



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise a soudkyně Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: E. H.
zastoupená advokátkou Mgr. Nikolou Antlovou
se sídlem Breitfeldova 13, Praha 8

proti

žalovaným: 1) **Ministerstvo dopravy**
se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 12, Praha 1

2) **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**
se sídlem Čerčanská 12, Praha 4
zastoupené advokátem JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M.,
FCI Arb.
se sídlem Na Pankráci 127, Praha 4

o žalobě ze dne 21. 5. 2024 na ochranu před nezákonnými zásahy žalovaných

takto:

- I. Žaloba se v části, v níž směřuje proti Ministerstvu dopravy, zamítá.
- II. Žaloba se v části, v níž směřuje proti Ředitelství silnic a dálnic s. p., odmítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah žaloby

1. Žalobkyně v žalobě požadovala vyslovení nezákonnosti zásahu spočívajícího ve výzvě k odstranění reklamního zařízení ze dne 25. 3. 2024, č. j. MD-6585/2024-940/3 (dále jen „Výzva“), kterou žalovaný 1) vyzval žalovaného 2) jakožto majetkového správce dálnice D1, aby přistoupil k odstranění reklamního zařízení umístěného na pozemku žalobkyně parc. č. XA v k. ú. YA, obec ZA (dále jen „Reklamní zařízení“), resp. k aplikaci postupu v souladu s § 31 odst. 10 a 11 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a současně vyzval žalobkyni k poskytnutí součinnosti při odstranění Reklamního zařízení způsobem stanoveným v § 31 odst. 12 téhož zákona. Žalobkyně dále označila za nezákonný zásah kroky žalovaného 1) a žalovaného 2) směřující ke vstupu na její pozemek. Pro případ, že by soud situaci hodnotil jako běžící a dosud neskončené události, žalobkyně požadovala, aby přikázal žalovanému 1) a žalovanému 2), aby se zdrželi veškerého jednání souvisejícího s Výzvou, zejména aby byla zrušena povinnost žalobkyně poskytnout součinnost při odstranění Reklamního zařízení a žalovaný 1) a žalovaný 2) si nenárokovali vstup na pozemek žalobkyně.
2. Konkrétně žalobkyně v prvním žalobním bodě namítla, že žalovaný 1) bez podrobného zkoumání ve Výzvě uvedl, že mu není známo žádné povolení pro Reklamní zařízení. Žalovaný 1) tedy neví, zda reklamní zařízení disponuje povolením, což představuje svévolný postup. Reklamní zařízení se nenachází v ochranném pásmu pozemní komunikace ve smyslu § 30 odst. 1 a 3 zákona o pozemních komunikacích (a nevyžaduje tak povolení), jak žalovaný 1) výslovně potvrdil ve vyjádření ze dne 18. 6. 2010, č. j. 449/2010-120-STSP/2 (dále jen „Vyjádření ministerstva“).
3. Podle druhého žalobního bodu nebylo dáno ani objasněno splnění podmínek pro nucené omezení vlastnického práva žalobkyně ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně nebyla v souvislosti s Výzvou řádně poučena o svých právech a povinnostech, nebyla vyrozuměna o přesném termínu odstranění Reklamního zařízení ani o důsledcích nevyhovění Výzvě. Bez toho logicky nemůže požadavkům žalovaných vyhovět a zaručit poskytnutí potřebné součinnosti. Z Výzvy v podstatě vyplývá požadavek na zpřístupnění pozemku žalobkyně 24 hodin denně po blíže nespecifikovanou dobu, což představuje nepřiměřené omezení jejího vlastnického práva (mírou jeho omezení se žalovaní nezabývali). S tím souvisí i nemožnost domoci se náhrady případné škody způsobené na pozemku žalobkyně při odstraňování Reklamního zařízení - žalovaný 2) za tímto účelem vypisuje veřejnou soutěž a odstranění pravděpodobně bude prováděno soukromým a blíže neurčeným subjektem. Došlo také k zásahu do práva žalobkyně na podnikání a jinou hospodářskou činnost, jelikož nájem pozemku za účelem umístění Reklamního zařízení tvoří nezanedbatelný příjem žalobkyně.
4. Vzhledem k výše uvedenému spatřovala žalobkyně v jednání žalovaných porušení základních zásad činnosti správních orgánů podle § 2, § 4 a § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jakož i porušení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 4, čl. 11, čl. 26 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

II. Vyjádření žalovaného 1)

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

5. Žalovaný 1) soudu navrhl zamítnutí žaloby. Výzva byla vydána v souladu se zákonem o pozemních komunikacích. Sousedství „není známo žádné povolení k jeho zřízení a provozování“ žalovaný 1) v daném kontextu používá minimálně od roku 2018 (napadáno začalo být až v roce 2024 po novele). Žalovaný 1) přiložil situační schéma, z něhož vyplývá, že se Reklamní zařízení nenachází v zastavěném území obce ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Žalobkyní předložené Vyjádření ministerstva není v kontextu Výzvy relevantní, jelikož má obecný charakter a vztahovalo se k tehdy účinnému znění zákona, přičemž od té doby došlo k novele, která podle judikatury správních soudů dopadá i na reklamní zařízení existující před její účinností.
6. Oprávnění ke vstupu na pozemek je v daném případě zakotveno v § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích, a nejedná se tak o nezákonný či nepřiměřený zásah do vlastnického práva žalobkyně. Žalobkyní předkládané doklady nejsou relevantní, protože porušení zásad činnosti správních orgánů ani označení postupu žalovaného 1) za svévolný nelze připustit. Reklamní zařízení je zřízeno a provozováno v silničním ochranném pásmu bez povolení podle zákona o pozemních komunikacích, čímž je dotčen veřejný zájem v podobě bezpečnosti silničního provozu, který žalovaný 1) chrání. Výzva splňuje všechny náležitosti formulované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 As 397/2018-35. Poučení o důsledcích nekonání žalobkyně nebylo na místě, jelikož neposkytnutí součinnosti v rozporu s § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích nepředstavuje přestupkové jednání. Nebylo relevantní uvádět ve Výzvě termín odstranění Reklamního zařízení, když k faktickému odstranění je vyzván žalovaný 2). Vlastníci nemovitostí jsou přitom majetkovým správcem dotčené dálnice vždy včas a v dostatečné míře kontaktováni. Z judikatury plyne, že odstranění Reklamního zařízení není zásahem do vlastnického práva žalobkyně jakožto vlastníka nemovitosti, na níž je Reklamní zařízení zřízeno a provozováno. Ohledně poničení pozemku žalobkyně žalovaný 1) odkázal na § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích s tím, že žalobkyní vyřčené pochybnosti stojí na spekulacích. K tvrzenému zásahu do práva na podnikání žalovaný 1) připomněl svou povinnost zajišťovat bezpečnost provozu akcentovanou i na úkor soukromých práv založených v minulosti.

III. Vyjádření žalovaného 2)

7. Rovněž žalovaný 2) ve svém vyjádření k žalobě označil žalobu za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. Uvedl, že není pasivně legitimován, jelikož nenaplňuje definici správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 52/2016-39. Žalovaný 2) nerozhodoval o právech a povinnostech žalobkyně; v procesu odstraňování reklamních zařízení je pouze vykonavatelem, jemuž byla uložena povinnost, a nemohl se tak dopustit nezákonného zásahu. Žalobkyně ani žádný nezákonný zásah ve vztahu k žalovanému 2) nespecifikuje. Reklamní zařízení se přitom nachází v silničním ochranném pásmu (mimo zastavěné území obce ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích) a jako takové vyžadovalo povolení, které však vydáno nebylo. Pokud žalovaný 1) uvedl, že mu povolení pro Reklamní zařízení není známo, je třeba to vykládat tak, že takové povolení neexistuje (pokud by existovalo, musel by ho vydat sám žalovaný 1) a věděl by o něm).

IV. Replika žalobkyně k vyjádření žalovaného 1)

8. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem žalovaného 1), že se Reklamní zařízení nenachází v zastavěném území obce ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích. Z jím předloženého výkresu nevyplývají rozměry vyznačeného pole, a nelze tedy přezkoumat, zda došlo k rozšíření půdorysu stávajících budov právě o příslušných 5 m. Žalobkyně k replice předložila svůj výkres, podle něž se Reklamní zařízení v zastavěném území obce nachází, a nevyžaduje tak povolení silničního úřadu, jak vyplývá i z Vyjádření ministerstva (přičemž novela zákona o pozemních komunikacích v tomto není relevantní, jelikož jediná změna se týkala požadavku podle § 30 odst. 3 písm. a), aby stavby měly rozdílné vlastníky). Pokud žalovaný 1) ve Výzvě uvedl, že mu něco není známo, znamená to, že to neví (v případě jistoty, že povolení neexistuje, by to ve Výzvě uvedl).
9. Reklamní zařízení je za betonovou protihlukovou stěnou a na vyvýšeném místě, a je tedy vyloučena srážka s ním. Není tedy dán veřejný zájem v podobě bezpečnosti silničního provozu. Výzva přitom splňuje pouze jednu ze čtyř náležitostí požadovaných v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 As 397/2018-35, jelikož z ní nevyplývá, v jakém rozsahu má žalobkyně součinnost poskytnout, do kdy a neobsahuje poučení o následcích nevyhovění Výzvě.

V. Odmítnutí žaloby a rozsudek Nejvyššího správního soudu

10. Městský soud v Praze žalobu nejprve usnesením ze dne 5. 11. 2024, č. j. 15 A 48/2024-71, dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl z důvodu, že žalobkyni nenáleží aktivní žalobní legitimace, protože povinnost umožnit vstup na nemovitost za účelem odstranění reklamního zařízení vyplývá přímo ze samotného § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích, výzva má vůči ní pouze informativní charakter a nejednalo se o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Ve vztahu k žalovanému 2) pak žalobkyně dostatečně konkrétně neoznačila, v jakém jeho postupu spatřuje nezákonný zásah.
11. Rozsudkem ze dne 25. 6. 2025, č. j. 4 As 277/2024-46 (dále jen „zrušující rozsudek“) Nejvyšší správní soud zmíněné usnesení Městského soudu v Praze ke kasační stížnosti žalobkyně zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že výzva může (nezákonně) zasahovat do práv vlastníka pozemku, na kterém se má odstranění reklamního zařízení odehrávat.

VI. Přípisy soudu účastníkům řízení ze dne 8. 8. 2025

12. Soud účastníky řízení přípisy ze dne 8. 8. 2025, č.j. 15 A 48/2024-98, č.j. 15 A 48/2024-98 a č.j. 15 A 48/2024-99, seznámil se svým předběžným právním názorem, že žalovanému 2) v posuzované věci nesvědčí pasivní žalobní legitimace, neboť v daném případě nevystupoval jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky dle § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Nebylo mu totiž svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Soud v tomto směru dále odkázal na svůj rozsudek ze dne 28. 3. 2025, č.j. 17 A 83/2024-90. Zároveň účastníkům pro případnou reakci stanovil lhůtu v délce 10 dnů.
13. Žalobkyni soud současně přípisem ze dne 8. 8. 2025, č.j. 15 A 48/2024-101, vyzval, aby mu do 10 dnů do jeho doručení sdělila, kdo je či v rozhodné době byl vlastníkem Reklamního zařízení umístěného na GPS souřadnicích A na pozemku žalobkyně parc. č. XA v k. ú. YA, obec ZA, a to z důvodu možného dotčení jeho právní sféry a případného souvisejícího postavení jako osoby zúčastněné na řízení.

VII. Vyjádření žalobkyně ze dne 11. 9. 2025

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

14. Žalobkyně v reakci na přípis soudu ze dne 8. 8. 2025 odkázala na žalobní argumentaci, kterou dále rozvinula. Doplnila, že sám žalovaný 2) se ve svém vyjádření označil za vykonavatele státní správy, přičemž jakožto nepřímý vykonavatel je v postavení správního orgánu. Tyto závěry byly potvrzeny i (k vyjádření přiloženým) usnesením Okresního soudu Praha-východ ze dne 17. 6. 2024, č. j. 48 C 70/2024-28, vydaným v paralelním řízení o žalobě žalobkyně na ochranu jejího vlastnického práva, v němž daný soud vyslovil svou věcnou nepříslušnost.
15. Žalovaným 2) zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 52/2016-39, není přílehlavý, jelikož se týkal pasivní legitimace žalovaného 2) ohledně vyvlastňovacího řízení. Podobně tomu je i v případě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2025, č. j. 17 A 83/2024-90, jelikož v dané věci žalobu podal vlastník reklamního zařízení a nikoli vlastník pozemku, na němž bylo umístěno. Zároveň jím přezkoumávaná výzva byla odlišná od Výzvy, kterou obdržela žalobkyně. Žalovaný 2) rozhoduje o tom, kdy a jak má žalobkyně součinnost poskytnout (rozhoduje o jejích právech a povinnostech).
16. Žalobkyně dále uvedla, že Reklamní zařízení je ve Výzvě chybně vymezeno, neboť zde uvedené GPS souřadnice A neodpovídají pozemku žalobkyně v k. ú. YA. Reklamní zařízení umístěné na uvedených GPS souřadnicích je umístěno na pozemku parc. č. XB v k. ú. YB, jehož vlastníkem je osoba odlišná od žalobkyně. Ve vztahu k Reklamnímu zařízení uvedla, že jí není známo, kdo je jeho vlastníkem, neboť není ve vlastnictví nájemce žalobkyně, ale třetí osoby.

VIII. Ústní jednání před Městským soudem v Praze

a) vyjádření účastníků řízení

17. Při ústním jednání před soudem konaném dne 13. 11. 2025 setrvali účastníci řízení na svých dosavadních procesních stanoviscích. Právní zástupkyně žalobkyně odkázala na žalobu a uvedla, že Reklamní zařízení bylo ve Výzvě vymezeno chybně s ohledem na nesprávné GPS souřadnice.
18. Žalovaný 1) odkázal na vyjádření k žalobě a v reakci na tvrzení o chybných GPS souřadnicích uvedl, že si je této skutečnosti vědom, ale domnívá se, že s ohledem na ostatní ve Výzvě uvedené identifikátory bylo Reklamní zařízení dostatečně identifikováno. Žádné jiné reklamní zařízení se v daném území nenachází.
19. Právní zástupce žalovaného 2) taktéž odkázal na vyjádření k žalobě a současně konstatoval, že také on si je chyby v GPS souřadnicích vědom. Šlo přitom o písařskou chybu. Všem je zřejmé, o jaké reklamní zařízení se jedná, a to i s ohledem na ostatní identifikační údaje. Dále doplnil, že po podání žaloby došlo k odstranění Reklamního zařízení, které však nebylo odstraněno žalovaným 2), ale třetí osobou. Na fotografiích ze srpna 2025 se již Reklamní zařízení nenachází, takže k jeho odstranění muselo dojít někdy dříve.
20. Právní zástupkyně žalobkyně v reakci na vyjádření právního zástupce žalovaného 2) uvedla, že informací o odstranění Reklamního zařízení nedisponuje.
21. Právní zástupce žalovaného 2) následně soudu předložil fotografie ze srpna 2025 (které současně navrhl jako důkaz), z nichž bylo patrné, že Reklamní zařízení již bylo odstraněno.

Právní zástupkyně žalobkyně k nim následně uvedla, že se podle ní o Reklamní zařízení nejedná, avšak konstatovala, že to není schopna říct s jistotou.

22. Soud následně jednání přerušil, aby právní zástupkyni žalobkyně umožnil kontaktovat žalobkyni za účelem zjištění, že Reklamní zařízení bylo či nebylo odstraněno. Právní zástupkyni žalobkyně se však s žalobkyní spojit nepodařilo.
23. Nad rámec shora uvedených důkazních návrhů a důkazních návrhů uvedených v písemných podáních účastníci řízení při jednání žádné další důkazní návrhy nevznegli.
24. K dotazu soudu, zda je žalobkyně držitelkou podnikatelského oprávnění či zda je podnikatelkou, neboť v žalobě namítá zásah do práva na podnikání, právní zástupkyně žalobkyně uvedla, že danou informací nedisponuje, ale předpokládá, že ano. Avšak i kdyby žalobkyně podnikatelkou nebyla, mohlo by dojít k zásahu do jejího práva podnikat.

b) dokazování

25. S ohledem na skutečnost, že v nyní posuzované věci nebyl správním orgánem – žalovaným 1) veden správní spis ve smyslu § 17 správního řádu, neboť žalovaný 1) nevedl se žalobkyní žádné správní řízení, bylo v souladu judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 6. 2. 2020, č.j. 7 As 317/2019-29, ze dne 8. 3. 2023, č.j. 4 As 203/2022-47 nebo ze dne 23. 10. 2023, č.j. 10 As 326/2022-88) při jednání nutno provést dokazování veškerými listinami, pakliže účastníci řízení neoznačili prokazované skutečnosti za nesporné.
26. Za nesporné účastníci řízení při jednání označili:
 - A. vlastnictví žalobkyně k pozemku parc. č. XA v k. ú. YA, obec ZA;
 - B. Výzvu;
 - C. Vyjádření ministerstva.
27. Soud při jednání provedl důkaz:
 - a. žalobkyní k replice doloženým výkresem založeným na mapových podkladech portálu Mapy.com (čl. 63);
 - b. žalovaným 1) předloženým dokumentem s názvem „*Průběh hranic zastavěného území obce ZA*“ (čl. 46);
 - c. 4 fotografiemi předloženými při jednání ze strany žalovaného 2);
 - d. vlastním snímkem (výkresem) znázorňujícím zastavěné území obce ZA, k. ú. YA na základě mapových podkladů z Geoprohlížeče Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního.
28. Soud dále provedl důkaz zobrazením místa (korespondujícím fotografiím předloženým právním zástupcem žalovaného 2), kde se mělo Reklamní zařízení nacházet, na serveru maps.google.com se zobrazením stavu v září 2025 (pohled StreetView). Na tomto zobrazení se Reklamní zařízení nenacházelo.
29. Ostatní důkazní návrhy stran soud při jednání pro nadbytečnost zamítl.

IX. Posouzení věci soudem

30. Soud vyšel při posouzení věci z následně uvedené právní úpravy:

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

31. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.
32. Podle § 82 s.ř.s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
33. Podle § 83 s.ř.s. žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.
34. Podle § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích k ochraně dálnice, silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy a provozu na nich mimo zastavěné území obcí slouží silniční ochranná pásma. Silniční ochranné pásmo pro nově budovanou nebo rekonstruovanou dálnici, silnici a místní komunikaci I. nebo II. třídy vzniká na základě rozhodnutí o povolení záměru podle stavebního zákona.
35. Podle § 30 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích silničním ochranným pásmem se pro účely tohoto zákona rozumí prostor ohraničený svislými plochami vedenými do výšky 50 m a ve vzdálenosti 50 m od osy přilehlého jízdního pásu dálnice nebo od osy větve její křižovatky s jinou pozemní komunikací; pokud by takto určené pásmo nezahrnovalo celou plochu odpočívky, tvoří hranici pásma hranice silničního pozemku.
36. Podle § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích zastavěným územím obce je pro účely určení silničního ochranného pásma podle tohoto zákona území, které splňuje tyto podmínky:
- a) na území je postaveno pět a více budov odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí,
 - b) mezi jednotlivými budovami, jejichž půdorys se pro tyto účely zvětší po celém obvodu o 5 m, nebude spojnice delší než 75 m. Spojnice tvoří rohy zvětšeného půdorysu jednotlivých budov (u oblouků se použijí tečny). Spojnice mezi zvětšenými půdorysy budov, spolu se stranami upravených půdorysů budov, tvoří zastavěné území obce.
- Ochranné pásmo může být zřízeno s ohledem na stanovené podmínky pouze po jedné straně dálnice, silnice nebo místní komunikace I. a II. třídy.
37. Podle § 30 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích Hranice silničního ochranného pásma definovaná v § 30 odst. 2 písm. a) je pro případ povolování zřizování a provozování reklamních zařízení, které by byly viditelné uživateli dotčené pozemní komunikace, posunuta z 50 metrů na 250 metrů.
38. Podle § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení.

39. 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. 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.
40. 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.
41. 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.
42. Podle § 31 odst. 12 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. Vznikne-li tím škoda na nemovitosti, je ten, kdo škodu způsobil, povinen ji nahradit; této odpovědnosti se nemůže zprostit.
43. Podle § 40 odst. 2 písm. c) zákona o pozemních komunikacích Ministerstvo dopravy vykonává působnost silničního správního úřadu a podle tohoto zákona ve věcech dálnic.
44. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.
45. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.
46. Podle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.
47. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.
48. Podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.

Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

49. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.
50. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.
51. Podle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.
52. Podle § 2 odst. 1 správního řádu správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.
53. Podle § 2 odst. 2 správního řádu správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.
54. Podle § 4 odst. 1 správního řádu veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.
55. Podle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.
56. Podle § 4 odst. 3 správního řádu správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.
57. Podle § 4 odst. 4 správního řádu správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.
58. Podle § 6 odst. 2 správního řádu správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.
59. Soud se nejprve zabýval žalobní argumentací související s nezákonností vydání Výzvy, která je přičitatelná žalovanému 1). Ze zrušujícího rozsudku vyplývá, že proti nezákonnosti Výzvy je v případě žalobkyně přípustné se bránit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s.ř.s. V tomto kontextu tedy soud přistoupil k posouzení otázky důvodnosti žaloby.
60. Nejprve se soud zabýval dílčí námitkou uplatněnou v rámci prvního žalobního bodu, že žalovaný 1) vzhledem k formulaci Výzvy neví, zda pro Reklamní zařízení bylo vydáno potřebné povolení. Žalovaný 1) ve Výzvě ve vztahu k Reklamnímu zařízení uvedl, že mu „není známo žádné povolení k jeho zřízení a provozování ve smyslu § 31 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.“ K právě citované větě je nicméně nutno přistupovat v kontextu celé situace. Žalovaný 1) dále ve Výzvě výslovně sdělil, že ji činí v souladu s § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích. V hypotéze tohoto ustanovení se hovoří o zřízení nebo provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu v rozporu s odstavcem 1

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

bez povolení. Přistoupil-li tedy žalovaný 1) k vydání Výzvy podle zmíněného ustanovení, je podle soudu zřejmé, že tak činil na základě názoru, že Reklamní zařízení není zřízeno a provozováno na základě potřebného povolení silničního správního úřadu (aniž by bylo nutné a vůbec dost dobře možné tuto skutečnost ve Výzvě blíže dokládat). V právě popsaném soud nespatřuje zneužití pravomoci ústředního správního orgánu či svévolný postup rozporný s čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 1 správního řádu, jak naznačovala žalobkyně, nýbrž postup na základě zákona. K obdobné námitce se Městský soud v Praze vyjádřil v rozsudku ze dne 21. 12. 2023, č. j. 10 A 92/2023-50, v němž uvedl, že *„Námitku ohledně nedostatečného odůvodnění Výzvy soud neshledal důvodnou, odůvodnění vydání výzvy tím, že žalovaný nemá povědomost o tom, že by žalobce disponoval povolením je dle dikce ust. § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích výstižná, neboť neexistence povolení je podmínkou pro postup dle tohoto ustanovení. Formulace „není známo“ je případná, v mezidobí totiž mohl žalobce o povolení žádat, nebo existenci povolení žalovaný mohl z jakýchkoliv důvodů přehlédnout, a proto dal možnost žalobci v reakci na výzvu povolení předložit.“* S těmito závěry se soud zcela ztotožňuje a má za to, že pokud by této námitce žalobkyně přisvědčil, dopustil by se přepjatého formalismu.

61. Na právě uvedeném nic nemění ani Vyjádření ministerstva, které se vztahuje k předešlému právnímu stavu (bylo vydáno dne 18. 6. 2010), a lze jej tudíž považovat za neaktuální. Došlo k částečné změně právní úpravy (zákon o pozemních komunikacích při vymezení zastavěného území obce pracuje s „budovami odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí“, zatímco dřívější právní úprava pracovala se „stavbami“, což nelze považovat za zaměnitelné pojmy), přičemž kvůli absenci odůvodnění závěrů obsažených ve Vyjádření ministerstva nelze posoudit, zda tato změna (nebo též případná změna skutkového stavu) by mohla mít na úvahy žalovaného 1) vliv. Pro úplnost soud podotýká, že nyní rozhodné znění právní úpravy se vztahuje i na reklamní zařízení existující před jeho účinností (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-37). Kromě toho se závěry Vyjádření ministerstva o zastavěném území obce vztahují toliko k vypočteným pozemkům, jejich předmětem však nejsou jakkoli identifikovaná konkrétní zařízení. Mezi tyto pozemky byl zahrnut i nyní dotčený pozemek parc. č. XA v k. ú. YA, avšak konkrétně na něm umístěné reklamní zařízení ve Vyjádření ministerstva řešeno nebylo, a nelze jej tak považovat za závazné pro vydání Výzvy. Nelze z něj dovodit, že žalovaný 1) v něm v podstatě stavbu Reklamního zařízení povolil, jak tvrdila žalobkyně. Vzhledem k výše uvedenému nemá existence Vyjádření ministerstva na zákonnost Výzvy vliv.
62. Soud v této souvislosti uvádí, že nepřehlédl argumentaci vznesenou žalobkyní ve vyjádření ze dne 11. 9. 2025, kde žalobkyně zpochybnila správnost GPS souřadnic, kterými bylo společně s identifikací pozemku parc. č. XA v k. ú. YA, obec ZA, ve Výzvě identifikováno reklamní zařízení. Tuto argumentaci následně právní zástupkyně žalobkyně zopakovala v průběhu ústního jednání před soudem. Jak vyplynulo z průběhu ústního jednání, mezi účastníky není sporné, že GPS souřadnice byly ve Výzvě uvedeny chybně a žalobkyně má pravdu v tom, že odkazují na zařízení nacházející se na pozemku parc. č. XB v k. ú. YB. Nejde tedy o vymezení GPS souřadnic Reklamního zařízení. Jedná se o zjevnou vadu Výzvy, která však sama o sobě k její nezákonnosti nevede. Reklamní zařízení je podle soudu dostatečně určeno identifikací pozemku, na kterém se nachází – pozemek parc. č. XA v k. ú. YA, obec ZA, na němž se žádané jiné reklamní zařízení nenacházelo, resp. nacházelo se na něm pouze Reklamní zařízení.

63. Mezi stranami spornou je dále samotná otázka, zda se Reklamní zařízení nachází v silničním ochranném pásmu, a vyžadovalo tak povolení silničního správního úřadu (jak tvrdili žalovaní), nebo zda se nachází v zastavěném území obce, tedy mimo silniční ochranné pásmo a bez potřeby povolení silničního úřadu (jak tvrdila žalobkyně), přičemž v takovém případě by nebyly naplněny podmínky podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích a Výzva by byla nezákonná.
64. Soud se za pomoci mapových podkladů obsažených v Geoprohlížeči Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního věnoval vymezení zastavěného území obce v nynějším případě (viz nákres provedený jako důkaz při ústním jednání před soudem). Soud (stejně jako žalobkyně) v blízkosti reklamního zařízení identifikoval v k. ú. YA pět budov ve smyslu § 30 odst. 3 písm. a) zákona o pozemních komunikacích, a to č. p. X na pozemku parc. č. st. XC, č. p. X na pozemku parc. č. st. XD, ev. č. X na pozemku parc. č. st. XE, č. p. X na pozemku parc. č. st. XF a č. p. X na pozemku parc. č. st. XG. Soud dále s pomocí měřítka Geoprohlížeče podle § 30 odst. 3 písm. b) zákona o pozemních komunikacích zvětšil půdorysy těchto budov o 5 m a shledal, že spojnice rohů takto zvětšených půdorysů jednotlivých budov nejsou delší než 75 m.
65. Tím je tedy vymezeno zastavěné území obce a zbývá posoudit, zda se v něm Reklamní zařízení nachází. Pro posouzení této otázky je relevantní spojnice mezi rohy zvětšených půdorysů budov č. p. X na pozemku parc. č. st. XH a č. p. X na pozemku parc. č. st. XI. Takto pomyslně vedená spojnice však Reklamní zařízení (v podstatě jižní okraje jeho reklamních tabulí) těsně míjí (probíhá jižněji), a celé výše vymezené zastavěné území obce se tak rozprostírá jižně až jihozápadně od Reklamního zařízení. Soud k tomu dodává, že došel k totožnému vymezení zastavěného území obce, k němuž došel také žalovaný 1) v dokumentu *Průběh hranic zastavěného území obce ZA (část k. ú. YA)* (který byl proveden jako důkaz při ústním jednání). Reklamní zařízení (ani jeho část) v něm umístěno není, a nachází se tak v ochranném pásmu přilehlé dálnice ve smyslu § 30 odst. 2 písm. a) (potažmo ve spojení s § 30 odst. 4) zákona o pozemních komunikacích), přičemž jako takové vyžadovalo povolení silničního úřadu a v případě jeho absence bylo na místě, aby žalovaný 1) přistoupil k výzvě podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích.
66. V případě odchylky v měření provedeném soudem by bylo možné uvažovat o situaci, kdy předmětná spojnice pomyslně protíná Reklamní zařízení a rozděluje jej na dvě části, z nichž jedna se nachází v zastavěném území obce a druhá vně (v silničním ochranném pásmu). Takovému stavu odpovídá i měření samotné žalobkyně přiložené k její replice (rovněž nákresem předloženým žalobkyní byl proveden důkaz při ústním jednání před soudem). Soud k němu však jednak uvádí, že z tohoto měření nelze vycházet, jelikož bylo provedeno prostřednictvím soukromého mapového nástroje mapy.com a spojnice zjevně nebyla vedena z rohů zvětšených půdorysů budov.
67. Nad rámec nutného odůvodnění soud k měření provedenému žalobkyní dodává, že i kdyby byl korektní právě stav zjištěný na jeho základě, stejně by byla naplněna hypotéza § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích a existoval by veřejný zájem na odstranění Reklamního zařízení, které (bez povolení) zčásti zasahuje do silničního ochranného pásma. Soud přitom nepovažuje za rozumně možné, aby žalovaný 1) v takovém případě vyzýval pouze k odstranění přesahující části a aby takové odstranění následně bylo realizováno

(zvláště pak měla-li by se v zastavěném území obce nacházet pouze menší část Reklamního zařízení). Reklamní zařízení je třeba považovat za jeden funkční celek.

68. Žalovaný 1) byl tudíž v každém případě ve vztahu k Reklamnímu zařízení oprávněn vyzvat vlastníka k jeho odstranění, s čímž je spojena povinnost žalobkyně jakožto vlastníka pozemku, na němž se Reklamní zařízení nachází, poskytnout součinnost podle § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích. První žalobní bod tedy není důvodný.
69. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně úvodem namítla, že nebyly naplněny podmínky podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod pro nucené omezení jejího vlastnického práva spočívající ve využití jejího pozemku při odstranění Reklamního zařízení. Podle tohoto ustanovení je nucené omezení vlastnického práva možné jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu.
70. Podmínka veřejného zájmu je dána potřebou umožnit odstranění Reklamního zařízení nacházejícího se v silničním ochranném pásmu z důvodu zajištění vyšší bezpečnosti silničního provozu, potažmo ochrany života a zdraví jeho účastníků. Nejde přitom pouze o to, že by mohlo v případě dopravní nehody dojít ke srážce s Reklamním zařízením (tomuto aspektu se žalobkyně ve své argumentaci věnovala), ale podstatné je i upoutání pozornosti účastníků silničního provozu, což může přispět ke vzniku dopravních nehod. V důvodové zprávě k zákonu č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, se ke změně úpravy regulace umístování a provozování reklamních zařízení na pozemních komunikacích a s v silničním ochranném pásmu uvádí: *„Změnu právního režimu umístování reklamních zařízení na pozemní komunikaci a podél ní odůvodňují zejména níže uvedené praktické poznatky ohledně ovlivnění bezpečnosti silničního provozu. (...) Primárním účelem reklamního zařízení je upoutat pozornost účastníků silničního provozu, přičemž nezáleží na tom, zda jím je chodec, cyklista nebo řidič vozidla. Odpoutávání pozornosti těchto účastníků je z hlediska bezpečnosti silničního provozu krajně nežádoucí, a to zejména v prostoru mimo obec, pro který obecně platí nejvyšší dovolená rychlost 90 km/h, resp. 130 km/h na dálnicích a silnicích pro motorová vozidla. Odpoutání pozornosti řidiče vozidla při těchto rychlostech byť na jednu jedinou vteřinu může ovlivnit vznik nebezpečné situace, dopravní nehody a jejich případných následků. (...) Studie využívající simulátor řízení pro zkoumání vlivů reklamních zařízení kolem silnice na pozornost a výkonnost řidičů empirickým způsobem prokazují, že přítomnost reklamních zařízení má negativní vliv na řidiče z hlediska držení správné jízdní stopy (vybočování z jízdního pruhu) a do určité míry i z hlediska dopravních nehod. Přítomnost reklamních zařízení ovlivňuje také schopnost sledovat a zapamatovat si dopravní značky, a to zejména mimo zastavěné území obcí. Je prokázáno, že řidiči si zapamatují na dálnicích a silnicích mimo obec, na kterých se reklamní zařízení vyskytují, menší počet dopravních značek. Tento závěr neplatí v případě komunikací ve městech a obcích, kde vlivem nižší jízdní rychlosti a většího množství vlivů nedochází k výraznějším odchylkám chování řidičů na komunikacích s reklamními zařízeními a bez nich“* (srov. též nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17). Již právě v zamezení takového odvádění pozornosti účastníků silničního provozu (v nynějším případě jde o řidiče na dálnici) soud spatřuje dostatečný oprávněný veřejný zájem na odstranění Reklamního zařízení umístěného v rozporu se zákonem a na vstupu na pozemek žalobkyně za tímto účelem. Takto vymezený veřejný zájem musí převážet nad dočasným a jednorázovým omezením vlastnického práva žalobkyně.
71. Pokud jde o podmínku zákonného základu omezení vlastnického práva, odkazuje soud ohledně jejího naplnění zejména na § 31 odst. 9 a 12 zákona o pozemních komunikacích a

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

na vypořádání prvního žalobního bodu. Ohledně otázky náhrady za omezení vlastnického práva žalobkyně, „soud tuto námitku nepovažuje za důvodnou již proto, že otázka možnosti náhrady za omezení vlastnického práva směřuje mimo předmět řízení, kterým je posouzení zákonnosti stěžovatelem napadené výzvy k odstranění reklamního zařízení“ (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2023, č. j. 10 A 92/2023-50). Pokud by případně žalobkyně byla přesvědčena, že jí v důsledku omezení vlastnického práva v podobě vstupu na její pozemek za účelem odstranění Reklamního zařízení náleží náhrada podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, může se jí následně domáhat v občanskoprávním soudním řízení podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Je přitom nutno *obiter dictum* poznamenat, že silná ochrana vlastnického práva žalobkyně k její nemovité věci ve smyslu případné náhrady škody vzniklé při vstupu na pozemek a odstraňování Reklamního zařízení je zajištěna přímo v § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích, který ve větě druhé stanoví, že „vznikne-li tím škoda na nemovitosti, je ten, kdo škodu způsobil, povinen ji nahradit; této odpovědnosti se nemůže zprostit“. Citované ustanovení tedy žalobkyni zajišťuje, že jakákoliv škoda způsobená na její nemovité věci v souvislosti s odstraňováním Reklamního zařízení jí bude v každém případě nahrazena, neboť příslušný správní orgán se jednoduše nemůže své odpovědnosti za takto způsobenou škodu žádným způsobem zprostit.

72. V nyní vedeném soudním řízení správním o zásahové žalobě, jehož předmětem je posouzení zákonnosti postupů žalovaných, však není otázka náhrady žalobkyni případně způsobené škody rozhodná, protože se jí soud dále nezabýval (kromě výše citovaného viz například též rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2018, č. j. 29 A 64/2018-74). Pro doplnění soud dále odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, podle něhož „Nemůže být však opomenut ani čl. 11 odst. 3 Listiny, podle něhož *vlastnictví zavazuje, nesmí být zneužito v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Oprávnění vlastníků užívat věci není proto bezbřehé a podléhá omezením stanoveným předpisy veřejného práva. Současně je nutné vycházet i z toho, a to je nesporné, že zřizování a provozování reklamních zařízení je od počátku existence zákona č. 13/1997 Sb. předmětem zvláštní cílené (na bezpečnost silničního provozu a ochranu života a zdraví účastníků silničního provozu zaměřené) veřejnoprávní regulace, která s sebou přináší, a to obdobně jako v jiných oblastech lidských činností, hospodaření a správy, různá omezení vlastnického práva, jež jsou pro adresáty právní regulace závazná. Za podstatné je nutno konečně považovat také to, že obsahem citované právní úpravy (stejně jako napadených ustanovení) není odnímání vlastnického práva.“ Soud shrnuje, že Výzva nepředstavuje porušení práv žalobkyně ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.*
73. Žalobkyně dále s odkazem na § 4 správního řádu namítla, že nebyla náležitě poučena o svých právech a povinnostech a vyzooměna o přesném termínu plánovaného odstranění Reklamního zařízení ani o důsledcích nevyhovění Výzvě zpřístupnit pozemek.
74. Pokud jde o (přiměřené) poučení o právech a povinnostech, to se podle § 4 odst. 2 správního řádu poskytuje, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.
K této obecné poučovací povinnosti se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214, v němž konstatoval, že správní řád „sice výslovně nestanoví, že poučovací povinnost správního orgánu se vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, nicméně z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní

orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se tedy nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. Přiměřenost poučení o hmotných právech znamená, že účastníkům řízení se musí dostat poučení zejména o těch procesních právech, která spadají pod právo na spravedlivý proces. Poučovací povinnost se nadto váže pouze k úkonům správního orgánu. (...) Poučovací povinnost správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit“ (podobně též například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010-76). Soud přitom neshledal, že by v posuzované věci v souvislosti s Výzvou existovala procesní práva a povinnosti žalobkyně, o nichž by ji bylo třeba ze strany žalovaného 1) ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu poučit. Sama žalobkyně konkrétněji zmínila toliko poučení či vyrozumění o důsledcích nevyhovění Výzvě zpřístupnit svůj pozemek. To však nesouvisí s procesními právy a povinnostmi (vztahujícími se k interakci se správními orgány), jak jsou pojaty ve výše citovaném rozsudku, ale s hmotněprávní (mimoprocení) povinností umožnit přístup na svůj pozemek podle § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích.

75. Co se týče vyrozumění (ve Výzvě či jinak) žalobkyně o přesném termínu plánovaného odstranění Reklamního zařízení, tomu odpovídající povinnost žalovaného 1) z právních předpisů nevyplývá. Ustanovení § 4 odst. 3 správního řádu vyžaduje, aby správní orgán s dostatečným předstihem informoval dotčené osoby o úkonu, který v budoucnu hodlá učinit. To přímo souvisí s povinností umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy podle § 4 odst. 4 správního řádu. Žalovaný 1) nicméně Výzvou vyzval žalovaného 2) k odstranění Reklamního zařízení a žalobkyni k poskytnutí součinnosti podle § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích. Vzhledem k tomu nemá na Výzvu navazovat žádný další úkon žalovaného 1), o jehož přesném termínu by bylo třeba s ohledem na uvedené zásady žalobkyni informovat. Samotnou faktickou realizaci odstranění Reklamního zařízení Výzva v souladu se zákonem svěřuje žalovanému 2) jakožto správci dotčené pozemní komunikace. Je tedy právě na žalovaném 2), nestanovil-li žalovaný 1) ve výzvě jinak, aby s ohledem na své možnosti k odstranění Reklamního zařízení přistoupil a v detailu zajistil podmínky pro jeho faktické provedení. To zahrnuje i natolik včasné (nevyrchnostenské) informování žalobkyně o termínu (a případně pro ni relevantních okolnostech) odstranění, aby po ní za tímto účelem bylo možné spravedlivě požadovat zajištění přístupu na její pozemek (včetně možnosti osobní účasti její či jejího zástupce). V opačném případě by nebylo možné případné neumožnění přístupu klást žalobkyni k tíži a vyvozovat z toho pro ni negativní důsledky. Vzhledem k právě nastíněné zákonné konstrukci a rozdělení úloh mezi jednotlivé subjekty zapojené do odstraňování Reklamního zařízení soud neshledává postup žalovaného 1) ve vztahu k žalobkyni překvapivým, resp. neshledal, že by jí v jeho důsledku vznikaly zbytečné náklady a zatížení ve smyslu § 6 odst. 2 správního řádu, nebo že by její vlastnické právo bylo omezeno v nepřiměřené míře.
76. K žalobkyni i žalovaným 1) odkazovanému rozsudku ze dne 17. 1. 2019, č. j. 7 As 397/2018-35, v němž Nejvyšší správní soud formuloval obsahové náležitosti výzvy k odstranění reklamního zařízení, soud konstatuje, že jej v tomto ohledu nepovažuje za zcela příléhavý pro nyní posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud v něm totiž vycházel z předchozího znění relevantní právní úpravy, tedy zejména § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, ve znění účinném do 31. 12. 2023. Právě zmíněné ustanovení uvádělo, že „silniční správní úřad

je povinen do 7 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o zřízení nebo existenci reklamního zařízení umístěného v rozporu s odstavcem 2, 3 nebo 5 v silničním ochranném pásmu bez povolení vydaného příslušným silničním správním úřadem podle odstavce 1, vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění. Vlastník reklamního zařízení je povinen reklamní zařízení neprodleně, nejdéle do pěti pracovních dnů po doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu, odstranit. Neučiní-li tak, silniční správní úřad zajistí do 15 pracovních dnů zakrytí reklamy a následně zajistí odstranění a likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka tohoto zařízení. Odstranění reklamního zařízení a jeho likvidace bude provedeno bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení bylo povoleno stavebním úřadem.“ Silniční správní úřad tedy vyzýval přímo vlastníka reklamního zařízení, který byl povinen k jeho odstranění, přičemž bylo výslovně stanoveno, že k odstranění musí dojít neprodleně, nejdéle do 5 pracovních dnů. Rovněž byl stanoven důsledek nevyhovění takové výzvě ze strany vlastníka reklamního zařízení (tedy adresáta odstraňovací povinnosti). Na tomto základě Nejvyšší správní soud vyslovil, že „výzva musí jasně stanovit, komu je ukládána povinnost konat, v čem přesně tato povinnost spočívá, dokdy má být splněna a jaké mohou být následky jejího případného nesplnění.“ Požadavek na informace o tom, dokdy má být výzva splněna a jaké jsou následky jejího nesplnění, na rozdíl od nyní účinné právní úpravy z tehdy účinného zákonného znění výslovně vyplýval. Výzva žalovaného 1) přitom (ve vztahu k žalobkyni) jasně stanoví, komu je ukládána povinnost konat a v čem přesně spočívá (v poskytnutí součinnosti podle § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích ve vztahu k pozemku žalobkyně). Kromě toho se namítaný rozsudek Nejvyššího správního soudu vztahoval k případu žalobce, který byl zároveň vlastníkem reklamního zařízení, zatímco v nyní posuzované věci je žalobkyně vlastníkem pozemku, na němž se Reklamní zařízení nachází.

77. K žalobkyni vyjádřené obavě, že odstranění Reklamního zařízení nebude provádět sám žalovaný 2), ale na základě jím vypsané veřejné soutěže soukromý a blíže neurčený subjekt, a žalobkyni tak bude v podstatě znemožněno se domoci případné náhrady škody na základě § 31 odst. 12 zákona o pozemních komunikacích, soud znovu podotýká, že předmětem soudního přezkumu je otázka zákonnosti konkretizovaného zásahu v podobě Výzvy. K otázkám týkajícím se náhrady případně způsobené škody se soud již shora vyjádřil a pro stručnost na příslušné pasáže odkazuje. Nadto soud konstatuje, že z provedeného dokazování vyplynulo, že Reklamní zařízení již bylo odstraněno, aniž by se však na jeho odstranění jakkoliv podílel některý z žalovaných (jak při ústním jednání konstatoval žalovaný 2). V takovém případě není jakákoliv odpovědnost za škodu na straně žalovaných vůbec myslitelná.
78. Žalobkyně také stručně namítla zásah do jejího práva na podnikání a jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Z jeho odstavce 2 vyplývá možnost stanovit zákonem určité podmínky či omezení a z čl. 41 Listiny základních práv a svobod možnost domáhat se tohoto práva pouze v mezích prováděcích zákonů. Právě i v tomto smyslu je třeba vnímat úpravu odstraňování reklamních zařízení obsaženou v § 31 zákona o pozemních komunikacích, v souladu s nímž žalovaný 1) při vydávání Výzvy postupoval. Právní úprava přitom sleduje legitimní cíl spočívající v zajištění bezpečnosti silničního provozu, a je tudíž přípustné, aby zasáhla i do práva podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod. V podrobnostech k podstatě právní úpravy odstraňování reklamních zařízení a jejího zásahu do práva podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod soud analogicky odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.

79. Soud tedy nepřisvědčuje tvrzení žalobkyně, že žalovaný 1) v souvislosti s Výzvou postupoval v rozporu s § 4 a § 6 odst. 2 správního řádu, čl. 4 odst. 4, čl. 11, čl. 26 a (v žalobě toliko zmíněným) čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Ani druhý žalobní bod tedy není důvodný.
80. Soud se dále musel vypořádat s požadavkem žalobkyně, aby přikázal žalovaným 1) a 2) zdržet se veškerého jednání souvisejícího s Výzvou, zejména aby byla zrušena povinnost žalobkyně poskytnout součinnost při odstranění Reklamního zařízení a žalovaní 1) a 2) si nenárokovali vstup na pozemek žalobkyně. Soud předně s odkazem na shora uvedené konstatuje, že Výzva nebyla nezákonná a jestliže by tedy podle ní žalovaný 1) a 2) postupovali, nečinili by tak v rozporu se zákonem. Jelikož se však již Reklamní zařízení na pozemku žalobkyně parc. č. XA v k. ú. YA, obec ZA, nenachází (viz provedené dokazování), nemohl soud žalovaným přikázat, aby se zdrželi jakéhokoliv jednání souvisejícího s Výzvou a v souvislosti s ní si nenárokovali vstup na pozemek žalobkyně, neboť jejich oprávnění ke vstupu na pozemek žalobkyně a související povinnost žalobkyně poskytnout jim součinnost byla vázána výhradně na činnosti směřující k odstranění Reklamního zařízení. Jestliže již bylo v době rozhodování soudu Reklamní zařízení odstraněno (zřejmě třetí osobou), bylo by nelogické, aby soud na jedné straně rušil povinnost žalobkyně poskytnout součinnost k jeho odstranění a na straně druhé žalovaným zakazoval nárokovat si za účelem odstranění Reklamního zařízení vstup na její pozemek.
81. Soud vzhledem k výše uvedenému ve vztahu k žalovanému 1) (jím vydané Výzvě) neshledal žalobu důvodnou (nedospěl na základě žaloby k závěru o nezákonnosti jeho postupu), a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. prvním výrokem rozsudku v odpovídající části zamítl.
82. Pokud jde o žalovaného 2), soud již v usnesení ze dne 5. 11. 2024, č. j. 15 A 48/2024-71, dospěl k závěru, že „žalobkyně dostatečně konkrétně neoznačila, v jakém jeho postupu spatřuje nezákonný zásah. V žalobě toliko požadovala označení (navazujících) kroků žalovaného 1) a žalovaného 2) směřujících ke vstupu na její pozemek za nezákonné, aniž by však tyto kroky, které se měly negativně dotknout její právní sféry, blíže specifikovala. Ze žaloby a dalších doložených podkladů vyplývá pouze skutečnost, že žalovaný 1) vyzval žalovaného 2) k odstranění reklamního zařízení, nikoli však jakýkoli konkrétní navazující postup žalovaného 1) či žalovaného 2), čemuž odpovídalo i znění návrhu žalobkyně na vydání předběžného opatření. Soudní ochrana před nezákonným zásahem však nemá plnit preventivní funkci, resp. nesměruje proti dosud nerealizovaným zásahům. Tomu odpovídá i formulace případného výroku rozsudku o zásahové žalobě podle § 87 odst. 2 s. ř. s.“ Tuto úvahu Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku nijak nezpochybil (usnesení zrušil na základě jiné argumentace), relevantně na ni nereagovala ani žalobkyně, a soud na ní tedy i nyní setrvává.
83. Nad rámec výše uvedeného soud podotýká, že žalovaný 2) ve vztahu k Výzvě v postavení správního orgánu vystupovat nemůže, neboť mu nebylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Městský soud v Praze k tomu již v rozsudku ze dne 28. 3. 2025, č. j. 17 A 83/2024-90 uvedl, že „v dané věci ŘSD konalo, respektive bylo povinno konat na základě výzvy žalovaného, aniž by mu byl dán zákonem č. 13/1997 Sb., případně jiným právním předpisem jakýkoliv objektivně existující prostor k vlastní úvaze, zda má předmětné reklamní zařízení odstranit, či nikoliv. ŘSD tak bylo pouze adresátem výzvy žalovaného a faktickým vykonavatelem jeho vůle, nikoli vůle své. (...) Soud za rozhodnou pro posouzení věci považoval skutečnost, že veškerá oprávnění ŘSD v daném případě vyplývají ze skutečnosti, že vlastník předmětné dálnice, tj. stát, svěřil výkon správy o tuto

dálnici, včetně práva hospodařit s dálnicí ŘSD (viz § 9 a 9a zákona č. 13/1997 Sb.). ŘSD tak veškeré žalobcem zmíněné úkony činí jako správce dálnice, respektive jako subjekt hospodařící s majetkem státu v podobě dálnice. ŘSD tedy v tomto případě vystupuje jako soukromoprávní subjekt, který má rovnocenné postavení např. s žadatelem o zvláštní užívání, vlastníkem reklamního zařízení nebo vlastníkem pozemku, nikoliv jako subjekt veřejného práva s vrchnostenským postavením. V případě excessu ŘSD je pak na místě využít prostředky ochrany, které jsou upraveny v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.“ (podtržení přidáno)

Zmíněný rozsudek Městského soudu v Praze byl následně potvrzen recentním rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2025, č.j. 2 As 80/2025-56, v němž Nejvyšší správní soud k otázce pasivní legitimace žalovaného 2) uzavřel, že: „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.“ S citovanými názory se soud ztotožňuje.

84. Je sice pravdou, že v řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 17 A 83/2024 byl žalobcem vlastník reklamního zařízení (jak namítla žalobkyně), nicméně povahu vztahu žalovaného 2) v procesu odstraňování reklamního zařízení k vlastníku reklamního zařízení lze pro účely pasivní žalobní legitimace považovat za stejnou jako k vlastníku pozemku, na němž se reklamní zařízení nachází (v obou případech žalovaný 2) vystupuje jako soukromoprávní subjekt s rovnocenným postavením, jak je výslovně uvedeno ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu). Podobně je tomu i v případě obecné poznámky žalobkyně o rozdílnosti výzev žalovaného 1) v nyní posuzované věci a ve věci posuzované 17. senátem zdejšího soudu. Soud ani v tomto směru neshledává žádný rozdíl, který by činil citovaný závěr nepřiléhavým. Pokud jde o žalobkyni zmiňované usnesení Okresního soudu Praha-východ ze dne 17. 6. 2024, č. j. 48 C 70/2024-28, v jeho odůvodnění se uvádí, že „výzva žalovaného 1 je úkonem orgánu veřejné moci a je tudíž založena na výkonu jeho veřejnoprávní pravomoci“. S tím lze ve vztahu k Výzvě souhlasit. Odůvodnění předmětného usnesení nicméně neobsahuje bližší argumentaci k postavení žalovaného 2), s níž by se soud nyní případně musel vypořádat.
85. Soud tedy druhým výrokem tohoto rozsudku ve vztahu k žalovanému 2) v odpovídajícím rozsahu žalobu pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. odmítl.
86. Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému 1) žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Ve vztahu k žalovanému 2) byl žaloba druhým výrokem tohoto rozsudku odmítnuta, přičemž dle § 60 odst. 3 s.ř.s. věta první platí, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Z těchto důvodů soud třetím výrokem rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 (ve vztahu k prvnímu výroku) a odst. 3

s.ř.s. (ve vztahu k druhému výroku) rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. listopadu 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu