



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Lenky Bursíkové 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 žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2025, č. j. 8 A 68/2024-125,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je vlastnící reklamních zařízení umístěných na pozemcích parc. č. 4454/10 a 4454/11 v k. ú. Horní Počernice, obec Praha. Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se domáhala vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného, který dne 21. 5. 2024 vydal výzvy č. j. MD 18698/2024-940/1 a č. j. 75/2019-120-REKZ/5, k odstranění dvou reklamních zařízení z výše označených pozemků.

[2] Městský soud žalobu nejprve zamítl rozsudkem ze dne 6. 11. 2024, č. j. 8 A 68/2024-90, jelikož neshledal výzvy žalovaného nezákonnými. Žalobkyně proti rozsudku brojila kasační stížností. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) ke kasační stížnosti žalobkyně

rozsudkem ze dne 13. 2. 2025, č. j. 9 As 257/2024-40, zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. NSS shledal rozsudek částečně nepřezkoumatelným. Městský soud se dostatečně nevěnoval otázce, zda byla námitka ohledně neadresování výzev žalobkyni v rozporu se zákonem. č. 500/2004 Sb., správním řádem, přípustná, či nikoliv. NSS se nemohl věcně zabývat námitkou ohledně zásahu do práva na spravedlivý proces žalobkyně kvůli nezaslání výzev žalovaného. K otázce se měl nejprve vyjádřit městský soud. Totéž platilo o otázce možného odchýlení se od závěrů rozsudku NSS ze dne 12. 6. 2024, č. j. 6 As 3/2024-44, narozdíl od něhož v nyní posuzované věci nebyla žalobkyni zaslána výzva k odstranění reklamních zařízení. Jediná námitka, kterou se NSS zabýval věcně, se týkala překvapivosti postupu žalovaného a nepřehlednosti právní úpravy. NSS konstatoval, že odůvodnění vypořádání této námítky městským soudem je řádné a logické. Žalobkyně navíc proti tomuto vypořádání nic konkrétního nenamítala.

[3] Městský soud se věcí zabýval ve druhém kole a žalobu v záhlaví citovaným rozsudkem zamítl. Jeho odůvodnění se shodovalo s textem zrušeného rozsudku, vyjma doplněné části zohledňující závazný právní názor NSS (viz shrnutí v bodě [7] tohoto rozsudku). Městský soud dospěl k závěru, že výzvy žalovaného k odstranění reklamních zařízení jsou zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Výzvy byly nicméně vydány v souladu se zákonem, proto nemohou představovat nezákonný zásah.

[4] Obě reklamní zařízení byla umístěna na daných pozemcích v roce 1999 v souladu s tehdy platnými předpisy a skutkovým stavem. Pozdější výzvy žalovaného však byly vydány za změněného právního stavu. Daný úsek pozemní komunikace, v jejímž ochranném pásmu se nacházejí pozemky s reklamními zařízeními, byl rozhodnutím žalovaného zařazen do kategorie dálnice. V důsledku toho se věcně příslušným silničním správním úřadem stal žalovaný. Do jeho kompetence přešlo vydávání povolení dle § 31 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Jelikož se reklamní zařízení po provedené změně nacházejí v ochranném pásmu dálnice, je přiměřené, aby byla podrobena režimu stanovenému současnou právní úpravou o povolování a existenci reklamních zařízení.

[5] Městský soud dále nepřisvědčil žalobkyni, že její reklamní zařízení nespádají do kategorie dle čl. II odst. 2 přechodných ustanovení zákona č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Dle žalobkyně její reklamní zařízení nepodléhala v době svého umístění povolení silničním správním úřadem. Žalobkyně však chybně argumentovala tím, že její reklamní zařízení byla řádně povolena Magistrátem hlavního města Prahy, ale zároveň povolena být nemusela. Jestliže magistrát vydal dané povolení k umístění reklamních zařízení, pak je třeba mít za to, že reklamní zařízení, kterých se toto povolení týká, jsou reklamními zařízeními ve smyslu § 31 zákona o pozemních komunikacích. Z tohoto důvodu podléhají režimu dle čl. II odst. 2 přechodných ustanovení výše citovaného zákona. Městský soud nesouhlasil s námitkou, že výzvy žalovaného nejsou v souladu s veřejným zájmem. Souhlasil s žalovaným, že veřejným zájmem v projednávané věci je zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, přičemž reklamní zařízení umístěná blízko dálnice jsou potenciálním rizikem.

pokračování

[6] Městský soud uvedl, že výzvy žalovaného nemohly být pro žalobkyni překvapivé. Problematika reklamních zařízení umístěných v ochranném pásmu dálnice je již delší dobu řešena různými novelizacemi. Nejvýraznější změna legislativy, jež byla právním podkladem pro obě výzvy, nabyla účinnosti dne 1. 9. 2012. Žalobkyně je profesionálkou v oblasti provozování reklamních zařízení, proto bylo možno předpokládat, že se bude či alespoň by měla zajímat o vývoj legislativy upravující toto podnikání. Výzvy byly navíc vydány téměř dvanáct let poté, kdy měla poprvé možnost zjistit nejnovější stav právní úpravy a povinnosti z ní vyplývající.

[7] Městský soud následně reagoval na závazný právní názor NSS, vyjádřený v bodech 16 a 17 rozsudku č. j. 9 As 257/2024-40. Posoudil, zda námitka ohledně adresování výzev v rozporu se správním řádem, jak ji žalobkyně uplatnila v replice ze dne 14. 10. 2024, byla přípustná, tedy zda rozváděla některou ze včas uplatněných žalobních námitek či nikoliv. Z žaloby bylo zřejmé, že takto koncipovaná námitka nebyla její součástí. Vyjádření citovaná v bodě 15 zrušujícího rozsudku NSS městský soud nepovažoval za zárodky žalobních bodů, šlo o pouhá konstatování. Městský soud uzavřel, že námitku, že nebyla jako vlastník předmětných reklamních zařízení adresátem výzev k jejich odstranění, resp. že o tom nebyla ani vyrozuměna, žalobkyně neuvedla v žalobě. Poprvé se tato námitka objevila právě až v replice ze dne 14. 10. 2024. Takto uplatněnou námitku shledal městský soud nepřipustnou pro opožděnost, jelikož žalobkyně svou repliku podala téměř tři měsíce po uplynutí lhůty k podání žaloby. Městský soud se jí proto věcně nezabýval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž soud stěžovatelku poučí o možnosti změny žalobního petitu na negatorní petit na ochranu před trvajícím nezákonným zásahem, přičemž jí stanoví lhůtu pro případnou úpravu žaloby.

[9] Stěžovatelka vadu nepřezkoumatelnosti shledává v tom, že po vrácení věci NSS byl napadený rozsudek vydán bez ústního jednání a bez jakékoliv výzvy či poučení stěžovatelky o možnosti změnit petit dle § 37 odst. 5 s. ř. s. z určovacího na zápůrčí pro trvalý zásah do jejího vlastnického práva. Zásah shledává právě v trvalé hrozbě odstranění reklamních zařízení. V době podání žaloby si této skutečnosti stěžovatelka nebyla vědoma. Nepředpokládala totiž, že by správce komunikace zničil její majetek, aniž by o tom byla uvědoměna.

[10] Stěžovatelka tvrdila, že až v druhé polovině srpna 2024 vyšlo najevo, že správce komunikace takto *nově postupuje*, resp. odstraňuje reklamní zařízení bez jejího vyrozumění. Zásahovou žalobu podala v červenci 2024 pouze z opatrnosti. Domnívala se, že jí bezprostřední zásah ještě nehrozí a že o něm bude informována. Věděla-li by stěžovatelka při podání žaloby, že správce komunikace bude svévolně odřezávat reklamní zařízení bez jejího vědomí, formulovala by žalobu se zápůrčím petitem, tedy aby se silniční správní úřad zásahu zdržel. Městský soud si musel být z obsahu spisu vědom, že hrozící zásah trvá. Nemožnost změny petitu nemohla založit překážku v podobě uplynutí lhůty (§ 72 a § 84 s. ř. s.). Jedná se pouze o procesní úpravu žaloby v již probíhajícím řízení. Judikatura NSS připustila takovou změnu po uplynutí lhůty, poučí-li soud účastníka o možnosti úpravy.

Vázanost právním názorem NSS nezbavila městský soud povinnosti respektovat i ostatní závazné judikatorní principy.

[11] Stěžovatelka dále namítá nezákonnost a vnitřní rozpornost rozsudku, jelikož městský soud v bodě 84 napadeného rozsudku nesprávně dovodil, že z její žaloby neplyne, že jakožto vlastník reklamního zařízení nebyla adresátem výzev. Stěžovatelka trvá na tom, že z jejích podání bylo zřejmé tvrzení, že nebyla adresátem výzev k odstranění reklamních zařízení. Výzvy žalovaného nebyly správními rozhodnutími. Pokud by byly, soud by otázku doručování musel zkoumat *ex offio*.

[12] Dle stěžovatelky bylo již z žaloby patrné tvrzení, že jí výzvy nebyly adresovány. Skutečnost, že na jiném místě uvedla, že jde o postup dle § 31 zákona o pozemních komunikacích, neznamená, že s ním souhlasí. V takovém případě by nepodávala žalobu. V té chvíli nevěděla, zda před odříznutím reklamního zařízení nebude vydán jiný správní akt, kterým bude upozorněna na hrozbu odříznutí. Námitku tak nemohla v žalobě uplatnit. Nesouhlasí proto s městským soudem, který námitku, upřesněnou v replice, pro její opožděnost věcně nevypořádal. Replikou stěžovatelka pouze reagovala na zjištění, jak v obdobných případech postupovaly správní orgány.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření zdůraznil, že stěžovatelka uplatňuje meritorně shodné námitky jako v dříve podané žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a rovněž v dřívější kasační stížnosti. Stručně proto shrnul, že její argumentace nadále nesvědčí o zákonnosti umístění a provozování reklamních zařízení dle § 31 zákona o pozemních komunikacích. Ve zbytku odkázal na své vyjádření k žalobě ze dne 5. 9. 2024. Navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] NSS se nejprve zabýval přípustností podané kasační stížnosti (resp. jednotlivých kasačních námitek), jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost ve stejné věci. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je totiž *kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu*.

[15] Rozšířený senát v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, dovodil výjimku ze zákonného pravidla a dospěl k závěru, že § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. „nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...]“ Shrnul proto, že citované ustanovení „*limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným*“.

[16] NSS zrušil první rozsudek městského soudu pro jeho nepřezkoumatelnost. Městský soud, vázán závazným právním názorem NSS, se v napadeném rozsudku vytýkané otázce řádně věnoval, jak NSS rozvádí níže. Kasační stížnost je proto (částečně) přípustná, neboť by jinak nebyl zajištěn věcný přezkum závěrů městského soudu (rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2022,

pokračování

č. j. 8 As 288/2019-103, č. 4386/2022 Sb. NSS, bod 17). K nepřipustným námitkám se NSS vyjádří níže.

[17] Rozšířený senát v bodě 29 svého usnesení č. j. 1 As 79/2009-165 dovodil, že „vymezení rozsahu první kasační stížnosti předurčuje meze přezkumné činnosti Nejvyššího správního soudu i pro opakovanou kasační stížnost. Rezignuje-li stěžovatel na uplatnění všech důvodů, které podle jeho názoru svědčí o nesprávnosti právních názorů vyslovených krajským soudem, ač je uplatnit může, je legitimní, že z hlediska možnosti argumentace v dalším řízení ponese případné nepříznivé důsledky s tím spojené.“ Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit v první kasační stížnosti a o kterých námitkách mohl rozhodnout kasační soud již v prvním řízení, bude záviset na konkrétních okolnostech případu (bod 30 usnesení rozšířeného senátu).

[18] Za situace, kdy městský soud rozhodoval za nezměněného skutkového a právního stavu a nedošlo ani k podstatné změně judikatury, mohla stěžovatelka v opakované kasační stížnosti účinně namítat pouze to, že se městský soud neřídil závazným pokynem vysloveným ve zrušujícím rozsudku, a jeho rozhodnutí je tedy nadále nepřezkoumatelné, nebo se mohla dovolávat nesprávnosti právních závěrů vyslovených městským soudem ve vztahu k posouzení otázky adresování výzev stěžovatelce, resp. k závěru městského soudu, že tato námitka byla uplatněna opožděně. Jiné právní závěry účinně napadnout nemohla, neboť žádné z nich nebyly předmětem předchozího posuzování NSS, ač mohly být součástí okruhu námitek první kasační stížnosti.

[19] Za nepřipustnou námitku ve smyslu výše citované judikatury je třeba označit námitku vady dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jelikož městský soud stěžovatelku nepoučil o možnosti změnit žalobní petit dle § 37 odst. 5 s. ř. s. z deklaratorního na negatorní, pro trvající zásah do jejího vlastnického práva. NSS uvádí, že z okolností posuzovaného případu je zřejmé, že stěžovatelka tuto procesní vadu městskému soudu nevyčítala v rámci první kasační stížnosti, ač tak mohla učinit. Potřebu změny žalobního petitu totiž odůvodňovala svým zjištěním ze srpna 2024, že správce komunikace svévolně odřezává reklamní zařízení. O této skutečnosti údajně nevěděla v době podání žaloby, kterou podala pouze z opatrnosti. Z uvedené časové posloupnosti však plyne, že i pokud stěžovatelka nevěděla o této skutečnosti v době podání žaloby, tedy v červenci 2024, v době podání první kasační stížnosti (18. 12. 2024) a již předtím v době vydání prvního rozsudku městského soudu (6. 11. 2024) o této skutečnosti věděla. Měla-li obavu z důsledků plynoucích z postupu žalovaného, mohla tuto námitku uplatnit již v prvním řízení před městským soudem, resp. navrhnout městskému soudu změnu žalobního petitu bezprostředně poté, co se dozvěděla o tvrzených skutečnostech. Dle NSS se od vydání prvního rozsudku městského soudu nezměnil právní ani skutkový stav, který by odůvodňoval přípustnost této nově vznesené kasační námitky.

[20] NSS se nyní vyjádří k námitkám, které shledal přípustnými.

[21] Stěžovatelka shledává vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. dále v tom, že městský soud (po vydání zrušujícího rozsudku) ve věci rozhodoval bez nařízení ústního jednání. Krajský (městský) soud může svůj rozsudek zatížit touto vadou, nedoručí-li účastníkům řádně výzvu k vyslovení souhlasu s postupem dle § 51 s. ř. s., tedy s projednáním

věci bez nařízení ústního jednání (rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003-59, č. 482/2005 Sb. NSS).

[22] Stěžovatelka svou námitkou míří proti údajnému procesnímu pochybení, kterého se měl městský soud dopustit až po vydání zrušujícího rozhodnutí NSS. Tuto námitku stěžovatelka pochopitelně nemohla vznést v rámci posuzování první kasační stížnosti, ani NSS se jí nemohl z povahy věci zabývat dříve. V prvním řízení ostatně u městského soudu proběhlo ústní jednání, a to dne 6. 11. 2024. Námitka mířící proti neprovedení ústního jednání po zrušujícím rozsudku NSS je proto sice přípustná, ale není důvodná.

[23] Dle § 51 s. ř. s. soud *může rozhodnout o věci samé 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.* Městský soud ve druhém kole stěžovatelku o možném projednání věci bez nařízení ústního jednání řádně poučil, a to výzvou ze dne 4. 3. 2025 (č. l. 119 spisu městského soudu). Stěžovatelka ve stanovené lhůtě na výzvu nijak nereagovala. Městský soud proto nepochybil, postupoval-li dle § 51 s. ř. s. a vydal napadený rozsudek bez ústního jednání. Tuto námitku proto NSS neshledal jako důvod pro vyslovení vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24] Stěžovatelka dále přípustně namítala nesprávnost závěrů vyslovených městským soudem, který pro opožděnost nevypořádal námitku ohledně adresování výzev majitelům pozemků, nikoliv jí, uplatněnou až v replice. NSS zdůrazňuje, že v tomto ohledu se městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku řídil závazným právním názorem NSS, přičemž měl přezkoumatelně zodpovědět otázku, zda stěžovatelčina námitka, jež byla konkrétně uplatněna až v replice, byla rozvedením některého z žalobních bodů, či nikoliv. Městský soud tak učinil a dospěl v bodě 84 napadeného rozsudku k závěru, že „námitka vůči tomu, že žalobkyně nebyla jako vlastník předmětných reklamních zařízení adresátem výzev k jejich odstranění, resp. že o tom nebyla ani vyrozuměna, nebyla uvedena v žalobě, a poprvé se objevila právě až v replice ze dne 14. 10. 2024.“ Z hlediska včasnosti uplatnění námítky městský soud dovodil, že stěžovatelka žalobu podala v zákonné lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se dozvěděla o nezákonném zásahu. Tuto konkrétní námitku však uplatnila „téměř tři měsíce po uplynutí zákonné lhůty k podání žaloby“. Městský soud tak námitku shledal nepřipustnou pro opožděnost a uzavřel, že „neměl pravomoc, aby se jí věcně zabýval“ (bod 86 napadeného rozsudku). Závěry městského soudu jsou správné a logické. Stěžovatelka proti nim pouze obecně namítá, že je v tomto bodě rozsudek nesmyslný, protože už z celé žaloby bylo patrné, že jí výzvy nebyly adresovány, a pokud by s nimi byla srozuměna, žalobu by vůbec nepodala. Takto formulovaná kasační námitka připomínající její obecný nesouhlas s postupem žalovaného vyjádřený samotným podáním žaloby však nijak neprokazuje, že v žalobě uplatnila konkrétní žalobní bod týkající se toho, že jí konkrétně nebyly adresovány výzvy k odstranění reklamních zařízení. Napadený rozsudek proto není v tomto ohledu nezákonný ani vnitřně rozporný.

[25] NSS proto shrnuje, že při novém projednání městský soud dostal dříve vyslovenému závaznému právnímu názoru NSS. Napadený rozsudek tak netrpí žádnou vadou, pro kterou by jej měl NSS zrušit.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[26] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení úspěšná, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 8. ledna 2026

Pavel Molek
předseda senátu