



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **E. H.**, zast. Mgr. Nikolou Antlovou, advokátkou, se sídlem Breitfeldova 13, Praha 8, proti žalovaným: **1) Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 12, Praha 1, **2) Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, IČO: 659 93 390, se sídlem Čerčanská 12, Praha 4, zast. JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M., FCI Arb., advokátem, se sídlem Na Pankráci 127, Praha 4, o žalobě na ochranu před nezákonnými zásahy správního orgánu, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2025, č. j. 15 A 48/2024-134,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobkyně podala u městského soudu žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spatřovala ve výzvě žalovaného 1) ze dne 25. 3. 2024, č. j. MD-6585/2024-940/3, kterou vyzval žalobkyni, jakožto vlastníka pozemku parc. č. X v k. ú. K. u Ř. k poskytnutí součinnosti dle § 31 odst. 12 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „ZoPK“), při odstranění reklamního zařízení nacházejícího se na jejím pozemku žalovaným 2).

[2] Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 5. 11. 2024, č. j. 15 A 48/2024-71, neboť dospěl k závěru, že žalobkyni označený zásah nemůže být vůbec zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

[3] Proti tomuto usnesení městského soudu podala žalobkyně kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 6. 2025, č. j. 4 As 277/2025-46, usnesení městského soudu ze dne 5. 11. 2024 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodl, že předmětná výzva může být nezákonným zásahem, jelikož nelze *a priori* vyloučit zkrácení žalobkyně na právech k jejímu pozemku. Nejvyšší správní soud městskému soudu uložil, aby se v dalším řízení námitkami žalobkyně řádně zabýval a věcně posoudil, zda předmětná výzva představuje nezákonný zásah správního orgánu podle § 82 s. ř. s., přičemž v rámci tohoto posouzení znovu uváží, kterému ze žalovaných je žalobou napadaný zásah přičitatelný, a to patřičně zohlední.

[4] Městský soud následně v záhlaví označeným rozsudkem žalobu v části směřující proti žalovanému 1) zamítl a v části, v níž směřuje proti žalovanému 2), odmítl. Konstatoval, že přistoupilo-li Ministerstvo dopravy k vydání výzvy podle § 31 odst. 9 ZoPK, je zřejmé, že tak činilo na základě názoru, že reklamní zařízení není zřízeno a provozováno na základě potřebného povolení silničního správního úřadu (aniž by bylo nutné a vůbec možné tuto skutečnost ve výzvě blíže dokládat). V uvedeném soud neshledal zneužití pravomoci správního orgánu či svévoli, nýbrž postup podle zákona. Z vyjádření žalovaného 1) ze dne 18. 6. 2010 nelze dovodit, že by stavbu reklamního zařízení povolil.

[5] Chybné uvedení GPS souřadnic reklamního zařízení ve výzvě nevede k její nezákonnosti, neboť reklamní zařízení je dostatečně určeno identifikací pozemku, na kterém se nachází. Po provedeném dokazování městský soud dospěl k závěru, že se reklamní zařízení nachází v ochranném pásmu přilehlé dálnice, přičemž vyžadovalo povolení silničního úřadu a v případě jeho absence bylo na místě, aby žalovaný 1) přistoupil k výzvě podle § 31 odst. 9 ZoPK.

[6] Z tvrzení žalobkyně, že se jedna část reklamního zařízení nachází v zastavěném území obce a druhá vně (v silničním ochranném pásmu), nelze vycházet, jelikož vychází ze soukromého mapového nástroje mapy.com a jí vytvořená spojnice zjevně nebyla vedena z rohů zvětšených půdorysů budov. I kdyby však byl korektní stav zjištěný na základě měření žalobkyně, stejně by byla naplněna hypotéza § 31 odst. 9 ZoPK a existoval by veřejný zájem na odstranění reklamního zařízení, které (bez povolení) zčásti zasahuje do silničního ochranného pásma. Není přitom rozumně možné, aby žalovaný 1) v takovém případě vyzýval pouze k odstranění přesahující části reklamního zařízení 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. Žalovaný 1) byl tudíž oprávněn vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění, s čímž je spojena povinnost žalobkyně jakožto vlastníka pozemku, na němž se reklamní zařízení nachází, poskytnout součinnost podle § 31 odst. 12 ZoPK.

[7] Veřejný zájem na zajištění vyšší bezpečnosti silničního provozu převažuje nad dočasným a jednorázovým omezením vlastnického práva žalobkyně. Podmínka zákonného základu omezení vlastnického práva byla s ohledem na § 31 odst. 9 a 12 ZoPK splněna. Otázka náhrady za omezení vlastnického práva žalobkyně míří mimo předmět řízení, a proto se jí soud dále nezabýval. Silnou ochranu vlastnického práva žalobkyně ve smyslu případné náhrady škody vzniklé při vstupu na pozemek a odstraňování reklamního zařízení zajišťuje § 31 odst. 12 ZoPK. Výzva nepředstavuje porušení práv žalobkyně ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

pokračování

[8] V souvislosti s výzvou neexistovala procesní práva a povinnosti žalobkyně, o nichž by ji bylo třeba ze strany žalovaného 1) ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu poučit. Žalobkyní konkrétně zmíněné poučení či vyrozumění o důsledcích nevyhovění výzvě nesouvisí s procesními právy a povinnostmi (vztahujícími se k interakci se správními orgány), ale s hmotněprávní (mimoprocesní) povinností umožnit přístup na pozemek podle § 31 odst. 12 ZoPK. Ze zákona pak nevyplývá povinnost žalovaného 1) vyrozumět žalobkyni též o přesném termínu plánovaného odstranění reklamního zařízení. Výzva tedy nebyla nezákonná. Reklamní zařízení se navíc na pozemku žalobkyně v době projednávání věci městským soudem již nenacházelo.

[9] Ve vztahu k ŘSD městský soud žalobu odmítl, neboť v posuzované věci nevystupuje jako subjekt veřejného práva s vrchnostenským postavením.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření stran

[10] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) **kasační stížnost**. Vytknula městskému soudu, že bez dalšího aproboval výklad § 31 ZoPK a pouhé tvrzení žalovaného 1), že mu není známo žádné povolení k předmětnému reklamnímu zařízení, aniž by toto jakkoli ověřil. To je v rozporu se zásadou legality výkonu veřejné moci podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Městský soud fakticky připustil, aby důkazní břemeno existence povolení bylo zcela přesunuto na vlastníka reklamního zařízení, aniž by správní orgán byl povinen učinit kroky ke zjištění skutkového stavu.

[11] Již samotná výzva žalovaného 1) k odstranění reklamního zařízení a požadavek na umožnění vstupu na pozemek stěžovatelky představuje intenzivní zásah do vlastnického práva a nemůže být založena toliko na negativní domněnce správního orgánu o neexistenci povolení. Městský soud posuzoval zásah izolovaně a formalisticky, když jej redukoval na výzvu bez přímých právních účinků. Jednalo se o autoritativní úkon veřejné moci, jenž bezprostředně zasahuje do vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny. Městský soud podcenil intenzitu zásahu a nehodnotil jej v jeho reálných důsledcích. Zásahem nebyl dotčen pouze výkon vlastnického práva, ale též právo stěžovatelky pokojně užívat majetek a provozovat podnikatelskou činnost, neboť odstraněním reklamního zařízení dochází k nevratnému zásahu do majetkové sféry stěžovatelky. Takový zásah nelze bagatelizovat poukazem na jeho dočasnost či jednorázovost, jak učinil městský soud.

[12] Výzvou došlo k porušení § 2 správního řádu, jelikož oba žalovaní si začali nárokovat vstup na pozemek stěžovatelky, aniž by pro takové jednání měli zákonné zmocnění. Dalšími veřejnými subjektivními právy stěžovatelky, která byla výzvou porušena, je právo na přiměřenou náhradu při omezení jejího vlastnického práva a právo být náležitě poučena o svých právech a povinnostech podle § 4 odst. 1 až 4 správního řádu. Ministerstvo dopravy dále výzvou porušilo § 6 odst. 2 správního řádu, jelikož neuvedla, od kdy má stěžovatelka požadovanou součinnost poskytnout. Stěžovatelka není objektivně schopna požadavkům výzvy vyhovět, když je po ní *de facto* požadováno, aby byl její pozemek přístupný 24 hod. denně po blíže nespecifikovanou dobu.

[13] Za další pochybení městského soudu stěžovatelka označila bagatelizaci nesprávné identifikace reklamního zařízení ve výzvě, zejména chybně uvedené GPS souřadnice. Závěr

městského soudu, že chybné uvedení GPS souřadnic ve výzvě je nepodstatná vada, je v rozporu s judikaturou, podle níž musí být zásah správního orgánu vždy přesně individualizován, aby bylo zřejmé, jakého konkrétního jednání se týká. Městský soud zcela rezignoval na řešení otázky, zda lze reklamní zařízení považovat za „funkčně nedělitelné“, a to bez jakékoli opory v zákoně. Zákon o pozemních komunikacích pojem funkční nedělitelnosti reklamního zařízení nezná a soud jej do právního řádu dovodil bez opory v zákoně, čímž porušil zásadu zákazu analogie v neprospěch jednotlivce.

[14] Reklamní zařízení umístěné na pozemku stěžovatelky se nenachází v ochranném pásmu dálnice D1, jelikož takový závěr vyplývá z vyjádření žalovaného 1) ze dne 18. 6. 2010, č.j. 449/2010-120-STSP/2, v němž výslovně uvedl, že pozemek parc. č. X v k. ú. K. u Ř. není v ochranném pásmu dálnice D1. Nadto reklamní zařízení nemůže být umístěno v silničním ochranném pásmu vzhledem k tomu, že se nachází v zastavěném území obce ve smyslu § 30 odst. 1 ZoPK. Legalita umístěného reklamního zařízení je potvrzena i v samotné výzvě, v níž žalovaný 1) jakožto silniční správní úřad sděluje pouze to, že mu není známo, že by nějaké povolení k zřízení reklamního zařízení existovalo, a nikoli, že reklamní zařízení je umístěno bez potřebného povolení a povolení k jeho umístění a provozování je v tomto případě vyžadováno.

[15] Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť městský soud neprovedl test proporcionality zásahu do vlastnického práva stěžovatelky a rezignoval na individuální posouzení konkrétních skutkových okolností. Městský soud se nezabýval otázkou, zda reklamní zařízení v daném místě představovalo reálné a konkrétní bezpečnostní riziko, zda existovaly méně invazivní prostředky ochrany tohoto veřejného zájmu a zda odstranění zařízení bylo nezbytným a přiměřeným opatřením. Nepřezkoumatelný je dále závěr městského soudu, podle kterého je stěžovatelka povinna řídit se termínem odstranění reklamního zařízení určeným žalovaným 2). Městský soud navíc nesprávně uvedl, že stanovení přesného termínu odstranění reklamního zařízení a tomu odpovídající povinnosti žalovaným 1) nevyplývá z právního předpisu. Takovýto přístup je v rozporu s § 6 odst. 2 správního řádu a rozsudkem NSS č. j. 7 As 397/2018–35, dle kterého má tuto informaci obsahovat již výzva samotná. Pokud by byla pravda, že předmětné reklamní zařízení na pozemku stěžovatelky částečně zasahuje v rozporu s § 31 odst. 1 ZoPK do silničního ochranného pásma, bylo namístě, aby žalovaný 1) vyzval k odstranění pouze té části, která je umístěna v rozporu se zákonem, a nikoli celého reklamního zařízení. Obdobná situace nastane, pokud je např. část rodinného domu postavena v rozporu se stavebním povolením. V takovém případě stavební úřad uloží odstranění pouze té části stavby, která je v rozporu s daným povolením, a nikoliv stavby jako celku.

[16] Závěr městského soudu, že k měření provedenému stěžovatelkou nelze přihlížet, jelikož využila soukromý mapový portál, je v rozporu s § 125 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Nikde není stanoveno, že důkaz pořízený soudem má vyšší váhu než důkaz předložený účastníkem řízení. Geoprohlížeč Českého úřadu zeměměřického a katastrálního použitý městským soudem navíc obsahuje upozornění, že veškeré zjištěné hodnoty souřadnic a délek nelze využívat pro vytyčování hranic pozemků v terénu.

[17] Městský soud pochybil v právním posouzení otázky, zda se reklamní zařízení nacházelo v silničním ochranném pásmu, či v zastavěném území obce ve smyslu § 30 odst. 3 ZoPK. Městský soud v tomto ohledu nahradil činnost správního orgánu vlastním

pokračování

dokazováním a vlastním výkladem technických mapových podkladů, čímž překročil meze soudního přezkumu a v rozporu s judikaturou fakticky nahradil činnost správního orgánu.

[18] Závěr městského soudu o nedostatku pasivní legitimace žalovaného 2) označila stěžovatelka za nesprávný. Pokud má žalovaný 2) zásah realizovat a vstupovat na pozemek stěžovatelky, nejedná se čistě o soukromoprávní činnost, nýbrž výkon veřejné moci v materiálním smyslu. Judikatura připouští, že pasivně legitimovaným subjektem v řízení o ochraně před nezákonným zásahem může být i subjekt, který fakticky vykonává veřejnou moc, byť formálně není správním orgánem (rozsudek NSS č.j. 6 Aps 2/2007–134). Závěr o odmítnutí žaloby v této části je proto nesprávný a nepřezkoumatelný.

[19] **Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že argumentace stěžovatelky nesvědčí o zákonnosti zřízení, resp. provozování reklamního zařízení ve smyslu § 31 ZoPK. Dotčené reklamní zařízení je zřízeno a provozováno mimo zastavěné území obce, tedy v silničním ochranném pásmu dálnice, a podléhá tak povolení podle § 31 odst. 1 ZoPK.

[20] **Žalovaný 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti** v první řadě uvedl, že předmětné reklamní zařízení bylo v mezidobí od podání žaloby odstraněno neznámou třetí osobou. Žalovaný 2) tak nemusel přistoupit k realizaci výzvy, a po stěžovatelce tak již není vyžadována žádná součinnost v souvislosti se vstupem na její pozemek.

[21] Výzva byla zákonná, jelikož reklamní zařízení se prokazatelně nacházelo v silničním ochranném pásmu dálnice D1 ve smyslu § 30 ZoPK a to nejméně svou severní částí mimo zastavěné území obce, přičemž pro jeho zřízení a provozování nebylo vydáno povolení silničního správního úřadu podle § 31 odst. 1 téhož zákona. Měření předložené stěžovatelkou je nepřesné a zkresluje skutečné umístění. I z něho je zřejmé, že nejméně severní třetina až polovina reklamního zařízení se nacházela vně zastavěného území obce v silničním ochranném pásmu dálnice D1, aniž by disponovalo potřebným povolením silničního správního úřadu. Městský soud správně uzavřel, že reklamní zařízení je nutné posuzovat jako funkční celek a že smyslem právní úpravy je zajištění bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, pročež postačuje, nachází-li se reklamní zařízení v ochranném pásmu, byť i jen zčásti.

[22] I přes písařskou chybu ve výzvě v GPS souřadnicích bylo reklamní zařízení identifikovatelné prostřednictvím pozemku, na kterém se žádné jiné reklamní zařízení nenacházelo. Více soudních řízení zahájených stěžovatelkou, v rámci nichž identifikaci reklamního zařízení nespороvala, rovněž svědčí o jasné identifikaci reklamního zařízení. Stěžovatelka tak již od doručení výzvy věděla, o které reklamním zařízením se jedná, a nic jí nebránilo výzvě vyhovět, a poskytnout tak součinnost při jeho odstranění. Historická vyjádření žalovaného 1) jsou nepoužitelná vzhledem k novelizaci ZoPK obsahující podstatné zpřísnění podmínek vymezujících zastavěné území obce, což bylo i reflektováno v bohaté judikatuře. S oporou v judikatuře Ústavního soudu (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/17) převažoval veřejný zájem na odstranění reklamního zařízení nad zájmy stěžovatelky, neboť reklamní zařízení se bez povolení nacházelo v těsné blízkosti dálnice D1, čímž negativně ovlivňovalo pozornost řidičů a ohrožovalo jejich bezpečnost a životy. Předmětná výzva nezasáhla nezákonně do subjektivní veřejných práv stěžovatelky. Žalovaný 1) postupoval

v souladu se zákonem, když vydal výzvu na základě § 31 odst. 9 ZoPK po zjištění, že reklamní zařízení je v ochranném pásmu dálnice bez povolení.

[23] Žalovaný 2) v posuzované věci není správním orgánem a městský soud správně uzavřel, že v dané věci postrádá pasivní legitimaci. Tvrzení stěžovatelky o tom, že si nárokuje vstup na pozemek stěžovatelky, aniž by měl zákonné zmocnění, je liché. Žalovaný 2) v procesu odstraňování reklamních zařízení na základě výzvy silničního správního úřadu zasílá vlastníkům nemovitostí v předstihu před plánovaným odstraněním reklamního zařízení podrobné oznámení, které obsahuje i přesný termín odstranění reklamního zařízení a specifikaci potřebné součinnosti. Není tedy pravda, že po stěžovatce je požadováno, aby její pozemek byl přístupný 24 hodin denně po blíže nespecifikovanou dobu. K namítané absenci poučení stěžovatelky o důsledcích neuposlechnutí výzvy městský soud správně uzavřel, že se poučovací povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu nevztahuje na otázky hmotného práva. Výzva obsahovala všechny potřebné náležitosti a stěžovatelka byla povinna poskytnout potřebnou součinnost.

[24] **Stěžovatelka v replice** uvedla, že skutečnost, že v mezidobí bylo předmětné reklamní zařízení odstraněno, neospravedlňuje nezákonnosti, jichž se oba žalovaní dopustili v souvislosti s předmětnou výzvou. K měření provedeným městským soudem na základě listin předložených žalovaným 2) stěžovatelka uvedla, že mapy.com používají stejný mapový podklad jako geoportál ČÚZK.

III. Posouzení kasační stížnosti

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] Podle § 30 odst. 3 ZoPK *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.*

[28] Podle § 31 odst. 1 ZoPK *zřízení a provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu podléhá povolení. Podle odst. 9 téhož ustanovení, 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*

pokračování

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. Podle odst. 12 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.

[29] Nejvyšší správní soud na úvod konstatuje, že v řízení před městským soudem vyšlo najevo, že předmětné reklamní zařízení již bylo odstraněno (tuto skutečnost potvrzuje také ŘSD ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 16. 1. 2026). Vzhledem k tomu, že se stěžovatelka v žalobě domáhala deklaratorního určení (vyslovení) nezákonnosti zásahu žalovaných (tj. předmětné výzvy), nebránilo to věcnému posouzení žaloby.

[30] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu, která je vadou tak závažnou, že by sama o sobě vedla ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu a Nejvyšší správní soud se jí musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji sama stěžovatelka nenamítla.

[31] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[32] Stěžovatelka nepřezkoumatelnost rozsudku spatřovala v tom, že se městský soud dostatečně nevypořádal s namítanou absencí poučení o důsledcích neuposlechnutí výzvy. Nejvyšší správní soud tomu nepřisvědčil. Městský soud totiž v bodu 74 napadeného rozsudku poukázal na rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2020-214, z něhož vyplývá, že poučovací povinnost správních orgánů se nevztahuje na otázky hmotného práva, a proto neshledal, že by v posuzované věci v souvislosti s výzvou bylo třeba stěžovatelku o jejích procesních právech poučit. Důsledky případného nerespektování výzvy jsou věcí hmotného práva. Nejvyšší správní soud tedy uvádí, že městský soud se s touto otázkou vypořádal dostatečně.

[33] Není dán ani další důvod nepřezkoumatelnosti namítaný stěžovatelkou spočívající v neprovedení testu proporcionality zásahu do jejího vlastnického práva a rezignaci na individuální posouzení konkrétních skutkových okolností městským soudem. Městský

soud se totiž s relevantními skutkovými okolnostmi vypořádal. Vyhodnotil proporcionalitu, potřebnost a přiměřenost zásahu do vlastnického práva stěžovatelky, přičemž dospěl k závěru, že veřejný zájem na odstranění reklamního zařízení umístěného v rozporu se zákonem v ochranném pásmu dálnice nad právy stěžovatelky převažuje. Nelze proto stěžovatelce přisvědčit, že se městský soud nezabýval otázkou, zda reklamní zařízení v daném místě představovalo reálné a konkrétní bezpečnostní riziko, a že není zřejmé, jakým způsobem poměřoval kolidující ústavně chráněné hodnoty. Z napadeného rozsudku je zároveň zřejmé, že městský soud považoval odstranění reklamního zařízení za nezbytné a přiměřené opatření.

[34] Nepřezkoumatelný není ani závěr městského soudu ohledně přesného termínu plánovaného odstranění reklamního řízení. Městský soud totiž zcela správně konstatoval, že požadavek na stanovení přesného termínu odstranění reklamního zařízení nevyplývá z žádného právního předpisu. Navázal, že výzva faktickou realizaci odstranění reklamního zařízení svěčuje žalovanému 2), jakožto správci dotčené pozemní komunikace, a je tedy právě na ŘSD, aby s ohledem na své možnosti k odstranění reklamního zařízení přistoupil a v detailu zajistil podmínky pro jeho faktické provedení, což zahrnuje i včasné informování stěžovatelky, aby po ní za tímto účelem bylo možné spravedlivě požadovat zajištění přístupu na pozemek.

[35] Rozsudek městského soudu je tedy i v tomto ohledu dostatečně odůvodněn a není nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud k výše uvedenému posouzení městského soudu, s nímž se věcně ztotožňuje, doplňuje, že žalovanému 1) nemůže být známo, kdy konkrétně bude mít žalovaný 2) jakožto správce pozemní komunikace kapacitu provést odstranění reklamního zařízení. Je tudíž logické a pochopitelné, že ve výzvě není uveden přesný čas, kdy konkrétně má stěžovatelka poskytnout součinnost při odstranění reklamního zařízení. Žalovaný 2) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v procesu odstraňování reklamních zařízení zasílá vlastníkům nemovitostí v předstihu před plánovaným odstraněním reklamního zařízení podrobné oznámení s plánovaným termínem realizace výzvy. Stěžovatelka by se tedy dozvěděla o tom, kdy má poskytnout součinnost podle § 31 odst. 12 ZoPK s časovým předstihem. Neobstojí proto její tvrzení, že je po ní *de facto* požadováno, aby byl její pozemek přístupný 24 hod. denně po blíže nespecifikovanou dobu. Neuvedením přesného času odstranění reklamního zařízení ve výzvě stěžovatelce nevznikají žádné náklady ani ji nezatěžuje. Výzvou tudíž nedošlo ani k porušení § 6 odst. 2 správního řádu.

[36] V rozsudku NSS č. j. 7 As 397/2018–35 je uvedeno, že ve výzvě má být uvedeno, do kdy má být splněna. Z toho však pro posuzovanou věc nelze dovozovat, že informaci o konkrétním termínu odstranění reklamního zařízení měla obsahovat již výzva samotná. Jak totiž správně a přiléhavě konstatoval městský soud, tento rozsudek vycházel z jiného (předchozího) znění § 31 odst. 9 ZoPK, než podle kterého bylo postupováno v této věci. Předchozí znění tohoto ustanovení, účinné do 31. 12. 2023, výslovně stanovilo lhůtu pro silniční správní úřad k vyzvání vlastníka reklamního zařízení umístěného v rozporu s ZoPK k jeho odstranění, lhůtu pro vlastníka tohoto reklamního zařízení k jeho odstranění a také lhůtu, v níž byl silniční správní úřad povinen zajistit zakrytí reklamy a následné odstranění a likvidaci reklamního zařízení. Z tehdejší právní úpravy tak, na rozdíl nyní aplikovatelného znění § 31 odst. 9 ZoPK, vyplýval požadavek na stanovení lhůty, do kdy měla být výzva splněna.

pokračování

[37] Podle § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je žalovaný 1) ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Je tudíž i ústředním orgánem státní správy na úseku péče o pozemní komunikace a souvisejících povolovacích procesů. Pokud tedy žalovaný 1) ve výzvě uvedl, že mu není známo žádné povolení k zřízení a provozování reklamního zařízení ve smyslu § 31 odst. 1 ZoPK, pak z toho vyplývá, že takovéto povolení neexistuje, neboť pokud by existovalo, pak by jeho existence musela být žalovanému 1) s ohledem na jeho postavení známa z jeho úřední činnosti. Z výzvy tudíž nelze dovozovat umístění reklamního zařízení v souladu s právními předpisy, ani existenci povolení k jeho zřízení, či že by toto povolení nebylo vyžadováno. Stěžovatelka se proto mylí, že výzva k odstranění reklamního zařízení byla založena toliko na negativní domněnce správního orgánu o neexistenci povolení k zřízení a provozování reklamního zařízení. Výtka stěžovatelky, že městský soud bez dalšího aproboval postup žalovaného 1), který vycházel pouze z tvrzení, že mu není známo žádné povolení k reklamnímu zařízení, aniž by byla jeho existence či neexistence jakkoli ověřena, proto není opodstatněná. Z výzvy vyplývá, že žádné povolení k zřízení a provozování předmětného reklamního zařízení ve smyslu § 31 odst. 1 ZoPK neexistovalo (ostatně ani stěžovatelka neuvádí konkrétní takové povolení). Výzva tedy byla vydána oprávněně v souladu s § 31 odst. 9 ZoPK.

[38] Městský soud po provedeném dokazování shledal, že se reklamní zařízení nacházelo mimo zastavěné území obce v ochranném pásmu dálnice. V bodech 69 až 71 napadeného rozsudku hodnotil výzvu z hlediska zásahu do práv stěžovatelky a dospěl k závěru, že veřejný zájem převažuje nad dočasným a jednorázovým omezením vlastnického práva stěžovatelky a dostatečnou ochranu vlastnickému právu stěžovatelky poskytuje § 31 odst. 12 ZoPK. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky, že městský soud posuzoval zásah izolovaně a formalisticky, pominul, že výzvou byla stěžovatelce založena povinnost strpět vstup třetích osob na její pozemek a povinnost odstranění zařízení, podcenil intenzitu zásahu a nehodnotil jej v jeho reálných důsledcích. Městský soud se stěžovatelkou namítanými důsledky odstranění reklamního zařízení zabýval a nebagatelizoval je. Při odstranění reklamního zařízení nepochybně mohlo dojít k zásahu do vlastnického práva stěžovatelky. Z ničeho však nevyplývá, že by se jednalo o zásah intenzivní, nevratný, či že by došlo k dotčení práva stěžovatelky provozovat podnikatelskou činnost. Vzhledem k tomu, že reklamní zařízení již bylo odstraněno třetí osobou, žalovaný 2) již ani nemůže reklamní zařízení odstranit, a tudíž ani nemůže jakkoli zasáhnout do práv stěžovatelky.

[39] Stěžovatelce je na místě v obecné rovině přisvědčit, že každá povinnost ukládaná veřejnou mocí jejím adresátům musí mít zákonné zmocnění a může být uplatňována pouze v případech, mezích a způsobem, které stanoví zákon. Stěžovatelka se však mylí, že městský soud za nezákonný zásah považoval pouze uložení povinnosti bez jakéhokoliv zákonného zmocnění a ukládání povinnosti na základě zákona považoval toliko za informování adresátů. Městský soud se totiž důkladně zabýval relevantními okolnostmi a stěžovatelkou namítanými skutečnostmi z hlediska toho, zda se v posuzované věci jednalo o nezákonný zásah i poté, co shledal, že žalovaný 1) byl oprávněn vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění, s čímž byla spojena i povinnost stěžovatelky jako vlastníka pozemku, na němž je reklamní zařízení umístěno, poskytnout k tomu součinnost podle § 31 odst. 12 ZoPK.

[40] Ke stěžovatelkou spatřovanému porušení § 2 správního řádu výzvou proto, že si žalovaní začali nárokovat vstup na pozemek stěžovatelky, aniž by pro takové jednání měli zákonné zmocnění, nedošlo. Z § 31 odst. 12 ZoPK, na které je ve výzvě odkázáno, totiž vyplývá povinnost vlastníka nemovitosti, na níž je umístěno reklamní zařízení bez povolení (tj. stěžovatelky), umožnit na nezbytnou dobu a v nezbytné míře vstup na svoji nemovitost za účelem jeho odstranění. Žalovaný 2) tudíž byl oprávněn na základě zákona a výzvy vstoupit na pozemek stěžovatelky za účelem odstranění reklamního zařízení. Přesvědčení stěžovatelky že výzvou bylo porušeno její právo na přiměřenou náhradu při omezení jejího vlastnického práva Nejvyšší správní soud nesdílí. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu nenáleží vlastníkům právo na náhradu za jakýkoli zásah státu do jejich vlastnického práva, nýbrž pouze za kvalifikované omezení vlastnického práva. Zda se jedná o takovéto kvalifikované omezení vlastnického práva, je třeba posuzovat dle intenzity a délky takového omezení. Ústavní soud v tomto smyslu ve své judikatuře také specifikoval, že jako omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny „je třeba rozumět pouze takové omezení, které vylučuje realizaci vlastnického práva buď zcela, nebo v rozsahu, který podstatnou měrou znemožňuje výkon vlastnického práva v některé z jeho složek.“ (nález ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/18, viz též nález ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 31/20). V posuzované věci sice postup žalovaného 1) [s souvislosti s možností jednání žalovaného 2) dle výzvy, k němuž však nedošlo] představuje zásah do vlastnického práva stěžovatelky k pozemku, avšak jedná se vskutku o zásah jednorázový, který zároveň nevylučuje realizaci vlastnického práva způsobem srovnatelným např. se zřízením věcného břemene. Aplikovaná právní úprava nepřiznává vlastníku pozemku kompenzaci za tento zásah, avšak Nejvyšší správní soud je toho názoru, že při zohlednění rekapitulované judikatury Ústavního soudu tato okolnost nezpůsobuje ani rozpor § 31 odst. 9 a 12 ZoPK s ústavním pořádkem. To platí tím spíše, že stěžovatelka by v případě vzniku škody na svém majetku byla oprávněna k uplatnění nároku na náhradu škody vyplývajícího z § 31 odst. 12 ZoPK.

[41] Mezi účastníky je nesporné, že ve výzvě jsou nesprávně uvedeny GPS souřadnice reklamního zařízení. To však nemá za následek nezákonnost či nesprávnost spočívající v nedostatečné individualizaci předmětné výzvy, neboť jak již přílehlavě uvedl městský soud, reklamní zařízení je dostatečně přesně označeno parcelním číslem pozemku, na kterém se nachází (pozemek p. č. X k. ú. K. u Ř.), jelikož žádné jiné reklamní zařízení se na tomto pozemku nenacházelo.

[42] Závěr, že reklamní zařízení je třeba považovat za jeden funkční celek, městský soud vyslovil v bodu 67 napadaného rozsudku, když se nad rámec nutného odůvodnění zabýval situací, která by nastala, pokud by reklamní zařízení zasahovalo zčásti do silničního ochranného pásma. Neshledal přitom rozumným, aby žalovaný 1) v takovém případě vyzýval pouze k odstranění části přesahující do ochranného pásma dálnice. Tento závěr městského soudu nepředstavuje porušení zásady zákazu analogie v neprospěch jednotlivce, neboť se týká povahy předmětného reklamního zařízení jako jediného funkčního celku. Jedná se o závěr logický a správný, který nebylo třeba podrobněji zdůvodňovat. Z povahy věci je totiž zřejmé, že odstranění pouze části reklamního zařízení by ani fakticky nebylo možné. I pokud by se ukázala taková možnost jako technicky realizovatelná, došlo by tím k odstranění podstatné části nosných konstrukcí a kotvicích prvků, což by vedlo k tomu, že by se reklamní zařízení stalo nestabilní a bezprostředně by ohrožovalo okolí svým zřícením. K argumentaci stěžovatelky, že pokud by předmětné reklamní zařízení na jejím pozemku zasahovalo v rozporu s § 31 odst. 1 ZoPK do silničního ochranného pásma pouze

pokračování

zčásti, bylo na místě vyzvat pouze k odstranění této části, Nejvyšší správní soud uvádí, že o tuto situaci se v posuzované věci nejedná. Z důkazu provedeného městským soudem: *Průběh hranic zastavěného území obce Kunice (část) k.ú. Kunice u Říčan* na čl. 122 soudního spisu zřetelně vyplývá, že předmětné reklamní zařízení je umístěno za hranicí zastavěného území obce a v ochranném pásmu dálnice. Stejný závěr vyplývá z mapových podkladů Geoprohlížeče Českého úřadu zeměměřického a katastrálního založených na č. l. 121 a 123 spisu městského soudu. Tyto mapové podklady považuje Nejvyšší správní za dostatečně přesné, neboť je v nich jasné a v souladu s § 30 odst. 3 písm. b) ZoPK zakreslena spojnice půdorysů budov zvětšených o 5 m, která tvoří hranici zastavěného území obce. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že na čl. 63 spisu městského soudu je založen výsledek měření stěžovatelky pomocí serveru mapy.com, na němž přibližně polovina reklamního zařízení zasahuje do zastavěného území obce. Městský soud však správně hodnotil tento řádně provedený důkaz jako nepřesvědčivý s ohledem na jeho zjevnou nepřesnost, neboť reklamní zařízení je na něm umístěno také na pozemku p. č. 1266/2 k. ú. K. u Ř., který ve výzvě vůbec není uveden. Nelze z něj proto při posouzení věci vycházet. Nejvyšší správní soud má též za to, že pokud by se na naposledy uvedeném pozemku reklamní zařízení skutečně nacházelo, žalovaný 1) by tento pozemek uvedl ve výzvě, resp. stěžovatelka by upozornila, že ve výzvě není tento pozemek uveden, vzhledem k tomu, že upozornila i na nesprávně uvedené GPS souřadnice reklamního zařízení ve výzvě.

[43] Stěžovatelce lze přisvědčit potud, že není správný závěr městského soudu, že z měření předloženého stěžovatelkou nelze vycházet, jelikož bylo provedeno prostřednictvím soukromého mapového nástroje mapy.com. Samotná skutečnost, že byl důkaz pořízen pomocí soukromého nástroje, totiž neznamená, že není důvěryhodný či relevantní pro posouzení věci. Z výše uvedeného však vyplývá, že tato dílčí nesprávná úvaha městského soudu ohledně použitelnosti měření předloženého stěžovatelkou nemá za následek nezákonnost či nesprávnost závěru městského soudu, že reklamní zařízení se nacházelo mimo zastavěné území obce.

[44] K upozornění stěžovatelky na skutečnost, že Geoprohlížeč Českého úřadu zeměměřického a katastrálního použitý městským soudem obsahuje upozornění, že veškeré zjištěné hodnoty souřadnic a délek nelze využívat pro vytyčování hranic pozemků v terénu, Nejvyšší správní soud uvádí, že v posuzované věci městský soud uvedený geoprohlížeč za tímto účelem nepoužil.

[45] Stěžovatelka též v kasační stížnosti poukázala na vyjádření žalovaného ze dne 18. 6. 2010, č.j. 449/2010-120-STSP/2, v němž je uvedeno, že v případě pozemku parc. č. X k. ú. K. u Ř. se nejedná o ochranné pásmo dálnice D1, ale pouze o zastavěné území obce. K tomuto vyjádření Nejvyšší správní soud uvádí, že vycházelo z jiné právní úpravy. V době vydání tohoto vyjádření § 30 odst. 3 ZoPK vymezoval zastavěné území odlišným způsobem: pomocí staveb, kdežto současná a na tuto věc aplikovatelná úprava v ZoPK zastavěné území obce vymezuje jinak – jako budovy odlišných vlastníků, kterým bylo přiděleno popisné nebo evidenční číslo a které jsou evidovány v katastru nemovitostí. Z tohoto vyjádření tudíž nelze bez dalšího dovozovat, že se reklamní zařízení na uvedeném pozemku nachází v zastavěném území obce ve smyslu § 30 odst. 1 ZoPK. Námitka stěžovatelky, že se městský soud nevypořádal s uvedeným vyjádřením Ministerstva

dopravy, také neobstojí, neboť městský soud se k tomuto vyjádření vyjádřil v bodu 61 rozsudku.

[46] Městský soud provedl s ohledem na tvrzení stěžovatelky, že reklamní zařízení není v ochranném pásmu dálnice D1, důkaz listinnými důkazy za účelem zjištění, zda se reklamní zařízení nachází v zastavěném území obce, resp. zda je správné tvrzení žalovaného 1) uvedené ve výzvě, že se nachází v silničním ochranném pásmu dálnice D1. Nejednalo se ovšem o faktické nahrazení činnosti a skutkových zjištění správního orgánu vlastním dokazováním a překročení meze soudního přezkumu při posouzení otázky, zda se reklamní zařízení nacházelo v silničním ochranném pásmu, či v zastavěném území obce ve smyslu § 30 odst. 3 ZoPK, nýbrž o procesně správný postup v souladu s § 52 s. ř. s. Jedná se totiž o řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s., které se řídí jinými zásadami než řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v němž se uplatní zásada uváděná stěžovatelkou. Stěžovatelkou uváděný rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2023, č. j. 10 As 326/2022-88, č. 4563/2024 Sb. NSS, pak nijak nepodporuje námitky stěžovatelky, že soud nemá v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nahrazovat vlastním dokazováním skutková zjištění správních orgánů. NSS v cit. rozsudku naopak uložil městskému soudu, aby v rámci dokazování dostatečně zjistil skutkový stav. To se v nyní posuzované věci také stalo.

[47] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 11. 2025, č. j. 2 As 80/2025–56, na který přílehavě poukázal městský soud, mimo jiné konstatoval, že žalovaný 2) je adresátem výzvy k odstranění reklamního zařízení a je na něj ze strany žalovaného 1) vrchnostensky působeno. Není tak správním orgánem. Vykonává sice jako správce pozemní komunikace dle § 9a odst. 2 ZoPK nevrchnostenskou veřejnou správu, je veřejným právem pověřen zajišťovat určité věcné úkoly, nevystupuje však konkrétně v souvislosti s výzvou dle § 31 odst. 9 ZoPK jako subjekt veřejného práva s vrchnostenským postavením. Závěr městského soudu o absenci pasivní legitimace žalovaného 2) je zcela správný, řádně zdůvodněný, a tudíž přezkoumatelný.

[48] K argumentaci stěžovatelky, na základě níž dovodila, že jí není znám důvod, pro který by za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. neměla být považována i nezákonná výzva k odstranění reklamního zařízení dle § 31 odst. 9 ZoPK a k poskytnutí součinnosti dle § 31 odst. 12 ZoPK, postačí uvést, že již v předchozím rozsudku v této věci Nejvyšší správní soud rozhodl, že předmětná výzva může být nezákonným zásahem, pokud by její obsah byl v rozporu se zákonem. Z výše uvedeného však vyplývá, že v této věci předmětná výzva nebyla nezákonná, a nepředstavovala proto nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[49] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[50] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému 1) pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Ve vztahu k žalovanému 2), který v této věci nevystupuje jako správní orgán, soud poukazuje na

pokračování

judikaturu Ústavního soudu, dle níž tam, kde k hájení svých zájmů je stát vybaven příslušnými organizačními složkami finančně i personálně zajištěnými ze státního rozpočtu, není důvod, aby výkon svých práv a povinností v této oblasti přenášel na soukromý subjekt, jímž byl advokát, a pokud tak přesto učiní, pak není důvod pro uznání takto mu vzniklých nákladů jako účelně vynaložených (nálezy sp. zn. I. ÚS 2929/07 ze dne 9. 10. 2008 a sp. zn. IV. ÚS 1087/09 ze dne 24. 11. 2009). Je pravdou, že žalovaný 2) není organizační složkou státu, nýbrž právně samostatným subjektem (státním podnikem), Nejvyšší správní soud ovšem má za to, že v projednávaná věc nebyla skutkově ani právně natolik komplikovaná, či natolik zásadní pro žalovaného 2), aby vyžadovala služby advokáta, naopak žalovaný 2) disponuje dostatečným personálem pro účely přípravy podání v takovémto soudním řízení a hospodáří též s veřejnými prostředky. V tom tedy soud spatřuje důvod pro nepřiznání náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti žalovanému 2) ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s.

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

V Brně dne 28. května 2026

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu