalovaný zjistil, že stěžovatel v současnosti provozuje reklamní zařízení bez potřebného povolení dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, zcela v souladu se zákonem ho vyzval k odstranění tohoto zařízení (§ 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích). Jak správně uvedl krajský soud, ani případná dobrá víra stěžovatele ve správnost vyjádření žalovaného z roku 2008 nemůže nahradit potřebné povolení silničního správního úřadu k provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Tento postup nelze považovat za libovůli žalovaného ani za nezákonný zásah.

[24] Krajský soud nepochybil ani v tom, že by opomenul možnou osobu zúčastněnou na řízení – vlastníka pozemku, na kterém se nachází posuzované reklamní zařízení. Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že vlastník tohoto pozemku – společnost Centro Zlín, a.s. – obdržel dne 25. 6. 2019 (viz doručenko založená ve spisu) od krajského soudu výzvu ke sdělení, zda bude ve věci uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (č. l. 26 spisu krajského soudu). Zároveň soud tuto osobu poučil, že pokud tak neučiní ve lhůtě jednoho měsíce ode dne doručení výzvy, nemůže se později práv osoby zúčastněné na řízení domáhat. Ze soudního spisu je dále patrné, že společnost Centro Zlín, a.s. na tuto výzvu nijak nereagovala. Krajský soud tedy postupoval zcela v souladu § 34 odst. 2 s. ř. s., a nelze mu proto v tomto ohledu nic vytknout.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 16. července 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu