



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvie Šiškeové a soudců Karla Šimky a Tomáše Kocourka v právní věci žalobkyně: **JARNETTE RÉCLAME spol. s r. o.**, se sídlem Polská 1673/13, Praha 2, zast. Mgr. Radanou Vítovcovou, advokátkou se sídlem Pod Tržním náměstím 612/6, Tábor, proti žalovaným: **1) Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **2) 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, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2025, č. j. 17 A 83/2024-90,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaným **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaných. Městský soud měl určit, že odstranění reklamního zařízení ve vlastnictví žalobkyně bylo nezákonné. Žalobkyně také požadovala zdržení se zásahu spočívajícího v likvidaci reklamního zařízení a domáhala se jeho navrácení na původní místo. Jako prvního žalovaného označila žalobkyně Ministerstvo dopravy (dále též „ministerstvo“), jako druhého žalovaného pak Ředitelství silnic a dálnic s. p. (dále též „ŘSD“; společně mohou být označovány také jako „žalovaní“).

[2] Městský soud odmítl žalobu v části směřující vůči ŘSD. Dospěl k závěru, že mu nesvědčí pasivní žalobní legitimace, neboť nevystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Ve zbytku městský soud žalobu zamítl, neboť zásah neshledal nezákonným.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaných

[3] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla, že ŘSD je při výkonu správy komunikací nositelem autonomie v rozhodování. Je správcem komunikace, uděluje souhlas se zvláštním užíváním komunikace, rozhoduje o umístění reklamního zařízení v ochranném pásmu. V praxi nyní ŘSD souhlasy neuděluje, což je projevem autonomie vůle v rozhodování. Autonomně si počíná, i pokud jde o rozhodování o odstraňování reklamních zařízení. Zjišťuje totiž v terénu jejich existenci a navrhuje odstranění ministerstvu. Jde o postup mimo správní řízení bez kontaktování vlastníka reklamního zařízení, i když je znám. Následně dochází k likvidaci reklamního zařízení.

[4] V případě stěžovatelky šlo o stavbu vybudovanou v době svého vzniku legálně se souhlasem tehdejšího silničního úřadu (Magistrátu hlavního města Prahy) a po ohlášení stavebnímu úřadu. Nejednalo se o zvláštní užívání komunikace, protože šlo o souvisle zastavěné území obce, což platí dodnes. ŘSD vyhodnotilo, jak se stavbou naloží, aniž jeho postup kontrolovalo ministerstvo. Ministerstvo jako silniční správní úřad nedisponuje vybavením k tomu, aby přezkoumalo návrh ŘSD na vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení. Nerozhoduje ani o způsobu likvidace tohoto zařízení. Odkaz na možnost podat žalobu v občanském soudním řízení je odepřením spravedlnosti. K tomu stěžovatelka poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu (NSS) 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.

[5] Podle stěžovatelky je situace složitější tím, že žalovaní považují reklamní zařízení v lokalitě Horní Počernice automaticky za nepovolená, byť jde zpravidla o billboardy v souvisle zastavěném území obce Praha, umístěné legálně (podle tehdejších předpisů), na něž nedopadá povinnost k odstranění.

[6] V roce 2000 bylo podle stěžovatelky její reklamní zařízení posouzeno jako zařízení mimo silniční ochranné pásmo. Silniční správní úřad neměl námitek z hlediska ochrany komunikace podle § 31 a § 32 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (pokud nebude v dalším textu uvedeno jinak, jde o zákon o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 1. 2024 – pozn. NSS). Proto neměla stěžovatelka důvod se domnívat, že je potřeba žádat o povolení pro zřízení reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu komunikace podle uvedených ustanovení. Toto posouzení vychází z výkladu zákona o pozemních komunikacích účinného v roce 2000. Od té doby se výkladová pravidla a praxe vyvíjely a měnily zcela nepřehledně.

[7] Pokud jde o zamítavou část napadeného rozsudku, stěžovatelka poukázala na rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2025, č. j. 9 As 257/2024-40. Rozsudek městského soudu je překvapivý a právní úprava nepřehledná. Na stěžovatelčino reklamní zařízení se právní povinnost k jeho odstranění podle zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném ke

pokračování

dni 23. 5. 2024 nevztahuje. Další pochybení spatřuje stěžovatelka v tom, že ministerstvo odeslalo výzvu upozorňující na hrozící odstranění jinému subjektu (ŘSD a vlastníku pozemku), nikoli jí. Tím stěžovatelce vznikla újma v podobě odstranění reklamního zařízení včetně reklamní plachty i další právní povinnosti (náhrada nákladů vynaložených na odstranění reklamního zařízení).

[8] Vlastník reklamního zařízení byl přitom ministerstvu dobře znám. Městský soud formalisticky odkázal na § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 1. 2024 s tím, že okruh subjektů, jimž má být zaslána výzva, je jasně vymezen. Nezohlednil obecná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ani obecné principy postupu správních orgánů. Ve věci navíc rozhodl bez nařízení jednání. Zamítavý výrok byl v tomto smyslu pro stěžovatelku překvapivý.

[9] Městský soud nepřisvědčil stěžovatelce, že nikdy nepozbyla práv reklamní zařízení umístit a provozovat. Žádná novela zákona o pozemních komunikacích se přitom nedotkla zařízení vybudovaných po předchozím ohlášení stavebnímu úřadu. Zákaz jejich umístění nelze retroaktivně rozšířit, neboť jde o nemovité věci.

[10] Podle stěžovatelky městský soud nevypořádal její námitku, že ministerstvo postupovalo v rozporu s obecnými ustanoveními správního řádu.

[11] Stěžovatelce je známa judikatura NSS. Tento případ je však odlišný, protože stěžovatelce nebyla zaslána výzva a následně došlo k odstranění reklamního zařízení. Reklamní zařízení je přitom věcí nemovitou. Bylo umístěno po předchozím ohlášení na dobu neurčitou. Jedná se o zařízení, které má nepatrnou finanční hodnotu a nelze je snadno přemístit.

[12] Městský soud nepřípustně zasáhl do soukromoprávního vztahu mezi stěžovatelkou a vlastníkem pozemku tím, že legitimizoval poskytnutí informace o hrozícím zásahu třetí osobě. Nadto se jednalo o změnu zákona o pozemních komunikacích přijatou novelou bez přechodných ustanovení. Stěžovatelka tak neměla čas ji promítnout do nájemních smluv s vlastníky pozemků, na nichž má umístěna svá reklamní zařízení. Vlastník pozemku stěžovatelku o zásahu neinformoval; ostatně k tomu nebyl ani povinen. Tento subjekt není oprávněn za stěžovatelku při odstraňování reklamních zařízení jednat. ŘSD stěžovatelce neodeslalo žádné upozornění, ačkoli mu byla jako vlastník reklamního zařízení prokazatelně známa.

[13] Změna § 31 zákona o pozemních komunikacích s účinností od 1. 1. 2024 neprošla řádným legislativním procesem a byla pouhým přílepkiem. Výsledkem je nepřiměřený zásah do práv vlastníků reklamních zařízení.

[14] Žalovaní se stěžovatelkou nekomunikují. Stěžovatelka proto neví, zda její reklamní zařízení po odstranění ještě existuje. Ministerstvo by nemělo vynucovat odstraňování reklamních zařízení bez výzvy adresované jeho vlastníku. Pokud by vlastník nebyl znám nebo by nekomunikoval, mohl by být sice celý proces prodloužen, to však není stěžovatelčin případ. Právo na informování stěžovatelky vychází z obecných ustanovení správního řádu.

Stěžovatelka poukazuje na § 2 odst. 2 a § 3 správního řádu. Reklamní panel byl označen jejím logem. Ministerstvo stěžovatelku rovněž znalo z úřední činnosti.

[15] Zásah, o němž stěžovatelka nebyla předem informována, pro ni měl následky. Legislativa je nepřehledná a postup správních orgánů byl překvapivý. Stěžovatelka žádá přezkum svých námitek. Setrvává na tom, že její reklamní zařízení nikdy nepozbylo právo k umístění v dané lokalitě. Poukazuje na odlišnost svého případu od závěrů rozsudku NSS ze dne 12. 6. 2024, č. j. 6 As 3/2024-44, který vycházel ze znění zákona o pozemních komunikacích účinného do 31. 12. 2023.

[16] Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázalo na své vyjádření k žalobě.

[17] ŘSD ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že stěžovatelka přehlíží obsah rozsudku, na který nereaguje. Městský soud se správně a s řádným odůvodněním vypořádal se stěžovatelčinou argumentací.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

III. A Pasivní legitimace ŘSD

[19] Výroky I a II napadeného rozsudku městský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem směřující vůči ŘSD a v tomto rozsahu nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Pokud kasační stížnost směřuje proti výroku o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Tento důvod kasační stížnosti v sobě zahrnuje jak nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela.

[20] NSS úvodem posoudí poněkud nezvyklý postup městského soudu při vypořádávání této části stěžovatelčiny žaloby. Jak již bylo výše uvedeno, městský soud výrokem I odmítl žalobu proti ŘSD a výrokem II nepřiznal v tomto rozsahu žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. V záhlaví rozsudku je však ŘSD uvedeno jako osoba zúčastněná na řízení a tuto skutečnost konstatuje městský soud i v odůvodnění napadeného rozsudku (bod 46).

[21] NSS předně zdůrazňuje, že na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, kde žalovaného určuje zákon (§ 69 s. ř. s.), je v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu žalovaným ten, kdo podle žalobního tvrzení provedl zásah (§ 83 s. ř. s.). To, zda označenému subjektu svědčí pasivní legitimace, je pak již otázkou toho, zda bude žaloba vůči takovému subjektu meritorně projednána, či nikoli. Soud však není oprávněn v tomto ohledu v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nahrazovat vůli žalobce a o tom, kdo je žalovaným, si činit úsudek sám.

[22] V posuzované věci stěžovatelka označila jako původce zásahu dva žalované, a sice ministerstvo a ŘSD. S těmi městský soud po určitou dobu jednal jako se žalovanými.

pokračování

Následně přípisem ze dne 19. 2. 2025 vyrozuměl všechny účastníky řízení o svém právním názoru na neexistenci pasivní legitimace ŘSD. Městský soud umožnil účastníkům, aby se k jeho právnímu názoru vyjádřili. Potud nelze městskému soudu nic vytknout (viz např. také usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, bod 55). Své stanovisko přdestřela pouze stěžovatelka; setrvala na svém právním názoru, podle něhož mělo být jedním ze žalovaných i ŘSD. Na základě poučení městského soudu o jeho právním názoru tedy stěžovatelka nepřistoupila k úpravě žaloby v tom smyslu, že by jako jediného žalovaného označila pouze Ministerstvo dopravy (příčemž právě k takovému procesnímu postupu mohlo poučení poskytnuté městským soudem směřovat). Naopak je z reakce stěžovatelky zjevné, že se nadále domáhá ochrany před nezákonným zásahem obou žalovaných, tedy i ŘSD. Městský soud následně vydal napadený rozsudek, v němž ŘSD namísto jako druhého žalovaného označil jako osobu zúčastněnou na řízení. Žalobu vůči němu však přesto výrokem I svého rozsudku odmítl. NSS ze soudního spisu nezjistil, že by městský soud vyrozuměl ŘSD o možnosti uplatňovat v řízení práva osoby zúčastněné na řízení; tím spíše pak není ve spise obsažen ani zákonem předpokládaný souhlas ŘSD s tímto postupem (srov. § 34 odst. 2 s. ř. s.).

[23] Pokud městský soud rozhodl výrokem I o žalobě proti subjektu, jehož navzdory opakovaně projevené vůli stěžovatelky, aby vystupoval v řízení o zásahové žalobě v pozici žalovaného, označil jako osobu zúčastněnou na řízení, nadto v situaci, kdy pro tento postup nebyly splněny zákonné podmínky podle § 34 odst. 2 s. ř. s., zatížil řízení vadou. NSS proto musel dále posoudit, zda mohla mít tato vada vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Pokud by dospěl k závěru, že tomu tak bylo, byl by dán důvod pro zrušení výroků I a II napadeného rozsudku, i když tuto námitku stěžovatelka v kasační stížnosti neuplatnila. K vadám řízení před krajským soudem, případně k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, totiž kasační soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[24] Jak již NSS vysvětlil výše, pro městský soud mělo být z hlediska účastníků řízení závazné, koho jako žalovaného označila stěžovatelka. Pokud tedy žaloba směřovala vůči dvěma subjektům, které měly podle jejího přesvědčení způsobit nezákonný zásah, měl městský soud z takto vymezeného účastenství v řízení vycházet. NSS ze soudního spisu městského soudu zjistil, že městský soud *de facto* po celou dobu řízení jednal s ŘSD jako se žalovaným a pouze v napadeném rozsudku jej poprvé označuje jako osobu zúčastněnou na řízení.

[25] Jakkoli postup zvolený městským soudem není procesně správný, neshledal NSS důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Předně z toho důvodu, že ŘSD bylo umožněno v průběhu celého řízení před městským soudem uplatňovat práva účastníka řízení (žalovaného), a dále proto, že městský soud nakonec rozhodl o celém předmětu řízení, tedy o žalobě směřující vůči dvěma žalovaným. Navíc, jak NSS níže vysvětlí, samotné posouzení pasivní žalobní legitimace ŘSD ze strany městského soudu je správné. I kdyby tedy NSS zrušil napadený rozsudek, nemohlo by řízení skončit výsledkem, který by byl pro stěžovatelku příznivější. Výrok soudu podle § 87 odst. 2 s. ř. s. týkající se žalobou napadeného nezákonného zásahu, kterým se autoritativně vyslovuje nezákonnost zásahu nebo se zakazuje v zásahu pokračovat anebo přikazuje obnovit stav před zásahem, totiž může směřovat jen vůči takové entitě, které je zásah jako jeho původci (resp. jako

nadřízenému původci ve smyslu § 83 části věty za středníkem s. ř. s.) přičitatelný (usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, bod 57).

[26] V návaznosti na tyto úvahy NSS uvádí, že v záhlaví svého rozsudku označil ŘSD jako druhého žalovaného, a to v souladu s opakovaně projevenou vůlí stěžovatelky i zněním § 83 s. ř. s.

[27] NSS dále posoudil vlastní právní názor městského soudu týkajícího se pasivní žalobní legitimace ŘSD.

[28] Podle § 4 odst. 1 písm. d) s. ř. s. rozhodují správní soudy o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Správním orgánem se podle písm. a) téhož ustanovení rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Pod tuto definici spadá široké množství subjektů, ty však mohou v pozici správního orgánu ve smyslu výše uvedeného ustanovení soudního řádu správního vystupovat pouze v některých případech.

[29] Podle stěžovatelky si ŘSD i při odstraňování reklamních zařízení počíná autonomně. NSS však souhlasí s městským soudem, že ŘSD konalo na základě výzvy ministerstva, aniž mu zákon o pozemních komunikacích, případně jiný právní předpis poskytl prostor k úvaze, zda má dané zařízení odstranit, či nikoli, a to z následujících důvodů.

[30] Podle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vlastníkem dálnic a silnic I. třídy je stát, vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí, a vlastníkem místních komunikací je obec, na jejímž území se místní komunikace nacházejí. Vlastníkem účelových komunikací je právnická nebo fyzická osoba.

[31] Podle § 9 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích je vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace povinen vykonávat její správu. Může ji však zajišťovat prostřednictvím správce, jímž je právnická osoba zřízená nebo založená vlastníkem dálnice, silnice nebo místní komunikace za podmínky, že je vůči ní vlastník po celou dobu výkonu správy ovládající osobou. Podle § 9a téhož zákona má ŘSD právo hospodařit s dálnicemi a silnicemi I. třídy a jejich součástmi a příslušenstvím.

[32] ŘSD je státním podnikem. Zakladatelem státního podniku je stát, který jeho prostřednictvím vykonává svá práva; funkci zakladatele zastává ministerstvo (nebo jiný ústřední správní úřad, do jehož působnosti spadá předmět podnikání podniku), v tomto případě tedy Ministerstvo dopravy (§ 2 odst. 1 a § 3 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, a § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Ve věcech dálnic vykonává Ministerstvo dopravy státní správu a také působnost silničního správního úřadu (§ 40 zákona o pozemních komunikacích).

[33] Silniční správní úřad je příslušný k vydávání povolení ke zřízení a provozování reklamního zařízení (§ 31 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích). Logicky je i tím, kdo

pokračování

vydává výzvu k jeho odstranění, a je tedy původcem vůle. I pokud ŘSD zašle ministerstvu podnět k vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení, je to právě ministerstvo, kdo jako silniční správní úřad musí před jejím vydáním ověřit (ne)existenci případného povolení. ŘSD vystupuje v tomto případě v podřazeném postavení, je samo adresátem výzvy k odstranění reklamního zařízení a je na něj ze strany ministerstva vrchnostensky působeno. Není tak správním orgánem spadajícím pod zákonnou definici § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť mu nebylo svěřeno rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Veškerá oprávnění ŘSD vyplývají ze skutečnosti, že mu vlastník dálnice, tedy stát, a to prostřednictvím Ministerstva dopravy, svěřil výkon správy této dálnice. ŘSD tak veškeré úkony činí jako subjekt hospodařící s majetkem státu v podobě dálnice (§ 9 a § 9a zákona o pozemních komunikacích). Vykonává nevvrchnostenskou veřejnou správu, je veřejným právem pověřeno zajišťovat určité věcné úkoly, nevystupuje však jako subjekt veřejného práva s vrchnostenským postavením. Tuto právní otázku tedy městský soud posoudil správně.

[34] NSS souhlasí také se závěrem městského soudu, že rozsudky NSS č. j. 6 As 69/2016-39 a č. j. 7 As 397/2018-35 nejsou pro posouzení otázky pasivní legitimace ŘSD relevantní, neboť se touto otázkou vůbec nezabývaly. Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že úvahy z těchto rozsudků lze aplikovat přiměřeně na postavení ŘSD jako správce komunikace, dále tuto námitku nerozvedla. NSS proto považuje za dostatečné konstatovat, že vyslovené závěry na postavení ŘSD podle jeho názoru aplikovat nelze. Argumentací směřující do merita věci se NSS bude zabývat v části III. D. tohoto rozsudku.

III. B. (Ne)přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[35] Stěžovatelka dále namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Městský soud se podle ní nevypořádal s argumentem, že jí nebyly adresovány výzvy k odstranění reklamního zařízení. To zakládá rozpor se základními zásadami, podle nichž mají správní orgány postupovat, a umožnit tak vlastníkům reklamních zařízení jejich dobrovolné odstranění, jakož i s obecnými ustanoveními správního řádu.

[36] K otázce nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského (městského) soudu lze odkázat na obsáhlou judikaturu NSS (rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Městský soud v bodě 62 napadeného rozsudku uvedl, že postup, kdy ministerstvo výzvu adresovalo pouze spoluvlastníkům dotčeného pozemku a nikoli stěžovateli, je v souladu s § 31 zákona o pozemních komunikacích. K tvrzení o porušení základních zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu se pak městský soud vyjádřil v bodě 68 napadeného rozsudku. Žádnou z žalobních námitek (ani ty, které zmínila stěžovatelka) městský soud nepominul, řádně je vypořádal a napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný. NSS dodává, že nesouhlas účastníka řízení s právním hodnocením soudu nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30).

III. C. Rozhodnutí bez nařízení jednání a překvapivost napadeného rozsudku

[37] Stěžovatelka v kasační stížnosti nesouhlasila s tím, že městský soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání. NSS proto ověřil, zda byly splněny zákonné podmínky pro takový

postup. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud o věci samé rozhodnout bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.

[38] NSS ze spisu městského soudu zjistil, že zástupkyni stěžovatelky byla řádná výzva ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. doručena dne 13. 12. 2024. Sdělením zaslaným městskému soudu dne 18. 12. 2024 zástupkyně stěžovatelky souhlasila s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Městský soud tedy nepochybil, pokud ve věci rozhodl bez nařízení jednání. Napadený rozsudek nelze z důvodu, že městský soud rozhodl bez nařízení jednání, považovat ani za překvapivý, jak stěžovatelka rovněž namítala.

[39] Stěžovatelka považuje napadený rozsudek za překvapivý také s ohledem na rozsudek NSS č. j. 9 As 257/2024-40 a rovněž proto, že městský soud na věc aplikoval znění zákona o pozemních komunikacích účinné od 1. 1. 2024. Ani v tomto směru jí však NSS nepřisvědčil.

[40] Je pravdou, že i na řízení před správními soudy se vztahuje zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí. Jedná se totiž o ústavní princip vycházející především z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Za překvapivé lze přitom označit takové rozhodnutí, které nemohl účastník řízení rozumně očekávat, neboť je soud založil na skutkových či právních důvodech, které nebyly v řízení tematizovány. Rozhodnutím za těchto okolností dochází k odepření možnosti právně a skutkově argumentovat ve vztahu k otázce, která se jeví jako významná pro rozhodnutí soudu. Účastníku řízení by v takovém případě bylo znemožněno reálně a efektivně hájit před soudem svá práva (nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. II. ÚS 523/02, nebo ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 220/04). Z rozsudku NSS ze dne 29. 11. 2011, č. j. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, bodů 18-19, pak plyne, že pokud krajský soud přezkoumává správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů, má žalobce legitimní očekávání, že žalobními body nastavil referenční rámec soudního přezkumu. Zamítavý rozsudek, který je založen na odlišné právní argumentaci než správní rozhodnutí a žaloba (k níž se proto žalobce nemohl vyjádřit), je překvapivý a porušuje právo žalobce na spravedlivý proces. Tato východiska lze podle NSS aplikovat i na posouzení, zda došlo k vydání překvapivého rozhodnutí o žalobě směřující proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

[41] Městský soud podle kasačního soudu z těchto východisek nevybočil. Rozsudkem č. j. 9 As 257/2024-40, na který stěžovatelka odkázala, NSS zrušil tam posuzovaný rozsudek pro nepřezkoumatelnost, neboť městský soud nevypořádal určitou žalobní námitku. Je nasnadě, že takové rozhodnutí má dopad pouze na danou věc a těžko může přivodit překvapivost jiného rozsudku. Stěžovatelka si dále musela být vědoma toho, z jaké právní úpravy bude městský soud vycházet. Sama ostatně poukazovala na novelizace zákona o pozemních komunikacích. Právní úpravu obsáhle rozebralo i ministerstvo ve svém vyjádření (ve vztahu ke stěžovatelčině argumentaci lze poukázat zejména na bod 33). Toto vyjádření městský soud dne 29. 11. 2024 zaslal stěžovatelce, která k němu podala repliku dne 14. 1. 2025. Pouze proto, že městský soud nepřisvědčil stěžovatelčině argumentaci, není jeho rozsudek překvapivý.

pokračování

[42] NSS uzavírá, že městský soud při posouzení žaloby nevybočil z argumentační linie obsažené v žalobě. Stěžovatelka měla možnost se k rozhodným argumentům vyjádřit, což i učinila. Námitka, že je napadený rozsudek překvapivý, tedy není důvodná. Překvapivost rozhodnutí totiž není dána tím, jak soud určitou otázku posoudí, ale tím, že své posouzení opře o otázku, kterou se nikdo v řízení nezabýval, a tedy se k ní ani nemohl vyjádřit (rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2025, č. j. 3 As 73/2024-44). Lze dodat, že zákaz překvapivých rozhodnutí nelze vykládat tak, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí (nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2012, sp. zn. I. ÚS 451/11).

III. D. Ostatní kasační námitky

[43] V této věci je stěžejní otázkou, zda bylo ministerstvo povinno stěžovatelce zaslat výzvu k odstranění reklamního zařízení.

[44] Podle § 9 zákona o pozemních komunikacích je vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace *povinen vykonávat její správu zahrnující zejména její pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy. Výkon správy může vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace zajišťovat prostřednictvím správce, jímž je právnická osoba zřízená nebo založená vlastníkem dálnice, silnice nebo místní komunikace za podmínky, že je vůči ní vlastník po celou dobu výkonu správy ovládající osobou. Vlastník, popřípadě správce, mohou dílčími činnostmi v rámci správy dálnice, silnice nebo místní komunikace, zejména činnostmi souvisejícími s údržbou a opravami dotčené dálnice, silnice nebo místní komunikace, pověřit osobu vybranou postupem podle zvláštního právního předpisu nebo kraj u silnic I. třídy nacházejících se v jeho územním obvodu na základě veřejnoprávní smlouvy; tato osoba nebo kraj se nestávají správcem dotčené pozemní komunikace.*

[45] Podle § 9a zákona o pozemních komunikacích *právo hospodařit s dálnicemi a silnicemi I. třídy a jejich součástmi a příslušenstvím má Ředitelství silnic a dálnic s. p.*

[46] Podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení.*

[47] Podle § 31 odst. 6 zákona o pozemních komunikacích *vlastník nemovitosti v silničním ochranném pásmu je oprávněn v obecném zájmu umístit na své nemovitosti pouze reklamní zařízení, které bylo povoleno.*

[48] Podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích v případě, kdy je 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. Silniční správní úřad vlastníka pozemní komunikace nebo jejího správce nevyzývá, je-li současně vlastníkem nemovitosti, na které je reklamní zařízení zřízeno nebo provozováno; v takovém případě silniční*

správní úřad vlastníku nebo správci pozemní komunikace na jeho žádost sdělí, zda je reklamní zařízení zřízeno a provozováno na základě povolení podle odstavce 1.

[49] Podle § 31 odst. 11 zákona o pozemních komunikacích *vlastník nebo správce pozemní komunikace, který odstranil reklamní zařízení postupem podle odstavce 10, zveřejní po dobu 3 měsíců způsobem umožňujícím dálkový přístup identifikační údaje reklamního zařízení a informaci, kde a jakým způsobem si může reklamní zařízení jeho vlastník vyzvednout. Reklamní zařízení lze jeho vlastníku vydat pouze po uhrazení nákladů na odstranění a uskladnění reklamního zařízení. Nedojde-li k vydání reklamního zařízení jeho vlastníku do 3 měsíců ode dne zveřejnění informací podle věty první, je vlastník nebo správce pozemní komunikace, který reklamní zařízení odstranil, oprávněn reklamní zařízení na náklady jeho vlastníka zlikvidovat.*

[50] Podle § 31 odst. 12 věty první zákona o pozemních komunikacích *vlastník nemovitosti, na které je zřízeno a provozováno reklamní zařízení bez povolení podle odstavce 1, je povinen umožnit na nezbytnou dobu a v nezbytné míře vstup na svoji nemovitost za účelem odstranění tohoto reklamního zařízení.*

[51] Podle § 42 odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *v rozporu s § 31 zřizuje nebo provozuje reklamní zařízení v silničním ochranném pásmu bez povolení podle § 31 odst. 1 nebo nedodrží podmínky tohoto povolení.*

[52] S ohledem na změnu právní úpravy, která nastala od 1. 1. 2024 a významně zasáhla do procesu odstraňování reklamních zařízení, považuje NSS úvodem za vhodné vyjádřit se také k pasivní legitimaci ministerstva a možnostem stěžovatelky bránit se proti odstranění reklamního zařízení zásahovou žalobou.

[53] Zákon o pozemních komunikacích v § 31 odst. 9 ve znění účinném do 31. 12. 2023 ukládal silničnímu správnímu úřadu (zde Ministerstvu dopravy) v případě, kdy se dozví o zřízení nebo existenci umístění reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu bez příslušného povolení, vyzvat k jeho odstranění vlastníka reklamního zařízení. Pokud vlastník své reklamní zařízení v zákonem stanovené lhůtě neodstranil, přistoupil k tomuto kroku silniční správní úřad. Podle rozsudku NSS ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, bylo možné bránit se zásahovou žalobou proti výzvě k odstranění reklamního zařízení, která byla posuzována jako faktický písemný pokyn ministerstva, i proti vlastnímu odstranění zařízení. Zásah byl tak chápan jako „dvoufázový“, s odpovídající soudní ochranou v každé fázi. Spory doposud řešené kasačním soudem se přitom zabývaly situacemi před změnou právní úpravy, kdy byla jako zásah označena již výzva (např. rozsudky ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39, ze dne 27. 3. 2019, č. j. 4 As 28/2018-71, ze dne 16. 7. 2020, č. j. 1 As 104/2020-43, nebo ze dne 12. 6. 2024, č. j. 6 As 3/2024-44), a nevyjadřovaly se tedy k pasivní legitimaci žalovaného ve vztahu k odstranění reklamního zařízení.

[54] Nyní účinná právní úprava ukládá silničnímu správnímu úřadu vyzvat k odstranění reklamního zařízení vlastníka pozemní komunikace nebo jejího správce. Vlastníka nemovitosti, na které je reklamní zařízení zřízeno nebo provozováno, vyzývá silniční správní úřad k poskytnutí součinnosti (srov. § 31 odst. 12 zákona o pozemních

pokračování

komunikacích). Vlastníku reklamního zařízení tedy již výzva podle nyní účinného zákona o pozemních komunikacích adresována být nemá. S účinností od 1. 1. 2024 se tedy ukládá zcela jiná povinnost jinému subjektu, než tomu bylo za předchozí právní úpravy. Je zjevné, že ministerstvo může postupovat nezákonně při vydání výzvy, nicméně již fakticky nekoná při následném fyzickém odstranění reklamního zařízení. Podle NSS je však následek spočívající ve fyzickém odstranění reklamního zařízení ministerstvu přičitatelný, neboť právě ono je v takovém případě tvůrcem vůle. Příkazuje třetí osobě (zde ŘSD), která reálně koná (případně pověří jiný subjekt), aby odstranila reklamní zařízení, a vrchnostensky na ni při tom působí. Silniční správní úřad, zde Ministerstvo dopravy, je tedy třeba považovat za původce zásahu projevujícího se v právní sféře vlastníka reklamního zařízení jeho fyzickým odstraněním, neboť právě realizací jeho pokynu může dojít k přímému zásahu do práv vlastníka reklamního zařízení. Zároveň je nepochybné, že stěžovatelku může přímo zkrátit na jejích právech odstranění reklamního zařízení, které je v jejím vlastnictví. ŘSD je v nyní posuzované věci adresátem výzvy k odstranění reklamního zařízení a reálně tento zásah vykonává, nicméně v tomto procesu neprojevuje žádnou vůli. Mezi jednáním ministerstva a jeho následkem v podobě přímého zásahu do práv vlastníka reklamního zařízení tedy nestojí žádný další zprostředkující mechanismus, který by účinky jednání mohl omezit, modifikovat či zcela vyloučit, neboť, jak již NSS vysvětlil výše, ŘSD nemá žádný prostor pro vlastní uvážení (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, č. 4435/2023 Sb. NSS, zejm. bod 37).

[55] NSS dále předesílá, že kasační námitky jsou projednatelné, pokud kvalifikovaně zpochybňují rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel je povinen v kasační stížnosti vymezit rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí a musí konkrétně sdělit, v čem spatřuje skutková či právní pochybení krajského soudu a z kterých konkrétních důvodů považuje závěry soudu za nezákonné (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 Azs 299/2020-41, bod 10).

[56] Městský soud považoval za podstatné, že ke dni vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení bylo toto zařízení umístěno v silničním ochranném pásmu dálnice, a to bez příslušného povolení. Městský soud ověřil ve správním spise, že rozhodnutím ministerstva ze dne 8. 4. 2004, č. j. 158/2004-120-STSP/3, byl daný úsek pozemní komunikace, v jejímž ochranném pásmu se nacházejí pozemky s reklamními zařízeními stěžovatelky, zařazen do kategorie *dálnice*. Proto dospěl k závěru, že reklamní zařízení splňuje podmínky § 30 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích a zároveň se nejedná o zastavěné území podle § 30 odst. 3 téhož zákona. Městský soud rovněž uvedl, že stěžovatelka sice v žalobě namítala, že v roce 2000 bylo reklamní zařízení umístěno mimo ochranné silniční pásmo, ovšem pro tento závěr nenalezl oporu. V roce 2000 bylo podle něj reklamní zařízení stěžovatelky v ochranném silničním pásmu (byť) místní komunikace I. třídy (bod 55 napadeného rozsudku). Stěžovatelčinu žalobní argumentaci ohlášením a souhlasem silničního správního úřadu označil městský soud za nekonzistentní. Stěžovatelka na jedné straně tvrdila, že nezbytnými dokumenty disponuje, a na druhé straně popírala, že by je potřebovala. Nicméně za stěžejní považoval městský soud fakt, že ani případný souhlas stavebního úřadu nemá podle § 31 odst. 10 zákona o pozemních komunikacích vliv na vydání výzvy k odstranění reklamního zařízení.

[57] Ke sdělení Magistrátu hlavního města Prahy, jímž stěžovatelka v žalobě rovněž argumentovala, se městský soud vyjádřil v bodech 58 a 59 napadeného rozsudku. Upozornil,

že v tomto kontextu je třeba zohlednit změnu skutkového stavu, kdy se daná komunikace stala dálnicí, a také změnu právní úpravy provedenou zákonem č. 196/2012 Sb. Z článku II jeho přechodných ustanovení plyne, že se novela vztahuje i na zařízení povolená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Zákodárce stanovil vlastníkům reklamních zařízení lhůtu, během níž byli i nadále oprávněni provozovat tato zařízení podle dříve uděleného (a stále platného) povolení. Nebylo-li vlastníku reklamního zařízení vydáno povolení podle zákona o pozemních komunikacích (ve znění zákona č. 196/2012 Sb.), byl po ukončení doby, po kterou lze reklamní zařízení dále provozovat, povinen bez zbytečného odkladu, nejdéle do 5 pracovních dní, reklamní zařízení odstranit (bod 59 napadeného rozsudku).

[58] Stěžovatelka v kasační stížnosti opakuje, že reklamní zařízení v roce 2000 provozovala v souladu s tehdy účinnými právními předpisy, že bylo umístěno mimo silniční ochranné pásmo, a opět poukazuje na sdělení magistrátu. Rovněž setrvala na tvrzení, že se na ni právní povinnost odstranit reklamní zařízení podle zákona o pozemních komunikacích nevztahuje. K této argumentaci se městský soud vyjádřil (viz výše předchozí dva body), avšak stěžovatelka s jeho závěry nepolemizuje a pouze opakuje svá předchozí tvrzení. Stěžovatelka tedy nereaguje na napadený rozsudek, a proto je tato část její kasační argumentace nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, či ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[59] Pro posouzení otázky, zda bylo ministerstvo povinno zaslat stěžovatelce výzvu k odstranění reklamního zařízení, považoval městský soud za stěžejní § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 1. 2024. Z něj plyne, že silniční správní úřad je povinen výzvu k odstranění zařízení zaslat vlastníku pozemní komunikace, případně jejímu správci, a současně vlastníku nemovitosti, na které je reklamní zařízení zřízeno a provozováno. Podle nyní účinné právní úpravy tedy neplatí, že výzva se zasílá vlastníku reklamního zařízení, jako tomu bylo dříve. Proto městský soud nepovažoval za rozhodné, zda bylo ministerstvu známo, kdo je vlastníkem reklamního zařízení.

[60] Stěžovatelka v této souvislosti namítá, že městský soud zasáhl nepřipustným způsobem do soukromoprávního vztahu mezi ní a vlastníkem pozemku, neboť legitimizoval poskytnutí informace o hrozícím zásahu třetí osobě, ačkoli následek hrozil stěžovatelce.

[61] Soud poskytne žalobci ochranu před nezákonným zásahem tehdy, je-li žalobce přímo (první podmínka) zkrácen na svých právech (druhá podmínka) nezákonným (třetí podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (čtvrtá podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (pátá podmínka). Není-li, byť jen jediná z uvedených podmínek, splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). Městský soud dospěl k závěru, že ministerstvo postupovalo v souladu se zákonem. Vyšel přitom ze znění zákona o pozemních komunikacích, z něhož nevyplývá povinnost ministerstva stěžovatelku o hrozícím zásahu informovat. Tu městský soud nedovodil ani z obecných ustanovení správního řádu (bod 68 napadeného rozsudku). Nelze tak přisvědčit tomu, že by městský soud nepřipustně legitimizoval postup ministerstva.

pokračování

[62] NSS dále odkazuje na bod 69 napadeného rozsudku. Městský soud zde uvedl, že novela provedená zákonem č. 184/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, nevykazuje opomenutí zákonodárce. Naopak je zřejmé, že zákonodárce pokračuje ve snaze zefektivnit odstraňování reklamních zařízení ze silničních ochranných pásem. Právě podmínka zaslání výzvy k odstranění reklamního zařízení jeho vlastníku, který byl často nedohledatelný, působila průtahy v odstraňování nepovolených zařízení. Na smyslu zákona a jeho znění nemůže nic změnit fakt, že stěžovatelka byla pro silniční správní úřad dohledatelnou. Městský soud také dodal, že stěžovatelka je profesionálkou v oboru provozování reklamních zařízení. Proto po ní lze požadovat, aby se zajímala o vývoj legislativy upravující její podnikání.

[63] NSS k tomu dodává, že správní soudy nemohou rezignovat na znění zákona a nepřísluší jim ani dotvářet zákon tím, že by ukládaly správním orgánům povinnosti, které z něj neplynou. Postup soudu tak nebyl formalistický ani nepřipustný, jak tvrdí stěžovatelka. Ani kasační soud nemůže nahrazovat roli zákonodárce (rozsudek NSS ze dne 7. 8. 2018, č. j. 8 Afs 25/2018-32, bod 27). NSS tak shledal tuto stěžovatelčinu argumentaci nedůvodnou.

[64] S ohledem na výše uvedené NSS souhlasí s městským soudem, že pro posouzení věci není rozhodné, zda byl ministerstvu vlastník reklamního zařízení znám. NSS neshledal důvodnou ani námitku, že pokud je výzva k odstranění adresována vlastníku pozemku, a nikoli známému vlastníku reklamního zařízení, hrozí omyl správního orgánu, neboť vlastník reklamního zařízení nemůže doložit včas případné povolení. Postup správního orgánu odpovídající znění zákona nelze označit za svévolný, jak činí stěžovatelka. Na tom nemění nic ani poukaz na § 3 správního řádu, podle něhož mají správní orgány povinnost zjišťovat skutečný stav věci. Ministerstvo nebylo podle zákona povinno zabývat se tím, kdo reklamní zařízení vlastní. Není tak rozhodné, zda bylo jasně a viditelně označeno logem stěžovatelky. Ministerstvo postupovalo v souladu se zákonem, a proto NSS neshledal ani porušení § 2 odst. 2 správního řádu.

[65] Námitka, že zákon o pozemních komunikacích byl změněn novelou provedenou zákonem č. 184/2023 Sb. bez přechodného ustanovení, v důsledku čehož stěžovatelka neměla prostor promítnout změnu do uzavřených soukromoprávních smluv, je nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Městský soud se s ní vypořádal v bodech 70 a 74 napadeného rozsudku, stěžovatelka však na jeho odůvodnění v kasační stížnosti nereagovala a pouze zopakovala žalobní námitku.

[66] Stěžovatelka dále namítla zásah do svého práva na spravedlivý proces. Jelikož k tomu nic bližšího neuvedla, nelze tuto námitku pro její obecnost projednat.

[67] Stěžovatelka dále namítá, že změna § 31 zákona o pozemních komunikacích s účinností od 1. 1. 2024 neprošla řádným legislativním procesem a neumožnila dotčeným osobám se vzniklé situaci v soukromoprávních vztazích přizpůsobit. Touto argumentací se městský soud zabýval v bodech 70, 72 a 74 napadeného rozsudku. S jeho odůvodněním však stěžovatelka nepolemizuje, proto je i tato část její kasační stížnosti nepřipustná ve smyslu

§ 104 odst. 4 s. ř. s. Ze stejných důvodů je nepřipustná i kasační argumentace rozpornými stanovisky a tím, že stěžovatelka nikdy nepozbyla práva umístit reklamní zařízení v dané lokalitě, kterou se městský soud zabýval v bodech 53 až 59 napadeného rozsudku, a argumentace nekomunikací ze strany ministerstva a ŘSD řešená v bodě 71 napadeného rozsudku.

[68] Stěžovatelka dále namítá, že jí vznikla újma v podobě nákladů na odstranění reklamního zařízení, které je povinna nahradit ŘSD, jakož i újma vzniklá samotným odstraněním reklamního zařízení. NSS stěžovatelku ve shodě s městským soudem odkazuje na soudy rozhodující v občanském soudním řízení. V případě, kdy je tato újma vzniklá stěžovatelce zákonná, není namístě, aby stěžovatelka po státu požadovala náhradu za postup způsobený výkonem veřejné moci [zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)].

[69] Stěžovatelka navíc nenamítala ani porušení postupu po odstranění reklamního zařízení stanoveného § 31 odst. 11 zákona o pozemních komunikacích (zveřejnění této informace způsobem umožňujícím dálkový přístup s informací, kde a jak si může reklamní zařízení jeho vlastník vyzvednout). Případné dotčení na jejich právech tak může být dáno pouze uzavřeným soukromoprávním vztahem (nájemní smlouvou) s vlastníkem pozemku, na němž bylo umístěno reklamní zařízení. Výhradně vlastníci 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 o pozemních komunikacích [§ 31 odst. 6 a 9 a § 42a odst. 1 písm. e) zákona o pozemních komunikacích]. Vlastník pozemku by měl informovat vlastníka reklamního zařízení o tom, že obdržel výzvu k odstranění reklamního zařízení na základě odpovědnosti plynoucí ze soukromoprávního vztahu s ním. Správním soudům nepřísluší zabývat se tím, zda vlastník pozemku stěžovatelku o hrozícím zásahu informoval, či nikoli. To je věcí soukromoprávního vztahu mezi vlastníkem pozemku a stěžovatelkou, stejně jako případná újma spočívající ve škodě vzniklé zákonným odstraněním reklamního zařízení a nákladech na tento postup, který musela stěžovatelka ŘSD uhradit. Zároveň újma, která stěžovatelce mohla vzniknout, není důvodem pro to, aby soud konstatoval nezákonnost zásahu, pokud ministerstvo postupovalo v souladu se zákonem.

[70] Stěžovatelka rovněž uvedla, že žádá i o přezkum námitky překvapivosti daného postupu a nepřehlednosti právní úpravy. Setrvává na tom, že její reklamní zařízení nikdy nepozbyla právo být umístěna v dané lokalitě. Městský soud upozornil, že od roku 2000 došlo ke skutkovým i právním změnám (body 53 a 55) a zabýval se zařazením pozemku do ochranného pásma dálnice rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 4. 2004 (bod 54). Rozebral novely zákona a přechodná ustanovení. Vysvětlil, že novela provedená zákonem č. 196/2012 Sb. se vztahuje na všechna reklamní zařízení, tzn. i na zařízení povolená přede dnem nabytí jeho účinnosti, a stěžovatelka si ve stanovené lhůtě neobstarala potřebné povolení (body 59, 60 a 70). Zdůraznil, že nedošlo k porušení zásady zákazu pravé retroaktivity (bod 73), a poukázal také na dostatečný časový úsek, kdy si stěžovatelka mohla být změny právní úpravy vědoma a jako profesionál v oboru na ni reagovat (bod 74). Konstatoval, že stěžovatelčina reklamní zařízení jsou reklamními zařízeními podle čl. II

pokračování

odst. 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb., a zabýval se i smyslem novely (body 59 a 69). Uvedenou argumentaci městského soudu stěžovatelka nezpochybnila a její kasační argumentace je tak opět nepřipustná.

[71] Jak NSS vysvětlil výše, podmínka nezákonnosti v posuzované věci splněna není. Soudní ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. lze přitom poskytnout pouze v případě současného splnění všech podmínek (výše bod [61]). Městský soud tedy postupoval správně, pokud žalobu směřující proti Ministerstvu dopravy zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[72] NSS kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[73] Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Ministerstvu nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, proto mu kasační soud jejich náhradu nepřiznal.

[74] ŘSD nebyla náhrada nákladů řízení přiznána analogicky podle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 1877/10, jehož závěry jsou aplikovatelné i po změně právní formy tohoto subjektu. I po změně právní formy ŘSD z příspěvkové organizace na státní podnik lze totiž u ŘSD v intencích nálezu sp. zn. I. ÚS 1877/10 předpokládat existenci takové organizační složky, která mu umožní vystupovat v soudním řízení, a tím i zajišťovat ochranu jeho zájmů před soudy (a důsledně vzato i ochranu zájmů státu, s jehož majetkem hospodaří). Proto není v zásadě důvod, aby ŘSD výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášelo na soukromý subjekt, jímž je advokát; pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených (k povaze státního podniku jako subjektu hospodařícího s majetkem státu srov. přiměřeně nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, a § 2 odst. 2 a 8 zákona o státním podniku).

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

V Brně dne 12. listopadu 2025

Sylva Šiškeová
předsedkyně
senátu