



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše (soudce zpravodaje) a soudců Pavla Molka a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **REALMEDIA s.r.o. – v likvidaci**, se sídlem Prokofjevova 912/31b, Brno, zast. JUDr. Filipem Mochnáčem, advokátem se sídlem Květná 171/11, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4, zast. JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení a poskytnutí součinnosti ze dne 16. 8. 2024, č. j. MD-11673/2021-940/14, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2025, č. j. 11 A 99 /2024-64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud posuzoval, zda je rozsudek Městského soudu v Praze přezkoumatelný, a zda soud důvodně zamítl důkazní návrhy žalobkyně pro nadbytečnost.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně vlastní reklamní zařízení umístěné u dálnice D1 v Měříně. Dle žalovaného se reklamní zařízení nacházelo u silnice bez povolení silničního správního úřadu. Proto

vydal výzvu uvedenou v záhlaví tohoto rozsudku, kterou vyzval osobu zúčastněnou na řízení k odstranění reklamního zařízení a vlastníky pozemku, na kterém se zařízení nachází, k poskytnutí potřebné součinnosti.

[3] Žalobkyně podala proti výzvě žalovaného zásahovou žalobu k Městskému soudu v Praze. Uvedla, že reklamní zařízení bylo na pozemku umístěno na základě dodatečného povolení stavby ze dne 19. 12. 2005, které povolilo umístění zařízení do 31. 12. 2025 a konstatovalo, že se zařízení nachází v zastavěném území obce dle § 30 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, nikoliv v silničním ochranném pásmu. Reklamní zařízení proto nevyžadovalo povolení ze strany silničního správního úřadu dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Žalobkyně uznala, že se reklamní zařízení následně ocitlo v silničním ochranném pásmu v důsledku novely zákona o pozemních komunikacích, která nabyla účinnosti dne 1. 7. 2011 (zákon č. 152/2011 Sb., dále „novela“). Pokud by bylo umístěno na pozemek po účinnosti této novely, vyžadovalo by povolení silničního správního úřadu. Zařízení však bylo umístěno předtím a novela neobsahuje přechodná ustanovení. Žalobkyně byla proto přesvědčena, že postup žalovaného vedoucí k odstranění reklamního zařízení byl nezákonný a v rozporu s ochranou jejích práv nabytých v dobré víře.

[4] Městský soud nařídil ve věci jednání, na kterém prováděl dokazování. Žalobkyně chtěla prokázat, že osoba zúčastněná na řízení v rámci stavebního řízení konstatovala, že její souhlas není nutný. Za tímto účelem navrhla provedení důkazu stavebním spisem a výsledkem stavebního referenta. Soud zamítl důkazní návrhy, protože pro věc nebylo podstatné, zda bylo reklamní zařízení zákonné v rovině stavebního práva.

[5] Městský soud následně žalobu zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem, neboť zásah nebyl nezákonný. Dle soudu nebylo mezi stranami sporné, že pokud by reklamní zařízení bylo umístěno na pozemek po účinnosti novely, vyžadovalo by povolení silničního správního úřadu dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Sporné však bylo, zdali se novela vztahovala i na reklamní zařízení existující před její účinností.

[6] Městský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2018, č. j. 3 As 252/2017-67, bod 26, z něhož vyplývá, že po účinnosti novely byla další existence reklamních zařízení, která se v důsledku novely ocitla v silničním ochranném pásmu, podmíněna povolením dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Tento závěr následně potvrdil Ústavní soud v usnesení ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. III. ÚS 2732/18, bod 14, kterým přezkoumal citovaný rozsudek třetího senátu, a navázala na něj judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudky ze dne 9. 10. 2023, č. j. 5 As 127/2022-46, *Contur media*, bod 41; a ze dne 12. 6. 2024, č. j. 6 As 3/2024-44, *4-les-advertising*, bod 19 a judikatura tam citovaná. Novela sice vykazovala legislativní nedostatek v podobě chybějících přechodných ustanovení. Ten však nedosáhl takové intenzity, aby překročil ústavněprávní meze (usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2024, sp. zn. IV. ÚS 2232/24, bod 13).

[7] Městský soud ke vztahu mezi stavebním povolením a povolením silničního správního úřadu uvedl, že reklamní zařízení je nutné dle § 31 odst. 10 *in fine* zákona o pozemních komunikacích odstranit bez ohledu na skutečnost, zda bylo povoleno stavebním úřadem. Shodný závěr vyplývá také z judikatury, např. z rozsudků ve věci *4-les-advertising*,

pokračování

bod 18; ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39, *BigBoard*, bod 41; a *Contur media*, bod 42. Pokud není relevantní stavební povolení reklamního zařízení, pak není podstatné ani to, na jakou dobu bylo uděleno (rozsudek *BigBoard*, bod 39).

[8] Městský soud uzavřel, že žalobkyně byla nejpozději od 1. 7. 2011 povinna získat pro své reklamní zařízení povolení silničního správního úřadu. To neučinila, pročez bylo její reklamní zařízení nepovolené. Žalovaný tudíž postupoval po právu, pokud vydal výzvu směřující k odstranění reklamního zařízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Nejprve shrnula svou žalobní argumentaci a poté namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v tom, že městský soud opřel svůj právní názor o konstantní závěry judikatury, aniž by je jakkoli vztáhnul na konkrétní případ reklamního zařízení stěžovatelky, např. na časovou omezenost dodatečného stavebního povolení a na blížící se konec jeho platnosti. Z odůvodnění napadeného rozsudku není ani patrné, zda byla citovaná judikatura v podstatných znacích shodná se stávající věcí (rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52; ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS; a ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245). Soud se nezabýval žalobní námitkou, že historicky mohlo být dáno kladné stanovisko osoby zúčastněné na řízení s umístěním reklamního zařízení. Nevypořádání byť i marginální námitky je důvodem pro zrušení rozsudku pro nepřezkoumatelnost (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2014, č. j. 8 As 27/2013-93).

[10] Stěžovatelka poukázala na to, že v napadeném rozsudku chybí výrok o jejím nároku na náhradu nákladů řízení o žalobě.

[11] Stěžovatelka konečně namítala, že městský soud pochybil, pokud neprovedl důkaz stavebním spisem a výsledkem stavebního referenta. Tyto důkazy neměly sloužit k prokázání zákonnosti reklamního zařízení v rovině stavebního práva, jak chybně uvedl soud, ale k prokázání dřívějšího stanoviska osoby zúčastněné na řízení, že její souhlas není potřeba. Odůvodnění dodatečného povolení stavby ze dne 19. 12. 2005 totiž napovídá, že osoba zúčastněná na řízení takové stanovisko vyslovila. Existence tohoto stanoviska (a jeho konkrétní podoba) by byla pro posouzení důvodnosti žaloby naprosto stěžejní.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, replika stěžovatelky

[12] Žalovaný uvedl, že stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila shodné námitky jako v žalobě. Stěžovatelka provozovala reklamní zařízení bez povolení dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, přičemž ve zbytku odkázal na obsah svého vyjádření k žalobě.

[13] Osoba zúčastněná na řízení označila napadený rozsudek za přezkoumatelný. Městský soud zodpověděl otázku, zda reklamní zařízení vyžadovalo povolení silničního správního úřadu, přičemž se pomocí odkazů na judikaturu vypořádal s každou žalobní námitkou. Z citované judikatury vyplývá, že povinnost mít povolení silničního správního úřadu se týká i všech existujících reklamních zařízení. Soud také vysvětlil, proč nebylo povolení silničního správního úřadu nahrazeno stavebním povolením. Prokázání historického souhlasu osoby

zúčastněné na řízení pro účely stavebního řízení bylo nadbytečné, protože by nic nezměnilo na povinnosti stěžovatelky mít povolení dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

[14] Stěžovatelka v replice uvedla, že její kasační námitky nebyly stejné jako námitky žalobní. V kasační stížnosti totiž namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a opomenutí důkazů v soudním řízení. Městský soud měl navržené důkazy provést, protože jediné tak mohlo být prokázáno, zda byl či nebyl dán souhlas silničního správního úřadu.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je nicméně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tedy mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky...*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[17] Stěžovatelka má pravdu, že městský soud odůvodnil svůj právní názor zejména pomocí odkazů na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. To však samo o sobě nepůsobí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Z citací uvedených v bodě 45 napadeného rozsudku a odkazů na konkrétní pasáže soudních rozhodnutí je zjevné, že se odkazovaná judikatura týká povolování reklamních zařízení dle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích po účinnosti novely, a vyplývá z ní, že zařízení, která se v důsledku novely ocitla po 1. 7. 2011 v silničním ochranném pásmu, musí být povolena silničním správním úřadem. Je tedy zřejmé, že se citovaná judikatura skutkově a právně vztahuje na stávající věc, v níž jde právě o aplikaci novely na reklamní zařízení umístěné před její účinností dne 1. 7. 2011.

[18] Městský soud vztáhl judikaturní závěry na nynější věc v bodě 49 napadeného rozsudku a konstatoval, že stěžovatelka měla nejpozději od 1. 7. 2011 získat povolení silničního správního úřadu, což neučinila. Žalovaný proto nepochybil, pokud vyzval osobu zúčastněnou na řízení k odstranění reklamního zařízení. Městský soud se nezabýval časovou omezeností dodatečného stavebního povolení, ani blížícím se koncem jeho platnosti (dne 31. 12. 2025), protože měl za to, že reklamní zařízení nepovolené silničním správním úřadem je

pokračování

nutné odstranit bez ohledu na vydané stavební povolení a dobu jeho platnosti, což odůvodnil odkazem na § 31 odst. 10 *in fine* zákona o pozemních komunikacích a na konkrétní pasáže prejudikatury (bod 48 napadeného rozsudku).

[19] Městský soud sice výslovně nevysvětlil, proč nezkoumal existenci kladného stanoviska osoby zúčastněné na řízení vydaného v rámci stavebního řízení. Z bodu 41 napadeného rozsudku se však podává, že pro posouzení důvodnosti žaloby byl rozhodující stav po účinnosti novely dne 1. 7. 2011; nikoli stav v okamžiku vydání dodatečného stavebního povolení dne 19. 12. 2005. Napadený rozsudek je tudíž přezkoumatelný.

[20] Stěžovatelka dále namítala, že v napadeném rozsudku chybí výrok o jejím nároku na náhradu nákladů řízení o žalobě. Kasační soud zjistil, že tento výrok v napadeném rozsudku skutečně chybí. Praxe ohledně nákladových výroků však není zcela jednotná. O tom, že neúspěšný účastník nemá právo na náhradu nákladů řízení se často výslovně nerozhoduje, protože je jasné, že právo na náhradu nákladů nemá. Rozhoduje se pouze o jeho povinnosti zaplatit náklady řízení úspěšnému účastníkovi (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). O této povinnosti rozhodl městský soud výrokem II napadeného rozsudku. Kasační námitka proto není důvodná.

[21] Stěžovatelka konečně namítala, že městský soud pochybil, pokud zamítl její důkazní návrhy pro nadbytečnost.

[22] Městský soud ohledně návrhu na provedení důkazu stavebním spisem a výsledkem referenta zvlášť uvedl, že pro posouzení důvodnosti žaloby nebylo podstatné, zda bylo reklamní zařízení povoleno v rovině stavebního práva (bod 28 rozsudku městského soudu). Ze zvukového záznamu z jednání městského soudu však plyne, že stěžovatelka tyto důkazy nenavrhla k prokázání stavebního povolení reklamního zařízení, nýbrž k prokázání, že osoba zúčastněná na řízení ve stavebním řízení konstatovala, že její souhlas není zapotřebí. Důvod výslovně uvedený městským soudem, pokud jde o zamítnutí těchto důkazních návrhů, proto neobstojí.

[23] V bodě 28 však městský soud obecně uvedl k veškerým zamítnutým důkazním návrhům, že pro posouzení žaloby je nadbytečné zabývat se spornou částí historického vývoje povolování reklamního zařízení. Zároveň uvedl, že tuto myšlenku vysvětlí dále v rozsudku. Městský soud vyšel z toho, že po 1. 7. 2011 bylo třeba získat vedle stavebního povolení také povolení silničního správního úřadu. Případné prokázání, že osoba zúčastněná na řízení za právního stavu ke dni 19. 12. 2005, kdy bylo vydáno dodatečné stavební povolení, konstatovala, že nebyl zapotřebí její souhlas s umístěním reklamního zařízení, tedy neznamená, že její souhlas (resp. povolení) nebyl zapotřebí ani po účinnosti novely. Ta totiž změnila pojmové znaky souvisle zastaveného území obce, což dle stěžovatelky vedlo k tomu, že se její reklamní zařízení ocitlo v silničním ochranném pásmu vyžadujícím povolení silničního správního úřadu. Městský soud tak v obecné rovině správně uzavřel, že navržené důkazy měly prokázat okolnost, která nebyla pro posouzení důvodnosti zásahové žaloby směrodatná (týkala se rozdílné právní úpravy). Z tohoto důvodu šlo o důkazy nadbytečné (nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01). Kasační námitka proto není důvodná.

V. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[26] Výrok ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, ani neshledal žádné důvody hodné zvláštního zřetele. Soud proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 7. srpna 2025

Petr Mikeš
předseda senátu