



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíckové v právní věci žalobkyně: **WIP Reklama spol. s r. o.**, se sídlem Školní 2235/3, České Budějovice, zastoupena JUDr. Vladimírem Papežem, advokátem se sídlem Tovačovského 3161/13, Kroměříž, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 9. 2023, č. j. 63 A 26/2023-53,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 9. 2023, č. j. 63 A 26/2023-53, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Výzvou ze dne 16. 5. 2023, č. j. KUJCK 61439/2023, žalovaný vyzval žalobkyni dle § 31 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „zákon o pozemních komunikacích“), k odstranění dvou reklamních zařízení umístěných v ochranném pásmu silnice I/3, par. č. 1155/1, v k. ú. České Budějovice 2 (dále též „reklamní zařízení“), a to do 5 pracovních dnů od doručení výzvy s tím, že v případě neodstranění zařízení přikročí k jejich odstranění a likvidaci na náklady žalobkyně. Ve výzvě uvedl, že reklamní zařízení jsou umístěna bez povolení silničního správního úřadu (odboru dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu v Českých Budějovicích).

II.

[2] Uvedenou výzvu napadla žalobkyně zásahovou žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“). Krajský soud dospěl k závěru, že výzva

není nezákonným zásahem. Konstatoval, že reklamní zařízení nacházející se na pozemku par. č. 1155/1 v k. ú. České Budějovice 2 nebyla povolena, resp. umístěna rozhodnutím správního orgánu. Jedná se tak o reklamní zařízení realizovaná bez územního rozhodnutí příslušného stavebního úřadu, které pro stavbu tohoto druhu vyžadoval tehdy účinný zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“). Od počátku (tj. roku 1992) se proto jednalo o tzv. černou stavbu, kterou žalobkyně byla povinna na základě výzvy žalovaného odstranit. Dle krajského soudu pak na zákonnost výzvy nemá vliv, že ji žalovaný odůvodnil absencí souhlasu příslušného silničního správního úřadu. Podstatné totiž je, že šlo o stavbu nepovolenou stavebním úřadem, což zakládá důvodnost výzvy. K žalobkyní namítanému promlčení výzvy k odstranění reklamního zařízení krajský soud uvedl, že se touto námitkou nemohl pro její opožděnost zabývat. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatelka souhrnně dovozovala, že krajský soud nesprávně posoudil samotnou podstatu sporu, když dospěl k závěru, že v případě reklamního zařízení se jedná o „stavebním úřadem nepovolenou stavbu“, ačkoliv výzva vychází z absence „souhlasu silničního správního úřadu“. Krajský soud tedy postavil své rozhodnutí na důvodu, na kterém výzva nestála. Stěžovatelka v žalobě uvedla, proč se na reklamní zařízení nemůže vztahovat povinnost k jejich odstranění dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, o němž se opírá napadená výzva, neboť zařízení byla zřízena v době před účinností tohoto zákona. Pokud by se pak na reklamní zařízení uvedená právní úprava vztahovala, nebylo by potřebné povolení silničního správního úřadu, protože se nachází v souvisle zastavěném území obce. Krajský soud se však uvedenými (jakož i dalšími) argumenty nijak nezabýval. K argumentaci krajského soudu stran stavebním úřadem nepovolené stavby stěžovatelka uvedla, že chyba v označení parcelního čísla předmětného pozemku, na kterém mělo být reklamní zařízení umístěno, je nepochybně chybou způsobenou samotným stavebním úřadem. V této souvislosti dále uvedla, že stavební úřad v minulosti opakovaně vyhovoval žádostem o prodloužení povolení, z čehož vyplývá, že všichni účastníci řízení, jakož i stavební úřad, vycházeli z toho, že reklamní zařízení má být fakticky umístěno na pozemku par. č. 1155/1, čemuž ostatně odpovídá i fotodokumentace přikládána k žádostem. Dle názoru stěžovatelky by měl takový stav zakládat dobrou víru v existenci rozhodnutí o umístění stavby. Ostatně stavební úřad tento stav opakovaně na místě samém akceptoval, byť v písemném vyhotovení rozhodnutí se vyskytuje opakovaně chyba. Stěžovatelka je toho názoru, že bez dalšího řízení před příslušným správním úřadem nelze vadné rozhodnutí zrušit, a proto krajský soud nemohl bez příslušného stanoviska stavebního úřadu, který nebyl ani vedlejším účastníkem tohoto řízení, učinit závěr o nepovolené stavbě. Příslušný stavební úřad nadto dovodil, že stavba je v souladu se zvláštními právními předpisy. Za takové situace stěžovatelka předpokládala, že vyžadovalo-li by v rozhodné době předmětné reklamní zařízení vydání povolení silničního správního úřadu, tak by ji příslušný úřad k podání žádosti o vydání tohoto povolení vyzval a v rámci řízení o této žádosti by povolení reklamního zařízení posoudil. V replice k vyjádření žalovaného pak stěžovatelka

pokračování

v této souvislosti mj. konstatovala, že by bylo proti smyslu zákona vztahovat povinnost vydání souhlasu silničního správního úřadu i na reklamní zařízení zřízené na základě „historických“ povolení. Stěžovatelka proto shledala napadený rozsudek nezákonným a nepřezkoumatelným, neboť krajský soud zcela pominul podstatu sporu, tzn. zda v daném případě měla stěžovatelka povinnost obstarat si povolení silničního správního úřadu, naopak se zabýval absencí stavebního povolení. Stěžovatelka proto navrhla, aby napadený rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil soudu k novému řízení.

IV.

[4] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný zrekapituloval dosavadní průběh řízení a akcentoval, že stavba reklamního zařízení nebyla povolena příslušným silničním správním úřadem. Nezáleží přitom na tom, zda byla povolena stavebním úřadem, neboť stavební povolení nezakládá oprávnění provozovat reklamní zařízení v ochranném pásmu silnice I. třídy. Žalovaný je proto názoru, že výzva k odstranění reklamních zařízení byla oprávněná, jelikož tato zařízení jsou provozována bez povolení silničního správního úřadu a nachází se v ochranném pásmu silnice I. třídy, ze kterých měla být po nabytí novely zákona č. 196/2012 Sb., o pozemních komunikacích, všechna reklamní zařízení jejich vlastníky odstraněna. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Jelikož stěžovatelka v kasační stížnosti namítala i nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, zabýval se kasační soud předně tímto stížným důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se dalšími kasačními námitkami, pokud by bylo napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[8] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[9] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž je jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. náleze ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým*

způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjádřil též v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ve kterém uvedl, že „není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby.“

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že rozsudek krajského soudu uvedená kritéria nesplňuje.

[11] Ačkoliv krajský soud v rámci rekapitulace skutkového stavu akcentuje, že dle žalovaného byla reklamní zařízení umístěna bez povolení silničního správního úřadu, což zakládá důvodnost výzvy, samotné právní posouzení krajského soudu se zabývá otázkou, zda bylo vydáno stavební povolení k umístění těchto reklamních zařízení. Závěr o důvodnosti předmětné výzvy tak krajský soud koncipuje na zcela odlišném závěru než žalovaný.

[12] Žalovaný totiž výzvu postavil výlučně na absenci povolení silničního správního úřadu. Výzvou vyzval stěžovatelku k tomu, aby odstranila reklamní zařízení umístěná v ochranném pásmu silnice I/3 parc. č. 1155/1 v k. ú. České Budějovice 2, a to z důvodu, že jsou *umístěny bez povolení silničního správního úřadu*, tj. odboru dopravy a silničního hospodářství Krajského úřadu v Českých Budějovicích, a to nejpozději do 5 pracovních dnů od doručení výzvy.

[13] V žalobě pak stěžovatelka dovozovala nezákonnost předmětné výzvy, kterou primárně opírala o nesprávnost závěru o nutnosti povolení silničního správního úřadu. Stěžovatelka mj. uváděla, že právní úprava rozhodná v době, kdy reklamní zařízení umísťovala na pozemek, byla obsažena v zákoně č. 135/1961 Sb., neboť výklad podmínek pro umístění a trvání staveb je třeba vztahovat k okamžiku jejich povolení, nikoli je vyžadovat po celou dobu jejich trvání. Opačný výklad by totiž znamenal nepřípustnou pravou retroaktivitu. Rozhodná právní úprava přitom neobsahovala zvláštní úpravu vztahující se k reklamním zařízením, resp. z ní nevyplývalo, že by umístění reklamního zařízení bylo činností, která by mohla ohrozit provoz na silnici a která by tak automaticky vyžadovala souhlas silničního správního úřadu. Dle názoru stěžovatelky proto nemůže obstát důvod uvedený ve výzvě, že reklamní zařízení jsou umístěna bez povolení silničního správního úřadu, protože na předmětná zařízení nelze pohlížet jako na nepovolená, resp. jako na zařízení, ke kterým bylo v době jejich vzniku nezbytné povolení. Pokud pak

pokračování

stavební úřad nevyžadoval doložení zvláštního souhlasu silničního správního úřadu, stěžovatelka důvodně předpokládala, že takový souhlas není třeba. Stěžovatelka dále v žalobě namítala, že se na reklamní zařízení nemůže vztahovat povinnost k jejich odstranění dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, o který se opírá napadená výzva, neboť zařízení byla zřízena v době před nabytím účinnosti tohoto zákona. Za situace, kdy stěžovatelka disponuje stále platným rozhodnutím stavebního úřadu o umístění reklamního zařízení, je tak následná výzva k jeho odstranění nezákonným nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva stěžovatelky, resp. do jejího legitimního očekávání v garanci práva vlastnit majetek a práva podnikat. Stěžovatelka v žalobě dále dovozovala, že ani za situace, kdy by se na předmětná zařízení vztahovala úprava zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, by nebylo třeba povolení silničního správního úřadu, protože reklamní zařízení se nacházela v souvisle zastavěném území obce. V replice pak stěžovatelka nad rámec žaloby namítala promlčení výzvy žalovaného k odstranění reklamního zařízení, a to v obecné promlčecí lhůtě, která v dané věci počala běžet uplynutím pěti pracovních dnů po 1. 9. 2017.

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že krajský soud se s uvedenou žalobní argumentací řádně nevypořádal. Krajský soud předně pominul podstatu sporované výzvy, resp. navazujících žalobních námitek, a sice, zda bylo nutné k umístění reklamních zařízení disponovat povolením silničního správního úřadu. Krajský soud napadený rozsudek opřel pouze o absenci stavebního povolení, což je ovšem důvod, o nějž se napadená výzva neopírala, a o který tak nepřipustně řízení sám rozšířil. Z chybně uvedeného parcelního čísla předmětného pozemku dovodil, že reklamní zařízení jsou od počátku umístěna bez povolení a jedná se tedy o tzv. černou stavbu. Taková argumentace však představuje zcela nový důvod, jenž žalovaný ve své výzvě ani v průběhu řízení neuplatnil. Lze dodat, že i sám žalovaný ve vyjádření k žalobě a ke kasační stížnosti akcentoval, že pro posouzení důvodnosti výzvy je stěžejní, že pro daná reklamní zařízení nebyl vydán souhlas silničního správního úřadu a že se nachází v ochranném pásmu silnice I/3. V této souvislosti dále uvedl, že nezáleží na tom, zda tato zařízení byla v minulosti povolena stavebním úřadem, či nikoliv, neboť do 1. 9. 2017 (tj. do pěti let po nabytí účinnosti novely zákona č. 196/2012 Sb., o pozemních komunikacích) měla být všechna reklamní zařízení z ochranných pásem a silničních pozemků u silnic I. třídy a dálnic odstraněna jejich vlastníky. Souhlasit lze se stěžovatelkou i v tom, že krajský soud neposoudil ani její další námitky, vč. té, že na základě právní úpravy rozhodné v době umístění reklamního zařízení nebylo povolení silničního správního úřadu vůbec potřeba. V této souvislosti zůstala nevypořádaná rovněž námitka, že i pokud by se na předmětné reklamní zařízení vztahovala úprava zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nebyl by souhlas silničního správního úřadu nutný, neboť reklamní zařízení se nachází v zastavěném území obce. Neposoudil ani námitku, zda výzva představuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva stěžovatelky, resp. zásah do jejího legitimního očekávání.

[15] Na základě výše uvedeného tak nemohl rozsudek krajského soudu obstát. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo než rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení, ve kterém důkladně vypořádá všechny vznesené námitky. Jakékoliv další úvahy kasačního soudu nad rámec výše uvedeného posouzení by byly přinejmenším předčasné a způsobilé zkrátit účastníky řízení na jejich právech. Jak totiž zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007-77, „*správní soudnictví je založeno na*

kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání „nově vysloveného“ právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřipustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.“

[16] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 6. května 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu