



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **1. brněnská investiční, a.s.**
sídlem Štefánikova 7, 602 00 Brno
zastoupen advokátem JUDr. Milanem Zábržem
sídlem Veverí 57, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno-střed**
sídlem Dominikánská 2, 602 00 Brno
zastoupen advokátem JUDr. Milanem Švejdou, Ph.D.
sídlem Marie Steyskalové 686/38, 616 00 Brno

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v odstranění staveb umístěných na pozemcích parc. č. 160/2 a parc. č. 160/3, vše v k.ú. Město Brno, provedený ve dnech 26. 11. 2016 a 27. 11. 2016 žalovaným, **byl nezákonný.**
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 31 524 Kč, a to k rukám JUDr. Milana Zábrže, advokáta se sídlem Veverí 57, 602 00 Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou, doručenou zdejšímu soudu dne 5. 1. 2017 (po upřesnění petitu podáním doručeným soudu dne 27. 3. 2017) domáhal ochrany před dvěma nezákonnými zásahy žalovaného spočívajícími ve vydání výzvy ze dne 9. 11. 2016, č. j. MCBS/2016/0182279/REIP, sp. zn. 3400/MCBS/2016/0166444/6, a následném odstranění staveb umístěných na pozemcích parc. č. 160/2, parc. č. 160/3, vše v k. ú. Město Brno. Usnesením ze dne 11. 4. 2017, č. j. 31A 2/2017-137, soud vyloučil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v „Zásah na základě Výzvy žalovaného ze dne 9. 11. 2016, č. j. MCBS/2016/0182279/REIP, sp. zn. 3400/MCBS/2016/0166444/6 a následné odstranění staveb umístěných na pozemcích parc. č. 160/2, parc. č. 160/3, vše k. ú. Město Brno, ve dnech 26. 11. 2016 a 27. 11. 2016 provedené žalovaným prostřednictvím korporace Brněnské komunikace a.s. je nezákonné“ k samostatnému projednání. Tato žaloba je předmětem tohoto soudního řízení.
2. Žalovaný vydal dne 9. 11. 2016 dokument označený jako „Výzva k odstranění nepovoleného záboru“ pod č. j. MCBS/2016/0182279/REIP, sp. zn. 3400/MCBS/2016/0166444/6, kterým jeho Odbor dopravy a majetku, Oddělení dopravy, vyzval žalobce dle § 25 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni 9. 11. 2016 (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), aby neprodleně, nejpozději do 14 dnů ode dne doručení této výzvy, odstranil z místní komunikace situované na pozemcích parc. č. 160/2, parc. č. 160/3 a parc. č. 128, vše v k. ú. Město Brno (jedná se o místní komunikaci IV. třídy, ul. Pohořelec v Brně, úsek č. 582-4169) nepovolený zábor – prodejní stánky (stavby dočasné), ve kterých je prodáván převážně textil, obuv, ovoce a zelenina. Tato výzva byla dle doručky založené ve správním spise doručena žalobci prostřednictvím datové schránky dne 11. 11. 2016. Tuto výzvu žalobce považuje také za nezákonný zásah, přičemž žaloba proti němu byla projednána u zdejšího soudu pod sp. zn. 31A 2/2017.
3. Mezi stranami je také nesporné, a vyplývá to ostatně i z předložené spisové dokumentace (srov. protokol z místního šetření ze dne 28. 11. 2016, č. j. MCBS/2016/0192305/KALL nebo interní sdělení ze dne 9. 12. 2016, č. j. MCBS/2016/0201057/KALL) a z vyjádření účastníků řízení na nařízeném soudním jednání, že předmětné prodejní stánky, jak byly definovány ve výše uvedené výzvě, byly ve dnech 26. 11. 2016 a 27. 11. 2016 odstraněny na základě výslovného pokynu žalovaného, a to korporací Brněnské komunikace a.s., se sídlem Renneská třída 787/1a, Brno (s tím, že dokončovací práce byly prováděny 28. 11. 2016), a to na základě objednávky ze dne 8. 12. 2016 (sic!), ev. č. OB2100/1600070, ve které je žalovaný uveden jako konečný příjemce. Tento zásah na základě výše uvedené výzvy a následné odstranění staveb umístěných na pozemcích parc. č. 160/2, parc. č. 160/3, vše v k. ú. Město Brno, považuje žalobce za nezákonný zásah, který je předmětem tohoto soudního řízení.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce namítá, že v této věci přezkoumávaný zásah je nezákonný, neboť jednání žalovaného naplňuje podmínky nezákonného zásahu dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, publikovaném pod č. 603/2005 Sb. NSS, jelikož žalobce byl zcela krácen na svém vlastnickém právu, kdy se jednalo o odstranění řádně povolených staveb zapsaných v katastru nemovitostí, které stály na pozemku parc. č. 160/2, parc. č. 160/3, druh pozemku obou zastavěná plocha a nádvoří. Jednalo se pouze o výzvu a následné odstranění staveb, kdy tento zásah byl zjevně veden proti žalobci a jeho majetku. Stavby byly odstraněny, tedy vlastnické právo bylo porušeno a nedošlo k napravení této situace, ani to není příliš možné.
5. Obě stavby umístěné na pozemku parc. č. 160/2, parc. č. 160/3, v k. ú. Město Brno (dále též „tržnice Pohořelec“), které nejsou stavbami neoprávněnými, byly vystavěny samostatně a postupně, pro potřeby tržnice Pohořelec. K omezení takto řádně vlastněného majetku žalobce může dojít pouze jen podle čl. 11. odst. 4 Listiny ve veřejném zájmu, na základě zákona a za patřičnou náhradu. Žalobci svědčí od počátku kupní smlouvy a na základě zápisu do katastru nemovitostí právo *erga omnes* (vlastnická práva, jako právo absolutní, působící vůči všem) a platný titul k užívání staveb zapsaných na listu vlastnictví LV 445, katastrální území Město Brno. V dané věci mohli účastníci stavebního řízení svá práva uplatňovat při stavebním a kolaudačním řízení. Ostatní účastníci stavebního řízení taktéž tuto skutečnost akceptovali kladně a žádným způsobem ji při kolaudačním řízení nerozporovali. Všechna kolaudační rozhodnutí a jiné listiny – správní rozhodnutí, jsou v současné době z důvodu uplynutí času, více jak deset let, již v materiální právní moci, tedy jsou právně nenapadnutelná a nezrušitelná.
6. O tržnici Pohořelec již rozhodoval i Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013-60, který se týká taktéž vztahu staveb a komunikace, a ze kterého žalobce v podaném návrhu obsáhle cituje. Podle žalobce z citovaného rozsudku vyplývá, že byl v daném případě zcela v právu a došlo k nezákonnému jednání ze strany žalovaného.
7. Žalobce také zdůrazňuje, že v dané věci, tj. o další existenci staveb na pozemku parc. č. 160/2 a parc. č. 160/3 měl rozhodnout a rozhodoval stavební úřad žalovaného, když do dne podání žaloby pravomocně nerozhodl, když spravedlivě vyčkával do rozhodnutí soudu ve věci právního vztahu k předmětným pozemkům, když původní nájemní smlouva zanikla, novou Statutární město Brno odmítlo uzavřít a nezbylo tak, než aby byl postup vyřešen soudní cestou. Statutární město Brno podalo žalobu na vyklizení a odstranění staveb z pozemku parc. č. 160/1, kde se předmětné stavby nenacházely, přičemž odvolacím soudem bylo dne 20. 12. 2016 rozhodnuto tak, že se žaloba zamítá. Z výše uvedeného je tedy dle žalobce patrné, že žalovaný měl vyčkat na rozhodnutí soudu ve smyslu soukromoprávním a nikoliv excentricky „nahradit“ řádný postup stavebního úřadu a soudu za neoprávněný zásah do práv žalobce ze strany žalovaného vydáním předmětné výzvy. Žalovaný prostřednictvím stavebního úřadu uchopil tuto citlivou záležitost tak, že vyhověl správce dědictví a řízení přerušil na dobu nezbytně nutnou, než bude znám okruh dědiců. Je tedy otázkou, proč žalovaný činil tzv. dvojkolejně a nevyčkal na vydání předmětného rozhodnutí a namísto toho vydal výzvu ze dne 9. 11. 2016.
8. Zásahem žalovaného zcela jasně došlo dle žalobce k poškození jeho práv ve značné míře, kdy kromě škody přímé na stavbách, došlo ke škodě spočívající v nemožnosti plnit a splnit své závazky, neboť tržnici Pohořelec dále pronajímал třetím osobám, což je obecně

známo. Taktéž je dle žalobce třeba uvažovat o ušlém zisku, neboť, jak je uvedeno výše, tržnice Pohořelec byla pronajímána.

9. Z výše uvedených argumentů a závěrů Nejvyššího správního soudu je dle žalobce zřejmé, že předmětné stavby byly řádnými stavbami a samotná skutečnost, že byly postaveny, povoleny a zapsány do katastru nemovitostí, svědčí o tom, že v žádném případě na ně nemůže, resp. nemohlo být pohlíženo jako na pouhý nepovolený zábor (slovy předmětné výzvy). Pro lepší představu nezákonnosti zásahu uvádí žalobce argumentaci *ad absurdum*. Veškeré ulice nacházející se na území města Brna jsou komunikace. V pasportu komunikací je uvedena pouze délka komunikace a žádné bližší údaje o této komunikaci, taktéž ani v mapě komunikací města Brna se nenacházejí žádné bližší údaje. Z těchto údajů a z výše uvedeného postupu žalovaného vyplývá, že žádná stavba na území města Brna, pokud nemá povolení od silničního správního úřadu, není legální a může být na základě výzvy dle ustanovení § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích odstraněna, ať se jedná o rodinný dům, školu či nemocnici. Takovýto názor je v demokratickém, právním státě zcela nepředstavitelný, nicméně z výše uvedeného zásahu vyplývá, že se přesto stal. Není možné, aby byl takovýto projev svévole akceptovatelný mocí soudní, která má být garantem záruk nad chováním správních orgánů a zákonností jejich postupů, proto žalobce podává předmětnou žalobu a domáhá se soudní ochrany.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 5. 6. 2017, navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl, přičemž uvádí, že jednání žalovaného bylo v souladu s právním řádem, a žalobce tak nemohl být a nebyl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu. Předně je třeba dle žalovaného pro pochopení celého kontextu uvést, že žalobce užíval ke dni vydání výzvy ze dne 9. 11. 2016 komunikační plochu tak, že na ní měl umístěny a provozoval prodejní stánky (stavby dočasné) označované žalobcem jako tržnice Pohořelec, a to za účelem jejich dalšího pronájmu třetím osobám převážně pro textil, obuv, ovoce a zeleninu, bez platného právního důvodu. Předmětné dočasné stavby byly původně umístěny na komunikační ploše z titulu nájemní smlouvy, uzavřené dne 27. 5. 1992 mezi původním nájemcem A. F. a původním pronajímatelem Městskou správou komunikací v Brně. V případě těchto dočasných staveb se vždy jednalo o stavby dočasné ve smyslu kolaudačního rozhodnutí, jejichž doba trvání skončila dne 31. 12. 2008. Ani při následném převodu vlastnictví dočasných staveb na žalobce ani později nedošlo v tomto k žádné změně na základě jakéhokoliv projevu vůle vlastníka pozemků a místních komunikací. Nájemní smlouva ke komunikační ploše mezi žalobcem a společností Brněnské komunikace, a.s. byla sjednána na dobu určitou do 31. 12. 2008. Pomineme-li to, že byla tato nájemní smlouva shledána soudem za neplatnou, doba trvání nájmu již jednoznačně uplynula. Žalovaný nadto zdůrazňuje, že se nejednalo o stavby pevně spojené se zemí. Žalobce tak neměl ke dni vydání výzvy platnou nájemní smlouvu, přičemž sám v žalobě připouští, že nájemní smlouva zanikla. Za tohoto právního stavu nebyl na straně žalobce žádný právní titul, z něhož by byl nadále žalobce oprávněn komunikační plochu užívat. S ohledem na tuto skutečnost statutární město Brno jako žalobce podalo žalobu na vyklizení dotčených pozemků, vedenou u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 54 C 10/2011 a posléze u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 21 Co 501/2013. Žalobě na vyklizení bylo rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2012 vyhověno. Z podnětu odvolání 1. brněnská investiční, a.s. o žalobě rozhodoval Krajský soud v Brně, přičemž je třeba zdůraznit, že samotné rozhodnutí učinil Krajský soud až po vydání

výzvy a po realizovaném odstranění staveb dne 20. 12. 2016. S ohledem na skutečnost, že tedy před závěrečným jednáním odvolacího soudu, konaném dne 20. 12. 2016, došlo k odstranění staveb na základě výzvy, rozhodl odvolací Krajský soud v Brně rozsudkem č. j. 21 Co 501/2013-406 tak, že žalobu zamítl, neboť ke dni vyhlášení rozsudku byly pozemky vyklizeny.

11. Stavebním úřadem Úřadu městské části Brno – střed bylo vedeno řízení o odstranění předmětných dočasných staveb. Důvodem řízení o odstranění staveb bylo to, že doba trvání (dočasnost) skončila dne 31. prosince 2008. Ke dni vydání výzvy bylo řízení přerušeno na žádost žalobce.
12. Podstatou tohoto soudního řízení je dle žalovaného chybějící veřejnoprávní povolení, což bylo dle žalovaného zřetelným a legitimním důvodem vydání předmětné výzvy ze dne 9. 11. 2016 a následného odstranění dočasných staveb. Na žádost společnosti Brněnské komunikace a.s., jako příkazníka statutárního města Brna, ze dne 6. 10. 2016 zahájil žalovaný řízení o odstranění nepovoleného záboru – dočasných staveb na komunikační ploše. Žádost se dílem opírala o chybějící právní důvod užívání pozemků, potažmo místní komunikace. Především však stála tato žádost na porušení zákona o pozemních komunikacích ze strany žalobce. K užívání místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny („zvláštní užívání“), je třeba dle ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace. O takové povolení nebylo žalobcem nikdy požádáno, a tedy ani nemohlo být vydáno. Tento fakt považuje žalovaný za nejpodstatnější pro posouzení žalobního žádání žalobce na vyslovení nezákonnosti zásahu. Absence předchozího povolení příslušného silničního správního úřadu k zvláštnímu užívání komunikace fakticky i právně odůvodňuje výzvu žalovaného tak, jak ji směrem k žalobci učinil. Umístění dočasných staveb žalobce lze bezpochyby podřadit pod zvláštní užívání komunikace popsané v ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) bodu 5 zákona o pozemních komunikacích. S ohledem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 4. 2014, č. j. 31A 74/2013-61, kterým byla odmítnuta správní žaloba žalobce proti Magistrátu města Brna, odboru dopravy, je nájisto postaveno, že dotčené komunikace jsou po právu zařazeny do kategorie místních komunikací. V kontextu tohoto rozsudku považuje žalovaný všechny pokusy žalobce označit komunikaci za účelovou, popř. ji činit předmětem soukromoprávních jednání – převodů vlastnictví z původního nájemce A. F. na žalobce za ryze účelové, nedůvodné, protiprávní, bez nároku na právní ochranu.
13. Žádost společnosti Brněnské komunikace, a.s., jako příkazníka statutárního města Brna, mířila k účinnějšímu postupu při porušování práva žalobcem. Vzhledem k absenci souhlasu ke zvláštnímu užívání komunikace tedy žadatel požádal o zákonný postup ve smyslu zákona o pozemních komunikacích. Po přezkoumání oprávněnosti žádosti a na základě místního šetření neměl žalovaný důvod nepostupovat cestou vydání výzvy k odstranění nepovoleného záboru – dočasných staveb z komunikační plochy. Takový postup je z pohledu žalovaného navíc obdobou postupu při odstraňování reklamních zařízení, jejichž vlastníci nemají souhlas ke zvláštnímu užívání komunikace. V tomto ohledu je použitelná judikatura, a to kupříkladu rozsudek Krajského soudu v Brně ve věci sp. zn. 29 A 56/2015 o odstranění reklamního zařízení, jeho zakrytí, odstranění a likvidaci a rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 69/2016 o odstranění reklamních zařízení.

14. K námitce, že se samotné odstranění dočasných staveb mělo dít ve dvou krocích, a že proběhlo o víkendu, žalovaný uvádí následující. Předně žádná z těchto námitek nemůže založit nezákonnost zásahu, jehož se žalobce domáhá. Tyto námitky mají pravděpodobně podpořit onen prvek excentricity, který zásahu žalovaného žalobce neprávem přisuzuje. S ohledem na složitost samotného fyzického odstranění staveb bylo toto odstranění realizováno průběžně. Žalobce navíc realizaci odstranění staveb zpočátku bránil. Je pravdou, že z podnětu žalobce vstoupila do řešení věci Policie České republiky, která vyzvala zúčastněné strany, aby vyčkaly s dalším postupem na základní prověření situace. Poté, co byla Police České republiky seznámena s právními důvody postupu žalovaného a příslušnými správními rozhodnutími, nic nebránilo dokončit odstranění staveb. Načasování odstranění staveb na víkend bylo logické, neboť tak bylo možno na značně frekventovaném místě realizovat složitější manipulaci a dopravní omezení, a to bez nadměrné zátěže a ohrožení obyvatel města Brna a jeho návštěvníků.
15. Žalobce dlouhodobě nedodržuje právo. Toto nedodržování práva nebylo do výzvy žalovaného a její realizace v podobě odstranění staveb efektivně postiženo a nebyla efektivně sjednána náprava. Z tohoto však nelze usuzovat, jak tak činí žalobce, že by tato délka trvání řízení a sporů šla k jeho dobru, že by sui generis vydržel práva nad rámec platné právní úpravy či speciálně pro něj některé zákonné povinnosti neplatily.
16. S ohledem na výše popsané je dle žalovaného možno uzavřít, že jednání žalovaného bylo v souladu s právním řádem, a žalobce tak nemohl být a nebyl zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu. Žalobce byl tím, kdo užíval komunikační plochu na základě neplatné nájemní smlouvy, která i za situace, kdy by platnou byla, uplynula nejpozději 31. 12. 2008. Žalobce byl osobou, již vypršela dne 31. 12. 2008 doba pro umístění dočasných staveb a především osobou, která neměla povoleno zvláštní užívání komunikace vyžadované zákonem o pozemních komunikacích. Z tohoto důvodu žalobce navrhuje zamítnutí podané žaloby.

IV. Další vyjádření žalobce a žalovaného

17. Žalobce doplnil žalobu podáním doručeným soudu dne 30. 1. 2017 o poskytnutí informací ze strany žalovaného, o které si zažádal. Dále žalobce zaslal soudu repliku k vyjádření žalovaného, doručenou soudu dne 21. 6. 2017, kde setrval na svém procesním stanovisku, reagoval na vyjádření žalovaného a doplnil v podrobnostech důvody podání žaloby. Konečně pak žalobce zaslal soudu přípisem, doručeným soudu dne 23. 10. 2017, daňové výměry k dani z nemovitosti za stavby na parc. č. 160/2 a parc. č. 160/3, přehled jejich plateb a potvrzení o bezdlužnosti, čímž žalobce dokládal, že se jednalo pro finanční úřady, tedy pro státní správu financí, o stavby, nikoliv o komunikaci.
18. Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 10. 7. 2017, soudu krátce sdělil, že setrává na svém vyjádření, které má nadále po všech stránkách za věcně i právně správné a plně odůvodněné. Žalovaný setrává na základním hodnocení situace na Pohořelci v tom směru, že žalobce neměl zvláštní povolení k užívání ve smyslu zákona o pozemních komunikacích, a že se žalobce chová, jako by byl vlastníkem předmětného pozemku nikoliv jeho bývalým nájemcem a tomu odpovídá to, kdo porušuje právo a kdo na porušování práva reaguje.
19. Na soudním jednání dne 25. 10. 2017 setrvali účastníci řízení na svých stanoviscích.

**V. Předcházející řízení před krajským soudem
a Nejvyšším správním soudem a následná vyjádření žalobce**

20. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 10. 2019, č. j. 31 A 105/2017-105, určil, že zásah žalovaného spočívající v odstranění staveb umístěných na pozemcích parc. č. 160/2 a parc. č. 160/3, vše v k.ú. Město Brno, provedený ve dnech 26. 11. 2016 a 27. 11. 2016 žalovaným, je nezákonný. Dospěl totiž k závěru, že jediným zákonným způsobem, jakým by v dané věci mohlo dojít k odstranění staveb, by bylo pravomocné ukončení řízení o prodloužení doby trvání dočasné stavby s negativním výsledkem a následné rozhodnutí o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Předmětná komunikace byla určena k jinému účelu užívání než obvyklým způsobem již tím, že na ní byla povolena stavba určená k jinému účelu než obvyklému, a to k provozování tržnice. Nebyly proto splněny zákonné podmínky pro vydání výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích. V důsledku nezákonnosti výzvy bylo nezákonné i následné odstranění staveb.
21. Na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2017, č. j. 2 As 427/2017-41, zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2019, č. j. 31 A 105/2017-105, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Uzavřel totiž, že neobstál-li v rámci kasačního přezkumu rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2017, č. j. 31 A 2/2017-181, nemůže obstát ani rozsudek v této věci, který z něj vychází. Odkázal proto na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 452/2017-50, v němž vyslovil, že pro umístění stánků na pozemní komunikaci obecně nestačí samotné stavební povolení, nehledě na to, že doba jeho platnosti v daném případě uplynula. Dosud běžící řízení o dodatečnou legalizaci umístění stavby nemůže eliminovat nedostatek povolení podle zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud zároveň krajskému soudu uložil zabývat se *„splněním podmínek zákona o pozemních komunikacích, aniž by existenci povolení užívání pozemních komunikací presumoval ze stavebních rozhodnutí. Dále je třeba souhlasit s tím, že i v rámci posouzení důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu spočívajícím v odstranění předmětných dočasných staveb, může krajský soud vážit proporcionalitu zásahu veřejné moci ve vztahu k intenzitě zasažení do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích žalobkyní.“*
22. Žalobce ve svém následném vyjádření odkázal na zprávu Veřejného ochránce práv a uvedl, že nebyly splněny zákonné podmínky zákona o pozemních komunikacích pro vydání výzvy, neboť stavba byla zkolaudována a zapsána v katastru nemovitostí. Pro zásah takové intenzity nebyl žádný relevantní důvod. Zásah byl evidentně nepřiměřený. Stavební úřad i silniční správní úřad podléhají tajemníku úřadu a organizační řád zakotvuje pravidla jejich koordinace. Je otázkou, k jaké náhlé změně došlo v uvažování žalovaného. Stavby neohrožovaly právní zájmy dle zákona o pozemních komunikacích. Od doby vydání výzvy a odstranění staveb došlo na místě k několika kulturním akcím. Zásah nebyl proveden jen v nezbytném rozsahu, neboť stánky nebyly odstraněny, ale nenávratně zničeny a jako sutiny odvezeny neznámo kam. Je hrubým zneužitím veřejné moci, aby 22 let provozovaná tržnice byla o víkendu za asistence silových složek rozbíta na kusy a její zbytky zlikvidovány jen proto, že vyvstala politická potřeba „odstranění překážky na komunikaci“.
23. Na soudním jednání dne 11. 12. 2019 setrvali účastníci řízení na svých stanoviscích.

VI. Nové posouzení věci krajským soudem

24. Krajský soud v Brně shledal, že žaloba byla podána v zákonné lhůtě osobou k tomu oprávněnou a směřuje proti úkonu správního orgánu, který pojmově může být zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Přistoupil proto k přezkumu zákonnosti tvrzeného zásahu, a to podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 věta za středníkem s. ř. s.).
25. Zdejší soud pokládá za nutné na základě předložené spisové dokumentace a na základě provedení dokazování na nařízeném soudním jednání nejprve chronologicky vymezit skutkový stav dané věci, který zde byl ke dni provedení tvrzeného nezákonného zásahu, tj. ke dni 9. 11. 2016, kdy byla žalovaným vydána výzva k odstranění nepovoleného záboru pod č. j. MCBS/2016/0182279/REIP, sp. zn. 3400/MCBS/2016/0166444/6.
26. Dne 4. 5. 1994 bylo vydáno Úřadem městské části Brno-střed, stavebním úřadem, kolaudační rozhodnutí, č. j. SÚ 454-I/94-Bj/1800, kterým stavební úřad povolil užívání ucelené části stavby – „stánkový prodej Pohořelec“, která byla povolena stavebním povolením ze dne 27. 7. 1992, č. j. SÚ 3370-I/92-Bj/805/K, přičemž stavba byla povolena jako stavba dočasná do 31. 12. 2008. Stavba sestávala **ze tří stánků** při ulici Kobližná, postavených na zpevněné ploše provedené na základě rozhodnutí vydaného Magistrátem města Brna, odborem dopravy, ze dne 14. 12. 1992, č. j. Dopř. 11/71/4237/94-Maj/Do, kterým bylo vydáno stavební povolení na stavbu „Stánkový prodej Brno, Pohořelec – zpevněné plochy“; přičemž úprava plochy byla ohraničena rohy domů Kobližná 22/Jánská 27 a OD Centrum (vydáno pro původního vlastníka Denis, export - import), a pro tuto stavbu bylo dne 16. 5. 1994 vydáno Magistrátem města Brna, odborem dopravy, č. j. Dopř. 14/18/2511/94-Maj/Do, kolaudační rozhodnutí o povolení k trvalému užívání stavby „Pohořelec – zpevněné plochy“.
27. Dále bylo vydáno dne 28. 3. 1997 Úřadem městské části Brno-střed, stavebním úřadem, kolaudační rozhodnutí, č. j. SÚ 5589-II/94/Ki/413/No, kterým stavební úřad povolil užívání ucelené části stavby – „stánkový prodej Pohořelec“ na parc. č. 160 v k. ú. Město Brno, při ulici Pohořelec v Brně, která byla povolena stavebním povolením ze dne 27. 7. 1992, č. j. SÚ 3370-I/92-Bj/805/K, přičemž stavba byla povolena jako stavba dočasná do 31. 12. 2008. Stavba sestávala **z jednoho prodejního stánku** do ulice Jánské obsahující 6 buněk prostorově propojených postavených na zpevněné ploše provedené na základě rozhodnutí vydaného Magistrátem města Brna, odborem dopravy, ze dne 14. 12. 1992, č. j. Dopř. 11/71/4237/94-Maj/Do, kterým bylo vydáno stavební povolení na stavbu „Stánkový prodej Brno, Pohořelec – zpevněné plochy“; přičemž úprava plochy byla ohraničena rohy domů Kobližná 22/Jánská 27 a OD Centrum (vydáno pro původního vlastníka Denis, export - import), a pro tuto stavbu bylo dne 16. 5. 1994 vydáno Magistrátem města Brna, odborem dopravy, č. j. Dopř. 14/18/2511/94-Maj/Do, kolaudační rozhodnutí o povolení k trvalému užívání stavby „Pohořelec – zpevněné plochy“.
28. Na tomto místě soud konstatuje, že je nesporné, že do 31. 12. 2008 žalobce (resp. předchozí vlastníci předmětných staveb) užívali předmětné dočasné stavby zcela v souladu se zákonem na základě výše uvedených pravomocných rozhodnutí.
29. Ze správního spisu dále vyplývá, že dne 29. 5. 2009 podal žalobce žádost, jejímž předmětem bylo prodloužení doby trvání dočasné stavby nazvané „Stánkový prodej Pohořelec,

pozemky par. č. 160/2 a 160/3, k. ú. Město Brno, obec Brno“ k Úřadu městské části města Brna, Brno-střed, stavebnímu úřadu jako správnímu orgánu příslušnému podle 13 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Uvedeným dnem bylo zahájeno řízení o žádosti o prodloužení doby trvání dočasné stavby ve smyslu ustanovení § 129 odst. 5 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle kterého „[s]tavební úřad nařídí odstranění dočasné stavby, u které uplynula stanovená doba jejího trvání. Pokud vlastník stavby požádá o prodloužení doby trvání stavby nebo o změnu v jejím užívání, stavební úřad řízení o odstranění stavby přeruší a vede řízení o podané žádosti; na řízení se přiměřeně vztahuje ustanovení § 127. Bude-li žádosti vyhověno, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví.“

30. Jelikož předložená žádost spolu s přílohami neobsahovala požadované náležitosti podle ustanovení § 127 stavebního zákona, stavební úřad vyzval žalobce k doplnění žádosti opatřením ze dne 9. 6. 2009. Žalobce předložil důkaz o podání žaloby u soudu, a proto stavební úřad usnesením ze dne 14. 5. 2010 přerušil řízení do doby vydání pravomocného rozhodnutí soudu ve věci podané žaloby na určení existence nájemního vztahu k předmětným pozemkům, na kterých je dočasná stavba umístěna, tj. pro předběžnou otázku.
31. Rozhodnutím Magistrátu města Brna ze dne 14. 6. 2010, č. j. MMB/0185303/2009, byla ulice Pohořelec zařazena do kategorie místních komunikací.
32. Po vyřešení předběžné otázky stavební úřad opatřením ze dne 25. 7. 2016, č. j. MCBS/2016/0115120/SKOM, oznámil pokračování řízení a sdělil, že je možno se vyjádřit k podkladům rozhodnutí do 22. 8. 2016. Žalobce dne 8. 8. 2016 požádal (a žádost dne 18. 8. 2016 doplnil o požadovanou lhůtu přerušení řízení) o dočasné přerušení řízení z vážných zdravotních důvodů, a to do dne 30. 9. 2016. Žádost doložil lékařským osvědčením. Stavební úřad žádosti vyhověl a usnesením ze dne 26. 8. 2016 rozhodl o přerušení řízení. Současně stavební úřad uvedeným usnesením určil dle § 39 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) lhůtu do 30. 9. 2016 k provedení úkonu (odstranění nedostatků podané žádosti), protože ji nestanoví zákon a je toho zapotřebí. Určením lhůty není ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Dále žalobce upozornil, že pokud nebude žádost ve stanovené lhůtě a uvedeném rozsahu doplněna, bude řízení ve výše uvedené věci v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno.
33. Podáním ze dne 26. 9. 2016 sdělila stavebnímu úřadu JUDr. Ing. A. P., LL.M., narozená X, dcera J. R. P., narozeného X, že J. R. P. dne 21. 9. 2016 zemřel. Jeho společnost PLISKA Interactive Services Consulting, s.r.o., kde byl jediným vlastníkem, byla jediným akcionářem společnosti 1. brněnská investiční, a.s., tedy žalobce v tomto soudním řízení. Současně požádala o přerušení vedeného řízení o prodloužení doby trvání dočasné stavby na dobu nezbytně nutnou, nejméně však do dne 25. 11. 2016. Žádost doplnila dne 12. 10. 2016 notářským zápisem sepsaným dne 28. 4. 2008, č. j. NZ 351/2008, o listině o ustanovení její osoby správcem dědictví veškerého movitého i nemovitého majetku J. R. P. v případě jeho smrti do doby pravomocného ukončení dědického řízení. Z uvedeného důvodu stavební úřad žádosti vyhověl a vedené řízení přerušil na dobu nezbytně nutnou.
34. Podle zápisu o jednání ze dne 24. 7. 2000, které je opatřeno úředním razítkem Úřadu městské části města Brna-střed, odboru dopravy, obchodu a služeb, podepsáno Mgr. P. M., byl povolen předstunutý prodej v lokalitě Pohořelec, s tím, že předstunutý prodej zasahující do ulic Kobližná – Jánská, nepřesáhne vzdálenost 3 m od obvodu prodejních jednotek

Tržnice Pohořelec. Ve vyjádření Úřadu městské části Brno-střed, odbor výstavby a územního rozvoje, stavební úřad, ze dne 3. 5. 2012, č. j. 120029338/UHNL/STU/002, se mimo jiné konstatuje: „*Stánky jsou využívány k prodeji textilu, obuvi a kabelek; stavebním úřadem byl povolen stánkový prodej bez bližšího určení.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013-60).

35. Soud také ověřil, že ke dni 9. 11. 2016 byly předmětné stavby zapsány v katastru nemovitostí jako stavby ve vlastnictví žalobce stojící na pozemku parc. č. 160/2 a parc. č. 160/3, v k. ú. Město Brno, zapsané na LV č. 445 se způsobem využití jako objekt občanské vybavenosti a že byly zaneseny v územním plánu města Brna platném k 14. 12. 2016 [viz plán využití území (1:5000) – doplňující výkres].
36. Žalovaný vydal dne 9. 11. 2016 výzvu k odstranění „nepovoleného záboru“ spočívajícího v umístění předmětných staveb na základě § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích. Následně byly ve dnech 26. 11. 2016 a 27. 11. 2016 předmětné stavby odstraněny na základě výslovného pokynu žalovaného, a to korporací Brněnské komunikace a.s., se sídlem Renneská třída 787/1a, Brno (s tím, že dokončovací práce byly prováděny 28. 11. 2016), a to na základě objednávky ze dne 8. 12. 2016, ev. č. OB2100/1600070, ve které je žalovaný uveden jako konečný příjemce.
37. Soud úvodem konstatuje, že rozhodoval o zásahu žalovaného spočívajícím ve vydání výzvy ze dne 9. 11. 2016 v řízení vedeném soudem pod sp. zn. 31 A 2/2017, přičemž zákonnost nyní posuzovaného zásahu (tj. zásahu žalovaného spočívajícího v odstranění staveb umístěných na pozemcích parc. č. 160/2 a parc. č. 160/3, vše v k. ú. Město Brno, provedený ve dnech 26. 11. 2016 a 27. 11. 2016 žalovaným) se odvíjí mimo jiné také od zákonnosti zásahu posuzovaného pod sp. zn. 31 A 2/2017. Soud se proto i v této věci v první řadě zabýval otázkou, zda byly splněny zákonné podmínky pro vydání samotné výzvy a zda byla tato výzva proporcionálním zásahem do práv žalobce. Pro tyto účely soud zcela přejal závěry vyslovené v rozsudku vydaném pod sp. zn. 31 A 2/2017.
38. Co se týče zákonnosti výzvy žalovaného ze dne 9. 11. 2016, ta byla vydána na základě § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož věci umístěné, zřizované nebo provozované bez povolení podle odstavce 1 nebo v rozporu s ním, s výjimkou reklamních zařízení, je jejich vlastník povinen odstranit neprodleně po doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu. Neučiní-li tak, zajistí odstranění a likvidaci věci příslušný silniční správní úřad na náklady vlastníka věci. Podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích k užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny (dále jen "zvláštní užívání"), je třeba povolení příslušného silničního správního úřadu vydaného s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, a může-li zvláštní užívání ovlivnit bezpečnost nebo plynulost silničního provozu, také s předchozím souhlasem Ministerstva vnitra, jde-li o dálnici, v ostatních případech se souhlasem Policie České republiky. Souhlas vlastníka se zvláštním užíváním podle odstavce 6 písm. c) bodu 3 a odstavce 6 písm. d) se nevyžaduje v případě, že se jedná o veřejně prospěšnou stavbu; k návrhu na zvláštní užívání může vlastník uplatnit námitky, o kterých rozhodne silniční správní úřad.
39. S ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu (v podrobnostech lze odkázat na odůvodnění rozsudku ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 452/2017-50, na které odkázal Nejvyšší správní soud i v této věci) zdejší soud v první řadě uzavírá, že vydání výzvy podle citovaného ustanovení bez dalšího nebránilo neukončené řízení o

prodloužení doby povolení stavby ani existence dřívějších rozhodnutí o povolení staveb či o jejich kolaudaci. Soud proto nejprve přistoupil k posouzení splnění zákonných podmínek citovaného ustanovení.

40. Zákonnými podmínkami pro vydání výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích je existence situace popsané v § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která vyžaduje vydání povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace, a absence takového povolení.
41. Pro účely posouzení první podmínky lze vyjít z § 6 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, který fakticky vymezuje obvyklý způsob užívání místní komunikace – je jím místní doprava na území obce. Dílčí konkretizaci způsobu užívání pro místní komunikace IV. třídy lze spatřovat ještě v § 6 odst. 2 písm. d) zákona o pozemních komunikacích, nicméně pro posouzení, zda předmětné stánky vyžadovaly povolení ke zvláštnímu užívání dle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, nejsou specifiky místní komunikace IV. třídy podstatná. Umístění stánků na místní komunikaci i samotný stánkový prodej jednoznačně nelze zařadit pod pojem místní doprava. Jedná se proto o jiný než obvyklý způsob užívání místní komunikace. Skutečnost, že se jedná o místní komunikaci IV., přitom vyplývá z rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 14. 6. 2010, č. j. MMB/0185303/2009, které je pravomocné, a soud proto musí vycházet z presumpce jeho správnosti (tj. nemůže přezkoumávat, zda v daném případě byly splněny zákonné podmínky, jako je například vlastnické právo obce ke stavbě komunikace).
42. Co se týče druhé z uvedených podmínek, tj. absence povolení ke zvláštnímu užívání, musí soud ve světle závěrů Nejvyššího správního soudu konstatovat, že i tato podmínka byla v projednávané věci splněna. Žalobce nedisponoval takovým povolením a existenci tohoto povolení nebylo možné od 1. 1. 2009 dovozovat ani z rozhodnutí, kterými byly povoleny či zkolaudovány dočasné stavby „stánkový prodej Pohořelec“, a to proto, že byly povoleny pouze do 31. 12. 2008. Samotné podání žádosti o prodloužení tohoto povolení přitom není spojeno s fikcí trvání povolení stavby do doby, než bude o žádosti rozhodnuto. Jelikož předmětem výzvy byl „nepovolený zábor“ v podobě prodejních stánků, které byly dočasnými stavbami, nelze na věc vztáhnout závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013-60, který se týkal prodeje na ploše před prodejními stánky, která byla stavbou trvalou.
43. Lze učinit dílčí závěr, že v posuzované věci byly splněny zákonné podmínky pro vydání výzvy k odstranění nepovoleného záboru místní komunikace vyplývající z § 25 zákona o pozemních komunikacích.
44. Naplněním zákonem explicitně stanovených podmínek pro vydání veřejnoprávního aktu se ovšem otázka jeho zákonnosti nutně nevyčerpává. Zákonu musí odpovídat také samotný obsah výzvy a výzva jako celek musí být také v souladu s ústavním pořádkem a odpovídat obecným právním zásadám. S ohledem na obsah žalobních námitek se v projednávané věci musí soud zaměřit především na otázku proporcionality výzvy, k čemuž jej ostatně zavázal také Nejvyšší správní soud. Požadavek proporcionality totiž není pouhým kritériem pro posouzení ústavnosti samotné zákonné úpravy (kterou v tomto případě nikdo nezpochybňuje), nýbrž také základním atributem každého postupu správního orgánu, jak lze dovodit i z § 2 odst. 3 správního řádu. Zejména při posuzování proporcionality *stricto sensu* se soud přitom nemůže omezit pouze na otázku, zda bylo přiměřené, aby byl žalobce vyzván k odstranění stánků, nýbrž musí zjišťovat také na to,

zda bylo přiměřené, aby byl vyzván daným konkrétním způsobem. V rámci posouzení proporcionality tedy soud zároveň zjišťuje, zda výzva svým obsahem odpovídá zákonným či ústavním požadavkům, zejména zda v ní byla stanovena lhůta přiměřená okolnostem případu a zda tato lhůta naplňuje neurčitý právní pojem „neprodleně“, jak požaduje § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích.

45. Test proporcionality standardně sestává z testu vhodnosti, testu nezbytnosti a testu proporcionality *stricto sensu*. Ačkoliv bývá samotné provedení tohoto testu v případě posuzování proporcionality individuálních právních aktů modifikováno a často *de facto* zaměřeno pouze na třetí z uvedených dílčích testů (k jehož provedení byl také zdejší soud Nejvyšším správním soudem primárně zavázán), přistoupí soud k provedení všech tří dílčích testů.
46. Testem vhodnosti má být zodpovězena otázka, zda je posuzovaný akt způsobilý dosáhnout svého cíle. Test nezbytnosti zkoumá, zda neexistuje mírnější (šetrnější) opatření, které by bylo způsobilé dosáhnout stejného cíle. Předmětem testu proporcionality *stricto sensu* je pak vyvažování kolidujících principů, základních práv či veřejných zájmů.
47. Pro účely testů vhodnosti a nezbytnosti je potřeba nejprve vymezit cíl posuzovaného aktu. Standardně by cílem aktu vydaného na základě určitého zákonného zmocnění mělo být naplnění cílů samotné zákonné úpravy. V opačném případě by se jednalo o zneužití zákonného oprávnění k jinému účelu, které by již z tohoto důvodu muselo být shledáno rozporným s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, potažmo čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky. V projednávané věci lze mít přitom určité pochybnosti o tom, že zvoleným postupem bylo skutečně sledováno naplnění účelu zákona o pozemních komunikacích. Uvolněný člen zastupitelstva městské části města Brna, Brno-střed, pro věci legislativně-právní a informatiku, (S. B.) totiž veřejně před i po provedeném zásahu prohlašoval (jak vyplynulo z provedeného dokazování), že cílem městské části je vytvořit v daném místě odpočinkové místo, klidovou zónu. S ohledem na obecnost těchto proklamací však soud nemůže mít za prokázané, že by v daném případě šlo o zneužití zákonného oprávnění. Proklamované cíle totiž částečně souvisí s cíli zákonné úpravy pozemních komunikací. Umísťování laviček či jiných objektů pro krátkodobý odpočinek chodců lze v zásadě považovat za činnost podporující naplnění účelu místní komunikace, za který lze označit uspokojování komunikační potřeby na území obce, přičemž v případě místní komunikace IV. třídy nabývá na významu právě komunikační potřeba chodců. Krajský soud proto dospěl k závěru, že cíl výzvy ze dne 9. 11. 2016 v zásadě odpovídal tomuto cíli zákonné úpravy. Uvedené proklamace nemohou bez dalšího tento závěr vyvrátit; na druhou stranu se ovšem mohou promítnout do následného hodnocení nezbytnosti a proporcionality (*stricto sensu*) provedeného zásahu, neboť vypovídají o naléhavosti zvoleného řešení.
48. Co se týče testu vhodnosti, ten má zdejší soud s ohledem na výše uvedené za splněný. Odstranění pevných překážek na místní komunikaci je opatřením, které je způsobilé dosáhnout uspokojení komunikační potřeby chodců. Čím méně pevných překážek je na místní komunikaci umístěno, tím je na ní snadnější pohyb chodců, s čímž souvisí i vyšší motivace chodců komunikaci využívat. Pro úplnost je však nutno poznamenat, že samotné odstranění stánek nemuselo být postačujícím krokem k dosažení cíle, který silniční správní úřad sledoval. Disponoval-li totiž žalobce implicitně uděleným povolením ke zvláštnímu užívání místní komunikace pro účely stánkového prodeje na zpevněných plochách (jak lze dovodit z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j.

5 As 88/2013-60), odstranění stánků nutně neznamenalo znemožnění provozování tržnice například s využitím přenosných stánků.

49. Z hlediska testu nezbytnosti je nutno posoudit, zda za mírnější opatření, které by bylo způsobilé dosáhnout stejného cíle, není možné považovat vyčkání výsledku řízení o prodloužení doby trvání dočasné stavby a případně následné vydání rozhodnutí o odstranění stavby v rámci standardního správního řízení. Předně soud podotýká, že povinnosti využít tohoto na první pohled mírnějšího opatření (než prosté odstranění stavby na základě pouhé výzvy po uplynutí relativně krátké lhůty) by se žalovaný nemohl zbavit pouhým poukazem na skutečnost, že tímto mírnějším opatřením disponuje jiný odbor žalovaného než ten, který vydal napadenou výzvu. Zdejší soud nicméně dospěl k závěru, že se sice jedná o opatření v obecné rovině mírnější, nicméně nutně nenaplňující tentýž cíl. Stavební úřad by toto opatření přijímal na základě právní úpravy, která sleduje odlišné cíle (tj. na základě stavebního zákona). Při rozhodování o odstranění stavby přitom bere stavební úřad v úvahu odlišná kritéria než silniční správní úřad při vydávání výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích. Jakkoliv by tedy postup stavebního úřadu v konečném důsledku mohl vést ke shodnému výsledku, nelze tento postup bez dalšího považovat za postup směřující k dosažení shodného cíle. Vydání výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích lze proto v posuzované věci považovat za nezbytné.
50. V rámci testu *proportionalitas stricto sensu* se soud zaměřil především na poměření intenzity dopadu výzvy do práv žalobce s intenzitou zásahu žalobce do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích, jak mu uložil Nejvyšší správní soud.
51. Intenzitu zásahu žalobce do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích soud hodnotí jako velmi nízkou. Předmětná komunikace je místní komunikací IV. třídy, která mohla být ke svému účelu využívána i v době, kdy na ní byly umístěny prodejní stánky. Byť bylo těmito stánky užívání komunikace omezeno, nebylo zcela vyloučeno. Tuto komunikaci s ohledem na její umístění nelze ani z pohledu chodců považovat za významnou dopravní tepnu či nenahraditelnou spojku mezi ulicemi Kobližná a Jánská. I kdyby předmětné stánky zcela znemožňovaly pohyb chodců, obě ulice se jen zhruba padesát metrů východně od předmětné místní komunikace spojují, takže omezení chodců by bylo možné považovat za okrajové. Zásah žalobce spočívající v „nepovoleném záboru“ navíc silniční správní úřad řadu let toleroval, takže ani z jeho pohledu zjevně nešlo o zásadní ohrožení veřejného zájmu chráněného zákonem o pozemních komunikacích vyžadující naléhavé řešení komunikační potřeby chodců. Z ničeho ani neplyne, že by se měl dopravní význam dané komunikace v průběhu roku 2016 zásadním způsobem změnit. To potvrzují i výše uvedené proklamace Svatopluka Bartíka, z nichž vyplývá, že tato komunikace neměla ani v budoucnu plnit roli významného komunikačního uzlu.
52. Pro úplnost soud poznamenává, že za zásah do zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích nelze považovat estetické nedostatky onoho „nepovoleného záboru“. Zvelebování veřejného prostranství nelze řadit mezi veřejné zájmy chráněné zákonem o pozemních komunikacích. K tomuto účelu výzva podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích neslouží, a proto z tohoto pohledu ani nemůže být posuzována proporcionality takové výzvy.

53. Co se týče intenzity dopadu výzvy do práv žalobce, tu naopak zdejší soud hodnotí jako vysokou. Soud shledal dva zásadní důsledky výzvy ze dne 9. 11. 2016. Prvním je omezení vlastnického práva žalobce a jeho práva podnikat, neboť v důsledku výzvy byl povinen přistoupit k odstranění stánků z místa, kde sloužily k jeho podnikatelské činnosti – provozování tržnice. Omezení těchto práv je v daném případě významné s ohledem na formu tohoto podnikání. Umístění těchto stánků na jiném místě je nutně spojeno se změnou okruhu koncových zákazníků, v důsledku čehož může být i výrazně nižší zájem obchodníků o pronájem stánků, a z nižší poptávky pak může plynout nižší cena nájmu. Druhým důsledkem výzvy je narušení legitimního očekávání žalobce, že o případném odstranění stánků bude rozhodnuto stavebním úřadem ve standardním řízení o odstranění stavby, v němž mu budou garantována všechna práva účastníka řízení.
54. Pokud jde o legitimní očekávání žalobce, z výše popsaného vývoje řízení spojených s předmětnými stánky je patrné, že téměř osm let byla žalovaným tolerována situace, kdy předmětné stánky byly ponechány na místě a používány ke stánkovému prodeji i přesto, že uplynula doba trvání těchto dočasných staveb. Statutární město Brno se žalobcem vedlo řadu soukromoprávních sporů a stavební úřad vyčkával skončení řízení o žádosti o prodloužení doby trvání dočasných staveb, jak mu ukládal § 129 odst. 5 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 a posléze § 129 odst. 6 stavebního zákona. Žalobce mohl oprávněně očekávat, že právě tato řízení rozhodnou o osudu stánků, že v těchto řízeních bude moci uplatňovat práva účastníka řízení, že na jeho argumenty bude povinen správní orgán či soud před vydáním rozhodnutí adekvátně reagovat, že bude moci proti těmto rozhodnutím brojit opravnými prostředky, na základě nichž věc posoudí správní orgán či soud vyššího stupně, a že do té doby bude moci stánky užívat. Ze strany statutárního města Brna ani žalovaného nebyl žalobce upozorněn na to, že na stánky je nutno navíc nahlížet jako na „nepovolený zábor“ místní komunikace. K legitimnímu očekávání žalobce mohl přispívat i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013-60, z něhož mohl žalobce dovozovat, že pro účely provozování tržnice disponuje povolením ke zvláštnímu užívání implicitně zahrnutým v rozhodnutí o povolení stavby zpevněné plochy.
55. Zdejší soud nemá za to, že by vlastnické právo žalobce, jeho právo podnikat či jeho legitimní očekávání určitého postupu ze strany žalovaného mělo zcela negovat pravomoc žalovaného, jakožto silničního správního úřadu. Žalovaný byl oprávněn využít postup podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích, měl však při tom minimalizovat svůj zásah do práv žalobce a jeho legitimního očekávání. Prostor pro minimalizaci jeho zásahu byl dán především při stanovení lhůty k odstranění stánků. Žalovaný totiž nebyl postaven do situace, kdy by mu v realizaci této povinnosti plynoucí primárně z ústavního pořádku a základních zásad činnosti správních orgánů bránilo znění zákona. Citované ustanovení žalovanému naopak dává prostor zohlednit konkrétní okolnosti případu, vyvažovat jednotlivá práva a zájmy a vydat výzvu tak, aby splňovala kritérium proporcionality. Silniční správní úřad má totiž vlastníka věci umístěné na místní komunikaci bez povolení ke zvláštnímu užívání vyzvat k jeho neprodlenému odstranění. Pojem „neprodleně“ je přitom neurčitým právním pojmem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2009, č. j. 4 As 19/2009-103). Neurčitý právní pojem „nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. [...] Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu [toho či onoho] neurčitého právního pojmu či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního

orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti)“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, čj. 5 Azs 105/2004-72, ze dne 12. 8. 2011, čj. 5 As 47/2011- 77).

56. Obsah pojmu „neprodleně“ závisí vždy na konkrétních okolnostech případu. Základním faktorem bude zpravidla naléhavost situace, tj. intenzita narušení veřejného zájmu chráněného zákonem o pozemních komunikacích, k jehož ochraně § 25 odst. 8 tohoto zákona směřuje. Mezi okolnosti, které mohou hrát roli při stanovení lhůty, v níž má vlastník věc z místní komunikace odstranit, však zcela jistě patří také časové období, po které byla věc na místní komunikaci umístěna, charakter věci i dosavadní přístup správních orgánů k dané situaci. Jsou to tedy mimo jiné všechny okolnosti, které je nutno hodnotit při posuzování proporcionality samotné výzvy. Užití pojmu „neprodleně“ v § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích tedy přímo vybízí silniční správní úřad k tomu, aby přizpůsobil svůj postup konkrétním okolnostem případu a stanovil pro odstranění přiměřenou lhůtu tak, aby byla dána rovnováha mezi jednotlivými dotčenými právy a zájmy.
57. V nyní projednávané věci stanovil žalovaný ve výzvě ze dne 9. 11. 2016 čtrnáctidenní lhůtu k odstranění stánků. Lze si jistě představit naléhavé situace, kdy by byla lhůta 14 dnů příliš dlouhá. S ohledem na intenzitu zásahu do veřejného zájmu chráněného zákonem o pozemních komunikacích na straně jedné a intenzitu zásahu do práv žalobce a jeho legitimního očekávání na straně druhé se ovšem taková lhůta v nyní projednávané věci jeví jako zjevně nepřiměřená, tj. příliš krátká. Jak již soud uvedl, daný stav, který opravňoval silniční správní úřad k vydání výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích, trval téměř osm let a po tuto dobu byl postup žalobce z pohledu tohoto zákona tolerován. Očekávání žalobce, že případné odstranění stavby bude nařízeno ve standardním řízení, v němž bude oprávněn realizovat veškerá svá práva účastníka řízení, bylo tedy skutečně legitimní, silně podpořené dosavadním postupem žalovaného. Jakkoliv soud nemá za to, že by toto legitimní očekávání mohlo vést ke zbavení pravomoci silničního správního úřadu, kterou mu dává přímo zákon, výkon této pravomoci bylo možné přizpůsobit tak, aby byla žalobci poskytnuta srovnatelná garance jeho procesních práv.
58. Jinými slovy, hodlal-li v posuzovaném případě silniční správní úřad vydat výzvu podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích, měl stanovit lhůtu ke splnění povinnosti odstranit stánky natolik dlouhou, aby byl nejen v rámci dané lhůty schopen žalobci zdůvodnit změnu svého dosavadního přístupu, ale zejména aby umožnil žalobci proti důvodům této změny brojit, seznámit se s podklady vydání výzvy, navrhopat důkazy a aby se následně také vypořádal s námitkami žalobce proti takovému postupu. Ačkoliv obecně nejde o postup, který by byl před vydáním výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích nutný (v řadě případů by nebyl vůbec žádoucí), v posuzované věci bylo provedení jakéhosi kvazi řízení nezbytné proto, aby nedošlo k úplnému popření legitimního očekávání žalobce, že odstranění staveb bude možné nařídit pouze po provedení standardního řízení.
59. Poukazoval-li žalovaný na to, že žalobce mohl požádat o prodloužení lhůty či vydání předběžného opatření, což neučinil, a podal pouze nepřipustné odvolání proti výzvě, pak opomíjí skutečnost, že žalobce již svým podáním ze dne 14. 11. 2016, doručeným

žalovanému dne 18. 11. 2016 reagoval na nyní napadenou výzvu. Ve své reakci, která má šest stran, žalobce uvedl nejen důvody, proč považuje výzvu za nezákonnou, ale také požadavek, aby do rozhodnutí soudů o probíhajících sporech žalovaný respektoval stanovisko stavebního úřadu a rozsudek Nejvyššího správního soudu, a dále odkaz na sdělení ze dne 11. 10. 2016, jež mělo obsahovat i žádost o přerušení veškerých dosud probíhajících řízení do doby skončení dědického řízení po J. R. P. Žalobce se tedy mimo jiné domáhal i toho, aby žalobce odstranění stánků přinejmenším prozatím (tj. ve stanovené lhůtě) nerealizoval. Žalovaný ovšem na toto podání nijak nereagoval. V jím stanovené lhůtě tedy nebyl nejen schopen, ale zjevně ani ochoten poskytnout žalobci srovnatelné procesní garance, jaké platí pro standardní správní řízení.

60. Dostatečně dlouhá lhůta ke splnění povinnosti odstranit stánky by také minimalizovala zásah do vlastnického práva žalobce a do jeho práva podnikat. V rámci dostatečně dlouhé doby by žalobce mohl učinit kroky nejprve k zajištění jiného odpovídajícího místa pro umístění stánků a provozování tržnice a poté k přemístění stánků. Neprobíhalo-li dosud žádné řízení o jejich odstranění, nemusel pochopitelně cítit potřebu takové kroky činit. Ve chvíli, kdy obdržel výzvu ze dne 9. 11. 2016, již pro takové kroky ani nebyl časový prostor, neboť ve lhůtě 14 dnů nelze očekávat zajištění jiného, podobně výhodně situovaného místa, u něhož by mohlo dojít k zachování dosavadní klientely (resp. alespoň odpovídajícího množství koncových zákazníků).
61. Výzvu ze dne 9. 11. 2016, v níž žalovaný žalobce vyzval k neprodlenému odstranění „nepovoleného záboru“, nejpozději do 14 dnů ode dne obdržení této výzvy, ze všech výše uvedených důvodů soud posoudil nezákonnou. Žalovaný zcela překvapivě vybočil ze svého dosavadního postupu, stanovil lhůtu, v rámci níž nebyl schopen tuto změnu žalobci zdůvodnit ani garantovat jakákoliv procesní práva žalobce, kterými by disponoval ve standardním správním řízení (a porušil tak legitimní očekávání žalobce, že o případném odstranění stánků bude rozhodováno postupem, v němž bude moci realizovat standardní procesní práva účastníka řízení), a fakticky žalobci také znemožnil zajištění náhradního odpovídajícího místa pro umístění stánků. Tyto zásadní důsledky přitom žalovaný učinil v situaci, která nevyžadovala žádné naléhavé řešení komunikační potřeby chodců. Veřejný zájem chráněný zákonem o pozemních komunikacích nebyl natolik akutně ohrožen, aby vyžadoval zásah ze strany silničního správního úřadu v horizontu dní či týdnů.
62. Nezákonnost výzvy ze dne 9. 11. 2016 přitom nutně vede k závěru o nezákonnosti následného zásahu provedeného na základě této výzvy (tj. odstranění staveb umístěných na pozemcích parc. č. 160/2 a parc. č. 160/3, vše v k.ú. Město Brno).
63. Kromě toho by však bylo možné také samotné odstranění uvedených staveb izolovaně hodnotit jako neproporcionální (a tudíž nezákonný) zásah. Důvody jsou primárně shodné jako důvody pro konstatování nezákonnosti výzvy ze dne 9. 11. 2016. Odstranění staveb patnáctý a šestnáctý den po obdržení výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích ze strany žalobce vedlo k zásadní disproporci mezi intenzitou zásahu do práv žalobce, kterou soud vyhodnotil jako vysokou, a intenzitou zásahu žalobce do veřejného zájmu chráněného zákonem o pozemních komunikacích, kterou soud posoudil jako velmi nízkou (viz výše). Neproporcionalita zásahu spočívajícího v samotném fyzickém odstranění staveb je ovšem (oproti samotné výzvě ze dne 9. 11. 2016) ještě umocněna dobou a způsobem realizace.

64. Co se týče doby odstranění předmětných staveb, k tomuto kroku žalovaný přistoupil v sobotu a neděli. V těchto dnech je standardně významným způsobem omezena podnikatelská činnost obchodních korporací a jejich zaměstnanci i funkcionáři tuto dobu často využívají k volnočasovým aktivitám. Je proto zřejmé, že pro žalobce mohlo být obtížné vůbec se o faktickém provádění zásahu dozvědět, natož si zajistit okamžitou právní pomoc a pokusit se na jednání žalovaného adekvátně reagovat. Zejména právě pro omezenou možnost zajištění právní pomoci by standardně měly správní orgány pro své kroky vůči adresátům veřejné správy volit pracovní dny, snese-li věc odkladu. Ačkoliv v projednávané věci došlo k marnému uplynutí lhůty stanovené ve výzvě ze dne 9. 11. 2016, nebyl dán žádný důvod, aby bylo přistoupeno k okamžité realizaci v době, kdy bylo možné očekávat, že obrana ze strany žalobce bude ztížena. Jelikož důvodem zásahu nebyla žádná naléhavá komunikační potřeba, realizace výzvy by zcela jistě snesla odkladu.
65. Žalobce dále poukázal na nepřiměřenost způsobu odstranění předmětných staveb. Ačkoliv tak neučinil v žalobě, nýbrž až v průběhu soudního řízení, řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem není koncentrováno – tj. zákon neomezuje žalobce v možnosti rozšiřovat žalobu o nové žalobní body (směřují-li stále proti témuž nezákonnému zásahu), a proto se soud zabýval také otázkou přiměřenosti způsobu odstranění staveb. Z provedeného dokazování (zejména z fotografií předložených samotným žalovaným ve věci vedené pod sp. zn. 31 A 2/2017) přitom vyplynulo, že předmětné stavby (stánky) nebyly pouze přemístěny, nýbrž alespoň z části (a to nikoliv zanedbatelné) byly přímo zničeny. Jelikož žalovaný takový postup nijak neodůvodnil (důvod zničení není patrný ze žádné listiny obsažené ve správním spise, žalovaný se k důvodům písemně v řízení před soudem nevyjádřil a zdůvodnění nebyl schopen poskytnout ani zástupce žalovaného při jednání soudu), musel soud k věci přistoupit tak, jako kdyby v daném případě žádný objektivní důvod pro zničení odstraňovaných staveb neexistoval. Zničení pevné překážky na komunikaci namísto jejího pouhého přemístění je přitom nutno považovat za excesivní způsob výkonu veřejné moci. I z tohoto důvodu proto soud dospěl k závěru, že posuzovaný zásah byl nepřiměřený, a tudíž nezákonný.

VII. Shrnutí a náklady řízení

66. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Určil proto podle § 87 odst. 2 s. ř. s., že zásah žalovaného spočívající v odstranění staveb umístěných na pozemcích parc. č. 160/2 a parc. č. 160/3, vše v k.ú. Město Brno, provedený ve dnech 26. 11. 2016 a 27. 11. 2016 žalovaným, byl nezákonný.
67. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce. Odměna zástupce činí u úkonů učiněných společně ve vztahu ke dvěma zásahům (tj. ke dvěma věcem, z nichž druhá byla vedena pod sp. zn. 31 A 2/2017, z níž byla nyní projednávaná věc vyloučena k samostatnému projednání) polovinu částky určené dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5., § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 12 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Za tyto čtyři úkony (příprava a převzetí věci, sepsí žaloby a dvou vyjádření) tak zástupci přísluší odměna 4 x 2 550 Kč a tomu odpovídající

čtyři poloviny náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky, tj. 4 x 150 Kč. Druhá polovina odměny a náhrady hotových výdajů u těchto úkonů je nákladem řízení vedeného pod sp. zn. 31 A 105/2017, v němž bude rozhodováno o náhradě nákladů řízení samostatně. Za úkony učiněné následně výlučně ve vztahu k zásahu, který je předmětem nyní projednávané věci, činí odměna zástupce dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) citované vyhlášky za čtyři úkony právní služby (účast na dvou soudních jednáních, replika ke kasační stížnosti a vyjádření po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu; i když byla replika ke kasační stížnosti zaslána postupně ve dvou samostatných listinách, obsahově se jednalo o podání jediné) 4 x 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů činí za tyto úkony dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 4 x 300 Kč. Jelikož je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 5 124 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 31 524 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Kasační stížnost je nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Brno 11. prosince 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu