

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **G. Ch.**, právně zastoupené JUDr. Martinem Řezáčem, advokátem se sídlem Praha 7, Nad Štolou 18/1302, proti žalovanému: **Obecní úřad Dolní Třebotín,** se sídlem Dolní Třebotín 6, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2011, č. j. 10 A 35/2011 – 17,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2011, č. j. 10 A 35/2011 - 17, **se zrušuje** a věc **se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Krajského soudu v Českých Budějovicích napadla žalobkyně rozhodnutí starosty obce Dolní Třebotín ze dne 7. 3. 2011, č. j. OUDT 56-1/2011 Šk., kterým byly, ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole"), jako neodůvodněné zamítnuty námitky žalobkyně proti obsahu protokolu ze státního dozoru na pozemních komunikacích, provedeného Obecním úřadem Dolní Třebotín na správním území této obce, ze dne 26. 1. 2011, č. j. OUDT 56/2011 Šk. (dále jen „protokol") a tento protokol jím byl potvrzen jako celek. Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu usnesením odmítl.

Žalovaný, jakožto silniční správní úřad ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, příslušný dle § 40 odst. 5 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích"), provedl dne 26. 1. 2011, na základě § 41 odst. 1 citovaného

zákona, na pozemku žalobkyně p. č. 50/10, v k. ú. Záluží nad Vltavou, státní dozor, z něhož dovodil, že na předmětném pozemku leží těleso pozemní komunikace, konkrétně veřejně přístupná účelová komunikace. Dle kontrolního protokolu žalovaný dále zjistil, že na této účelové komunikaci, konkrétně na hraně pozemku s účelovou komunikací na pozemku p. č. 58/6 v k. ú. Záluží nad Vltavou, je vybudován zátaras z dřevěné kulatiny a navážka zeminy; na druhém konci této komunikace, v sousedství s pozemkem p. č. 50/25 v k. ú. Záluží nad Vltavou, je pak postaven drátěný plot, před nímž je z vnitřní strany navezena zemina. Tím je, dle závěru žalovaného, zamezen veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, přičemž tyto překážky nebyly povoleny žádným správním orgánem. Rovněž existenci stavby pozemní komunikace na předmětném pozemku nelze nijak zpochybnit, neboť je zde na první pohled viditelná její zpevněná vozovka, a rovněž proto, že před umístěním pevné překážky sloužila tato komunikace jako dopravní cesta, určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci.

Protokol o výsledku státního dozoru byl vyhotoven téhož dne a žalobkyni byl doručen dne 31. 1. 2011. V protokolu bylo žalobkyni, na základě provedených zjištění, nařízeno opatření k nápravě, a to s odkazem na § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Konkrétně jí byla uložena povinnost na vlastní náklady překážky zcela odstranit, se současným uvedením dotčených prostranství do původního stavu, to vše ve lhůtě maximálně 7 dnů.

Proti protokolu podala žalobkyně námitky, ve kterých zejména namítala, že předmětný pozemek není komunikací, a již vůbec ne *veřejně přístupnou* účelovou komunikací. Dále uvedla, že předmětný pozemek není jejími opatřeními znepřístupněn; žalobkyně pouze v terénu vyznačila jeho hranice. O uvedených námitkách rozhodl starosta obce tak, že je rozhodnutím ze dne 7. 3. 2011, č. j. OUDT 56-1/2001 Šk., jako neodůvodněné zamítl a potvrdil protokol v celém rozsahu.

Jak již bylo uvedeno, Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu proti rozhodnutí o námitkách věcně nepřezkoumával a pro nepřípustnost ji usnesením ze dne 31. 5. 2011, č. j. 10 A 35/2011 – 17, odmítl. Své rozhodnutí odůvodnil tím, že protokol o kontrole není přímým podkladem pro vyvození odpovědnosti a stanovení povinnosti ve vztahu k jeho adresátovi, a z toho důvodu se žádným způsobem nedotýká práv a povinností žalobkyně. Dle názoru soudu rozhodnutí vydané na základě ustanovení § 18 odst. 1 zákona o státní kontrole není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím nebo rušícím práva žalobkyně. I když v něm žalovaný uložil žalobkyni povinnost odstranit pevné překážky, pro žalobkyni z tohoto protokolu ještě neplynou žádné povinnosti zasahující do jejích práv. Protokol ze státního dozoru nelze vykonat, nemůže samostatně nabýt právní moci a nemůže jím tak být zasaženo do práv žalobkyně. Protokol ani rozhodnutí žalovaného o námitkách nejsou konečné, jsou pouze podkladem pro další řízení a pro vydání rozhodnutí pro případ, že žalovaný dospěje k závěru, že tu je dán důvod k odstranění překážek z pozemní komunikace. Až toto rozhodnutí správního orgánu by bylo způsobilé zasáhnout do práv žalobkyně. Krajský soud tedy uzavřel, že žalobou nebylo napadeno správní rozhodnutí, tedy, že protokol ze státního dozoru nespadá pod definici rozhodnutí správního orgánu vyplývající z § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a jde tak o úkon, který je ze soudního přezkumu vyloučen ve

smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. Z tohoto důvodu proto postupem dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 60 písm. e) s. ř. s., a § 70 písm. a) s. ř. s., žalobu pro nepřípustnost odmítl.

Usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, v níž explicitně neodkázala na konkrétní zákonný důvod. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že je tvrzen kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá na případy přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Dle názoru stěžovatelky spočívá rozhodnutí krajského soudu v nesprávném posouzení otázky charakteru žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatelka uvádí, že závěr protokolu ze státního dozoru a jeho potvrzení správním rozhodnutím, které napadla žalobou, jsou přímým podkladem pro další postup správního orgánu, a tím i pro ukládání povinností (odstranit překážky) a sankcí (v případě jejich neodstranění). Stěžovatelka dále konstatuje, že správní orgán svými závěry v protokolu i v rozhodnutí o námitkách považuje předmětný pozemek za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, čímž jí již závazně určuje práva a povinnosti. Z těchto důvodů tedy napadené rozhodnutí považuje za rozhodnutí způsobilé být předmětem soudního přezkumu. Navíc by se soudním přezkumem daného rozhodnutí mohlo preventivně předejít vydávání dalších rozhodnutí a podávání žalob proti nim, dospěl-li by soud při tomto přezkumu k závěru, že u předmětného pozemku se vůbec nejedná o pozemní komunikaci.

Žalovaný ve svém vyjádření k věci sdělil, že se zcela ztotožňuje s napadeným usnesením krajského soudu. Dle jeho názoru se nejedná o konečné rozhodnutí, nýbrž pouze o rozhodnutí, na které bude navazovat další řízení, zakončené pravděpodobně správním rozhodnutím. Nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že protokol ze státního dozoru, který určil předmětný pozemek za veřejně přístupnou účelovou komunikaci, je možno považovat za deklaratorní rozhodnutí, ve smyslu § 142 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Nesouhlasí rovněž s námitkou stěžovatelky ohledně preventivních účinků podané žaloby; žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím, jímž by se zakládala, měnila, rušila či závazně určovala práva nebo povinnosti stěžovatelky, a nejedná se tak o rozhodnutí, proti kterému je stěžovatelka legitimována brojit žalobou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve je nutno poznamenat, že napadá-li kasační stížnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu, z povahy věci, pouze kasační důvod dle § 103

odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud tak může posoudit pouze správnost těch závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby.

Jak bylo již výše konstatováno, důvodem, pro který krajský soud žalobu stěžovatelky odmítl, byl názor, že napadené rozhodnutí o námitkách, které potvrdilo správnost protokolu ze státního dozoru, jakož i protokol ze státního dozoru samotný, nejsou rozhodnutími způsobilými být předmětem soudního přezkumu, neboť z nich pro stěžovatelku nevyplývají žádné povinnosti (nezasahují tedy přímo do jejích práv).

Stěžovatelka přitom od počátku rozporuje skutkový základ věci, který se týká určení jejího pozemku jako veřejně přístupné účelové komunikace, a popírá též, že by z její strany došlo k zásahům, které jsou v obsahu kontrolního protokolu uvedeny. Zatímco tuto argumentaci stěžovatelka uplatňuje již od podání námitek po kasační stížnost, v žalobě ani v kasační stížnosti již (na rozdíl od námitek) výslovně nebrojí proti té části kontrolního protokolu, kterým jí byla uložena povinnost – opatření k nápravě dle § 41 odst. 2 věty druhé zákona o pozemních komunikacích. Veškerá argumentace stěžovatelky v řízení před správními soudy je tak vystavěna na premise, že kontrolním protokolem, ve spojení s rozhodnutím o námitkách, je najisto postaven určitý skutkový stav (se kterým ovšem nesouhlasí); z něj pak bude vycházeno v navazujících správních řízeních o uložení povinností či sankcí.

Pokud jde tedy o tu část kontrolního protokolu (aprobovaného rozhodnutím o námitkách), kterým jsou konstatována skutková zjištění učiněná na základě výkonu státní kontroly, zde Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem krajského soudu, že tyto akty samy o sobě skutečné nevyvolávají změnu v právním postavení stěžovatelky a nemohou tak podléhat soudnímu přezkumu, neboť nejde o správní rozhodnutí, ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s. Tento závěr je ostatně zcela v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. například rozsudky ze dne 12. 4. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, publikovaný pod č. 567/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 45) i Ústavního soudu (např. nález ze dne 9. 6. 1999, sp. zn. II. ÚS 318/98, dostupný z http://nalus.usoud.cz).

Na straně druhé však nelze přehlédnout, že kontrolním protokolem bylo stěžovatelce uloženo i opatření k nápravě s odkazem na § 41 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, konkrétně povinnost zcela a na vlastní náklady odstranit překážky, se současným uvedením dotčených prostranství do původního stavu, to vše ve lhůtě maximálně 7 dnů. Jakkoli stěžovatelka přímo a explicitně uložení této povinnosti nenapadá, nelze ji při posouzení charakteru napadených správních aktů pustit zcela ze zřetele, neboť jde o výsledek zjištění skutkového stavu věci. Tento věcný základ je přitom stěžovatelkou jako celek odmítán; logickým výkladem za použití argumentu *a maiori ad minus* by tak bylo odepřením spravedlnosti, pokud by se soud ani touto částí kontrolního protokolu (ve spojení s rozhodnutím o námitkách) *per se* nezabýval, s argumentací, že z předcházejícího řízení stěžovatelce nevyvstaly žádné povinnosti.

Zde pak již nelze souhlasit se shora konstatovanými závěry krajského soudu, neboť nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána

kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelce bylo žalovaným v protokolu uloženo opatření k nápravě, a to na základě § 41 odst. 2 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, který stanoví, že *„[z]jistí-li pověřená osoba při výkonu státního dozoru porušení povinností stanovených tímto zákonem, podle potřeby a povahy zjištěných nedostatků písemně uloží způsob a lhůtu odstranění těchto nedostatků a jejich příčin.“* Nejvyšší správní soud se přitom již dříve (vycházeje z prakticky identické úpravy zakotvené v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů) v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 46, vyslovil ve prospěch soudního přezkumu takových aktů. Uvedl, že zní-li ustanovení zákona tak, že pověřená osoba písemně *„uloží způsob a lhůtu“* k odstranění nedostatků, *„nelze dospět k jinému závěru, než, že jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu - rozhodnutí. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že zákon zde explicitně o vydávání správního rozhodnutí nehovoří; podstatná je vždy materiální povaha správního aktu, nikoli jeho označení.“*

Nadto se zdejší soud zabýval také zkoumáním povahy rozhodnutí dle § 41 odst. 2 věty druhé zákona o pozemních komunikacích z hlediska jeho temporálních účinků, neboť jednalo-li by se o rozhodnutí předběžné povahy, byl by jeho soudní přezkum vyloučen, byť z jiných důvodů, než uvedl krajský soud [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. b) s. ř. s.]. Z daného ustanovení nicméně jeho předběžnou povahu dovodit nelze, neboť zákon sám nestanoví žádnou lhůtu pro trvání účinků rozhodnutí, ani jiný okamžik (právní důvod, skutečnost), kdy by zamýšlené účinky rozhodnutí měly končit. Zákon též nutně nepředpokládá vedení dalšího, navazujícího řízení, kde by o uložené povinnosti snad mělo být rozhodnuto (ve vztahu k původnímu adresátovi) s konečnou platností. Nejsou tak vůbec splněny definiční znaky rozhodnutí předběžné povahy, jak byly podány v rozsudku rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, publikovaném pod č. 1982/2010 Sb. NSS.

Ze skutečností výše uvedených je tak zřejmé, že krajský soud nemohl odmítnout meritorní projednání žaloby proti rozhodnutí o námitkách s argumentem o jeho nepodřaditelnosti pod definici (soudně přezkoumatelného) správního rozhodnutí, ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud si je pochopitelně vědom skutečnosti, že stěžovatelka výslovně proti té části rozhodnutí o námitkách, kterým ji byla uložena povinnost, nebrojila, přičemž právě (a pouze) tato část rozhodnutí jej činí soudně přezkoumatelným. Tato skutečnost však nemůže změnit charakter napadeného rozhodnutí jako takového a odsunout je z kognice soudního přezkumu. Případnou absenci relevantní argumentace ve vztahu k této jediné přezkoumatelné (avšak od ostatních částí z povahy věci neoddělitelné) části napadených aktů se musí promítnout jedině v rovině meritorního přezkumu, tedy v (ne)úspěšnosti žaloby.

Konečně pokud jde o argumentaci stěžovatelky založenou na „preventivních účincích“ soudního rozhodnutí ve vztahu k následným správním řízením, opírajícím se skutkově o výsledky provedené kontroly, zde je nutno poukázat na ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s., dle kterého je kasační stížnost nepřípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Jelikož takto formulovanou

námitku uplatnila stěžovatelka poprvé až v kasační stížnosti, nemohl k ní zdejší soud přihlížet (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2005, č. j. 7 Azs 329/2004 - 48, nebo ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 – 43, publikovaný pod č. 685/2005 Sb. NSS).

Pokud tedy krajský soud odmítl žalobu jako celek meritorně projednat, jeho rozhodnutí z hlediska zákona neobstojí a je tak založen kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tak ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud, v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s., vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 27. října 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu