



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **BigBoard Praha, a.s.**, se sídlem Na Strži 2097/63, Praha, zast. JUDr. Martinem Solilem, advokátem se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic s. p., se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha, zast. Mgr. Jiřím Hnátém, advokátem se sídlem Na Pankráci 404/30a, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2025, č. j. 15 A 64/2025-80,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2025, č. j. 15 A 64/2025-80, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku, kterým Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterého se měl dopustit žalovaný prostřednictvím osoby zúčastněné na řízení tím, že dne 5. 5. 2025 tato osoba odstranila reklamní zařízení stěžovatelky z pozemku parc. č. XA v katastrálním území K., GPS souřadnice XB, XC (dále jen „reklamní zařízení“).

2. Rozhodnutí krajského soudu

[2] Stěžovatelka v žalobě podané dne 9. 6. 2025 napadala postup žalovaného a osoby zúčastněné na řízení celkem ze 3 důvodů. Konkrétně se jednalo o to, (1) že reklamní zařízení bylo odstraněno bez vědomí vlastníků pozemku, na němž se nacházelo, (2) že si žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení nevyžádali od příslušného stavebního úřadu povolení

k odstranění stavby ve smyslu § 247 a násl. zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), a (3) že reklamní zařízení nebylo odstraněno 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“), jelikož došlo k jeho faktické likvidaci.

[3] K prvému z uvedených okruhů městský soud ve stručnosti poznamenal, že vlastníků pozemku výzva k součinnosti zaslána byla, a i kdyby tomu tak nebylo, nemohla proti tomu brojit stěžovatelka, jelikož se nejednalo o zásah do jejích veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Ohledně namítané absence postupu podle stavebního zákona městský soud uvedl, žalovanému je přičitatelný toliko postup související s výzvou k odstranění reklamního zařízení vůči osobě zúčastněné na řízení jako správci pozemní komunikace, u níž bylo umístěno. K využití stavebního zákona městský soud poukázal na svůj rozsudek ze dne 22. 5. 2025, č. j. 11 A 25/2025-48, v němž dospěl k závěru, že problematika odstraňování reklamních zařízení je komplexně upravena v zákoně o pozemních komunikacích, a stavební zákon se tak neměl aplikovat.

[5] K poslednímu žalobnímu bodu městský soud ve shodě se stěžovatelkou nejprve konstatoval, že osoba zúčastněná na řízení nemohla být v postavení žalovaného. Její jednání však podle městského soudu nebylo přičitatelné žalovanému, a zákonností zásahu se proto nezabýval. Zároveň ani nevyzval stěžovatelku ke změně označení žalovaného a petitu žaloby, neboť měl za to, že neexistuje jiný správní orgán, kterému by bylo jednání osoby zúčastněné na řízení přičitatelné a vůči němuž by mohla být žaloba projednatelná.

3. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení, replika stěžovatelky

[6] Stěžovatelka proti rozsudku městského soudu podala kasační stížnost, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnosti jeho rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.].

[7] V kasační stížnosti stěžovatelka nejprve řešila otázku pasivní legitimace žalovaného, respektive přičitatelnost jednání osoby zúčastněné na řízení právě žalovanému. Městský soud podle ní zcela rezignoval na svou povinnost posoudit a případně určit, který správní orgán nese odpovědnost za nezákonné jednání osoby zúčastněné na řízení. Tím se bezdůvodně odchýlil od závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS, podle něhož je povinností krajského (městského) soudu posoudit, kterému správnímu orgánu je přičitatelné jednání, které má být podle stěžovatelky nezákonným zásahem. Podle městského soudu nese žalovaný odpovědnost pouze za zákonnost výzvy k odstranění reklamního zařízení a za jeho samotný průběh již neodpovídá. Osoba zúčastněná na řízení však odstranění provedla na přímý pokyn žalovaného, a ten tak musí být odpovědný za její nezákonné jednání.

[8] Dále stěžovatelka argumentovala vůči závěrům o komplexnosti úpravy odstraňování reklamních zařízení v zákoně o pozemních komunikacích. Stavební zákon podle ní obsahuje

pokračování

celou řadu institutů, které při odstraňování stavby slouží k ochraně nejen účastníků řízení, ale i široké veřejnosti. V rozhodnutí o povolení odstranění stavby mají být například vymezeny konkrétní podmínky jejího odstranění, které jsou stanoveny zejména k ochraně okolních staveb, pozemků a práv vlastníka stavby. Nic takového zákon o pozemních komunikacích neupravuje. Stejně tak ani v jednom z předpisů není konkrétně upraven vzájemný vztah stavebního zákona a zákona o pozemních komunikacích. Je tedy nutno vycházet z toho, že se jedná o dva rovnocenné předpisy stojící vedle sebe a je nezbytné jejich současné uplatnění. Městský soud se však argumentací stěžovatelky v podstatě nezabýval, pouze citoval svůj rozsudek č. j. 11 A 25/2025-48 a bez bližšího odůvodnění konstatoval, že úprava zákona o pozemních komunikacích je komplexní, a stavební zákon se tudíž neměl použít. Jeho závěr tak má stěžovatelka za věcně nesprávný a odůvodnění za nepřezkoumatelné.

[9] Závěrem stěžovatelka nesouhlasila s městským soudem ohledně své možnosti napadnout výzvu k odstranění reklamního zařízení směřovanou vlastníků pozemků pod ním. Podle stěžovatelky je to ona, jakožto vlastník reklamního zařízení, komu vznikla škoda, a musí tak mít možnost soudní ochrany proti nezákonnému zásahu ze strany žalovaného.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkázal na své předchozí vyjádření k žalobě. Podle něj postupovala osoba zúčastněná na řízení správně, když nežádala o povolení k odstranění stavby. Úprava v zákoně o pozemních komunikacích byla přijata právě za účelem urychlení odstraňování nepovolených reklamních zařízení v silničních ochranných pásmech a stavební zákon se v tomto případě neměl aplikovat. Nejvyšší správní soud by tak podle žalovaného měl kasační stížnost zamítnout.

[11] Osoba zúčastněná na řízení nejprve upozornila na to, že městský soud nepovažoval žalovaného za pasivně nelegitimovaného, jak podle ní tvrdila stěžovatelka, ale pouze dospěl k závěru, že některé ze skutků popsanych v žalobě nejsou žalovanému přičitatelné. To však neznamená, že by byla stěžovatelka zbavena ochrany, byť by se tak mělo dít v řízení před civilními soudy, jak byla městským soudem upozorněna. Dále osoba zúčastněná na řízení uvedla, že stavební zákon správně nebyl aplikován, jelikož úprava v zákoně o pozemních komunikacích je komplexní a tam, kde předpokládá použití stavebního zákona, to výslovně upravuje. Otázka zákonnosti výzvy žalovaného vlastníků pozemku pod reklamním zařízením pak podle osoby zúčastněné na řízení není věcí stěžovatelky, jelikož jí nemohlo být zasazeno do jejích veřejných subjektivních práv. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

[12] Stěžovatelka k oběma vyjádřením podala repliku, v níž v zásadě zopakovala svou předcházející argumentaci. Zároveň však odkázala na judikturní vývoj stran přičitatelnosti jednání osoby zúčastněné na řízení – a to konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2025, č. j. 2 As 121/2025-45, podle kterého je toto jednání přičitatelné žalovanému. Současně upozornila na to, že uvedeným rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu č. j. 11 A 25/2025-48, jenž tvořil zásadní část odůvodnění nyní městského soudu v této věci, jde-li o komplexnost úpravy odstraňování reklamních zařízení v zákoně o pozemních komunikacích.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatelky spočívající v nepřezkoumatelnosti rozsudku z hlediska argumentace městského soudu ohledně nutnosti aplikace stavebního zákona v případě odstranění reklamního zařízení. Podle stěžovatelky se městský soud nevypořádal s podstatou její žalobní argumentace. Již v žalobě stěžovatelka uváděla, že reklamní zařízení bylo stavbou ve smyslu § 7 odst. 2 stavebního zákona. Z toho důvodu tak pro jeho odstranění bylo podle § 247 odst. 1 stavebního zákona potřeba povolení stavebního úřadu. Podle názoru stěžovatelky 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 výslovně.

[16] Městský soud v reakci na podrobně strukturované žalobní námítky toliko formou přímé citace odkázal na odůvodnění svého rozsudku č. j. 11 A 25/2025-48, podle něhož je úprava obsažená v zákoně o pozemních komunikacích komplexní, proto se stavební zákon nepoužije. To ovšem podle Nejvyššího správního soudu nemůže obstát. Zásadní totiž je, že již výše zmíněným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 121/2025-45 došlo ke zrušení městským soudem citovaného rozsudku, a to právě z důvodu nepřezkoumatelnosti jeho závěrů. Městský soud v odkazovaném rozsudku totiž podle NSS dílem využil nepřiléhavou rozhodovací praxi (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 2. 2019, č. j. 4 As 357/2018-39, podle jehož závěrů platí pouze to, že stavební souhlas/povolení vydané stavebním úřadem pro realizaci stavby reklamního zařízení nemá vliv na to, zda bylo povoleno i ve smyslu zákona o pozemních komunikacích), dílem nespecificky odkázal na „*rozsáhlou judikaturu*“, podle které se stavební zákon nepoužije. Závěr o komplexnosti úpravy v zákoně o pozemních komunikacích tak městský soud ničím nepodložil, a proto byl jeho rozsudek Nejvyšším správním soudem zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[17] Forma argumentace přímou citací je v případě totožných námitek jistě možná (ostatně jde o promítnutí zásady procesní ekonomie). Nicméně nese s sebou zároveň i riziko toho, že v případě zrušení „zdrojového“ rozsudku, musí z podstaty věci sdílet jeho osud i rozsudek, který ho následoval, pokud k němu (jako v tomto případě) městský soud nepřiloží vlastní úvahu, která by mohla obstát sama o sobě. S ohledem na to, že úvaha městského soudu v rozsudku č. j. 11 A 25/2025-48 byla autoritativně shledána NSS nepřezkoumatelnou, zatížil městský soud svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti i v této věci. V dalším řízení tak bude jeho úkolem přezkoumatelným způsobem odpovědět na námítky stěžovatelky ohledně případné aplikace stavebního zákona na odstraňování

pokračování

reklamních zařízení ve smyslu § 31 odst. 9 a násl. zákona o pozemních komunikacích. V této části NSS uzavírá, že jelikož rozsudek městského soudu ruší z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, nezabýval se samotnou podstatou kasační argumentace směřující k tomu, zda měl být použit stavební zákon, či je úprava v zákoně o pozemních komunikacích dostatečně komplexní pro její samostatnou aplikaci.

[18] Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou přičitatelnosti případného nezákonného jednání osoby zúčastněné na řízení žalovanému, přičemž i v tomto případě se nemohl ztotožnit s argumentací městského soudu. Ten ji vystavěl primárně na citaci jiného rozsudku městského soudu ze dne 28. 3. 2025, č. j. 17 A 83/2024-90, podle kterého nemůže být osoba zúčastněná na řízení v postavení žalovaného. Jakkoliv Nejvyšší správní soud s tímto závěrem souhlasí, na přičitatelnost jejího jednání vůči žalovanému to nemá žádný vliv. I tento rozsudek týkající se obdobné problematiky byl totiž předmětem přezkumu druhého senátu zdejšího soudu. Ten v rozsudku ze dne 12. 11. 2025, č. j. 2 As 80/2025-56, výslovně konstatoval, že je *„následek spočívající ve fyzickém odstranění reklamního zařízení ministerstvu přičitatelný, neboť právě ono je v takovém případě tvůrcem vůle. Prikazuje třetí osobě (zde ŘSD), která reálně koná (případně pověří jiný subjekt), aby odstranila reklamní zařízení, a vrchnostensky na ni při tom působí. Silniční správní úřad, zde Ministerstvo dopravy, je tedy třeba považovat za původce zásahu projevujícího se v právní sféře vlastníka reklamního zařízení jeho fyzickým odstraněním, neboť právě realizací jeho pokynu může dojít k přímému zásahu do práv vlastníka reklamního zařízení. Zároveň je nepochybné, že stěžovatelku může přímo zkrátit na jejích právech odstranění reklamního zařízení, které je v jejím vlastnictví. ŘSD je v nyní posuzované věci adresátem výzvy k odstranění reklamního zařízení a reálně tento zásah vykonává, nicméně v tomto procesu neprojevuje žádnou vůli. Mezi jednáním ministerstva a jeho následkem v podobě přímého zásahu do práv vlastníka reklamního zařízení tedy nestojí žádný další zprostředkující mechanismus, který by účinky jednání mohl omezit, modifikovat či zcela vyloučit, neboť, jak již NSS vysvětlil výše, ŘSD nemá žádný prostor pro vlastní uvážení (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, č. 4435/2023 Sb. NSS, zejm. bod 37).“*

[19] Z uvedeného je zřejmé, že závěr městského soudu nemůže obstát. Osoba zúčastněná na řízení je v tomto případě adresátem výzvy ve smyslu § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích, fakticky tedy vykonavatelem či „prodlouženou rukou“ žalovaného, od něhož vychází prvotní impuls (jak uvedl NSS v citovaném rozsudku, jedná se o „tvůrce vůle“). Za původce zásahu je tedy třeba jednoznačně považovat žalovaného. K posouzení tak zůstává zodpovězení otázky zákonnosti jednání, resp. zásahu žalovaného, což městský soud neučinil; to bude rovněž jeho úkolem v dalším řízení.

[20] K poslední – v pravdě stručné – kasační námitce Nejvyšší správní soud rovněž ve stručnosti konstatuje, že zákonnost výzvy vůči vlastníkům pozemků pod reklamním zařízením stěžovatelka úspěšně rozporovat nemohla. Městský soud v tomto případě správně uvedl, že tím nebyla dotčena veřejná subjektivní práva stěžovatelky. Současně tím není dotčeno ani její právo na soudní ochranu, jelikož je jednání osoby zúčastněné na řízení přičitatelné žalovanému, a může se tak proti němu bránit zásahovou žalobou, jak to ostatně v projednávané věci učinila. Tato kasační námitka tak není důvodná.

5. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek městského soudu s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud vázán výše vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. ledna 2026

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu