

Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta

**Anna Marie Hanušová**

**Právní úprava prostředků ochrany před vizuálním  
smogem**

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní úprava prostředků ochrany před vizuálním smogem vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 1. 4. 2019

---

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D. za odborné vedení, věnovaný čas, vstřícnost a za cenné rady a připomínky, které mi v průběhu psaní této diplomové práce poskytl.

## Obsah

<b>Seznam použitých zkratk</b> .....	<b>9</b>
<b>Úvod</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Vizuální smog</b> .....	<b>8</b>
1.1 Vymezení pojmu vizuální smog .....	8
1.2 Důsledky vizuálního smogu .....	11
1.3 Regulace vizuálního smogu v minulosti .....	13
1.4 Regulace vizuálního smogu v zahraničí a popularizační projekty .....	16
<b>2 Ústavněprávní aspekty</b> .....	<b>19</b>
<b>3 Právní úprava prostředků ochrany před vizuálním smogem</b> .....	<b>25</b>
3.1 Reklamní právo .....	25
3.2 Územní plánování .....	27
3.3 Stavební právo .....	32
3.4 Silniční správa .....	34
3.5 Státní památková péče .....	41
3.6 Ochrana krajiny .....	55
3.7 Nařízení obce dle zákona o regulaci reklamy .....	56
3.8 Prostředky ochrany vyplývající z práva na samosprávu .....	57
3.8.1 Místní poplatek za užívání veřejného prostranství .....	58
3.8.2 Obecně závazné vyhlášky obcí .....	61
3.9 Fiskální správa .....	65
<b>4 Efektivita prostředků a úvahy de lege ferenda</b> .....	<b>68</b>
<b>Závěr</b> .....	<b>74</b>
<b>Seznam použitých zdrojů:</b> .....	<b>79</b>
Knižní publikace .....	79
Komentáře .....	79
Sborníky .....	80
Legislativní akty .....	80
Judikatura .....	82
Periodika .....	83
Akademické (kvalifikační) práce .....	83
Manuály, metodiky, stanoviska ministerstev a jiné dokumenty .....	83
Důvodové zprávy .....	85
Internetové zdroje .....	86
<b>Shrnutí</b> .....	<b>89</b>

<b>Abstract .....</b>	<b>89</b>
<b>Seznam klíčových slov.....</b>	<b>90</b>
<b>Keywords.....</b>	<b>90</b>

## **Seznam použitých zkratk**

**ČR** – Česká republika

**ESLP** – Evropský soud pro lidská práva

**EU** – Evropská unie

**Listina** – Listina základních práv a svobod, schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., prohlášena čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy za „součást ústavního pořádku České republiky“ a znovu vyhlášena jako č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů

**MF** – Ministerstvo financí

**MK** – Ministerstvo kultury

**NSS** – Nejvyšší správní soud

**Pl ÚS** – Plénum Ústavního soudu

**Sb.** – Sběrka zákonů České republiky

**Sb. m. s.** – Sběrka mezinárodních smluv ČR

**UNESCO** – Organizace OSN pro vzdělání, vědu a kulturu (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

**ÚS** – Ústavní soud

**Ústava** – ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

## Úvod

Diplomová práce na téma Právní úprava prostředků ochrany před vizuálním smogem si klade za cíl analyzovat možnosti současné právní ochrany veřejného prostoru před vizuálním znečištěním způsobeným agresivní reklamou necitlivou vůči svému okolí. Za tímto účelem autorka stručně nastiňuje ústavní rámec spolu s dotčenými základními právy a dále prochází jednotlivé instituty (zejména) správního práva, které se dotýkají této problematiky. V závěru práce je zhodnocena efektivita uvedených prostředků a dále jsou uvedena doporučení a úvahy *de lege ferenda*.

Toto téma je unikátní svým mezioborovým přesahem. Problematika vizuálního smogu byla doposud hojně řešena v odborné společnosti architektů, designérů a různých aktivistických hnutí po celém světě, relevantní právní literatura ovšem doposud (alespoň v českém prostředí) neexistuje. Z tohoto důvodu práce vychází jednak z mimoprávních zdrojů přibližujících samotnou problematiku vizuálního smogu, a jednak z učebnic správního práva, komentářů a důvodových zpráv k relevantním zákonům, ale i z metodik vytvářených ministerstvy.

Práce vznikla na základě logických metod vědecké práce, především analýzou platného právního řádu. V jednotlivých odvětvích správního práva byly vybírány instituty, které jsou způsobilé svými účinky nepřímo předcházet vizuálnímu znečištění veřejného prostoru venkovní reklamou. Následně, syntézou získaných poznatků, byly získány nové poznatky prezentované především v závěru této práce. Tyto nové poznatky se týkají zejména možností regulace jednotlivými odvětvími správního práva, jejich prolínání a vztahy mezi nimi. Při práci byly rovněž využívány i další metody, jako např. abstrakce, indukce a dedukce.

Práce odpovídá na následující výzkumné otázky. Jaké prostředky ochrany před vizuálním smogem nabízí současná právní úprava? Co se rozumí reklamním zařízením ve smyslu současné právní úpravy? Je současná právní úprava způsobilá čelit vizuálnímu smogu? Je vhodné předcházet vizuálnímu smogu pomocí regulace veřejným právem? Jaké jsou možnosti řešení *de lege ferenda*?

Práce je členěna do kapitol a podkapitol. První kapitola přibližuje téma vizuálního smogu, definuje samotný pojem, uvádí jeho škodlivé důsledky a důležitost tématu demonstruje též uvedením historických souvislostí a současných popularizačních projektů z prostředí České republiky i ze zahraničí. Druhá kapitola přibližuje dotčená základní práva. Třetí kapitola analyzuje jednotlivé prostředky ochrany, a to v rámci podkapitol rozčleněných podle jednotlivých oblastí činnosti veřejné správy. Konečně čtvrtá kapitola hodnotí efektivitu jednotlivých prostředků a zamýšlí se nad vhodným řešením do budoucna.

Vzhledem k omezenému rozsahu tato práce představuje pouze základní teoretický rámec právní problematiky prostředků ochrany před vizuálním smogem. Tím však zdaleka nejsou vyčerpána témata vhodná k dalšímu zkoumání. Do budoucna se tak nabízí ke zpracování podrobnější rozbor jednotlivých prostředků ochrany, a to buď z pohledu dílčí agendy veřejné správy, nebo např. optikou konkrétního reklamního nosiče. Dále je možné zpracovat procesní aspekty problematiky, zejména problematické vymáhání jednotlivých prostředků ochrany, role jednotlivých vykonavatelů veřejné správy atd. Široké možnosti nabízí a zajímavým inspiračním zdrojem může být též komparace české právní úpravy s libovolnou zahraniční právní úpravou.



# 1 Vizuální smog

První kapitola si klade za cíl přiblížit a vymezit vizuální smog jakožto společensky nežádoucí jev, o jehož právních aspektech a prostředcích ochrany tato diplomová práce pojednává. Nejprve je vymezen samotný pojem vizuální smog a jeho nežádoucí důsledky, a posléze, na zdůraznění relevance tématu, jsou ve stručnosti uvedeny historické souvislosti, zahraniční snahy o regulaci a různé popularizační projekty.

## 1.1 Vymezení pojmu vizuální smog

V souvislosti s veřejným prostorem, a zvláště pak s městským prostředím, se často hovoří o smogu (prachu, kouře, hluku), o světelném smogu (vznikajícím z umělého osvětlení), a v poslední době je čím dál tím častěji skloňován též smog vizuální, případně též smog reklamní či v užším slova smyslu smog billboardový.

Pojem vizuální smog (visual smog) má svůj lingvistický původ v anglickém *smog* = smoke (kouř) + fog (mlha) a latinském *visual* (zrakový, zrakem vnímatelný) a je odborným pojmem pro „[...] **zamoření („znečištění“) veřejného prostoru agresivní, nevkusnou, charakteru svého okolí nepřizpůsobivou a velikostně nepřiměřenou reklamou.**“<sup>1</sup> Tento jev je pozorovatelný zvláště ve městech, neboť tato jsou ze své podstaty spjata s obchodem, s inzercí zboží a konkurencí jednotlivých podniků usilujících o zaujmutí potenciálního zákazníka.<sup>2</sup> Vizuální smog je důsledkem venkovní reklamy fyzicky umístěné ve veřejném prostoru.

Pokud tato diplomová práce hovoří o reklamě, má se na mysli výlučně reklama fyzicky umístěná ve veřejném prostoru. Ostatními komunikačními médii zprostředkovávajícími reklamu uváděnými v zákoně č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), jako je zejm. periodický tisk, rozhlasové a televizní vysílání nebo letáky, se tato diplomová práce nezabývá, neboť tato média vizuální smog nezpůsobují. Venkovní reklama se od těchto ostatních druhů reklamy liší právě tím, že se nachází ve veřejném prostoru, v němž jsou její adresáti z povahy věci vystaveni jejímu působení nezávisle na jejich svobodné vůli. Veškerá ostatní komunikační média zprostředkovávající reklamu může jejich adresát odmítnout, např. otočením stránky novin, přepnutím televizního kanálu či použitím programu Adblock při pohybu ve virtuálním

<sup>1</sup> HEŘMANOVÁ, Eva a kol. *Smog vizuální (visual smog)* [online]. artslexikon.cz, 10. února 2013 [cit. 10. ledna 2019]. Dostupné na <[http://www.artslexikon.cz/index.php?title=Smog\\_vizu%C3%A1ln%C3%AD](http://www.artslexikon.cz/index.php?title=Smog_vizu%C3%A1ln%C3%AD)>.

<sup>2</sup> Tamtéž.

internetovém prostředí, nebo jednoduše nepoužíváním těchto médií. Ve veřejném prostoru může adresát reklamy změnit svou cestu, nicméně ani tak není vždy možné se vizuálnímu smogu vyhnout. Na rozdíl od zmíněných „ostatních“ médií není možné přestat veřejný prostor užívat a tím předejít působení vizuálního smogu.<sup>3</sup>

Designérka Veronika Nováková rozlišuje dva základní potenciální zdroje vizuálního znečištění veřejného prostoru: reklamu v místě provozovny a reklamu na vzdáleném nosiči.<sup>4</sup> **Reklama v místě provozovny** představuje veškerou vizuální komunikaci provozoven ve veřejném prostoru přímo v místě jejich fyzické existence.<sup>5</sup> Jedná se tedy zejména o firemní nápisy, výstrče, polepy, vitríny a nabídkové tabule, restaurační zahrádky a markýzy, tzv. áčka, označení kiosků, označení obchodních domů, světelné obrazovky či videomapping.<sup>6</sup> Reklama v místě provozovny způsobuje vizuální smog v případě, že nerespektuje základní požadavky uznávané odbornou veřejností (zejm. designérů, grafiků, architektů a pracovníků památkové péče), které je možné objektivně specifikovat. Mezi tyto typické prvky, které vizuálně znečišťují veřejný prostor, patří např. plastové polepy výloh, duplicita informací způsobená násobením nápisů, které nesou významově stejnou informaci, despekt k architektuře zapříčiněný zejm. neadekvátně velkými cedulemi a vývěsními štíty překrývajícími prvky či dekoraci fasády, vizuálně výrazné světelné (blikající) prvky nebo jejich neúměrné množství v rámci jedné provozovny, vizuálně agresivní prvky představované fotografiemi či ilustracemi výrazné nadživotní velikosti, více než tři výrazné barvy v rámci prezentace provozovny, různé druhy a deformace písma, nápisy bez ochranné zóny či velké množství cedulek.<sup>7</sup> V případě reklamy v místě provozovny je v rámci problematiky vizuálního smogu potenciálně dotčeno právo na přístup ke kulturnímu bohatství, právo na příznivé životní prostředí, vlastnické právo a právo podnikat, ale i právo na územní samosprávu.

Problém se zpravidla vyskytuje v rámci celých domů, dobře a špatně řešené provozovny se k sobě shlukují a společně vytváří problematické místo, které může vzhledem k typické velikosti místních domů tvořit i polovinu ulice.<sup>8</sup> Největšími šířiteli vizuálního smogu vznikajícího v místě provozovny bývají lokální podnikatelé, zatímco velké globální řetězce

---

<sup>3</sup> NOVÁKOVÁ, Veronika. *Grafický design ve veřejném prostoru*. Diplomová práce. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta multimediálních komunikací, 2015, s. 22.

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>5</sup> Tamtéž.

<sup>6</sup> NOVÁKOVÁ, Veronika a kol. *Manuál dobré praxe reklamy a označování provozoven v městské části Brno-střed*. 1. vydání. Brno: Statutární město Brno, městská část Brno-střed, 2017, s. 3 - 4. Dostupné na <<http://manual.brno-stred.cz/>>.

<sup>7</sup> NOVÁKOVÁ, Veronika. *Vizuální smog* [online]. veronikova.com, 10. února 2013 [cit. 25. ledna 2019]. Dostupné na <<http://www.veronikova.com/project/vizualni-smog/>>.

<sup>8</sup> NOVÁKOVÁ: *Grafický design ve veřejném prostoru...*, s. 54.

promyšlenější marketingovou strategií situaci paradoxně naopak zachraňují.<sup>9</sup> Přesto dle Veroniky Novákové není problém v nedostatku finančních prostředků, ale právě ve špatné marketingové strategii provozovny.<sup>10</sup>

V této souvislosti je vhodné doplnit, že provozovnou se pro účely vizuálního smogu myslí nejen provozovna ve smyslu § 17 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), ale i jiné prostory k podnikání (tedy nejen prostory k provozování živnosti). Živnostenský zákon současně v odst. 7 citovaného ustanovení stanovuje, že „*Provozovna musí být trvale a zvenčí viditelně označena obchodní firmou nebo názvem nebo jménem a příjmením podnikatele a jeho identifikačním číslem osoby. Mobilní provozovna a automat musí být dále označeny údajem o sídle nebo adrese, na které je umístěn odštěpný závod zahraniční osoby.*“ Tato povinnost se obvykle řeší vyvěšením menší tabulky s povinnými informacemi, která neplní funkci reklamy, nýbrž pouze splnění povinnosti dle citovaného ustanovení, jímž je sledován informační účel. Tato označení podléhají kontrolní pravomoci živnostenských správních orgánů. Pokud však živnostník povinné informace zveřejňuje způsobem, který lze považovat za reklamu, a to zejména s ohledem na velikost a umístění (např. spolu s firemním označením nad vstupem do provozovny), budou tyto informace podléhat posouzení příslušných správních orgánů.

**Reklama na vzdáleném nosiči**, neboli reklama mimo provozovnu (též tzv. outdoorová reklama), představuje veškerou reklamu mimo fyzické působíště provozovny mající za svůj cíl zviditelnění značky a na rozdíl od reklamy v místě provozovny zpravidla nevede k přímému prodeji.<sup>11</sup> Mezi klasické formy tohoto typu reklamy patří zejména výlep plakátů, (světelné) velkoformátové reklamní billboardy, citylighty, reklamní plachty na lešeních a zábradlích, reklamy na vozech městské hromadné dopravy, reklamy na telefonních budkách a autobusových zastávkách, tzv. horizonty na veřejném osvětlení atp. Rozhodující je v tomto případě především velikost reklamní plochy, její umístění a úroveň zpracování.<sup>12</sup> V případě reklamy mimo provozovnu je potenciálně dotčeno právo na život a ochranu zdraví, právo na přístup ke kulturnímu bohatství, právo na příznivé životní prostředí, vlastnické právo a právo podnikat, a právo na územní samosprávu.

Kromě reklamní grafiky se ve veřejném prostoru vyskytuje tištěná grafika informačního charakteru. Vzhledem k její orientační funkci je vhodné, aby byla sjednocena tak, aby si jí

---

<sup>9</sup> NOVÁKOVÁ: *Grafický design ve veřejném prostoru...*, s. 54, 83.

<sup>10</sup> Tamtéž..., s. 57.

<sup>11</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>12</sup> STREJCOVÁ, Anna. *Vizuální média v městském veřejném prostoru*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2012, s. 52 – 53.

adresát bezpečně všimnul. Za tímto účelem vydalo Ministerstvo vnitra vyhlášku č. 326/2000 Sb., o způsobu označování ulic a ostatních veřejných prostranství názvy, o způsobu použití a umístění čísel k označení budov, o náležitostech ohlášení o přečíslování budov a o postupu a oznamování přidělení čísel a dokladech potřebných k přidělení čísel, ve znění pozdějších předpisů, na základě které obec jednotně stanovuje provedení tabulek k označování ulic a jiných veřejných prostranství názvy včetně barvy a velikosti jednotně pro celé území obce. Vyhláška mimo jiné stanovuje požadavky na umístění těchto informačních tabulek. Vzhledem k přiměřenému množství, velikosti a zpracování tato grafika tradičně není považována za zdroj vizuálního smogu.

Význam kvality městského veřejného prostoru je brán v úvahu i Lipskou chartou o udržitelných evropských městech sjednanou při příležitosti neformální schůzky ministrů členských států Evropské unie v Lipsku ve dnech 24. a 25. května 2007. Obsahem tohoto strategického dokumentu je závazek ministrů podporovat stanovené cíle: vytváření a zajištění vysoce kvalitního veřejného prostoru a dále zavádění strategií pro dosažení vyššího standardu fyzického prostředí. Dle charty „*Kvalita veřejných prostranství, člověkem vytvořené městské krajiny a architektonický a urbanistický rozvoj hrají důležitou roli při vytváření životních podmínek městského obyvatelstva. Tyto „měkké“ lokalizační faktory jsou důležité pro přilákání podniků v oblasti znalostní ekonomiky, kvalifikované a kreativní pracovní síly a pro cestovní ruch.*“<sup>13</sup> Dále charta zdůrazňuje, že „*Hospodářská aktivita a investice na straně jedné a vysoce kvalitní urbánní struktury, zdravé životní prostředí, urbanistická řešení a moderní a účinná infrastruktura a služby na straně druhé jsou vzájemně těsně provázány. Z tohoto důvodu je též nezbytné zlepšovat stávající stavby v upadajících městských čtvrtích s ohledem na estetickou kvalitu, technický stav a energetickou účinnost.*“<sup>14</sup>

## 1.2 Důsledky vizuálního smogu

Negativní důsledky vizuálního smogu se odrážejí zejména **v rovině bezpečnosti**. To je typické především pro vizuální smog způsobovaný reklamou mimo provozovnu. Existuje více než 20 veřejně dostupných studií věnujících se negativnímu vlivu billboardů na bezpečnost

---

<sup>13</sup> Lipská charta o udržitelných evropských městech. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2007, roč. X, č. 4, s. 7. Dostupné na <[https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2007/2007-04/02\\_lipska.pdf](https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2007/2007-04/02_lipska.pdf)>.

<sup>14</sup> Tamtéž, s. 8.

silničního provozu.<sup>15</sup> Reklamní plochy však mohou snižovat bezpečnost i v městském prostředí, neboť mnohdy zabraňují ve výhledu do ulice, příp. do silnice, což se negativně projevuje v přehledu o dopravní situaci.<sup>16</sup> Prostředí znečištěné vizuálním smogem může být dokonce i náchylnější ke kriminalitě.<sup>17</sup>

Vizuální smog představuje **zásah do estetické a vizuální logiky města**,<sup>18</sup> v jehož důsledku se podstatné informace adresátům ztrácejí ve zmeti reklamních sdělení. Konkrétně tedy dochází k tomu, že informační systémy, místní navigace a dopravní značení nejsou dostatečně viditelná,<sup>19</sup> a konečně i samotná reklama ztrácí svou účinnost.<sup>20</sup> „*Příliš mnoho nápisů ve městě znamená čtení místo vidění. Zaměstnává mozek četbou textů nízké informačně-orientační hodnoty a znemožňuje vnímání architektury a přírody ve městě.*“<sup>21</sup> Reklama v místě provozovny dnes mnohdy zapomíná plnit svou primární funkci, tj. funkci orientační, a naopak cílí spíše na funkci propagační. Nízká efektivita této propagace je posléze doháněna zvětšováním a množením reklamy s cílem předčít konkurenci, což vede k násobení vizuálního smogu.<sup>22</sup>

V neposlední řadě se negativní důsledky vizuálního smogu projevují také **v péči o kulturní dědictví**. Prvky způsobující vizuální smog často dehonestují historické památky a narušují architektonický záměr stavby, např. tím, že reklamní plachty překrývají budovy, vývěsní štíty, nápisy a tabule nerespektují architektonické členění fasády, pro reklamní média jsou používány materiály, které nekorespondují s materiálem architektonického díla atp. Například „*[...] celo polep výlohy výrazně ovlivňuje vzhled ulice a naše vnímání architektury. Jde o popření smyslu výlohy jako propojení interiéru a exteriéru.*“<sup>23</sup>

Důsledky se odrážejí i **v kultivaci estetického cítění společnosti**, které je základním předpokladem pro snížení vizuálního smogu. Psycholog PhDr. Karol Kleinmann říká, že

---

<sup>15</sup> FIALA, Štěpán. *21 studií o vlivu billboardů na bezpečnost silničního provozu* [online]. nechceme-billboardy.cz, 31. srpna. 2017 [cit. 6. března 2019]. Dostupné na <<http://www.nehceme-billboardy.cz/clanky.php?id=21-studii>>.

<sup>16</sup> NOVÁKOVÁ: *Grafický design ve veřejném prostoru...*, s. 56.

<sup>17</sup> NOVÁKOVÁ, Veronika. *Reklamy ve městě nevnímám. Proč by mě měl vizuální smog zajímat?* [online]. designreader.org, 3. listopadu 2015 [cit. 23. března 2019]. Dostupné na <<https://designreader.org/proc-by-me-mel-vizualni-smog-zajimat/>>.

<sup>18</sup> HEŘMANOVÁ: *Smog vizuální...* Dostupné na <[http://www.artslexikon.cz/index.php?title=Smog\\_vizu%C3%A1ln%C3%AD](http://www.artslexikon.cz/index.php?title=Smog_vizu%C3%A1ln%C3%AD)>.

<sup>19</sup> NOVÁKOVÁ: *Grafický design ve veřejném prostoru...*, s. 23.

<sup>20</sup> Tamtéž, s. 54.

<sup>21</sup> NOVÁKOVÁ: *Grafický design ve veřejném prostoru...*, s. 75.

<sup>22</sup> VESELOVSKÝ, Martin. *Veřejný prostor je zaflakovaný reklamou, firmy se chovají jako čuňata, říká designérka* [online]. video.aktualne.cz, 17. října 2018 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<https://video.aktualne.cz/dtv/verejny-prostor-je-zaflakany-reklamou-firmy-se-chovaji-jako/r~40f072e6d1781e8b295ac1f6b220ee8/?redirected=1549544874>>.

<sup>23</sup> NOVÁKOVÁ: *Grafický design ve veřejném prostoru...*, s. 75.

„[...] ačkoli je citlivost na estetickou úroveň veřejného prostoru u každého jedince různá, pokud jedinec přebývá v esteticky degradovaném prostředí, pak se pro něj věc stává normou a významně ovlivňuje jeho vnímání a hodnoty.“<sup>24</sup> Zájem na vizuálně neznečištěném veřejném prostoru tu je tedy i z důvodu kulturně a esteticky výchovného, tedy z důvodu zájmu na kultivaci vnímavosti vůči prostředí.

Nejde však pouze o estetický dojem, vizuální znečištění své adresáty rozptyluje, vyžaduje jejich pozornost, a brání prožitku z prostoru.<sup>25</sup> Veřejný prostor má významný **vliv na psychiku člověka**. V důsledku velkého množství reklamních sdělení ve svém okolí je osoba vystavena neustálému pocitu neuspokojení potřeb a vizuální smog negativně ovlivňuje i pocit bezpečí.<sup>26</sup> Míra vizuálního smogu tak významně ovlivňuje kvalitu života.

Vizuální smog **v ekonomické rovině** konečně škodí i samotným podnikatelům a celému tržnímu prostředí, neboť snižuje výnosy, oslabuje značku a může ohrozit celkovou stabilitu obchodu.<sup>27</sup> Venkovní reklama necílí na konkrétní adresáty a snadno zaniká mezi ostatní reklamou. Dle Veroniky Novákové vizuální smog není průvodním a přirozeným znakem podnikání.<sup>28</sup> Případná regulace vedoucí k omezování vizuálnímu smogu tak může samotným podnikatelům pomoci k vyšší efektivitě reklamy, která zároveň díky menší konkurenci bude způsobit více zaujmout své adresáty. Menším množstvím umístěvané reklamy navíc podnikatelé mohou ušetřit prostředky vložené do reklamy. Vizuální smog konečně není žádoucí ani pro vlastníky nemovitostí, neboť kvalita veřejného prostoru se odráží i v ceně nemovitosti a nájmu.

### 1.3 Regulace vizuálního smogu v minulosti

Vnímání vizuálního smogu jako společensky nežádoucího jevu není otázkou pouze několika posledních let. Již od vzniku venkovní reklamy lze zaznamenat různé snahy o její vizuální regulaci. S příchodem prvních obchodních domů, tj. přibližně od druhé poloviny 19. století, se nakupování zásadním způsobem změnilo: nabídka zboží činěná ústně během

<sup>24</sup> JURSA, Dominik. *Každý potřebuje reklamu*. Dokumentární film. Bratislava: VŠMU, 2014. Dostupné na <[https://www.youtube.com/watch?v=Sg\\_LS5fx1xo&t=8s](https://www.youtube.com/watch?v=Sg_LS5fx1xo&t=8s)>.

<sup>25</sup> VESELOVSKÝ, Martin. *Centrum Prahy? Jen kulisa pro turisty, varuje architekt* [online]. video.aktualne.cz, 9. prosince 2014 [cit. 20. března 2019]. Dostupné na <<https://video.aktualne.cz/dtv/centrum-prahy-kulisa-pro-turisty-rika-architekt-gebrian/r~1d7c6af87efd11e490f70025900fea04/>>.

<sup>26</sup> NOVÁKOVÁ: *Reklamy ve městě nevnímám...* Dostupné na <<https://designreader.org/proc-by-me-mel-vizualni-smog-zajimat/>>.

<sup>27</sup> PŘÍDALOVÁ, Kateřina. *Není regulace jako regulace* [online]. kreativnicesko.cz, 21. dubna 2017 [cit. 20. března 2019]. Dostupné na <<https://www.kreativnicesko.cz/clanky/neni-regulace-jako-regulace?fbclid=IwAR1rlgka6zY2egoVWg9BIDLXqgl-V1thJXNODMFlqAc9fmKG0sCNB27qXHg>>.

<sup>28</sup> Tamtéž.

osobního kontaktu při prodeji byla nahrazena tištěnou reklamou a systém pevných cen přinesl pasivní přemýšlení o cenách namísto aktivního smlouvání.<sup>29</sup> Již v této době začaly na našem území vznikat první snahy o regulaci reklamy,<sup>30</sup> a na ně brzy navázaly první předpisy reagující na negativní projevy reklamy, které bychom dnes podřadili právě pod pojem vizuální smog. Tiskový zákon z roku 1862 se například zabýval tím, kde a za jakých podmínek se mohou vyvěšovat reklamní plakáty a tiskopisy. Posouzení těchto otázek zákon ukládal okresním a magistrátním úřadům znalým místních poměrů.<sup>31</sup> I živnostenský řád (z roku 1869) reguloval vizuální smog, a to stanovením pravidel pro světelnou reklamu roku 1910.<sup>32</sup>

Již v roce 1850 vznikla v Rakousku Ústřední komise k zachování památek, která bojovala zejména proti plakátům a velkým poutačům, nicméně její snahy nebyly příliš efektivní.<sup>33</sup> Zemský výbor a pražský magistrát přijaly v letech 1906 – 1907 několik vyhlášek a nařízení o rozmísťování plakátů a reklam. Tyto právní předpisy se staly vzorem pro další česká města, a mnohdy zůstaly v platnosti a účinnosti ještě po druhé světové válce.<sup>34</sup> Typická pražská vyhláška stanovovala: „*Na průčelí domů pražských rozmnožily se v poslední době měrou netušenou reklamní a firemní tabule, které svými přílišnými rozměry, nevkusným tvarem, nápadnou barvou aneb tím, že architektonicky cenné části zakrývají, průčelí domu značně pozměňují, a to nikoliv ve prospěch pěkného vzhledu... Tím způsobem mění se značně zevní vzhled ulic a náměstí a může nastati jejich zohydění. Tabule firemní a reklamní nejsou často dostatečně upevněny, takže mohou se uvolnit a spadnout. Veliká důležitost reklamních a firemních tabulí pro obchod a průmysl jest nepopíratelná, naproti tomu nelze zůstaviti jednotlivcům, aby dle libosti bez součinnosti úřadu stavebního měnili zevní vzhled domů, ulic a náměstí, a nelze trpěti, aby ohrožována byla veřejná bezpečnost. Dle zásadního rozhodnutí zemského výboru Král. českého ze dne 2. srpna 1906 [...] dlužno připevnění a vyvěšení tabulí reklamních, štítů a pod., má-li vliv na fasádu domu a lze-li v něm spatřovati změnu fasády domovní, posuzovati dle řádu stavebního.*“<sup>35</sup>

Nutno podotknout, že významnou motivací těchto regulací byly poplatky odváděné stavebnímu úřadu za povolení umístit reklamní tabuli na fasádu domu a poplatky za použití

---

<sup>29</sup> CRAWFORDOVÁ, Margaret. Svět v shopping mallu. In KRATOCHVÍL, Petr (ed). *Architektura a veřejný prostor*. 1. vydání. Praha: Zlatý řez, 2012, s. 61 – 62.

<sup>30</sup> RIGEL, Filip a kol. *Reklamní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1.

<sup>31</sup> VOŠAHLÍKOVÁ, Pavla. *Zlaté časy české reklamy*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 1999, s. 29.

