



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **JARNETTE RÉCLAME spol. s r.o.**, se sídlem Polská 1673/13, Praha 2, zast. Mgr. Radanou Vítovcovou, advokátkou se sídlem Pod Tržním náměstím 612/6, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2024, č. j. 8 A 68/2024-90,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2024, č. j. 8 A 68/2024-90, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala toho, aby shledal nezákonným zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 21. 5. 2024 vydal výzvy č. j. MD-18698/2024-940/1 a č. j. 75/2019-120-REKZ/5, k odstranění dvou reklamních zařízení ve vlastnictví žalobkyně na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB v k.ú. X.

[2] Městský soud žalobu zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Výzvy žalovaného k odstranění reklamních zařízení jsou zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud nicméně dospěl k závěru, že výzvy byly vydány v souladu se zákonem, proto nemohou představovat nezákonný zásah. Obě reklamní zařízení byla umístěna na daných pozemcích v roce 1999 v souladu s tehdy platnými předpisy a skutkovým stavem. Výzvy žalovaného však byly vydány za právního stavu, který se od roku 1999 značně změnil. Daný úsek pozemní komunikace, v jejímž ochranném pásmu se nacházejí pozemky s žalobčínými reklamními zařízeními, byl v roce 2004 rozhodnutím žalovaného zařazen do kategorie dálnice. V důsledku toho se věcně příslušným silničním správním úřadem stal žalovaný. Do jeho kompetence přešlo vydávání povolení dle § 31 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních

komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 13/1997 Sb.“). Jelikož se reklamní zařízení od roku 2004 nacházejí v ochranném pásmu dálnice, je přiměřené, aby byla podrobena režimu stanovenému současnou právní úpravou o povolování a existenci reklamních zařízení v ochranném pásmu dálnic.

[3] Městský soud dále neshledal důvodnou námitku, že reklamní zařízení žalobkyně nejsou reklamními zařízeními dle čl. II odst. 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb. a některé další zákony (dále jen „zákon č. 196/2012 Sb.“). Dle žalobkyně její reklamní zařízení nepodléhala v době svého umístění povolení silničním správním úřadem. Žalobkyně danou normu vykládá nesprávně, jelikož argumentuje tím, že reklamní zařízení byla řádně povolena Magistrátem hlavního města Prahy, ale zároveň povolena být nemusela. Jestliže Magistrát hlavního města Prahy vydal dané povolení k umístění reklamních zařízení, pak je třeba mít za to, že reklamní zařízení, kterých se toto povolení týká, jsou reklamními zařízeními ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. Z tohoto důvodu podléhají režimu dle čl. II odst. 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb.

[4] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že výzvy žalovaného nejsou v souladu s veřejným zájmem. Souhlasil s žalovaným, že veřejným zájmem v projednávané věci je zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, přičemž reklamní zařízení umístěná blízko dálnice jsou potenciálním rizikem.

[5] Na závěr městský soud neshledal důvodnou námitku, že výzvy žalovaného byly pro žalobkyni překvapivé. Problematika reklamních zařízení umístěných v ochranném pásmu dálnice je řešena novelizacemi zákona č. 13/1997 Sb. od roku 2000. Nejvýraznější změna legislativy, jež byla právním podkladem pro obě výzvy, byla provedena zákonem č. 196/2012 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. 9. 2012. Žalobkyně je profesionálkou v oblasti provozování reklamních zařízení, proto lze předpokládat, že se bude či alespoň by měla zajímat o vývoj legislativy upravující toto podnikání. Dané výzvy byly vydány téměř dvanáct let poté, kdy měla poprvé možnost zjistit nejnovější stav právní úpravy a povinnosti z ní vyplývající.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Městský soud nijak nereagoval na námitku, že výzvy žalovaného byly vypraveny bez vědomí stěžovatelky jako vlastníka reklamních zařízení, nebyly jí ani adresovány a že tento postup je v rozporu s obecnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[8] Stěžovatelka je přesvědčena, že došlo k zásahu do jejích práv, jelikož výzvy žalovaného byly adresovány jinému subjektu. Od 1. 1. 2024 žalovaný nemusí odesílat upozornění či uvědomění o hrozícím zásahu vlastníkovvi reklamního zařízení. Vlastník reklamního zařízení by však měl dostat šanci obhájit, že jeho reklamní zařízení je umístěno legálně. Nelze totiž vyloučit omyl žalovaného a také zde není dán mechanismus pro to, aby mohl vlastník reklamního zařízení včas doložit, že disponuje potřebným povolením. Ze strany žalovaného jde o nezákonný postup. Stěžovatelčino právo na informování o jeho

pokračování

postupu plyne z § 2 odst. 2 správního řádu. Pokud zákon č. 13/1997 Sb. ukládá správnímu orgánu povinnost uvědomit vlastníka pozemku, na kterém se toto zařízení nachází, měla tomuto postupu, aby byl zákonný, předcházet konkrétní výzva vůči identifikovatelnému vlastníku reklamního zařízení. Reklamní zařízení bylo jasně a viditelně označeno logem stěžovatelky. Stěžovatelka se přesto vůbec nemusela dozvědět o odstranění reklamního zařízení, i když je odpovědná za náhradu nákladů vynaložených na toto odstranění. Dále je jí účtováno skladné za uskladnění reklamního zařízení a případné náklady na jeho likvidaci. Stěžovatelce tak bylo zasaženo do práva na spravedlivý proces.

[9] Městský soud nesprávně vypořádal námitku překvapivosti postupu žalovaného, nepřehlednosti legislativy a jejích změn a rozporných stanovisek. Stěžovatelka trvá na tom, že žádná z novel zákona č. 13/1997 Sb. nezměnila nic na tom, že její reklamní zařízení byla v dané lokalitě umístěna v souladu s právem.

[10] Stěžovatelka poukazuje na odchylku městského soudu od závěrů Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) vyjádřených v rozsudku ze dne 12. 6. 2024, č. j. 6 As 3/2024-44. Dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2024 nemá vlastník reklamního zařízení šanci přemístit reklamní zařízení. Reálně může dojít ke zničení jeho majetku a současně mu může vzniknout povinnost zaplacení částky až 500 000 Kč bez toho, aby ho žalovaný informoval o možném nesouladu v evidenci povolených reklamních zařízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí námitky, které uplatnila již v žalobě. Stěžovatelčina argumentace nesvědčí o zákonnosti umístění a provozování reklamních zařízení ve smyslu § 31 zákona č. 13/1997 Sb. Žalovaný dále odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 5. 9. 2024. Rozsudek městského soudu považuje za zákonný a správný.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že městský soud nereagoval na její námitku, že nezasláním výzvy k odstranění reklamního zařízení žalovaný postupoval v rozporu s obecnými ustanoveními správního řádu.

[15] Tvrzení, že jí výzvy žalovaného nebyly adresovány, zmínila stěžovatelka na začátku žaloby, kde se vyjadřovala k otázce své aktivní procesní legitimace, konkrétně v jejím bodě 11. Městský soud stěžovatelčinu žalobu meritorně přezkoumal a nijak nezpochybnil, že by nebyla aktivně legitimovaná k jejímu podání a že by výzvy žalovaného vůbec nemohly zasáhnout do jejích práv. Stejně tvrzení uvedla stěžovatelka opět v bodě 35. žaloby, kde však sama konstatovala, že z formálního hlediska je možné tyto výzvy ve vztahu k ní považovat

za dostatečně určité. Ani v této části žaloby nijak nezpochybňovala správnost dané výzvy ohledně subjektů, kterým byla adresována. Zmínka o tom, že nebyla účastníkem řízení a nemohla se nijak bránit, je uvedena v bodě 43. žaloby, týkající se rozhodnutí silničního správního úřadu o změně charakteru pozemní komunikace na dálnici, nikoliv výzev žalovaného.

[16] Námitku postupu žalovaného v rozporu se správním řádem stěžovatelka výslovně uplatnila teprve v replice ze dne 14. 10. 2024 (na č. l. 74 a násl. spisu městského soudu). Zde již konkrétně uvedla, že žalovaný nemůže vynucovat odstranění reklamního zařízení po jiném subjektu, aniž by o tom vyrozuměl stěžovatelku jako vlastníci tohoto reklamního zařízení. Dále uvedla, že jde o neadekvátní postup, jelikož její právo na informování vyplývá z obecných ustanovení správního řádu o postupu správních orgánů. Poté odkázala na § 2 odst. 2 a § 3 správního řádu. Též uvedla, že má nárok na přezkum zákonnosti postupu žalovaného v řádném spravedlivém procesu v souladu se základními zásadami správního řádu. Tuto námitku poté zástupkyně stěžovatelky zopakovala na ústním jednání dne 6. 11. 2024, jak vyplývá ze záznamu z tohoto jednání na CD nosiči na č. l. 88 spisu městského soudu. Městský soud se k této námitce vyjádřil pouze v bodě 47. napadeného rozsudku, ve kterém konstatoval, že žalovaný vyzval správce dotčené dálnice a vlastníky pozemků, na kterých se reklamní zařízení nachází, v souladu s § 31 odst. 9 a 10 zákona č. 13/1997 Sb.

[17] Výše uvedené vypořádání městského soudu není dostatečné. Městský soud měl správně posoudit, zda byla námitka ohledně adresování výzev v rozporu se správním řádem uplatněná v replice ze dne 14. 10. 2024 přípustná, tedy jestli rozváděla některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Pokud by dospěl k závěru, že byla uplatněná řádně a včas, měl se jí zabývat podrobněji, nikoliv jen pouhým odkazem na znění zákona č. 13/1997 Sb. Městský soud totiž nijak nereagoval na stěžovatelčina tvrzení obsažená v replice ohledně nesouladu postupu žalovaného se zásadami a základními ustanoveními správního řádu. Pokud by naopak shledal, že tato námitka byla nepřípustná, měl tento závěr v napadeném rozsudku výslovně uvést a vysvětlit, proč k němu dospěl, aby stěžovatelka měla možnost reagovat na jeho odůvodnění v kasační stížnosti. Městský soud však výše uvedeným způsobem nepostupoval. Tím zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti, pro kterou je nutné jeho rozsudek zrušit a věc mu vrátit k novému posouzení.

[18] Nejvyšší správní soud sice shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, nicméně tato vada se týká jen jeho části. Z tohoto důvodu se dále zabýval námitkami spadajícími pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. NSS se nemohl věcně zabývat námitkou, že postupem žalovaného došlo k zásahu do stěžovatelčina práva na spravedlivý proces tím, že výzvy žalovaného nebyly adresovány jí, ale vlastníkům pozemků, na kterých se její reklamní zařízení nacházela. Námitku ohledně adresování výzev jiným subjektům totiž bude jako první muset posoudit městský soud, přičemž bude povinen posoudit její přípustnost a podle toho s ní naložit.

[19] Shodně je třeba posoudit i námitku ohledně odchýlení se městského soudu od závěrů rozsudku NSS č. j. 6 As 3/2024-44. Stěžovatelka totiž toto odchýlení spatřuje v tom, že jí jako vlastníci reklamního zařízení nebyla zaslána výzva žalovaného k odstranění reklamních zařízení na rozdíl od případu, kterým se NSS zabýval ve výše zmíněném rozsudku. Otázkou správnosti postupu žalovaného ohledně adresování dané výzvy se však

pokračování

musí zabývat nejprve městský soud v dalším řízení. Z tohoto důvodu by bylo předčasné, aby se NSS v nynější fázi řízení k této námitce jakkoliv vyjadřoval.

[20] Jedinou kasační námitkou, kterou se NSS může v nynější fázi řízení věcně zabývat, je proto námitka překvapivosti postupu žalovaného a nepřehlednosti právní úpravy. Stěžovatelka konkrétně trvá na tom, že žádná z novel zákona č. 13/1997 Sb. nezpůsobila, že její reklamní zařízení byla v dané lokalitě umístěna v rozporu s právem.

[21] K námitce překvapivosti postupu žalovaného se městský soud vyjádřil v bodě 71. napadeného rozsudku, ve kterém uvedl, že z právních norem, které v tomto rozsudku citoval, vyplývá, že problematika reklamních zařízení umístěných v ochranném pásmu dálnice je řešena novelizacemi zákona č. 13/1997 Sb. od roku 2000 a nejvýraznější změna byla provedena zákonem č. 196/2012 Sb., jenž nabyl účinnosti v roce 2012. Dále připomněl, že stěžovatelka je profesionálkou v oboru provozování reklamních zařízení, proto po ní lze požadovat, aby se zajímala o vývoj legislativy upravující její podnikání.

[22] Ke změně právní úpravy ohledně oprávnění stěžovatelky k umístění reklamních zařízení uvedl v bodě 57. napadeného rozsudku, že daný úsek pozemní komunikace, v jejímž ochranném pásmu se nacházejí pozemky s reklamními zařízeními, byl rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 4. 2004, č. j. 158/2004-12-STSP/3, zařazen do kategorie dálnice. Dále v bodě 59. napadeného rozsudku uvedl, že novelou zákona č. 13/1997 Sb. zákonem č. 102/2000 Sb. bylo stanoveno, že rozhodnutí o povolení zřizovat a provozovat reklamní zařízení je nyní možné vydat pouze na dobu určitou. V bodě 60. městský soud sice připustil, že toto časové omezení se netýkalo reklamních zařízení povolených podle dřívější právní úpravy, nicméně v bodě 61. upozornil na novelu zákona č. 13/1997 Sb. provedenou zákonem č. 196/2012 Sb., který byl přijat k narovnání tohoto dvojího právního režimu. V bodě 62. napadeného rozsudku se poté ztotožnil s interpretací přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb. provedenou žalovaným ve vyjádření k žalobě. V bodě 66. konstatoval, že stěžovatelčina reklamní zařízení jsou reklamními zařízeními dle čl. II odst. 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb., a proto není nic nepřiměřeného na tom, že jsou podrobena právnímu režimu stanovenému platnou právní úpravou. V bodě 68. poté uvedl, že se v daném případě nejedná o retroaktivitu, jak namítala stěžovatelka.

[23] Stěžovatelka proti výše shrnutému posouzení městského soudu v kasační stížnosti nic konkrétního nenamítá, nijak na něj nereaguje, pouze uvádí, že žádá o přezkum této námítky, a setrvává na tom, že její reklamní zařízení nikdy nepozbyla právo být umístěna v dané lokalitě. Stěžovatelka tedy v řízení o kasační stížnosti nestaví svou vlastní argumentaci proti konkrétním závěrům městského soudu ohledně vlivu změn právní úpravy na povolení umístění jejích reklamních zařízení. Dle ustálené judikatury však má míře obecnosti námítky odpovídat také míra obecnosti jejího vypořádání (viz rozsudky NSS ze dne 13. 9. 2017, č. j. 7 As 208/2017-20, nebo ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 Afs 178/2020-38). NSS totiž nemůže domýšlet argumenty, které stěžovatelka nepřednesla (viz obdobně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32). NSS proto shledává dostatečným konstatovat, že posouzení městského soudu ohledně překvapivosti postupu žalovaného a nepřehlednosti právní úpravy považuje za řádně odůvodněné a logické, a neshledává důvod se od něj odchýlit. Tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 13. února 2025

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu