



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: **JARNETTE RÉCLAME spol. s r.o.**, IČO: 25679619
se sídlem Praha 2, Polská 1673/13
zastoupený advokátkou Mgr. Radanou Vítovcovou
se sídlem Tábor, Pod Tržním nám. 612/6

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
se sídlem Praha 1, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12

za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, IČO: 65993390
se sídlem Praha 4, Čerčanská 2023/12
zastoupený advokátem JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M.,
FCIArb,
se sídlem Praha 4, Na Pankráci 1683/127

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

takto:

- I. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem směřující vůči Ředitelství silnic a dálnic s.p. se odmítá.
- II. V případě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem směřující vůči Ředitelství silnic a dálnic nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

- III. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem směřující vůči Ministerstvu dopravy se zamítá.
- IV. V případě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem směřující vůči Ministerstvu dopravy nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem a žádal, aby soud určil, že zásah žalovaného a osoby zúčastněné na řízení (dále jen „ŘSD“) spočívající v odstranění reklamního zařízení žalobce o vnitřním rozměru 5 100 x 2 400 mm z pozemku parc. č. 4458/7 v k. ú. Horní Počernice, obec Praha, (dále jen „reklamní zařízení“) byl nezákonný. Současně žalobce žádal, aby soud uložil žalovanému a ŘSD povinnost zdržet se zásahu do reklamního zařízení ve formě jeho likvidace a bylo jim uloženo, aby reklamní zařízení „bylo ve lhůtě 15 dnů od právní moci obnoveno zpět do původního stavu jeho umístění do původní polohy“ na předmětném pozemku.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce úvodem žaloby sdělil, že je od roku 2000 vlastníkem reklamního zařízení, které se nacházelo při komunikaci Chlumecká, na spojnici D11 – Centrum Černý Most, na pozemku k tomuto účelu dlouhodobě pronajatému. Reklamní zařízení bylo umístěno na základě souhlasu místního stavebního úřadu, tj. Místního úřadu v Praze – Horních Počernicích ze dne 19. 6. 2000, č. j. 9291/1561/00, a dále na základě sdělení tehdejšího silničního správního úřadu, tj. Magistrátu hl. m. Prahy, odboru dopravy, (dále jen „MHMP“) ze dne 7. 2. 2000, č. j. MHMP-3652/2000/DOP-R4/fr (dále jen „sdělení MHMP“). Reklamní zařízení bylo zřetelně označeno logem firmy žalobce. Dále žalobce upozornil, že žalovaný je silničním správním úřadem ve věcech dálnic dle § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon č. 13/1997 Sb.“). ŘSD je správcem pozemní komunikace, který je pověřen plněním úkolů při správě dálnic a silnic I. třídy dle § 9a zákona č. 13/1997 Sb., či dle § 31 tohoto zákona, který ho opravňuje k odstranění nelegálních reklamních zařízení nacházejících se bez povolení v silničním ochranném pásmu. ŘSD činí úkony v součinnosti se žalovaným.
3. Žalobce dne 28. 7. 2024 při pravidelné kontrole zjistil, že reklamní zařízení bylo částečně demontováno a odvezeno, přičemž na místě zůstaly pouze základy této stavby (patky). Z webových stránek ŘSD žalobce zjistil, že dne 16. 7. 2024 byla zveřejněna informace o tom, že dne 10. 7. 2024 ŘSD odstranilo reklamní zařízení. Žalobce tvrdil, že k tomu zásahu došlo, aniž by byly splněny podmínky, které takový postup připouští. Namítal, že ačkoli byl vlastník reklamního zařízení znám, žalovaný a ŘSD nezaslali předchozí výzvu k odstranění reklamního zařízení a neinformovali žalobce o chystaném zásahu. Dle žalobce jde o nepřiměřený zásah do jeho soukromého majetku, a to nemovité věci, která byla do území umístěna v roce 2000 legálně a po právu, a to na dobu neurčitou.
4. Žalobce poznamenal, že žalovaný rozesílal do konce roku 2023 vlastníkům reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. výzvy k odstranění reklamního zařízení, u kterých se domníval, že je zde zákonná povinnost k jejich odstranění. Po marném uplynutí lhůty žalovaný prostřednictvím ŘSD zajišťoval zakrytí reklamy a následně odstranění a

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka reklamního zařízení. Tvrdil, že výzva k odstranění reklamního zařízení je zákonnou podmínkou k tomu, aby mohl žalovaný provést zásah do soukromého majetku vlastníka reklamního zařízení. V projednávaném případě došlo k odstranění reklamního zařízení svévolně, aniž by žalobce byl o tomto zásahu předem žalovaným a ŘSD informován a mohl se proti němu bránit.

5. Žalobce podotkl, že ve stejné lokalitě se nachází i další reklamní zařízení žalobce, k jejichž odstranění byl v minulosti vyzván. Žalobce se bránil soudní cestou a byl úspěšný, když žalovaný od dalšího postupu sám upustil (viz usnesení zdejšího soudu ze dne 21. 1. 2020, č. j. 5 A 82/2019-47, a ze dne 28. 2. 2020, č. j. 9 A 110/2019-35). Rovněž pak se ve stejné lokalitě nachází jiné reklamní zařízení žalobce, které žalobce s žalovaným od června 2024 řeší, přičemž účinnost výzvy byla na základě příkazu ministra dopravy pozastavena. Žalobce tvrdil, že projednávaný případ je srovnatelný s vytčenými případy. Jedná se totiž o reklamní zařízení, které v době svého vzniku nemuselo být povoleno silničním správním úřadem, avšak přechodné ustanovení novely zákona č. 13/1997 Sb. se na něj nevztahuje (viz stanovisko žalovaného ze dne 25. 11. 2016, č. j. 224/2016-120-OST/4, a ze dne 8. 2. 2018, č. j. 34/2018-120-OST/2).
6. Namítal, že na základě předchozího postupu správních orgánů se stal vlastníkem věci nemovité ohlášené (nikoliv povolené) stavebnímu úřadu, s oprávněním tuto stavbu umístit na dobu neurčitou, ale také nositelem veřejného práva provozovat reklamní zařízení na daném místě na dobu neurčitou. Toto právo nebylo založeno správním rozhodnutím, ale pouze souhlasem vydaným silničním správním úřadem. Veřejnoprávní povolení k provozování reklamního zařízení nezaniklo ani pozdější novelizací zákona č. 13/1997 Sb.
7. Tvrdil, že na reklamní zařízení se nevztahuje povinnost jeho odstranění podle zákona č. 13/1997 Sb., neboť bylo zřízeno před nabytím účinnosti zákona č. 152/2011 Sb. V roce 2000 bylo reklamní zařízení umístěno mimo ochranné pásmo v souladu s tehdejším právem a není tedy stavbou pro reklamu zřízenou a povolenou na základě povolení silničního správního úřadu (viz stanoviska žalovaného).
8. Žalobce měl rovněž za to, že v daném případě nemůže převážet veřejný zájem na ochraně bezpečnosti silničního provozu, nad legitimním očekáváním žalobce, že je oprávněn reklamní zařízení provozovat a na respektování vlastnického práva žalobce k jeho majetku. Nadto předmětné reklamní zařízení nemá žádný prokazatelný vliv na bezpečnost a plynulost provozu (viz posouzení silničního správního úřadu z roku 2000).
9. Dle žalobce na reklamní zařízení nedopadá ani pozdější novelizace zákona č. 13/1997 Sb., tj. zákon č. 196/2012 Sb. a zákon účinný od 1. 1. 2024. Pokud jde o druhý z uvedených zákonů, žalobce připomenul, že zásada *superficies solo cedit* se v roce 2000 neuplatňovala, vlastníkem reklamního zařízení je žalobce, tj. odlišná osoba od vlastníka pozemku, a nelze tedy zákonem přenést odpovědnost za cizí nemovitou věc na jinou osobu odlišného vlastníka pozemku.
10. Tvrdil, že postup podle § 31 zákona č. 13/1997 Sb. ve vztahu k vlastníkovu reklamního zařízení, který je odlišný od vlastníka pozemku, není konkrétně upraven. Z uvedeného důvodu se na něj vztahují základní zásady činnosti správního orgánů dle správního řádu. Žalobce tak měl být informován o hrozícím zásahu předem s možností uplatnit svá práva.
11. Závěrem žaloby žalobce upozornil, že před podáním žaloby žalobce vyzval žalovaného a ŘSD k nápravě a obnovení reklamního zařízení, avšak nedočkal se žádné reakce. Jednání

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

žalovaného a ŘSD tak má znaky libovůle, která by neměla být tolerována a požívat právní ochrany.

III. Vyjádření žalovaného a ŘSD k podané žalobě a související vyjádření

12. Žalovaný měl za to, že reklamní zařízení je provozováno v silničním ochranném pásu dálnice D11 v rozporu s § 31 zákona č. 13/1997 Sb., tedy bez jeho povolení. Dále měl žalovaný za to, že na reklamní zařízení dopadá právní úprava obsažená v zákona č. 196/2012 Sb. a žalobce nekonal, ačkoliv konat měl. Z uvedeného důvodu žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
13. Žalovaný úvodem vyjádření sdělil, že minimálně v roce 2021 nebyl vlastníkem reklamního zařízení znám, neboť jím byla dne 31. 5. 2021 pod č. j. MD-14201/2021-930/1 vydána výzva vlastníkům pozemku, kterou se domáhal zjištění vlastníka reklamního zařízení. Na výzvu nebylo reagováno. Následující výzva k odstranění reklamního zařízení a poskytnutí součinnosti ze dne 21. 5. 2024, č. j. MD-14201/2021-940/3, byla vydána v souladu s § 31 zákona č. 13/1999 Sb. ve znění účinném od 1. 1. 2024. Tato výzva se již v souladu s platnou úpravou vyzváním vlastníka reklamního zařízení a jeho vyzváním nezabývá, neboť subjekt vlastníka reklamního zařízení není rozhodný.
14. Žalovaný upozornil, že usnesení ve věci sp. zn. 5 A 82/2019 a sp. zn. 9 A 110/2019 byla vydána v návaznosti na jeho usnesení, jímž byly jednotlivé výzvy k odstranění reklamního zařízení zrušeny. Důvodem jejich zrušení bylo jeho procesní pochybení (zejména rozpornost výzev a nezohlednění platné judikatury). Současně žalovaný upozornil, že žalobcem namítaná stanoviska, respektive právní závěry v nich obsažené byly překonány a navíc soudy nikdy nebyly akceptovány (viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2018, č. j. 29 A 64/2018-74).
15. Žalovaný rovněž poznamenal, že ve věci dalších reklamních zařízení žalobce, která byla předmětem jeho výzvy k odstranění reklamního zařízení ze dne 21. 5. 2024, č. j. MD-18698/2024-940/1, a č. j. 75/2019-120-REKZ/5, byl již vynesena rozsudek Městského soudu v Praze v jeho prospěch (viz sp. zn. 8 A 68/2024).
16. Dále žalovaný poukázal na ústavněprávní přezkum novelizačního zákona č. 196/2012 Sb., kdy Ústavní soud v nález ze dne 19. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, zamítl ústavní stížnost s odůvodněním, že princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, která podléhá sociálně ekonomickým a technickým změnám, které mohou být promítnuty do nároků kladených na bezpečnost silničního provozu a s ním spojené skutečnosti.
17. Žalovaný sdělil, že o tehdejší věcné a místní příslušnosti MHMP, jakožto silničního správního úřadu, není pochyb. Do kategorie dálnice byla předmětná komunikace zařazena až rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 4. 2004, č. j. 158/2004-120-STSP/3. Dle žalovaného je však problematické sdělení MHMP. Dle jeho mínění je sdělení MHMP svou povahou a obsahem rozhodnutím, což vyplývá i z § 31 zákona č. 13/1997 Sb., podle kterého jediným způsobem projevu souhlasu silničního správního úřadu bylo a je povolení ve formě rozhodnutí. K vydání povolení ve formě prostého souhlasu neexistovalo zákonné zmocnění. Stejně tak pokud by mělo sdělení sloužit jako podklad pro řízení vedené stavebním úřadem, mělo být vydáno ve formě rozhodnutí, případně usnesení dle správního řádu. Nadto žalovaný upozornil, že jediným případem, kdy měl MHMP zmocnění žádat Ministerstvo vnitra a Policii ČR o jejich stanovisko, bylo, když byl danou problematikou sám dotčen,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

tedy v případě, kdy bylo reklamní zařízení zřizováno v silničním ochranném pásmu. Pokud si MHMP vyžádalo závazné stanovisko Policie ČR, je zřejmé, že se nemohlo jednat o případ zřízení reklamního zařízení mimo silniční ochranné pásmo. Jinými slovy, MHMP přistupovalo k reklamnímu zařízení jako ke zřizovanému v silničním ochranném pásmu. Sdělení MHMP je nutné vnímat jako povolení ve formě rozhodnutí, a to i s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, publikovaný pod č. 30/1998 Sb. Žalovaný připustil, že je mu z jeho činnosti známo, že MHMP vydával v obdobných situacích souhlasy. Tato praxe však byla v rozporu s platnými právními předpisy.

18. Žalovaný připomenul, že v době vzniku sdělení MHMP nebyla pro povolení zřizování a provozování reklamních zařízení v silničním ochranném pásmu stanovena žádná lhůta, po které by stavebník musel žádat o vydání dalšího, pokračujícího povolení, nebo zařízení odstranit. Tato lhůta byla zapracována novelou účinnou od 1. 7. 2000 (zákon č. 102/2000 Sb.), avšak pouze pro případy *pro futuro*. Ve veřejném zájmu na ochraně pozemních komunikací a bezpečnosti provozu na nich byl následně vydán novelizační zákon č. 196/2012, který dle důvodové zprávy byl zacílen na reklamní zařízení, která byla povolena bez stanovení doby trvání jejich provozování. Podle přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb. zanikla platnost takových povolení k provozování reklamního zařízení po uplynutí 5 let, tj. ke dni 1. 9. 2017, což je i případ žalobce. Od 2. 9. 2017 tak je nutno reklamní zařízení žalobce považovat za zřízené a provozované bez povolení, neboť je zřejmé, že žalobce žádným jiným povolením nedisponuje. Nadto byla předmětná pozemní komunikace zařazena do kategorie dálnice.
19. Žalovaný souhlasil se žalobcem, že zákon č. 152/2011 Sb. na věc nedopadá, neboť reklamní zařízení bylo zřízeno v silničním ochranném pásmu pozemní komunikace, nikoliv v zastavěném území. Uvedl, že v roce 2000 byla předmětná pozemní komunikace zařazena rozhodnutím MHMP ze dne 20. 1. 1998, č. j. DOP-R5/584/98-Fi, do kategorie komunikace I. třídy, jejíž silniční ochranné pásmo bylo definováno podle § 30 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb. ve vzdálenosti 50 m od osy vozovky nebo přilehlého jízdního pásu. Reklamní zařízení bylo umístěno zhruba ve vzdálenosti 12 m od osy, z čehož vyplývá, že muselo být umístěno v silničním ochranném pásmu. Tehdy platný § 30 zákona č. 13/1997 Sb. nijak nedefinoval pojem „*souvisle zastavěné území*“, z čehož žalovaný dovodil, že za silniční ochranné pásmo bylo možné považovat v celé své délce za průběžné. K nápravě došlo až vyhláškou č. 355/2000 Sb. (viz § 47a) ze dne 26. 9. 2000. Za těchto okolností nelze ze sdělení MHMP dovozovat, že bylo reklamní zařízení umístěno v souvisle zastavěném území obce.
20. Žalovaný zdůraznil, že novela zákona č. 13/1997 Sb. s účinností od 1. 1. 2024, tj. zákon č. 184/2023 Sb., dopadá bez rozdílu na veškerá reklamní zařízení, tj. i na ta zřízená a provozovaná před touto novelou (viz důvodová zpráva). Účelem této novely bylo zjednodušení a zefektivnění procesu odstraňování reklamních zařízení, nikoli přenesení odpovědnosti z vlastníka reklamního zařízení na vlastníka nemovitosti, za současného zachování aspektu součinnosti vlastníka nemovitosti ve smyslu umožnění přístupu na reklamním zařízením dotčené pozemky.
21. K námitce, ve které žalobce dovozoval subsidiární použití základních zásad činnosti správních orgánů, měl žalovaný za to, že procesní postup odstraňování reklamních zařízení je taxativně upraven v § 31 odst. 9 až 12 zákona č. 13/1997 Sb. a nepředstavuje správní proces. Žalovaný nepochybil, když výzvu k odstranění nesměřoval vůči vlastníkovvi reklamního zařízení. Výzva k odstranění obsahovala veškeré zákonné náležitosti, které definoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 As 397/2018-35.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

22. K tvrzenému nepřiměřenému zásahu do práv žalobce odkázal žalovaný na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39, podle kterého změny novelizačními zákony č. 152/2011 Sb. a 196/2012 Sb. představují nepravou retroaktivitu, která je obecně přípustná. V tomto případě jsou pak změny ve veřejném zájmu, nediskriminační, racionální a opodstatněné. K tomu žalovaný opětovně poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 19. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.
23. Uzavřel, že souhlas stavebního úřadu nelze považovat za povolení ve smyslu § 31 odst. 10 zákona č. 13/1997 Sb., neboť je vyžadováno výhradně povolení silničního správního úřadu (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2018, č. j. 29 A 64/2018-74).
24. *Ve svém vyjádření ŘSD mělo předně za to, že není pasivně legitimováno, neboť silničním správním orgánem ve věcech dálnic je podle § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb. žalovaný. Působnost ŘSD vyplývá z § 9a zákona č. 14/1997 Sb. Žalovaný pouze vyzývá ŘSD, jakožto správce určených pozemních komunikací, k odstranění reklamních zařízení. Samotné ŘSD o odstranění nerozhoduje. ŘSD nenaplňuje definici správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť nevykonává vrchnostenskou činnost, což vyplývá také ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 52/2016-39. ŘSD má mít postavení osoby zúčastněné na řízení podle závěrů k procesní analogii usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.*
25. Dále mělo ŘSD za to, že argumentace zákonem č. 152/2011 Sb. není přílehlavá. Uvedeným zákonem došlo ke zpřísnění vymezení ochranných pásem silničních komunikací, ale pouze v souvislosti se zastavěným územím obcí. Předmětné reklamní zařízení se však po celou dobu své existence nacházelo mimo zastavěné území obcí.
26. Argumentaci žalobce, podle které bylo reklamní zařízení ohlášenou nemovitostí, nikoliv povolenou, považovalo ŘSD za překonanou judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39). Taktéž v nynějším případě žalobce nedisponuje povolením silničního správního úřadu ve smyslu § 31 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., ani jeho existenci netvrdil. Povolení stavebního úřadu jej nemůže nahradit. Taktéž stanoviska žalovaného nemohou mít na posouzení věci vliv, jak vyplývá ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 357/2018, které byly převzaty do rozhodovací praxe správních soudů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2024, č. j. 7 As 144/2024-31). ŘSD uzavřelo, že žalobce nikdy nedisponoval povolením silničního správního úřadu podle § 31 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. pro umístění a provozování reklamního zařízení, tím takové zařízení nesplňovalo požadavky podle § 31 tohoto zákona a bylo na místě vydání výzvy žalovaného a následné odstranění reklamního zařízení.
27. ŘSD mělo za to, že námitky žalobce směřující obecně proti procesu změny kategorizace pozemních komunikací jsou irelevantní, neboť na reklamní zařízení by stejně dopadal § 31 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., i kdyby se předmětná komunikace nestala dálnicí, ale zůstala místní komunikací I. třídy.
28. Dle ŘSD žalobce nepožívá ochrany legitimního očekávání, neboť si měl být vědom změn v legislativě a v rozhodovací praxi správních soudů. Žalobce se ani nepokusil získat povolení silničního správního orgánu podle § 31 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. Argumentaci ohledně nedotknutelnosti dosavadního provozování reklamních zařízení na základě povolení na dobu neurčitou vyvrátil Nejvyšší správní soud rozsudkem sp. zn. 4 As 357/2018. Touto problematikou se zabýval i Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

který námitky ohledně legitimního očekávání a ochrany nabytých práv odmítl. Žalobce z provozování nepovoleného reklamního zařízení benefitoval po dobu několika let, v takovém případě se nemůže dovolávat disproporcionality zásahu.

29. ŘSD tvrdilo, že jakožto správce dálnic má povinnost konat na základě výzvy silničního správního úřadu (v tomto případě žalovaného), přičemž se uplatňuje zásada presumpce správnosti veřejnoprávních aktů. V případě zásahu tak ŘSD postupovalo v dobré víře. K námitce žalobce, že mu nebyla doručena výzva k odstranění reklamního zařízení, ŘSD uvedlo, že žalobce odkazuje na dřívější znění zákona č. 13/1997 Sb. S účinností od 1. 1. 2024 silniční správní úřad výzvu podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. nedoručuje vlastníkům reklamních zařízení. Nejedná se o projev zásady *superficies solo cedit* a o nový přenos odpovědnosti na vlastníky pozemků. Odpovědnost vlastníka pozemku, na kterém je reklamní zařízení umístováno, je zakotvena v § 31 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb. s účinností od 1. 7. 2000 a od 1. 1. 2007 je výslovně zakotvena skutková podstata přestupku spočívající ve strpění umístění reklamního zařízení na své nemovitosti bez povolení. Samotné informování vlastníka reklamního zařízení je závislé na smluvní povaze mezi ním a vlastníkem nemovitosti, na které je reklamní zařízení umístěno. Není problémem správních orgánů, pokud žalobce ze strany vlastníků pozemků nebyl informován.
30. ŘSD uzavřelo, že na odstranění reklamního zařízení byl značný veřejný zájem spočívající zejména v bezpečnosti silničního provozu a ochraně života, zdraví i majetku účastníků silničního provozu. Převahu tohoto veřejného zájmu potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.
31. V replice ze dne 14. 1. 2024 žalobce uvedl, že zákon č. 184/2023 Sb. neobsahoval k § 31 odst. 9 žádné přechodné ustanovení, tj. nespecifikoval dobu, po kterou by se mohli vlastníci reklamních zařízení na zásah do svých práv připravit. Ačkoliv byla tato novela věcně zaměřena na transformaci ŘSD z příspěvkové organizace na státní podnik, poslaneckým pozměňovacím návrhem do ní byl přidán „přílepek“, a to změna § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. Nešlo tedy o původní úmysl navrhovatele této novely a tato změna neprošla připomínkovým řízením.
32. Dále žalobce poukázal na rozpor s § 4 odst. 3 správního řádu a ústavními předpisy (porušení práva na právní slyšení, tj. čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).
33. Tvrdil, že zásah žalovaných byl nezákonný, protože se v tomto případě uplatnila zásada zákazu pravé retroaktivity (viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/19). V dané záležitosti zákon č. 184/2023 Sb. vylučuje vlastníka reklamního zařízení z práva na projednání věci a ukládá povinnost součinnosti další osobě – vlastníkovu pozemku, kterou doposud tato osoba neměla. Jestliže povinnost součinnosti vlastník pozemku neměl, nemohl ji upravit ani ve vzájemném smluvním vztahu s vlastníkem reklamního zařízení, které je umístěno na jeho pozemku. Zákon č. 184/2023 Sb. tak změnou § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. fakticky zasahuje do smluvních vztahů mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem reklamního zařízení, a to zpětně (před 1. 1. 2024).
34. Žalobce upozornil, že jeho případ je odlišný od případu, kterým se zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, neboť v projednávaném případě žalobce žádnou výzvu neobdržel.
35. Dále žalobce setrval na svém stanovisku, že mu měla být zaslána výzva k odstranění reklamního zařízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

36. Soud v dané věci rozhodl bez jednání, jelikož žalobce s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání výslovně souhlasil a žalovaný podle § 51 s. ř. s. s takovým postupem nevyjádřil nesouhlas. Současně soud shledal, že žalovaný v dané věci vedl správní spis, ze kterého vyplývají všechny pro posouzení věci rozhodné skutečnosti.
37. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
- Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodují soudy ve správním soudnictví o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“).
 - Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasazeno, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
 - Podle § 83 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.
 - Podle § 31 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb. zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení.
 - Podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. je-li v silničním ochranném pásmu zřízeno nebo provozováno reklamní zařízení v rozporu s odstavcem 1 bez povolení, vyzve silniční správní úřad neprodleně poté, co se o tom dozvěděl, vlastníka pozemní komunikace, v jejímž ochranném pásmu je reklamní zařízení zřízeno nebo provozováno, nebo jejího správce, je-li výkon její správy zajišťován prostřednictvím správce, k odstranění reklamního zařízení, a vlastníka nemovitosti, na které je reklamní zařízení zřízeno nebo provozováno, k poskytnutí součinnosti podle odstavce 12.
 - Podle § 4 odst. 3 správního řádu správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.
38. Soud o podané žalobě uvážil následovně:

Posouzení postavení Ředitelství silnic a dálnic s. p.

39. Soud při předběžném posouzení žaloby dospěl k závěru, že ŘSD pasivní legitimace nesvědčí, neboť v daném případě nevystupuje jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. jako právnická osoba, které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

40. Aby soud předešel překvapivosti svého rozhodnutí, své stanovisko o postavení ŘSD sdělil všem dotčeným subjektům v přípisu ze dne 19. 2. 2025, č. j. 17 A 83/2024-75, s tím že jim dal možnost se k věci vyjádřit.
41. Na přípis soudu reagoval pouze žalobce, který s názorem soudu nesouhlasil. Žalobce měl za to, že pasivní legitimace ŘSD náleží, neboť žaloba směřuje nejen proti výzvě, ale také proti její následné realizaci. V celém postupu je ŘSD nositelem určité autonomie v rozhodování. ŘSD je správcem komunikace, který uděluje souhlas se zvláštním užíváním komunikace v podobě umístění reklamního zařízení v ochranném pásmu silnice. Zákon tedy výslovně dává ŘSD vlastní pravomoc rozhodovat o tom, co se může nacházet na pozemní komunikaci a v jejím ochranném pásmu, což naznačuje, že má určitý prostor pro úvahu v rozhodování při umísťování a odstraňování reklamních zařízení. Je to tedy ŘSD, které samo navrhuje žalovanému, jaké reklamní zařízení v ochranném pásmu hodlá odstranit. Samostatná rozhodovací pravomoc dle žalobce vyplývá z § 25 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., zakotvující právo ŘSD vymáhat náklady spojené s odstraněním reklamního zařízení vůči jeho vlastníkov, a rovněž z § 31 uvedeného zákona, který dává správci komunikace odpovědnost za bezpečnost provozu na jím spravovaných komunikacích. Pokud reklamní zařízení ohrožuje bezpečnost nebo plynulost provozu, správce komunikace je povinen konat. Rozhodování o tom, co představuje bezpečnostní riziko, je na správci komunikace, nikoliv žalovaném. Pokud ŘSD odstraňuje reklamní zařízení s odkazem na bezpečnostní důvody, činí tak na základě svého správního uvážení, nikoliv pouze jako automatický vykonavatel pokynů žalovaného. ŘSD také může samo vydávat výzvy k odstranění, či pokyny určené vlastníkům pozemků či vlastníkov reklamního zařízení, a v tom spočívá také určitá autonomie, tj. jde o nepřímý výkon státní správy. Ve své praxi ŘSD běžně vydává výzvy k odstranění reklamních zařízení, zasílá vlastníkům výzvu ke zpřístupnění pozemku aj., a tedy je subjekt, který má vlastní rozhodovací pravomoc. Žalobce rovněž poukázal na § 34 zákona č. 13/1997 Sb. Uzavřel, že ŘSD činí úkony, které mají přímý dopad na práva a povinnosti vlastníků reklamních zařízení, a tedy fakticky vystupuje jako správní orgán.
42. Dále žalobce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, a ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 As 397/2018-35, s tím, že se lze bránit jak proti této výzvě žalobou, tak proti její následné realizaci, při které je ŘSD plně autonomní. ŘSD rozhoduje, kdy a jakou formou k realizaci výzvy přistoupí, jak s odříznutým reklamním zařízením naloží, kde je uskladní, kdy a jak je zničí, a jak začne vymáhat náklady s touto realizací mu vzniklé. Samo náklady vyčísľuje a vymáhá. Vyhodnocení, zda podmínky výzvy byly splněny nebo došlo ze strany ŘSD k excesu, je již podstatou meritorního soudního přezkumu zákonnosti postupu dotčeného správního orgánu, jelikož zásahová žaloba je jedinou formou ochrany vlastníka reklamního zařízení. Dojde-li k nezákonnosti při následné realizaci, je to už plně v autonomii ŘSD. Žalobce uzavřel, že žalovaný nemůže přijmout opatření k nápravě ve formě vydání odříznutého reklamního zařízení, či jeho reinstalace zpět na místo v případě nezákonného zásahu spočívajícího v jeho odříznutí. Žalobce tedy nemá jinou procesní možnost obrany soudní cestou před případným excesem než podáním zásahové žaloby. Pokud by nebylo ŘSD pasivně legitimováno, bylo by to vůči žalobci odepřením spravedlnosti.
43. Soud i přes vyjádření žalobce setrval na závěru, že ŘSD pasivní legitimace v projednávaném případě nesvědčí. ŘSD v daném případě nevystupuje jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť mu nebylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. V dané věci

ŘSD konalo, respektive bylo povinno konat na základě výzvy žalovaného, aniž by mu byl dán zákonem č. 13/1997 Sb., případně jiným právním předpisem jakýkoliv objektivně existující prostor k vlastní úvaze, zda má předmětné reklamní zařízení odstranit, či nikoliv. ŘSD tak bylo pouze adresátem výzvy žalovaného a faktickým vykonavatelem jeho vůle, nikoli vůle své.

44. Na výše uvedeném nic nemění žalobcem zmíněná oprávnění – podání návrhu na odstranění reklamního zařízení, vydávaný souhlas se zvláštním užíváním, možnost vymáhání nákladů spojených s odstraněním reklamního zařízení nebo možnost vstoupit na cizí pozemek apod. Soud za rozhodnou pro posouzení věci považoval skutečnost, že veškerá oprávnění ŘSD v daném případě vyplývají ze skutečnosti, že vlastník předmětné dálnice, tj. stát, svěřil výkon správy o tuto dálnici, včetně práva hospodařit s dálnicí ŘSD (viz § 9 a 9a zákona č. 13/1997 Sb.). ŘSD tak veškeré žalobcem zmíněné úkony činí jako správce dálnice, respektive jako subjekt hospodařící s majetkem státu v podobě dálnice. ŘSD tedy v tomto případě vystupuje jako soukromoprávní subjekt, který má rovnocenné postavení např. s žadatelem o zvláštní užívání, vlastníkem reklamního zařízení nebo vlastníkem pozemku, nikoliv jako subjekt veřejného práva s vrchnostenským postavením. V případě excessu ŘSD je pak na místě využít prostředky ochrany, které jsou upraveny v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Odkazy žalobce na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, a ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 As 397/2018-35, nepovažuje soud za relevantní, neboť se postavením ŘSD nezabývají. Konečně soud uvádí, že v zákoně č. 13/1997 Sb. nenalezl oporu pro tvrzení žalobce, že by ŘSD bylo oprávněno samo vydávat výzvu k odstranění reklamního zařízení.
45. S ohledem na shora uvedené skutečnosti soud odmítl žalobu směřující proti ŘSD podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, neboť ŘSD podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.
46. Pro úplnost soud uvádí, že ŘSD přiznal v řízení o žalobě proti žalovanému postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.

Posouzení žaloby vůči žalovanému

47. Podstata sporu mezi účastníky řízení spočívá v posouzení, zda byl žalovaný povinen zaslat žalobci výzvu k odstranění reklamního zařízení, jak tvrdí žalobce, či nikoliv, jak tvrdí žalovaný. Od tohoto posouzení se pak odvíjí i posouzení žalobcem tvrzeného následného zásahu.
48. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalobce je vlastníkem reklamního zařízení a současně, že pozemek, na kterém bylo reklamní zařízení umístěno, tj. parc. č. 4458/7 v k. ú. Horní Počernice, obec Praha, žalobci nenáleží. Spoluvlastníci předmětného pozemku jsou osoby odlišné od žalobce. Tyto osoby soud oslovil s výzvou, zda chtějí uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, avšak žádný ze spoluvlastníků této možnosti nevyužil. Pro úplnost soud doplňuje, že žalobce nečiní spornou skutečnost, že výzva k odstranění reklamního zařízení byla spoluvlastníkům předmětného pozemku zaslána. Uvedená skutečnost vyplývá i z předloženého spisového materiálu. Rovněž pak není ze strany žalobce rozporován obsah výzvy k odstranění reklamního zařízení zasláné spoluvlastníkům předmětného pozemku.

49. Za rozhodné pro posouzení věci soud považoval znění § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. s účinností od 1. 1. 2024., tj. v době, kdy došlo k odstranění reklamního zařízení. Z uvedeného ustanovení zcela jednoznačně vyplývá, že silniční správní úřad je povinen výzvu k odstranění reklamního zařízení zaslat vlastníku pozemní komunikace, případě jejímu správci, a současně vlastníku nemovitosti, na které je reklamní zařízení zřízeno nebo provozováno. Z uvedeného ustanovení neplyne povinnost silničního správního úřadu zasílat výzvu k odstranění reklamního zařízení jeho vlastníku. Na základě výše uvedeného má soud za to, že žalovaný nepochybil, jestliže výzvu k odstranění reklamního zařízení nezaslal žalobci.
50. Soud doplňuje, že pro posouzení věci není rozhodné, zda byla žalovanému známa skutečnost, že je žalobce vlastníkem reklamního zařízení. Ustanovení § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb. ukládá silničnímu správnímu orgánu povinnost zaslat výzvu k odstranění reklamního zařízení vymezeným subjektům, mezi které vlastník dotčeného reklamního zařízení nenáleží.
51. Stejně tak za irelevantní soud považuje odkaz žalobce na žaloby vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 5 A 82/2019 a sp. zn. 9 A 110/2019. V uvedených případech k žalobcem tvrzenému nezákonnému zásahu spočívajícímu ve výzvě k odstranění reklamního zařízení došlo za předchozí právní úpravy, tj. ve znění zákona č. 13/1997 Sb. do 31. 12. 2023. Ustanovení § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., ve znění do 31. 12. 2023 výslovně ukládalo silničnímu správnímu úřadu povinnost zaslat výzvu vlastníku reklamního zařízení, což však aktuální znění dotčeného ustanovení nečiní. Nadto soud připomíná, že obě řízení byla zdejším soudem zastavena, neboť žalovaný uspokojil žalobce, když zrušil dotčené výzvy k odstranění reklamního zařízení.
52. Za nerozhodné pro posouzení věci soud rovněž považoval výzvy žalovaného č. j. MD-18698/2024-940/1, a č. j. 75/2019-120-REKZ/5. Uvedené výzvy jsou předmětem soudního přezkumu zdejšího soudu pod sp. zn. 8 A 68/2024. Řízení ve věci dosud nebylo skončeno.
53. Žalobce v podané žalobě v podstatě argumentuje tím, že reklamní zařízení bylo v roce 2000 umístěno mimo ochranné silniční pásmo a v souladu s tehdejším právem, a tedy není stavbou pro reklamu zřízenou a povolenou na základě povolení silničního správního úřadu. K uvedené argumentaci soud sděluje, že otázku, zda bylo reklamní zařízení v době svého vzniku umístěno v souladu s právní úpravou, nepovažuje za rozhodnou. Od roku 2000 došlo ke značné proměně skutkových a právních okolností. Předmětná komunikace se stala dálnicí [viz rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2004, č. j. 158/2004-120-STSP/3]. Současně § 31 zákona č. 13/1997 Sb. byl opakovaně novelizován (viz např. zákon č. 152/2011 Sb., zákon č. 196/2012 Sb. a zákon č. 184/2023 Sb.). Soud zdůrazňuje, že na základě žalobcem formulovaného petitu považuje jím napadený zásah za zásah trvalý. Rozhodná pro posouzení soudu je tak dle § 87 odst. 1 s. ř. s. skutková a právní situace ke dni jeho rozhodnutí.
54. Za podstatnou soud považuje skutečnost, že ke dni vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení se reklamní zařízení nacházelo v silničním ochranném pásmu dálnice, a to bez příslušného povolení. Skutečnost, že se reklamní zařízení nacházelo v ochranném pásmu dálnice, žalobce v podané žalobě nečinil spornou. V replice však žalobce zpochybňoval umístění reklamního zařízení, když tvrdil, že nejde přímo o dálnici, ale o dálniční přívaděč. Soud má však na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2004, č. j. 158/2004-120-STSP/3, za jednoznačně doložené, že předmětné reklamní zařízení bylo umístěno v ochranném

pásmu dálnice (viz situace č. 3, úsek 16-14, 14-15, jenž tvoří přílohu daného rozhodnutí). Tato skutečnost pak vyplývá i z výzvy k odstranění reklamního zařízení a jejích příloh a rovněž ze „Sdělení k ohlášení umístění reklamního zařízení“ ze dne 19. 6. 2000, č. j. 9291/1561/00, vydaného Místním úřadem v Praze – Horních Počernicích, které obě popisují umístění reklamního zařízení. Z těchto podkladů je zřejmé, že umístění reklamního zařízení naplňuje podmínky § 30 odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., přičemž se současně nejedná o zastavěné území podle § 30 odst. 3 tohoto zákona.

55. Soud podotýká, že žalobce sice v podané žalobě uvedl, že v roce 2000 bylo reklamní zařízení umístěno mimo ochranné silniční pásmo, soudu však není zřejmé, na základě jakých skutečností k uvedenému závěru žalobce dospěl. V roce 2000 byla předmětná komunikace zařazena do kategorie místní komunikace I. třídy. Podle § 30 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. ve znění do 30. 6. 2000 bylo silniční ochranné pásmo místních komunikací I. třídy určeno ve vzdálenosti 50 m od osy vozovky nebo přilehlého jízdního pásu ostatních silnic I. třídy a ostatních místních komunikací I. třídy. Vzhledem k umístění reklamního zařízení (viz výše) je tedy zřejmé, že již v roce 2000 se reklamní zařízení nacházelo ochranném silničním pásmu (byť) místní komunikace I. třídy, neboť se současně nenacházelo v zastavěném území.
56. K odkazu žalobce na „Sdělení k ohlášení umístění reklamního zařízení“ ze dne 19. 6. 2000, č. j. 9291/1561/00, vydané Místním úřadem v Praze – Horních Počernicích, a rovněž sdělení MHMP soud sděluje, že argumentace žalobce je značně nekonzistentní. Žalobce na jedné straně tvrdí, že disponuje uvedeným ohlášením a souhlasem MHMP, na druhé straně popírá, že by toto ohlášení nebo souhlas MHMP potřeboval.
57. Bez ohledu na uvedené soud sděluje, že případný souhlas stavebního úřadu nemá dle § 31 odst. 10 zákona č. 13/1997 Sb. na vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení žádný vliv. K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39, podle kterého *„§ 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích ve znění po výše uvedených novelách stanoví povinnost odstraňovat reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu, kterým nebylo příslušným silničním správním úřadem vydáno povolení podle § 31 odst. 1 téhož zákona, bez rozdílu. V poslední větě § 31 odst. 9 se navíc výslovně stanoví, že odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace bude provedena bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem. Skutečnost, že reklamní zařízení stěžovatele bylo zřízeno na základě souhlasu stavebního úřadu s provedením této stavby, proto nebrání vydání výzvy podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.“*
58. Pokud pak jde o sdělení MHMP, respektive jeho souhlas, soud uvádí, že jestliže MHMP předmětné sdělení vydal, pak bez ohledu na jeho formu je třeba mít za to, že reklamní zařízení, kterého se toto sdělení týká, je reklamní zařízení podle § 31 zákona č. 13/1997 Sb. ve znění ke dni vydání stanoviska MHMP. Ostatně právě na § 31 a rovněž § 32 zákona č. 13/1997 Sb. ve znění ke dni vydání stanoviska MHMP stanovisko MHMP výslovně poukazuje.
59. V případě sdělení MHMP je nutno zohlednit jednak změnu skutkového stavu, kdy se předmětná komunikace stala dálnicí (viz výše), a jednak změnu, kterou přinesl zákon č. 196/2012 Sb., konkrétně čl. II. přechodných ustanovení. Uvedeným přechodným ustanovením zákona č. 196/2012 Sb. se vyčerpávajícím způsobem zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 10. 2024, č. j. 7 As 144/2024-31, ve kterém mj. uvedl, že ze znění čl. II. bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb. *„jednoznačně vyplývá, že novela provedená zákonem č. 196/2012 Sb. se vztahuje na všechna reklamní zařízení, tzn. i na zařízení*

povolena před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Provozovatelům těchto reklamních zařízení přitom zákonodárce stanovil lhůtu, během které byli i nadále oprávněni provozovat zařízení dle dříve uděleného (a stále platného) povolení. Nebylo-li vlastníku reklamního zařízení vydáno povolení podle zákona o pozemních komunikacích (ve znění účinném po nabytí účinnosti zákona č. 196/2012 Sb.), je vlastník po ukončení doby, po kterou lze reklamní zařízení dále provozovat, povinen bez zbytečného odkladu, nejdéle do 5 pracovních dní, reklamní zařízení odstranit (čl. II bod 3 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb.).“. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že „*k úpravě vztahu nové právní úpravy k dřívější (dosavadní) právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým slouží právě přechodná ustanovení, a to v zájmu právní jistoty a ochrany práv v dobré víře nabytých na základě předchozí právní úpravy (srov. podpůrně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2012, č. j. 9 As 117/2011-148). Zákonodárce, který při formulaci předmětné právní úpravy usoudil, že s výhradou dílčích výjimek se nová reklamní zařízení podél dálnic a silnic I. třídy nemají zřizovat vůbec, k tomu přizpůsobil znění přechodných ustanovení zákona tak, aby ve stanovené lhůtě došlo k odstranění reklamních zařízení povolených v minulosti na dobu neurčitou. Důsledkem je proto transparentní, nediskriminační, přiměřený a především obecný dopad opatření na všechny provozovatele reklamních zařízení (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/17). Provozovatelům reklamních zařízení povolených podle dosavadních právních předpisů zákonodárce stanovil pětiletou lhůtu, v rámci které ještě mohli zařízení provozovat, resp. ve které si mohli obstarat příslušná povolení, která vyžaduje zákon o pozemních komunikacích ve znění po novele provedené zákonem č. 196/2012 Sb.“. Soud takto doplňuje, že žalobce si ve stanovené lhůtě potřebné povolení neobstaral, což ani netvrdí.*

60. Jinými slovy soud výše uvedené shrnuje, že nepřisvědčil námitce žalobce, podle které reklamní zařízení není reklamní zařízení podle čl. II. bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb.
61. K poukazu žalobce na stanoviska žalovaného soud konstatuje, že tato stanoviska nejsou pro soud závazná. Nadto nebyla vydána v žalobcově případě.
62. Soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že se v daném případě jedná o svévolný a nepřiměřený zásah do soukromí žalobce. V projednávaném případě soud shledal, že žalovaný při vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení postupoval v souladu s § 31 zákona č. 13/1997 Sb., když ji adresoval pouze spoluvlastníkům dotčeného pozemku, nikoliv žalobci. Postupovalo-li ŘSD podle uvedené výzvy a v souladu s § 31 odst. 10 zákona č. 13/1997 Sb. reklamní zařízení odstranilo, činilo tak v mezích zákona č. 13/1997 Sb. Jestliže soud shledal, že v daném případě bylo postupováno v souladu se zákonem č. 13/1997 Sb., nelze učinit závěr o svévolném nebo nepřiměřeném zásahu žalovaného. Ostatně znění platné právní úpravy muselo být žalobci známo.
63. Důvodné není tvrzení žalobce, že v daném případě nemůže převážit veřejný zájem ochrany bezpečnosti účastníků silničního provozu nad legitimním očekáváním žalobce. Žalobce uvedené tvrzení dovozoval zejména ze skutečnosti, že se na předmětné reklamní zařízení pozdější změny zákona č. 13/1997 Sb. nevztahují. Soud uvedené tvrzení však neshledal důvodným, když výše dospěl k závěru, že zákon č. 196/2012 Sb. na žalobce dopadá. Nadto soud rovněž již opakovaně poukázal na změnu skutkové situace.
64. Bez ohledu na uvedené má soud za to, že otázku legitimního očekávání, nepřiměřenosti zásahu a ochrany nabytých práv v dobré víře vypořádal zcela vyčerpávajícím způsobem nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17. V uvedeném nálezu Ústavní

soud provedl ve vztahu k čl. II. bodů 2. a 3. zákona č. 196/2012 Sb. test proporcionality a s odkazem na své závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 61/04 konstatoval, že tento princip nemusí být vždy hlavním kritériem úvahy o ústavnosti napadeného ustanovení, a to zejména z toho důvodu, že princip proporcionality se uplatňuje zejména v oblasti lidských práv a základních svobod, zatímco v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv je třeba přihlídnout k čl. 41 odst. 1 Listiny, jenž otevírá široký prostor pro zákonodárce při volbě nejrozumnějších řešení. Vzhledem k čl. 41 odst. 1 Listiny nemusí být zákonná úprava v přísném vztahu proporcionality k cíli, který je regulací sledován, tj. nemusí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, jako je tomu například u jiných práv, jichž se lze dovolávat přímo z Listiny (srov. však např. čl. 27 odst. 1, 2 a 3 Listiny a práva tam uvedená, jež nejsou článkem 41 odst. 1 limitována). Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jenž si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (test rozumnosti). Ústavní soud dovodil, že předmětná právní úprava nepředstavuje nepřiměřený zásah do Listinou chráněných práv provozovatelů reklamních zařízení. V tomto ohledu vyšel z cílů předkladatele zákona, který mj. uvedl, že zřizování a provozování reklamních zařízení podél pozemních komunikací je od počátku existence zákona o pozemních komunikacích předmětem zvláštní cílené a na bezpečnost silničního provozu zaměřené veřejnoprávní regulace a jejím obsahem (stejně jako napadených ustanovení) není odnímání vlastnického práva k nim. Stejně jako jsou stanovena různá omezení vlastnického práva v oblasti zemědělství, lesnictví, vodohospodářství, ochrany životního prostředí, územního plánování či urbanismu, stanoví i předpisy veřejného práva v oblasti dopravy podmínky, jimiž se musí řídit adresáti právní regulace. Užívání majetku je z hlediska čl. 11 odst. 3 Listiny přípustné, pokud sleduje legitimní cíl, je v souladu s vnitrostátním právem a je přiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli. Ve vztahu k napadené věci jsou předpoklady pro aplikaci čl. 11 odst. 3 Listiny naplněny, neboť zákonodárce sledoval legitimní cíl v podobě zajištění bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví účastníků silničního provozu, opatření k dosažení předmětného cíle jsou obsažena v zákoně a ve vztahu k tomuto cíli je lze kvalifikovat jako přiměřená. S tímto Ústavní soud souhlasil a dovodil, že zákon sleduje legitimní cíl v podobě zajištění bezpečnosti silničního provozu a ochrany života a zdraví účastníků silničního provozu, opatření k dosažení předmětného cíle jsou obsažena v zákoně a ve vztahu k tomuto cíli je lze kvalifikovat jako přiměřená.

65. Ústavní soud se v uvedeném nálezu vyjádřil rovněž k principu ochrany důvěry občanů v právo, resp. k principu zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity právních norem). V této souvislosti mj. zopakoval (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96), že zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobod. Ve vztahu k dotčeným přechodným ustanovením měl Ústavní soud za to, že je zákonodárce formuloval především s ohledem na zájmy všech dotčených vlastníků těchto reklamních zařízení. K tomuto kroku jej ostatně vedlo nebezpečí, že „*případná rezignace na řešení problematiky v minulosti umístěných reklamních zařízení by vytvářela nerovná postavení mezi jejich vlastníky, neboť ti z nich, kteří nově umísťují reklamní zařízení podél dálnic a silnic I. třídy, podléhají výrazně přísnější právní úpravě, zatímco na vlastníky reklamních zařízení umístěných v minulosti by se v podstatě navždy vztahovaly mírnější podmínky. Je proto zjevné, že napadenými ustanoveními vyjádřené řešení, které respektuje požadavek společenské naléhavosti, vytvořilo pro vlastníky reklamních zařízení u dálnic a silnic I. třídy srovnatelné*“.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

příležitosti pro řešení jejich situací daných původem a podmínkami umístění těchto zařízení.“. Přijaté řešení proto dle Ústavního soudu nelze považovat za projev libovůle zákonodárce a není ani v rozporu s principem rovnosti. Naopak jde o úpravu racionální, přiměřenou a prostou svévole, která nezakládá mezi vlastníky reklamních zařízení nerovnost či nevytváří nesrovnatelné podmínky pro stávající či budoucí provozování těchto zařízení. Předmětná úprava proto není v rozporu s označenými ústavními principy. Neporušuje ani legitimní očekávání. Za projevy legitimního očekávání lze s ohledem na čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (a i na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva) dovodit dosažení určitého užívání vlastnického práva či znemožnění nabytí majetku, jemuž by takové očekávání svědčilo. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „reklamní zařízení jsou samostatnou věcí v právním i faktickém smyslu a vlastník s nimi může samostatně nakládat, může dosáhnout jejich určitého užívání za podmínek vyplývajících z právní úpravy veřejného zájmu na zajištění bezpečnosti silničního provozu a na ochraně života a zdraví jeho účastníků. Napadená ustanovení ani neznemožňují nabytí majetku, neboť jimi regulované vztahy se otázek nabývání majetku (a to i takového, k němuž by takové legitimní očekávání směřovalo) netýkají.“.

66. Soud rovněž poukazuje na závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39, podle kterého *„existující právní vztahy v zásadě nemohou zákonodárci zabránit v regulaci bezpečnosti dopravy úpravou ochranných pásem pozemních komunikací. Právní úprava navíc stále umožňuje, aby silniční správní úřad povolil umístění reklamního zařízení i v silničním ochranném pásmu. Neznamená tedy nutnost automatického odstranění všech reklamních zařízení nacházejících po nabytí účinnosti novely č. 152/2011 Sb. v silničním ochranném pásmu a pouze vlastníka reklamního zařízení nutí k podání žádosti o vydání povolení silničního správního úřadu. S přihlédnutím k výše uvedenému považuje Nejvyšší správní soud zásah nové právní úpravy obsažené v novelách č. 152/2011 Sb. a 196/2012 Sb. do právní jistoty a důvěry dotčených subjektů v předchozí právní úpravu za únosný a v souladu s ústavním pořádkem.“.*
67. Pokud jde o tvrzení žalobce učiněné v souvislosti se zákonem č. 184/2023 Sb., podle kterého nelze zákonem přenést odpovědnost za cizí nemovitou věc na jinou osobu, soud sděluje, že zákon č. 184/2023 Sb. nikterak nepřenáší odpovědnost vlastníka reklamního zařízení na vlastníka pozemku. Uvedený zákon pouze stanoví, že výzva k odstranění reklamního zařízení je zasílána vlastníku pozemku, nikoliv vlastníku reklamního zařízení. Ostatně pouze vlastník pozemku je výlučně odpovědný za to, že reklamní zařízení umístěné na jeho pozemku bylo zřízeno nebo provozováno v souladu se zákonem č. 13/1997 Sb. Jakým způsobem mají své vztahy upraveny vlastník pozemku a vlastník reklamního zařízení, a tedy zda vlastník pozemku informuje vlastníka reklamního zařízení o skutečnosti, že obdržel výzvu k odstranění reklamního zařízení, je obsahem jejich soukromoprávního vztahu.
68. Soud nepřisvědčil tvrzení žalobce o porušení základních zásad činnosti správních orgánů, zejména pak § 4 odst. 3 správního řádu. Výzvu k odstranění reklamního zařízení považuje soud za úkon podle části čtvrté správního řádu, přičemž současně má za to, že problematika odstraňování reklamních zařízení nacházejících se v ochranném pásmu dálnice je komplexně upravena v zákoně č. 13/1997 Sb., a to včetně subjektů, kterým je výzva zasílána. Žalovaný, jak soud shledal výše, postupoval plně v souladu se zákonem č. 13/1997 Sb. Žalobce v podané žalobě nikterak blíže nerozvinul, na základě jakých skutečností dospěl k závěru o porušení § 2 a § 3 správního řádu, soud tak nemá žádný prostor se tvrzením žalobce blíže zabývat. Žalobcem tvrzenému porušení § 4 odst. 3 správního řádu soud nepřisvědčil. Uvedené

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

ustanovení ukládá správnímu orgánu povinnost s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu. Dotčenými osobami jsou však vzhledem ke komplexní úpravě zákona č. 13/1997 Sb. pouze ty subjekty, kterým je zasílána výzva k odstranění reklamního zařízení, tj. zejména spoluvlastníci pozemku, na kterém je předmětné reklamní zařízení umístěno, nikoliv žalobce. Výhradně spoluvlastníci předmětného pozemku jsou totiž oprávněni umístit na svém pozemku reklamní zařízení, které bylo povoleno, a současně jsou odpovědní za to, že je reklamní zařízení umístěné na jejich pozemku zřízeno nebo provozováno v souladu se zákonem č. 13/1997 Sb. [viz § 31 odst. 6 a 9 a § 42a odst. 1 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb.]. Případné dotčení na právech žalobce je dáno uzavřenou nájemní smlouvou. Jedná se tedy o dotčení nepřímé, odvozené od soukromoprávního ujednání, které by mělo obsáhnout veškerou související úpravu práv a povinností smluvních stran tohoto vztahu. Takové dotčení ke vzniku práv dle § 4 odst. 3 správního řádu nepostačuje.

69. Nadto má soud za to, že změna, kterou přinesl zákon č. 184/2023 Sb., nevykazuje znaky opomenutí zákonodárce. Naopak je zřejmé, že zákonodárce navazuje na zákon č. 196/2012 Sb., respektive pokračuje ve snaze zefektivnit odstraňování reklamních zařízení ze silničních ochranných pásem. Právě podmínka zaslání výzvy k odstranění reklamního zařízení jeho vlastníkov, který byl často nedohledatelný, působila průtahy v samotném odstraňování nepovolených reklamních zařízení.
70. K tvrzení žalobce, že mu nebyla dána žádná lhůta k reakci před provedeným zásahem, soud uvádí, že problematika reklamních zařízení umístěných v ochranném pásmu dálnice je řešena novelizacemi zákona č. 13/1997 Sb. od roku 2000. Nejvýraznější změna legislativy pak byla provedena zákonem č. 196/2012 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. 9. 2012. Žalobce je profesionálem, pokud jde o provozování reklamních zařízení, lze tedy předpokládat, že si byl vědom změn zákona č. 13/1997 Sb. upravujících předmětnou problematiku. Pokud pak bylo reklamní zařízení odstraněno po více než 5 letech poté, kdy uplynula platnost povolení původně vydaných na dobu neurčitou, nelze tvrdit, že mu nebyla dána žádná lhůta k reakci před provedeným zásahem.
71. Ke zbylým námitkám (např. že žalobce vyzval žalovaného k nápravě a obnově reklamního zařízení, že hrozí likvidace předmětného zařízení apod.) soud uvádí, že postup žalovaného v dané věci shledal zákonným. Nelze tak přisvědčit námitkám žalobce, které směřují vůči žalovanému a které sám žalobce odvíjí od jím tvrzeného nezákonného postupu žalovaného, kterému však soud nepřisvědčil.
72. Soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že pozměňovací návrh zákona č. 184/2023 Sb. je přílepkem. Algoritmus pro přezkum legislativních přílepků vymezil Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 12. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 41/23, 427/2024 Sb. Podle uvedeného nálezu je za přílepek nutno předně považovat takový pozměňovací návrh, který (1) nemá úzký vztah ani k účelu, ani k předmětu původního návrhu zákona, a současně (2) nebylo dosaženo širokého konsenzu na jeho přijetí. Uvedené podmínky nebyly v projednávaném případě splněny. Návrh zákona č. 184/2023 Sb. byl sice původně zaměřen na transformaci ŘSD, avšak činil tak v rámci zákona č. 13/1997 Sb. Nadto původní návrh zákona mj. vymezoval právo ŘSD hospodařit s dálnicemi a silnicemi I. třídy a současně ŘSD označil za jejich správce. Pozměňovací návrh zákona pak nově vymezuje i povinnosti právě správce pozemních komunikací. Návrh zákona a pozměňovací návrh zákon se tedy týkaly novelizace stejného zákona, tj. zákona č. 13/1997 Sb., přičemž současně mezi účelem původního návrhu a účelem pozměňovacího návrhu existuje úzký vztah v podobě vymezení povinností správce pozemních komunikací, kterým je i ŘSD. Zákon č. 184/2023 Sb. pak byl přijat na základě

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

širokého konsenzu, kdy pro jeho přijetí hlasovalo 150 poslanců, žádný poslanec nebyl proti. S ohledem na shora uvedené nepovažuje soud pozměňovací návrh zákona č. 184/2023 Sb. za přílepek.

73. Soud nepřisvědčil žalobci, že v daném případě došlo k porušení zásady zákazu pravé retroaktivity. Soud akcentuje, že zákon č. 184/2023 Sb. přinesl změnu v osobě, které je výzva k odstranění reklamního zařízení zasílána. Zatímco podle předchozí právní úpravy byla výzva zasílána vlastníku reklamního zařízení, zákon č. 184/2023 Sb. nově stanovil, že touto osobou je vlastník nemovitosti, na které je reklamní zařízení zřízeno nebo provozováno. Zákon č. 184/2023 Sb. tak přinesl novou procesněprávní úpravu zasílání výzev k odstranění reklamního zařízení. Na základě shora uvedeného má soud za to, že zákon č. 184/2023 Sb. představuje případ tzv. nepravé retroaktivity, kdy se právní vztahy vzniklé před účinností nového právního předpisu sice řídí původní právní úpravou, jejich změny a nově vzniklé skutečnosti, práva a povinnosti se však již posuzují podle úpravy nové. Tato nepravá retroaktivita je pak obecně přípustná (na rozdíl od pravé retroaktivity). Ve zbytku soud odkazuje na shora citované závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/17 a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39, neboť je má za plně příléhavé i na zákon č. 184/2023 Sb.
74. Nedůvodné je tvrzení žalobce, podle kterého neměl možnost ošetřit situaci v nájemní smlouvě. K uvedené námitce soud poukazuje na skutečnost, že zákon č. 184/2023 Sb. nabyl platnosti dne 23. 6. 2023 a účinnosti v relevantních ustanoveních dne 1. 1. 2024. Výzva žalovaného k odstranění předmětného reklamního je datována dne 21. 5. 2024. Mezi platností zákona č. 184/2023 Sb., respektive jeho účinností a zasláním výzvy spoluvlastníkům dotčeného pozemku uplynulo cca 11 měsíců, respektive cca 4,5 měsíce. Uvedenou dobu považuje soud za dostatečnou k tomu, aby žalobce, který si musel být změny právní úpravy jako profesionál vědom, inicioval změnu smluvního vztahu tak, aby byl v souladu s veřejnoprávní regulací.
75. Závěrem soud konstatuje, že neshledal relevantním odkaz žalobce na čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ani v tomto případě žalobce nikterak svůj odkaz nerozvinul. Uvedené články upravují právo na soudní ochranu, přičemž ta se žalobci dostala. Pokud jde o jeho o jeho soukromoprávní nároky, soud žalobce odkázal na soudy příslušné k projednání těchto záležitostí dle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (viz výše).

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

76. Soud odmítl žalobu směřující proti ŘSD podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, neboť ŘSD podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.
77. Výrok o nákladech řízení, pokud jde o odmítnutí žaloby, je odůvodněn § 60 odst. 3 věta první s. ř. s. Byla-li žaloba odmítnuta, žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
78. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem směřující proti žalovanému není důvodná, a proto ji soud podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
79. Výrok o nákladech řízení u žaloby směřujícímu proti žalovanému je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení nevznikly.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

80. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 28. března 2025

Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.