



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **E. H.**, zast. Mgr. Nikolou Antlovou, advokátkou, se sídlem Breitfeldova 13, Praha 8, proti žalovaným: **1) Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1, **2) Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, IČO: 659 93 390, se sídlem Čerčanská 12, Praha 4, zast. JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M., FCI Arb., advokátem, se sídlem Na Pankráci 127, Praha 4, o žalobě na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2024, č. j. 15 A 48/2024-71,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 11. 2024, č. j. 15 A 48/2024-71, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně podala u městského soudu žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spatřovala ve výzvě žalovaného 1) ze dne 25. 3. 2024, č. j. MD-6585/2024-940/3, kterou vyzval žalobkyni, jakožto vlastníka pozemku parc. č. X v k. ú. K. u Ř., obec K. k poskytnutí součinnosti dle § 31 odst. 12 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, při odstranění reklamního zařízení nacházejícího se na pozemku žalobkyně žalovaným 2).

[2] Městský soud žalobu odmítl v záhlaví uvedeným usnesením, neboť dospěl k závěru, že žalobkyni označený zásah nemůže být vůbec zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Povinnost umožnit vstup na pozemek za účelem odstranění reklamního zařízení obecně vyplývá již z § 31 odst. 12 zákona o pozemních

komunikacích. Žalovaný 1) tudíž výzvou v souladu s § 31 odst. 9 tohoto zákona žalobkyni jakožto vlastníka dotčeného pozemku o této zákonné povinnosti informoval. Výzva s ohledem na svůj informativní charakter nemůže představovat přímý zásah do veřejných subjektivních práv žalobkyně, jelikož není způsobila negativně zasáhnout do její právní sféry a změnit její práva či povinnosti. V této souvislosti městský soud poukázal na rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2025, č. j. 2 Aps 1/2005–65, a navázal, že se jedná o nevynutitelnou výzvu, jelikož ve vztahu k žalobkyni pouze konstatuje povinnost vyplývající přímo ze zákona a sama neukládá povinnost, kterou by bylo možné vynutit. Ve vztahu k žalovanému 2) městský soud konstatoval, že žalobkyně dostatečně konkrétně neoznačila, v jakém jeho postupu spatřuje nezákonný zásah. Soudní ochrana před nezákonným zásahem však nemá plnit preventivní funkci, resp. nesměruje proti dosud nerealizovaným zásahům.

II. Obsah kasační stížnosti a další podání účastníků

[3] Proti tomuto usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) **kasační stížnost**. Namítla nesprávnost závěru městského soudu, že jí předmětnou výzvou nebyly uloženy žádné povinnosti nad rámec § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích. Toto ustanovení totiž nelze aplikovat, neboť jak stěžovatelka opakovaně uvedla, ukládá vlastníku pozemku povinnost poskytnout součinnost při odstraňování reklamního zařízení pouze tehdy, pokud se jedná o reklamní zařízení umístěné v rozporu s § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, tedy že se jedná o reklamní zařízení umístěné v silničním ochranném pásmu bez potřebného povolení. Stěžovatelka se přitom opakovaně v řízení před městským soudem vyjádřila k důvodům, pro které nelze v posuzované věci § 31 odst. 9 a 12 zákona o pozemních komunikacích aplikovat, především proto, že předmětné reklamní zařízení nevyžaduje pro své umístění žádné povolení, jelikož se nenachází v silničním ochranném pásmu, což ostatně potvrdil i sám žalovaný 1) jako příslušný silniční správní úřad ve vyjádření ze dne 18. 6. 2010, č. j. 449/2010 – 120 - STSP/2, v němž uvedl, že pozemek parc. č. X v k. ú. K. u Ř. není v ochranném pásmu dálnice D1. Nadto nemůže být předmětné reklamní zařízení umístěné v silničním ochranném pásmu vzhledem k tomu, že se nachází v zastavěném území ve smyslu § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Legalita umístěného reklamního zařízení je potvrzena i v samotné výzvě, v níž žalovaný 1) sděluje pouze to, že mu není známo, že by nějaké povolení k zřízení reklamního zařízení existovalo, a nikoli, že reklamní zařízení je umístěno bez potřebného povolení a povolení k jeho umístění a provozování je v tomto případě vyžadováno.

[4] Nezákonnost výzvy stěžovatelka spatřuje v uložení povinnosti mimo zákonné zmocnění. Na podporu svých závěrů stěžovatelka odkázala na rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2015, č. j. 1 Afs 242/2014–33. Dále odkázala na rozsudky ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016–39, a ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 130/2016–39, v nichž Nejvyšší správní soud rozhodl, že výzvy k odstranění reklamního zařízení jsou zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Pokud je výzva zásahem ve vztahu k vlastníkovi reklamního zařízení, není důvod, aby tatáž výzva nebyla zásahem i vůči vlastníkovi pozemku.

pokračování

[5] Se závěrem městského soudu, že nebyly splněny podmínky pro to, aby předmětná výzva žalovaného 1) mohla být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. stěžovatelka nesouhlasí, jelikož z obsahu výzvy je zjevné, že je adresována vůči konkrétně individualizovaným jednotlivcům a přímo zasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Jedním z těchto práv je právo adresáta, aby správní orgány vůči němu postupovaly v souladu se zásadami uvedenými v § 2 – 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Zásada legality uvedená v § 2 správního řádu byla porušena ve chvíli, kdy si žalovaní začali nárokovat vstup na pozemek stěžovatelky, aniž pro takové jednání měli zákonné zmocnění. Předmětná výzva tak je nezákonná, když jejím prostřednictvím žalovaný 1) přikazuje stěžovatelce umožnit žalovanému 2) vstup na její pozemek, a to pouze na základě domněle nepovoleného reklamního zařízení, což není řádný právní titul pro uložení takové povinnosti stěžovatelce. Dalšími veřejnými subjektivní právy stěžovatelky, která byla výzvou porušena, jsou právo stěžovatelky na přiměřenou náhradu při omezení jejího vlastnického práva a právo být náležitě poučen o právech a povinnostech. Výzva je v rozporu rovněž s § 6 odst. 2 správního řádu a nesplňuje ani základní formální znaky shrnuté v rozsudku NSS ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 As 397/2018–35. Stěžovatelka tak má za to, že dostatečným způsobem uvedla, která její veřejná subjektivní práva byla v důsledku vydání výzvy porušena. Za stěžejní vadu stěžovatelka označila nesprávný závěr městského soudu, že napadená výzva není zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., pročez proti ní není podaná žaloba přípustná.

[6] **Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že argumentace stěžovatelky, jakož i jí předložená dokumentace nesvědčí o zákonnosti zařízení, resp. provozování reklamního zařízení ve smyslu § 31 zákona o pozemních komunikacích. Dotčené reklamní zařízení je zřízeno a provozováno mimo zastavěné území obce, tedy v silničním ochranném pásmu dálnice, a podléhá tak povolení podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[7] **Žalovaný 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že předmětná výzva byla vydána v souladu se zákonem o pozemních komunikacích, neboť reklamní zařízení se nejméně ve své severní třetině až polovině nachází vně zastavěného území obce na pozemku v silničním ochranném pásmu dálnice D1, aniž by disponovalo potřebným povolením silničního správního úřadu. Stěžovatelka přehlíží, že vyjádření žalovaného ze dne 18. 6. 2010 bylo vydáno za účinnosti dřívější právní úpravy, která byla ohledně umístování a provozování reklamních zařízení výrazně mírnější. Z pohledu účinné právní úpravy pak toto vyjádření žalovaného 1) již nemá žádný význam a nemůže dokládat legálnost umístění předmětného reklamního zařízení bez povolení silničního správního úřadu, neboť bylo vydáno před novelizací zákona o pozemních komunikacích, kterými mj. došlo k zúžení zastavěného území obce dle § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Současné vymezení zastavěného území je výrazně užší, než tomu bylo v době vydání vyjádření žalovaného 1). V důsledku novelizací zákona o pozemních komunikacích se tak mohlo stát, že reklamní zařízení, které původně stálo v zastavěném území obce a nevyžadovalo povolení podle § 31 zákona o pozemních komunikacích se nově ocitlo mimo toto zastavěné území, a jeho vlastník tak byl povinen získat povolení podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Výše uvedený závěr přitom vyplývá i z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, konkrétně např. z rozsudku ze dne 12.

6. 2024, č. j. 6 As 3/2024–44. Vyjádření žalovaného 1) nemůže představovat závazný právní výklad ani založit legitimní očekávání stěžovatelky, jak vystihl NSS v rozsudku ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018–39. Ani historické vyjádření žalovaného 1) tak nemění ničeho na závěru, že reklamní zařízení potřebuje povolení silničního správního úřadu.

[8] Žalovaný 2) dále předstřel argumentaci, na základě které má za to, že veřejný zájem na odstranění reklamního zařízení převažuje nad zájmy stěžovatelky a výzva nezasáhla do jejích subjektivních veřejných práv. Tvrzení stěžovatelky, že si žalovaní nárokují vstup na pozemek stěžovatelky, aniž by měli jakékoli zákonné zmocnění, je liché. Žalovaný 2) postupuje v souladu s § 31 odst. 10 zákona o pozemních komunikacích, kdy stěžovatelka jako vlastník pozemku je výslovně povinna v souladu s § 31 odst. 12 téhož zákona poskytnout součinnost tím, že umožní na nezbytnou dobu a v nezbytné míře vstup na pozemek. Výzva obsahuje všechny potřebné náležitosti a stěžovatelka je povinna poskytnout žalovanému 2) potřebnou součinnost.

[9] **Stěžovatelka v replice** k vyjádřením žalovaných uvedla, že se závěry žalovaného 1) i nadále nesouhlasí, jelikož z předloženého výkresu nevyplývají rozměry vyznačeného pole, představujícího zastavěné území obce. Nelze proto přezkoumat, zda žalovaný 1) rozšířil půdorys dotčených budov o 5 metrů tak, jak předpokládá § 30 odst. 3 písm. b) zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatelka dostatečným způsobem prokázala, že předmětná výzva žalovaného 1) byla zásahem ve smyslu § 82 s. ř.s. a městský soud se s ní měl dle toho vypořádat. Měření zastavěného území provedené stěžovatelkou je přesnější. Pro posouzení umístění reklamního zařízení je stěžejní, kde se nachází pata reklamního zařízení. Smysl a účel zákona je zachován, jelikož reklamní zařízení nepředstavuje žádné bezpečnostní riziko, protože se nachází za betonovou protihlukovou stěnou, navíc na vyvýšeném místě tak, že pata reklamního zařízení je dle odhadu stěžovatelky přinejmenším 3 metry nad úrovní přilehlé dálnice. Touto otázkou se však měl zabývat především městský soud místo toho, aby žalobu zcela nelogicky odmítl. Zákonný požadavek § 30 odst. 3 písm. a) zákona o pozemních komunikacích je i nadále zachován, tudíž neobstojí námitka žalovaného 2), že vydané sdělení je z důvodu novelizace zákona o pozemních komunikacích neaplikovatelné. Závěr žalovaného 2), že není povinností žalovaného 1), aby ve výzvě určoval přesný termín odstranění reklamního zařízení, je v rozporu se závěry dovozovanými v rozsudku NSS ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 As 397/2018–35, dle kterého výzva musí stanovit, komu je ukládána povinnost konat, v čem přesně tato povinnost spočívá, do kdy má být splněna a jaké mohou být následky jejího případného nesplnění. Za zmínku bezpochyby stojí, že ani dle názoru žalovaného 2) není pohyb o tom, že výzva žalovaného 1) je zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

pokračování

Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná především o posouzení otázky, zda je dán důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, když odmítl žalobu stěžovatelky na ochranu před nezákonným zásahem, který stěžovatelka spatřovala ve shora specifikované výzvě žalovaného 1).

[13] Podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, *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.*

[14] Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 22. 10. 2009, č. j. 7 Aps 3/2009–171, *„je-li správním soudem žaloba odmítnuta, lze namítat toliko nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, tj. důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod pak v sobě zahrnuje, resp. konzumuje všechny jinak v úvahu přicházející důvody k podání kasační stížnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98).“* V rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015-128, pak zdejší soud judikoval, že *„nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadají), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky...“*

[15] Prvně je třeba uznat, že Nejvyšší správní soud v minulosti ve vztahu k některým výzvám či sdělením správních orgánů ke splnění zákonné povinnosti (včetně upozornění na následky nevyhovění výzvě) dospěl k závěru, že z povahy věci nemohou zasahovat do práv jejich adresáta a žalobu, kterou se žalobce domáhá ochrany vůči nim jakožto proti nezákonnému zásahu, je třeba odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Např. takto shledal, že je vyloučeno, aby do práv žalobce zasahovala výzva k podávání žádostí o dotaci (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS), doporučení – výzva provozovateli internetové domény k zablokování dezinformačních webů (rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2022, č. j. 5 As 230/2022–66) či výzva ke zjednání nápravy podle § 171 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2023, č. j. 4 As 77/2023-22). Takový závěr, jak je vysvětleno v posledně citovaném rozsudku, je možný především tehdy, pokud

v případě nevyhovění výzvě ke splnění zákonné povinnosti zákon předvídá další, tentokrát závazný a soudně přezkoumatelný akt (zpravidla rozhodnutí správního orgánu). Městský soud též citoval ze starší judikatury rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, dle něž do práv adresáta nemůže z povahy věci zasahovat ani výzva správního orgánu k odevzdání cestovního pasu dle § 23 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, neboť se jedná o sdělení správního orgánu informativní povahy. Obdobně zdejší soud v minulosti vyloučil možnost dotčení na subjektivních veřejných právech též sdělením krajského úřadu o podmínkách, za nichž jsou (resp. nejsou) porodní asistentky oprávněny k poskytování služeb při porodu v domácím prostředí (např. rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 As 237/2015-46). I v oné věci NSS usoudil, že jde pouze o neformální sdělení o obsahu právní úpravy a názoru žalovaného ohledně jejího výkladu.

[16] Pro posouzení, zda lze odmítnout žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu z důvodu, že žalobcem označený úkon správního orgánu ani v případě pravdivosti žalobních tvrzení nemůže představovat zásah do práv žalobce, je podstatná judikatura rozšířeného senátu. Ten se touto otázkou nejprve zabýval v usnesení ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS, a rozhodl, že „posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ Následně však rozšířený senát svůj závěr korigoval v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, *Eurovia*. V bodech 62-63 tohoto rozsudku rozšířený senát uvedl: „Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže. Učebnicovou ukázkou je žaloba napadající jednání určité fyzické osoby, která sice obecně vzato pracuje v nějakém úřadu, avšak jejíž jednání v konkrétním případě zjevně a nepochybně není přičitatelné veřejné správě. Evidentním příkladem může být také žaloba označující za nezákonný zásah to, že »příliš často prší«. (...) Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. (...) Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, skutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další »procesní« podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.“ (Soud poznamenává, že si je vědom toho, že právě uvedený rozsudek byl následně zrušen Ústavním soudem, na závěry ve vztahu k možnosti odmítnutí zásahové žaloby to však nemá vliv). Lze shrnout, že odmítnutí zásahové žaloby z takového důvodu připadá v úvahu výlučně v případech, kdy je na první pohled zcela zřejmé, že jakýkoli zásah do práv žalobce je vyloučen. V případě pochybností je třeba naproti tomu přistoupit k věcnému projednání žaloby a ukáže-li se, že žalovaný úkon správního orgánu práva

pokračování

žalobce nezkracuje, žalobu zamítnout jako nedůvodnou (srov. k tomu zásadu „v pochybnostech ve prospěch přezkumu“, viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudky NSS ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007-42, či ze dne 30. 9. 2008, č. j. 2 Afs 1/2008-60).

[17] Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci dospívá k závěru, že městský soud právě uvedená judikatorní východiska aplikoval nesprávně. O tom, že výzva silničního správního úřadu dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích představuje úkon správního orgánu způsobilý zasáhnout do práv jednotlivce, existuje bohatá a ustálená judikatura zdejšího soudu. Poukázat lze např. na rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, publikovaný pod č. 3412/2016 Sb. NSS s právní větou: *„Výzva k odstranění reklamního zařízení (§ 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) je úkonem podle části čtvrté správního řádu a není proti ní přípustný řádný opravný prostředek. Zároveň jde o faktický zásah, resp. pokyn správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., nikoliv o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.“*

[18] Nejvyšší správní soud si je vědom, že s účinností od 1. 1. 2024 došlo k novelizaci § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích zákonem č. 184/2023 Sb., přičemž tato novela dopadá též na výzvu, která byla napadena žalobou v nyní projednávané věci. Nelze však mít za to, že by se v důsledku novely charakter výzvy změnil tak podstatným způsobem, že by dosavadní judikatura k její právní povaze byla zcela popřena a bylo by možno učinit závěr, že výzva je napříště pouhým neformálním sdělením bez jakéhokoli myslitelného dopadu do právní sféry adresátů. (Želbohu je třeba konstatovat, že - jako v mnoha případech legislativních počinů z poslední doby - novelizace § 31 zákona o pozemních komunikacích je dílem pozměňovacího návrhu poslance Ondřeje Lochmana k původnímu návrhu zákona, který se týkal zcela mimoběžné problematiky, podaného bez jakéhokoli odůvodnění, proto rekonstrukce záměru zákonodárce v souvislosti s touto novelou je velmi obtížná.) Naopak zdejší soud má za to, že i dle nové právní úpravy jsou účinky výzvy, tj. aktivace povinnosti vlastníka pozemku strpět vstup vlastníka pozemní komunikace na pozemek a odstranění reklamního zařízení, takového charakteru, že by mohly znamenat zkrácení na jeho právech, zejména, jednalo-li by se o reklamní zařízení zřízené či provozované v souladu se zákonem.

[19] Tomu odpovídá i nejnovější judikatura krajských soudů, které zásahové žaloby podané proti výzvě dle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích ve znění po uvedené novele neodmítají, nýbrž meritorně projednávají (rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2025, č. j. 17 A 83/2024-70, nebo ze dne 28. 1. 2025, č. j. 11 A 99/2024-64). Stejně tak o výzvě vydané již podle nové právní úpravy rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 2. 2025, č. j. 9 As 257/2024-40, který rovněž věc meritorně posoudil a neměl pochybnosti o tom, že by věcnému posouzení žaloby bránil nedostatek podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zde se sluší připomenout, že v právě uvedených rozhodnutích se správní soudy zabývaly zásahovými žalobami podanými vlastníky reklamních zařízení, tj. nikoli vlastníky pozemků, jako je tomu v projednávaném případě stěžovatelky. Pokud však sporná výzva potenciálně zasahuje do práv vlastníků reklamních zařízení, kterým dle zákona není adresována, tím

spíše může zasahovat též do práv vlastníka pozemku (stěžovatelky), který je jejím adresátem a na jehož pozemku se má odstranění reklamního zařízení odehrávat.

[20] Tomu odpovídá i obsah žalobních tvrzení stěžovatelky. Stěžovatelka v žalobě mimo jiné namítala, že pro předmětné reklamní zařízení není vyžadováno povolení podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, a řešené reklamní zařízení je tak na jejím pozemku umístěno v souladu s právními předpisy (bod 31 žaloby). Dále vyjádřila přesvědčení, že se reklamní zařízení nenachází v ochranném pásmu dálnice D1, jelikož takový závěr vyplývá z vyjádření žalovaného 1) ze dne 18. 6. 2010, v němž uvedl, že pozemek parc. č. X v k. ú. K. u Ř. není v ochranném pásmu dálnice D1 (bod 32). Ve výzvě stěžovatelka spatřovala porušení základních zásad činnosti správních orgánů vymezených v § 2 až § 8 správního řádu (bod 37) a považovala ji za rozpornou s § 6 odst. 2 správního řádu (bod 54). Upozornila, že žalovanému 1) není známo, že by nějaké povolení ke zřízení reklamního zařízení existovalo (bod 41). Stěžovatelka rovněž namítla nezákonnost výzvy spočívající v tom, že žalovaný 1) přikazuje stěžovateli umožnit vstup žalovanému 2) na její pozemek pouze na základě domněle nepovoleného reklamního zařízení (bod 43). Již z formulace těchto žalobních námitek vyplývá, že zásah výzvy do práv stěžovatelky nelze s jistotou vyloučit a je třeba se jimi věcně zabývat.

[21] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že předmětná výzva může být nezákonným zásahem, jelikož nelze *a priori* vyloučit zkrácení stěžovatelky na jejích právech k jejímu pozemku. Městský soud tudíž pochybil, když žalobu odmítl. S ohledem na výše uvedené bude na městském soudu, aby se v dalším řízení námitkami vznesenými stěžovatelkou řádně zabýval a věcně posoudil, zda předmětná výzva představuje nezákonný zásah správního orgánu podle § 82 s. ř. s. V rámci tohoto posouzení též znovu uváží, kterému ze žalovaných je žalobou napadaný zásah přičitatelný a to patřičně zohlední (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů kasační stížností napadené usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. června 2025

Mgr. Aleš Roztočil

pokračování

předseda senátu