

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **J. L.**, zastoupený JUDr. Jarmilou Podivínskou, advokátkou, se sídlem Olomouc, Krapkova 3, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem Praha 1, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 17. září 2013, č. j. 23/2013-510-RK/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. března 2016, č. j. 11 A 164/2013 - 65,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce je vlastníkem čtyř reklamních panelů umístěných na parcelách č. 246/1 v katastrálním území Jiřice u Humpolce (ochranné pásmo dálnice D1), č. 743/2 v katastrálním území Vrbová Lhota (ochranné pásmo dálnice D11), č. 293 v katastrálním území Odolena Voda (ochranné pásmo dálnice D8) a č. 199/1 v katastrálním území Cerhovice (ochranné pásmo dálnice D5). Tyto panely provozuje od roku 1996 (v té době se ještě o ochranná pásma nejednalo). Žalovaný jako silniční správní úřad pro dálnice jej výzvou ze dne 29. března 2013 vyzval k odstranění těchto reklamních zařízení a to do 5 pracovních dnů od doručení této výzvy s tím, že v případě neodstranění zařízení žalovaný

přikročí k zakrytí reklamních zařízení a k jejich odstranění. Proti uvedené výzvě se žalobce bránil podáním rozkladu, který však ministr dopravy zamítl jako nepřípustný rozhodnutím označeným v návětí. Rozhodnutí ministra napadl žalobce dne 29. října 2013 správní žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“). Soud však jeho žalobu zamítl s odůvodněním, že výzvu nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a tudíž proti ní skutečně není rozklad přípustný podle § 152 správního řádu.

[2] Zákonností výzvy ze dne 29. března 2013 se městský soud odmítl ve svém rozsudku zabývat. Uvedl, že žalobce svou žalobu jednoznačně formuloval jako žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Předmětem tohoto rozhodnutí byla pouze a jen přípustnost rozkladu; jestliže se žalovaný zabýval též oprávněností předchozí výzvy, činil tak podle soudu „*v zájmu dobré správy (§ 4 správního řádu) nad rámec svých povinností, když postačilo stručné odůvodnění, proč neshledal důvody pro využití mimořádných opravných prostředků (§ 92 věta druhá správního řádu)*“. Pokud chtěl žalobce dosáhnout přezkumu samotné výzvy, měl podle názoru městského soudu využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Takto však svou žalobu neformuloval. Navíc by v takovém případě šlo o žalobu opožděnou, neboť v době jejího podání uplynuly více než dva měsíce ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu (srov. § 84 odst. 1 s. ř. s.), přičemž zmeškání této subjektivní lhůty nelze prominout (srov. § 84 odst. 2 s. ř. s.).

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní obsáhle zopakoval svou argumentaci ohledně nezákonnosti vydané výzvy k odstranění reklamních zařízení a na závěr uvedl: „*Soud pochybil, pokud … za předmět posuzování vzal pouze otázku, zda rozklad, který žalobce podal, je rozkladem přípustným či nepřípustným. Podaná žaloba totiž svým hmotněprávním podkladem směřovala proti nezákonnému postupu správních orgánů. Soud měl v tomto ohledu věc posoudit jako nezákonný zásah orgánu státní správy. V tomto smyslu je třeba dále uvést, že nezákonný zásah ze strany správního orgánu nebyl jednorázový, nýbrž trval v době rozhodování soudu (a nadále trvá). Není tak správný závěr soudu o tom, že v daném případě uplynula lhůta pro ochranu stěžovatele před nezákonným zásahem správního orgánu.*“

[4] Žalovaný ve svém vyjádření obsáhle polemizoval s tezemi stěžovatele týkajícími se zákonnosti výzvy k odstranění jeho reklamních zařízení. V té části, která se týkala výhrad stěžovatele k rozsudku městského soudu, žalovaný upozornil, že stěžovatele nad rámec svých povinností přípisem ze dne 8. dubna 2013, č. j. 181/2013-l20-STSP/4 informoval, že proti zaslané výzvě je možno se bránit podáním žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu u příslušného soudu. Stěžovatel však ke své škodě zvolil jinou procesní taktiku a výzvu napadl rozkladem, z jehož obsahu je patrné, že výzvu považuje za správní rozhodnutí, a navrhl její zrušení pro nicotnost. Žalovanému proto nezbylo, než rozklad zamítnout jako nepřípustný. Také žalobu koncipoval stěžovatel zcela evidentně jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Městský soud

nemohl proti zjevné a nepochybné vůli stěžovatele jeho žalobu překvalifikovat (žalovaný zde poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2005, sp. zn. 2 Aps 3/2004). Žalovaný se ztotožnil s městským soudem i v tom ohledu, že i kdyby stěžovatel užil správný žalobní typ, nemohl by být úspěšný. Žalobou by se totiž mohl bránit buď proti vydané výzvě, v takovém případě by však šlo o žalobu opožděnou, nebo proti samotnému zakrytí a odstranění reklamního zařízení, zde by však žaloba byla v danou chvíli předčasná, protože k tomuto zásahu zatím nedošlo (k možnostem obrany v situaci, v níž se stěžovatel nacházel, odkázal žalovaný na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. června 2015, č. j. 29 A 56/2015 - 120).

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Předmětem kasační stížnosti je otázka, zda městský soud správně interpretoval žalobu stěžovatele jako žalobu proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Soud na základě toho posoudil pouze zákonnost rozhodnutí o stěžovatelově rozkladu; rozkladem přitom stěžovatel neúspěšně brojil proti výzvě žalovaného ze dne 29. března 2013, jíž žalovaný stěžovatele vyzval, aby odstranil několik svých reklamních zařízení nacházejících se v ochranném pásmu dálnice. Stěžovatel vznáší námitku, že městský soud měl jeho žalobu z hlediska jejího obsahu překvalifikovat jako žalobu proti nezákonnému zásahu. Pak by se musel v odůvodnění svého rozsudku vyrovnat i se stěžovatelovou argumentací o nezákonnosti vydané výzvy, což bylo podle stěžovatele meritorní podstatou sporu mezi ním žalovaným.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybňuje závěr městského soudu, že výzva žalovaného k odstranění reklamních zařízení nebyla z hlediska soudní ochrany rozhodnutím (ve smyslu § 65 s. ř s.), nýbrž představovala faktický úkon – zásah, pokyn či donucení (ve smyslu § 82 s. ř. s.) a takto měla být žalována. Přesto Nejvyšší správní soud považuje za nutné tuto otázku vyjasnit předtím, než se bude věnovat tomu, jak městský soud naložil se stěžovatelovou žalobou. V této věci totiž zatím existuje pouze judikatura krajských soudů, Nejvyšší správní soud se k povaze tohoto úkonu dosud nevyslovil (řízení o kasační stížnosti proti zmíněnému rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 56/2015 - 120 muselo být pro její zpětvzetí usnesením č. j. 3 As 173/2015 - 21 ze dne 7. října 2015 zastaveno). Neshledává nicméně důvod a v tomto řízení ani prostor názorovou linii krajských soudů jakkoliv korigovat, pouze z ní pro účely tohoto rozsudku vychází.

[8] Městský soud v Praze již v minulosti akceptoval – byť bez podrobnějšího odůvodnění – žaloby, kterými adresáti brojili proti výzvám vydaným podle § 31 odst. 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, přičemž šlo o žaloby v režimu § 82 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 25. července 2013, č. j. 3 A 52/2013 – 31, a ze dne 22. července 2014, č. j. 11 A 23/2014-24). Hlouběji se této problematice věnoval Krajský soud v Brně (srov. rozsudek ze dne 9. června 2015, č. j. 29 A 56/2015 - 120). I on vyšel z toho, že výzva

k odstranění reklamního zařízení představuje faktický písemný pokyn orgánu státní správy; není tedy rozhodnutím, ať již ve smyslu § 67 správního řádu nebo ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Uvažoval však dále a s odkazem na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu v daňových věcech (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2014, č. j. 6 Afs 46/2014 - 39, a ze dne 4. února, 2015 č. j. 1 Afs 242/2014 - 33) dovodil, že prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu se lze bránit jak proti výzvě, tak i proti její následné realizaci. Podle Krajského soudu v Brně jde tedy o zásah, který probíhá ve dvou fázích a každá z nich podléhá samostatně soudní ochraně (byť není vyjasněno, zda lze ve druhé fázi brojit též proti důvodnosti výzvy, nebo již jen proti způsobu, jakým bylo fakticky realizováno odstranění a zakrytí reklamního zařízení). Krajský soud v Brně se v odůvodnění své úvahy odvolal zejména na smysluplnost soudní ochrany.

[9] Také aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu se kloní k tomu, že formální znaky jsou prvotním kritériem pro posouzení rozdílu mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a faktickým úkonem podle § 82 s. ř. s.; teprve následně lze s náležitým odůvodněním užít materiálního hlediska k překvalifikování úkonu, jenž se formálně jeví jinak (srov. JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 498 a násl.; dlužno podotknout, že jiné komentáře tento posun zpochybňují, srov. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, str. 549 a násl.). Odrazový můstek pro posouzení povahy určitého aktu státní správy jako rozhodnutí, či naopak faktického úkonu, představuje tedy vždy jeho forma (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS). V daném případě převažují formální znaky, jež svědčí pro to, že vydaný akt má charakter faktického pokynu. Výzva měla sice písemnou formu a byla doručována stěžovateli, avšak nebyla označena jako správní rozhodnutí a nevykazovala ani jeho náležitosti podle § 67 správního řádu. Ve věci byl sice veden správní spis, avšak dělo se tak spíše z praktických důvodů organizace práce žalovaného, jelikož neproběhlo žádné správní řízení.

[10] Z materiálního hlediska výzva nepochybně do práv žalobce zasáhla stejně intenzivně, jako by se jednalo o správní rozhodnutí, neboť teprve po jejím doručení a uplynutí zákonem stanovených lhůt mohl žalovaný přikročit k zakrytí a následnému odstranění a likvidaci reklamního zařízení. Nejedná se zde přitom o situaci, kdy podle zákonné úpravy mělo být ve věci vydáno rozhodnutí, a žalovaný jen v důsledku nesprávné aplikace právní úpravy zasáhl do práv stěžovatele neformálním úkonem; v takovém případě by jistě bylo užití materiálního korektivu vhodné (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Žalovaný naopak vzhledem k dosavadní judikatuře správních soudů postupoval správně, když výzvu koncipoval jako písemné „neformální“ sdělení podle části čtvrté správního řádu, neboť § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích s vedením řízení a vydáním rozhodnutí podle části druhé správního řádu evidentně nepočítá. Zákonodárce zřejmě cíleně koncipoval právní úpravu tak (pravděpodobně kvůli urychlení ochrany veřejného zájmu na bezpečnosti a plynulosti provozu), že vydání výzvy nepředchází nějaké formalizované řízení, a nepočítal ani s tím, že by v něm bylo možno podat řádný opravný prostředek. Nutno přiznat, že důvodová zpráva v tomto ohledu mlčí.

Ke zpřísnění regulace reklamy v silničním ochranném pásmu totiž došlo pozměňovacími návrhy Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny k novele č. 102/2000 Sb., přičemž ani poslanecká rozprava neposkytuje k této otázce podrobnější vysvětlení. Záměr zákonodárce je nicméně zjevný z konstrukce lhůt v § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích: „*Silniční správní úřad je povinen do 7 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o zřízení nebo existenci reklamního zařízení umístěného v rozporu s odstavcem 2, 3 nebo 5 v silničním ochranném pásmu bez povolení vydaného příslušným silničním správním úřadem podle odstavce 1, vyzvat vlastníka reklamního zařízení k jeho odstranění. Vlastník reklamního zařízení je povinen reklamní zařízení neprodleně, nejdéle do pěti pracovních dnů po doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu, odstranit. Neučiní-li tak, silniční správní úřad zajistí do 15 pracovních dnů zakrytí reklamy a následně zajistí odstranění a likvidaci reklamního zařízení na náklady vlastníka tohoto zařízení.*“

[11] Výzvu k odstranění reklamního zařízení je tudíž nutno chápat jako úkon podle části čtvrté správního řádu. V zájmu předvídatelnosti práva a právní jistoty je žádoucí, aby tomu odpovídala i forma soudní ochrany. Proto je namístě uvedenou výzvu považovat za pokyn ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Nejvyšší správní soud neshledal žádný vážný důvod, aby zde formální posouzení ustoupilo materiálnímu. Ostatně svou povahou se výzva blíží jiným písemným aktům, které judikatura Nejvyššího správního soudu taktéž chápe jako faktický zásah, pokyn či donucení správního orgánu, ačkoliv z materiálního hlediska jde o rozhodnutí zakládající práva a povinnosti, u nichž pouze zákonodárce z pragmatických důvodů upustil od jakéhokoliv formalizovaného procesu (souhlasy vydávané podle stavebního zákona, byť lze spatřovat jistý rozdíl v tom, že u nich jde o akty zakládající oprávnění žadateli – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS).

[12] S výhradou, že rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 56/2015 - 120 Nejvyšší správní soud nyní nepřezkoumává, lze souhlasit i s jeho stanoviskem, podle něhož žaloba zásadně musí být přípustná již proti výzvě k odstranění reklamního zařízení a nikoliv až proti jeho zakrytí a odstranění spojenému s likvidací. Kdyby měl adresát výzvy vyčkávat s žalobou až na faktickou realizaci toho, čím mu ve výzvě silniční správní úřad „hrozí“, byl by vlastně nucen rozhodovat se mezi vynakládáním prostředků na odstranění reklamního zařízení, k němuž podle svého přesvědčení není povinen, a mezi neuposlechnutím výzvy, přičemž za provozování reklamního zařízení v silničním ochranném pásmu bez potřebného povolení mu hrozí pokuta až do výše 300 000 Kč [srov. § 42b odst. 1 písm. e) a odst. 6 zákona o pozemních komunikacích]. Takováto volba je pouze volbou menšího ze dvou zel. Podobná situace je jistě nežádoucí, neboť může představovat omezení přístupu k soudní ochraně, nebo naopak nepřímo nabádat adresáta k nerespektování veřejné moci. Podporu pro chápání obdobných zásahů jako „dvoufázových“, s odpovídající soudní ochranou v každé fázi, je možno nalézt v rozsudcích Nejvyššího správního soudu týkajících se předvolání správcem daně k ústnímu jednání (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, č. j. 2 Aps 3/2007 - 91, č. 2199/2011 Sb. NSS, či ze dne 25. února 2010, č. j. 7 Aps 2/2010 - 51) nebo výzvy policisty k prokázání totožnosti (rozsudek ze dne 27. srpna 2014, č. j. 2 As 35/2014 - 109). V této souvislosti nutno dodat, že ochrana proti výzvě prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení správního orgánu, jak ji Nejvyšší správní soud výše dovodil, je přiléhavá i z hlediska efektivity soudní ochrany. Tento typ žalob je totiž ze zákona určen k

přednostnímu projednání (§ 56 odst. 3 s. ř. s.) a soud tak má u zásahové žaloby směřující proti výzvě možnost se do věci vložit dříve, než dojde k nevratnému zásahu do práv adresáta výzvy odstraněním a likvidací sporného reklamního zařízení.

[13] Lze uzavřít, že stěžovatel měl v tomto případě skutečně využít k ochraně svých práv žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s. Žalovaný jej o tom dokonce nad rámec svých povinností poučil v souladu s principy dobré správy, a to samostatným přípisem odeslaným stěžovateli 9. dubna 2013, tj. ještě ve lhůtě pro podání žaloby, jak Nejvyšší správní soud ověřil ze správního spisu. Zbývá posoudit, zda Městský soud v Praze podanou žalobu správně posoudil a zda ji mohl případně překvalifikovat na jiný žalobní typ.

[14] V prvé řadě Nejvyšší správní soud prostudoval žalobu a stejně jako městský soud konstatuje, že jak z hlediska formy, tak i z hlediska obsahu se jedná beze všech pochybností o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. Stěžovatel v petitu žádá soud, aby zrušil obě napadená „rozhodnutí“ (tedy výzvu žalovaného k odstranění reklamního zařízení i rozhodnutí o zamítnutí stěžovatelova rozkladu podaného proti této výzvě). Lhůtu pro podání žaloby stěžovatel zjevně odvíjel od doručení rozhodnutí ministra vnitra o rozkladu, jež nepochybně správním rozhodnutím je. I v jednotlivých žalobních bodech snáší stěžovatel argumenty, pro které byla výzva vydána v rozporu s požadavky části druhé správního řádu – zejména poukazuje na to, že neproběhlo žádné předchozí řízení, že výzva postrádá náležitosti správního rozhodnutí, zejména poučení o opravných prostředcích atd. Právní zástupkyně stěžovatele učinila sice na ústním jednání před městským soudem prohlášení, že výzva k odstranění představuje nezákonný zásah, a upozornila, že žaloba směřuje i proti této výzvě. Po poučení ze strany soudu, že by bylo nutno v takovém případě podat novou žalobu, nicméně uvedla, že žalobu ponechává v původním znění. S ohledem na tyto skutečnosti musel Nejvyšší správní soud uzavřít, že městský soud posoudil žalobu správně a v souladu s jejím obsahem jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Neměl ani prostor k jejímu překvalifikování na jiný žalobní typ, neboť by se tím dostal do rozporu s výslovně projevenou vůlí stěžovatele a tedy i s dispoziční zásadou, která řízení ve správním soudnictví ovládá (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. února 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, č. 888/2006 Sb. NSS, ze dne 8. listopadu 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 90). Stejně tak neměl městský soud povinnost stěžovatele poučit o tom, jaký žalobní typ na danou věc dopadá a jak by měl tedy svůj petit správně formulovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2013, č. j. 1 Ans 21/2012 - 42).

[15] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že jeho judikatura týkající se žalobních typů a jejich vzájemné prostupnosti může být stěžovatelem vnímána jako přísná. Nejvyšší správní soud dlouhodobě zastává názor, že žalobce je povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2005, č. j. 7 Afs 84/2004 - 84, či ze dne 9. července 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). Ve správním soudnictví se podle stávající judikatury nepřipouští dokonce ani alternativní či eventuální petit, pokud by alternativy či eventuality měly spočívat v odlišných žalobních typech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, č. 652/2005 Sb. NSS či ze dne 9. prosince 2015,

č. j. 10 Afs 151/2015 - 27). To vše je odůvodněno zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejích náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu. Žalobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv před určitým jednáním státní správy (např. z důvodu chybějící či nejednotné prejudikatury k dané otázce) a chce z procesní opatrnosti vyčerpat více možností, tak nezbývá, než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany státní správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání. Za každou takto podanou žalobu také musí zaplatit samostatně soudní poplatek (srov. výše citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ans 21/2012 - 42 a č. j. 10 Afs 151/2015 - 27).

[16] Jak vidno, soudní řád správní ve výkladu judikaturou Nejvyššího správního soudu načrtl mezi jednotlivými žalobními typy upravenými v soudním řádu správním zeď, skrze niž je obtížné, ba téměř nemožné se v průběhu řízení prolomit na druhou stranu. Jinou situací je případ neurčitého či nejednoznačného žalobního žádání, kdy může žalobce na výzvu soudu petit upřesnit jedním či druhým směrem; srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, či ze dne 9. července 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197. K tomu však v nyní posuzovaném případě nebyl žádný prostor, neboť žaloba byla zcela jednoznačná, jak Nejvyšší správní soud osvětlil výše. Zřejmě jediné dosud neprozkoumané dveře ve zdi oddělující jednotlivé žalobní typy představuje v současné době možnost změny žaloby v průběhu řízení podle § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, aplikovaného na základě § 64 s. ř. s. Změnu by však musel připustit soud, který tak učiní pouze tehdy, jestliže výsledky dosavadního řízení mohou být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V nyní posuzovaném případě tak lze hypoteticky uvažovat, zda bylo zcela korektní poučení stěžovatele ze strany městského soudu, že ochrany před nezákonným zásahem by se mohl domoci jedině podáním nové žaloby. Právní úprava ani dosavadní judikatura totiž nevylučují, že by tak stěžovatel mohl učinit i změnou žaloby stávající, jestliže k tomu dosavadní výsledky řízení skýtají prostor. Jde však o úvahy povýtce teoretické a vyslovené nad rámec tohoto rozhodnutí, neboť procesní vady řízení před městským soudem nebyly předmětem kasačních námitek. Ostatně nelze přehlédnout, že městský soud má s ohledem na výše uvedené pravdu v tom, že i kdyby měl prostor posoudit stěžovatelovo podání jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, šlo by z hlediska lhůty vymezené v § 84 odst. 1 s. ř. s. o žalobu opožděnou, neboť stěžovatel s jejím podáním vyčkával až na výsledek rozkladového řízení. Bez ohledu na obtíže, které může v praxi vyvolávat výše popsaná judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se žalobních typů ve správním soudnictví, se tak stěžovatel stal v prvé řadě obětí vlastní procesní taktiky, kdy vše vsadil na jednu kartu, totiž že proti výzvě k odstranění reklamního zařízení musí být přípustný řádný opravný prostředek v rámci soustavy správních orgánů. Promeškal tím lhůtu k přímému napadení výzvy ve správním soudnictví, a to navzdory tomu, že jej žalovaný o formě soudní ochrany správně poučil ve výše citovaném vyrozumění ze dne 8. dubna 2013.

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Výzva k odstranění reklamního zařízení podle § 31 odst. 9 zákona o pozemních komunikacích je úkonem podle části čtvrté správního řádu a není proti ní přípustný řádný opravný prostředek. Zároveň jde o faktický zásah, resp. pokyn správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s., nikoliv o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. května 2016

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu