



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudkyň JUDr. Jitky Hroudové a JUDr. Evy Rybářové v právní věci žalobce: **J.L.**, zastoupen JUDr. Jarmilou Podivínskou, advokátkou se sídlem Olomouc, Krapkova 3, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy** se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1 v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra dopravy ze dne 17. 9. 2013, č.j.23/2013-510-RK/3, kterým byl zamítnut jako nepřipustný rozklad žalobce proti výzvě ze dne 29.3.2013 k odstranění 4 reklamních panelů. Touto výzvou byl žalobce vyzván k odstranění reklamních zařízení umístěných na parcelách č. 246/1 v katastrálním území Jiřice u Humpolce, č. 743/2 v katastrálním území Vrbová Lhota, č. 293 v katastrálním území Odolena Voda a č. 199/1 v katastrálním území Cerhovice, a to do 5 pracovních dnů od doručení této výzvy s tím, že v případě neodstranění zařízení žalovaný přikročí k zakrytí reklamního zařízení a k jeho odstranění. Žalobce se domnívá, že uvedená výzva je nicotná, neboť je nepřipustné v jedné

věci současně rozhodnout i vyhlásit exekuci. Výzva neobsahovala uvedení, zda a jaké důkazy byly provedeny, ani poučení o opravných prostředcích. Dále žalobce uvádí, že na uvedené poutače již byla zahájena a dosud neskončena řízení, a to před účinností zákona č. 196/2012 Sb., a s výjimkou jednoho reklamního zařízení neuplynula zákonná lhůta k povinnému odstranění. Reklamní zařízení jsou provozována se stavebním povolením vydaným v roce 1996, nejsou osvětlena, jsou částečně zakryta stromy a nemohou způsobit dopravní nehodu. Žalobce uvádí, že výzva nebyla vydána po jakémkoli předchozím řízení podle správního řádu a postup předcházející vydání rozhodnutí stejně jako rozhodnutí samé poškozují zákonná i ústavní zaručená práva žalobce. Rozklad podaný proti výzvě byl zamítnut bez vypořádání se s námitkami žalobce. V rozhodnutí žalovaný nově uvedl, že poučoval žalobce o postihu a exekuci, že se ve skutečnosti jedná o správní delikt, popisuje toto rozhodnutí jako pouhé objasnění a poučení a prohlašuje, že není rozhodnutím. Rozhodnutí se tak podle žalobce vztahuje na řádně povolené stavby a žalovaný svým jednáním uplatňuje selektivní právo, neboť některé podnikatelské subjekty nevyzval k odstranění reklamních zařízení, zatímco jiné ano. Žalobce navrhl, aby soud rozhodl tak, že se zrušuje napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2013, č.j.23/2013-510-RK/3 a spolu s ním také jemu předcházející rozhodnutí označené jako výzva.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že shledal provozování předmětných reklamních zařízení v rozporu se zákonem č. 13/1997 Sb. a výzvou ze dne 29.3.2013 vyzval žalobce k jejich odstranění, přičemž jej současně poučil o právních následcích marného uplynutí této lhůty. Žalovaný se domnívá, že uvedená výzva není rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, a proto proti ní nelze podat rozklad. Výzva je v tomto případě faktickým pokynem vydaným písemně v návaznosti na různá zjištění z dozorové činnosti silničního správního úřadu. Na základě výzvy nedošlo k žádnému zásahu do práv nebo povinností adresáta, ale jedná se o upozornění na objektivní skutečnost, tedy že předmětná reklamní zařízení jsou umístěna a provozována v rozporu se zákonem. Podle žalovaného tento přístup potvrzuje nepřímě i judikatura Nejvyššího správního soudu, která za správní rozhodnutí nepovažuje například výzvu správce daně podle dnes již zrušeného zákona o správě daní a poplatků. Tento závěr podporuje i rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25.7.2013, čj: 3 A 52/2013-31, ve kterém soud nepovažuje výzvu podle zákona č. 13/1997 Sb. za správní rozhodnutí. Žalovaný se nedomnívá, že výzva a rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného rozkladu jsou nicotné tak, jak tvrdí žalobce. Žalovaný vykonává působnost silničního správního úřadu ve věcech dálnic a rychlostních silnic a je oprávněn vydat výzvu k odstranění reklamního zařízení podle zákona č. 13/1997. Dále podle správního řádu je ministr dopravy jako nadřízený správní orgán ministerstva příslušný rozhodovat o rozkladu. Rozhodnutí netrpí vadami, pro které by bylo zjevně vnitřně rozporné nebo právně či fakticky neuskutečnitelné nebo pro které by jej vůbec nebylo možné považovat za rozhodnutí správního orgánu. Žalobcem uvedená jiná probíhající řízení podle názoru žalovaného s předmětnou věcí nijak přímo nesouvisejí. Žalovaný se také domnívá, že výzva ze dne 29.3.2013 byla vydána v souladu se zákonem, protože žalobce nedisponoval povolením silničního správního úřadu.

Při jednání u Městského soudu v Praze zástupkyně žalobce uvedla, že výzva ze dne 29.3.2013 je zásahem, žaloba směřuje i proti této výzvě, nejen proti žalobou napadenému rozhodnutí ministra. Uvedená výzva byla nezákonná, a to zejména s přihlédnutím k přechodným ustanovením zákona o pozemních komunikacích, žalobce byl oprávněn ponechat reklamní zařízení na předmětných pozemcích. K dotazu soudu, zda má soud žalobu považovat za odlišný typ žaloby, za žalobu na ochranu před nezákonným zásahem,

zástupkyně žalobce uvedla, že žalobu ponechává v původním znění. Zástupce žalovaného správního orgánu s odkazem na písemné vyjádření k žalobě uvedl, že výzva ze dne 29.3.2013 není rozhodnutím, proti ní nebylo možno podat rozklad, proto byl rozklad jako nepřipustný zamítnut. To, že výzva podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích není rozhodnutím, judikoval jak Městský soud v Praze, tak např. Krajský soud v Brně. V závěrečném návrhu zástupkyně žalobkyně navrhla, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, včetně výzvy ze dne 29.3.2013 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pro případ úspěchu ve sporu požadovala náhradu nákladů řízení, a to odměnu za zastupování za 3 úkony právní služby, 3x režijní paušál, cestovné – jedna cesta Olomouc Praha 254 Kč vlakem Regiojet (po nahlédnutí byla jízdenka vrácena), náhradu za ztrátu času za 12 půlhodin po 100 Kč a soudní poplatek zaplacený z podané žaloby. Zástupce žalovaného navrhl zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze přezkoumal na základě podané žaloby napadené rozhodnutí z hlediska námitek v žalobě uvedených, neboť jejich rozsahem je soud vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že výzvou ze dne 29.3.2013 sp.zn. 181/2013-120-STSP/3 vyzvalo Ministerstvo dopravy, odbor pozemních komunikací žalobce jako majitele reklamních zařízení, umístěných na parcelách č. 246/1 v katastrálním území Jiřice u Humpolce, č. 743/2 v katastrálním území Vrbová Lhota, č. 293 v katastrálním území Odolena Voda a č. 199/1 v katastrálním území Cerhovice, a to do 5 pracovních dnů od doručení této výzvy k odstranění zařízení s tím, že po marném uplynutí 5 pracovních dnů je silniční správní úřad povinen reklamní zařízení do 15 pracovních dnů zakrýt a následně zajistit jejich odstranění a likvidaci na náklady vlastníka tohoto zařízení. Odstranění reklamních zařízení a jejich likvidace bude provedena bez ohledu na skutečnost, zda reklamní zařízení byla povolena stavebním úřadem. Žalovaný ve výzvě uvedl, že provoz reklamních zařízení je v rozporu s ustanovením § 31 odst. 1 a odst. 5 zákona o pozemních komunikacích s upozorněním, že nebudou-li zařízení odstraněna, může být jednání vlastníka reklamního zařízení či vlastníka pozemkové parcely posuzováno jako správní delikt či přestupek. Dále ve výzvě poukázal na skutečnost, že k 1.9.2012 vstoupila v účinnost ustanovení zákona č. 196/2012, kterými byl novelizován zákon o pozemních komunikacích a byla zrušena výjimečná klauzule pro reklamní zařízení postavená a provozovaná v rozšířené části území, pokud byla povolena stavebním úřadem před 1.7.2000. Podle účinného znění zákona je tedy vyžadováno povolení silničního správního úřadu jak pro zřízení, tak pro provozování reklamního zařízení. Žalobce uvedenou výzvu napadl rozkladem ze dne 13.4.2013 a domáhal se přezkoumání zákonnosti napadené výzvy. Žalovaný rozhodnutím ze dne 17.9.2013 rozklad jako nepřipustný zamítl s tím, že výzva k odstranění reklamních zařízení není rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, a tudíž proti ní nelze podat opravný prostředek. Uvedená výzva je faktickým pokynem, při kterém nedochází k zásahu do práv a povinností vlastníka reklamních zařízení, neboť povinnost k jejich odstranění existuje automaticky od okamžiku, kdy se provozování předmětného zařízení dostalo do rozporu se zákonem.

Uvedené rozhodnutí ze dne 17.9.2013 a předchozí výzvu ze dne 29.3.2013 považuje žalobce za nezákonné, proto podal tuto žalobu.

Z výše uvedeného obsahu spisového materiálu vyplývá, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím, kterým byl zamítnut rozklad žalobce podaný proti výzvě

Ministerstva dopravy, odboru pozemních komunikací ze dne 29.3.2013, jako nepřipustně podaný. Bylo proto třeba posoudit otázku, zda proti výzvě ze dne 29.3.2013 bylo možno rozklad podat či nikoliv.

Rozklad je řádným opravným prostředkem, který se uplatňuje v případě, kdy ve správním řízení rozhoduje jako prvostupňový správní orgán ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Proti takovému rozhodnutí se nepodává odvolání, ale rozklad, což je zvláštní forma řádného opravného prostředku, o rozkladu rozhoduje přímo osoba, která stojí v čele ústředního orgánu státní správy, neboť jiný nadřízený správní orgán zde neexistuje (§ 152 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „správní řád“). Z ustanovení § 152 odst. 1 vyplývá, že rozklad lze podat proti takovému úkonu, který je rozhodnutím.

Při posuzování otázky, zda předmětná výzva je či není rozhodnutím, je nutno vycházet z pojmu „rozhodnutí“ tak, jak je tento pojem definován ve správním řádu. Tato definice je uvedena ve zmíněném ustanovení § 67 správního řádu, obdobně je pojem „rozhodnutí“ upraven v ustanovení § 9 správního řádu. Rozhodnutím podle správního řádu je pak takový úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

V daném případě byl rozklad podán proti výzvě ze dne 29.3.2013 a byl by přípustný pouze v případě, pokud by tuto výzvu bylo možno považovat za rozhodnutí. Tak tomu však není. Uvedenou výzvu je nutno považovat za úkon správního orgánu, který není rozhodnutím, jde o faktický úkon, který sice přímo zasahuje do práv adresáta výzvy, když adresát je vyzýván, aby ve stanovené lhůtě odstranil reklamní zařízení a současně poučen o tom, co bude následovat v případě, že uvedenou výzvu nesplní, nejde však o rozhodnutí, kterému by předcházela určitý proces a které by závazným a vykonatelným způsobem určovalo práva a povinnosti adresáta takového rozhodnutí. Předmětná výzva se sice dotýká práv či povinností adresáta, tímto úkonem však není autoritativně rozhodnuto o právech a povinnostech. Adresát výzvy je upozorněn na to, že je nutno, aby učinil určité kroky k tomu, aby faktický stav byl uveden do souladu s právní úpravou.

Není-li výzva ze dne 29.3.2013 rozhodnutím, nelze proti takové výzvě podat rozklad, neboť ten lze podat pouze proti rozhodnutí orgánu státní správy (§ 152 správního řádu). V případě, kdy je rozklad proti výzvě podán, je nutno ho posuzovat jako rozklad nepřipustný, neboť, jak již bylo výše uvedeno, rozklad lze podat pouze proti rozhodnutí, nikoli proti jinému úkonu orgánu státní správy, který rozhodnutím není. Pak je nutno takto podaný rozklad považovat za rozklad nepřipustný, neboť směřuje proti úkonu správního orgánu, který rozkladem napadnout nelze. Takový rozklad je nutno zamítnout jako nepřipustný podle § 92 odst. 1 správního řádu ve spojení s ustanovením § 152 odst. 4 správního řádu.

Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že rozklad, který žalobce podal proti výzvě ze dne 29.3.2013 je nepřipustný, proto žalovanému nezbylo, aby podaný rozklad jako nepřipustný zamítl.

Je nutno zdůraznit, že předmětem posuzování v této věci byla pouze otázka, zda rozklad, který žalobce podal, je rozkladem přípustným či nepřipustným. Tato otázka byla také předmětem řízení o rozkladu. To brání soudu v tom, aby se zabýval námitkami žalobce, který

zpochybňuje zákonnost výzvy ze dne 29.3.2013. Vzhledem k tomu, že zákonnost či nezákonnost uvedené výzvy nebyla ani předmětem správního řízení, jehož výsledkem bylo vydání žalobou napadeného rozhodnutí, nemůže se věcnými námitkami žalobce soud zabývat. Pokud se žalovaný v napadeném rozhodnutí podrobně věcně zabýval otázkou přípustnosti či nepřípustnosti vydání výzvy, činil tak zřejmě v zájmu dobré správy (§4 správního řádu) nad rámec svých povinností, když stačilo stručné odůvodnění, proč neshledal důvody pro využití mimořádných opravných prostředků (§ 92 věta druhá správního řádu).

Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce při jednání u Městského soudu v Praze poukázala na to, že výzva je zásahem, zabýval se soud otázkou (a to přesto, že následně zástupkyně žalobce uvedla, že setrvává na žalobě tak, jak byla podána), zda by podanou žalobu bylo možno považovat za žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ustanovení § 82 a násl. s.ř.s., resp. zda by mohla být na základě ústního přednesu při ústním jednání u soudu doplněna tak, že by soud podanou žalobu mohl považovat za žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Po posouzení věci dospěl k závěru, že tomu tak není.

Z obsahu podané žaloby je zřejmé, že žaloba směřuje proti rozhodnutí ministra, který vydal rozhodnutí o rozkladu. Rozklad žalobce podal proti výzvě ze dne 29.3.2013, kterou žalobce považoval za rozhodnutí správního orgánu. Z obsahu žaloby je nesporné, že jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (65 až § 78 s.ř.s.). To znamená, že otázku zákonnosti či nezákonnosti výzvy by mohl soud posuzovat pouze tehdy, jestliže by šlo o prvostupňové rozhodnutí správního orgánu. Není-li výzva rozhodnutím správního orgánu, nemůže být předmětem přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

I kdyby soud požadavek posoudit odděleně zákonnost výzvy ze dne 29.3.2013 jako zásah připustil, musel by posoudit podanou žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť to je ten typ žaloby, kterou se lze ochrany proti úkonu orgánu státní správy, který není rozhodnutím, bránit u soudu (ustanovení § 82 a násl. s.ř.s.). Jak bylo výše uvedeno, podle obsahu je nutno žalobu v této věci považovat za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Navíc by musel žalobu na ochranu před nezákonným zásahem považovat za žalobu opožděně podanou. Podle § 84 odst. 1 s.ř.s. musí být žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo. Podle § 84 odst. 2 s.ř.s. zmeškání lhůty nelze prominout.

V daném případě je zřejmé, že výzva ze dne 29.3.2013 byla žalobci doručena dne 4.4.2013. Ode dne doručení této výzvy je nutno počítat subjektivní dvouměsíční lhůtu pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Tato lhůta uplynula dne 6.4.2013, žaloba v této věci byla podána v 25.10.2013. Je tedy nepochybné, že žaloba byla podána po uplynutí zákonem stanovené lhůty. Takovou žalobu by musel soud odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. b) s.ř.s.

Lze konstatovat, že závěr o tom, že výzva podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích je faktickým úkonem orgánu státní správy, proti němuž se lze bránit žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu, Městský soud v Praze vyjádřil např. v rozsudku ze dne 25.7.2013 čj: 3 A 52/2013-31 či v rozsudku ze dne 22.7.2014 čj: 11 A 23/2014. Bylo pouze na žalobci, jakou formu ochrany zvolí.

Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Výrok o nákladech v řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému správnímu orgánu náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í:

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

V Praze dne 10. března 2016

JUDr. Hana Veberová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Kotlanová