



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvie Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Czech Outdoor s.r.o.**, se sídlem Na Strži 2097/63, Praha 4, zast. JUDr. Martinem Solilem, advokátem se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v odstranění reklamního zařízení, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2025, č. j. 11 A 25/2025-48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2025, č. j. 11 A 25/2025-48, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se u Městského soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonným zásahem žalovaného podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Zásah měl spočívat v odstranění reklamního zařízení žalobkyně bez povolení k jeho odstranění podle § 247 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

[2] Městský soud žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že ve věci je sporné pouze to, zda byl zásah nezákonný. Podle městského soudu bylo podstatné, že reklamní zařízení bylo zřízeno a provozováno v ochranném pásmu dálnice D1 bez povolení žalovaného, a tedy v rozporu s § 31 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Tato právní úprava sleduje legitimní cíl, jímž je zajištění bezpečnosti silničního provozu. Zákonem stanovená opatření, která k tomuto cíli mají vést, jsou přiměřená i podle judikatury Ústavního soudu.

[3] Městský soud dále uvedl, že s ohledem na *rozsáhlou judikaturu* nepřisvědčil tomu, že bylo nezbytné postupovat podle § 247 odst. 1 stavebního zákona. Odstraňování reklamních zařízení nacházejících se v ochranném pásmu dálnice totiž komplexně řeší zákon o pozemních komunikacích. Je sice pravdou, že okruh osob, jejichž práva mohou být prováděním odstraňování reklamního zařízení dotčena, může být širší, než pouze vlastník pozemku, to však neodůvodňuje nezbytnost aplikace stavebního zákona. Za zřízení nebo provozování reklamního zařízení odpovídá vlastník pozemku. Případné dotčení práv žalobkyně je dáno uzavřenou nájemní smlouvou. Vlastník pozemku měl žalobkyni informovat o tom, že obdržel výzvu k odstranění reklamního zařízení. Žalobkyně je profesionálkou v oboru a měla sledovat změny v zákoně o pozemních komunikacích. Pokud bylo reklamní zařízení odstraněno po více než dvaceti letech provozu bez povolení, musela si žalobkyně být vědoma svého protiprávního jednání. Žalobkyně měla dostatek času, aby své reklamní zařízení uvedla do souladu s veřejnoprávní regulací.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla, že odstranění reklamního zařízení bez povolení odstranění vydaného stavebním úřadem podle § 247 a násl. stavebního zákona bylo nezákonné. Podle tohoto ustanovení může být jakákoli stavba podléhající povolení podle stavebního zákona odstraněna pouze na základě rozhodnutí stavebního úřadu o jejím odstranění. To platí bez výjimky a není rozhodné, zda byla předtím stavba povolena, či nikoli. Stěžovatelčino reklamní zařízení bylo bezesporu stavbou podle § 7 odst. 2 stavebního zákona, která vyžaduje povolení umístění, a nutně tedy i povolení odstranění. Není přitom relevantní, kdo stavbu odstraňoval. Z napadeného rozsudku plyne, že kdokoli jiný než žalovaný by o povolení odstranění žádat musel, což je závěr diskriminační a nezákonný.

[5] Stěžovatelčin požadavek není v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích, jehož § 31 nevylučuje postup podle § 247 stavebního zákona. Jedná se o dva odlišné procesy. Postup podle zákona o pozemních komunikacích nenahrazuje řízení podle stavebního zákona, ale navzájem se doplňují. Odkaz na stavební zákon lze nalézt i v § 32 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Provázanost obou předpisů je tak zřejmá. Městský soud nepředložil žádný argument, proč by se tato dvojkolejnost neměla projevit i případě odstraňování reklamních zařízení. Každý z těchto zákonů pojednává o dané problematice z odlišného pohledu.

[6] Povolení odstranění stavby podle § 247 stavebního zákona není pouze formálním aktem, ale jeho účelem je minimalizovat vznik případných škod. Stěžovatelka poukázala na § 249 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož má stavební úřad řešit mj. konkrétní plánovaný způsob bouracích prací. Odmítnutím aplikace § 247 stavebního zákona by vznikl prostor pro užití libovůle, neboť by nebyl stanoven konkrétní závazný postup pro odstranění reklamního zařízení. Také by nebyla zajištěna ochrana zájmů všech subjektů, do jejichž práv může odstranění reklamního zařízení zasáhnout (vlastníka pozemku či sousedních pozemků, vlastníka reklamního zařízení, účastníků silničního provozu na přilehlých komunikacích apod.). Městský soud v tomto ohledu sice stěžovatelce přisvědčil, současně však dospěl k závěru, že odpovědný za reklamní zařízení je výlučně vlastník pozemku. Nespecifikoval přitom, zda má být tedy výlučně odpovědný i za jeho odstranění,

pokračování

které však realizují jiné subjekty. Záměrně pominul, že tyto subjekty by podle § 247 odst. 2 stavebního zákona byly považovány za účastníky řízení.

[7] Stěžovatelka dále namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Městský soud pouze označil právní úpravu v zákoně o pozemních komunikacích za komplexní, ale se stěžovatelčinou argumentací se nevypořádal. Odkázal sice na „rozsáhlou judikaturu“, aniž by vysvětlil, jak se její závěry vztahují na projednávanou věc. Podle stěžovatelky se navíc odkazované případy týkaly skutkově či právně odlišných věcí. Rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39, pouze potvrdil, že zřízení reklamního zařízení na základě stavebního souhlasu nebrání ve vydání výzvy k jeho odstranění. Z § 31 zákona o pozemních komunikacích však nelze dovodit vyloučení aplikace stavebního zákona. Povolení podle § 171 a § 247 stavebního zákona jsou dva odlišné správní akty. Ani závěry z odkazovaného rozsudku týkající se zásahu novel zákona o pozemních komunikacích do právní jistoty dotčených subjektů nemají pro věc relevanci, obdobně jako nálezy Ústavního soudu zabývající se souladem dotčené právní úpravy s ústavním pořádkem.

[8] Podle stěžovatelky bylo pro posouzení její žaloby dále irelevantní, zda bylo reklamní zařízení v ochranném pásmu dálnice umístěno a provozováno od samého počátku bez povolení. Tento závěr městského soudu však nemá oporu v dokazování, a vychází pouze z nepodloženého tvrzení žalovaného. Městský soud se okolnostmi zřízení reklamního zařízení nezabýval. V roce 2006 bylo umístěno v souvisle zastavěném území obce mimo silniční ochranné pásmo, jak umožňovalo tehdy účinné znění zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatelka k tomu přiložila znalecký posudek.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

[11] Projednávaná věc se týká odstranění reklamního zařízení v režimu zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 1. 2024. Od tohoto data doznala problematika odstraňování reklamních zařízení podstatných změn, které NSS shrnul v nedávném rozsudku ze dne 12. 11. 2025, č. j. 2 As 80/2025-56.

[12] V něm mj. uvedl, že § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích účinného do 31. 12. 2023 ukládal silničnímu správnímu úřadu (v případě dálnic tedy žalovanému) vyzvat k odstranění reklamního zařízení bez příslušného povolení *vlastníka reklamního zařízení*. 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. Vlastníku reklamního zařízení tedy již výzva podle nyní účinného zákona o pozemních komunikacích adresována být nemá. Je zjevné, že žalovaný může postupovat nezákonně při vydání výzvy (rozsudky NSS ze dne 13. 2. 2025, č. j. 9 As 257/2024-40, či ze dne 25. 6. 2025, č. j. 4 As 277/2024-46), nicméně již fakticky nekoná ve věci odstranění reklamního zařízení. To činí Ředitelství silnic a dálnic, s. p. (ŘSD)

právě na základě výzvy žalovaného. Jednání ŘSD je však žalovanému přičitatelné, neboť je v takovém případě tvůrcem vůle. Je tedy třeba jej považovat za původce zásahu. K přímému zásahu může dojít realizací pokynu žalovaného. Zároveň je nepochybné, že stěžovatelku může přímo zkrátit na jejích právech odstranění reklamního zařízení v jejím vlastnictví. Mezi jednáním žalovaného a jeho následkem v podobě přímého zásahu do práv tedy nestojí žádný další zprostředkující mechanismus, který by účinky jednání mohl omezit, modifikovat či zcela vyloučit, neboť, jak již NSS uvedl ve výše citovaném rozsudku, 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). Podle rozsudku NSS č. j. 2 As 80/2025-56 se tak lze zásahovou žalobou bránit i proti samotnému odstranění reklamního zařízení, a to proti Ministerstvu dopravy jako žalovanému, což stěžovatelka v nynější věci učinila.

[13] Stěžejní část kasační argumentace představuje námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Podle stěžovatelky se městský soud řádně nevypořádal s podstatou její žalobní argumentace. Podle rozsudku NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, *„není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.“*

[14] Stěžovatelka v žalobě tvrdila, že reklamní zařízení je podle § 7 odst. 2 stavebního zákona stavbou pro reklamu, jež vyžaduje povolení. Podle § 247 téhož zákona lze stavbu podléhající povolení odstranit pouze na základě povolení odstranění stavby. Po nabytí účinnosti stavebního zákona dne 1. 7. 2024 je tedy pro odstranění takové stavby nutné povolení. Ze zákona nevyplývá, že by mělo být podstatné, kdo stavbu odstraňuje. Stěžovatelka také upozorňovala na širší okruh účastníků řízení v řízení o odstranění stavby. Rozhodnutí o povolení odstranění stavby, k němuž je povolán stavební úřad, stanoví konkrétní podmínky, jejichž účelem je ochrana sousedních staveb, práv a zájmů účastníků řízení a veřejného zájmu. Odstranění reklamního zařízení bez povolení podle stavebního zákona stěžovatelce zasáhlo do jejích práv.

[15] V replice stěžovatelka tuto žalobní námitku ještě rozhojnila. Namítla, že z § 31 odst. 10 zákona o pozemních komunikacích nelze dovodit, že se jedná o proces uceleně upravený v zákoně o pozemních komunikacích, a že je tak vyloučena aplikace stavebního zákona. Uvedla také, že § 32 zákona o pozemních komunikacích předpokládá aplikaci stavebního zákona. Stěžovatelka tedy nečinila spornou aplikaci zákona o pozemních komunikacích ani ústavnost jeho rozhodných ustanovení, ale tvrdila, že měl kromě něj být aplikován i stavební zákon. Tento závěr podle ní podporuje i to, že § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích postup podle stavebního zákona zcela nevylučuje. Podle stěžovatelky tedy zákonodárce souběžnou aplikaci obou právních předpisů předpokládal.

pokračování

[16] Podstatou této žalobní námitky byl tedy obsáhle prezentovaný právní názor stěžovatelky, že žalovaný postupoval nezákonně, pokud si před odstraněním reklamního zařízení neopatřil povolení odstranění podle § 247 stavebního zákona.

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

[18] 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.*

[19] 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.

[20] Podle § 31 odst. 10 zákona o pozemních komunikacích *reklamní zařízení zřízené nebo provozované v ochranném pásmu pozemní komunikace v rozporu s odstavcem 1 bez povolení je vlastník této pozemní komunikace nebo její správce, je-li výkon její správy zajišťován prostřednictvím správce, povinen na náklady jeho vlastníka odstranit a uskladnit na vhodném místě. Odstranění reklamního zařízení bude provedeno bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.*

[21] Podle § 7 odst. 2 stavebního zákona *reklamním zařízením se v tomto zákoně rozumí panel, tabule, deska nebo konstrukce, které slouží k šíření reklamy nebo jiných informací. Reklamní zařízení o celkové ploše větší než 8 m² se považuje za stavbu.*

[22] Podle § 247 odst. 1 stavebního zákona *stavbu, která podléhá povolení nebo obsahuje azbest, je možné odstranit pouze na základě povolení odstranění stavby.*

[23] Podle § 247 odst. 2 stavebního zákona *účastníkem řízení o povolení odstranění je vlastník pozemku, na němž se odstraňovaná stavba nachází, vlastník stavby a další osoby, jejichž vlastnická nebo jiná věcná práva k sousednímu pozemku nebo stavbě mohou být odstraňováním stavby přímo dotčena.*

[24] Městský soud v bodě 58 napadeného rozsudku poukázal na to, že případné povolení reklamního zařízení stavebním úřadem nemá vliv na vydání výzvy k jeho odstranění. K tomu odkázal na rozsudek NSS č. j. 4 As 357/2018-39. Dále se městský soud zabýval především ústavností právní úpravy odstraňování reklamních zařízení a zákazu retroaktivity právních norem. V bodě 59 napadeného rozsudku odkázal na judikaturu Ústavního soudu

týkající se proporcionality a testu rozumnosti úpravy v zákoně o pozemních komunikacích. Nevysvětlil však, z jakého důvodu vylučují závěry přijaté v citovaných rozhodnutích aplikaci stavebního zákona. Na tuto otázku neodpovídá městský soud ani v bodech 60 a 61 svého rozsudku, v nichž odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, resp. opět na rozsudek NSS č. j. 4 As 357/2018-39, a to ohledně zásady zákazu retroaktivity právních norem a principu legitimního očekávání či právní jistoty. Podle městského soudu není aplikovaná právní úprava v rozporu s ústavními principy.

[25] Námitce spočívající v nesouhlasu stěžovatelky s odstraněním reklamního zařízení bez povolení odstranění stavby se městský soud věnoval v bodech 62 a 63 svého rozsudku. V bodě 62 odmítl možnost odstranit reklamní zařízení výhradně na základě předchozího rozhodnutí stavebního úřadu s odkazem na blíže nespecifikovanou *rozsáhlou judikaturu*. Dodal, že odstraňování reklamních zařízení nacházejících se v ochranném pásmu dálnice komplexně upravuje zákon o pozemních komunikacích a žalovaný postupoval v souladu s ním. V bodě 63 napadeného rozsudku městský soud přitakal stěžovateli v tom, že okruh osob, které mohou být odstraněním reklamního zařízení dotčeny, může být širší. To však podle něj neznamená, že je nezbytné aplikovat stavební zákon.

[26] Podle NSS není toto vypořádání ze strany městského soudu vzhledem k obsahu a rozsahu související žalobní argumentace dostatečné. Judikatura Ústavního soudu, na kterou městský soud odkázal, řeší především soulad zákona o pozemních komunikacích s ústavním pořádkem, neposkytuje však odpověď na stěžovatelčinu námitku. Vztah stavebního zákona [a to ani dříve účinného zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] a zákona o pozemních komunikacích v odkazovaných rozhodnutích NSS a Ústavního soudu nebyl řešen.

[27] Pokud jde o judikaturu NSS, městský soud odkázal pouze na rozsudek č. j. 4 As 357/2018-39, který se týkal výzvy k odstranění reklamního zařízení vydané podle předchozí právní úpravy (tedy nikoli vlastního odstranění reklamního zařízení). Městský soud se omezil pouze na tvrzení, podle něhož z judikatury plyne, že se stavební zákon nepoužije a problematika odstraňování reklamních zařízení nacházejících se v ochranném pásmu dálnice je komplexně upravena v zákoně o pozemních komunikacích. Tyto závěry však z rozsudku NSS, na které městský soud odkázal, bez dalšího neplynou; nadto se ani nemohly vztahovat ke stavebnímu zákonu, který v dané době ještě nebyl účinný. Jakkoli nelze obecně uzavřít, že při každé změně právní úpravy jsou do té doby přijaté judikturní závěry dále nepoužitelné, změna právního režimu odstraňování reklamních zařízení nebyla v tomto případě pouze bezvýznamná (srov. výše bod [12], resp. v podrobnostech též rozsudek NSS č. j. 2 As 80/2025-56), a proto nebylo možné bez bližšího vysvětlení pouze odkázat na rozhodnutí vztahující se k předchozí právní úpravě.

[28] Městský soud tedy stěžovateli přezkoumatelně nevysvětlil, proč podle něj žalovaný nemusel disponovat povolením odstranění reklamního zařízení podle § 247 stavebního zákona. Adekvátně tedy nereagoval na stěžovatelčinu rozsáhlou argumentaci, ačkoli představovala podstatu její žaloby.

[29] Kasační soud uzavírá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se městský soud řádně nevypořádal s podstatou stěžovatelčiny žalobní argumentace. Z tohoto důvodu

pokračování

se NSS nezabýval kasační argumentací zpochybňující závěr, že širší okruh účastníků, jejichž práva mohou být dotčena, neznamená důvod pro použití stavebního zákona. K případné aplikaci stavebního zákona v procesu odstraňování reklamních zařízení se totiž musí nejprve přezkoumatelnou formou vyjádřit městský soud.

[30] Na této otázce je oproti tomu nezávislá kasační argumentace týkající se povolení umístění reklamního zařízení. Stěžovatelka namítala, že to, zda bylo reklamní zařízení povoleno, je pro věc irelevantní otázkou. Navzdory tomu však zpochybnila závěr, že její reklamní zařízení bylo zřízeno a provozováno v silničním ochranném pásmu dálnice od samého počátku bez povolení.

[31] V žalobě stěžovatelka uvedla, že reklamní zařízení bylo od počátku povoleno, nicméně podstatou její argumentace byla pouze otázka nutnosti povolení odstranění stavby podle stavebního zákona. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že reklamní zařízení bylo zřízeno a provozováno v silničním ochranném pásmu dálnice od samého počátku bez povolení a v rozporu s § 31 zákona o pozemních komunikacích. Městský soud argumentaci žalovaného bez dalšího převzal (bod 66 rozsudku) a označil jako podstatnou skutečnost, aniž svůj závěr dále odůvodnil, ačkoli se nejednalo o nespornou skutečnost. Také nevysvětlil, proč je tato okolnost pro posouzení otázky aplikace § 247 stavebního zákona podstatná. Napadený rozsudek je tak nepřezkoumatelný i v této části.

[32] Městský soud se proto v dalším řízení řádně vypořádá s argumentací, kterou stěžovatelka v žalobě předestřela k otázce nutnosti povolení odstranění stavby (včetně jejího rozhojnění v replice). Své závěry o tom, zda měl žalovaný před odstraněním reklamního zařízení postupovat podle § 247 stavebního zákona, pak přezkoumatelně odůvodní. Bude-li vycházet z judikatury vztahující se k předchozí právní úpravě, vysvětlí, že jsou její závěry použitelné i pro současný právní režim odstraňování reklamních zařízení. Pokud bude městský soud pro posouzení sporné otázky považovat za podstatnou otázku povolení reklamního zařízení na počátku jeho existence, neměl by pouze převzít tvrzení jedné ze stran v situaci, kdy tato skutečnost je mezi účastníky sporná.

[33] NSS za této situace pro nadbytečnost neprovedl důkaz znaleckým posudkem, jímž chtěla stěžovatelka prokázat, že reklamní zařízení bylo v roce 2005 umístěno mimo silniční ochranné pásmo. K této otázce se nejprve musí vyjádřit městský soud, bude-li ji považovat za rozhodnou pro posouzení věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věty první s. ř. s.). Městský soud bude v dalším řízení vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. listopadu 2025

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu