

Zákaz billboardů u dálnic

Princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, která podléhá mimo jiné sociálně ekonomickým a technickým změnám, jež mohou vyžadovat reflexi například také v nárocích kladených na bezpečnost silničního provozu a na okolnosti s ním spojené.

Pojem „veřejný zájem“ chápáný v širším slova smyslu jako zájem obecně prospěšný (žádoucí) či ochraňující, s sebou významově v první řadě nese aspekt obecnosti. Je považován za nutný předpoklad úvah o prvotní mocenské regulaci společenských vztahů zákonem. V případě zákona č. [196/2012](#) Sb. měnicího zákon č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. [13/1997](#) Sb.“), tímto veřejným zájmem (a tedy cílem, resp. účelem právní regulace) je mimo jiné zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrana života a zdraví jeho účastníků. Od veřejného zájmu ve výše uvedeném širším smyslu je nutno odlišit „veřejný zájem“ [v úzkém (jedinečném) smyslu], který je v právní úpravě zákonodárcem uveden a stanoven jako hledisko sloužící pro posouzení podstatných podmínek sloužících pro rozhodnutí v konkrétní věci. Zjištění těchto podmínek, jejich posouzení a rozhodnutí, zda došlo či nedošlo k naplnění kritéria veřejného zájmu, však již náleží do působnosti a pravomoci konkrétního správního orgánu, který v konkrétní věci rozhodne a vydá správní rozhodnutí.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. Pl.ÚS 21/17 ze dne 12.2.2019)

Ústavní soud rozhodl v plénu o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky, za kterou jedná senátor V.Ch., zastoupené JUDr. et PhDr. S.B., advokátem se sídlem P., na zrušení ustanovení Čl. II. bodů 2. a 3. zákona č. [196/2012](#) Sb., kterým se mění zákon č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, a vlády České republiky, jako vedlejší účastnice řízení, tak, že návrh se zamítá.

Z odůvodnění

I. Obsah návrhu na zrušení ustanovení zákona

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. [182/1993](#) Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu), došlým Ústavnímu soudu dne 21. 8. 2017, se skupina 17 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen "skupina senátorů" nebo "navrhovatelka") domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") zrušil ustanovení Čl. II. bodů 2. a 3. zákona č. [196/2012](#) Sb., kterým se mění zákon č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále také "zák. č. [196/2012](#) Sb."). S návrhem byla spojena dodatečná žádost o jeho přednostní projednání.

2. Důvodem pro podání návrhu na zrušení ustanovení Čl. II. bodů 2. a 3. zákona č. [196/2012](#) Sb., (dále také "napadená ustanovení"), je jejich tvrzený rozpor s ustanoveními čl. 11 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen ("Listina")). Podle navrhovatelky by v úvahu mohly přicházet instituty ochrany nabytých práv, legitimního očekávání, nepravé retroaktivity a prohlášení veřejného zájmu zákonem. Navrhovatelka připomíná judikaturu Ústavního soudu, z níž za klíčové považuje nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04, Pl. ÚS 24/08 a Pl. ÚS 53/10; z hlediska širších

souvislostí připomíná nález sp. zn. Pl. ÚS 20/15.

3. Navrhovatelka konstatuje, že napadená ustanovení jsou předně v rozporu s čl. 11 Listiny. Uvádí, že problematiku protiústavního prohlášení veřejného zájmu zákonem na úkor vlastníků majetku řešil Ústavní soud zejména dvěma nálezy, a to nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/04, kterým zrušil ustanovení § 3a zákona č. [114/1995](#) Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů ("jezy na Labi"), a nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/08, kterým zrušil zákon č. [544/2005](#) Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R-24L letiště Praha Ruzyně. Skupina senátorů připomněla, že Ústavní soud dvakrát a jednomyslně konstatoval, že "deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá ... za protiústavní" a současně použitou citací uvedla, že veřejným zájmem by mohlo být argumentováno i ve vztahu k jiné stavbě, když ten má být zjišťován až ve správním řízení; obdobně napadená ustanovení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/08 neobstála ani při použití kritéria akcesorické nerovnosti, neboť založila nerovnost spočívající ve snížení ochrany vlastnického práva a tedy dotčení čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny. Navrhovatelka poukázala na to, že skutkově jsou případy řešené oběma uvedenými napadenými nálezy analogické souzené věci, přičemž druhý z nich "téměř jako by předjímal řešení situace, jež přijetím napadených ustanovení nastala".

4. Skupina senátorů ve vztahu k tvrzenému deficitu ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a protiústavní retroaktivity napadených ustanovení připomněla argumentaci Ústavního soudu pod body č. 147 až 149 jeho nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a poukázala především na obecnou přípustnost nepravé retroaktivity, dále na pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který již byl individualizován právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy. K možnému legislativnímu časovému střetu právních úprav a v kolizi stojících hodnot, jejichž posuzování by mělo být vedeno hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu prostřednictvím citovaného nálezu odkázala na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, který uvádí, že "proporcionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy". Navrhovatelka považuje připomenuté závěry za argumentačně použitelné také v souzené věci a připomíná, že pro posouzení intenzity veřejného zájmu na straně jedné a ochrany vlastnického práva na straně druhé je nutno provést test proporcionality. Obdobně se domnívá, že veřejný zájem na odstranění reklamních zařízení z důvodu bezpečnosti silničního provozu logicky není u všech z nich stejný a plošné řešení je v kontextu argumentů uvedených výše protiústavní.

5. V případě tvrzeného porušení práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny navrhovatelka uvedla, že obdobně tuto problematiku Ústavní soud posuzoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/13, v němž připomněl princip přiměřenosti. Ten předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních; opodstatněným proto musí být pouze mimořádně silný a rádě odůvodněný veřejný zájem, a to navíc za pečlivého šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva. Navrhovatelka dále připomněla, že Ústavní soud v uvedeném nálezu dovodil, že pro některé podnikatele by mohla mít zrušená právní úprava tzv. rdousící efekt, což by se v souzené věci mohlo týkat i vlastníků povolených reklamních zařízení. Konečně poukázala na případnou možnost těchto vlastníků využít institut mezinárodní ochrany investic.

6. Skupina senátorů učinila součástí svého podání také návrh zásad ústavně konformního a šetrnějšího řešení situace těch vlastníků, kteří instalovali reklamní zařízení na základě povolení vydaného příslušným stavebním úřadem. V případě, že tato zařízení jsou nebezpečná, mohla by být

odstraněna, a to bez porušení čl. 11 Listiny, na základě zvláštní úpravy řízení o vydání správních rozhodnutí nařizujících jejich odstranění z důvodů posílení bezpečnosti silničního provozu. Za druhou možnost, která by nevyžadovala žádnou novelizaci právní úpravy, skupina senátorů považuje režim vydávání správních rozhodnutí o vyvlastnění. Společnou by jim byla skutečnost, že vydání správních rozhodnutí by bylo až krajním řešením (ultima ratio), jemuž by měl předcházet prokazatelný pokus ze strany silničního správního úřadu. K odstranění by mělo docházet výlučně za odpovídající náhradu, jejíž výše by reflektovala i ušlý zisk vlastníka reklamních zařízení a předmětná správní rozhodnutí by neměla být vyloučena ze soudního přezkumu. Navrhovatelka podotkla, že byť by tato řešení byla (sice) organizačně složitější a finančně nákladnější, byla by zcela v souladu s principy právního státu a odpovídala by principům dobré správy.

7. Vedle uvedených navrhovaných řešení skupina senátorů uvádí, že docílit výrazného snížení celkového počtu reklamních zařízení, aniž by bylo nutno prohlášení veřejného zájmu zákonem, lze odstraněním nepovolených nebo v rozporu se zákonem povolených reklam, instalací svodidel, neprodlužováním platnosti nájemních smluv.

8. Navrhovatelka se proto domnívá, že z hlediska dosavadní judikatury Ústavního soudu se napadená ustanovení jeví jako protiústavní, a to zejména proto, že nelze stanovit veřejný zájem v konkrétní věci namísto individuálních správních aktů zákonem, protiústavnost napadených ustanovení vychází z porušení principů právní jistoty, legitimního očekávání a zákazu retroaktivity, v širších konsekvencích jsou napadená ustanovení i zásahem do práva na podnikání a případně i porušením pravidel mezinárodní ochrany investic. Skupina senátorů předpokládá, že zrušením napadených ustanovení by nevznikla mezera v zákoně, jež by znemožňovala dosáhnout odstranění konkrétních nebezpečných reklamních zařízení. V případě zrušení napadených ustanovení by bylo možné následně v rámci novely zákona č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zák. č. [13/1997](#) Sb.") daný právní vztah řešit ústavně konformním způsobem, a to stanovením konkrétních podmínek pro jednotlivá nebezpečná reklamní zařízení, v nichž by bylo možno vyslovit individuálním správním aktem, že převážil veřejný zájem na odstranění daného nebezpečného reklamního zařízení nad právem vlastníka tohoto zařízení na ochranu vlastnictví a ochranu podnikání.

II. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků k obsahu návrhu

9. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení a vládu spolu s Veřejnou ochránkyní práv jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k obsahu návrhu. O vyjádření se k návrhu podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu požádal i ministra dopravy.

10. Poslanecká sněmovna i Senát se k návrhu vyjádřily. Jejich vyjádření jsou shrnuta níže v částech II. a) a II. b).

11. Ústavní soud však nejprve musel vyjasnit postup vlády a ministra dopravy. Dne 23. 10. 2017 totiž vláda přijala usnesení č. 749, kterým schválila svůj vstup do tohoto řízení, navrhla zamítnutí návrhu a k zastupování v řízení před Ústavním soudem zmocnila ministra dopravy. Současně však zmocnila ministra pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu, správně ministra bez portfeje se zaměřením na: lidská práva, rovné příležitosti a legislativu (dále jen "ministr bez portfeje"), aby ve spolupráci s ministrem dopravy vypracoval podrobné vyjádření vlády k předmětnému návrhu.

12. Dne 6. 11. 2017 ministr bez portfeje (bez zmocnění k zastupování v tomto řízení) zaslal Ústavnímu soudu vyjádření vlády. Dne 16. 11. 2017 pak ministr dopravy zaslal Ústavnímu soudu sdělení, ve kterém odkázal na vyjádření zasláné ministrem bez portfeje. Výslovně v něm uvádí, že na

jeho vypracování, v souladu s usnesením vlády č. 749 spolupracoval. Vyjádření tedy zaslal nezmocněný člen vlády, který měl za úkol vyjádření ve spolupráci s ministrem dopravy vypracovat. Ideálním řešením by bylo, pokud by Ústavní soud obdržel od vlády vyjádření ze strany ministra dopravy, který jako jediný měl zmocnění před Ústavním soudem vystupovat. Ústavní soud nicméně k této situaci nehodlal přistupovat formalisticky a zasláné vyjádření ze dne 6. 11. 2017 uvedl v části II. c) jako vyjádření vlády.

13. Veřejná ochránkyně práv do řízení nevstoupila.

II. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny

14. Vyjádření Poslanecké sněmovny ze dne 13. 10. 2017 se týká jen formálních aspektů legislativního procesu, který vedl k přijetí napadené právní úpravy. Poslanecká sněmovna uvedla, že vládní návrh zákona jí vláda předložila dne 1. 11. 2011 a následně byl projednáván jako sněmovní tisk č. 528. V prvním čtení byl projednáván dne 13. 12. 2011 a byl přikázán Hospodářskému výboru a Výboru pro životní prostředí, které návrhy projednaly a přijaly usnesení. Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 31. 1. 2012 na 33. schůzi a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk č. 528/3, který byl poslancům rozeslán dne 2. 2. 2012. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 8. 2. 2012 a návrh zákona byl schválen v hlasování č. 148 (usnesení č. 1028); z přítomných 168 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 111 a proti 18. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona dne 20. 2. 2012 Senátu, který jej dne 14. 3. 2012 projednal a Poslanecké sněmovně vrátil s pozměňovacími návrhy a jako tisk č. 528/5 byl dne 20. 3. 2012 rozeslán poslancům. Poslanecká sněmovna následně návrh vrácený Senátem přijala dne 4. 5. 2012 (usnesení č. 1141); z přítomných 153 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 88 a proti 35. Souhlas s návrhem zákona byl vysloven ústavně předepsaným způsobem.

II. b) Vyjádření Senátu

15. Senát ve svém vyjádření ze dne 31. 10. 2017 připomněl, že mu vládní návrh novely zákona ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou dne 8. 2. 2012 byl postoupen dne 20. 2. 2012 (senátní tisk č. 293) a byl projednán garančním výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který navrhl vypustit z novely zákona příslušná ustanovení o regulaci reklamních zařízení a ponechat dosavadní právní stav. Ústavně právní výbor nepřijal žádné usnesení, když navržené pozměňovací návrhy nebyly schváleny. Senát v plénu dne 14. 3. 2012 projednal návrh zákona a (závěrečným) hlasováním č. 21 (usnesení č. 545) jej vrátil s osmi pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně k dalšímu postupu; z přítomných 74 senátorek a senátorů se vyslovilo pro 47 a proti 2. Na plénu Senátu proběhla debata, která dílem svědčila ve prospěch vládního návrhu zákona a dílem byla vyjádřením obav z možného domáhání se náhrady škody za zmařenou investici a také ztráty výnosů z tohoto typu reklamy pro regiony, města a obce. Senát se nakonec (po té, kdy potřebnou většinu nezískal ani návrh zákona v předloženém znění ani návrh předložený garančním výborem) vyslovil pro kompromisní návrh senátorky Ing. V.V. představovaný souborem osmi pozměňovacích návrhů, jež omezily zákaz venkovní reklamy pouze na okolí dálnic a silnic I. třídy a zároveň ponechávají reklamu v okolí silnic II. a III. třídy a poblíž místních komunikací. Mezi důvody pro přijetí těchto pozměňovacích návrhů byla v první řadě hrozba mezinárodních arbitráží při úplném zrušení billboardů kolem všech komunikací, dále ekonomické dopady na dotčené firmy a na pracovní místa a konečně zachování části příjmů měst a obcí z pronájmu pozemků a ploch pro venkovní reklamu. Senát ve vyjádření uvedl, že navrhované řešení přijal se záměrem, aby nedošlo k nežádoucí deformaci tržního prostředí; vyslovil přesvědčení, že toto řešení odpovídá obdobné standardní regulaci v ostatních evropských státech, přičemž ani v jednom z příspěvků v rozpravě nezazněl argument, který by nasvědčoval možné protiústavnosti. Závěrem zdůraznil, že jeho verze reflektuje požadavky odborníků na zákaz billboardů především u těch pozemních komunikací, kde vozidla

standardně překračují rychlost 80 km/hod. a kde způsobené nehody, které by snad mohly být zapříčiněny i nepozorností řidičů vyvolanou sledováním venkovní reklamy, mívají povětšinou fatální následky.

II. c) Vyjádření vlády

16. Vláda ve svém vyjádření vyslovila přesvědčení, že napadená ustanovení jsou v souladu s ústavním pořádkem České republiky, upozornila na nepřiměřeně dlouhý časový odstup mezi okamžikem podání derogačního návrhu (21. 8. 2017) a nabytím platnosti (13. 6. 2012), resp. účinnosti (1. 9. 2012) navrhovatelkou napadených ustanovení. Domnívá se, že Ústavní soud by měl zohlednit, že tento postup je z pohledu budování důvěry občanů v materiální právní stát přinejmenším nevhodný, resp. je v rozporu s principem oprávněné důvěry občanů v právo a také s principem právní jistoty.

17. Vláda vylovovala zásadní nesouhlas s argumentací navrhovatelky k ochraně vlastnického práva a prohlášení veřejného zájmu zákonem opřenu o nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a sp. zn. Pl. ÚS 24/08, neboť "napadená ustanovení neobsahují žádné konstatování veřejného zájmu v konkrétním případě" a "stanoví toliko postup" pro odstraňování v minulosti umístěných reklamních zařízení na dálnicích, silnicích I. třídy nebo jejich silničním pomocném pozemku nebo v jejich silničním ochranném pásmu (dále také "podél dálnic a silnic I. třídy"). Citované judikáty se týkaly zcela odlišné právní úpravy, v níž je veřejný zájem předpokladem pro určité úřední postupy; tedy výslovné konstatování veřejného zájmu přímo zákonem nahradilo jeho posuzování (postup) při vydávání individuálních správních aktů, které naopak standardně přísluší moci výkonné. Nedodržování této dělby při výkonu státní moci by bylo (v důsledku zásahu moci zákonodárné do moci výkonné) v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Argumentace uvedenými judikáty je proto nepřiléhavá. Vláda uvedla, že navrhovatelka chybně zaměňuje výslovné stanovení veřejného zájmu v konkrétních případech zákonem, které je uvedeným zásahem moci zákonodárné do moci výkonné a je tedy nepřípustné, s posuzováním a vyhodnocováním střetu různých veřejných zájmů v procesu přijímání právní úpravy, což je naopak žádoucí a neodmyslitelnou součástí zákonodárného procesu.

18. Vláda v uvedené souvislosti zdůraznila, že přijímání nové právní úpravy by vždy mělo být vyvoláno a odůvodněno určitým veřejným zájmem; musí proto dojít k řádnému posouzení střetu různých veřejných zájmů, vyhodnocení důvodnosti sledovaného cíle atd. Jde tedy o "veřejné zájmy v jejich obecném pojetí, jež jsou v rámci legislativního procesu pečlivě zvažovány." Nejinak tomu bylo i v případě přijímání zákona č. [196/2012](#) Sb., do něhož byl (téměř absolutní) zákaz umístění reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy zakotven za účelem zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Vláda připomněla důvodovou zprávu k citovanému zákonu a v ní uvedené argumenty týkající se toho, že reklamní zařízení představují zdroj ohrožení bezpečnosti silničního provozu, neboť jejich primárním účelem je upoutat pozornost účastníků silničního provozu, což je krajně nežádoucí zvláště při velmi vysokých rychlostech na dálnicích a silnicích I. třídy se všemi předpoklady i následky nebezpečných dopravních situací. Aby bylo možno dosáhnout zajištění bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jeho účastníků, bylo nezbytné zajistit odstranění reklamních zařízení podél dotčených komunikací. Vláda zdůraznila, že k zajištění sledovaného účelu nebylo zvoleno okamžité řešení, ale kompromisní přístup spočívající ve stanovení přiměřené doby pěti let, jež reflektovala délku doby, na níž byla vydána předmětná povolení a na níž byly také uzavírány smlouvy na dobu určitou. Maximální délka přechodného období proto primárně dopadla na povolení vydaná v době, kdy ještě právní úprava neomezovala dobu platnosti příslušných povolení. Bez napadených ustanovení intertemporálního charakteru by tato reklamní zařízení mohla být provozována po neomezenou dobu, což by zmařilo dosažení účelu sledovaného při přijetí zákona č. [196/2012](#) Sb. Vláda v této souvislosti zdůraznila, že bylo přihlíženo k několika vzájemně posuzovaným veřejným zájmům, včetně poskytnutí dostatečně dlouhé doby na přizpůsobení

dotčených vlastníků. Tento postup proto nelze považovat za protiústavní a citované judikáty Ústavního soudu s projednávanou problematikou nijak nesouvisí.

19. Ve vztahu k navrhovatelkou tvrzenému rozporu napadených ustanovení s principem ochrany nabytých práv a legitimního očekávání i jejich retroaktivního působení vláda v první řadě konstatovala nepřiléhavost navrhovatelčiny argumentace nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, neboť napadená ustanovení nijak neomezují možnost nabývání majetku. Podle § 14 odst. 3 zákona č. [13/1997](#) Sb. jsou reklamní zařízení samostatnou věcí v právním i faktickém smyslu a vlastník s nimi může samostatně nakládat, včetně přemístění na jiné vhodné místo, kde je může dále provozovat.

20. Vláda připomněla čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož vlastnictví zavazuje, 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. Proto ani oprávnění vlastníků užívat věci není bezbřehé a podléhá omezením stanoveným předpisy veřejného práva. Vláda v této souvislosti poukázala na to, že zřizování a provozování reklamních zařízení podél pozemních komunikací je od počátku existence zákona č. [13/1997](#) Sb. 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. Vláda ostatně připomněla, že 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 (viz Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T. Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář, Kluwer, Praha, 2012). 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.

21. Vláda poukázala na klíčovou povahu a význam kritéria proporcionality pro posouzení ústavní konformity přijatých zákonů; ostatně na tento princip odkazuje i navrhovatelka, když uvádí náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (připomínající závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96). Vláda však zdůraznila, že obsah uvedeného nálezu již "na první pohled" svědčí spíše opačnému názoru než podpoře tvrzení skupiny senátorů. Při posouzení napadených ustanovení a okolností, za nichž se stala součástí platné právní úpravy, podle kritérií uvedených v tomto nálezu, je totiž zřejmé, že zákonodárce postupoval uvážlivě a vyvaroval se postupů a závěrů, jež by mohly vést k nepřiměřenému zásahu nové právní úpravy do stávajících práv. Vláda uvedla, že při aplikaci testu proporcionality "je na jednu stranu třeba postavit veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu a ochraně života a zdraví jednotlivců a na druhé straně zájem vlastníků reklamních zařízení umístěných podél dálnic a silnic I. třídy provozovat tato zařízení na stejném místě i po přijetí nové právní úpravy". V této souvislosti poukázala na to, že i když z hlediska účelu by bylo nejvhodnější přistoupit k okamžitému odstranění reklamních zařízení, zákonodárce vzal v úvahu i zájmy jejich vlastníků a po pečlivém zvážení střetu těchto zájmů formuloval přechodné ustanovení, kterým jim umožnil reklamní zařízení podle vydaných povolení provozovat ještě dalších pět let.

22. Vláda připomněla, že rezignace na řešení problematiky v minulosti umístěných reklamních zařízení by navíc vedla k vytvoření nerovného postavení mezi jejich provozovateli, neboť umístění nových reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy podléhá značně přísné úpravě, zatímco na podnikatele provozující reklamní zařízení umístěná v minulosti by se "v podstatě navždy vztahovaly mírnější podmínky". Vláda v této souvislosti poukázala na náleze (správně usnesení) Ústavního soudu

sp. zn. IV. ÚS 11/99, řešící střet právní úpravy staré, která podmínky výkonu určité činnosti upravovala liberálněji, s úpravou novou, kde se mj. uvádí: "Způsob řešení tohoto střetu vytváří nepravou retroaktivitu, když pro určitou vymezenou skupinu subjektů se účinnost nové úpravy (splnění jedné z podmínek) odkládá do stanoveného termínu. Těmto subjektům je tedy poskytnuta příležitost splnit náročnější či jiné podmínky nové úpravy a současně si v tomto období zachovat kontinuitně svůj status. Taková úprava nezakládá dle přesvědčení senátu Ústavního soudu žádnou nerovnost. Nerovnost by naopak nutně založilo řešení, které by dosavadním držitelům oprávnění k určité činnosti ponechalo, zatímco podmínky nové a přísnější by platily pouze pro uchazeče nové. Řešení, které zákonodárce zvolil, rozhodně nemá znaky libovůle a není v rozporu s principem rovnosti, jak je Ústavním soudem chápán." Vláda považuje za zjevné, že řešení přijaté v napadených ustanoveních není v rozporu s ústavními principy a naopak je pro jejich zajištění nezbytné.

23. Vláda se neztotožnila ani s tím, že navrhovatelka spatřuje protiústavnost napadených ustanovení "v plošném řešení", neboť "upravují postup odstraňování reklamních zařízení" umístěných pouze podél dálnic a silnic I. třídy a týká se pouze cca 3 000 reklamních zařízení (z celkového počtu cca 25 000 reklamních zařízení). Jejich odstranění je odůvodněno intenzitou silničního provozu, vysokou rychlostí na dálnicích a silnicích I. třídy se pohybujících vozidel, požadavky na plné soustředění řidičů a hrozbou fatálních následků v důsledku nárazu vozidel do těchto zařízení. Dopad napadených ustanovení proto přesně koresponduje s právní úpravou povolování umístění reklamních zařízení zavedenou zákonem č. [196/2012](#) Sb. do § 25 odst. 7 a § 31 odst. 3 zákona č. [13/1997](#) Sb.

24. Výtka týkající se "plošného řešení" paradoxně neobstojí podle vlády ani při srovnání s navrhovatelkou připomínanou judikaturou Ústavního soudu neboť ten v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 s odkazem na svou ustálenou rozhodovací praxi zdůraznil "maximu všeobecnosti právní regulace" jako jednoho ze základních principů materiálního právního státu, tj. požadavek obecnosti zákona. Proto 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 a přizpůsobil tomu znění napadených (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, čímž mají být dosaženy výše popsané legitimní cíle veřejného zájmu.

25. Vláda se dále neztotožnila ani s názorem, že napadená ustanovení představují protiústavní zásah do práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny, když navrhovatelka dovozuje tzv. "rdousící efekt" pro vlastníky reklamních zařízení a připomíná nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/13. Vlastníci reklamních zařízení mohou i nadále provozovat svou činnost a reálný dopad napadených ustanovení na výkon podnikatelské činnosti v oblasti venkovní reklamy (ve vztahu k cca 3 000 zařízení) je značně omezený, když tato zařízení zůstávají majetkem jejich vlastníků a mohou je po přemístění na jiné místo nadále provozovat. Vedle doposud uvedeného vláda připomíná také bod 3. přechodných ustanovení, podle něhož vlastníky reklamního zařízení umístěného podél dálnice nebo silnice I. třídy může požádat o povolení jeho umístění podle nové právní úpravy, a pokud bude povolení (při splnění zákonných požadavků) vydáno, nebude nutné jej odstraňovat a bude možné jej provozovat i nadále.

26. Vláda konečně připomněla, že skupina senátorů opomíjí skutečnost, že právo obsažené v čl. 26 odst. 1 Listiny se řadí mezi práva, vůči nimž se uplatní čl. 41 odst. 1 Listiny, který otevírá prostor pro zákonodárce při volbě nejrůznějších řešení, neboť hospodářských práv se lze domáhat pouze v mezích zákonů, která tato ustanovení provádějí. Poukázala na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06, v němž Ústavní soud uvedl, že testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž "lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší ...". Vláda je proto přesvědčena, že napadená ustanovení sledují legitimní cíle

veřejného zájmu, jichž dosahují rozumným způsobem. Vláda se také podrobně kriticky vyjádřila k návrhu variant ústavně konformního a šetrnějšího řešení situace.

27. Vláda se důrazně ohradila proti argumentaci, že by v souvislosti s napadenými ustanoveními docházelo k odnímání vlastnického práva, neboť předmětná reklamní zařízení zůstávají i nadále majetkem jejich vlastníků. Přechodné období pěti let není jakoukoli "náhradou", ale jde o časový prostor, který byl vlastníků reklamních zařízení dán k tomu, aby je přemístili na jiné vhodné místo.

28. Podle vlády nebyl porušen ani jeden z následujících ústavně zaručených principů, tj. právní jistoty, legitimního očekávání a zákazu retroaktivity, neboť napadená ustanovení sledují legitimní cíl, jímž je zajištění bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jednotlivců. Bez opatření vztahujícího se k již v minulosti umístěným reklamním zařízením a jejich ponecháním v bezprostřední blízkosti dálnic a silnic I. třídy, by nebylo možné tohoto cíle dosáhnout. Napadená ustanovení naplňují princip obecnosti zákona, jsou souladná s ústavním pořádkem, jejich přiměřenost a dostatečný časový prostor pro přizpůsobení se nové právní úpravě jsou nepochybné; nejde o opatření plošná, neboť se týkají pouze reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy - tedy míst s nejintenzivnějším provozem a s mnohem vyšší mírou nebezpečí. Případná absence právní úpravy vztahující se k již umístěným reklamním zařízením by naopak vyvolala nerovné postavení, neboť podnikatelé, kteří by nově umísťovali reklamní zařízení, by podléhali přísnější úpravě, zatímco podnikatelům majícím z minulosti umístěná reklamní zařízení by "navždy" zůstaly mírnější podmínky. Vláda poukázala na to, že se jedná o odstranění reklamních zařízení z míst, kde je jejich umístění z hlediska silničního provozu a ochrany života a zdraví nebezpečné. Na místě proto není ani striktní výklad ochrany nabytých práv, neboť při jeho uplatnění by nebylo možné novelizovat jakýkoliv právní předpis a reagovat tak na potřeby společnosti.

29. Vláda vyjádření uzavřela s tím, že právní úpravu obsaženou v napadených ustanoveních lze považovat za přiměřenou a zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky a navrhla, aby byl předmětný návrh zamítnut.

II. d) Replika navrhovatelů

30. Ústavní soud zaslal všechna výše shrnutá vyjádření zástupci navrhovatelky k replice.

31. Navrhovatelka v replice a v jejím doplnění stručně shrnula vyjádření Senátu a především poukázala na důvody, které vedly k zavedení odlišného právního režimu pro reklamní zařízení podél dálnic a silnic I. třídy a podél ostatních komunikací. Tyto důvody podle skupiny senátorů nejsou primárně motivovány bezpečností silničního provozu jako veřejného zájmu ("neboť pokud by tomu tak bylo, nemohla by být rozumným zákonodárcem záměrně ponechána pětiletá lhůta"), ale vycházejí ze zájmu příjmově ochránit pouze jednu skupinu vlastníků (regiony, města, obce), což však ve svých důsledcích znamená zavedení nerovného (diskriminačního) postavení mezi vlastníky. Podle jejich názoru přijaté řešení zcela záměrně upřednostnilo zájem státu zbavit se nákladného a administrativního zatížení úřadů na úkor ochrany vlastnického práva. V souvislosti s argumentací týkající se ztráty majetkové hodnoty od dálnice či silnice I. třídy odstraněného reklamního zařízení, které je sice následně instalované, avšak na vzdálenějším, resp. méně viditelném místě, navrhovatelka poukazuje na rozdílný zisk z takto umístěných reklamních zařízení a na další doprovodné činitele jako je obsazenost vhodných míst (a to i v regionech, obcích a městech), nejistota týkající se povolení instalace reklamního zařízení, které napadená právní úprava negarantuje, další náklady na správní řízení a instalaci reklamního zařízení. Připomíná také z dosavadní zkušenosti plynoucí psychologické obavy o možném nenaplnění legitimního očekávání a právní jistoty vlastníka reklamního zařízení, a to i v případě již povoleného umístění takového zařízení.

32. Skupina senátorů poukázala na to, že napadená ustanovení namísto toho, aby např. jinak a přísněji stanovila jasné bezpečnostní podmínky, ex lege staví veškerá reklamní zařízení podél dálnic a silnic I. třídy do kategorie nebezpečných, přestože jejich umístění příslušný správní orgán jako bezpečné povolil. Současně připomněla, že "rozdíl v nebezpečnosti reklamního zařízení umístěného u dálnice či naopak ve městě je prima vista v obecné rovině minimální. Navrhovatelka aktuálně uvedla, že podle obecně dostupných informací Ministerstvo dopravy zahájilo jednání a uzavřelo dohody o odstranění reklamních zařízení umístěných na státních pozemcích na základě nájemních smluv, u nichž doba nájmu již vypršela nebo vyprší dnem 31. 12. 2018. Skupina senátorů se domnívá, že dosáhnout odstranění reklamních zařízení lze i s využitím právní úpravy ve stavu před 1. 9. 2017 a tedy tvrzeného veřejného zájmu lze dosáhnout i jinak než napadenou právní úpravou, jež není ústavně konformní.

33. Navrhovatelka konečně zdůraznila, že "skutečně není relevantní, kdy byl návrh podán" avšak pro informaci sděluje, že část skupiny senátorů byla zvolena při posledních senátních volbách.

III. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

34. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh podala skupina 17 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy skupina senátorů splňuje.

35. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle ustanovení § 67 téhož zákona. Ústavní soud o návrhu rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 věty první zákona o Ústavním soudu a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

IV. Legislativní proces přijetí napadených ustanovení

36. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu přezkoumal, zda byla napadená ustanovení zákona č. [196/2012](#) Sb. přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru nelze zákonodárci nic vytýkat. Účastníci řízení i vedlejší účastník ostatně žádné deficitní legislativního procesu neuvádějí. Pro stručnost Ústavní soud odkazuje na shrnutí průběhu legislativního procesu ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu.

V. Díkce napadených ustanovení

37. Ústavní soud pro přehlednost uvádí nejen ustanovení zákona č. [196/2012](#) Sb., která napadá skupina senátorů, ale celé znění čl. II, tedy také související bod l.:

Čl. II

Přechodná ustanovení

1. Řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončená se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posoudí podle zákona č. [13/1997](#) Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

2. 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.

3. Vlastník reklamního zařízení uvedeného v bodě 2, jestliže mu nebylo vydáno povolení podle zákona č. [13/1997](#) Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, je po ukončení doby, po kterou lze podle bodu 2 reklamní zařízení dále provozovat, povinen reklamní zařízení bez zbytečného odkladu, nejpozději do 5 pracovních dnů, odstranit. Neodstraní-li vlastník reklamní zařízení ve stanovené lhůtě, postupuje se podle § 25 odst. 10 a 11 nebo § 31 odst. 9 až 11 zákona č. [13/1997](#) Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

VI. Meritorní přezkum návrhu

38. Ústavní soud musí připomenout, že již vícekrát konstatoval, že princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, která podléhá mimo jiné sociálně ekonomickým a technickým změnám, jež mohou vyžadovat i reflexi v nárocích kladených na bezpečnost silničního provozu a na okolnosti s ním spojené.

39. Navrhovatelka v první řadě konstatovala, že napadená ustanovení jsou v rozporu s čl. 11 odst. 1 věta první ("Každý má právo vlastnit majetek.") a odst. 4 ("Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu") Listiny. Bezprostředně uvedla dva nálezy Ústavního soudu [sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (tzv. "jezy na Labi") a sp. zn. Pl. ÚS 24/08 (o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R - 24L letiště Praha Ruzyně)] a v této souvislosti připomněla, že Ústavní soud dvakrát a jednomyslně konstatoval protiústavnost deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, když veřejný zájem má být zjišťován až ve správním řízení.

40. Ústavní soud musí v této otázce (a to obdobně jako vláda) argumentaci skupiny senátorů k ochraně vlastnického práva opřenou o takto chápané prohlášení veřejného zájmu zákonem odmítnout, neboť navrhovatelka, jako by vůbec nebrala zřetel na skutečnost, že v citovaných nálezech se jednalo o konstatování veřejného zájmu v konkrétní (jedinečné) věci. Zřetelně to vyplývá jak ze zrušeného § 3a zákona č. [114/1995](#) Sb.: "Rozvoj a modernizace vodní cesty vymezené vodním tokem Labe od říčního km 129,1 (Pardubice), na státní hranici se Spolkovou republikou Německo a vodním tokem od říčního km 91,5 (Třebenice) včetně plavebního kanálu Vraňany - Hořín po soutok s vodním tokem Labe včetně výústní části vodního toku Berounky po přístav Radotín, je ve veřejném zájmu." (sp. zn. Pl. ÚS 24/04), tak ze zrušeného § 1 zákona č. [544/2005](#) Sb.: "Vzletová a přistávací dráha 06R - 24L letiště Praha Ruzyně, odpovídající svým umístěním platnému územnímu plánu hlavního města Prahy a platnému územnímu plánu města Hostivice, a dále všechny stavby, které budou v oblasti technické infrastruktury zajišťovat její provoz, jsou veřejným zájmem." (sp. zn. Pl. ÚS 24/08). V obou souzených věcech totiž zákonodárce, aniž by ponechal posouzení a rozhodnutí o naplnění hlediska veřejného zájmu v konkrétní (jedinečné) věci správnímu orgánu ve správním řízení, a to ve formě vydání (individuálního) správního aktu, tento veřejný zájem konstatoval zákonem.

41. Ústavní soud proto v první řadě musí také v nyní souzené věci připomenout ratio decidendi nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (a obdobně také nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08), totiž skutečnost, že k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace, která je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. právního předpisu vůbec; srov. také nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000). Současně připomněl zásadu, že smyslem rozdělení výkonu státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu

zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech ve správních věcech moci výkonné (především veřejné správě) a soudnictví výlučně rozhodování o individuálních případech v civilních a trestních věcech (s výjimkou specifického rozhodování ve správním a ústavním soudnictví). Zjišťování veřejného zájmu je ostatně pro výkonné orgány v konkrétním případě typickou pravomocí, neboť veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z uvedeného vymezení definičního znaku pojmu zákona (resp. právního předpisu) se pak odvíjí pojem zákona (právního předpisu) v materiálním smyslu, od něhož je nutno odlišovat zákony (právní předpisy) ve smyslu formálním. Zrušené ustanovení § 3a zákona č. [114/1995](#) Sb. upravovalo jedinečný případ (rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu) a scházel mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejednalo o právní předpis, ale napadené ustanovení bylo de facto (individuálním) správním aktem. Takovou deklaraci veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem Ústavní soud pokládá za protiústavní, neboť je zásahem moci zákonodárné do moci výkonné a navíc omezuje právo na soudní přezkum. Ustanovení zákona stanovující (pro konkrétní stavbu) neodůvodněně odlišný procesní režim současně porušují princip rovnosti v právech, jakož i čl. 11 odst. 1 větu druhou Listiny, podle níž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah i ochranu.

42. Ústavní soud proto v uvedených souvislostech připomíná a zdůrazňuje, že již samotný pojem "veřejný zájem" v širším slova smyslu chápáný jako zájem obecně prospěšný (žádoucí) či ochraňující, s sebou významově v první řadě nese aspekt obecnosti (resp. jak výše připomenuto "maximy všeobecnosti právní regulace"). Vláda ostatně v této souvislosti hovoří o tom, že přijímání nové právní úpravy by vždy mělo být vyvoláno a odůvodněno určitým veřejným zájmem, tj. určitým cílem, resp. účelem právní regulace. V tomto významu je pojem veřejný zájem ex definitione považován za nutný předpoklad úvah o prvotní mocenské regulaci společenských vztahů zákonem. Lze tedy dovodit, že již samotný obecný pojem veřejného zájmu je podmínkou nutnou (conditio sine qua non) všeobecnosti právní regulace. Vlastní pojem "veřejný zájem" však na straně druhé ani nemusí být v zákoně výslovně expressis verbis uveden. V případě zákona č. [196/2012](#) Sb. měnicího zákon č. [13/1997](#) Sb., tímto veřejným zájmem (a tedy cílem, resp. účelem právní regulace) je mimo jiné zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrana života a zdraví jeho účastníků. Tento účel právní regulace, jakož i prostředky k němu vedoucí byly ostatně uvedeny v důvodové zprávě k návrhu zákona č. [196/2012](#) Sb. a dále podrobněji rozvedeny v rámci rozpravy v Senátu.

43. Ústavní soud neopomíná ani skutečnost, že prostředky, kterými je dosahován určitý veřejný zájem a tedy cíl a účel právní regulace s ním spojený, působí v určitém prostředí a oba se mohou dotýkat také jiných veřejných zájmů (v obecném pojetí). Proto musí být důvodnost určitého veřejného zájmu (cíle, resp. účelu a prostředků právní regulace s nimi spojenými) a jeho možný střet s jinými veřejnými zájmy pečlivě posuzován. V souzené věci taková situace nastala v případě veřejného zájmu na zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jeho účastníků, jež předpokládá a vyžaduje náležitou pozornost především řidičů. Tato pozornost je však ohrožována reklamními zařízeními, jejichž účelem je naopak (již z povahy věci) upoutávat pozornost, a to nejen řidičů, ale (vlastně) všech účastníků silničního provozu. Jako krajně nežádoucí skutečnost se projevuje především v podmínkách a nárocích na pozornost účastníků silničního provozu a v následcích dopravních nehod vyvolaných podmínkami provozu na dálnicích a silnicích I. třídy. Aby bylo možno dosáhnout sledovaného veřejného zájmu (účelu právní regulace), tedy zajištění či zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jeho účastníků, bylo nutno zajistit odstranění reklamních zařízení již umístěných podél dotčených pozemních komunikací. Právní regulace, jež má v předmětném zákoně č. [196/2012](#) Sb. podobu zákazu umístění reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy, a to pouze s několika výjimkami, se proto nutně dotkla zájmů vlastníků těchto reklamních zařízení, a to ať již byly umístěny na základě povolení vydaných na dobu neomezenou (zejména v 90. letech minulého století) nebo podle později platné právní úpravy na dobu

pěti let a tomu odpovídajícím smlouvám na umístění reklamního zařízení uzavíraným na dobu určitou v obvyklé délce pěti let. Výsledkem posouzení tohoto střetu bylo přijetí opatření, jež umožnilo realizovat sledovaný cíl, tj. zajištění či zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jeho účastníků, a současně umožnit ochranu zájmů vlastníků dotčených reklamních zařízení v podobě stanovení maximální možné doby provozování těchto zařízení. Ostatně respekt k ochraně zájmů vlastníků reklamních zařízení se nepromítl do okamžitého řešení, ale do zákonodárcem akceptovaných změn, jež měly svůj původ v pozměňovacích návrzích Senátu, které Poslanecká sněmovna přijala; případná argumentace protiústavností v tomto rámci nezazněla.

44. Ústavní soud připomíná, že od veřejného zájmu ve výše uvedeném širším smyslu je nutno odlišit "veřejný zájem" [v úzkém (jedinečném) smyslu], který je v právní úpravě zákonodárcem uveden a stanoven jako hledisko sloužící pro posouzení podstatných podmínek sloužících pro rozhodnutí v konkrétní věci. Zjištění těchto podmínek, jejich posouzení a rozhodnutí o tom, zda došlo či nedošlo k naplnění kritéria veřejného zájmu, však již náleží do působnosti a pravomoci konkrétního správního orgánu, který v konkrétní věci rozhodne a vydá správní rozhodnutí. Jedná se proto o zcela odlišnou právní úpravu, jež je z hlediska dělby moci vlastní jinému druhu státní činnosti než je zákonodárství (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/2000).

45. Napadená ustanovení v posuzované věci hledisko veřejného zájmu v právě uvedeném smyslu výslovně ani skrytě neobsahují, nelze je z nich ani dovodit. Konkrétně je třeba zdůraznit, že napadená ustanovení ve svých dispozicích neupravují nic jiného než další postupy a s nimi spojené lhůty za předpokladu naplnění hypotéz vymezených v těchto ustanoveních.

46. Ústavní soud proto skupině senátorů nemůže přisvědčit, že by případy řešené oběma nálezy (tj. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/047 a Pl. ÚS 24/08) byly analogické k jimi tvrzenému "protiústavnímu upřednostnění veřejného zájmu v napadených ustanoveních, ba dokonce tvrzení, že nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/08 téměř jako by předjímal řešení situace, jež přijetím napadených ustanovení nastala". Ústavní soud musí argumentaci oběma citovanými nálezy Ústavního soudu, které se týkaly jiné právní úpravy, odmítnout jako nepřiléhavou. Napadená ustanovení stanoví (pouze) obecné postupy a s nimi spojené lhůty pro odstranění, resp. provozování reklamních zařízení, navíc vůbec neupravují konkrétní (jedinečnou) věc. Naopak zahrnují v sobě z hlediska právní úpravy objektu právní regulace (tj. reklamních zařízení umístěných - ať již na základě vydaného nebo nevydaného povolení - podél dálnic a silnic I. třídy) a v ní stanovených podmínek obecnost jako materiální znak právní normy.

47. Ústavní soud proto v této části uzavírá, že argumentace skupiny senátorů nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08 je lichá, když ke stanovení veřejného zájmu zákonem v konkrétní věci vůbec nedochází, oba citované nálezy se souzenou věcí věcně ani jinak nespojují a napadená ustanovení v tomto rámci nejsou s čl. 11 odst. 1 věty první Listiny rozporná.

48. Navrhovatelka dále na podporu své argumentace uvádí, že napadená ustanovení nerespektují principy ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a že jsou protiústavně retroaktivní, obsáhle cituje body 147 až 149 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, které považuje za "v plném rozsahu argumentačně použitelné". Připomíná, že při posuzování intenzity veřejného zájmu a ochrany vlastnického práva je nutno vycházet z testu proporcionality.

a) K proporcionalitě napadené právní úpravy, retroaktivitě a legitimnímu očekávání

49. Ústavní soud proto v kontextu podaného návrhu na zrušení napadených ustanovení přezkoumá, zda dotčená úprava režimu zvláštního užívání reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy provedená zákonem č. [196/2012](#) Sb. splňuje naléhavou společenskou potřebu existence úpravy ochrany veřejného zájmu a dále zejména vztah přiměřenosti vůči sledovanému legitimnímu cíli.

Zaměří se proto na to, zda zákonodárce respektoval zásadu proporcionality a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi v kolizi stojícími dotčenými zájmy.

50. Ústavní soud v takové situaci standardně prověřuje ústavnost omezení základních práv testem proporcionality (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94, Pl. ÚS 15/96, Pl. ÚS 16/98, Pl. ÚS 38/04, Pl. ÚS 31/13, Pl. ÚS 15/16 a Pl. ÚS 2/17). Mimo jiné v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 Ústavní soud s odvoláním na Preambuli a první článek Ústavy konstatoval, že v případech střetu základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. s jinými základními právy či svobodami: "... je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod". Tato obecná zásada zahrnuje tři principy, respektive kritéria posuzování přípustnosti zásahu. První z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), podle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná princip potřebnosti, podle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího - ve vztahu k dotčeným základním právním a svobodám - z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (proporcionalita v užším smyslu), tj. zda při zohlednění podstaty a smyslu dotčeného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) převáží zájem na dosažení sledovaného cíle, resp. podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 25/97).

51. Ústavní soud již výše označil za legitimní cíl (účel právní regulace) zákona č. [196/2012](#) Sb. veřejný zájem v podobě zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jeho účastníků. V případě napadených ustanovení nelze přitom prakticky pochybovat o tom, že by nemohla vést k dosažení uvedeného veřejného zájmu, navíc za současného zohlednění zájmů vlastníků dotčených reklamních zařízení v podobě stanovení maximální možné doby provozování těchto zařízení. Nad rámec argumentace uvedené vládou Ústavní soud v této souvislosti dodává, že napadená právní úprava podpůrně sleduje naplnění i dalších veřejných zájmů souvisejících s ochranou životního prostředí (např. ochrana krajinného rázu, volně žijících živočichů nebo ochrana před světelným znečištěním). Předmětná právní úprava v podobě napadených ustanovení proto splňuje podmínku naplnění účelu (vhodnosti).

52. Ústavní soud ve druhém kroku testu proporcionality (zkoumání principu potřebnosti) zdůrazňuje, že napadená úprava respektuje lhůtu vymezenou v rozhodnutí podle předchozí úpravy, když stanoví maximální možnou lhůtu pěti let. Ústavní soud v této souvislosti připomíná stanovisko vlády, která poukázala na to, že i když z hlediska účelu by bylo nejvhodnější přistoupit k okamžitému odstranění reklamních zařízení, zákonodárce vzal v úvahu i zájmy jejich vlastníků a po pečlivém zvážení střetu těchto zájmů formuloval přechodné ustanovení, kterým jim umožnil reklamní zařízení podle vydaných povolení provozovat ještě dalších pět let. Současně nelze nevidět nutnost (účelnost) stanovení předmětné lhůty pěti let ode dne nabytí účinnosti zákona č. [196/2012](#) Sb. měnícího zákon č. [13/1997](#) Sb., a to jednak kvůli provozování reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy povolenému v minulosti (v 90. letech minulého století) na dobu neurčitou a také těch reklamních zařízení provozovaných bez jakéhokoliv povolení. Jedná se proto řešení, které nepožadovalo po vlastnících, aby přistoupili k okamžitému odstranění reklamních zařízení, což by z hlediska legitimního cíle bylo nejvhodnější. Ústavní soud naopak v této souvislosti vnímá skutečnost, že zákonodárce pečlivě zvážil střet veřejného zájmu na bezpečnosti silničního provozu a ochraně života a zdraví jednotlivců se zájmem vlastníků reklamních zařízení umístěných podél dálnic a silnic I. třídy. Zákonodárce v napadených ustanoveních, a to při zachování požadavku obecnosti zákona, přistoupil k naprosto transparentnímu, nediskriminačnímu řešení, když za dané situace - tj. požadavku zajištění

výše uvedeného legitimního cíle v podmínkách, kdy majitelé reklamních zařízení je provozovali na základě vydaných povolení za v nich uvedených podmínek nebo dokonce bez jakéhokoliv povolení - a při současném šetření zájmů vlastníků těchto zařízení, upravil postup srovnatelně nejšetrnějším způsobem.

53. Pro úplnost je třeba komplementárně zdůraznit, že dané řešení vyhovuje z hlediska šetření dotčeného základního práva i požadavku předvídatelnosti zákona, který mimo jiné předpokládá, že v případě, kdy se zákonodárce rozhodne pro modifikaci regulace jednání dotčeného subjektu, pak tomuto musí poskytnout dostatečný časový prostor, aby mohl nové regulaci přizpůsobit svoje chování. Tento prostor byl v napadených ustanoveních zákonodárcem poskytnut náležitě, a to jak v kontextu předcházející a dosavadní právní úpravy reklamních zařízení provozovaných podél dálnic a silnic I. třídy, tak v případě těch, které byly provozovány bez jakéhokoliv povolení. Napadená ustanovení proto i ze všech těchto důvodů reálně splňují podmínku potřeby.

54. V případě posouzení třetího kroku testu proporcionality, tj. principu přiměřenosti, Ústavní soud musí - při porovnávání závažnosti v kolizi stojícího veřejného zájmu na bezpečnosti silničního provozu a ochraně života a zdraví jednotlivců a základního práva vlastníků reklamních zařízení umístěných podél dálnic a silnic I. třídy - poukázat na několik rozhodných východisek. 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 zavazuje, 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. Ústavní soud připomíná, že vlastnické právo není absolutně neomezené. Přípustné je jeho omezení zákonem z důvodu ochrany práv druhých a ochrany veřejného zájmu (zejména ochrany lidského zdraví, přírody a životního prostředí). S ohledem na povinnost šetřit podstatu a smysl vlastnického práva (čl. 4 odst. 4 Listiny) však nesmí být vlastnické právo omezeno ve větší než přiměřené míře a pouze tehdy, když je to nezbytné. Je nutno posuzovat, zda omezení užívání majetku (vlastnického práva) z hlediska citovaného čl. 11 odst. 3 Listiny sleduje legitimní cíl, zda je v souladu s vnitrostátním právem a zda je přiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli. Tento závěr vyplývá z judikatury Ústavního soudu (srov. např. náleží sp. zn. II. ÚS 268/06) a uvádí ho i komentářová literatura (srov. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR. A. s. 2012, str. 312).

55. Ústavní soud dovozuje, že napadená ustanovení, která upravují postup a délku lhůt stanovených vlastníků reklamních zařízení umístěných podél dálnic a silnic I. třídy pro odstranění těchto zařízení, tak činí způsobem, který z hlediska legitimního cíle v podobě uváděného veřejného zájmu, splňuje podmínku vhodnosti (srov. výše bod 52) a podmínku potřeby (srov. výše body 53 a 54).

56. Při srovnání a hodnocení zájmu na dosažení jasně a zřetelně formulovaného veřejného zájmu na straně jedné a výše připomenuté podstaty imperativu stanovícího pro vlastníka reklamních zařízení určité limity zdrženlivosti (srov. čl. 11 odst. 3 Listiny) na straně druhé, Ústavní soud musí

konstatovat, že je to právě veřejný zájem, který v podobě zajištění či zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jeho účastníků, je (sub species) v podmínkách dálnic a silnic I. třídy, jednoznačně zájmem převažujícím.

57. Dále je třeba posoudit, zda újma na právech vlastníků reklamních zařízení umístěných podél dálnic a silnic I. třídy, která by mohla být způsobena stanovením a úpravou postupu a délky lhůt jim určeným pro odstranění těchto zařízení, není nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. V první řadě je třeba připomenout skutečnost, že silniční doprava je natolik specifickou oblastí, ve které je ve veřejném zájmu klást na všechny subjekty, jež na ni mají jakýkoli vliv, zvýšené nároky, a to včetně vlastníků reklamních zařízení. Zákonodárce, který omezil u dálnic a silnic I. třídy počet prvků, které odvádí pozornost řidičů a současně jsou pevnými překážkami, jež mohou ohrozit život a zdraví řidičů, tak učinil racionálně, jasně a ve vztahu k napadeným ustanovením předvídatelně. Ústavní soud je proto přesvědčen, že zákonodárce postupoval uvážlivě, vyvaroval se postupů, jež by mohly vést v důsledku aplikace napadených ustanovení k nepřiměřenému zásahu (nové) právní úpravy do stávajících práv vlastníků, a to včetně ochrany nabytých práv. Již vláda ostatně uvedla, že i když z hlediska účelu by bylo nejvhodnější přistoupit k okamžitému odstranění reklamních zařízení, zákonodárce vzal v úvahu i zájmy jejich vlastníků a po pečlivém zvážení střetu těchto zájmů formuloval přechodné (napadené) ustanovení, kterým jim umožnil reklamní zařízení podle vydaných povolení provozovat ještě dalších pět let.

58. Zbývá ještě posoudit, zda negativní důsledky přijatých opatření nepřesahují pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních upravených v napadených ustanoveních. Ústavní soud při hodnocení takových důsledků vychází jednak z výše již vícekrát uvedené povahy a významu veřejného zájmu (legitimního cíle obsaženého v zákoně č. [13/1997](#) Sb.) a dále z toho, že právní úprava v napadených ustanoveních se týká ("pouze") úpravy lhůt a stanovení postupu při odstraňování reklamních zařízení určených vlastníky reklamních zařízení umístěných podél dálnic a silnic I. třídy. Tedy vychází z toho, že v případě stanovení nových a přísnějších opatření týkajících se umístění uvedených reklamních zařízení jako naplnění veřejného zájmu, právě napadená ustanovení rozumnou a především přílehavou délkou stanovených lhůt (a to i s ohledem na maximální délku dříve uzavřených smluv) a určeného postupu vlastníky reklamních zařízení nepředstavují opatření, jež by svými (negativními) důsledky pro tyto vlastníky přesahovala pozitiva plynoucí z veřejného zájmu (legitimního cíle zákona) a ze samotných napadených ustanovení. Napadená ustanovení proto splňují také podmínku přiměřenosti.

59. K lakonickému tvrzení skupiny senátorů, že "napadená ustanovení nerespektují principy ochrany nabytých práv a legitimního očekávání a jsou protiústavním způsobem retroaktivní", jež doprovodila odkazem a obsáhlou citací nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 musí Ústavní soud nejprve k poslednímu tvrzení z nich odkázat na vlastní ustálenou judikaturu (srov. zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 33/01, Pl. ÚS 53/10 nebo Pl. ÚS 18/14). Podle této judikatury se zákaz retroaktivity uplatní rozdílně v závislosti na tom, zda se v konkrétním případě změny právní normy jedná o pravou nebo nepravou retroaktivitu. Obecně platí, že zatímco pravá retroaktivita je přípustná pouze zcela výjimečně, nepravá retroaktivita je zásadně přípustná.

60. Podstata pravé retroaktivity spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo dochází-li na jejím základě ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona (blíže např. Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 75; Procházka, A. Základy práva intertemporálního se zřetelem k § 5 obč. zák., Brno, 1928, s. 70; Tichý, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku. Právník č. 12, 1984, s. 1104). Její zákaz se přitom týká pouze případů, kdy by uvedená zpětná působnost byla v neprospěch (k tíži) jednotlivce, ledaže by dotčený právní subjekt s ohledem na obsah předchozí právní normy nemohl být v oprávněné důvěře

v právo (ve stálost právního řádu), nebo by dokonce musel s retroaktivní regulací počítat. Tak by tomu bylo zejména tehdy, jestliže by právní norma byla v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky, nebo s nezměnitelnými náležitostmi demokratického právního státu. Problematiky zákazu zpětné účinnosti se ve své judikatuře dotkl také Ústavní soud ČSFR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 78/92.

61. Pokud jde o nepravou retroaktivitu, v jejím případě zákon sice nezakládá právní následky zpětně; v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů. Jedná se o zásah nového zákona jednak do předchozích skutečností a jednak do práv nabytých (např. Procházka, A. Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. Sv. III. Brno, 1934, s. 800; Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 78). Ačkoliv jí na rozdíl od pravé retroaktivity lze považovat za zásadně přípustnou, ani v jejím případě nesmí být popřena důvěra v právo tam, kde je na straně adresáta právní normy legitimní očekávání, že dosavadní právní úprava bude zachována. Nepravá retroaktivita je v souladu se zásadami právní jistoty a důvěry v právo, je-li vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování "zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, BVerfGE 127, 1, 25, bod 58).

62. Z hlediska řešení otázky ústavněprávní akceptovatelnosti nepravé retroaktivity napadených ustanovení Ústavní soud připomíná, že již v minulosti (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96) uvedl, že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Pochopitelně také zde platí maxima, prikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy. Ústavní soud nemůže v této souvislosti nepřipomenout svou standardní judikaturu vypovídající o obecné přípustnosti nepravé retroaktivity, jež se k takovým podmínkám hlásí a připomíná je např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 53/10 nebo Pl. ÚS 17/11.

63. V souzené věci Ústavní soud nejprve připomíná, že zákonodárce formuloval tato přechodná ustanovení především s ohledem na to, že vzal v úvahu 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 není proto projevem libovůle zákonodárce, není v rozporu s principem rovnosti, jak je Ústavním soudem chápán. Naopak jde o úpravu racionální, přiměřenou a prostou svévole. Nezakládá mezi vlastníky reklamních zařízení nerovnost či nevytváří nesrovnatelné podmínky pro stávající či budoucí provozování těchto zařízení (viz především bod následující); není proto v rozporu s ústavními principy. V dané věci je nutno dokonce konstatovat, že je pro zajištění těchto principů nezbytné. Ústavní soud v této souvislosti

připomíná srovnatelnou vlastní poměrně obsáhlou judikaturu k retroaktivitě, tj. ke střetu podmínek v právní úpravě staré a nové (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Pl. ÚS 33/01, Pl. ÚS 31/09). Ústavní soud ostatně neopomíjí ani vyjádření vlády, která v případě střetu týkajícího se právní úpravy staré, jež podmínky k výkonu určité činnosti upravovala liberálněji, s úpravou novou, citovala rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 11/99 (bod 22.), byť jde o usnesení.

64. Navrhovatelka svá tvrzení, že napadená ustanovení nerespektují principy ochrany legitimního očekávání (a nabytých práv), odůvodňuje (obdobně jako v případech argumentace retroaktivitou nepravou) odkazem na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10 a dokonce s nimi - snad z důvodů jejich možného naplnění - spojených psychologických obav (srov. repliku navrhovatelky). 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 na v nálezu zmiňovanou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva dovést dosažení určitého užívání vlastnického práva či znemožnění nabytí majetku, k němuž by takové očekávání svědčilo. Ústavní soud musí v tomto případě připomenout, 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 otázek nabývání majetku (a to i takového, k němuž by takové legitimní očekávání směřovalo) netýkají.

65. Ústavní soud nemůže dále nepodotknout, že skupinou senátorů v této části návrhu, která je věnována posouzení ústavnosti v otázkách proporcionality napadené právní úpravy, retroaktivity napadených ustanovení a legitimnímu očekávání s nimi spojenými, zvolila odkaz na tři body (147 až 149) jeho nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, jehož východiska a závěry jsou prý "v plném rozsahu argumentačně použitelné". V tomto směru však navrhovatelce přisvědčit nelze, a to nejen pro deficit podrobnější argumentace, nebo odkaz na plnou argumentační použitelnost, ale především proto, že obsah a argumentace použitá v předmětném nálezu (a v dotčených bodech zvláště) nevede k podpoře tvrzení navrhovatelky. Skutečnost svědčící o nepřiléhavosti navrhovatelčiny argumentace nálezem sp. zn. Pl. ÚS 53/10 také vyplývá z dosavadního odůvodnění stávajícího nálezu. Nelze proto ani pominout tu část vyjádření vlády, která poukázala na klíčovou povahu a význam kritéria proporcionality pro posouzení ústavní konformity přijatých zákonů a připomněla, že na tento princip odkazuje i navrhovatelka, když uvádí nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (připomínající závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96), který ovšem svědčí spíše opačnému názoru než podpoře tvrzení skupiny senátorů.

66. Navrhovatelka dále tvrdí, že veřejný zájem na odstranění reklamních zařízení z důvodu bezpečnosti silničního provozu logicky není u všech reklamních zařízení stejný (například s ohledem na tvorbu náledí, místa častých dopravních nehod) a tedy, že "plošné řešení" je i v kontextu důvodů uvedených v souvislosti s nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08 protiústavní. Ústavní soud musí v první řadě zdůraznit, že napadená ustanovení se týkají reklamních zařízení umístěných pouze podél dálnic a silnic I. třídy a nejde tedy o plošné řešení, jež by se vztahovalo na všechna reklamní zařízení podél všech silnic. Již výše byl uveden a argumentačně podložen legitimní cíl právní úpravy povolování umístění reklamních zařízení, zavedený zákonem č. [196/2012](#) Sb. do § 25 odst. 7 a § 31 odst. 3 zákona č. [13/1997](#) Sb., který spočívá v dosažení sledovaného veřejného zájmu, tj. zajištění či zvýšení bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví jeho účastníků. Mezi důvody, které vedou k odstranění těchto reklamních zařízení právě podél dálnic a silnic I. třídy náleží nejen intenzita a rychlost dálničního a silničního provozu, ale také nutnost předcházet důsledkům plynoucím z nárazu dopravního prostředku do pevné překážky. Ústavní soud nemůže v tomto rámci nepřipomenout účel reklamních zařízení, kterým je naopak (již z povahy věci) upoutávat pozornosti osob pohybujících se v dálničním a předmětném silničním provozu (podrobněji viz výše bod 44). Kontradiktorní charakter výše připomenutých rizikových důvodů a účelu reklamních

zařízení je zvláště patrný v podmínkách provozu na dálnicích a silnicích I. třídy, a to v podstatě nezávisle na jejich jednotlivých úsecích. Ústavní soud si je vědom vlivu místních nebo i s povahou ročního období měnících se podmínek, které však na uvedených dopravních rizicích a na jejich protikladném účinku nemohou nic změnit; ba naopak v případě více nebo méně podstatné změny těchto standardních podmínek mohou připomenutá rizika v situacích na dálnicích a silnicích I. třídy svůj vliv a hrozbu jen a ještě zvýšit.

67. Ústavní soud dále konstatuje, že argumentační odkaz stěžovatelky na již vícekrát citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 24/08 je v otázce tvrzené protiústavnosti "plošného řešení" lichý a dokonce argumentačně kontraproduktivní (srov. výše body 40-48). Nelze totiž přehlédnout, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 s odkazem vlastní rozhodovací praxi zdůraznil, že k základním principům demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) náleží maxima všeobecnosti právní regulace. Současně není možné ani pominout druhou podstatnou skutečnost, že napadená ustanovení neupravují posuzování veřejného zájmu v konkrétní (jedinečné) věci, ale "jen" další postupy a lhůty stanovené v nich pro adresáty novelizované právní úpravy. Jestliže tedy zákonodárce konstatoval, že až na dílčí výjimky se nová reklamní zařízení podél dálnic a silnic I. třídy nemají zřizovat vůbec, tak napadená ustanovení týkající se vlastníků těchto reklamních zařízení, ať již povolených přede dnem nabytí účinnosti zákona č. [196/2012](#) Sb. nebo provozovaných bez povolení, upravují postupy a lhůty k jejich odstranění. Předmětná úprava v napadených ustanoveních citovaného zákona je jednoznačná a dopadá na všechny vlastníky reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy. Právní úprava respektuje skutečnost, zda dané reklamní zařízení je provozováno na základě povolení vydaného silničním správním úřadem podle tehdejší právní úpravy či bez povolení, a to ať již v případě, kdy by nebylo vydáno povolení podle zákona č. [13/1997](#) Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti zákona č. [196/2012](#) Sb. (tedy podle novelizované právní úpravy; srov. bod 3. napadeného ustanovení), resp. kdyby o takové povolení ani nežádal. Z tohoto pohledu jde o právní úpravu transparentní, přiměřenou a respektující rovnost vlastníků reklamních zařízení podle dálnic a silnic I. třídy.

b) K právu podnikat

68. V případě tvrzeného protiústavního zásahu do práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny skupina senátorů konstatovala, že obdobně tuto problematiku Ústavní soud posuzoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/13 (a v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06), z nichž připomněl především princip přiměřenosti a také případného dopadu na některé vlastníky reklamních zařízení v podobě likvidačního účinku (tzv. rdousícího efektu).

69. Ústavní soud v první řadě a s odkazem na vlastní nálezy Pl. ÚS 44/13 zdůrazňuje, že "jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti". Ten předpokládá, že k omezení základních práv či svobod sice může výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým veřejným zájmem, avšak podstatnou je maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, a to navíc za pečlivého šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva (srov. také nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Současně však musí připomenout již výše provedený třetí krok testu proporcionality (k tomu srov. body 54 až 58), podle něhož napadená ustanovení podmínku přiměřenosti splňují a bylo by proto nadbytečné na tomto místě předmětnou argumentaci opakovat.

70. Ústavní soud současně nepřisvědčuje ani tomu názoru skupiny senátorů, podle něhož by důsledky napadených ustanovení mohly mít pro některé podnikatele (vlastníky reklamních zařízení) účinky tzv. rdousícího efektu. Vedou jej k tomu důvody vyplývající z argumentace týkající se přiměřené, resp. šetrné úpravy v napadených ustanoveních (srov. výše připomenuté body tohoto nálezu), z nichž je pro jejich význam důležité zdůraznit především skutečnost, že se napadená

ustanovení týkají pouze jen těch (toho počtu) reklamních zařízení, jež jsou umístěna podél dálnic a silnic I. třídy, u kterých je veřejný zájem na jejich odstranění mimořádně silný a odůvodněný. Tato reklamní zařízení pochopitelně zůstávají majetkem jejich vlastníků. V případě zájmu provozovat tato reklamní zařízení i nadále podle dálnic a silnic I. třídy jejich vlastníkům nic nebránilo v tom, aby v termínu vyplývajícím z bodu 2. a podle bodu 3. napadených ustanovení požádali silniční správní úřad o vydání příslušného povolení (resp. o povolení výjimky z obecného zákazu umístování reklamních zařízení podél dálnic a silnic I. třídy), jež by reflektovalo požadavky a podmínky novelizované právní úpravy. Bylo proto jen na vůli vlastníků těchto reklamních zařízení, zda v dostatečně dlouhé době pěti let tak učiní, nebo tyto přemístí či budou postupovat jinak. Ústavní soud současně musí připomenout vlastní dostatečně známou judikaturu, podle níž změnu zákonné úpravy (změnu jejích parametrů) lze podřadit pod jedno z podnikatelských rizik, které musí podnikatelé (tedy i vlastníci reklamních zařízení) v rámci svých investic akceptovat, které však ani nelze přenášet na stát (z bohaté judikatury srov. např. usnesení sp. zn. III. ÚS 279/97, II. ÚS 259/15, I. ÚS 2944/15, II. ÚS 2985/16, II. ÚS 3058/17 nebo např. nálezy Pl. ÚS 17/11). Napadená právní úprava je ostatně pro všechny domácí i zahraniční vlastníky reklamních zařízení umístěných podél dálnic a silnic I. třídy stejná; lhůta k odstranění těchto zařízení nastavená na dobu pěti let od nabytí účinnosti zákona č. [196/2012](#) Sb. je navíc shodná s povolovacím režimem. Ústavní soud proto konstatuje, že se v napadených ustanoveních jedná o právní úpravu nediskriminační, která z hlediska širších a také užších konsekvencí nepředstavuje zásah do práva podnikat a nejedná se ani o případné porušení pravidel mezinárodní ochrany investic (viz především bod následující).

71. Ústavní soud konečně (a ve vztahu k argumentaci v bodě 69 vlastně navíc) nemůže nepřipomenout další ze závěrů svého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06, podle něhož při úvaze o použitelnosti principu přiměřenosti (proporcionality) nelze nevidět, že v souzené věci nemusí být vždy tento princip hlavním kritériem úvahy o ústavnosti napadeného ustanovení. To proto, že princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod, zatímco v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv je třeba přihlédnout 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 - srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 61/04). Navrhovatelka právě skutečnost, že právo obsažené v čl. 26 odst. 1 Listiny se řadí mezi práva, ve vztahu k nimž se uplatní čl. 41 odst. 1 Listiny, jakoby opomíjí a nerespektuje, že napadená ustanovení sledují již výše mnohokrát připomínaný legitimní cíl veřejného zájmu, k němuž přispívají (vedou) rozumným způsobem.

c) K časovému odstupu mezi přijetím zákona a podáním návrhu

72. K navrhovatelčině úvaze, že "skutečně není relevantní, kdy byl návrh podán" musí Ústavní soud připomenout vlastní judikaturu, v níž se k otázce časového odstupu mezi přijetím zákona a podáním návrhu na zrušení zákona (či jeho části) obšírně vyjádřil (srov. například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10, Pl. ÚS 55/10 nebo Pl. ÚS 17/11). Ústavní soud proto jen stručně uvádí, že podala-li navrhovatelka (skupina senátorů) návrh s dlouhým časovým odstupem, tj. téměř po pěti letech od přijetí zákona a navíc těsně před koncem uplynutí lhůt stanovených pro splnění uložených povinností upravených v napadených ustanoveních, lze takový návrh podaný s takovým časovým odstupem posuzovat v prvé řadě jako postup účelový, ba dokonce jako postup překvapivý. Na této skutečnosti nic nemění fakt připomínaný skupinou senátorů, že část z nich "byla zvolena při posledních senátních volbách",

neboť formálně, ale i materiálně vzato fakt či úvaha o případné neústavnosti zákona (či jeho části) se nemůže vázat na funkční období členů části skupiny senátorů, resp. případného či průběžného hledání dostatečného množství navrhovatelů. V souvislosti s touto skutečností musí Ústavní soud dále připomenout a zdůraznit zásadu oprávněné důvěry v právo, jakož i zásadu právní jistoty, neboť případné zrušení napadených ustanovení až po uplynutí takřka pětileté doby jejich účinnosti by se nepochybně dotklo těch adresátů právní úpravy, kteří jej respektovali, a to za situace, kdy jejich aplikace (resp. realizace povinností v nich stanovených) nebyla z obsahového hlediska zatížena nalezením protiústavnosti.

73. Ústavní soud konečně - k variantám ústavně konformního a podle skupiny senátorů šetrnějšího řešení situace vlastníků reklamních zařízení - konstatuje, že předmětem řízení byl přezkum ústavnosti napadených ustanovení, a nikoliv posouzení hypotetických úvah o reformě dané úpravy.

VII Závěr

74. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný, proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno. Osud podaného návrhu sdílí i procesní návrh na jeho přednostní projednání a Ústavní soud o něm samostatným výrokem nerozhodoval.

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Pracovní doba](#)
- [Katastr nemovitostí](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odpovědnost státu za újmu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Práva dětí](#)
- [Určitost sankcionované povinnosti](#)
- [Zemědělská půda \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Správní řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Samospráva \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Význam řízení](#)