<sup>32</sup> Tamtéž, s. 38.

<sup>33</sup> VOŠAHLÍKOVÁ: *Zlaté časy české reklamy...*, s. 44.

<sup>34</sup> Tamtéž.

<sup>35</sup> ŠTĚDRÝ, Bohumil. *Zákony, nařízení a jiné místní předpisy mimo řád stavební platné pro Král. hlav. město Prahu, jakož i některé předpisy týkající se obcí okolních a různých ústavů pražských. Díl II*. Praha: Důchodci obce král. hl. města Prahy, 1911, s. 209.

obecního pozemku, pokud reklamní zařízení zasahovalo do veřejného prostoru.<sup>36</sup> Rakouské zákonodárství se snažilo o regulaci venkovní reklamy i na úrovni celostátní, a to zejména hledáním způsobu jejího zdanění. Vzhledem k neúspěchu těchto snah byla regulace ponechána obcím.<sup>37</sup> Přesto nelze popřít reálný zájem vrchnostenské správy na vizuálně přívětivém prostředí, neboť v této době lze rovněž zaznamenat mimoregulační aktivity. Příklad dobré propagace prezentovala např. soutěž o nejvkusnější úpravu výlohy nazvaná „konkurence výkladních skříní“, městem pořádaná poprvé v roce 1912. Účastníci soutěže byli motivováni zejména následným uveřejněním fotografií prodejen oceněných provozovatelů v novinách a časopisech.<sup>38</sup>

Za doby nacistické okupace bylo přijato vládní nařízení č. 111/1942 Sb., o stavebně-policejní úpravě reklamních a informačních zařízení,<sup>39</sup> které regulovalo vizuální působení reklamy ve veřejném prostoru pod hrozbou velmi přísných sankcí. Nařízení v § 1 stanovovalo: *„Reklamní a informační zařízení nesmějí rušiti nebo hyzditi vzhled místa nebo krajiny, ráz jednotlivé budovy a jejího okolí, brániti rozhledu do dálky, rušiti přímo nebo nepřímo silniční dopravu, ohrožovati veřejnou bezpečnost a pořádek, a obtěžovati nepřipustným způsobem.“* Druhý odstavec uváděl demonstrativní výčet takových zařízení následovně: *„[...] nápisy, znamení a vyobrazení na stavbách, hrazeních a stromech, dále reklamní tabule a zařízení určená převážně pro reklamní návštěví, jakož i zařízení pro osvětlování a ozařování k účelům reklamním a informačním, výkladní skříně a krámové výkladce (portály).“* Reklamní zařízení bylo možné umisťovat na základě povolení stavebního úřadu, který za tímto účelem nařizoval „komisionální jednání“ a dle dotčených zájmů pořizoval vyjádření příslušného policejního úřadu, dopravně-policejního úřadu či památkového úřadu. V obcích tvořených pražským plánovacím prostorem mohlo být povolení uděleno jen po dohodě s plánovací komisí pro hlavní město Prahu a okolí. Pro reklamu mimo provozovnu toto nařízení dále v § 6 stanovovalo: *„Stavební úřad může v určitých částech obecního území zakázati umisťování reklamních a informačních zařízení, když ráz určitých míst, zejména z hlediska ochrany památek a přírody toho vyžaduje.“* Příslušné orgány byly tímto nařízením zmocněny k vydání směrnice sjednocující rozhodovací činnost. Sankce za porušení povinnosti stanovené tímto nařízením odpovídaly celkové tvrdosti represe nacistického režimu: kromě povinnosti odstranit zařízení se ukládala pokuta až do výše 10 000,- protektorátních korun nebo vězení do jednoho měsíce.

<sup>36</sup> VOŠAHLÍKOVÁ: *Zlaté časy české reklamy...*, s. 45.

<sup>37</sup> Tamtéž, s. 46.

<sup>38</sup> Tamtéž, s. 45.

<sup>39</sup> Vládní nařízení č. 111/1942 Sb., o stavebně-policejní úpravě reklamních a informačních zařízení. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/vyhledavani-aspi/?Id=10150&Section=1&IdPara=1&ParaC=2>>.



Za pozornost stojí také dvojitý režim povinnosti dodržování tohoto nařízení rozdílný pro úřady české a německé.<sup>40</sup>

Citované vládní nařízení bylo zrušeno zákonem č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, který nově v § 23 stanovil, že „*Reklamní a podobná zařízení lze umísťovat na místech veřejně přístupných nebo viditelných s takových míst jen za podmínky, které stanoví ministerstvo techniky vyhláškou v Úředním listě.*“

## 1.4 Regulace vizuálního smogu v zahraničí a popularizační projekty

Problém vizuálního smogu je řešen i v zahraničí, typicky na úrovni městské samosprávy. Radikální regulaci, díky níž byla z města odstraněna veškerá reklama (od billboardů, přes vývěsní štíty a reklamní tabule, až po reklamu na autobusech atp.), přijalo v roce 2007 brazilské São Paulo (tzv. Clean City Law).<sup>41</sup> Prvním evropským velkoměstem, které se zbavilo reklamy mimo provozovnu, je francouzské Grenoble. V roce 2014 město v čele se starostou Éricem Piollem neprodloužilo platnost smlouvy o spolupráci se společností JCDecaux zprostředkovávající reklamní plochy, a tyto byly následně odstraněny a částečně nahrazeny veřejnou zelení.<sup>42</sup> Pro účely regulace reklamy v místě provozovny jsou v řadě velkých měst vydávány manuály různé závaznosti, které jsou k dispozici provozovatelům prodejen, majitelům nemovitostí a úřadům při vytváření vizuální strategie provozoven.<sup>43</sup>

Na důležitost vizuálního působení reklamní grafiky ve veřejném prostoru upozorňují mnohé popularizační projekty a aktivistická hnutí. Například umělecká skupina Steinbrener / Dempf & Huber v rámci akce *Delete!* zalepila všechny reklamní poutače ve vídeňské ulici Neubaugasse výraznou žlutou neprůhlednou fólií,<sup>44</sup> francouzský designér Nicolas Damiens vytvořil fotoprojekt *Tokyo No Ads* (2015),<sup>45</sup> dále je možné jmenovat iniciativy dlouhodobě se

---

<sup>40</sup> Viz § 4 a § 10 vládního nařízení č. 111/1942 Sb., o stavebně-policejní úpravě reklamních a informačních zařízení

<sup>41</sup> KOHLSTEDT, Kurt. *Clean City Law: Secrets of São Paulo Uncovered by Outdoor Advertising Ban* [online]. 99percentinvisible.org, 5. února 2016 [cit. 7. března 2019]. Dostupné na <<https://99percentinvisible.org/article/clean-city-law-secrets-sao-paulo-uncovered-outdoor-advertising-ban/>>.

<sup>42</sup> MASSON, Thomas. *Interdiction des panneaux publicitaires à Grenoble: une première européenne* [online]. wedemain.fr, 24. listopadu 2014 [cit. 7. března 2019]. Dostupné na <[http://www.wedemain.fr/Interdiction-des-panneaux-publicitaires-a-Grenoble-une-premiere-europeenne\\_a749.html](http://www.wedemain.fr/Interdiction-des-panneaux-publicitaires-a-Grenoble-une-premiere-europeenne_a749.html)>.

<sup>43</sup> Např. Moskva, Londýn, Houston, Paříž, New York, Washington, Krakov, Cáchy, Drážďany, Kolín nad Rýnem, Řezno, Ontario, Lyon, Vermont ale i další.

<sup>44</sup> *Delete! Die Entschriftung des öffentlichen Raums* [online]. steinbrener-dempf.com, 2018 [cit. 6. února 2019]. Dostupné na <<https://www.steinbrener-dempf.com/en/portfolio-item/delete/?fbclid=IwAR2P081eBkGcGDNYCfTmREkTL45-6JEZ1SmgrhoUeo8tvgeGj3Lw42arPz0>>.

<sup>45</sup> DAMIENS, Nicolas. *Tokyo No Ads* [online]. nicolasdamiens.com, 2015 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://www.nicolasdamiens.com/project/tokyo-no-ads/>>.

věnující designu a reklamě ve veřejném prostoru, např. projekt *Cité du design*<sup>46</sup> nebo *Brandalism*.<sup>47</sup> V prostředí České republiky je významným popularizátorem této problematiky architekt Adam Gebrian<sup>48</sup> nebo designérka Veronika Nováková, která svou diplomovou prací na téma *Grafický design ve veřejném prostoru*<sup>49</sup> úspěšně oslovila zastupitele městské části Brno-střed. Mezi další zdejší inspirující iniciativy vyzdvihující relevanci tématu je možné uvést např.: diplomovou práci Mgr. Anny Strejcové *Vizuální média v městském veřejném prostoru*,<sup>50</sup> diplomovou práci Mgr. Kateřiny Šlaufové *Vizuální smog v pražské památkové rezervaci*,<sup>51</sup> dále *Visual smog project*,<sup>52</sup> občanskou iniciativu *Kverulant*,<sup>53</sup> vizualizaci Prahy bez reklam *Jiná Praha*,<sup>54</sup> iniciativu *Chci Václavák bez reklam*,<sup>55</sup> občanské sdružení *Nechceme billboardy*,<sup>56</sup> antisoutěž o reklamou nejznečištěnější veřejný prostor v Praze *Vizuvir*<sup>57</sup> organizovaný občanským sdružením *Za lepší život v Praze*, výzvu radnici *Brno-střed bez vizuálního smogu*,<sup>58</sup> popularizační iniciativu *Vizuální smog v Plzni*,<sup>59</sup> či právě vznikající *Vizuální smysl Zlín*, a dále slovenské projekty: studentský dokumentární film *Každý potřebuje reklamu*,<sup>60</sup> *Portál vizuálního smogu*<sup>61</sup> umožňující nahlížení webové stránky za přítomnosti vizuálního smogu,

---

<sup>46</sup> Dostupné na <<https://www.citedudesign.com/fr/home/>>.

<sup>47</sup> *Visual pollution* [online]. brandalism.ch, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://brandalism.ch/issues/visual-pollution/>>.

<sup>48</sup> VESELOVSKÝ: *Centrum Prahy? Jen kulisa pro turisty...* Dostupné na <<https://video.aktualne.cz/dtv/centrum-prahy-kulisa-pro-turisty-rika-architekt-gebrian/r~1d7c6af87efd11e490f70025900fea04/>>.

<sup>49</sup> NOVÁKOVÁ, Veronika. *Grafický design ve veřejném prostoru* [online]. issuu.com, 15. května 2015 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <[https://issuu.com/veronika-rut-novakova/docs/veronika\\_rut\\_novakova\\_isu](https://issuu.com/veronika-rut-novakova/docs/veronika_rut_novakova_isu)>.

<sup>50</sup> STREJCOVÁ, Anna. *Vizuální média v městském veřejném prostoru*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2012. 79 s.

<sup>51</sup> ŠLAUFOVÁ, Kateřina. *Vizuální smog v pražské památkové rezervaci*. Diplomová práce. Praha: Vysoká škola uměleckoprůmyslová v Praze, Katedra dějin umění a estetiky, 2012. 105 s.

<sup>52</sup> PETR, Kamil. *Visual smog project* [online]. kamilpetr.cz, 2015 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <[http://www.kamilpetr.cz/?page\\_id=778](http://www.kamilpetr.cz/?page_id=778)>.

<sup>53</sup> *Odstraňme z Prahy billboardový smog* [online]. kverulant.org, 2015 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<https://www.kverulant.org/kauza/odstranme-z-prahy-billboardovy-smog>>.

<sup>54</sup> SKOTALOVÁ, Kateřina. *Jiná Praha* [online]. pigcore.net, 2011 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://www.pigcore.net/differentprague/cz.html>>.

<sup>55</sup> *Chci Václavák bez reklam* [online]. facebook.com, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <[https://www.facebook.com/pg/chcivaclavakbezreklam/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/chcivaclavakbezreklam/about/?ref=page_internal)>.

<sup>56</sup> *Jak by vypadaly české silnice bez reklam* [online]. nechceme-billboardy.cz, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://nehceme-billboardy.cz/>>.

<sup>57</sup> NOVOSADOVÁ, Barbora. *S Radimem Knappem nejen o nelegálních reklamních plochách v Praze* [online]. focus-age.cz, 18. října 2011 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <[https://www.focus-age.cz/m-journal/marketing/s-radimem-knappem-nejen-o-nelegalnich-reklamnich-plochach-v-praze\\_\\_s277x8666.html](https://www.focus-age.cz/m-journal/marketing/s-radimem-knappem-nejen-o-nelegalnich-reklamnich-plochach-v-praze__s277x8666.html)>.

<sup>58</sup> *Brno-střed bez vizuálního smogu* [online]. bezvizualnihosmogu.eu, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://www.bezvizualnihosmogu.eu/>>.

<sup>59</sup> *Vizuální smog v Plzni* [online]. facebook.com, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<https://www.facebook.com/vizualnismogvPlzni/>>.

<sup>60</sup> JURSA, Dominik. *Každý potřebuje reklamu*. Dokumentární film. Bratislava: VŠMU, 2014. Dostupné na <[https://www.youtube.com/watch?v=Sg\\_LS5fx1xo&t=8s](https://www.youtube.com/watch?v=Sg_LS5fx1xo&t=8s)>.

<sup>61</sup> *Čo je to vizuálny smog? Ako riešiť problém vizuálneho smogu? Kto sa zaoberá vizuálnym smogom?* [online]. vizualnysmog.com, 2014 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://vizualnysmog.com/index.html>>.

*Mesto bez reklamy*,<sup>62</sup> *Bratislava aktívne proti vizuálnemu smogu*,<sup>63</sup> *Beat the Billboard*,<sup>64</sup>  
*Bratislava – mesto bez miery*<sup>65</sup> a ďalší.

---

<sup>62</sup> *Mesto bez reklamy* [online]. facebook.com, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na  
<<https://www.facebook.com/mestobezreklamy/>>.

<sup>63</sup> *Bratislava aktívne proti vizuálnemu smogu* [online]. facebook.com, 2012 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na  
<<https://www.facebook.com/BratislavaAktivneProtiVizualnemuSmogu/>>.

<sup>64</sup> *Beat the Billboard* [online]. beatthebillboard.blogspot.com, 2008 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na  
<<http://beatthebillboard.blogspot.com/>>.

<sup>65</sup> *Bratislava – Mesto bez miery* [online]. facebook.com, 2013 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na  
<[https://www.facebook.com/pg/MestoBezMiery/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/MestoBezMiery/about/?ref=page_internal)>.

## 2 Ústavněprávní aspekty

Problematika vizuálního smogu se dotýká několika základních práv a veřejných zájmů. Na jedné straně je vizuální znečištění způsobilé ohrozit ústavně zaručené právo každého na přístup ke kulturnímu bohatství, právo na život a ochranu zdraví a právo na příznivé životní prostředí. Proti těmto právům však stojí neméně významné vlastnické právo a právo na podnikání. Práva ohrožená vizuálním smogem (vyjma práva na život) patří mezi tzv. práva hospodářská, sociální a kulturní, pro něž je typické, že rozsah poskytovaného plnění je z velké části výsledkem politického soupeření, a tak i rozsah ústavní vynutitelnosti bývá omezen,<sup>66</sup> neboť se jich lze domáhat pouze v mezích zákonů provádějících tato ustanovení.<sup>67</sup>

**Právo na přístup ke kulturnímu bohatství** je zmíněno již v preambuli Ústavy vyjádřením odhodlání společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní bohatství. Toto právo posléze garantované v čl. 34 odst. 2 Listiny se projevuje mj. v povinnosti státu ochraňovat kulturní památky a zajistit přístup veřejnosti k nim.<sup>68</sup> „*Pojem „přístup“ ke kulturnímu bohatství je nutno chápat široce jako zahrnující právo každého mít efektivně přístup ke kulturnímu bohatství (například cena kulturních aktivit, jako návštěva kulturních památek, či muzeí, nesmí být tak vysoká, aby některým lidem zabránila v přístupu k nim), účastnit se kulturního života, přispívat ke kulturnímu životu a také vyjadřovat navenek svou kulturu.*“<sup>69</sup> Přístup ke kulturnímu bohatství však neznamena pouze dostupnost interiéru nemovité kulturní památky, ale i přístup k exteriéru. Naplňování této druhé kategorie mj. zajišťuje právní úprava zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*památkový zákon*“).

Na rozdíl od většiny jiných práv obsažených v hlavě čtvrté Listiny není právo na přístup ke kulturnímu bohatství obsaženo v omezující klauzuli čl. 41 odst. 1 Listiny. I tohoto práva je však možné se domáhat pouze za podmínek stanovených zákonem, a to s ohledem na dovětek v čl. 34 odst. 2 Listiny, kterým je dosaženo obdobného účelu.<sup>70</sup> Listina také současně v čl. 35 odst. 3 stanoví, že při výkonu svých práv (tj. i práva na podnikání a vlastnického práva) nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Vizuální smog způsobený reklamou v blízkosti pozemních komunikací ohrožuje **právo jednotlivce na život<sup>71</sup> a ochranu zdraví.**<sup>72</sup> Optikou (silničního) správního orgánu se jedná též

<sup>66</sup> BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016, s. 42 - 43.

<sup>67</sup> Čl. 41 odst. 1 Listiny

<sup>68</sup> BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 506.

<sup>69</sup> Tamtéž.

<sup>70</sup> Tamtéž.

<sup>71</sup> Čl. 6 odst. 1 Listiny

<sup>72</sup> Čl. 31 Listiny

o ochranu veřejného zájmu na bezpečnosti silničního provozu. Relevance těchto práv je dána tím, že reklama upoutává pozornost účastníků silničního provozu, a v důsledku toho se zvyšuje riziko dopravní nehody. Současně také konstrukce k umístění reklamy tvořící pevné překážky jsou samy o sobě způsobilé ohrozit právo na život a ochranu zdraví, protože při nárazu do nich jsou důsledky dopravní nehody prokazatelně horší.<sup>73</sup>

Dalším potenciálně ohroženým základním právem je **právo na příznivé životní prostředí**,<sup>74</sup> které kromě toho, že tvoří nezbytnou podmínku existence člověka, také zásadním způsobem ovlivňuje kvalitu života.<sup>75</sup> Životní prostředí je chráněno pouze nepřímo, a to skrze negativní vlivy na člověka.<sup>76</sup> „*Toto právo se tedy snaží předejít negativním vlivům na životní prostředí, ne protože chce primárně chránit přírodu, ale chce ochránit člověka před negativními vlivy na jeho život, zdraví atd. Těmi mohou být zejména činnosti, které životní prostředí znečišťují (hluk, zápach, nebezpečné emise, radiace, odpad atd.)*.“<sup>77</sup> Za činnost znečišťující životní prostředí je dle názoru autorky možné považovat i produkci vizuálního smogu.

Zmíněná kvalita života indikuje možné ohrožení **práva na přiměřenou životní úroveň** garantovaného čl. 11 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.<sup>78</sup> Ačkoliv toto právo klade důraz především na důstojný život (neboť holé fyzické přežití je předmětem práva na život), cílí stále pouze na základní potřeby člověka v civilizované společnosti.<sup>79</sup> Pakt garantuje právo na přiměřenou životní úroveň, nikoliv na vysokou životní úroveň. I vysoká míra znečištění vizuální smogem tedy (alespoň podle současného výkladu tohoto základního práva) nedosahuje takové intenzity, aby jí bylo ohroženo právo na přiměřenou životní úroveň.

Proti výše uvedeným právům stojí **vlastnické právo** vlastníků nemovitostí zaručené v čl. 11 Listiny a v čl. 7 Ústavy, ale i v mezinárodních lidskoprávních smlouvách,<sup>80</sup> a dále konkretizované na zákonné úrovni v občanském zákoníku a v dalších zákonech a podzákonných předpisech. Vlastnické právo spočívá v právu vlastníka v mezích právního řádu věc držet a užívat ji, zničit ji, nebo s ní i jinak nakládat, aniž by byl z tohoto výkonu práva

<sup>73</sup> Shodně např. náleží Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, bod 43.

<sup>74</sup> Čl. 35 odst. 1 Listiny; čl. 7 Ústavy

<sup>75</sup> BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 507.

<sup>76</sup> Tamtéž.

<sup>77</sup> Tamtéž, s. 507 – 508.

<sup>78</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech

<sup>79</sup> BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 500.

<sup>80</sup> Čl. 1 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech; čl. 1 odst. 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech; čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 17 Listiny základních práv EU

někomu odpovědný. Vlastníku také náleží všechny plody věci.<sup>81</sup> Vlastník má právo se svým vlastnictvím v mezích právního řádu libovolně nakládat a jiné osoby z toho vyloučit.<sup>82</sup> Vlastnictví představuje jedno z nejvýznamnějších lidských práv. Podle Kateřiny Šimáčkové „[...] je předpokladem svobody, rozvoje jednotlivce a základem jeho soukromé iniciativy. Vytváří mu tím možnost nést odpovědnost za vlastní rozvoj.“<sup>83</sup>

V souvislosti s formulováním ideje sociálního státu je akcentována tzv. sociální funkce vlastnictví, která se v čl. 11 odst. 3 Listiny odráží ve formulaci „Vlastnictví zavazuje“.<sup>84</sup> Kateřina Šimáčková k tomu uvádí: „Vlastnictví však není absolutní a odtržené od společnosti a od práv a postavení jiných osob; má významnou sociální funkci. Vlastnictví zavazuje a jeho užívání má zároveň sloužit blahu společnosti.“<sup>85</sup> „Protože společnost vlastnictví jednotlivce respektuje a chrání, měl by jednotlivec výměnou za to své vlastnictví užívat tak, aby neohrožoval práva jiných nebo zájmy společnosti jako celku.“<sup>86</sup> Typicky tak s vlastnictvím některých věcí, které plní veřejný zájem (např. kulturní či přírodní památky, pozemní komunikace atp.) jsou s jejich vlastnictvím spojeny určité povinnosti nebo omezení, které směřují k zajištění dotčeného veřejného zájmu.<sup>87</sup> „Reklama ve veřejném prostoru zabírá naprosto dominantní plochu výhledu obyvatel města. [...] Cokoli, co má tak velký podíl ve veřejném prostoru musí počítat s určitými nároky na svou podobu.“<sup>88</sup>

Nuceně omezit vlastnické právo lze jen na základě zákona a pouze k zajištění legitimního cíle, který je zpravidla označován jako veřejný či obecný zájem, a jen za náhradu.<sup>89</sup> Kromě sociální funkce vlastnictví je tedy třeba zvláště zdůraznit procesní stránku ochrany vlastnického práva. Zákon stanovující omezení musí dle ESLP splňovat základní kvalitativní požadavky jako je dostupnost, předvídatelnost a přesnost, a musí poskytovat prostředek právní ochrany proti svévolným zásahům ze strany orgánů veřejné moci do práv zaručených Úmluvou<sup>90</sup> o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>91</sup> Pokud jde o legitimní cíl, Listina ani jiný

---

<sup>81</sup> § 996 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“)

<sup>82</sup> § 1012 občanského zákoníku

<sup>83</sup> ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. In WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 300 (Komentář k čl. 11 Listiny).

<sup>84</sup> BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 312-313.

<sup>85</sup> ŠIMÁČKOVÁ: *Listina základních práv a svobod ...*, s. 300.

<sup>86</sup> Tamtéž, s. 311.

<sup>87</sup> BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 319.

<sup>88</sup> NOVÁKOVÁ: *Reklamy ve městě nevnímám...* Dostupné na <<https://designreader.org/proc-by-me-mel-vizualni-smog-zajimat/>>.

<sup>89</sup> Čl. 11 odst. 2, 4 a 5 Listiny; čl. 1 dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod

<sup>90</sup> Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících

<sup>91</sup> BOBEK, Michal. In KMEC, Jiří (ed). *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1272 (Ochrana majetku, čl. 1 Protokolu č. 1).

dokument neobsahují katalog legitimních důvodů pro omezení.<sup>92</sup> Státním orgánům je totiž ponechán široký prostor pro uvážení, neboť musí při rozhodování v této oblasti zohlednit řadu politických, sociálních a ekonomických kritérií.<sup>93</sup> Za vykročení z těchto mantinelů považuje ESLP pouze situaci, kdy národní orgány rozhodly způsobem, který zjevně postrádá rozumný základ.<sup>94</sup>

Listina navíc za nucené omezení vlastnického práva zaručuje náhradu. Výše odškodnění se odvíjí od intenzity zásahu a musí být přiměřená, resp. spravedlivá.<sup>95</sup> Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, dovodil, že na stanovení povinnosti vlastníkovi nebo uživateli pozemku, který je veřejným prostranstvím, není možné bez dalšího hledět jako na nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Vždy je totiž třeba zkoumat, zda omezením v konkrétním případě nedošlo k zásahu do esenciálního jádra, který by odůvodňoval náhradu.<sup>96</sup> Povinnost náhrady tedy vzniká za splnění dvou podmínek: omezení je natolik intenzivní, že zasahuje do esenciálního obsahu vlastnického práva, a zároveň je ve veřejném zájmu.<sup>97</sup> V řešené problematice lze konstatovat, že podmínky pro umístění reklamy na pozemek nepředstavují esenciální zásah do vlastnického práva, a proto vlastníci nemají nárok na náhradu.

Pro přezkum ústavnosti zásahu do vlastnického práva se používá test proporcionality, příp. test racionality, jímž je posuzováno, zda je omezení vlastnického práva přiměřené sledovanému cíli.<sup>98</sup>

Dalším významně dotčeným právem v této problematice je **právo podnikat** a provozovat jinou hospodářskou činnost, zakotvené v čtvrté hlavě Listiny, konkrétně v čl. 26 odst. 1. Jde o právo podléhající režimu čl. 41 Listiny, takže se ho lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů. „*Podnikáním lze rozumět samostatnou výdělečnou činnost na vlastní účet a odpovědnost, která je činěna soustavně a za účelem dosažení zisku.*“<sup>99</sup> Jádrem práva na podnikání je „*smysluplnost podnikání v dané dovolené oblasti,*“<sup>100</sup> a zásahem do něj (nehledě na zrušení možnosti podnikání, jako tomu bylo v komunistickém Československu)

---

<sup>92</sup> BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 313.

<sup>93</sup> Tamtéž, s. 318.

<sup>94</sup> *Pincová a Pinc proti České republice*, rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. listopadu 2002, stížnost č. 36548/97, § 48.

<sup>95</sup> BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 323.

<sup>96</sup> BALOUNOVÁ, Jana. Chráněná území jako institut omezující vlastnické právo. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 6, s. 197.

<sup>97</sup> BARTOŇ: *Základní práva...*, s. 323 – 324.

<sup>98</sup> Tamtéž, s. 318.

<sup>99</sup> Tamtéž, s. 485.

<sup>100</sup> Tamtéž.

by tak bylo, pokud by stát např. stanovil takové podmínky podnikání, které fakticky vylučují možnost jej provozovat.<sup>101</sup>

K povaze práva na podnikání v souvislosti s šířením reklamy (ve specifické oblasti činnosti – pohřebnictví) se vyjádřil Nejvyšší správní soud následovně: „Z uvedené právní úpravy je patrné, že právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost není právem absolutním, a proto nelze dovodit, že při této činnosti není subjekt nijak omezen, naopak toto právo může realizovat jen v souladu s právním řádem. Uvedené právo tedy může být zákonem omezeno tak, jak zákonodárce stanovil např. v ustanovení § 6a zákona o regulaci reklamy, podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva. Stanovení podmínek a omezení výkonu určitého povolání a určitých hospodářských činností uskutečňuje veřejná moc ve veřejném zájmu, jímž je především zájem na kvalitě výkonu takových činností.“<sup>102</sup>

Otázkou je, zda má být při přezkumu ústavnosti zásahu do práva na podnikání použit test proporcionality nebo racionality. Dle Ústavního soudu má být s ohledem na sociální povahu práva na podnikání použit „méně přísný“ test racionality, tzn., že zákonná úprava nemusí být nutně přiměřená sledovanému cíli, ale postačí, když bude racionální (rozumná).<sup>103</sup> Některé jiné prameny naopak docházejí k závěru, že s ohledem na liberální podstatu práva na podnikání, je třeba ústavnost omezení tohoto práva posuzovat testem proporcionality. Odborná literatura uvádí, že v případě svobody podnikání jde o tzv. liberální svobodu jednotlivce, který od státu neočekává žádné plnění (*status positivus*), ale pouze to, že se stát zdrží zásahů do této svobody prostřednictvím svého mocenského aparátu (*status negativus*).<sup>104</sup> Liberální svobody včetně práva podnikat tedy nelze zařadit mezi tzv. sociální práva ve smyslu nároku na plnění ze strany státu, která jsou obsažená v hlavě čtvrté Listiny. I s ohledem na blízkou vazbu na vlastnické právo podle čl. 11 Listiny je třeba právo na podnikání podřadit spíše pod základní práva, jejichž vymahatelnost se liší od práv sociálních.<sup>105</sup> Podle Nejvyššího správního soudu je nutné v individuálním případě posuzovat zásah do práva podnikat na základě běžného testu proporcionality (přiměřenosti).<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. října 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13, bod 66; nález Ústavního soudu ze dne 25. března 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13, bod 46.

<sup>102</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2006, sp. zn. 2 As 40/2006.

<sup>103</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, bod 71.

<sup>104</sup> RIGEL: *Reklamní právo*..., s. 15.

<sup>105</sup> WINTR, Jan. In WAGNEROVÁ, Eliška (ed). *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 837 (Komentář k čl. 41 Listiny).

<sup>106</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2015, sp. zn. 1 As 38/2015.



Jakákoliv regulace vizuálního projevu venkovní reklamy včetně regulace jejího množství omezuje svobodu podnikatele nerušeně usilovat o co největší zisk. Ne však každý zásah do tohoto základního práva je protiústavní, a proto je potřeba jej zkoumat. S ohledem na to, že právo na podnikání je úzce spojeno s vlastnickým právem, jakožto právem osobním, lze se domnívat, že zásah bude poměřován optikou proporcionality, protože vlastnické právo vyžaduje přísnější režim přezkumu. V případě samostatného zásahu práva na podnikání by měl s odkazem na výše citovaný náleží Ústavního soudu postačit test racionality.

V této souvislosti je ještě vhodné zmínit **právo územních samosprávných celků na samosprávu** zaručené v čl. 8 a v čl. 100 Ústavy. Povinnost zakotvit samosprávu ve vnitrostátním zákonodárství vyplývá pro Českou republiku také z Evropské charty místní samosprávy, kterou je Česká republika vázána od 1. září 1999.<sup>107</sup> Jde o kolektivní právo územních společenství a zároveň demokratický princip, který patří mezi „*podstatné náležitosti demokratického právního státu*“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy.<sup>108</sup> Obsahem práva občanů na samosprávu je samostatné spravování obce i kraje prostřednictvím zastupitelstev, jejichž členové jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva.<sup>109</sup> „*Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.*“<sup>110</sup>

V souvislosti s reklamou a výčtem dotčených základních práv je vhodné zmínit též **svobodu projevu a právo na informace**. Jde o politické právo, které je však spjato spíše s problematikou klamavé reklamy, nekalé soutěže a etických a morálních požadavků na reklamu. Toto právo tedy v těchto souvislostech není relevantní.

---

<sup>107</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy; Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 369/1999 Sb., kterým se doplňuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.

<sup>108</sup> MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed). *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 99 (čl. 8).

<sup>109</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05.

<sup>110</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

### 3 Právní úprava prostředků ochrany před vizuálním smogem

Pro řešení problematiky vizuálního smogu neexistuje ucelená právní úprava, která by přímo upravovala požadavky na umístění, množství, velikost a provedení reklamy a způsob její procesní ochrany. Prostředky ochrany je tak nutné hledat napříč celým právním řádem, především však v rámci práva správního.

Veřejná správa vykonává činnost vrchnostenskou pomocí forem veřejného práva a nevrchnostenskou (fiskální) prostřednictvím soukromého práva. Vrchnostenská státní správa nabízí prostředky ochrany před vizuálním smogem v rámci územního plánování a stavebního práva, silniční správy, státní památkové péče, reklamního práva a právní úpravy ochrany přírody a krajiny. Obce mohou také v rámci samostatné působnosti zavést poplatek za užívání veřejného prostranství. Obce a kraje (stejně jako soukromé osoby v rámci soukromého práva) jsou zároveň způsobilé předcházet vizuálnímu smogu i prostřednictvím jejich vystupování v soukromoprávních vztazích, tedy v rámci správy fiskální. Následující kapitoly přiblíží jednotlivé prostředky ochrany nabízené jednotlivými odvětvími vrchnostenské státní správy i samosprávy a nevrchnostenské správy.

V této souvislosti lze stručně zmínit aspekty vizuálního smogu v rovině trestního práva. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*trestní zákoník*“), v § 229 upravuje skutkovou podstatu trestného činu zneužívání vlastnictví. K naplnění této skutkové podstaty je vyžadováno poškození důležitého kulturního zájmu, zájmu na ochraně přírody, krajiny nebo životního prostředí, a to poškozením či zničením vlastní věci o hodnotě vyšší než 50 000,- Kč,<sup>111</sup> která požívá ochrany podle jiného právního předpisu (např. podle památkového zákona). Trestní zákoník je založen mj. na zásadě subsidiarity trestní represe, dle které lze trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.<sup>112</sup> S ohledem na tuto zásadu bude prostředek ochrany před vizuálním smogem spočívající v trestněprávní represí připadat v úvahu jen v krajních případech, tedy pokud nebude postačovat využití prostředků správního, příp. občanského práva.

#### 3.1 Reklamní právo

Právní problematikou reklamy se tradičně zabývá reklamní právo. „*Reklamní právo dnes není samostatným právním odvětvím, nýbrž jen souhrnem pravidel dotýkajících se významného*

---

<sup>111</sup> § 138 trestního zákoníku

<sup>112</sup> § 12 odst. 2 trestního zákoníku

*společenského jevu: reklamy. [...] Jde o směs norem veřejného i soukromého práva, která má své ústavněprávní základy spočívající především ve svobodě projevu a svobodě podnikání.*<sup>113</sup>

Hlavním veřejnoprávním předpisem regulace reklamy je zákon o regulaci reklamy, který v návaznosti na právo EU stanovuje obecná pravidla pro jakoukoli reklamu,<sup>114</sup> a upravuje legální definici reklamy následovně: „*Reklamou se rozumí oznámení, předvedení či jiná prezentace šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky, pokud není dále stanoveno jinak.*“<sup>115</sup> Odborná literatura nabízí definici poněkud jednodušší a výstižnější: „*Reklama je komunikace týkající se výrobků nebo služeb, a to směrem od toho, kdo tyto výrobky či služby nabízí, k tomu, kdo by je mohl požadovat. Tato komunikace probíhá prostřednictvím sdělovacích prostředků v nejširším slova smyslu.*“<sup>116</sup> Dle Nejvyššího správního soudu se reklamou ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy rozumí jakákoli veřejná prezentace, jejímž cílem je propagace podnikatelské činnosti určitého subjektu. Přitom pro naplnění samotné definice reklamy není podstatné, jaké jsou pohnutky šířitele reklamy k této činnosti, zda ji provádí za úplatu nebo bezúplatně či zda jde nebo nejde o součást jeho vlastního podnikání.<sup>117</sup>

Zákon o regulaci reklamy cílí jak na reklamu venkovní, tak na reklamu televizní, reklamu v rozhlasovém vysílání, reklamní letáky atd. Reklamní právo řeší typicky klamavost, morální, etické a jiné aspekty obsahu reklamy, její soulad s podmínkami stanovenými zákonem o regulaci reklamy, problematiku reklamy dle zákona o ochraně spotřebitele a právní úpravu nekalé soutěže.<sup>118</sup> Aspekty venkovní reklamy jako je její agresivita, vizuální kvalita, její množství a umístění řeší zákon o regulaci reklamy pouze velmi omezeně.

Ustanovení § 6a písm. a) tohoto zákona stanovuje územní omezení pro umístění reklamy na činnost v pohřebnictví, a to s ohledem na specifickou povahu této činnosti. Dle tohoto ustanovení „*Reklama na provozování pohřební služby, na provozování krematoria nebo na provádění balzamace a konzervace nesmí být šířena v areálu zdravotnického zařízení a zařízení sociálních služeb.*“ NSS k této právní úpravě uvádí: „*Smysl restriktivní právní úpravy dopadající na oblast regulace reklamy v oblasti podnikatelských činností v pohřebnictví*

---

<sup>113</sup> RIGEL: *Reklamní právo...*, s. 1.

<sup>114</sup> Tamtéž, s. 3.

<sup>115</sup> § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy

<sup>116</sup> RIGEL: *Reklamní právo...*, s. 1.

<sup>117</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2010, sp. zn. 5 As 48/2009.

<sup>118</sup> RIGEL: *Reklamní právo...*, s. 4, s. 105.

spočívá v tom, že se jedná o společensky velmi citlivou oblast, nesrovnatelnou s běžnou podnikatelskou činností v jiných oborech. Důležitý veřejný zájem na zachování etických pravidel při nabízení a poskytování služeb v oboru pohřebnictví dovoluje zákonodárci příslušným právním předpisem omezit, resp. vymezit způsoby prezentace těchto služeb tak, aby nebyly v rozporu s dobrými mravy.<sup>119</sup> Porušení tohoto ustanovení naplňuje skutkovou podstatu přestupku dle § 8 odst. 1 písm. g), resp. dle § 8a odst. 1 písm. l) zákona o regulaci reklamy, za něž lze uložit pokutu do 2 000 000,- Kč. Příslušný krajský živnostenský úřad může jakožto orgán dozoru nařídit odstranění nelegální reklamy.<sup>120</sup>

Dalším prostředkem ochrany v rámci reklamního práva je vydávání nařízení v přenesené působnosti obce dle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy. Tento prostředek ochrany je v zájmu větší logické návaznosti blíže popsán v kapitole 3.7.

Právní problematika vizuálního smogu je pouze okrajovým veřejnoprávním aspektem reklamy se souvislostí nikoliv bezprostřední.<sup>121</sup> Právní aspekty reklamy jako zdroje vizuálního smogu je tedy možné zařadit do odvětví reklamního práva, avšak jednotlivé prostředky poskytující ochranu je třeba hledat v různých právních předpisech, které většinou přímo nesouvisejí s reklamou jako takovou.

### 3.2 Územní plánování

Územní plánování je odvětvím správního práva, jehož právní úprava bezprostředně směřuje k naplnění ústavněprávní ochrany kulturního a přírodního dědictví.<sup>122</sup> Základním právním předpisem pro tuto oblast je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*stavební zákon*“), přičemž s touto problematikou souvisí celá řada právních předpisů upravujících jednotlivé veřejné zájmy potenciálně ohrožené či naopak chráněné nástroji územního plánování (např. památkový zákon nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „*zákon o ochraně přírody a krajiny*“).<sup>123</sup> Územní plánování představuje univerzální nástroj regulace aktivit v území, „v zájmu jeho efektivního, hospodárného a trvale udržitelného využívání, při zachování významných hodnot v území.“<sup>124</sup>

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2006, sp. zn. 2 As 40/2006, s. 6.

<sup>120</sup> § 7c odst. 1 ve spojení s § 7 písm. i) zákona o regulaci reklamy

<sup>121</sup> RIGEL: *Reklamní právo*..., s. 4.

<sup>122</sup> DIENSTBIER, Filip. In SLÁDEČEK, Vladimír (ed). *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 201.

<sup>123</sup> Tamtéž, s. 203.

<sup>124</sup> DIENSTBIER: *Správní právo*..., s. 197.

Potřeba plánování využití určitého území je dána charakterem území jakožto přírodního zdroje, který je jakousi „supersložkou životního prostředí člověka: prakticky jedině na něm se odehrává veškerý život lidské společnosti, současně se zde realizuje i většina složek životního prostředí (ekosystémy, krajina, vody, půda, les, ...). Území je tedy základem prostředí, v němž se realizují prakticky veškeré soukromé aktivity i veřejné zájmy.“<sup>125</sup> Právě zde se projevuje zásadní rozdíl mezi venkovní reklamou, která zasahuje do této neopakovatelné „supersložky“, a jinými druhy reklamy.

Mezi úkoly územního plánování patří i stanovování urbanistických, architektonických a estetických požadavků na využívání a uspořádání území.<sup>126</sup> „Vzhledem k rozmanitosti relevantních veřejných i soukromých zájmů a jejich časté protichůdnosti půjde samozřejmě vždy o kompromisní řešení, na základě aktuálního náhledu na priority společenského rozvoje a jeho územních potřeb a požadavků.“<sup>127</sup> Efektivita stanovených prostředků tedy odráží politickou vůli přiklánějící se k vybraným hodnotám. Nutno podotknout, že regulace neslouží jen k ochraně zájmů veřejných, ale i k ochraně a naplňování soukromých práv a zájmů.<sup>128</sup> Veřejnoprávní regulace tak může sice na jednu stranu omezovat právo na podnikání a vlastnické právo, na druhou stranu může přispívat k ochraně zájmů jiných vlastníků a podnikatelů. Regulace je totiž způsobilá přispívat k vytváření prostředí, které má posléze vliv na ceny nemovitostí v dané oblasti, ekonomickou strukturu zákazníků atp. Politické rozhodnutí by tedy z tohoto pohledu mělo směřovat k ochraně těch subjektů, které svou činností nevytvářejí vizuální smog.

Umisťovat některé stavby pro reklamu a reklamní zařízení (jejich vymezení se věnuje kapitola 3.4) je možné pouze s územním souhlasem stavebního úřadu.<sup>129</sup> **Územní souhlas** však nevyžadují informační a reklamní zařízení o celkové ploše do 0,6 m<sup>2</sup> umístěvaná mimo ochranná pásma pozemních komunikací,<sup>130</sup> a dále jej nevyžaduje reklama, která pod pojem reklamního zařízení nespadá, tj. např. reklama o jakékoliv velikosti upevněná tzv. horolezeckým způsobem (viz kapitola 3.4). *A contrario*, územní souhlas vyžadují jakákoliv informační a reklamní zařízení a stavby pro reklamu umístěvané v silničním ochranném pásmu, a dále reklamní zařízení ve smyslu stavebního zákona o minimální celkové ploše 0,6 m<sup>2</sup> a stavby pro reklamu. Při rozhodování v území musejí být respektovány podmínky stanovené

<sup>125</sup> DIENSTBIER: *Správní právo...*, s. 196-197.

<sup>126</sup> Tamtéž, s. 206.

<sup>127</sup> Tamtéž, s. 205-206.

<sup>128</sup> Tamtéž, s. 197.

<sup>129</sup> § 76 odst. 1 ve spojení s § 96 odst. 1 a odst. 2 písm. b) stavebního zákona

<sup>130</sup> § 79 odst. 2 písm. a) stavebního zákona

tzv. obecnými požadavky na využívání území a je-li vydán regulační plán, tak i podmínky stanovené tímto dokumentem.

**Tzv. obecné požadavky na využívání území** jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb.<sup>131</sup> Při umísťování staveb pro reklamu a reklamních zařízení (ve smyslu stavebního zákona) je třeba dodržet požadavky stanovené § 24d citované vyhlášky. Dle tohoto ustanovení se stavby pro reklamu a reklamní zařízení nesmí umísťovat tak, aby narušovala architektonický a urbanistický nebo pietní charakter prostředí. Svým umístěním také nesmějí ohrožovat bezpečnost provozu na pozemních komunikacích a drahách, a v neposlední řadě nesmějí obtěžovat okolí (zejm. obytné prostředí) hlukem nebo světlem nad stanovené limitní hodnoty. Speciální požadavky jsou stanovené také pro jejich umísťování na budovy, střechy a oplocení, příp. vedle oplocení. Například na budovách musí reklamní zařízení odpovídat jejich architektonickému charakteru a nesmí narušovat základní členění průčelí budov a jeho významné detaily, nebo dále nesmí přesahovat hřeben střechy a zároveň jejich celková výška při umístění na střeše nesmí přesahovat 2 metry. Pro případ umísťování většího počtu staveb pro reklamu a reklamních zařízení v území vyhláška vyžaduje zajištění jejich vzájemného souladu z hlediska jejich stavebně technického řešení a urbanistického a architektonického charakteru prostředí. Tato vyhláška se uplatňuje na celém území České republiky s výjimkou území hl. m. Prahy.

Pro toto území Rada hlavního města Prahy přijala nařízení č. 10/2016 Sb. hl. m. Prahy, kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze.<sup>132</sup> Podmínky pro stavby a zařízení pro reklamu a informace poměrně podrobně upravuje § 77–82.

Tuto vyhlášku a nařízení o obecných požadavcích na využívání území jsou při rozhodování povinny respektovat orgány územního plánování (a případně i jiné dotčené správní orgány). Soulad s obecnými požadavky na výstavbu je předpokladem také k vydání souhlasu s ohlášenou stavbou pro reklamu.<sup>133</sup> Při umísťování reklamních zařízení v tzv. volném režimu dle stavebního zákona mají povinnost dbát této vyhlášky i provozovatelé obchodů, vlastníci domů, případně další dotčené osoby.<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> § 2 odst. 2 písm. e), § 169, § 193, § 194 písm. a) stavebního zákona; vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

<sup>132</sup> § 44 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., ve spojení s § 194 písm. e) stavebního zákona

<sup>133</sup> § 106 odst. 1 stavebního zákona

<sup>134</sup> § 169 odst. 1 stavebního zákona

Pokud jde o reklamní zařízení, pro něž platí tzv. volný režim, vymahatelnost se liší v závislosti na tom, zda se jedná o porušení vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj nebo zda se jedná o porušení citovaného nařízení rady hlavního města Prahy vydaného v přenesené působnosti. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“) stanovuje skutkovou podstatu přestupku za porušení povinnosti stanovené nařízením obce. Vzhledem k tomu, že obecné požadavky pro hlavní město Prahu jsou vydané právě ve formě nařízení obce, jejich nedodržení naplňuje skutkovou podstatu § 4 odst. 1 citovaného zákona, za něž lze uložit pokutu do 100 000,- Kč, příp. tzv. omezující opatření. Naopak pro porušení obecných požadavků stanovených vyhláškou Ministerstva pro ostatní obce není stanovena skutková podstata přestupku, a proto mají význam jen pro rozhodovací činnost správních orgánů.

Pro účely problematiky vizuálního smogu je relevantní také **regulační plán**, který je vydávaný formou opatření obecné povahy.<sup>135</sup> Plochy určené k úpravě regulačním plánem zpravidla soustředí chráněné hodnoty nebo v nich typicky dochází ke kolizi různých veřejných či soukromých zájmů nebo je problematická koordinace jejich využití, a proto vyžadují podrobnější regulaci jejich využití než jaká může být provedena zásadami územního rozvoje nebo územním plánem.<sup>136</sup> Zákon zároveň výslovně zakazuje, aby územní plán obsahoval podrobnosti náležející regulačnímu plánu.<sup>137</sup> Tento v hierarchii nejnižší postavený územně plánovací dokument pořizuje v přenesené působnosti zastupitelstvo kraje nebo obce pro vymezenou část území, tj. v ploše nebo koridoru vymezeném zásadami územního rozvoje, resp. územním plánem.<sup>138</sup> Dokument je závazný pro rozhodování v území, a pokud jde o regulační plán vydávaný zastupitelstvem kraje, je závazný i pro územní plány a regulační plány obcí.<sup>139</sup>

Regulačním plánem je možné stanovit pro vymezené území opatření, která jsou způsobilá předcházet vzniku vizuálního smogu. Národní památkový ústav jako dotčený orgán v procesu pořizování regulačního plánu<sup>140</sup> vydal metodický postup, v němž doporučuje zařadit do regulačního plánu opatření týkající se materiálů a barevnosti průčelí, reklam, firemních označení, nápisů a informačních prvků na objektech, reklamních výstrčí a vývěsních štítů. Tato

---

<sup>135</sup> § 61 an. stavebního zákona; § 17 an. vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů

<sup>136</sup> DIENSTBIER: *Správní právo...*, s. 223.

<sup>137</sup> § 43 odst. 3 stavebního zákona

<sup>138</sup> § 62 stavebního zákona

<sup>139</sup> § 61 odst. 2 stavebního zákona

<sup>140</sup> § 32 památkového zákona ve spojení s § 66 stavebního zákona

opatření dále specifikuje. Dle této metodiky by měla „[...] realizace jakýchkoliv reklam, firemních označení, nápisů a informačních prvků umístovaných na objektech (domech) být podmíněna rozhodnutím správního řízení.“ Dále metodika doporučuje: „[...] vyloučit umístění jakýchkoliv reklam a informačních prvků na střechy domů, atiky a do prostoru nad hlavní (korunní, okapní) římsu, na štíty domů. Není přípustné využívat průčelí domů ani štíty domů jakýmkoliv způsobem pro světelné zobrazování a sdělování informací. [...] Vyloučit jakékoliv prostorové nebo plošné reklamní prvky montované na štíty nebo umístované před štíty domů.

*Umístění reklam, firemních označení, nápisů připustit pouze na těch domech, ve kterých se konají činnosti, na které upozorňují tyto informační prvky. Jakékoliv informační prvky na dochovaných stavebně, historicky a architektonicky hodnotných domech umísťovat v přízemních částech domů, do výšky max. první patrové (pásové, kordonové) římsy, vlysu, kládí nebo jiných tektonických prvků pod parapetním zdívkem druhého nadzemního podlaží.*

*Reklamní výstrče a vývěsní štíty do max. plochy 0,7 m<sup>2</sup> odsadit od průčelí domů max. 0,8m. Požadovat, aby žádná reklama a informační zařízení nezakrývaly dekor na průčelí a tektonické prvky (pilíře, pilastry, šambrány, liseny, lisenové rámce, bosáž, kvádrování, pásovou rustiku, kládí, architrávy, kordonové, patrové, parapetní a průběžné podokenní římsy, nadokenní a nadpražní římsy, vlysy, parapetní výplně, obchodní portály, ostění, klenáky apod.). Vyloučit umístování reklamních zařízení v dlažbě, pokud se nejedná o historickou situaci.“<sup>141</sup>*

Regulační plán jakožto dokument závazný pro rozhodování v území tak slouží jako prostředek ochrany pouze před vizuálním smogem způsobovaným reklamou, jež vyžaduje územní souhlas. Umístěním některých reklamních zařízení bez územního souhlasu nebo v rozporu s ním může být naplněna skutková podstata přestupku dle § 178 odst. 1 písm. a), resp. písm. d) stavebního zákona, za něž lze uložit pokutu do 500 000,- Kč.

Proti pochybení správních orgánů v rámci správního rozhodování se jednotlivec nemůže bránit, neboť není účastníkem správního řízení. Ovšem v případě, že by rozhodnutím správního orgánu v předcházejícím řízení bylo zasaženo do veřejného subjektivního práva jednotlivce (např. do ústavně zaručeného základního práva na přístup ke kulturním bohatstvím),<sup>142</sup> může být

---

<sup>141</sup> KRUSOVÁ, Alena. *Památkový postup. Vyjadřování se k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany kulturněhistorických hodnot území*. Praha: Národní památkový ústav, generální ředitelství, edice odborné a metodické publikace, svazek 78, 2015, s. 69-70. Dostupné na <<https://www.npu.cz/cs/npu-a-pamatkova-pece/npu-jako-instituce/publikace/26137-pamatkovy-postup-vyjadrovani-se-k-uzemne-planovaci-dokumentaci-z-hlediska-ochrany-kulturnehistoricky-hodnot-uzemi>>.

<sup>142</sup> WINTR, Jan. Výklad sociálních práv v českém právu. In GERLOCH, Aleš (ed). *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011, s. 147.



aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 an. soudního řádu správního<sup>143</sup> ve správním soudnictví.

### 3.3 Stavební právo

Některé typy reklam jsou podřízeny režimu stavebního zákona. Tento základní právní předpis stavebního práva upravuje režimy provádění staveb, jejich užívání, ale i odstraňování. Reklama je podřízena režimu stavebního zákona, splňuje-li kvalitativní požadavky, které tento zákon stanovuje pro stavbu pro reklamu, příp. pro reklamní zařízení. Základním (nikoliv však výlučným) kritériem je v tomto případě velikost a technické parametry nosiče reklamy.

Stavební zákon se vztahuje na dvě kategorie reklam. První kategorií je tzv. **stavba pro reklamu** ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona, který stanoví, že: „*Stavbou se rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se považuje také výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům, je stavba pro reklamu.*“ Zákon dále stanoví v § 3 odst. 2, že „*Zařízení o celkové ploše větší než 8 m<sup>2</sup> se považuje za stavbu pro reklamu.*“ Reklama se tedy považuje za stavbu pro reklamu, pokud je stavebním dílem, které vzniklo stavební nebo montážní činností, bez zřetele na jeho stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na dobu trvání, a zároveň slouží-li reklamním účelům (§ 2 odst. 3), anebo je-li reklamním zařízením o celkové ploše větší než 8 m<sup>2</sup> (§ 3 odst. 2). Typicky se jedná o tzv. billboardy.

Tento zvláštní druh stavby lze provádět pouze v režimu ohlašovacím na základě souhlasu stavebního úřadu s provedením ohlášené stavby.<sup>144</sup> Jedná-li se o stavbu, která svým umístěním spadá pod režim památkového zákona, může stavební úřad souhlas udělit pouze v souladu se závazným stanoviskem obecního úřadu obce s rozšířenou působností, resp. krajského úřadu.<sup>145</sup> Pokud stavebník provede stavbu pro reklamu bez souhlasu stavebního úřadu nebo v rozporu s tímto souhlasem, naplní tímto jednáním skutkovou podstatu přestupku dle § 178 odst. 2 písm. a), resp. b) stavebního zákona, za nějž lze uložit pokutu do 200 000,- Kč. Je-li stavba provedena dokonce v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území bez souhlasu stavebního úřadu nebo v rozporu s ním,

<sup>143</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>144</sup> § 104 odst. 1 písm. e) stavebního zákona

<sup>145</sup> § 14 odst. 5 památkového zákona

naplní znaky skutkové podstaty přestupku dle písm. c), resp. h), za nějž lze uložit pokutu až do 2 000 000,- Kč. Tato zvýšená horní sazba pokuty je odůvodněna veřejnými zájmy, které jsou uvedenými instituty chráněny (např. ochrana života a zdraví prostřednictvím ochranného pásma pozemní komunikace).

Druhou kategorií je **tzv. reklamní zařízení** ve smyslu § 3 odst. 2 stavebního zákona: „*Zařízením se pro účely tohoto zákona rozumí informační a reklamní panel, tabule, deska či jiná konstrukce a technické zařízení, pokud nejde o stavbu podle § 2 odst. 3. V pochybnostech, zda se jedná o stavbu nebo zařízení, je určující stanovisko stavebního úřadu. Zařízení o celkové ploše větší než 8 m<sup>2</sup> se považuje za stavbu pro reklamu.*“ Tato kategorie tedy existuje podpůrně pro případy reklamy, kterou nelze kategorizovat jako stavbu pro reklamu. Odborná literatura reklamní zařízení chápe následovně: „*[...] pro plnění funkce zařízení jsou používány různé nosiče reklamy, rámy, rošty, konzoly, na něž je pak reklama (plakát, reklamní plachta apod.) upevňována, ta však sama o sobě zařízením není. [...] Pojem „zařízení“ je definován pouze rámcově a nejsou řešeny otázky jeho technického provedení ani způsobu upevnění na nosnou konstrukci. Není řešeno ani jejich umístování na pozemku nebo stavbě.*“<sup>146</sup> Stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu tato reklamní a informační zařízení nevyžadují, platí pro ně tedy volný režim provádění zařízení.<sup>147</sup>

Obecné stavební úřady<sup>148</sup> vykonávají na tomto úseku **stavební dozor**, jehož prostřednictvím je zabezpečována ochrana veřejných zájmů a ochrana práv a oprávněných zájmů třetích osob, a to cestou prosazování požadavků vyplývajících ze stavebního zákona, jeho prováděcích předpisů, zvláštních zákonů a rozhodnutí stavebních úřadů.<sup>149</sup> Stavební úřad je oprávněn ve veřejném zájmu provádět kontrolní prohlídky stavby nebo zařízení a nařizovat jejich neodkladné odstranění.<sup>150</sup> Za tímto účelem mohou oprávněné úřední osoby vstupovat na cizí pozemky a stavby,<sup>151</sup> mají oprávnění vyžadovat součinnost vlastníků staveb pro reklamu a dalších osob a za tímto účelem ukládat pořádkové pokuty.<sup>152</sup> Veřejným zájmem se v tomto případě rozumí např. soulad souhlasu s provedením ohlášené stavby se skutečnou stavbou nebo požadavek, aby stavba nebo zařízení neohrožovalo život a zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí, zájmy státní památkové péče, popřípadě nezpůsobovalo jiné škody či

<sup>146</sup> KÝVALOVÁ, Miroslava. In MACHAČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 28 (§ 3 odst. 2 stavebního zákona).

<sup>147</sup> § 103 odst. 1 písm. e) bod 15. stavebního zákona

<sup>148</sup> Tj. Ministerstvo pro místní rozvoj, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady a vybrané další městské a obecní úřady dle § 13 odst. 1 stavebního zákona

<sup>149</sup> DIENSTBIER: *Správní právo...*, s. 264.

<sup>150</sup> § 132 stavebního zákona

<sup>151</sup> § 172 stavebního zákona

<sup>152</sup> § 173 stavebního zákona

ztráty.<sup>153</sup> Vlastník stavby pro reklamu a další dotčené osoby jsou povinny odstranit závady, vytknuté orgánem stavebního dozoru.<sup>154</sup> V případě reklamních zařízení bude většinou nařízeno odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona.

Pokud stavba pro reklamu není provozována na základě souhlasu s provedením ohlášené stavby, v rozporu s ním nebo pokud souhlas zanikl, jedná se o nelegální stavbu, jejíž **odstranění** je nezbytné nařídit v zájmu ochrany veřejných zájmů nebo práv třetích osob.<sup>155</sup> Pokud je reklama v takovém závadném stavu, že ohrožuje život nebo zdraví osob nebo zvířat, bezpečnost, životní prostředí anebo majetek třetích osob, a její vlastník přes rozhodnutí stavebního úřadu ve stanovené lhůtě neodstraní tento závadný stav, stavební úřad nařídí odstranění stavby pro reklamu<sup>156</sup>, ale případně i odstranění reklamního zařízení.<sup>157</sup> Neodstranění stavby nebo zařízení ve stanovené lhůtě naplňuje znaky přestupku dle § 179 odst. 1 písm. d), resp. dle § 179 odst. 2 písm. g) stavebního zákona, za nějž lze uložit pokutu do 200 000,- Kč. Postup pro nařízení odstranění stavby, resp. zařízení, je upraven v § 129 až 131a stavebního zákona.

### 3.4 Silniční správa

Tato kapitola blíže pojednává o prostředcích ochrany před vizuálním smogem vyplývajících ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o pozemních komunikacích*“). Tento právní předpis reguluje venkovní reklamu, která cílí na účastníky silničního provozu, a tuto regulaci odůvodňuje významným zájmem na bezpečnosti silničního provozu zahrnujícím právo jednotlivce na život a ochranu zdraví.<sup>158</sup>

Zákon o pozemních komunikacích definuje reklamní zařízení jako „*zařízení pro písemnou, obrazovou, světelnou nebo jiným způsobem prováděnou reklamu nebo propagaci.*“<sup>159</sup> Tyto reklamy nejsou součástí pozemní komunikace, ale jsou samostatnou věcí.<sup>160</sup> Ministerstvo dopravy vydalo k problematice reklamních zařízení metodickou

---

<sup>153</sup> § 132 stavebního zákona

<sup>154</sup> DIENSTBIER: *Správní právo...*, s. 265.

<sup>155</sup> DIENSTBIER: *Správní právo...*, s. 262.

<sup>156</sup> § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona

<sup>157</sup> § 129 odst. 7 ve spojení s § 129 odst. 1 písm. a) stavebního zákona

<sup>158</sup> Důvodová zpráva k zákonu o pozemních komunikacích

<sup>159</sup> § 25 odst. 6 písm. c) bod 1 zákona o pozemních komunikacích

<sup>160</sup> § 14 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích

příručku,<sup>161</sup> která od sebe odlišuje reklamu a propagaci a tyto pojmy blíže specifikuje. Pokud jde o reklamu, metodika odkazuje na legální definici reklamy v § 1 odst. 2 zákona o regulaci reklamy. „*Propagace je ovšem pojem širší. Obecně se tím rozumí uvádění ve známost, rozšiřování či rozmnožování informací, údajů, myšlenek, názorů apod. V kontextu reklamních zařízení podle zákona o pozemních komunikacích to je zejména šíření informací veřejnosti, které nesleduje dosažení zisku, ale kupříkladu podporu i jiné než podnikatelské činnosti, např. kulturní, zábavné, politické, vzdělávací apod. povahy, nebo subjekt, služby, události apod. Do této kategorie spadají jakékoliv formy vítání nebo loučení s účastníky provozu na pozemní komunikaci na území obce a kraje, sdělení o určité charakteristice obce či kraje a podobně (viz dále). Rovněž lze pod pojem propagace zahrnout propagaci volebních stran a hnutí na reklamních zařízeních provozovaných reklamními agenturami.*“<sup>162</sup> Reklamním zařízením dle zákona o pozemních komunikacích je tedy dle názoru autorky (s ohledem na rozšiřující výklad pojmu propagace) prakticky jakákoliv grafika, která je způsobilá rozptylovat řidiče. Pokud jde o formu, tak za reklamní zařízení lze považovat objemné konstrukce skládající se z pylonů a několika rozměrných obrazovek, různé plachty natažené např. na balíku slámy, vlečky a návěsy s reklamní plochou, ale dokonce i poutače obcí a krajů („*vítání a loučení se s návštěvníky obce nebo kraje, případně sdělení o místní kulturní, turistické či jiné zajímavosti*“).<sup>163</sup> Všechna tato reklamní zařízení spadají pod režim zákona o pozemních komunikacích.

Zákon stanovuje 2 režimy umístění reklamních zařízení: jednak na základě povolení ke zvláštnímu užívání dle § 25 zákona o pozemních komunikacích a jednak na základě povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu dle § 31 zákona o pozemních komunikacích.

Užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku<sup>164</sup> pro zřizování a provozování reklamního zařízení je **zvláštním užíváním** ve smyslu § 25 odst. 6 písm. c) bod 1. zákona o pozemních komunikacích, k němuž je potřeba povolení silničního správního úřadu. Silniční správní úřad vydá nejdéle na dobu pěti let rozhodnutí o povolení zvláštního užívání, pokud vlastník reklamního zařízení podá písemnou žádost a doloží příslušné souhlasy a pokud reklamní zařízení bude splňovat bezpečnostní podmínky.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Metodická příručka. Reklamní zařízení a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. č. j. 248/2015-120-STSP/1. Ministerstvo dopravy, Odbor pozemních komunikací, 2016, 20 s. Dostupné na <<https://doprava.kraj-lbc.cz/getFile/id:341452>>.

<sup>162</sup> Tamtéž, s. 6.

<sup>163</sup> Tamtéž.

<sup>164</sup> § 11 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích

<sup>165</sup> § 25 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích

Souhlas se zřízením a provozováním reklamního zařízení musí udělit vlastník dotčené pozemní komunikace (tj. stát nebo územní samosprávný celek)<sup>166</sup> a pokud může reklamní zařízení ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, pak je vyžadován i souhlas Policie České republiky (a v případě dálnice souhlas Ministerstva vnitra).<sup>167</sup> Tyto okolnosti a potřebu závazného stanoviska dotčeného orgánu posuzuje vždy příslušný silniční správní úřad.<sup>168</sup> Zvláštní užívání je zpoplatněno symbolickou částkou 100,- Kč za 10 dní a méně, 500,- Kč za 6 měsíců a méně, 1 000,- Kč za déle než 6 měsíců.<sup>169</sup>

Reklamní zařízení nesmí být zaměnitelné s dopravními značkami ani s dopravními zařízeními, a nesmí oslňovat uživatele dotčené pozemní komunikace nebo jinak narušovat provoz. Dále je stanovena podmínka, že pozemní komunikace v místě, kde je umístěno reklamní zařízení, musí být vybavena na náklad vlastníka reklamního zařízení svodidly, případně jinak zabezpečena proti střetu vozidel s konstrukcí reklamního zařízení. (Tato podmínka v případě silničního ochranného pásma stanovena není.) Reklamní zařízení umístěvané na dálnici nebo silnici I. třídy nebo na jejich silničním pomocném pozemku, musí navíc splňovat i podmínku maximální vzdálenosti od označené provozovny, která v souvisle zastavěném území obce činí 50 metrů a mimo souvisle zastavěné území obce v silničním ochranném pásmu činí 200 metrů.<sup>170</sup> Zřízení a provozování reklamního zařízení může být povoleno nejdéle na dobu pěti let. Silniční správní úřad v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání.<sup>171</sup>

K zajištění vyšší ochrany bezpečnosti bylo později zavedeno povolovací řízení **i v silničním ochranném pásmu** dle § 31 zákona o pozemních komunikacích.<sup>172</sup> To se stanovuje pouze mimo souvisle zastavěné území obce a pouze k ochraně dálnic, silnic a místních komunikací I. a II. třídy. V této souvislosti je třeba upozornit, že tzv. souvisle zastavěné území obce (zákon o pozemních komunikacích) a tzv. zastavěné území (stavební zákon) jsou rozdílné instituty veřejného práva, které mají odlišný předmět, a proto nesmí být zaměňovány.<sup>173</sup> Režim silničního ochranného pásma tedy nedopadá na území, jež lze označit za souvisle zastavěné území obce ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích a

---

<sup>166</sup> § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

<sup>167</sup> § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích

<sup>168</sup> *Metodická příručka. Reklamní zařízení...*, s. 9.

<sup>169</sup> Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, položka 36 sazebníku, který je přílohou.

<sup>170</sup> § 25 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích

<sup>171</sup> Tamtéž.

<sup>172</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

<sup>173</sup> *Metodická příručka. Reklamní zařízení...*, s. 12.

dále nedopadá na území kolem místních komunikací III. a IV. třídy.<sup>174</sup> Silniční ochranné pásmo vzniká na základě rozhodnutí o umístění stavby pozemní komunikace, resp. společného povolení, kterým se stavba umísťuje a povoluje. Jedná se nikoliv o plochu, ale jde o prostor ohraničený pomyslnými svislými plochami vedenými do výšky 50 m a ve vzdálenosti určené § 30 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích pro jednotlivé typy pozemních komunikací. Do silničního ochranného pásma tedy zasahují i železniční a silniční mosty, na něž bývají reklamní zařízení také upevňována.

Zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení silničního správního úřadu, pro jehož udělení jsou podmínky upraveny v § 31 zákona o pozemních komunikacích. I v tomto případě je třeba podat písemnou žádost a doložit souhlas vlastníka dotčené nemovitosti (což bude ve většině případů vlastník pozemní komunikace) a Policie České republiky (případně Ministerstva vnitra, jde-li o umístění reklamního zařízení v ochranném pásmu dálnice).<sup>175</sup> Na rozdíl od povolení ke zvláštnímu užívání, v tomto režimu je potřeba souhlasu správního orgánu presumována již existencí silničního ochranného pásma, a proto je tento souhlas potřeba vždy.

Povolení lze udělit jen pro takové reklamní zařízení, které splňuje podmínky stanovené v § 31 odst. 2 a 3 zákona o pozemních komunikacích. Takové zařízení nesmí být zaměnitelné s dopravními značkami, světelnými signály, zařízeními pro provozní informace nebo s dopravními zařízeními, nesmí být způsobilé oslnit uživatele dotčené pozemní komunikace nebo jinak narušit provoz na pozemních komunikacích. Jde-li o reklamní zařízení umístěné v silničním ochranném pásmu dálnice a silnice I. třídy (a je-li viditelné z této pozemní komunikace), musí navíc splňovat podmínku maximální vzdálenosti od označené provozovny, která činí 200 metrů.<sup>176</sup> Rozhodnutí o povolení zřízovat a provozovat reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu lze vydat na dobu nejdéle pěti let. V rozhodnutí silniční správní úřad stanoví podmínky zřízování a provozování reklamního zařízení.<sup>177</sup>

Na tuto právní úpravu měla významný vliv **novela zákona o pozemních komunikacích** provedená zákonem č. 196/2012 Sb. Tato novela vzbudila velký mediální ohlas, a to zejména s ohledem na nově vložený čl. 31 odst. 3 stanovující maximální vzdálenost reklamního zařízení od provozovny.<sup>178</sup> „*Přechodné ustanovení uvádělo, že reklamní zařízení, jejichž zřízení a*

---

<sup>174</sup> Podrobnější výklad nabízí *Metodická příručka. Reklamní zařízení...*, s. 12 – 16.

<sup>175</sup> § 31 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích

<sup>176</sup> § 31 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích

<sup>177</sup> § 31 odst. 5 zákona o pozemních komunikacích

<sup>178</sup> Novela je důvodem řady soudních rozhodnutí, např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. ledna 2018, sp. zn. 29 A 168/2017; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. února 2017, sp. zn. 6 As 311/2016; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. července 2017, sp. zn. 29 A 122/2017; rozsudek Nejvyššího

provozování bylo povoleno před účinností novely (tj. 1. 9. 2012), mohou být nadále provozována po dobu platnosti povolení, maximálně však po dobu pěti let od nabytí účinnosti novely. Problematickým aspektem ze strany provozovatelů a vlastníků reklamních zařízení je pak skutečnost, že jim v mnohých případech bylo uděleno povolení ke zřízení a provozování reklamních zařízení v ochranném pásmu dálnice na dobu přesahující 1. 9. 2017. Symbolem jejich protestu se pak stalo nahrazení reklamního obsahu na billboardech státními vlajkami České republiky.<sup>179</sup> Skupina 17 senátorů rovněž podala návrh na zrušení některých ustanovení této novely tak, aby „zákazu“ billboardů u dálnic a silnic I. třídy zabránili (sp. zn. Pl. ÚS 21/17). Hlavním argumentem návrhu je rozpor s čl. 11 a 26 LPS.<sup>180</sup>

Jedním z argumentů byl také případný dopad na některé vlastníky reklamních zařízení v podobě likvidačního účinku (tzv. rdousícího efektu). Ústavní soud však tomuto nepřisvědčil, a to zejména s ohledem na „[...] 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.“<sup>181</sup> Ústavní soud zároveň výslovně uvedl, že tato právní úprava není diskriminační, neboť se týká všech bez rozdílu. „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).“<sup>182</sup>

Tento legislativní krok byl nezbytný vzhledem k „[...] živelnému a nekoordinovanému nárůstu reklamních poutačů a jiných reklamních zařízení podél pozemních komunikací v první polovině devadesátých let na území České republiky“<sup>183</sup> a vzhledem k tomu, že doposud přijatá legislativní opatření<sup>184</sup> sice omezila další umístování reklamních zařízení, nicméně nevyřešila

---

správního soudu ze dne 31. července 2018, sp. zn. 3 As 252/2017; náleží Ústavního soudu ze dne 4. září 2018, sp. zn. III. ÚS 2732/2018; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2016, sp. zn. 6 As 69/2016; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. června 2015, sp. zn. 29 A 56/2015 a další.

<sup>179</sup> Dle názoru autorky vlajka také spadá pod pojem reklamního označení dle zákona o pozemních komunikacích, neboť reklamním zařízením se rozumí i propagace, která nemusí sledovat dosažení zisku (viz argumentace výše).

<sup>180</sup> RIGEL: *Reklamní právo...*, s. 107.

<sup>181</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, bod 70.

<sup>182</sup> Tamtéž, bod 68 a 70.

<sup>183</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 196/2012 Sb., s. 27.

<sup>184</sup> Např. mechanismus postupu silničních správních úřadů o odnímání udělených povolení k umístění reklamních zařízení, mechanismus jejich odstraňování, stanovení povinné osoby k úhradě tohoto postupu atd.

problém současného „zamoření“ touto reklamou.<sup>185</sup> Inspirací byla i zahraniční právní úprava vybraných zemí Evropské unie, která většinou zakazuje umístování reklamních zařízení u pozemních komunikací, zejm. mimo města či obce.<sup>186</sup> Dle důvodové zprávy k tomuto zákonu se jedná o proporční řešení, které sleduje především zájem státu na bezpečnosti silničního provozu za současného šetření práv provozoven umístěných u pozemních komunikací nebo v jejich blízkosti, zejm. těch, jejichž provoz souvisí bezprostředně se silničním provozem (např. čerpací stanice, motely, občerstvení apod.).<sup>187</sup> Dle názoru autorky by absolutní zákaz reklamy v silničním ochranném pásmu pozemních komunikací ani nebyl žádoucí. Jednak by takové řešení bylo disproporční, protože by nepřiměřeně zasahovalo do práva na podnikání a současně by se bezpečnost silničního provozu zvýšila jen nepatrně, jak vyplývá i z důvodové zprávy k předložené novele zákona. Naopak se lze domnívat, že reklamní zařízení upozorňující na blízkou provozovnu může naopak přispívat k bezpečnosti účastníků silničního provozu, neboť díky této informaci mohou včas zvážit případnou přestávku v jízdě (a předejít tak dopravní nehodě z únavy nebo dopravní nehodě v důsledku pozdního zaznamenání umístění provozovny).

Uvedené režimy se věcně překrývají a v obou případech se hodnotí vliv na pozemní komunikaci samotnou (jakožto stavbu podléhající poškození) a vliv na bezpečnost a plynulost silničního provozu (odlesky, oslnění, riziko střetu vozidla s pevnou překážkou atd.).<sup>188</sup> Neznamená to však, že by se vzájemně povolení nahrazovala, případně že by vždy musela být udělena obě dvě. Existuje několik možných situací. Provozovatel reklamního zařízení bude ke zřízení a provozování reklamního zařízení klasicky potřebovat povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace a zároveň povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu. Tato povolení bude silniční správní úřad udělovat v rámci společného řízení. Povolení pro účely silničního ochranného pásma není třeba pro umístění reklamního zařízení v souvisle zastavěném území obce a v územích kolem místních komunikací III. a IV. třídy, kde postačí povolení ke zvláštnímu užívání. Naopak některá reklamní zařízení (např. orlice Mattoni za splnění dalších podmínek, reklamní zařízení na železničním mostě) mohou být z pohledu zákona o pozemních komunikacích podmíněna pouze povolením pro silniční ochranné pásmo. Ve výjimečných situacích se potom mohou pro účely jednoho reklamního zařízení kombinovat povolení vztahující se k různým pozemním komunikacím,

---

<sup>185</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 196/2012 Sb., s. 28.

<sup>186</sup> Tamtéž, s. 27.

<sup>187</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 196/2012 Sb., s. 29.

<sup>188</sup> E-mail od Mgr. Zuzany Adameové, vedoucí Oddělení silničního správního úřadu v Odboru pozemních komunikací v Sekci legislativně právní Ministerstva dopravy.



tj. případ reklamního zařízení uchyceného na silničním mostě. Reklamní zařízení v takovém případě vyžaduje povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace, na níž je zařízení umístěno, a zároveň povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu např. dálnice, která vede pod silničním mostem.

Jak již bylo výše naznačeno, silniční správní úřad může rozhodnout o **odnětí povolení ke zřizování a provozování reklamních zařízení**, pokud právnická nebo fyzická osoba porušuje podmínky stanovené v rozhodnutí o vydání povolení. Nové povolení na základě znovu podané žádosti lze udělit nejdříve po uplynutí tří let ode dne, kdy rozhodnutí o odnětí povolení nabylo právní moci.<sup>189</sup>

Není-li reklamní zařízení provozováno na základě povolení silničního správního úřadu ke zvláštnímu užívání či k provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu, jedná se o nelegální reklamní zařízení, které musí být **odstraněno**. V případě, že se silniční správní úřad dozví o zřízení nebo existenci takového reklamního zařízení, má povinnost do sedmi dnů ode dne, kdy se o této skutečnosti dozvěděl, vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění. Výzva k odstranění reklamního zařízení je úkonem podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, a není proti ní přípustný žádný opravný prostředek.<sup>190</sup> Vlastník reklamního zařízení je následovně povinen neprodleně, nejdéle však do pěti pracovních dnů od doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu, reklamní zařízení odstranit. Pokud tak vlastník reklamního zařízení neučiní, má silniční správní úřad povinnost zakrýt reklamní zařízení do 15 pracovních dnů a následovně jej odstranit a provést jeho likvidaci na náklady vlastníka tohoto zařízení.<sup>191</sup> Zákon však již pro toto odstranění nestanovuje lhůtu, což může vést k nečinnosti silničního správního úřadu.

Porušení podmínek pro zvláštní užívání pozemní komunikace stanovených § 25 zákona o pozemních komunikacích, vede k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku dle § 42a odst. 1 písm. b), resp. § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, za něž lze uložit pokutu do 500 000,- Kč. Porušením dalších povinností vyplývajících ze zvláštního užívání se však lze dopustit i jiných přestupků dle tohoto zákona. Porušením podmínek stanovených pro zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu osoba naplní znaky přestupku dle § 42a odst. 1 písm. e), resp. § 42b odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích, za něž lze uložit pokutu do 300 000,- Kč. Ačkoliv silniční ochranné pásmo představuje zvýšenou právní ochranu bezpečnosti silničního provozu, sankce

---

<sup>189</sup> § 25 odst. 3 a § 31 odst. 7 zákona o pozemních komunikacích

<sup>190</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2016, sp. zn. 6 As 69/2016.

<sup>191</sup> § 25 a § 31 zákona o pozemních komunikacích

za porušení ustanovení o zřizování a provozování reklamního zařízení tomu neodpovídá. Paradoxně tak za porušení ustanovení o zvláštním užívání je stanovena vyšší horní hranice pokuty než za porušení ustanovení o umístování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu.

### 3.5 Státní památková péče

Právní úprava státní památkové péče provádí na zákonné úrovni ochranu ústavně zaručeného práva na přístup ke kulturnímu bohatství a požadavky stanovené mezinárodními smlouvami, k jejichž dodržování se Česká republika zavázala, např. čl. 7 Evropské úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy,<sup>192</sup> který stanoví: „*V okolí památek, uvnitř architektonických souborů a v prostoru míst se každá Strana zavazuje prosazovat opatření k obecnému zlepšení kvality prostředí.*“ Základním právním předpisem na tomto úseku je památkový zákon. Prostřednictvím tohoto zákona má veřejná správa v souladu se společenskými potřebami vytvářet všeobecné podmínky pro zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění a využívání kulturních památek, tak aby se podílely na rozvoji kultury, umění, estetického citění, ale mj. i formování tradic a vlastenectví.<sup>193</sup>

Státní památková péče představuje klasický způsob vrchnostenské ochrany před vizuálním smogem v historicky významném městském prostředí. Pro orientaci v problematice je třeba nejprve stručně vymezit instituty chráněné památkovým zákonem. Zákon rozlišuje kulturní památku a národní kulturní památku a dále vymezuje dva typy památkově chráněných území: památkovou rezervaci a památkovou zónu. S ohledem na formální pojetí památkového zákona je pro zvláštní ochranu objektu nezbytné jeho prohlášení za kulturní památku nebo památkově chráněné území.<sup>194</sup> Prohlášení stavby za kulturní památku<sup>195</sup> nebo území za památkovou zónu<sup>196</sup> je v pravomoci Ministerstva kultury, které tak činí v řízení zahajovaném ex offo. Památková zóna se prohlašuje opatřením obecné povahy, v němž se stanoví podmínky ochrany chráněného území. Kulturně nejvýznamnější

---

<sup>192</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 73/2000 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy

<sup>193</sup> § 1 památkového zákona

<sup>194</sup> DIENSTBIER: *Správní právo...*, s. 337.

<sup>195</sup> § 2 památkového zákona

<sup>196</sup> § 6 památkového zákona

stavby prohlašuje vláda nařízením za národní kulturní památky,<sup>197</sup> a jde-li o území, za památkové rezervace.<sup>198</sup>

Památkový zákon stanovuje různé **povinnosti vlastníků nemovitostí** (případně i dalších osob) v památkově chráněných územích a ochranných pásmech. V obecné rovině tedy dotčené osoby<sup>199</sup> mají povinnost předcházet ohrožení kulturních památek, pečovat o kulturní památku, chránit ji, využívat ji v souladu s jejím významem atp.<sup>200</sup> Obnovu kulturní památky, případně „obyčejné“ nemovitosti v památkově chráněném území nebo ochranném pásmu, je možné provádět za splnění dalších podmínek jen se závazným stanoviskem dle § 14 památkového zákona. Tyto obecné povinnosti vyplývající přímo z památkového zákona jsou posléze rozšiřovány a specifikovány prohlášením území za památkově chráněnou oblast, případným plánem ochrany této památkově chráněné oblasti, a konečně i územním rozhodnutím o ochranném pásmu.

Dodržování povinností je vynucováno prostřednictvím **přestupkového řízení**, jež projednává orgán příslušný dle § 40 památkového zákona. Dále zákon umožňuje vynucovat plnění povinností prostřednictvím **opatření k nápravě**, které má vlastník povinnost provádět, příp. může být provedeno opatření k ochraně bezprostředně ohrožené kulturní památky.<sup>201</sup> Opatření bude mít zpravidla formu správního rozhodnutí. V případě problematiky vizuálního smogu tak může jít např. o rozhodnutí správního orgánu o povinnosti odstranit reklamní zařízení z fasády konkrétního domu. Na webových stránkách Ministerstva kultury je volně ke stažení podrobný metodický postup „*Postih za protiprávní jednání na úseku památkové péče od 1. 7. 2017*“, aktualizovaný ke dni 1. ledna 2019.<sup>202</sup>

Již samotné **nařízení vlády o prohlášení území za památkovou rezervaci a opatření obecné povahy Ministerstva kultury o prohlášení území za památkovou zónu** stanovuje podmínky ochrany těchto území nad rámec památkového zákona.<sup>203</sup> Jednotlivá nařízení a opatření obecné povahy jsou obsahově velmi podobná. Bývají v nich stanoveny především podmínky nové výstavby, ale v obecné rovině jsou v nich vyjádřeny i požadavky na využívání tohoto území. V případě památkové rezervace se mohou stanovené podmínky ochrany vztahovat nejen na kulturní památky, ale v potřebném rozsahu i na nemovitosti na území

---

<sup>197</sup> § 4 památkového zákona

<sup>198</sup> § 5 památkového zákona

<sup>199</sup> Dle § 3 odst. 3 památkového zákona tyto povinnosti do určité míry tíží i vlastníka stavby, o jejímž prohlášení za kulturní památku je teprve vedeno správní řízení.

<sup>200</sup> § 9 památkového zákona

<sup>201</sup> § 10 a 15 památkového zákona

<sup>202</sup> Dostupné na <<https://www.mkcr.cz/metodicka-cinnost-250.html>>.

<sup>203</sup> § 5 a 6 památkového zákona

památkové rezervace, které nejsou kulturními památkami.<sup>204</sup> „I jejich podoba, stav, a další parametry mohou totiž významně ovlivnit celkový charakter území a vyznění chráněných nemovitých kulturních památek v něm.“<sup>205</sup>

Typicky opatření obecné povahy o prohlášení území za památkovou zónu obsahuje následující: „[...] pozemky a stavby musí být využívány v souladu s jejich kulturními hodnotami a musí být respektovány jejich kapacitní a technické možnosti“ a dále „[...] při umístění stavby a zařízení a změně stavby musí záměr respektovat prostorové uspořádání dotčených nemovitostí a jejich kulturní hodnoty a jeho realizací nesmí dojít k negativním změnám estetickým, technickým a funkčním.“<sup>206</sup> Podobně i nařízení vlády o prohlášení území za památkovou rezervaci obvykle stanoví podmínku, že „[...] využití pozemků a staveb musí být v souladu s jejich kulturními hodnotami a jejich kapacitními a technickými možnostmi“<sup>207</sup> a že „[...] při rozhodování o umístění stavby a zařízení a o změně stavby musí být respektováno prostorové uspořádání dotčených nemovitostí a jejich kulturní hodnoty a nesmí dojít k negativním změnám estetickým, technickým a funkčním.“<sup>208</sup> Z uvedených podmínek ochrany lze dovodit povinnost všech dotčených osob využívat pozemky a stavby, včetně využívání k propagačním účelům, tak aby byly zachovány kulturní hodnoty a specifický charakter prostředí tvořený stavbami, architektonickými soubory, nemovitými kulturními památkami, jednotlivými objekty atp. Při umístění (reklamního) zařízení se musí dbát mj. na kulturní hodnoty dotčených nemovitostí a nesmí dojít k takovým estetickým změnám, které by zhoršovaly vizuální působení nemovitosti v daném prostředí.

Orgán památkové péče má při své rozhodovací činnosti povinnost řídit se těmito podmínkami ochrany. Jejich vynuovení provádí prostřednictvím rozhodnutí o opatřeních, která je vlastník kulturní památky povinen ve stanovené lhůtě učinit (§ 10 památkového zákona), případně nezbytná opatření po uplynutí lhůty provede sám, a to na náklad vlastníka (§ 15 památkového zákona). Nedodržení těchto podmínek právnickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou může mít za následek naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 35 odst. 1 písm. c), resp. odst. 2 písm. a) památkového zákona, a jde-li o fyzickou osobu, dle § 39 odst. 1 písm. c), resp. odst. 2 písm. a) památkového zákona. V závislosti na tom, zda se jedná o kulturní památku či národní kulturní památku, je možné za tyto přestupky uložit pokutu do 2 000 000,- Kč, resp. do 4 000 000,- Kč.

---

<sup>204</sup> § 5 odst. 1 památkového zákona

<sup>205</sup> DIENSTBIER: *Správní právo...*, s. 339.

<sup>206</sup> Opatření obecné povahy č. 2/2017, o prohlášení památkové zóny Třeština a určení podmínek její ochrany

<sup>207</sup> § 3 písm. e) nařízení vlády č. 430/2017 Sb.

<sup>208</sup> § 3 písm. b) nařízení vlády č. 430/2017 Sb.

Za porušení obecných povinností ve smyslu § 9 odst. 2 a 3 památkového zákona v Pražské památkové rezervaci Městský soud v Praze shledal i umístění klasických zdrojů vizuálního smogu v místě provozovny, konkrétně umístění nové reklamní výstrče provozovny Thajský ráj v agresivní červeno-zelené barvě, umístění půlkruhového podsvíceného reklamního poutače nad vstupem do provozovny o velikosti cca 200 cm x 70 cm v agresivní červeno-zelené barvě, provedení celoplošných polepů oken v prvním patře provozovny ve stejné barevnosti, umístění 2 ks velkých reklamních desek provozovny thajských masáží po stranách vstupu do provozovny opět v červeno-zelené barvě a umístění reklamního praporu na dřevěné žerdi v okně v 1. patře nad vstupem do provozovny.<sup>209</sup> Za tento přestupek byla společnosti uložena pokuta 200 000,- Kč. Nutno podotknout, že tento rozsudek byl následovně zrušen v řízení o kasační stížnosti, a to z důvodu pochybení správních orgánů při vymezení časového období spáchání přestupku, nikoliv z důvodu nenaplnění skutkové podstaty přestupku dle § 35 odst. 1 písm. c) památkového zákona.<sup>210</sup>

Dalším nástrojem ochrany před vizuálním smogem je možnost krajského úřadu (po projednání s Ministerstvem kultury, orgánem územního plánování a příslušnou obcí) vydat opatření obecné povahy, kterým stanoví **plán ochrany** památkově chráněného území nebo jeho části. „*Plán ochrany mimo jiné stanoví způsob zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace nebo památkové zóny z hlediska státní památkové péče. Plán ochrany také může stanovit, u kterých nemovitostí v památkové rezervaci nebo památkové zóně, které samy nejsou kulturními památkami, a pro které činnosti na území památkové rezervace nebo památkové zóny není třeba žádat závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 památkového zákona (§ 6a pam. zák.).*“<sup>211</sup>

Dle § 1 odst. 2 písm. c) vyhlášky Ministerstva kultury č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón, „[...] *textová část plánu ochrany obsahuje stanovení způsobu zabezpečení kulturních hodnot památkové rezervace nebo památkové zóny z hlediska státní památkové péče.*“ Národní památkový ústav (ve spolupráci s Ministerstvem kultury) vydal k citovanému ustanovení tzv. Metodiku k vydávání plánů ochrany památkových zón a rezervací. Metodika k tomuto ustanovení uvádí: „*Plánem ochrany není účelné určovat podmínky pro realizaci ojediněle se vyskytujících nebo málo pravděpodobných záměrů. Naopak vhodné je obecně upravit pravidla pro záměry frekventované nebo sporné, jako jsou objemové a materiálové změny staveb, umísťování*

<sup>209</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. února 2018, sp. zn. 6 A 227/2016.

<sup>210</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2018, sp. zn. 4 As 73/2018.

<sup>211</sup> DIENSTBIER: *Správní právo...*, s. 343 – 344.

reklamních zařízení a s tím souvisejících celoplošných polepů výloh a oken, řešení předzahrádek atd.“<sup>212</sup> Dle této metodiky by tedy plán ochrany měl mimo jiné stanovit pravidla pro umístování reklamních zařízení, podmínky pro celoplošný polep výloh a oken, řešení předzahrádek a jiné zdroje vizuálního smogu.

Podmínky stanovené plánem ochrany mají vést také k zachování prostředí památkově chráněného území a kulturních památek, k zachování hmotových, konstrukčních a materiálových charakteristik typických pro dané území (barevnosti, materiálové skladby a tvarů historických a architektonických prvků), k zachování drobné architektury, uměleckých a uměleckořemeslných děl, k zachování dochovaných historických povrchů urbanistických prostorů, k zachování historických kompozičních os a stabilizovaných průhledů, pohledového uplatnění urbanistických a krajinných dominant v obraze památkového území při jeho vnímání zevnitř, ale i vnějších panoramatických kvalit celku.<sup>213</sup> Metodika příkladem uvádí několik možných podmínek k zabezpečení kulturních hodnot: „*V celém řešeném území památkové zóny nebudou umístována na objektech ani pozemcích velkoplošná reklamní zařízení (tzv. billboardy). V historickém jádru města nebudou na veřejných prostranstvích umístovány předzahrádky restaurací opatřené zastřešením.*“<sup>214</sup>

Metodika je určena jako inspirační a doporučující vzor při tvorbě plánů ochrany památkově chráněných území. Sama o sobě však není právně závazná. Podmínky stanovené v konkrétním plánu ochrany mají posléze význam pro rozhodovací činnost správních orgánů. Jejich vynucování orgán památkové péče provádí výše uvedeným způsobem dle § 10, případně postupem dle § 15 památkového zákona. Povinnosti dotčeným osobám tedy vznikají až na základě individuálních správních rozhodnutí.<sup>215</sup> Ačkoliv památkový zákon přímo neupravuje skutkovou podstatu přestupku za porušení povinností stanovených plánem ochrany, dodržování těchto povinností je dle názoru autorky možné vynucovat prostřednictvím sankcí za přestupky obdobně jako v případě nedodržování podmínek ochrany stanovených nařízením vlády či opatřením obecné povahy (viz výše), neboť plán ochrany fakticky pouze zpřísňuje způsob užívání kulturní památky.

Klasickým prostředkem ochrany je **ochranné pásmo**, které územním rozhodnutím vydává obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření Národního památkového

---

<sup>212</sup> KUČA, Karel a kol. *Plány ochrany památkových rezervací a památkových zón. Metodika připravená na základě vyhlášky MK ČR č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón*. Praha: Národní památkový ústav, Ministerstvo Kultury, 2012, s. 25. Dostupné na <[https://www.mkcr.cz/doc/cms\\_library/vyhlasovani-po-metodika-2012-769.doc](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/vyhlasovani-po-metodika-2012-769.doc)>.

<sup>213</sup> KUČA: *Plány ochrany památkových rezervací a památkových zón...*, s. 25.

<sup>214</sup> Tamtéž, s. 25-26.

<sup>215</sup> Tamtéž, s. 25.

ústavu.<sup>216</sup> Ochranné pásmo se vymezuje ve vztahu k nemovité kulturní památce nebo k památkově chráněnému území, a těmto institutům zajišťuje jakousi ochrannou zónu. Podobně jako památkově chráněná území (tedy památková rezervace a památková zóna), vymezuje oblast, v níž některé činnosti na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, podléhají „povolení“ orgánu památkové péče dle § 14 odst. 2 památkového zákona. V územním rozhodnutí o ochranném pásmu však mohou být určeny nemovitosti nacházející se v ochranném pásmu, které nejsou kulturní památkou, na něž se nevztahuje povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko dle § 14 odst. 2 památkového zákona.<sup>217</sup> Na okraj lze v této souvislosti poznamenat, že zákon tuto povinnost vylučuje vždy, jde-li o umístění zařízení, jehož provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu nemovitosti. Pokud však jde o reklamní zařízení, tato výjimka je vyloučena, a to z podstaty věci, neboť reklamní zařízení plní svou funkci jen je-li na viditelném místě, což předpokládá změnu vnějšího vzhledu nemovitosti. Obecní úřad obce s rozšířenou působností zároveň může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu.<sup>218</sup>

Zákon v souladu s ústavní zásadou omezení vlastnického práva za náhradu rovněž stanovuje právo na přiměřenou náhradu vlastníku nebo uživateli pozemku, kterému v důsledku výše uvedených opatření vznikla majetková újma. Tuto náhradu poskytuje obec s rozšířenou působností.<sup>219</sup> Případná majetková újma může být kompenzována např. příspěvkem z obecního rozpočtu na úpravy reklamy v místě provozovny, které budou v souladu s podmínkami ochranného pásma.

Porušením podmínek určených v rozhodnutí o vymezení ochranného pásma může být naplněna skutková podstata přestupku dle § 35 odst. 1 písm. d), resp. § 39 odst. 1, písm. d) památkového zákona, za něž lze uložit pokutu do 2 000 000,- Kč. Podobně jako u výše uvedených prostředků ochrany orgán památkové péče vydá rozhodnutí o opatření dle § 10, příp. dle § 15 památkového zákona.

Jak je již výše uvedeno, jednou z povinností dotčených osob je, vyžádat si **závazné stanovisko** k určitým činnostem v památkově chráněných územích a ochranném pásmu. Tato povinnost je výrazem principu prevence před potenciálním ohrožením kulturních hodnot.<sup>220</sup> Pro účely ochrany před vizuálním smogem prostřednictvím státní památkové péče

---

<sup>216</sup> § 17 památkového zákona; § 83 odst. 3 stavebního zákona

<sup>217</sup> § 17 odst. 1 památkového zákona

<sup>218</sup> Tamtéž.

<sup>219</sup> § 17 odst. 4 památkového zákona

<sup>220</sup> DIENSTBIER: *Správní právo...*, s. 342.

je zásadní, zda je reklama umístována na kulturní památku a podléhá tak režimu § 14 odst. 1 památkového zákona, nebo zda je umístována na budovu, která kulturní památkou není, ale nachází se v památkově chráněném území či ochranném pásmu. V druhém případě se na takovou reklamu může vztahovat § 14 odst. 2 památkového zákona.

**Reklama umístovaná na kulturní památku** bude dle Stanoviska Památkové inspekce k umístování reklamních nosičů v památkové rezervaci<sup>221</sup> podléhat posouzení, zda jde o případ tzv. modernizace kulturní památky ve smyslu § 9 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb.<sup>222</sup> Naplňuje-li zamýšlená reklama pojem modernizace, pak se jedná o tzv. jinou úpravu kulturní památky podle § 14 odst. 1 památkového zákona. Toto ustanovení zakládá povinnost vlastníka kulturní památky v případě, že zamýšlí provést tzv. jinou úpravu kulturní památky nebo jejího prostředí, vyžádat si předem závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a jde-li o národní kulturní památku, závazné stanovisko krajského úřadu. Závazné stanovisko určí, zda jiná úprava kulturní památky je z hlediska zájmů státní památkové péče přípustná, a stanoví základní podmínky, za kterých ji lze provést.

K výkladu pojmu modernizace vydalo Ministerstvo kultury stanovisko ze dne 22. srpna 2014, č. j. MK 41324/2014 PI.<sup>223</sup> Ačkoliv pojem modernizace vychází z § 6 odst. 5 dnes již zrušené vyhlášky Ministerstva financí č. 162/1980 Sb., o financování reprodukce základních prostředků, která byla vydána k provedení hospodářského zákoníku, platnou a účinnou zákonnou definici pojmu modernizace nabízí i § 33 odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu. Tato nová definice přímo navazuje na definici k již zrušené prováděcí vyhlášce k hospodářskému zákoníku. Modernizací je tedy možné rozumět „[...] *takové úpravy, jimiž se při uplatňování prvků technického pokroku nahrazují části základního prostředku modernějšími částmi za účelem odstranění následků opotřebení a zastarání vlivem technického rozvoje, zvyšuje se vybavenost základního prostředku (domu), popřípadě se rozšiřuje jeho použitelnost,*“<sup>224</sup> resp. „[...] *rozšíření vybavenosti nebo použitelnosti majetku.*“<sup>225</sup>

<sup>221</sup> Stanovisko k umístování reklamních nosičů v památkové rezervaci v RR. Stanovisko Ministerstva kultury památkové inspekce ze dne 31. října 2016, č. j. MK 69339/2016 PI, revidované dle stavu ke dni 19. března 2018. 10 s. Dostupné na <[https://www.mkcr.cz/doc/cms\\_library/2016\\_069339-5815.docx](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2016_069339-5815.docx)>.

<sup>222</sup> Vyhláška ministerstva kultury České socialistické republiky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

<sup>223</sup> Stanovisko k pojmu modernizace. Stanovisko Ministerstva kultury památkové inspekce ze dne 22. srpna 2014, č. j. MK 41324/2014 PI, revidované dle stavu ke dni 12. ledna 2016. 3 s. Dostupné na <[https://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/kraje-a-obce/2014\\_041324.docx](https://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/kraje-a-obce/2014_041324.docx)>.

<sup>224</sup> § 6 odst. 5 vyhlášky federálního ministerstva financí a předsedy Státní banky československé č. 162/1980 Sb., o financování reprodukce základních prostředků, ve znění zákona č. 586/1990 Sb., účinném ke dni 29. dubna 1991

<sup>225</sup> § 33 odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů



Památková inspekce k tomu ve svém stanovisku uvádí: „*Bezespornu cílem reklamního zařízení je něco propagovat. Bez propagace a bez informování veřejnosti o funkci objektu by prostory využívané k této funkci byly využívané méně nebo i vůbec, pokud je jejich využití vázáno na veřejnou znalost tohoto využití kulturní památky. Propagace obchodu či jiných služeb, které jsou v objektu provozovány, může zvýšit i jeho vybavenost nebo použitelnost. Navigační systémy zcela nesporně umožňují zejména u rozsáhlejších objektů lepší využití všech funkcí, které objekt poskytuje. Osazením technického zařízení, na kterém lze umístit reklamní zařízení, tak může dojít ke zhodnocení kulturní památky, když byla rozšířena její vybavenost a použitelnost, nicméně to, zda se jedná o její modernizaci ve smyslu § 9 odst. 1 vyhlášky, je nezbytné posuzovat u každého případu zvlášť s ohledem na výše uvedené a s ohledem na specifickou dikci zmíněného § 9 odst. 1 vyhlášky.*“<sup>226</sup>

Dle Stanoviska Památkové inspekce k umístování reklamních nosičů v památkové rezervaci je uvedený výklad pojmu modernizace plně aplikovatelný i na případy polepů kulturních památek, nicméně vždy bude záležet na tom, zda informace uvedené na polepu bude možné podřadit pod pojem modernizace.<sup>227</sup> Nepůjde-li o modernizaci, nebude třeba k umístění reklamního zařízení závazného stanoviska. Vzhledem k nutnosti dovozovat povinnost vyžádat si závazné stanovisko v závislosti na podřazení reklamního zařízení pod pojem modernizace, jedná se o poměrně nejistou právní úpravu. Dle názoru autorky nejsou kulturní památky tímto ustanovením dostatečně chráněny před vizuálním smogem, neboť § 14 odst. 1 nezakládá dostatečně jasnou právní úpravu umístování reklamních zařízení na kulturní památky.

Je-li reklama (ať už v jakékoliv formě, včetně polepů výloh) spadající pod pojem modernizace (a tím pádem pod pojem jiné úpravy kulturní památky) realizována na kulturní památce bez závazného stanoviska, lze dle Stanoviska Památkové inspekce naplnit nejen skutkovou podstatu popsanou v § 35 odst. 1 písm. e), resp. odst. 2 písm. b) nebo § 39 odst. 1 písm. e), resp. odst. 2 písm. b) památkového zákona, ale současně i skutkovou podstatu popsanou v § 35 odst. 1 písm. c), resp. odst. 2 písm. a) nebo § 39 odst. 1 písm. c), resp. odst. 2 písm. a) cit. zákona.

Poněkud složitější je situace v případě **reklamy umístované na nemovitost, která není kulturní památkou, avšak nachází v památkově chráněném území nebo v ochranném pásmu**. Je-li na takovou nemovitost umístováno „zařízení“ ve smyslu § 14 odst. 2 památkového zákona, je vlastník (příp. správce nebo uživatel) povinen vyžádat si předem závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností (není-li tato povinnost

<sup>226</sup> Stanovisko k pojmu modernizace..., s. 1.

<sup>227</sup> Stanovisko k umístování reklamních nosičů v památkové rezervaci..., s. 3.

vyloučena plánem ochrany či rozhodnutím o ochranném pásmu). Památkový zákon však nenabízí legální definici pojmu zařízení. Památková inspekce proto vydala výše zmiňované stanovisko k umístování reklamních nosičů v památkové rezervaci, v němž mj. zmiňuje relevantní judikaturu.

Zařízení ve smyslu § 14 odst. 2 památkového zákona je třeba vykládat ve shodě s definicí obsaženou v § 3 odst. 2 stavebního zákona, a to s ohledem na požadavek jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu a právní jistoty, neboť stejné pojmy užívané v různých právních předpisech by měly mít v zásadě stejný význam.<sup>228</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, kterým byl pojem „zařízení“ vnesen do památkového zákona, v příslušných bodech výslovně uvádí: „*Navrhované změny se týkají ustanovení § 14, které se uplatňuje v řízeních o stavbách, jejich změnách, terénních úpravách, zařízeních a udržovacích pracích, vedených stavebními úřady podle stavebního zákona, pokud se dotýkají zájmů státní památkové péče. V § 14 odst. 2 se zpřesňuje dikce s cílem dosáhnout souladu používané terminologie se stavebním zákonem. Zároveň se rozšiřuje okruh případů, kdy se vyžaduje závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností z hlediska zájmů památkové péče.*“<sup>229</sup> Ke změně § 35 odst. 1 písm. h) se pak uvádí, že „*[...] smyslem úpravy je dosažení souladu používané terminologie se stavebním zákonem.*“<sup>230</sup> Je tedy zřejmé, že zákonodárce celým ustanovením § 14 směřoval k úpravě poměrů na pomezí památkové péče a stavebního práva, a proto je žádoucí jednotlivým pojmům přisuzovat stejný význam,

Definice zařízení podle § 3 odst. 2 stavebního zákona je judikaturou vykládána restriktivně. Například Nejvyšší správní soud řešil, zda lze reklamní plachty podřadit pod pojem zařízení. Podle Nejvyššího správního soudu „*Zahrnutí pouhých reklamních plachet bez dalších konstrukčních prvků pod pojem zařízení by vedlo k řadě dalších navazujících problémů. Předně by těžko bylo možné bez bližší zákonné definice rozlišit, do jakých rozměrů reklamní plachta zařízením ještě není a od jakých už je. Dalo by se pak uvažovat i nad tím, zda dětský obrázek pověšený na okně či vlajka umístěná v okně či na budově je „zařízením“ či ne. Lze předpokládat, že čím menší by například reklamní plachty i ostatní (reklamní či ozdobné) prvky byly, tím častěji by docházelo k jejich výměně. Pokud by správní orgány takto postihovaly*

---

<sup>228</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2013, sp. zn. 8 As 63/2012, bod 17 a 18; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. srpna 2016, sp. zn. 6 A 12/2013, s. 9; k požadavku principu jednotnosti a bezrozpornosti též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2005, sp. zn. 2 Afs 81/2004.

<sup>229</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, s. 52. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=14163>>.

<sup>230</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2006 Sb., s. 53.

i výměnu těchto různých „zařízení“, došlo by nejen k zákonem zřejmě nepředvídané zátěži samotných správních orgánů, ale i nepřiměřené a zákonem nepředvídané zátěži jednotlivců. Ve všech případech by pak orgány státní památkové péče narážely na naprostou právní nejistotu ohledně toho, co je postižitelné jako správní delikt a co nikoliv. Taková situace je však v právním státě vyloučena.<sup>231</sup> S ohledem na uvedené tedy reklamní plachty bez dalších konstrukčních prvků nelze považovat za reklamní zařízení, a není tak potřeba závazného stanoviska orgánu památkové péče k jejich umístění na „obyčejnou“ nemovitost v památkově chráněném území.

Povahu reklamního zařízení řešil i Městský soud v Praze v souvislosti s LCD monitory. „Velkoplošné LCD monitory umístěné na fasádě budovy (resp. pod vnějším transparentním opláštěním budovy), které slouží k šíření reklamních sdělení vizuálními prostředky, lze označit těžko za něco jiného než za informační či reklamní panel, resp. desku. Jde o technické zařízení, jež vyžaduje alespoň minimální konstrukční zásah směřující k jeho umístění, nejde o pouhé vyvěšení samotného hmotného nosiče reklamy v podobě plakátu či plachty. Funkci hmotného nosiče reklamního sdělení v případě LCD monitorů plní obrazovkové rozhraní, které však k plnění své funkce vyžaduje instalaci celého přístroje, který se svou hmotou a uspořádáním fakticky neliší od nejrůznějších „desek“, „panelů“ či jiných nosičů reklam. (...) Jde tak o situaci, kdy umístění reklamního zařízení využívá svébytného konstrukčního prvku dané budovy, je sice umístěno pod vnějším pláštěm, ale z hlediska funkčního jde o srovnatelnou situaci, jako kdyby bylo umístěno na vnějším plášti budovy. Konkrétní umístění zařízení v daném případě tedy rozhodně není srovnatelné se situací, kdy je LCD obrazovka umístěna uvnitř místnosti, jak žalobce ve svém poněkud „ad absurdum“ vyhroceném příkladu zmiňuje.“<sup>232</sup> I v případě LCD monitorů soud použil kritérium konstrukčního zásahu, a shledal, že v případě LCD monitorů (ať už na fasádě budovy nebo pod vnějším transparentním opláštěním) jde o technická zařízení, jež vyžadují alespoň minimální konstrukční zásah, a lze je tak považovat za reklamní zařízení ve smyslu stavebního zákona. Pokud by se jednalo o obrazovku, která konstrukční zásah nevyžaduje, pravděpodobně by se o reklamní zařízení nejednalo, a závazné stanovisko dle § 14 odst. 2 by nebylo třeba.

Pokud jde o polepy výloh, Stanovisko Památkové inspekce v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu se kloní k závěru, že „[...] v případě polepů výkladců nedojde k té intenzitě zásahu do architektonického dědictví, která by za stávajícího právního rámce umožňovala orgánu památkové péče tuto situaci postupem podle § 14 odst. 2 zákona o státní

<sup>231</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2013, sp. zn. 8 As 63/2012, bod 16.

<sup>232</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. srpna 2016, sp. zn. 6 A 12/2013, s. 11.

*památkové péči regulovat.*<sup>233</sup> Při této úvaze památková inspekce vycházela z rozsudku Nejvyššího správního soudu, v němž tento soud dovodil, že vyvěšování reklamních plachet neporušuje čl. 4 Evropské úmluvy o ochraně architektonického dědictví: „*Pokud pak druhý bod tohoto článku hovoří o předcházení „znetvoření, zchátrání nebo demolici“ chráněných statků, je tento soud toho názoru, že vyvěšování reklamních plachet nezpůsobuje žádný z těchto následků. Zchátrání nemovitosti či její demolici vyvěšení reklamní plachty nezpůsobí. Aby tedy vzhledem k etymologii slova došlo ke znetvoření, muselo by docházet ke změně vnějšího tvaru budovy. [...] Jakkoli tedy vyvěšení reklamní plachty v památkové zóně může vést k nevhlednosti budovy, nelze jej označit za závažnou změnu na budově samotné ve výše vyloženém smyslu.*“<sup>234</sup>

Judikatura tedy dosud dovodila, že pojmové znaky reklamního zařízení nesplňuje „[...] *pouhá zavěšená reklamní plachta, aniž k jejímu zavěšení bylo využito nějakých dalších konstrukčních prvků (zavěšení tzv. „horolezeckým způsobem“),*“<sup>235</sup> a dále LCD monitory v prostoru za výkladem v interiéru za předpokladu, že jejich umístění nevyžaduje „[...] *konstrukční zásah srovnatelný s umístěním a upevněním desky, tabule, panelu či jiného konstrukčního prvku, na který je reklama umístována.*“<sup>236</sup> Konečně ani reklamní polepy výloh nelze podle Ministerstva kultury považovat za reklamní zařízení. Tyto formy venkovní reklamy tedy podle současného výkladu nevyžadují ke svému umístění závazné stanovisko orgánu památkové péče. Reklamním zařízením ve smyslu stavebního zákona tedy budou *a contrario* veškeré informační a reklamní panely, tabule, desky či jiné konstrukce a technické zařízení, které nejsou stavbou pro reklamu ve smyslu § 2 odst. 3, a které vyžadují ke svému umístění konstrukční zásah.

Pro nemovitosti, které nejsou kulturními památkami, ale nacházejí se v památkově chráněném území či v ochranném pásmu, je tedy stěžejní, zda umístěvaná reklama je zařízením ve smyslu § 14 odst. 2 památkového zákona, resp. zda je podřaditelná pod pojem reklamní zařízení ve smyslu § 3 odst. 2 stavebního zákona. Nevyžaduje-li umístění reklamy konstrukční zásah, pak tato reklama není (reklamním) zařízením, a umístění takové reklamy nevyžaduje předchozí závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Naopak, jestliže záměr vyžaduje vydání závazného stanoviska, porušení této povinnosti stanovené

---

<sup>233</sup> *Stanovisko k umístování reklamních nosičů v památkové rezervaci...*, s. 4.

<sup>234</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2013, sp. zn. 8 As 63/2012, bod 21.

<sup>235</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. srpna 2016, sp. zn. 6 A 12/2013, s. 10; shodně též KÝVALOVÁ, Miroslava. In MACHAČKOVÁ, Jana (ed). *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 28 (§ 3 odst. 2 stavebního zákona).

<sup>236</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. srpna 2016, sp. zn. 6 A 12/2013, s. 11.

§ 14 odst. 2 památkového zákona naplňuje znaky přestupku dle § 35 odst. 1 písm. g), resp. § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona.

Na okraj lze poznamenat, že závazné stanovisko vydané dle památkového zákona může mít za určitých okolností povahu správního rozhodnutí. Je tomu tak v případě, kdy orgán státní památkové péče rozhoduje bez toho, aby následně rozhodoval stavební úřad či jiný správní orgán,<sup>237</sup> tj. například je-li rozhodováno o umístění reklamního zařízení (pro které platí tzv. volný režim podle stavebního zákona) na památkově chráněném území.

Památkový zákon dále v § 14 odst. 10 stanoví, že: „*Podrobnosti o podmínkách pro dokumentaci obnovy a pro provádění obnovy kulturních památek stanoví obecně závazný právní předpis.*“ Problém tohoto ustanovení je, že neurčuje, kdo má takový obecně závazný právní předpis stanovit. Ani důvodová zpráva v tomto směru nedává žádné vodítko. Vzhledem k tomu, že citovanému ustanovení chybí tato podstatná náležitost, lze jej dle názoru autorky považovat za nicotné, podobně jako v případech správních aktů, u nichž „[...] *nebyla splněna některá z nejzávažnějších podmínek pro jejich vydání.*“<sup>238</sup> V současnosti tak není zřejmé, kdo by měl podrobnosti stanovit, a tím pádem není ani jasné, jakým obecně závazným předpisem.

Uvedený problém je v praxi řešen různými způsoby. **Právní akty sloužící ke konkretizaci podmínek pro provádění obnovy kulturních památek dle § 14 památkového zákona** jsou různého charakteru. Například zastupitelstvo města Znojmo přijalo dne 19. prosince 2012, usnesením č. 87/2012, bod č. 4149, právní akt nazvaný jako „*Pokyny pro stavební činnosti, označování budov, umístování reklamních, informačních a propagačních zařízení a dalšího mobiliáře na území Městské památkové rezervace Znojmo.*“<sup>239</sup> Tento akt dle závěrečných ustanovení zavazuje všechny majitele, nájemce a provozovatele nemovitostí nacházejících se na území městské památkové rezervace Znojmo, směřuje tedy vůči nepodřízeným adresátům. Z toho důvodu jej nelze posoudit jako vnitřní předpis, který zavazuje pouze adresáty podřízené.<sup>240</sup> Dokument se neodkazuje ani na konkrétní zákonné ustanovení, podle něž by bylo možné jeho povahu dovodit. Nejvíce se tedy podobá obecně závazné vyhlášce vydávané v samostatné působnosti obce.

---

<sup>237</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 2 As 75/2009; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2013, sp. zn. 8 As 63/2012, bod 20.

<sup>238</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 129. (celkem 500 s.)

<sup>239</sup> Pokyny pro stavební činnosti, označování budov, umístování reklamních, informačních a propagačních zařízení a dalšího mobiliáře na území Městské památkové rezervace Znojmo ze dne 19. prosince 2012, usnesení č. 87/2012, bod č. 4149. Dostupné na <[https://www.znojmocity.cz/assets/File.ashx?id\\_org=19341&id\\_dokumenty=58479](https://www.znojmocity.cz/assets/File.ashx?id_org=19341&id_dokumenty=58479)>.

<sup>240</sup> Srov. SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*..., s. 76.

V obci Frýdlant právní akt podobného obsahu přijala rada města dne 24. září 2018, usnesením č. 2676/2018, pod názvem „Závazná pravidla pro umístování reklamních zařízení a označení provozoven z hlediska památkové péče v Městské památkové zóně Frýdlant a v Památkovém ochranném pásmu státního hradu a zámku Frýdlant.“<sup>241</sup> I tato pravidla zřejmě slouží ke konkretizaci podmínek pro provádění obnovy kulturních památek dle § 14 památkového zákona, ačkoliv ani zde není odkaz na konkrétní zákonné ustanovení. Přestože se tato „Závazná pravidla“ odkazují i na stavební zákon, zákon o pozemních komunikacích, zákon o regulaci reklamy a další, hrozí podle jejich článku 15 sankce pouze dle § 35 nebo § 39 památkového zákona. Kromě toho rada obce není zmocněna k přijímání usnesení takového obsahu, za splnění dalších podmínek by takový obsah měl být přijímán v samostatné působnosti zastupitelstvem obce obecně závaznou vyhláškou. Tento akt tedy trpí vadou nezákonnosti.<sup>242</sup>

Jinou formu zvolila např. Praha nebo Brno. Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy vytvořil „Manuál tvorby veřejných prostranství“, který výslovně uvádí, že je závazný pro orgány samosprávy a městským částem a orgánům státní správy je doporučen jako nástroj sledování jednotné kvality veřejných prostranství města.<sup>243</sup> „Cílem je, aby orgány státní správy učinily manuál závazným pro svoje jednotlivé složky.“<sup>244</sup> Tento manuál věnuje zvláštní kapitulu venkovní reklamě na str. 263 – 272. Odbor památkové péče magistrátu hlavního města Prahy vytvořil metodický pokyn týkající se přímo venkovní reklamy nazvaný „Firemní označení, reklamní a informační zařízení v památkově chráněném území hlavního města Prahy.“<sup>245</sup> Tento dokument přímo odkazuje na závazné stanovisko orgánu památkové péče (dle § 14 památkového zákona) a předesílá, že odbor památkové péče vydává závazné stanovisko podle kritérií uvedených v manuálu.<sup>246</sup> Podobně i brněnský „Manuál dobré praxe

---

<sup>241</sup> Závazná pravidla pro umístování reklamních zařízení a označení provozoven z hlediska památkové péče v Městské památkové zóně Frýdlant a v Památkovém ochranném pásmu státního hradu a zámku Frýdlant ze dne 24. září 2018, usnesení č. 2676/2018. Dostupné na <<https://www.mesto-frydlant.cz/cs/obcan/mestsky-urad/informace-z-odboru/odbor-stavebniho-uradu-a-zivotniho-prostredi/zavazna-pravidla-pro-umistovani-reklamnich-zarizeni-a-oznaceni-provozoven-z-hlediska-pamatkove-pece.html>>.

<sup>242</sup> Srov. SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*..., s. 128.

<sup>243</sup> MELKOVÁ, Pavla a kol. *Manuál tvorby veřejných prostranství hlavního města Prahy*. 1. vydání. Praha: Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, Sekce detailu města, Kancelář veřejného prostoru, 2014. 294 s. Dostupné na <<http://manual.iprpraha.cz/cs/manual-tvorby-verejnych-prostranstvi>>.

<sup>244</sup> Tamtéž, s. 14.

<sup>245</sup> *Firemní označení, reklamní a informační zařízení v památkově chráněném území hlavního města Prahy*.

Praha: Magistrát hlavního města Prahy, Odbor památkové péče, 2013. 12 s. Dostupné na <[http://pamatky.praha.eu/public/3d/13/a2/2258029\\_690237\\_MHMP\\_brozura\\_firemni\\_oznaceni\\_2016\\_2str\\_preview.pdf](http://pamatky.praha.eu/public/3d/13/a2/2258029_690237_MHMP_brozura_firemni_oznaceni_2016_2str_preview.pdf)>.

<sup>246</sup> Tamtéž, s. 2 – 3.

*reklamy a označování provozoven v městské části Brno-střed*“ odkazuje na § 14 památkového zákona a slouží pouze k upřesnění kritérií pro vydávání závazného stanoviska.<sup>247</sup>

Manuály nestanovují povinnost vyžádat si závazné stanovisko pro reklamní nosiče nad rámec výše uvedené výkladové praxe soudů ohledně pojmu reklamní zařízení. Manuály slouží jako vodítko, v němž realizátorům reklamy přehledně a jasně vysvětlují zásady realizace jednotlivých forem reklamy, které je pro získání závazného stanoviska nezbytné dodržet (např. respekt k členění fasády, neopakování informací atp.). Tyto akty je možné považovat za tzv. *softlaw*. Vzhledem k tomu, že je na základě těchto manuálů vydáváno závazné stanovisko, jejich požadavky nabývají faktické „závaznosti“.<sup>248</sup> Nedodržení je totiž sankcionováno zamítavým závazným stanoviskem, jehož nerespektování naplňuje znaky výše uvedených přestupků. Pokud však orgán památkové péče nepostupuje v souladu s manuálem, nelze tento postup považovat za nezákonný. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí, že za „[...] nezákonný nemůže být považován určitý postup správního orgánu jen proto, že je v rozporu s českou technickou normou vypracovanou podle zákona č. 22/1997 Sb. [...] Takový postup správního orgánu by byl nezákonný, pokud by pro daný případ byla závaznost technické normy stanovena právním předpisem.“<sup>249</sup>

Vzhledem k neurčitosti § 14 odst. 10 památkového zákona autorka považuje vydávání těchto manuálů za vhodný postup. Dotčené osoby tak mají možnost předem postupovat tak, aby získaly závazné stanovisko. Zveřejnění kritérií, dle nichž jsou reklamní zařízení v místě provozovny (včetně firemních nápisů) posuzována, přispívá k transparentnosti rozhodování veřejné správy, a předchází zbytečným výdajům za nové návrhy vizuální prezentace provozovny, a konečně zrychluje celý proces vydávání závazného stanoviska. Manuál může být současně inspirací pro podnikatele mající provozovny i mimo vyhlášená památkově chráněná území a ochranná pásma, v nichž zákon závazné stanovisko nevyžaduje.

Památkový zákon je způsobilý předcházet vizuálnímu smogu v kulturně významných oblastech, jež byly prohlášeny za památkově chráněná území, a to prostředky výše uvedenými, avšak pouze omezeně. Dle současné výkladové praxe lze optikou památkové péče v památkově chráněném území a ochranném pásmu umísťovat reklamní plachty nevyžadující konstrukční zásah do budovy prakticky bez omezení. Podobně i polepy výloh, které jsou též významným zdrojem vizuálního smogu, není možné regulovat prostřednictvím § 14 odst. 2 památkového

---

<sup>247</sup> NOVÁKOVÁ, Veronika a kol. *Manuál dobré praxe reklamy a označování provozoven v městské části Brno-střed*. 1. vydání. Brno: Statutární město Brno, městská část Brno-střed, 2017, s. 103. Dostupné na <<http://manual.brno-stred.cz/>>.

<sup>248</sup> Srov. SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 79.

<sup>249</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2004, sp. zn. 4 As 31/2003.

zákona. Ochrana se váže pouze na kulturní památky a památkově chráněná území, případně na ochranné pásmo.

### 3.6 Ochrana krajiny

Vizuálnímu smogu do určité míry předchází i právní úprava ochrany krajiny upravená zákonem o ochraně přírody a krajiny. V § 16a odst. 3 písm. b) zákon podmiňuje umístování informačních, reklamních a propagačních zařízení na celém území Národního parku České Švýcarsko souhlasem Správy Národního parku České Švýcarsko.<sup>250</sup> Jde o určitou konkretizaci zákazů v § 16 odst. 1 písm. h) a § 16 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny. „Na území národních parků není možné informační, reklamní a propagační zařízení umísťovat ani v zastavěných územích obcí a v zastavitelných plochách obcí, ledaže k tomu vysloví Správa Národního parku České Švýcarsko souhlas.“<sup>251</sup> Dle odborné literatury se informačním, reklamním a propagačním zařízením rozumí reklamní zařízení ve smyslu § 3 odst. 2 stavebního zákona,<sup>252</sup> a proto se v souladu s výše uvedeným výkladem nebude zákaz vztahovat např. na reklamní plachty, k jejichž umístění není potřeba konstrukční zásah. Ostatní národní parky před agresivní reklamou chráněny podobným ustanovením nejsou.

Zákon o ochraně přírody a krajiny dále chrání krajinu jako složku životního prostředí. Uplatnění prostředků ochrany podle tohoto zákona je však závislé na tom, zda pojem krajina zahrnuje i urbánní městské prostředí, pro nějž je typické vizuální znečištění. Ačkoliv mezinárodní dokumenty<sup>253</sup> zahrnují pod pojem krajiny právě i urbánní městské prostředí, současná judikatura<sup>254</sup> a právní praxe tomuto výkladu nenasvědčuje.<sup>255</sup> Kromě územní regulace dle výše citovaného ustanovení tedy další prostředky nabízené zákonem o ochraně přírody a krajiny nelze považovat za prostředky ochrany před vizuálním smogem.

---

<sup>250</sup> § 78 odst. 3 písm. k) zákona o ochraně přírody a krajiny

<sup>251</sup> KONEČNÁ, Michaela. In VOMÁČKA, Vojtěch (ed). *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 194 (§ 16a).

<sup>252</sup> Tamtéž.

<sup>253</sup> Čl. 1 písm. a) sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s., o přijetí Evropské úmluvy o krajině; Doporučení UNESCO k historické městské krajině (Rezoluce o zprávě Kulturní komise přijatá na 17. plenárním zasedání, dne 10. listopadu 2011). Dostupné na <<https://www.mkr.cz/doporučení-k-historické-krajině-1380.html>>.

<sup>254</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2014, sp. zn. 7 As 23/2014; usnesení Ústavního soudu ze dne 3. března 2015, sp. zn. IV. ÚS 3016/14, jímž Ústavní soud následovně podanou ústavní stížnost odmítl pro zjevnou neopodstatněnost.

<sup>255</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. In VOMÁČKA, Vojtěch (ed). *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 35 (§ 3).



### 3.7 Nařízení obce dle zákona o regulaci reklamy

Zákon o regulaci reklamy umožňuje obci v přenesené působnosti vydat nařízení, kterým zakáže reklamu šířenou na veřejně přístupných místech mimo provozovnu.<sup>256</sup> V tomto nařízení má obec povinnost stanovit kromě samotného zákazu též veřejně přístupná místa, na nichž je reklama zakázána, dobu, v níž je reklama zakázána, druhy komunikačních médií, kterými nesmí být reklama šířena, a případně též akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje.<sup>257</sup> Tímto způsobem však může obec zakázat pouze reklamu šířenou jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle stavebního zákona.<sup>258</sup> V praxi tedy tato právní úprava dopadá na omezené množství zdrojů vizuálního smogu. Pozitivem však je, že dopadá právě na ty komunikační prostředky, které nemohou být regulovány v rámci jiné agendy veřejné správy.

Dle názoru autorky tak obec může tímto nařízením zakázat i reklamní plachty, pro jejichž umístění není třeba konstrukčního zásahu, neboť tyto reklamní nosiče nespádají do režimu stavebního zákona, a zároveň jde o reklamu mimo provozovnu. Tímto způsobem obec může regulovat i reklamu na pohyblivém nosiči (např. osoba převlečená za reklamního maskota, osoba nesoucí reklamní tabuli atp.). Reklama může být také součástí stavby, je-li např. nápis namalován na domě.<sup>259</sup> I tato reklama však bude splňovat definici reklamy ve smyslu zákona o regulaci reklamy, a proto, za splnění podmínky jejího „umístění“ mimo provozovnu, je možné ji zakázat nařízením dle zákona o regulaci reklamy.

Například nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu, v § 3 uvádí taxativní výčet komunikačních médií, kterými nesmí být šířena reklama na veřejně přístupných místech. Jsou jimi: „[...] letáky, navštívenky, vizitky, brožury, katalogy a jiné obdobné tištěné propagační materiály šířené vůči neznámému adresátovi, plakáty z jakéhokoli materiálu, fólie s potiskem, kromě fólií na dopravních prostředcích, dále tabule, tyče, pulty, či jiné konstrukce a zařízení, ať pohyblivé se, nesené, opřené či zavěšené, včetně jejich osvětlení, upoutané balóny nebo jiné tvary a plovoucí předměty, dodatečné konstrukce na dopravních prostředcích prezentující reklamu jakýmkoli způsobem, zařízení šířící reklamu zvukem či obrazem, s výjimkou rozhlasového a televizního vysílání, dopravní prostředky, umístěné na veřejně přístupném místě za účelem šíření reklamy nebo dopravní prostředky, u nichž je hlavním účelem jízdy šíření

---

<sup>256</sup> § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy

<sup>257</sup> § 2 odst. 5 zákona o regulaci reklamy

<sup>258</sup> § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy

<sup>259</sup> RIGEL: *Reklamní právo...*, s. 105.

reklamy, reklamní periodický tisk, převěsy a plachty z jakéhokoliv materiálu, kromě těch, které jsou umístěny pouze na stavebním lešení stojícím na přiléhající pozemní komunikaci po dobu provádění stavebních prací na objektu, který kryjí, pokud tyto převěsy a plachty zároveň zobrazují tento objekt a plocha vlastní reklamy nečiní více než 20 % celkové plochy převěsu nebo plachty; reklamní převleky, do nichž jsou oblečeny osoby, které se pohybují nebo postávají.“ V uvedené citaci stojí zvlášť za povšimnutí výjimka ze zákazu reklamy umístěné na stavebním lešení pod podmínkou, že reklamní plachta zobrazuje zakrývaný objekt a plocha vlastní reklamy nečiní více než 20 % celkové plochy plachty. Nejvyšší správní soud v souvislosti s reklamou mimo provozovnu umístěnou na automobilu, která porušovala toto nařízení hl. m. Prahy, uvedl, že: „[...] pro posouzení jednání osoby šířící určité sdělení je rozhodné to, zda šířené sdělení naplňuje znaky reklamy podle § 1 odst. 1 zákona o regulaci reklamy, nikoliv vnitřní pohnutky osoby, která reklamní sdělení šíří.“<sup>260</sup>

Šíření reklamy v rozporu s § 2 odst. 1 písm. d) zákona o regulaci reklamy naplňuje skutkovou podstatu přestupku dle § 8 odst. 1 písm. b), resp. § 8a odst. 1 písm. b) zákona o regulaci reklamy, za nějž lze uložit pokutu do 2 000 000,- Kč. Dozor na tomto úseku přísluší krajským živnostenským úřadům.<sup>261</sup> Porušení povinnosti stanovené nařízením obce naplňuje také skutkovou podstatu § 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích, za nějž lze uložit pokutu do 100 000,- Kč, příp. omezující opatření. S ohledem na princip *lex specialis derogat legi generali* se použije skutková podstata přestupku dle zákona o regulaci reklamy, za níž lze uložit přísnější sankci.

Krajské živnostenské úřady mohou také nařídit odstranění nebo ukončení reklamy, která je v rozporu s nařízením, k němuž byla obec zmocněna zákonem o regulaci reklamy, a určit k tomu přiměřenou lhůtu.<sup>262</sup> Po uplynutí stanovené lhůty však nemohou odstranit reklamu na náklad vlastníka, tak jako např. dle stavebního zákona, a nedodržení tohoto nařízení k odstranění nebo ukončení reklamy nenaplňuje ani skutkovou podstatu přestupku. Toto zvláštní opatření je tedy prakticky nevymahatelné.

### **3.8 Prostředky ochrany vyplývající z práva na samosprávu**

Další prostředky ochrany před vizuálním smogem vyplývají z práva obce na samosprávu, které je zaručené v čl. 8 a v čl. 100 Ústavy. Obce na základě tohoto práva mohou vydávat

<sup>260</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2010, sp. zn. 5 As 48/2009.

<sup>261</sup> § 7 písm. i) ve spojení s § 8b odst. 1 zákona o regulaci reklamy

<sup>262</sup> § 7c odst. 1 zákona o regulaci reklamy

obecně závazné vyhlášky, a to jednak ke stanovení místního poplatku za užívání veřejného prostranství, a jednak ke stanovení některých pravidel týkajících se reklamy, zvláště pak reklamy v místě provozovny.

### 3.8.1 Místní poplatek za užívání veřejného prostranství

Pro pojem veřejného prostoru v obecném slova smyslu zákon používá legální termín tzv. „veřejné prostranství“, které definuje v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Zákon stanoví, že „*Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“ Jde o definici obecnou, tzn. použitelnou jak pro účely zákona o obcích, tak i pro další zákony, a má význam pro stanovování obecně závazných vyhlášek.<sup>263</sup> Uvedený výčet veřejných prostor tvořících veřejné prostranství je demonstrativní, přičemž rozhodujícím kritériem je právě přístupnost každému bez omezení, nikoliv forma vlastnictví.<sup>264</sup> Prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství se stává veřejným prostranstvím *ex lege*.<sup>265</sup>

Veřejné prostranství je veřejným statkem určeným k obecnému užívání.<sup>266</sup> Právní možnost obecného užívání vzniká přímo ze zákona, okruh uživatelů není nijak omezen a toto užívání je zpravidla bezplatné. Vzhledem k tomu, že obecné užívání není subjektivním právem, z něhož by vyplýval nárok, tedy možnost domáhat se ochrany prostředky státního donucení, nelze klást z tohoto titulu požadavky na jeho kvalitu.<sup>267</sup> Oprávnění k obecnému užívání veřejného prostranství tedy nezakládá vymahatelný nárok na veřejné prostranství neznečištěné vizuálním smogem.

Pro užívání veřejného prostranství existuje ještě režim tzv. zvláštního užívání, který je běžně zpoplatněn způsobem stanoveným v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“). Za činnost uskutečňovanou na základě zvláštního užívání se považuje i reklamní činnost, resp. „*umístění zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb*“ a „*umístění reklamních zařízení.*“<sup>268</sup> Tyto pojmy zákon pro účely vybírání místních poplatků dále nespécifikuje. Dle odborné

<sup>263</sup> VÁŇA, Luboš. In VEDRAL, Josef (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 180 – 181 (§ 34 zákona o obcích).

<sup>264</sup> VÁŇA: *Zákon o obcích (obecní zřízení)*..., s. 181 (§ 34 zákona o obcích).

<sup>265</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

<sup>266</sup> § 34 zákona o obcích ve spojení s § 490 občanského zákoníku

<sup>267</sup> KINDL, Milan. *Právo nemovitostí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 393.

<sup>268</sup> § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích

literatury se zařízením sloužícím pro poskytování prodeje a služeb rozumí „[...] zařízení, které není stavbou ve smyslu stavebních předpisů, tzn. stavbou stavebně povolovanou a následně kolaudovanou.“<sup>269</sup> Typicky jde o předzahrádky restaurací, převážně přenosná prodejní zařízení s krátkou životností (prodejní stoly nebo pulty tvořené pouze konstrukční kostrou s bočními stěnami a „zastřešením“) a stánky s pevnými obvodovými stěnami a zastřešením stavěné na delší období (např. prefabrikované prodejní stánky a mobilní buňky).<sup>270</sup> Dále odborná literatura uvádí, že pro zpoplatnění reklamního zařízení místním poplatkem je relevantní, zda je umístěno tak, že dochází k záboru veřejného prostranství. Je-li „[...] reklama umístěna tak, že obecné užívání veřejného prostranství nijak neomezuje, poplatek není možné stanovit.“<sup>271</sup> Za omezení je však považován právě pouze zábor veřejného prostranství, nikoliv omezující účinky vizuálního smogu.

Ne každé zvláštní užívání veřejného prostranství je však zpoplatněno. Poplatková povinnost vzniká až jejím stanovením v obecně závazné vyhlášce obce, kterou obec vydává v samostatné působnosti.<sup>272</sup> Obec tento poplatek stanovuje na základě vlastního uvážení, tzn. že nemá povinnost jej stanovit.<sup>273</sup> V obecně závazné vyhlášce musí v zájmu právní jistoty mj. co nejpřesněji určit místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství<sup>274</sup> a její obsah nesmí překračovat zmocnění dané zákonem o místních poplatcích. V opačném případě by bylo zasaženo do vlastnického práva porušením čl. 11 odst. 5 Listiny, který stanoví, že „Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.“ Řízení o poplatcích vykonává obecní úřad, jehož působnost dle tohoto zákona je naopak výkonem přenesené působnosti.<sup>275</sup> Plátcem místního poplatku je zpravidla reklamní agentura zprostředkávající reklamní plochy nebo přímo podnikatel, který umísťuje zařízení (např. předzahrádku restaurace). Ministerstvo vnitra vydalo za tímto účelem nezávaznou „Metodiku k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (s důrazem na otázky vymezení veřejného prostranství).“<sup>276</sup>

---

<sup>269</sup> PELC, Vladimír. *Místní poplatky. Praktická příručka pro obce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 51 – 52.

<sup>270</sup> PELC: *Místní poplatky...*, s. 51 – 52.

<sup>271</sup> Tamtéž, s. 52.

<sup>272</sup> § 10 písm. d) zákona o obcích ve spojení s § 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích

<sup>273</sup> Důvodová zpráva k zákonu o místních poplatcích. Dostupné na <[https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0050\\_00.htm](https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0050_00.htm)>.

<sup>274</sup> § 14 odst. 1 a 2 zákona o místních poplatcích

<sup>275</sup> § 14 odst. 3 ve spojení s § 15 zákona o místních poplatcích

<sup>276</sup> *Metodika k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (s důrazem na otázky vymezení veřejného prostranství)*. Ministerstvo vnitra, ODK/2, 2006. 3 s. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/metodika-k-problematice-ozv-o-mistnim-poplatku-za-uzivani-verejneho-prostranstvi.aspx>>.

Dle důvodové zprávy k zákonu o místních poplatcích má místní poplatek za užívání veřejného prostranství úzký vztah k ekologické problematice a životnímu prostředí konkrétního místa a obecní úřad má jeho prostřednictvím možnost ovlivňovat mj. i pořádek v obci.<sup>277</sup> Cílem této právní úpravy je „[...] zvýšení vlastní příjmové základny obcí a výrazné zvýšení jejich pravomoci na tomto úseku.“<sup>278</sup> Na začátku 90. let, kdy tento zákon vznikl, byla navržena horní hranice denní sazby poplatku za užívání veřejného prostranství ve výši 10,- Kč/m<sup>2</sup> (s možností zvýšení této hranice až na desetinásobek), přičemž uvažovaný výnos od roku 1991 měl činit 50 000 000,- Kčs. Tato horní hranice denní sazby zůstala do dnešní doby stejná (resp. došlo kezměně měny). Sazba poplatku za užívání veřejného prostranství i dnes činí „[...] až 10,- Kč za každý i započatý m<sup>2</sup> užívaného veřejného prostranství a každý i započatý den. Za užívání veřejného prostranství k umístění prodejních nebo reklamních zařízení, lunaparků a jiných atrakcí může obec zvýšit sazbu až na její desetinásobek. Obec může stanovit poplatek týdenní, měsíční nebo roční paušální částkou.“<sup>279</sup> Vzhledem k tomu, že příjmy obcí z místních poplatků dosahují několikanásobně vyšších výnosů,<sup>280</sup> než byl výnos uvažovaný zákonodárcem, lze se domnívat, že stanovené poplatky splňují zákonodárcem předvídaný účel zvýšení příjmové základny obcí.

Odborná literatura však za primární význam právní úpravy místních poplatků považuje funkci regulační.<sup>281</sup> Nastavením výše místního poplatku pomocí obecně závazné vyhlášky lze totiž regulovat množství reklamy na veřejném prostranství. Je pravděpodobné, že vyšší sazby by prodejce motivovaly k promyšlenější marketingové strategii, která se vyznačuje spíše kvalitou než kvantitou produkující vizuální smog. Otázkou je, zda si obce mohou dovolit snižovat množství reklamy na veřejném prostranství vzhledem k významnému finančnímu přínosu z místních poplatků.

Nesplněním poplatkové povinnosti nedochází ke spáchání přestupku, ale obci náleží vůči poplatníkovi nárok na zaplacení dlužné částky. Při vymáhání tzv. nedoplatku na místním poplatku se postupuje dle § 175 až 232 zákona č. 280/2010 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, a subsidiárně též podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo financí k tomuto účelu vydalo podrobnou

---

<sup>277</sup> Důvodová zpráva k zákonu o místních poplatcích

<sup>278</sup> Tamtéž.

<sup>279</sup> § 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích

<sup>280</sup> PELC: *Místní poplatky...*, s. 51.

<sup>281</sup> Tamtéž.

Metodickou pomůcku k postupu při vymáhání nedoplatku na místním poplatku, č.j. MF-32 613/2014/39-3903.<sup>282</sup>

Právní úprava místních poplatků je tedy způsobilá regulovat zdroje vizuálního smogu, které se nacházejí na území veřejného prostranství vymezeného obecně závaznou vyhláškou obce, pokud omezují obecné užívání záboru veřejného prostranství. Reklamní zařízení nacházející se např. na fasádě soukromého domu nejsou místním poplatkem zpoplatněna, neboť nezabírají fyzický prostor. Otázkou tak je, zda by kritériem zpoplatnění ve vymezeném území nemělo být kromě záboru veřejného prostranství také využívání reklamního působení na adresáty.

### 3.8.2 Obecně závazné vyhlášky obcí

Ústava obcím přiznává právo na samosprávu a zmocňuje je k originární normotvorbě, tj. možnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. V této souvislosti je zásadní náleží Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, který se zabýval tzv. jirkovskou vyhláškou upravující sečbu veřejné zeleně. Tato vyhláška měla stejný účel jako ochrana před vizuálním smogem: zlepšení estetického vzhledu veřejného prostranství, které je důležitou součástí životního prostředí člověka žijícího v městské aglomeraci.

Ústavní soud v citovaném nálezu nově interpretoval čl. 104 odst. 3 Ústavy tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Tím odlišil obecně závazné vyhlášky od nařízení vydávaných v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož díkce explicitní zákonné zmocnění k normotvorbě vyžaduje.<sup>283</sup> Obec tedy může vydávat obecně závazné vyhlášky přímo na základě zmocnění v čl. 104 odst. 3 Ústavy, a to (pouze) v mezích své věcné působnosti. K této normotvorbě obce tedy už žádné další zmocnění nepotřebují, a to ani když jsou v rámci jejich věcné působnosti ukládány povinnosti, ovšem vždy s výhradou ukládání daní a poplatků, které je dle čl. 11 odst. 5 Listiny možné jen na základě zákona.<sup>284</sup>

Ústava svěřila stanovení mezi této samostatné působnosti obce zákonu,<sup>285</sup> kterým je *de lege lata* zákon o obcích. Věcná působnost obce, v níž může vydávat obecně závazné

---

<sup>282</sup> Metodická pomůcka k postupu při vymáhání nedoplatku na místním poplatku, č.j. MF-32 613/2014/39-3903. 29 s. Dostupné na <<http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/kraj-volene-organy/obce/metodicka-pomoc-obcim/hosp-usc-dso/legislativa/Methodicka-pomucka-k-postupu-pri-vymahani-nedoplatku-na-mistnim-poplatku.pdf>>.

<sup>283</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 26.

<sup>284</sup> Tamtéž.

<sup>285</sup> Čl. 104 odst. 1 Ústavy

vyhlášky, je stanovena v § 10 zákona o obcích.<sup>286</sup> Kromě této věcné působnosti musí být splněny další podmínky, aby obecně závazná vyhláška nepřekračovala meze svěřené samostatné působnosti. Tyto podmínky stanoví § 35 zákona o obcích. Odstavec první posledně citovaného ustanovení vyžaduje, aby šlo o tzv. místní záležitost, tedy záležitost v zájmu obce a občanů obce. To znamená, že nesmí jít o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy.<sup>287</sup> V samostatné působnosti podle tohoto ustanovení nejsou ani záležitosti státní správy svěřené obci do přenesené působnosti.

Poslední podmínka pro to, aby záležitost řešená obecně závaznou vyhláškou nebyla mimo samostatnou působnost obce, vyplývá ze zásady *lex superior derogat inferiori*, která je zvláště uvedena v § 35 odst. 3 zákona o obcích. Obecně závazná vyhláška se jako předpis nižší právní síly nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, tedy do rozporu se zákonem. K posouzení toho, zda záležitost zamýšlená k úpravě v obecně závazné vyhlášce (ne)normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se překrývají, obec nesmí takovou záležitost normovat, protože je již regulována na úrovni zákona.<sup>288</sup>

Pro účely obecně závazné vyhlášky předcházející vizuálnímu smogu je tedy třeba zkoumat, zda může být tato záležitost předmětem samostatné působnosti obce, tzn., zda splňuje podmínky stanovené § 10 a § 35 odst. 1 a odst. 3 zákona o obcích. Předcházení vizuálnímu smogu lze považovat za činnost uvedenou v § 10 písm. c) zákona o obcích, tj. zajišťování udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství. Ústavní soud v tzv. jirkovském nálezu výslovně potvrdil, že čistota veřejného prostranství není jen kategorií hygienickou, nýbrž nepochybně i estetickou.<sup>289</sup> Vzhledem k tomu, že tuto záležitost lze podřadit pod zákonem předvídanou činnost, spadá tato do věcné působnosti obce.

Předmět případné obecně závazné vyhlášky předcházející vizuálnímu smogu dále nesmí být přímo svěřen do působnosti kraje a ani nesmí být výkonem státní správy (včetně výkonu přenesené působnosti obce). V tomto směru je třeba připomenout zmocnění obce k vydání nařízení dle zákona o regulaci reklamy, dle něž obec reguluje reklamu mimo provozovnu jinou než dle stavebního zákona. V tomto rozsahu tedy obec nemůže vydat obecně závaznou vyhlášku o stejném předmětu a cíli.

---

<sup>286</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 32.

<sup>287</sup> Tamtéž, bod 33.

<sup>288</sup> Tamtéž, bod 34.

<sup>289</sup> Tamtéž, bod 38.

Dále je otázkou, zda zákon svěřuje státní správě regulaci o stejném předmětu a cíli jako v případě potenciální obecně závazné vyhlášky. Předmětem potenciální obecně závazné vyhlášky je regulace zdrojů vizuálního smogu, konkrétně stanovení podmínek pro vizuální prezentaci provozovny a stanovení podmínek pro umístování reklamy mimo provozovnu (spadající pod režim stavebního zákona) na území obce. Sledovaným cílem potenciální vyhlášky je, jak je již výše zmíněno, estetická čistota veřejného prostranství, kterou Ústavní soud považuje za legitimní cíl.<sup>290</sup>

Prostředky ochrany před vizuálním smogem vyplývající z výše uvedených předpisů (ve výše uvedených kapitolách) sledují jiné cíle a jejich současné předcházení vizuálnímu smogu je pouze vedlejším (zákonodárcem nezamýšleným) účinkem. Stejný předmět a cíl však regulují tzv. obecné požadavky na využívání území dle § 2 odst. 2 písm. e) stavebního zákona, jež upravuje Ministerstvo pro místní rozvoj vyhláškou a rada hl. m. Prahy nařízením (viz kapitola 3.3). Zákon blíže nespecifikuje, co má být obsahem těchto obecných požadavků a ponechává tak jejich obsah na příslušných orgánech. Autorka se tedy domnívá, že zákon nesvěřuje regulaci vizuální prezentace reklamy státním úřadům ani do přenesené působnosti radě města. Současná úprava tzv. obecných požadavků, obsahující v určité míře i regulaci vizuální prezentace reklamy, není provedením výslovného zákonného zmocnění, ale je důsledkem snahy příslušných orgánů tuto oblast v rámci obecných požadavků na využívání území regulovat. S ohledem na absenci výslovného zákonného zmocnění pro státní úřady a radu obce se autorka domnívá, že obec má právo v samostatné působnosti regulovat vizuální prezentaci reklamy pomocí obecně závazné vyhlášky.<sup>291</sup> Tento názor odůvodňují i další okolnosti.

Vizuální smog je typicky místní záležitostí, tedy záležitostí v zájmu obce a občanů obce a nemá krajský ani celostátní význam. Jeho důsledky se projevují pouze na území konkrétní obce. „*Pozitivní právo řadí do samostatné působnosti především takové záležitosti, jejichž plnění je bezprostředním zájmem existence a rozvoje územního společenství.*“<sup>292</sup> Podobně jako v případě jirkovského nálezu předmět a cíl regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích

---

<sup>290</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 39.

<sup>291</sup> Odborná literatura uvádí, že regulace reklamy prostřednictvím obecně závazné vyhlášky na základě § 10 zákona o obcích není možná. Tento závěr však dovozuje pouze s ohledem na zmocnění obce k vydání nařízení dle zákona o regulaci reklamy a nezohledňuje jiné druhy reklamy (neupravené zákonem o regulaci reklamy), např. firemní označení v místě provozovny. Autorka se ztotožňuje s tím, že regulace reklamy obecně závaznou vyhláškou je vyloučena, pokud jde o stejný předmět jako v případě nařízení dle zákona o regulaci reklamy. Regulace pomocí obecně závazné vyhlášky však není možná pouze v tomto rozsahu. Srov. VEDRAL, Josef. In VEDRAL, Josef (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 74 (§ 10 zákona o obcích).

<sup>292</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 160.



zahrnuje (primárně) ochranu veřejného prostoru v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce. Obyvatelé dané obce prostřednictvím svého zastupitelstva (a jimi přijímaných obecně závazných vyhlášek) realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení.<sup>293</sup>

Opačný závěr, podle něž by tento předmět byl svěřen do působnosti státní správy, by navíc omezoval vymahatelnost sledovaného cíle. Pokud jde totiž o vyhlášku Ministerstva pro místní rozvoj o obecných požadavcích na využívání území, tato je vymahatelná pouze prostřednictvím rozhodovací činnosti správních orgánů. Její dodržování je vyžadováno pro vydávání souhlasů a jiných „povolení“ podle zvláštních zákonů, nicméně přímá sankce za její nedodržování (např. v podobě přestupku a pokuty) stanovena není. Nedodržení nařízení rady hl. m. Prahy o obecných požadavcích na využívání území může naplnit skutkovou podstatu přestupku dle § 4 odst. 1 zákona o některých přestupcích. Obecné požadavky na využívání území jsou tedy vymahatelné jen v Praze, v ostatních obcích nikoliv. Naopak nedodržováním potenciální obecně závazné vyhlášky obce může být naplněna skutková podstata přestupku dle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích, za nějž lze uložit pokutu do 100 000,- Kč, příp. omezující opatření.

Vyhláška musí posléze kromě výše uvedeného splňovat i další podmínky. Ústavní soud pro přezkum obecně závazné vyhlášky používá čtyřstupňový test poprvé definovaný v nálezu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04. V prvním kroku tohoto testu soud přezkoumává pravomoc obce vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku, tedy zda jde o formu obecně závazné vyhlášky, zda ji přijal orgán k tomu kompetentní, tedy zastupitelstvo obce, a zda byl předpis přijat v souladu s předepsanou procedurou obecně závazných vyhlášek a zda se týká oblastí spadajících do samostatné působnosti obce (§ 10 a § 35 zákona o obcích). Dalším krokem testu je přezkum, zda obec při vydávání vyhlášky nepostupovala *ultra vires*, tj. zda nejednala mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou (viz výše). Ve třetím kroku je zkoumáno, zda při vydání obecně závazné vyhlášky nebylo zneužito zákonem svěřené pravomoci a působnosti, tedy zda obec vydáním obecně závazné vyhlášky nesledovala zákonem neaprobované, nelegitimní cíle nebo zda vydání nebylo vedeno nerelevantními úvahami. Konečně je posuzována také „rozumnost“ obecně závazné vyhlášky, tedy zda se rozhodnutí obce nejeví zjevně absurdní. Ústavní soud jirkovskou vyhlášku sledující cíl zlepšení

---

<sup>293</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 38.

estetického vzhledu veřejného prostranství výše uvedenému testu podrobil a neshledal důvod pro zrušení rozporovaných ustanovení.

Obecně závazná vyhláška musí také splňovat obecná kritéria kladená na právní předpisy vyplývající z pojmu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy. Její ustanovení tak musí být „[...] s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná, neboť jinak by byl porušen princip právní jistoty a hrozilo by riziko porušení zákazu svévole ze strany orgánů veřejné moci.“<sup>294</sup>

Vzhledem k výše uvedenému se autorka domnívá, že obec může ve své samostatné působnosti vydat obecně závaznou vyhlášku regulující zdroje vizuálního smogu (s výjimkou předmětu svěřenému k vydávání nařízení v přenesené působnosti obce dle zákona o regulaci reklamy). Oproti jiným prostředkům, územně omezeným, se pravidla stanovená obecně závaznou vyhláškou vztahují na území celé obce. Autorka však současně doporučuje využít spíše jiné prostředky, a to s ohledem na šetření vlastnického práva a práva na podnikání dotčených osob. Lze také předpokládat, že jiné prostředky budou efektivnější než nucená regulace prostřednictvím obecně závazné vyhlášky a případné vymáhání pokut za spáchané přestupky. Potenciální obecně závazná vyhláška by musela v neposlední řadě splňovat také obecná kritéria kladená na právní předpisy, aby nepřipustně nezasahovala do práv adresátů.

### **3.9 Fiskální správa**

Míru vizuálního znečištění ve městě mohou ovlivňovat i vlastníci nemovitostí na základě soukromoprávního institutu nájmu. Reklama je umístěvaná na pozemky a na stavby. Tyto nemovitosti jsou ve vlastnictví soukromých osob i obcí. Občanský zákoník upravuje institut nájmu v § 2201 an., na jehož základě vzniká smlouva mezi vlastníkem nemovitosti jako pronajímatelem a nájemcem, který na nemovitost umístěje reklamu. Díky autonomii vůle smluvních stran omezené pouze kogentními ustanoveními soukromého práva a veřejnoprávními předpisy si strany mohou ujednat libovolný obsah smlouvy. Vlastník nemovitosti tak může pomocí nájemní smlouvy ovlivnit zdroje vizuálního smogu.

Je tak možné si ujednat např. velikost, množství a materiál k provedení reklamního zařízení, velikost a provedení předzahrádky atp. Vlastník si může ve smlouvě vymínit i svůj předchozí souhlas s realizací zamýšleného reklamního zařízení. Povinnosti je však třeba vždy dostatečně vymezit tak, aby se předešlo budoucím výkladovým sporům. Pronajímatel může

---

<sup>294</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 39.

kvalitu vizuální prezentace provozovny ovlivnit např. i odkazem na manuál obce stanovující základní pravidla pro reklamu. Pro případ porušení těchto smluvních povinností je možné si ujednat smluvní pokutu, která přispívá k vyšší efektivitě tohoto prostředku. Plnění ujednaných smluvních povinností je následovně možné vymáhat mimosoudně, a případně soukromoprávní žalobou v rámci občanského soudního řízení.

Pokud se strany nedohodnou ve smlouvě jinak, nájemce může nemovitou věc, kde se nalézá prostor sloužící podnikání, opatřit štíty, návěstími a podobnými znameními pouze se souhlasem pronajímatele, a to pouze v přiměřeném rozsahu. Pronajímatel je oprávněn souhlas odmítnout pouze pokud pro to má vážný důvod. Pro případ, že nájemce požádá o udělení tohoto souhlasu v písemné formě a pokud se k této žádosti pronajímatel do jednoho měsíce nevyjádří, zákon stanovuje fikci udělení tohoto souhlasu.<sup>295</sup> Pronajímatel se k žádosti může vyjádřit např. i ústně, nicméně pro účely případného dokazování je jistější, pokud pronajímatel k vyjádření zvolí písemnou formu. Při skončení nájmu má nájemce povinnost odstranit veškerá znamení, kterými nemovitou věc opatřil, a uvést dotčenou část nemovité věci do původního stavu.<sup>296</sup>

Reklamu mimo provozovnu mohou vlastníci ovlivnit např. i tím, že případnou smlouvu neuzavřou. V tomto směru by právě veřejnoprávní korporace měly jít příkladem soukromým subjektům. Správa fiskální se zabývá právě spravováním majetku ve vlastnictví subjektů veřejné správy. Vzhledem k množství spravovaných nemovitostí může obec na svém území významným způsobem ovlivňovat množství reklamy mimo provozovnu (např. legální reklamní plochy, reklamy na autobusech atp.), a to jednoduše tím, kolik nájemních smluv k umístění reklamní plochy uzavře a s jakým obsahem. Množství reklamních ploch má posléze zásadní význam pro míru vizuálního znečištění. Pomocí fiskální správy však obec může ovlivňovat i reklamu v místě provozovny. Stanovením podmínek v rámci nájemní smlouvy tak může přispívat ke kvalitě veřejného prostoru spočívající v její „vizuální čistotě“.

Problém tohoto prostředku spočívá ve finanční motivaci obce pronajímat nebytové prostory a reklamní plochy. Prostředky získané tímto způsobem často tvoří nezanedbatelnou finanční částku, a proto má obec zájem na dostatečně vysokém nájemném a dostatečném množství využívaných reklamních ploch. Z povahy věci, čím více má strana požadavků na druhou smluvní stranu, tím více musí být ochotna vyjít vstříc zájmům druhé strany, chce-li dosáhnout uzavření smlouvy. Obec jako pronajímatel musí v zájmu co nejvyššího finančního přínosu do místního rozpočtu klást co nejméně omezujících požadavků druhé smluvní straně.

---

<sup>295</sup> § 2305 občanského zákoníku

<sup>296</sup> § 2306 občanského zákoníku

Obec se tak dostává do střetu zájmů, kdy není schopna zároveň chránit svěřený veřejný prostor před vizuálním znečištěním a zároveň zajistit maximální možnou výši financí. Tím se z pozice regulátora dostává na pozici regulovaného právě z důvodu její finanční motivace. Tento aspekt popsal JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D. ve své disertační práci následovně: „*Je-li regulátor současně příjemcem výnosu z aplikace ekonomického nástroje, např. daně či poplatku, je (přínejmenším) možné, že při zavádění a uplatňování tohoto nástroje upřednostní fiskální efekty nástroje před jeho efekty motivačními. Co více, může jej to ovlivnit i při aplikaci jiných, např. administrativních nástrojů, regulujících určitou činnost (územní plánování aj. koncepce, povolování). Takové riziko je tím vyšší, čím ekonomicky slabší je pozice regulátora (hůř je na tom nepochybně obec ve srovnání se státem), zejména pak ve srovnání s ekonomickou silou regulovaného subjektu.*“<sup>297</sup>

Prvním velkým evropským městem, které se z velké části „očistilo“ od vizuálního smogu pomocí fiskální správy, je francouzský Grenoble. Místní politická reprezentace v roce 2014 znovu neuzavřela nájemní smlouvu s reklamní agenturou JCDecaux zprostředkovávající reklamní plochy a město se tak zbavilo legální venkovní reklamy. Tyto plochy byly následně odstraněny a částečně nahrazeny veřejnou zelení.<sup>298</sup>

Pomocí tohoto prostředku lze poměrně efektivně sjednotit vizuální styl v rámci jednotlivých domů, které se v našich podmínkách často skládají z několika bytů a nebytových prostor nejen nad sebou, ale i vedle sebe. Podobně i developeři mají možnost již při výstavbě vytvořit podmínky pro přiměřenou inzerci, která respektuje architektonický záměr domu. Díky těmto smluvním ujednáním lze předejít agresivnímu „překřikování se“ jednotlivých prodejců, které se snaží přehlušit konkurenci a být nejvýraznější. Obchodník se tak nemusí bát, že jeho provozovna nebude v porovnání se sousední konkurencí vidět.

---

<sup>297</sup> DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, 2006, s. 64.

<sup>298</sup> MASSON: *Interdiction des panneaux publicitaires à Grenoble...* Dostupné na <[http://www.wedemain.fr/Interdiction-des-panneaux-publicitaires-a-Grenoble-une-premiere-europeenne\\_a749.html](http://www.wedemain.fr/Interdiction-des-panneaux-publicitaires-a-Grenoble-une-premiere-europeenne_a749.html)>.

## 4 Efektivita prostředků a úvahy de lege ferenda

Efektivitu jednotlivých uvedených prostředků ochrany před vizuálním smogem je třeba posuzovat v závislosti na typu venkovní reklamy. Tu je možné pro tyto účely rozdělit do tří kategorií: reklama kolem pozemních komunikací mimo území obce, reklama mimo provozovnu v obci a reklama v obci v místě provozovny.

Pokud jde o **reklamu kolem pozemních komunikací** mimo obec, pro tuto kategorii jsou vymezena poměrně jasná pravidla, jejichž nedodržování je sankcionováno rozhodnutím o odnětí povolení ke zřizování a provozování reklamního zařízení a případným odstraněním reklamního zařízení. Porušování stanovených povinností může naplnit skutkové podstaty přestupků dle stavebního zákona a zákona o pozemních komunikacích.

**Venkovní reklamu mimo provozovnu v obci** je neefektivnější řešit prostřednictvím fiskální správy. Obec se může od tohoto typu reklamy „očistit“ jednoduše neuzavíráním dalších nájemních smluv na pronájem reklamních ploch (případně výpovědí smluv stávajících). Pokud obec nechce přistoupit k takto radikálnímu kroku zejména s ohledem na finanční přínos do místního rozpočtu, potom má možnost vydat regulační plán, v němž vymezení problematiska území a stanoví pro ně podmínky umístění venkovní reklamy, případně ji v těchto oblastech zakáže. Regulační plán má posléze význam pro rozhodovací činnost stavebního úřadu při udělování územního souhlasu pro reklamní zařízení větší než 0,6 m<sup>2</sup>. Jednání v rozporu s územním souhlasem opět vykazuje znaky přestupku dle stavebního zákona. Obec může tento typ reklamy regulovat i pomocí nařízení dle zákona o regulaci reklamy, přičemž porušení tohoto nařízení může naplnit skutkovou podstatu přestupku. V rozsahu, v němž obec nemá působnost k vydání nařízení, může vydat obecně závaznou vyhlášku, jejímž prostřednictvím lze mj. upravit právě i kritéria pro venkovní reklamu mimo provozovnu. Porušením obecně závazné vyhlášky může být naplněna skutková podstata přestupku dle zákona o některých přestupcích. Pokud obec neupraví tuto kategorii reklamy výše uvedenými způsoby, nezbyvá jí než se spolehnout na prostředky ochrany nabízené v rámci státní památkové péče včetně přestupků za porušení povinností dotčených osob, a v rámci silniční správy (prostřednictvím povolení ke zvláštnímu užívání, které je možné vydat jen za splnění dalších podmínek, opět včetně právní úpravy přestupků dle zákona o pozemních komunikacích).

Efektivita prostředků ochrany před vizuálním smogem vznikajícím v důsledku **reklamy v místě provozovny** je nejproblematictější. Reklama v místě provozovny se nejvíce dotýká práva na podnikání a nejvíce odráží vkus osob realizujících reklamu. V současné době se jí navíc nevěnuje příliš pozornosti (na rozdíl např. od billboardů), protože obyvatelé obcí si

na agresivitu reklamy jednoduše zvykli. Na rozdíl od reklamních ploch mimo provozovnu, které jsou poměrně snadno regulovatelné jejich množstvím, regulace reklamy v místě provozovny je závislá na stanovení kritérií, která vizuální smog způsobují. Regulační plány, obecné požadavky na využívání území, plány ochrany památkově chráněných území atp. obecně dbají na dodržování obdobných principů (např. respektování členění fasády). Základní prvky způsobující vizuální smog v místě provozovny ovšem souhrnně zpracovala Veronika Nováková ve své diplomové práci a jejich výčet je uveden v první kapitole této práce. Tyto požadavky tak mohou být inspiračním zdrojem pro případné další právní akty.

Nejsilnějším právním prostředkem ochrany obce je v tomto směru opět nájemní smlouva uzavíraná s podnikatelem, v níž si obec může vymínit podmínky vizuální prezentace provozovny, a to např. i odkazem na nezávazný právní předpis vymezující základní principy vhodné prezentace. Tímto způsobem obec může jít příkladem jiným pronajímatelům, ale i samotným podnikatelům. Ostatní provozovny musí splňovat požadavky vyplývající z územních omezení dle památkového zákona (zejména povinnost vyžádání si závazného stanoviska odboru památkové péče, které musí vést k ochraně kulturních hodnot), a dále musí splňovat obecné požadavky na využívání území a případný regulační plán, které podmiňují vydání územního souhlasu k umístění reklamního zařízení o velikosti minimálně 0,6 m<sup>2</sup>. Nedodržování povinností i na tomto úseku naplňuje skutkové podstaty přestupků. Pokud obec přijme obecně závaznou vyhlášku, kterou upravuje reklamu v místě provozovny, pak je nutné splňovat i v ní stanovené povinnosti, v opačném případě může být naplněna skutková podstata přestupku dle zákona o některých přestupcích.

Jak je vidno, právní úprava je velmi složitá a konkrétní zákony problematiku vizuálního smogu přímo neřeší. Různé metodiky ministerstev k prováděcím předpisům těchto zákonů následovně „zachraňují“ situaci tím, že doporučují, co vše by mělo být upraveno. Paralelní právní režimy, závaznost některých podzákoných předpisů pouze pro účely rozhodovací činnosti správních orgánů, absence přímých sankcí za nedodržení pravidel majících význam pouze pro rozhodovací činnost správních orgánů a částečná neochota správních orgánů následovně represivně postupovat proti nelegální venkovní reklamě, to vše vede k současnému stavu znečištění vizuálně agresivní reklamou.

Jak již bylo uvedeno, právní úprava regulující reklamu kolem silnic a dálnic se v současnosti zdá být dostatečná. Právní regulace venkovní reklamy v obci, ať už v místě provozovny nebo mimo provozovnu, však vykazuje nedostatky. Hlavním problémem je současná roztržitost, složitost a nepřehlednost právní úpravy, která významně oslabuje právní jistotu adresátů této regulace.

Regulaci zdrojů vizuálního smogu je omezováno vlastnické právo a právo na podnikání. Toto omezení je nejlépe vyvažováno veřejným zájmem na přístup ke kulturnímu bohatství, díky kterému může být omezující regulace v kulturně významných oblastech proporcionální.<sup>299</sup> Naopak celoplošná regulace by mohla již nepřiměřeně zasahovat do těchto práv, neboť by nebyla dostatečně vyvážena jiným veřejným zájmem.

Památkový zákon byl přijat na konci 80. let minulého století. Společenské změny a s tím spojený vznik tržního hospodářství na začátku let devadesátých přinesl nárůst vizuálního smogu. Současná právní úprava památkového zákona tedy dostatečně neodpovídá společenským potřebám. Do budoucna se tak nabízí, aby zákonodárce novelou památkového zákona (příp. do chystaného návrhu zákona o ochraně památkového fondu) vložil do zákona přímý prostředek ochrany před vizuálním smogem. Tento by měl spočívat v povinnosti vlastníka (příp. nájemce) vyžádat si závazné stanovisko pro umístění reklamního zařízení na nemovitost v památkově chráněném území, resp. v ochranném pásmu. Nejde o zákaz jakékoliv reklamy v kulturně významném území, ale o dohled veřejné moci při tvorbě veřejného prostoru prostřednictvím „povolovací“ činnosti. Nově by toto ustanovení mělo uvádět demonstrativní výčet komunikačních médií, která jsou považována za reklamní zařízení.<sup>300</sup>

Povinnost vyžádat si závazné stanovisko pro umístění reklamního zařízení by také měla být stanovena nerozdílně, jde-li o kulturní památku či nemovitost v památkově chráněném území či v ochranném pásmu. Územní rozhodnutí o ochranném pásmu a plán ochrany památkově chráněného území by však mohly pro konkrétní „obyčejné“ nemovitosti stanovit výjimku z povinnosti vyžádat si závazné stanovisko.

Ustanovení by tedy mohlo znít následovně: *(1) Vlastník (správce, uživatel) kulturní památky nebo nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny, je povinen k umístění nebo odstranění reklamního zařízení si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností. (2) Výjimku z této povinnosti může pro nemovitost, které není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové*

---

<sup>299</sup> Regulace je způsobilá dosáhnout sledovaného cíle (tj. vizuálně čistých kulturně významných oblastí) a tohoto účinku nelze dosáhnout pomocí řešení méně omezujících vlastnické právo a právo na podnikání.

<sup>300</sup> Demonstrativní výčet může obsahovat i komunikační média, jež lze klasifikovat jako reklamní zařízení, která je možné zakázat např. pomocí nařízení dle zákona o regulaci reklamy. Bude-li se na konkrétní komunikační média v jednotlivých případech vztahovat přísnější režim (např. plošně zakazující konkrétní komunikační médium), potom k uplatnění navrhovaného ustanovení (ani) nedojde.

*zóny, stanovit plán ochrany památkové rezervace nebo památkové zóny, případně územní rozhodnutí o ochranném pásmu. (3) Reklamním zařízením podle tohoto zákona se rozumí zejména: firemní nápis, výstrč, vývěsní štít, vitrína a nabídková tabule, polep výlohy, restaurační zahrádka a markýza, reklamní zařízení typu „A“, světelná obrazovka a reklamní plachta o o celkové ploše větší než 0,6 m<sup>2</sup>.*

Pro umístění reklamního zařízení bez závazného stanoviska nebo v rozporu s ním, by měla být v památkovém zákoně současně stanovena skutková podstata přestupku spolu s odpovídající pokutou. Umístění nelegální reklamy by současně mělo odůvodňovat postup dle § 10 (rozhodnutí o opatřeních, která je vlastník kulturní památky povinen učinit), resp. dle § 15 památkového zákona (provedení nezbytných opatření na náklad vlastníka).

Tento prostředek ochrany by měl pomáhat k předcházení vizuálnímu smogu, a zároveň by měl zvýšit právní jistotu adresátů právní úpravy. V současné době totiž zákon pravidla nestanovuje, tato se dovozují, a v důsledku toho pravděpodobně dochází k různé praxi orgánů památkové péče. Vložením ustanovení tohoto obsahu by nově mělo být zřejmé, v jakých případech je závazné stanovisko třeba a současně za jaké jednání hrozí postih. Tato zvýšená právní jistota může pomoci i orgánům památkové péče při vymáhání těchto povinností. Oproti současnému stavu by tímto způsobem mohly být regulovány polepy na nemovitostech, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se na památkově chráněném území nebo v ochranném pásmu.

Zákonodárci lze dále doporučit, aby zrušil ustanovení § 14 odst. 10 památkového zákona, které v současné době neplní svůj význam, neboť nestanovuje, kdo má obecně závazný právní předpis vydat. Vzhledem k tomu, že citované ustanovení cílí na zvýšení právní jistoty a specifikaci požadavků pro účely rozhodovací činnosti orgánů památkové péče, postačí právní akt nezávazného charakteru. Pokud by došlo např. ke zmocnění obce k vydání nařízení, potom by nedodržení tohoto nařízení odůvodňovalo naplnění skutkové podstaty přestupku dle zákona o některých přestupcích, což je v tomto případě zbytečné. Předvídaný právní předpis má totiž přispívat k právní jistotě, nikoliv zakládat další represivní prostředky.

Ministerstvo kultury, jako ústřední správní úřad na úseku památkové péče, by mělo vyzvat podřízené orgány památkové péče, aby dle vlastního uvážení na základě znalosti místního prostředí vydaly nezávazné manuály sloužící ke specifikaci požadavků na reklamní zařízení. Tyto manuály by měly přispívat k transparentnosti rozhodování a k předcházení libovůle správního orgánu při vydávání závazného stanoviska. Dokument by měl ukazovat základní principy, kterými je možné předcházet vizuálnímu znečištění a které podtrhují místní charakter (v závislosti např. na historickém prostředí obce, místních tradicích



zejm. v moravských obcích či naopak moderním industriálním prostředí). V manuálu je vhodné po vzoru jiných (i zahraničních) měst uvádět obrazem dobré a špatné příklady realizace. Obec může usnadnit podnikatelům vhodnou realizaci i prostřednictvím dodatečných informací o právním postupu při zřizování vizuální prezentace provozovny, tedy uvést náležitosti fyzické provozovny podle ŽivZ, dále jaká „povolení“ je nutné zajistit, označit příslušné správní orgány, uvést lhůty, sankce za nedodržení atp.

Současně v tomto manuálu může obec uvést informaci o tom, že místním podnikatelům (nerozdílně zda pro provozovnu v památkově chráněném území či nikoliv) nabízí služby městského grafického designéra (např. do částky 10 000,- Kč), čímž podpoří samotné podnikatele (nabídka služeb grafického designéra může představovat náhradu za omezení vlastnického práva, resp. práva na podnikání), a zároveň přispěje ke zdárné realizaci prospěšné pro místní obyvatele. Nutno podotknout, že promyšlená vizuální prezentace, která nezpůsobuje vizuální smog, je často ekonomicky úspěšnější, a proto vytvoření nezávazných inspiračních pravidel může být jedině ku prospěchu podnikatelů. (Kromě toho, venkovní reklamu lze nahradit i jiným vhodnějším způsobem, který efektivněji cílí na cílovou skupinu zákazníků.) Vhodným a osvědčeným manuálem je např. Manuál dobré praxe reklamy a označování provozoven v městské části Brno-střed, za jehož zpracování designérka Veronika Nováková získala v prestižní soutěži Czech Grand Design 2018 v kategorii „grafický designér roku“ 1. místo.<sup>301</sup>

Manuál může následně sloužit jako již zmíněná pravidla pro udílení závazného stanoviska. Dále by měl být použit pro účely nájemních smluv ke správě obecních nemovitostí (zejména) mimo památkově chráněná území. Správní orgány by měly při správě svěřených nemovitostí v rámci nájemní smlouvy vyžadovat plnění zásad stanovených konkrétním manuálem. Manuál však nepochybně může být inkorporován i do nájemních smluv soukromých pronajímatelů, kteří mají zájem na vizuálně neznečištěném životním prostředí. Ostatním dotčeným osobám by tento dokument měl být volně k dispozici (např. v elektronické podobě) pro účely inspirace.

Dále obce mohou při správě veřejného prostoru zajišťovat jeho vizuální kvalitu i jinými „neprávními“ způsoby. Obec může například pravidelně uspořádat soutěž o nejlepší vizuální strategii provozovny, v níž ocení kvalitní vizuální prezentace provozoven jejich uveřejněním v místním tisku, uspořádáním výstavy na veřejném prostranství atp. Tato aktivita může vést

---

<sup>301</sup> CGD18. Výroční ceny akademie designu České republiky. Ceny Czech Grand Design. Dostupné na <<http://www.czechgranddesign.cz/graficky-designer-roku/>>.

k informovanosti a zájmu veřejnosti o problematiku, a tím i k pozitivní motivaci podnikatelů ke vhodné vizuální prezentaci.

Míra vizuálního znečištění závisí především na obecném vkusu místních obyvatel. Výchovná role v tomto směru náleží zejména odborné veřejnosti, tedy designérům, grafikům a jiným příslušným osobám. Obecní zastupitelstvo však může významným způsobem přispět ke kultivaci veřejného prostoru, a to právě vhodnou správou svěřeného majetku, uvedením správného postupu v nezávazném manuálu a podporou kvalitních realizací místních podnikatelů prostřednictvím dotované odborné asistenci grafického designéra.

## Závěr

Současná právní úprava nabízí níže uvedené prostředky ochrany před vizuálním smogem. **Reklama kolem pozemních komunikací mimo území obce** spadá do působnosti silniční správy, ale i do oblasti územního plánování a stavebního práva. Reklamu je možné na tato území umisťovat pouze na základě územního souhlasu dle stavebního zákona a pokud jde o stavbu pro reklamu, tak je třeba i souhlas s ohlášenou stavbou dle stavebního zákona. Tyto souhlasy však nenahrazují povolení silničního správního úřadu ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace, ani povolení ke zřizování a provozování reklamního zařízení. Tato povolení silniční správní úřad nevydává bez doložení souhlasu vlastníka pozemní komunikace,<sup>302</sup> resp. souhlasu vlastníka dotčené nemovitosti,<sup>303</sup> a případného souhlasu Policie, resp. Ministerstva vnitra. Je-li provozováno reklamní zařízení (vč. tzv. billboardů) v rozporu s povolením, rozhodne silniční správní úřad o odnětí povolení ke zřizování a provozování reklamního zařízení. Za splnění podmínek může přistoupit i k odstranění reklamního zařízení a na základě přestupkového řízení může udělovat příslušné sankce. Za další prostředek ochrany lze též požadovat nájemní smlouvu mezi vlastníkem pozemku a provozovatelem reklamního zařízení.

V souvislosti se zpřísněním podmínek pro provozování reklamních zařízení kolem pozemních komunikací v silničním ochranném pásmu dálnic a silnic I. třídy se zdá být současná právní úprava dostatečná a zároveň přiměřená sledovanému cíli za současného šetření vlastnického práva a práva na podnikání.<sup>304</sup>

Poněkud složitější situace je v druhém případě, tedy **pokud jde o venkovní reklamu mimo provozovnu v obci**. Většina této reklamy bude tzv. reklamním zařízením ve smyslu stavebního zákona, příp. tzv. stavbou pro reklamu. K provozování stavby pro reklamu je třeba souhlas s ohlášenou stavbou, neboť pro ni platí ohlašovací režim dle stavebního zákona, a dále územní souhlas (pro jehož vydání musí být dodrženy podmínky stanovené obecnými požadavky na využívání území a podmínky stanovené případným regulačním plánem). Při nedodržení podmínek může být stavba pro reklamu odstraněna a nelegální činnost může odůvodňovat též zahájení přestupkového řízení. Naopak pro reklamní zařízení ve smyslu stavebního zákona platí volný režim, takže nevyžaduje ani stavební povolení, ani souhlas s ohlášenou stavbou. Pokud má však takové reklamní zařízení plochu minimálně 0,6 m<sup>2</sup>, pak vyžaduje územní souhlas stavebního úřadu, který může být udělen jedině v souladu

---

<sup>302</sup> Povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace

<sup>303</sup> Povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu

<sup>304</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.

s obecnými požadavky na využívání území a v souladu s podmínkami stanovenými případným regulačním plánem.

Stavba pro reklamu i reklamní zařízení dle stavebního zákona musí dále respektovat územní omezení dle památkového zákona, příp. dle zákona o ochraně přírody a krajiny a dle zákona o regulaci reklamy. V památkově chráněných územích (tedy v památkové rezervaci a památkové zóně) a ochranný pásmech mají vlastníci nemovitostí a další dotčené osoby zvláštní povinnosti vyplývající z památkového zákona, podmínek ochrany stanovených v prohlášení území za památkovou rezervaci, resp. za památkovou zónu, a dále z případného plánu ochrany památkové rezervace, resp. památkové zóny. Neplnění stanovených povinností odůvodňuje zahájení přestupkového řízení a případné udílení pokut, ale i rozhodnutí o opatření k nápravě dle § 10 a § 15 památkového zákona. Zásadní povinností vlastníků nemovitostí a dotčených osob je, vyžádat si závazné stanovisko k umístění reklamního zařízení na kulturní památku, příp. na jinou nemovitost nacházející se v památkově chráněném území či v ochranném pásmu, nejsou-li z této povinnosti vyloučeny. Za tímto účelem obce mnohdy vydávají tzv. manuály, které nejsou právně závazné, nicméně mají významný dopad na rozhodovací činnost orgánů státní památkové péče. Tyto orgány pomocí manuálů předepisují, na základě jakých kritérií vydávají závazné stanovisko, které mnohdy zakládá práva a povinnosti dotčených osob. Nesplnění požadavků manuálu tak může vést k zamítavému závaznému stanovisku, a tedy k faktickému nepovolení reklamního zařízení. Nerespektování závazného stanoviska může vést k naplnění skutkové podstaty přestupku.

Pro stavbu pro reklamu a reklamní zařízení dle stavebního zákona zároveň platí, že nacházejí-li se na veřejném prostranství vymezeném obecně závaznou vyhláškou o místním poplatku za užívání veřejného prostranství a dochází-li jejich umístěním k záboru veřejného prostranství, je jejich provozovatel povinen za ně odvést místní poplatek. Sankční mechanismus za nesplnění této povinnosti stanoví daňový řád a občanský soudní řád. I v tomto případě hraje významnou roli fiskální správa, neboť obce jako pronajímatelé nemovitostí (pozemků i staveb) mohou významnou měrou ovlivnit množství venkovní reklamy mimo provozovnu v obci. Mají možnost nepronajímat svěřené nemovitosti k reklamním účelům a v případě pronájmu si mohou ve smlouvě vymínit požadavky pro velikost a provedení reklamy. V obci se tedy mohou kombinovat dvě poplatkové povinnosti nezávisle na sobě: nájemné za nájem pozemku k umístění reklamního zařízení, příp. za nájem fasády, a místní poplatek vztahující se k veřejnému prostranství vymezenému v obecně závazné vyhlášce.

Pro regulaci reklamních zařízení, která nejsou reklamním zařízením ve smyslu stavebního zákona, může obec vydat v přenesené působnosti nařízení dle zákona o regulaci reklamy.

Porušováním tohoto nařízení se lze dopustit přestupku dle zákona o regulaci reklamy. Ostatní reklamu mimo provozovnu může obec upravit v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou, jejíž porušení může naplnit skutkovou podstatu přestupku dle zákona o některých přestupcích.

Třetí kategorií je **reklama v místě provozovny**. Reklamní zařízení o ploše minimálně 0,6 m<sup>2</sup> vyžaduje územní souhlas, který může být udělen pouze v souladu s obecnými požadavky na využívání území, a v souladu s případným regulačním plánem. Absence souhlasu, příp. provozování reklamního zařízení v rozporu s ním, naplňuje skutkovou podstatu přestupku. Obdobně jako v případě reklamy mimo provozovnu v obci, i v tomto případě je nezbytné dodržovat povinnosti vyplývající z územního omezení dle památkového zákona, včetně povinnosti vyžádat si závazné stanovisko dle § 14 památkového zákona. V opačném případě se osoba může dopustit přestupku a může být rozhodnuto o opatření k nápravě dle § 10 a § 15 památkového zákona. Místní samospráva může dále pomocí obecně závazné vyhlášky stanovit místní poplatky za užívání vymezeného veřejného prostranství k reklamním účelům. Tyto se budou týkat nejčastěji předzahrádek restaurací. Zastupitelstvo obce může také v zájmu zajišťování čistoty veřejných prostranství vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou upraví podmínky pro vizuální prezentaci provozoven, resp. pro reklamu v místě provozovny. Pro tento typ reklamy je opět zásadní správa fiskální, která může prostřednictvím podmínek v nájemní smlouvě ovlivnit vizuální prezentaci provozovny, a tím i kvalitu svěřeného veřejného prostoru.

Reklamním zařízením ve smyslu současné právní úpravy nelze označit vždy stejnou množinu komunikačních médií zprostředkovávajících reklamu. Stavební zákon vymezuje dvě kategorie venkovní reklamy. Jednak stavbu pro reklamu a jednak reklamní zařízení. Výklad pojmu reklamní zařízení podle stavebního zákona je ve stejném rozsahu využíván i pro tzv. zařízení dle památkového zákona. Ačkoliv pro zákon o místních poplatcích lze použít také definici reklamního zařízení ve smyslu stavebního zákona, zpoplatněna jsou pouze taková reklamní zařízení, která se nacházejí na vymezeném veřejném prostranství a jimiž současně dochází k záboru veřejného prostranství. Naopak reklamním zařízením podle zákona o pozemních komunikacích se rozumí i zařízení pro propagaci, které nemusí být provozováno za účelem zisku, ale které má např. pouze informační hodnotu. Tento extenzivní výklad se používá v zájmu ochrany bezpečnosti silničního provozu. Jako další kategorii venkovní reklamy lze vymezit reklamu mimo provozovnu šířenou jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle stavebního zákona. Tato kategorie je vymezena pro účely nařízení obce dle zákona o regulaci reklamy. Konečně také posledně

citovaný zákon nabízí definici reklamy, ovšem tato zahrnuje kromě venkovní reklamy i jiné druhy reklamy a pro účely vizuálního smogu má tedy význam jen pokud jde o prostředky ochrany nabízené zákonem o regulaci reklamy.

Současná právní úprava je roztržštěná do mnoha předpisů a je velmi komplikovaná. Regulace reklamy jako zdroje vizuálního smogu závisí na právním režimu území, kam se reklama umísťuje, na velikosti reklamy, ale např. i na způsobu jejího uchycení na fasádě domu. Uvedená problematika je složitá i pro právně erudovanou společnost. Tento stav způsobuje neznalost práva u jeho adresátů, právní nejistotu a nadměrnou právní regulací se tak (paradoxně) snižuje efektivita sledovaných cílů regulace. Ačkoliv tedy právní řád disponuje prostředky ochrany před vizuálním smogem, právní úprava není příliš způsobilá vizuálnímu smogu čelit.

Předně je nutno zdůraznit, že cílem není reklamu zakázat, ale regulovat způsob její realizace, a to zejména její množství, velikost a umístění, a tím omezovat její negativní dopady v podobě vizuálního znečištění. Zcela určitě by nebylo vhodné regulovat zdroje vizuálního smogu celoplošně univerzálním právním předpisem s celostátní působností, např. zákonem, tak jako v době protektorátu. Takové řešení by nepřipustně zasahovalo do vlastnického práva a práva na podnikání, neboť by tato práva omezovalo i v územích, které např. vizuálním znečištěním trpí minimálně. Toto řešení by nebylo vhodné ani z hlediska estetického, protože by mohlo dojít k podobnému nežádoucímu účinku jako vzniká při znečištění vizuálním smogem, tj. k uniformitě veřejného prostoru, kvůli níž jednotlivá místa v různých obcích vypadají stejně, a tím ztrácejí jedinečný charakter. Taková regulace by navíc mohla poškodit místní ekonomické prostředí vytvořením separované části města.<sup>305</sup>

Výše uvedené však nevylučuje opatření ke zvýšené ochraně v rámci státní památkové péče, která tradičně vizuálnímu smogu předchází nejúspěšněji. Současná právní úprava v souvislosti s touto problematikou totiž nezakládá dostatečnou právní jistotu, která je stěžejní pro právní stát. Autorka tedy navrhuje, aby závazné stanovisko ve smyslu § 14 památkového zákona bylo nově vyžadováno pro všechny zdroje vizuálního smogu, jejichž demonstrativní výčet by navrhované ustanovení mělo obsahovat. V tomto směru je třeba připomenout problematiku ustanovení § 14 odst. 10 památkového zákona, které svěřuje podrobnosti pro provádění obnovy kulturních památek obecně závaznému předpisu, ovšem bez zmocnění konkrétního orgánu. V současnosti některé obce vydávají tzv. manuály, jimiž fakticky nahrazují zákonem předvídaný obecně závazný předpis. Manuál je však právně nezávazný a

---

<sup>305</sup> NOVÁKOVÁ: *Grafický design ve veřejném prostoru...*, s. 28.

jeho význam tkví pouze ve zvýšení transparentnosti rozhodování orgánu památkové péče a současně v naplnění zásady rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů bez důvodných rozdílů.<sup>306</sup>

Vydávání těchto manuálů lze doporučit i do budoucna, neboť tento postup se zdá být vhodný z několika důvodů. Jednak s ohledem na již zmíněnou transparentnost rozhodování, právní jistotu adresátů a rozhodování bez důvodných rozdílů, a dále, z důvodu zrychlení procesu vydávání závazného stanoviska, snížení počtu opakovaných žádostí a tím vším přispění k menší přehlcnosti veřejné správy. Manuály jsou tímto způsobem způsobilé přispívat ke kultivaci veřejného prostoru památkově chráněných území, ale mohou být inspirací i pro provozovny mimo tyto oblasti.

Závěrem lze tedy shrnout, že současná regulace vizuálního smogu vyplývá jako sekundární účinek při ochraně jiných chráněných veřejných zájmů. Absence výslovné právní úpravy zakládá značnou právní nejistotu jejich adresátů, a proto je vhodné v oblastech, kde to veřejné zájmy nejvíce odůvodňují, tuto problematiku výslovně upravit. Vzhledem k významné závislosti vizuálního znečištění na celkové úrovni obecného vkusu místních obyvatel, je nezbytné, aby správní orgány pomocí uvedených prostředků, a zejména v rámci fiskální správy, dbaly na vizuální kvalitu svěřeného veřejného prostoru, a šly tak příkladem soukromým subjektům. Pro předcházení vizuálnímu smogu je nezbytná spolupráce erudované odborné veřejnosti s orgány obce, které disponují veřejnou mocí.

---

<sup>306</sup> § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

## Seznam použitých zdrojů:

### Knižní publikace

- BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. 1. vydání. Praha: Leges, 2016. 608 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 875 s.
- KINDL, Milan. *Právo nemovitostí*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 504 s.
- PELC, Vladimír. *Místní poplatky. Praktická příručka pro obce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 240 s.
- RIGEL, Filip a kol. *Reklamní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 200 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s.
- ŠTĚDRÝ, Bohumil. *Zákony, nařízení a jiné místní předpisy mimo řád stavební platné pro Král. hlav. město Prahu, jakož i některé předpisy týkající se obcí okolních a různých ústavů pražských. Díl II*. Praha: Důchodci obce král. hl. města Prahy, 1911. 782 s.
- VOŠAHLÍKOVÁ, Pavla. *Zlaté časy české reklamy*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 1999. 230 s.

### Komentáře

- KMEC, Jirí a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 1696 s.
- MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 1216 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 1264 s.
- VEDRAL, Josef a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 876 s.
- VOMÁČKA, Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. 676 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 931 s.



## Sborníky

- CRAWFORDOVÁ, Margaret. Svět v shopping mallu. In KRATOCHVÍL, Petr (ed). *Architektura a veřejný prostor*. 1. vydání. Praha: Zlatý řez, 2012. 165 s.
- WINTR, Jan. Výklad sociálních práv v českém právu. In GERLOCH, Aleš (ed). *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Praha: Auditorium, 2011. 536 s.

## Legislativní akty

- Listina základních práv a svobod, schválená Federálním shromážděním ČSFR 9. ledna 1991 s uvozovacím ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., prohlášena čl. 3 a čl. 112 odst. 1 Ústavy za „součást ústavního pořádku České republiky“ a znovu vyhlášena jako č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
- Nařízení č. 26/2005 Sb. hl. m. Prahy, kterým se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu
- Nařízení vlády č. 430/2017 Sb., o prohlášení území vybraných částí měst Františkovy Lázně, Cheb, Karlovy Vary a Mariánské Lázně a obce Valy s lázeňskou kulturní krajinou za památkové rezervace a o změně nařízení vlády č. 443/1992 Sb., o prohlášení území historického jádra města Františkovy Lázně a území pevnosti Terezín za památkové rezervace, ve znění pozdějších předpisů
- Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších předpisů
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů; Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 369/1999 Sb., kterým se doplňuje sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 73/2000 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy o ochraně architektonického dědictví Evropy
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 13/2005 Sb. m. s., o přijetí Evropské úmluvy o krajině
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Vládní nařízení č. 111/1942 Sb., o stavebně-policejní úpravě reklamních a informačních zařízení

- Vyhláška federálního ministerstva financí a předsedy Státní banky československé č. 162/1980 Sb., o financování reprodukce základních prostředků, ve znění zákona č. 586/1990 Sb., účinném ke dni 29. dubna 1991
- Vyhláška ministerstva kultury České socialistické republiky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva kultury č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška Ministerstva vnitra č. 326/2000 Sb., o způsobu označování ulic a ostatních veřejných prostranství názvy, o způsobu použití a umístění čísel k označení budov, o náležitostech ohlášení o přechíslování budov a o postupu a oznamování přidělení čísel a dokladech potřebných k přidělení čísel, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
- Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 280/1949 Sb., o územním plánování a výstavbě obcí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 280/2010 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 S., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

## **Judikatura**

- Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 13/05.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. října 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/13.
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. března 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.
- *Pincová a Pinc proti České republice*, rozsudek senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. listopadu 2002, stížnost č. 36548/97.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. srpna 2016, sp. zn. 6 A 12/2013.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. února 2018, sp. zn. 6 A 227/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. prosince 2004, sp. zn. 4 As 31/2003.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2006, sp. zn. 2 As 40/2006.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2010, sp. zn. 5 As 48/2009.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. srpna 2013, sp. zn. 8 As 63/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2014, sp. zn. 7 As 23/2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. září 2015, sp. zn. 1 As 38/2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. května 2016, sp. zn. 6 As 69/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2018, sp. zn. 4 As 73/2018.
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2005, sp. zn. 2 Afs 81/2004.
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 2 As 75/2009.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 3. března 2015, sp. zn. IV. ÚS 3016/14.

### **Periodika**

- BALOUNOVÁ, Jana. Chráněná území jako institut omezující vlastnické právo. *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 6, s. 197.
- Lipská charta o udržitelných evropských městech. *Urbanismus a územní rozvoj*, 2007, roč. X, č. 4, s. 5 – 10. Dostupné na <[https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2007/2007-04/02\\_lipska.pdf](https://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2007/2007-04/02_lipska.pdf)>.

### **Akademické (kvalifikační) práce**

- DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, 2006. 184 s.
- NOVÁKOVÁ, Veronika. *Grafický design ve veřejném prostoru*. Diplomová práce. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta multimediálních komunikací, 2015. 100 s.
- STREJCOVÁ, Anna. *Vizuální média v městském veřejném prostoru*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, 2012. 79 s.
- ŠLAUFOVÁ, Kateřina. *Vizuální smog v pražské památkové rezervaci*. Diplomová práce. Praha: Vysoká škola uměleckoprůmyslová v Praze, Katedra dějin umění a estetiky, 2012. 105 s.

### **Manuály, metodiky, stanoviska ministerstev a jiné dokumenty**

- Doporučení UNESCO k historické městské krajině (Rezoluce o zprávě Kulturní komise přijatá na 17. plenárním zasedání, dne 10. listopadu 2011). Dostupné na <<https://www.mkcr.cz/doporučení-k-historické-krajině-1380.html>>.

- *Firemní označení, reklamní a informační zařízení v památkově chráněném území hlavního města Prahy.* Praha: Magistrát hlavního města Prahy, Odbor památkové péče, 2013. 12 s. Dostupné na <[http://pamatky.praha.eu/public/3d/13/a2/2258029\\_690237\\_MHMP\\_brozura\\_fir-emni\\_oznaceni\\_2016\\_2str\\_preview.pdf](http://pamatky.praha.eu/public/3d/13/a2/2258029_690237_MHMP_brozura_fir-emni_oznaceni_2016_2str_preview.pdf)>.
- KRUSOVÁ, Alena. *Památkový postup. Vyjadřování se k územně plánovací dokumentaci z hlediska ochrany kulturněhistorických hodnot území.* Praha: Národní památkový ústav, generální ředitelství, edice odborné a metodické publikace, svazek 78, 2015. 89 s. Dostupné na <<https://www.npu.cz/cs/npu-a-pamatkova-pece/npu-jako-institute/publikace/26137-pamatkovy-postup-vyjadrovani-se-k-uzemne-planovaci-dokumentaci-z-hlediska-ochrany-kulturnehistorickyh-hodnot-uzemi>>.
- KUČA, Karel a kol. *Plány ochrany památkových rezervací a památkových zón. Metodika připravená na základě vyhlášky MK ČR č. 420/2008 Sb., kterou se stanoví náležitosti a obsah plánu ochrany památkových rezervací a památkových zón.* Praha: Národní památkový ústav, Ministerstvo Kultury, 2012. 47 s. Dostupné na <[https://www.mkcr.cz/doc/cms\\_library/vyhlasovani-po-metodika-2012-769.doc](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/vyhlasovani-po-metodika-2012-769.doc)>.
- MELKOVÁ, Pavla a kol. *Manuál tvorby veřejných prostranství hlavního města Prahy.* 1. vydání. Praha: Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, Sekce detailu města, Kancelář veřejného prostoru, 2014. 294 s. Dostupné na <<http://manual.iprpraha.cz/cs/manual-tvorby-verejnych-prostranstvi>>.
- Metodická pomůcka k postupu při vymáhání nedoplatku na místním poplatku, č.j. MF-32 613/2014/39-3903. 29 s. Dostupné na <<http://www.kr-kralovehradecky.cz/assets/kraj-volene-organy/obce/metodicka-pomoc-obcim/hospusc-dso/legislativa/Methodicka-pomucka-k-postupu-pri-vymahani-nedoplatku-na-mistnim-poplatku.pdf>>.
- *Metodická příručka. Reklamní zařízení a zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.* č. j. 248/2015-120-STSP/1. Ministerstvo dopravy, Odbor pozemních komunikací, 2016, 20 s. Dostupné na <<https://doprava.kraj-lbc.cz/getFile/id:341452>>.
- *Metodika k problematice OZV o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (s důrazem na otázky vymezení veřejného prostranství).* Ministerstvo vnitra, ODK/2, 2006. 3 s. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/metodika-k-problematice-ozv-o-mistnim-poplatku-za-uzivani-verejneho-prostranstvi.aspx>>.

- NOVÁKOVÁ, Veronika a kol. *Manuál dobré praxe reklamy a označování provozoven v městské části Brno-střed*. 1. vydání. Brno: Statutární město Brno, městská část Brno-střed, 2017. 108 s. Dostupné na <<http://manual.brno-stred.cz/>>.
- Pokyny pro stavební činnosti, označování budov, umístování reklamních, informačních a propagačních zařízení a dalšího mobiliáře na území Městské památkové rezervace Znojmo ze dne 19. prosince 2012, usnesení č. 87/2012, bod č. 4149.  
Dostupné na <[https://www.znojnocity.cz/assets/File.ashx?id\\_org=19341&id\\_dokumenty=58479](https://www.znojnocity.cz/assets/File.ashx?id_org=19341&id_dokumenty=58479)>.
- *Stanovisko k pojmu modernizace*. Stanovisko Ministerstva kultury památkové inspekce ze dne 22. srpna 2014, č. j. MK 41324/2014 PI, revidované dle stavu ke dni 12. ledna 2016. 3 s. Dostupné na <[https://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/kraje-a-obce/2014\\_041324.docx](https://www.mkcr.cz/assets/kulturni-dedictvi/pamatkovy-fond/kraje-a-obce/2014_041324.docx)>.
- *Stanovisko k umístování reklamních nosičů v památkové rezervaci v RR*. Stanovisko Ministerstva kultury památkové inspekce ze dne 31. října 2016, č. j. MK 69339/2016 PI, revidované dle stavu ke dni 19. března 2018. 10 s. Dostupné na <[https://www.mkcr.cz/doc/cms\\_library/2016\\_069339-5815.docx](https://www.mkcr.cz/doc/cms_library/2016_069339-5815.docx)>.
- Závazná pravidla pro umístování reklamních zařízení a označení provozoven z hlediska památkové péče v Městské památkové zóně Frýdlant a v Památkovém ochranném pásmu státního hradu a zámku Frýdlant ze dne 24. září 2018, usnesení č. 2676/2018. Dostupné na <<https://www.mesto-frydlant.cz/cs/obcan/mestsky-urad/informace-z-odboru/odbor-stavebniho-uradu-a-zivotniho-prostredi/zavazna-pravidla-pro-umistovani-reklamnich-zarizeni-a-oznaceni-provozoven-z-hlediska-pamatkove-pece.html>>.

## **Důvodové zprávy**

- Důvodová zpráva k zákonu o místních poplatcích
- Důvodová zpráva k zákonu o pozemních komunikacích
- Důvodová zpráva k zákonu č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění
- Důvodová zpráva k zákonu č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

## Internetové zdroje

- *Beat the Billboard* [online]. beatthebillboard.blogspot.com, 2008 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://beatthebillboard.blogspot.com/>>.
- *Bratislava aktívne proti vizuálnemu smogu* [online]. facebook.com, 2012 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<https://www.facebook.com/BratislavaAktivneProtiVizualnemuSmogu/>>.
- *Bratislava – Mesto bez miery* [online]. facebook.com, 2013 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <[https://www.facebook.com/pg/MestoBezMiery/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/MestoBezMiery/about/?ref=page_internal)>.
- *Brno-střed bez vizuálního smogu* [online]. bezvizualnihosmogu.eu, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://www.bezvizualnihosmogu.eu/>>.
- CGD18. Výroční ceny akademie designu České republiky. Ceny Czech Grand Design. Dostupné na <<http://www.czechgranddesign.cz/graficky-designer-roku/>>.
- *Chci Václavák bez reklam* [online]. facebook.com, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <[https://www.facebook.com/pg/chcivaclavakbezreklam/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/chcivaclavakbezreklam/about/?ref=page_internal)>.
- *Čo je to vizuálny smog? Ako riešiť problém vizuálneho smogu? Kto sa zaoberá vizuálnym smogom?* [online]. vizualnysmog.com, 2014 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://vizualnysmog.com/index.html>>.
- DAMIENS, Nicolas. *Tokyo No Ads* [online]. nicolasdamiens.com, 2015 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://www.nicolasdamiens.com/project/tokyo-no-ads/>>.
- *Delete! Die Entschriftung des öffentlichen Raums* [online]. steinbrener-dempf.com, 2018 [cit. 6. února 2019]. Dostupné na <<https://www.steinbrener-dempf.com/en/portfolio-item/delete/?fbclid=IwAR2P081eBkGcGDNYCfTmREkTL45-6JEZ1SmgrhoUeo8tvgeGj3Lw42arPz0>>.
- FIALA, Štěpán. *21 studií o vlivu billboardů na bezpečnost silničního provozu* [online]. nechceme-billboardy.cz, 31. srpna. 2017 [cit. 6. března 2019]. Dostupné na <<http://www.nehceme-billboardy.cz/clanky.php?id=21-studii>>.
- HEŘMANOVÁ, Eva a kol. *Smog vizuální (visual smog)* [online]. artslexikon.cz, 10. února 2013 [cit. 10. ledna 2019]. Dostupné na <[http://www.artslexikon.cz/index.php?title=Smog\\_vizu%C3%A1ln%C3%AD](http://www.artslexikon.cz/index.php?title=Smog_vizu%C3%A1ln%C3%AD)>.

- *Jak by vypadaly české silnice bez reklam* [online]. nechceme-billboardy.cz, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://nehceme-billboardy.cz/>>.
- JURSA, Dominik. *Každý potřebuje reklamu*. Dokumentární film. Bratislava: VŠMU, 2014. Dostupné na <[https://www.youtube.com/watch?v=Sg\\_LS5fx1xo&t=8s](https://www.youtube.com/watch?v=Sg_LS5fx1xo&t=8s)>.
- KOHLSTEDT, Kurt. *Clean City Law: Secrets of São Paulo Uncovered by Outdoor Advertising Ban* [online]. 99percentinvisible.org, 5. února 2016 [cit. 7. března 2019]. Dostupné na <<https://99percentinvisible.org/article/clean-city-law-secrets-sao-paulo-uncovered-outdoor-advertising-ban/>>.
- MASSON, Thomas. *Interdiction des panneaux publicitaires à Grenoble: une première européenne* [online]. wedemain.fr, 24. listopadu 2014 [cit. 7. března 2019]. Dostupné na <[http://www.wedemain.fr/Interdiction-des-panneaux-publicitaires-a-Grenoble-une-premiere-europeenne\\_a749.html](http://www.wedemain.fr/Interdiction-des-panneaux-publicitaires-a-Grenoble-une-premiere-europeenne_a749.html)>.
- *Mesto bez reklamy* [online]. facebook.com, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<https://www.facebook.com/mestobezreklamy/>>.
- NOVÁKOVÁ, Veronika. *Grafický design ve veřejném prostoru* [online]. issuu.com, 15. května 2015 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <[https://issuu.com/veronika-rut-novakova/docs/veronika\\_rut\\_novakova\\_isu](https://issuu.com/veronika-rut-novakova/docs/veronika_rut_novakova_isu)>.
- NOVÁKOVÁ, Veronika. *Reklamy ve městě nevnímám. Proč by mě měl vizuální smog zajímat?* [online]. designreader.org, 3. listopadu 2015 [cit. 23. března 2019]. Dostupné na <<https://designreader.org/proc-by-me-mel-vizualni-smog-zajimat/>>.
- NOVÁKOVÁ, Veronika. *Vizuální smog* [online]. veronikova.com, 10. února 2013 [cit. 25. ledna 2019]. Dostupné na <<http://www.veronikova.com/project/vizualni-smog/>>.
- NOVOSADOVÁ, Barbora. *S Radimem Knappem nejen o nelegálních reklamních plochách v Praze* [online]. focus-age.cz, 18. října 2011 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <[https://www.focus-age.cz/m-journal/marketing/s-radimem-knappem-nejen-o-nelegalnich-reklamnich-plochach-v-praze\\_\\_s277x8666.html](https://www.focus-age.cz/m-journal/marketing/s-radimem-knappem-nejen-o-nelegalnich-reklamnich-plochach-v-praze__s277x8666.html)>.
- *Odstraňme z Prahy billboardový smog* [online]. kverulant.org, 2015 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<https://www.kverulant.org/kauza/odstranme-z-prahy-billboardovy-smog>>.
- PETR, Kamil. *Visual smog project* [online]. kamilpetr.cz, 2015 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <[http://www.kamilpetr.cz/?page\\_id=778](http://www.kamilpetr.cz/?page_id=778)>.
- PŘIDALOVÁ, Kateřina. *Není regulace jako regulace* [online]. kreativnicesko.cz, 21. dubna 2017 [cit. 20. března 2019]. Dostupné



- na <<https://www.kreativnicesko.cz/clanky/neni-regulace-jako-regulace?fbclid=IwAR1rlgka6zY2egoVWg9BIDLXqgl-V1thJXNODMFlqAc9fmKG0sCNB27qXHg>>.
- SKOTALOVÁ, Kateřina. *Jiná Praha* [online]. pigcore.net, 2011 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://www.pigcore.net/differentprague/cz.html>>.
  - VESELOVSKÝ, Martin. *Centrum Prahy? Jen kulisa pro turisty, varuje architekt* [online]. video.aktualne.cz, 9. prosince 2014 [cit. 20. března 2019]. Dostupné na <<https://video.aktualne.cz/dvtv/centrum-prahy-kulisa-pro-turisty-rika-architekt-gebrian/r~1d7c6af87efd11e490f70025900fea04/>>.
  - VESELOVSKÝ, Martin. *Veřejný prostor je zaflákaný reklamou, firmy se chovají jako čuňata, říká designérka* [online]. video.aktualne.cz, 17. října 2018 [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<https://video.aktualne.cz/dvtv/verejny-prostor-je-zaflakany-reklamou-firmy-se-chovaji-jako/r~40f072e6d17811e8b295ac1f6b220ee8/?redirected=1549544874>>.
  - *Visual pollution* [online]. brandalism.ch, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<http://brandalism.ch/issues/visual-pollution/>>.
  - *Vizuální smog v Plzni* [online]. facebook.com, [cit. 7. února 2019]. Dostupné na <<https://www.facebook.com/vizualnismogvPlzni/>>.

## **Shrnutí**

Diplomová práce se zabývá českou právní úpravou prostředků ochrany před vizuálním smogem neboli vizuálním znečištěním, které vzniká jako důsledek zamoření („znečištění“) veřejného prostoru agresivní, nevkusnou, charakteru svého okolí nepřizpůsobivou a velikostně nepřiměřenou reklamou. V práci je nejprve stručně přiblížena problematika vizuálního smogu a dále jsou uvedena dotčená základní práva. Následující část nabízí analýzu prostředků ochrany nacházejících se v rámci různých odvětvích veřejných správy. Posléze je současná právní úprava shrnuta a hodnocena z pohledu různých kategorií venkovní reklamy. V závěru práce autorka navrhuje možné řešení *de lege ferenda*.

## **Abstract**

The diploma thesis deals with Czech legal regulation of means of protection against visual smog (visual pollution). Visual smog arises as a result of the contamination (“pollution”) of the public space by aggressive, tawdry, and inadequate sized advertisement which is inadaptable to the nature of its surroundings. Firstly, the issue of visual smog is briefly described, and the fundamental rights concerned are also mentioned. The following section provides an analysis of the means of protection found in the different sectors of public administration. Finally, the current legislation is summarized and evaluated from the perspective of various categories of outdoor advertising. In conclusion, the author proposes a possible solution *de lege ferenda*.

## **Seznam klíčových slov**

Vizuální smog, vizuální znečištění, reklama, reklamní zařízení, stavba pro reklamu, venkovní reklama, omezení vlastnického práva, omezení práva na podnikání, kulturní památka, ochrana památkové rezervace, ochrana památkové zóny, ochranné pásmo, billboard, veřejné prostranství, veřejný prostor, místní poplatek za užívání veřejného prostranství, regulační plán,

## **Keywords**

Visual smog, visual pollution, advertisement, advertising device, outdoor advertisement, restriction of property law, cultural monuments, protection of conservation area, protection zone, billboard, public space, local fee for using the public space,