



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **H. L. M.**, zast. JUDr. Milanem Zábržem, advokátem, se sídlem AK Veveří 57, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Kounicova 67, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 9. 2013, č. j. 31 A 96/2012 - 49,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** žalobci uhradit na nákladech řízení o kasační stížnosti k rukám advokáta JUDr. Milana Zábrže částku 8228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 19. 10. 2012, sp. zn. 5400/OD/MMB/286282/2012/-Ro-/21; tímto bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-střed, odboru obchodu, dopravy a služeb ze dne 18. 7. 2012, č. j. 120036837/KALL/SDK/003, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 44 000 Kč za správní delikt podle ustanovení § 42b odst. 1 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jehož se měl žalobce dopustit zvláštním užíváním místní komunikace Pohořelec formou umístění zboží na ploše pozemní komunikace.

I. Posouzení věci krajským soudem

Krajský soud shledal námitky uplatněné žalobcem důvodné, za podstatné přitom považoval nedostatečně zjištěný skutkový stav věci, zejm. stran právních vztahů k pozemku p. č. 160 v k. ú. Město Brno a samotného charakteru a účelu předmětné pozemní komunikace, na níž je umístěna a žalobcem užívána tržnice Pohořelec. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že na tyto základní otázky vztahující se následně k užité právní kvalifikaci správního deliktu dle § 42b odst. 1 písm. b) v návaznosti na ustanovení § 25 odst. 6 písm. c) zákona o pozemních komunikacích žalovaný ve svém rozhodnutí nebral v potaz a nikterak se nevypořádal ani s argumentací žalobce uvedenou v odvolání, který tvrdil, že stavba místní komunikace na pozemcích 160/1, 160/2 a 160/3, k. ú. Město Brno je v soukromém vlastnictví společnosti 1. brněnská investiční, a.s., je kolaudovaná jako stavba trvalá a slouží tržnici Pohořelec, přitom od roku 2000 je vydáno k tomu příslušným orgánem povolení o bezplatném předsunutém prodeji do vzdálenosti 3 m od staveb tržnice, a to po dobu trvání stavby tržnice Pohořelec; rovněž důkazy, jichž se žalobce dovolával, v řízení provedeny ani zohledněny nebyly, přičemž dle krajského soudu jde o důkazy podstatné pro posouzení, zda se vůbec v dané věci jedná o komunikaci vymezenou v režimu zákona o pozemních komunikacích.

Krajský soud rovněž konstatoval, že trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy, proto musí být nade vší pochybnost zjištěn správně a úplně skutečný stav věci, z rozhodnutí správního orgánu musí být nade vší pochybnost zřejmé, jak zjištěné skutečnosti správní orgán vyhodnotil, jak je podřadil příslušné právní kvalifikaci správního deliktu a nepochybně následně též musí být náležitě vyargumentována úvaha správního orgánu o výši uložené sankce. V dané věci krajský soud dospěl k závěru, že došlo postupem správních orgánů k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé; pokud jde o samotné rozhodnutí, to pro naprostou absenci argumentace vymezeného správního deliktu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Krajský soud se přitom nad rámec odůvodnění výše velmi podrobně zabýval zákonným vymezením pozemních komunikací, zaměřil se přitom na povahu místní a účelové komunikace. V podstatné části svého odůvodnění přitom při výkladu otázek souvisejících s omezením vlastnických práv v případech pozemních komunikací a veřejné přístupnosti účelových pozemních komunikací vycházel mimo jiné též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2011, č. j. 2 As 44/2012 - 99, z něhož podstatné části citoval; dále soud odkázal v podstatném rozsahu znění rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2009, č. j. 5 As 62/2008 - 59, v němž byla posuzována otázka, zda je účelová komunikace stavbou spojenou se zemí pevným základem, tedy samostatnou nemovitou věcí, nebo zda je součástí pozemku, na němž se nachází.

II. Obsah kasační stížnosti stěžovatele

pokračování

Stěžovatel v kasační stížnosti, aniž by v ní své námitky konkrétně podřadil pod některý z důvodů dle § 103 odst. 1 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), konstatuje, že rozsudek krajského soudu považuje za nesprávný, a podivuje se nad tím, že zatímco krajský soud stěžovateli vytýká nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, absenci řádných skutkových zjištění a z toho pramenící nezákonnost rozhodnutí, sám se případem zabýval povrchně, podstatná fakta nezohlednil a v podstatné části odůvodnění rozhodnutí pouze cituje judikáty vztahující se k problematice pozemních komunikací, aniž by dal jakkoli citace judikátů do kontextu s projednávaným případem. V této souvislosti poukazuje na přepjatý formalismus v činnosti soudů, který je předmětem kritiky Ústavního soudu.

V odůvodnění kasační stížnosti stěžovatel potvrzuje popsanou složitost vztahů na komunikaci Pohořelec; pokud se jedná o zodpovězení otázky vlastnického práva k pozemku p. č. 160 k. ú. Město Brno, stěžovatel uvádí, že tento není v katastru nemovitostí k dohledání a jeho číslo ani nebylo v napadeném rozhodnutí zmiňováno; projednávaný případ se týkal pozemků p. č. 160/1, 160/2 a 160/3, k. ú. Město Brno, které jsou ve vlastnictví statutárního města Brna. Není tedy zřejmé, co měl krajský soud na mysli, když uvedl, že nebyla zodpovězena otázka týkající se vlastnického práva k pozemku p. č. 160 k. ú. Město Brno.

Stěžovatel konstatuje, že na pozemcích 160/2 a 160/3 se nachází tržnice Pohořelec, jejím provozovatelem je I. brněnská investiční, a.s. Žalobce je vůči jmenované společnosti zřejmě ve vztahu nájemce stánku. Sankce za zvláštní užití pozemní komunikace se týkala komunikace na pozemku 160/1, k. ú. Město Brno, neboť tržnice Pohořelec ani žádný z provozovatelů jednotlivých stánků této tržnice nedisponuje povolením zvláštního užívání komunikace, které by ho opravňovalo k umístění prodávaného zboží na ploše komunikace na pozemku 160/1 k. ú. Město Brno. Stěžovatel tvrdí, že umísťování zboží mimo stánky, tedy na veřejné místní komunikaci zakládá správní delikt dle § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

Stěžovatel nijak nezpochybňuje skutečnost, že ohledně umístění samotné tržnice vede město soudní spory; tento se však netýká místní komunikace na pozemku 160/1 k. ú. Město Brno. Pokuta za správní delikt se týkala užití místní komunikace bez povolení, nikoli prodeje zboží ve vlastní tržnici. Pokud krajský soud uvádí, že se stěžovatel nevypořádal s charakterem a účelem pozemní komunikace, odkazuje stěžovatel na str. 3 žalobou napadeného rozhodnutí, kde je uvedeno, že pozemní komunikace na ulici Pohořelec byla na základě řízení zahájeného v r. 2009 zařazena do kategorie místních komunikací dle § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, kdy vlastníkem místní komunikace je dle § 9 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích obec, na jejímž území se komunikace nachází. Toto rozhodnutí ze dne 14. 6. 2010, č. j. 5400/OD/MMB/0185303/2009 nabylo právní moci dne 23. 7. 2010 a stěžovatel je předkládá ke kasační stížnosti.

Stěžovatel shrnuje, že pozemky p. č. 160/1, 160/2 a 160/3, všechny k. ú. Město Brno, jsou ve vlastnictví statutárního města Brna, což lze ověřit v katastru nemovitostí, na uvedených pozemcích se nachází místní komunikace, na 2 pozemcích se nachází tržnice Pohořelec, na pozemku p. č. 160/1 se žádné budovy nenacházejí (pozemek je v katastru

nemovitostí označen jako ostatní plocha), je zde umístěna pouze plocha – stavba místní komunikace, jejíž užití k jiným účelům než k tzv. obecnému užití ve smyslu ust. § 19 zákona o pozemních komunikacích vyžaduje povolení tzv. zvláštního užívání komunikace, které žalobce neměl, a proto byl stíhán za správní delikt.

Stěžovatel krajskému soudu vytýká, že argumentuje termínem „předsunutý prodej“, jehož se žalobce dovolává v tom směru, že mu „předsunutý prodej“ byl povolen a tudíž nepotřeboval k prodeji na místní komunikaci povolení zvláštního užívání; tuto argumentaci považuje stěžovatel za irelevantní a s odkazem na nařízení Statutárního města Brna č. 1/2002 (tržní řád) uvádí, že takovým prodejem je míněn prodej mimo pevné prodejní zařízení (stánek či obchod) realizovaný na přilehlé komunikaci před provozovnou, k níž předsunutý prodej náleží. Citované nařízení obsahuje přitom seznam míst, kde předsunutý prodej nelze realizovat, mezi tato místa patří i ulice Pohořelec. Zákon o pozemních komunikacích pojem předsunutý prodej vůbec nezná. Stěžovatel uvádí, že povolení, které bylo vydáno k předsunutému prodeji, je v rozporu s citovaným tržním řádem města a nemůže suplovat povolení zvláštního užívání komunikace, neboť jakákoli prodejní činnost na místní komunikaci musí být povolena správním rozhodnutím, jímž je povolení zvláštního užívání komunikace vydané příslušným silničním správním úřadem dle § 25 zákona o pozemních komunikacích.

Stěžovatel konstatuje, že rovněž odmítá tvrzení, že výše uložené sankce nebyla žalobci náležitě vyargumentována; jak ze správního spisu vyplývá, správní orgán se touto otázkou náležitě zabýval.

Stěžovatel vzhledem k uvedenému navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce

Žalobce podal ke kasační stížnosti písemné vyjádření, v něm uvedl, že se ztotožňuje se závěry, které učinil krajský soud, a to jak po stránce materiální, procesní, tak i v rámci vyhodnocení jednotlivých důkazů. Pokud stěžovatel považuje postup krajského soudu za přepjatý formalismus, pak se dle žalobce snaží pouze tímto tvrzením zastírat jeho vlastní nepřesný a nepřezkoumatelný postup ve správním řízení. Žalobce se na rozdíl od stěžovatele domnívá, že krajský soud postupoval přesně v duchu platných právních norem a na podporu svých tvrzení použil publikovanou judikaturu, která podpořila závěry učiněné krajským soudem. Rozhodnutí krajského soudu je dle žalobce správné. Žalobce rovněž poukázal na to, že stavba tržnice Pohořelec je ve vlastnictví soukromého právního subjektu 1. brněnská investiční, a.s., zapsaného na LV 445, kat. území Město Brno, který mu pronajímá nebytové prodejní prostory, sestávající ze dvou samostatných stavebních objektů prodejních jednotek, p. č. 160/2 a 160/3, řádně kolaudovaných staveb. Tyto stavby jsou umístěné na další stavbě, a to účelové komunikaci (která se dle zákona nezapisuje do katastru nemovitostí), p. č. 160/1, taktéž ve vlastnictví společnosti 1. brněnská investiční, a.s., - viz kolaudační rozhodnutí č. j. Dopř. 14/18/2511/94-Maj/Do, ze dne 16. 5. 1994, spojující prodejní jednotky p. č. 160/2 a 160/3. Stěžovatel sám tuto účelovou komunikaci

pokračování

kolaudoval pro tržnici Pohořelec a vlastník pozemku (v zastoupení Městskou správou komunikací a.s.) s touto trvalou stavbou souhlasil.

Pronajatý pozemek p.č.160, kat. území Město Brno, o výměře 405 m² byl vymezen zcela určitě a srozumitelně geometrickým výkresem zaneseným v katastru nemovitostí – viz LV 202, ze dne 22. 6. 1992. Původní plocha pozemku p. č. 160, k. ú. Město Brno, pronajatá v roce 1992 stavebníkovi, firmě Denis, tj. předchozímu vlastníkovi, o výměře 405 m² (viz přílohy), byla později rozdělena z důvodu zanesení stavebních objektů prodejních jednotek do katastru nemovitostí geometrickým plánem na jednotlivé parcely (160/1, 160/2, 160/3).

Žalobce dále poukazuje na skutečnost, že vlastník účelové komunikace nevyjádřil souhlas se změnou komunikace na komunikaci místní; rozhodnutí o zařazení pův. účelové komunikace do místní komunikace, což stěžovatel učinil více jak po 16-ti letech od kolaudace stavby na účelové komunikaci ve vlastnictví 1. brněnské investiční, a.s. ze dne 14. 6. 2010, č. j. 5400/OD/MMB/0185303/2009, na které se odvolává stěžovatel, má dle žalobce nepřipustně retroaktivní účinky a charakter nedobrovolného vyvlastnění, neboť vlastník účelové komunikace, 1. brněnská investiční, a.s. tuto stavbu účelové komunikace s tržnicí Pohořelec koupil v dobré víře se souhlasem všech dotčených orgánů před více než deseti lety. Stejnou dobrou víru sdílel i žalobce, prodávající v prostorách tržnice. Od vzniku tržnice vlastník ani žádný nájemce zábor veřejného prostranství neplatil. Žalobce poukazuje na to, že osoby, jimž dobrá víra svědčí, nenesou žádný díl odpovědnosti za případnou neplatnost smlouvy uzavřené mezi právními předchůdci; osobě, která učinila určitý právní úkon s důvěrou v určitý, jí druhou stranou presentovaný skutkový stav, musí být v materiálním právním státě poskytována ochrana – viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 165/11.

Nad rámec uvedeného žalobce poukázal na to, že stěžovatel vede s majitelem tržnice vleklé soudní spory a žalobce fakticky „využívá“ k řešení majetkových sporů s vlastníkem tržnice 1. brněnská investiční, resp. zneužívá své pravomoci prostřednictvím zástupného důvodu, a to ukládáním značných pokut prodejcům za domnělé správní delikty, což má vést zcela zjevně k jejich zastrahování s tím, že jsou na tržnici protiprávně; tím se stěžovatel snaží rovněž žalobce omezit ve výkonu práva pokojného nájmu založeného řádně uzavřenou nájemní smlouvou. Stěžovatel tak zcela zjevně šikanujícím způsobem ve vztahu k žalobci řeší své majetkové spory a domáhá se tvrzeného vlastnického práva vůči pronajímateli a vlastníku stavby tržnice Pohořelec. Žalobce v této souvislosti poukázal i na další zjevně šikanózní postupy stěžovatele; žalobci již jedenkrát byla uložena pokuta za tzv. „předsunutý prodej zboží“, aniž by žalobce podal přihlášku k místnímu poplatku, a to na stejném místě; rozhodnutí stěžovatele bylo přitom zrušeno krajským soudem a poté byla kasační stížnost stěžovatele zamítnuta – viz rozsudek NSS č. j. 5 Afs 67/2011 - 55, ze dne 31. 8. 2012. Žalobce na tomto místě si dovoluje poukázat na ust. § 2 odst. 2 správního řádu, dle kterého správní orgán uplatňuje svoji pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Dle odst. 3 cit. ustanovení správní orgán přitom šetří práva nabytá dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivých případech dotýká a nelze je hodnotit jinak, než jako jednání ultra vires. Žalobce v této souvislosti

poukázal např. na rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012 - 32, který závěry žalobce o zjevné šikaně a zneužití práva ze strany stěžovatele jednoznačně potvrzuje.

Žalobce ke svému vyjádření předložil listiny potvrzující jím uváděné skutečnosti: výpis z katastru nemovitostí LV 445 ze dne 4. 9. 2013, přípis stavebního úřadu ÚMČ Brno - střed o povolení stánkového prodeje na tržnici Pohořelec č.j.120029338/UHNL/STU/002, ze dne 3. 5. 2013, zápis ÚMČ Brno - střed, ze dne 24. 7. 2000 o povolení předsunutého prodeje, kolaudační rozhodnutí č. j. Dopř. 14/18/2511/94-Maj/Do, ze dne 16. 5. 1994, výpis z jednání Rady MČ Brno-střed ze dne 13. 10. 2006, stavební povolení č.j. Dopř.11/71/4237/92-Maj/Do, ze dne 14. 12. 1992, kupní smlouvu na účelovou komunikaci Pohořelec ze dne 19. 6. 2000, kopie katastrální mapy na parc. č. 160/1, 160/2, 160/3 kat. úz. Město Brno, závazné prohlášení Městské správy komunikací, a.s., organizace s právem hospodaření k pozemku ke stavbě účelové komunikace ze dne 9. 5. 1994, situační grafický plán účelové komunikace s povolením stavby pro firmu Denis od Magistrátu města Brna ze dne 15. 10. 1992.

IV. Vymezení věci a skutečnosti rozhodné pro posouzení

Žalobce se měl správního deliktu dle ust. § 42b odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích dopustit tím, že dne 27. 4. 2012 umístil na komunikaci na ulici Pohořelec v Brně o celkovém rozsahu cca 22 m² ošacení, měl tedy provést zábor bez povolení příslušného silničního správního úřadu.

Žalobce provozuje stánkový prodej na tržnici Pohořelec od roku 2008 na základě řádně uzavřené smlouvy s pronajímatelem, který je vlastníkem stavby tržnice Pohořelec o ploše 405 m², parc. č. 160/1, 160/2, 160/3, kat. úz. Město Brno (pův. parc. č. 160 kat. úz. Město Brno). Vlastník (pronajímatel) disponuje závazným oprávněním povolujícím prodej na celém venkovním prostoru tržnice p. č. 160/1, 160/2 160/3 k. ú. Město Brno, bez časového omezení, a to dle povolení vydaného Úřadem městské části Brno-střed dne 27. 4. 2000.

Rozhodnutím Magistrátu města Brna, odbor dopravy č. j. Dopř. 11/71/4237/94-Maj/Do, ze dne 14. 12. 1992 bylo vydáno stavební povolení na stavbu „Stánkový prodej Brno, Pohořelec – zpevněné plochy“; úprava plochy byla ohraničena rohy domů Koblišná 22/Jánská 27 a OD Centrum (vydáno pro pův. vlastníka Denis, export - import).

Dne 9. 5. 1994 bylo vydáno Městskou správou komunikací v Brně závazné prohlášení, podepsáno ředitelem ing. J. L., v němž bylo potvrzeno řádné ukončení výstavby a byl rovněž vydán souhlas s pronájmem pozemku pod stavbou o výměře 405 m² po dobu trvání stavby „Stánkový prodej Brno-zpevněné plochy“ (prohlášení bylo výslovně vydáno pro účely vydání kolaudačního rozhodnutí stavby – povolení k trvalému užívání stavby a je platné pro všechny právní nástupce obou smluvních stran).

Dne 16. 5. 1994 bylo vydáno Magistrátem města Brna, odbor dopravy, č. j. Dopř. 14/18/2511/94-Maj/Do, kolaudační rozhodnutí o povolení k trvalému užívání stavby.

pokračování

Z kupní smlouvy ze dne 19. 6. 2000 vyplývá, že předmětem prodeje je jednak stavba tržnice Pohořelec, zapsaná na LV č. 455 a dále pozemní účelová komunikace pod stavbou o výměře 405 m².

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.

Dne 27. 4. 2012 bylo v rámci místního šetření provedeném pracovníci pověřenými státním dozorem na místních komunikacích území MČ Brno-střed zjištěno, že žalobce umístil na komunikaci před stánkem na ulici Pohořelec ošacení – o celkovém rozsahu 22 m² a provedl tak zábor bez povolení příslušného silničního správního úřadu.; s žalobcem bylo zahájeno správní řízení ve věci správního deliktu, kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s ust. § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích užil místní komunikaci jiným než obvyklým způsobem; za to mu byla uložena pokuta ve výši 44 000 Kč.

Průběh správního řízení, jakož i řízení před krajským soudem, vč. odůvodnění napadených rozhodnutí jsou účastníkům známy, Nejvyšší správní soud tudíž nepovažuje za potřebné je opětovně rekapitulovat.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle kterých je vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a sám neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předně nepřisvědčil námitce stěžovatele stran nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Tvrdí-li stěžovatel, že krajský soud podstatná fakta nezohlednil a v podstatné části odůvodnění rozhodnutí pouze cituje judikáty vztahující se k problematice pozemních komunikací, aniž by dal jakkoli citace judikátů do kontextu s projednávaným případem, je třeba tuto námitku odmítnout. Jakkoli lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že podstatnou část odůvodnění založil krajský soud na citaci judikatury Nejvyššího správního soudu, je třeba konstatovat, že krajský soud na str. 15, resp. 16 odůvodnění rozhodnutí též zcela jasně uvedl, v čem spatřuje nedostatečnost zjištěného skutkového stavu, tedy důvody, pro které rozhodnutí stěžovatele nemůže obstát. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že pro posouzení toho, zda žalobce vůbec mohl spáchat správní delikt, který je mu přičítán, je třeba a priori postavit na jisto právě otázky stran vztahů mezi nájemcem a vlastníkem stavby, jakož i vlastnické vztahy nájemce založené úředními listinami, tj. vydanými povoleními, nelze mu ničeho vyčítat.

Pokud stěžovatel tvrdí, že krajský soud nezohlednil veškerá fakta a vyčítá mu formalismus, je třeba odmítnout i toto tvrzení. Krajský soud naopak zcela konkrétně uvedl, která fakta při rozhodování bral v potaz (uvedl konkr. správní rozhodnutí vydaná stran povolení a provozu tržnice, vytknul stěžovateli nevypořádání se s odvolacími námitkami žalobce, etc), přitom právě tato fakta, která krajský soud označil za zásadní, stěžovatel v řízení o správním deliktu zcela pominul. Dovolává-li se potom stěžovatel formalismu, není zřejmé k jakému konkrétnému závěru krajského soudu má tato námitka směřovat. Naopak v tomto kontextu lze označit za formalistický přístup samotného stěžovatele, vytýká-li krajskému soudu v kasační stížnosti, že „(p)okud se jedná o zodpovězení otázky vlastnického práva k pozemku p. č. 160 k. ú. Město Brno, tento není v katastru nemovitostí k dohledání a jeho číslo ani nebylo v napadeném rozhodnutí zmiňováno“, když je zcela zřejmé a v další části kasační stížnosti to stěžovatel ani nepopírá, že v případě označení pozemku p. č. 160 k. ú. Město Brno se jedná fakticky o p. č. 160/1, 160/2 a 160/3, k. ú. Město Brno, o čemž svědčí i shodná výměra předmětné plochy – 405m².

Jakkoli lze přisvědčit tomu, že se krajský soud podrobně zabýval pouze otázkou samotné komunikace, na které se tržnice nachází, a to ve vztahu k majiteli stavby na této komunikaci, nikoli však ve vztahu k žalobci, je třeba na druhou stranu konstatovat, že otázka určení právních vztahů k pozemní komunikaci a stavbě na ní se nacházející, na níž žalobce prodával zboží, za což byl postižen, je otázkou *sine qua non* pro posouzení toho, zda se žalobce správního deliktu, který je mu přičítán, dopustil, resp. dopustit vůbec mohl.

Jednou ze základních zásad, na nichž je postaveno správní řízení, a zvláště pak oblast správního trestání, ve smyslu které je pak třeba interpretovat příslušná ustanovení jednotlivých právních předpisů, je zásada materiální pravdy. Jejím konkrétním výrazem je povinnost správního orgánu zjistit v rámci každé fáze správního řízení přesně a úplně skutečný stav věci a k tomu si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Důkazní břemeno k prokázání, že jednání majícího znaky skutkové podstaty tvrzeného správního deliktu se dopustil obviněný, nese správní orgán. Postupuje přitom dle ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, tedy se zásadou legality, zásadou zákazu zneužití pravomoci, resp. zákazu zneužití správní úvahy, zásadou proporcionality a ochrany dobré víry, zásadou ochrany veřejného zájmu a zásadou nestranného přístupu, resp. formální spravedlnosti. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 24. 5. 2005. č. j. 2 As 46/2005 - 55 (přístupno na www.nssoud.cz): „Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se uvedeného jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost; nemusí se tedy vyvíňovat, tj. prokázat, že se protiprávního jednání nedopustil.“

Nejvyšší správní soud považuje za nutné předeslat, že normy veřejného práva nelze užívat v neprospěch jednotlivce, je-li právní otázka věci sporná či nejasná. Stran interpretace právních norem lze odkázat na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 4. 2. 1997, v němž Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že *soud není vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit mimo jiné též v případě, kdy to vyžaduje účel zákona*. Jakkoli citovaný nálezy zmiňuje výslovně pouze soudy, závěry

pokračování

v něm obsažené se nepochybně vztahují obecně na veškeré orgány veřejné moci, neboť základní principy Ústavy a Listiny základních práv a svobod (zejm. čl. 1 a čl. 2 Ústavy a čl. 2 Listiny) mají obecnou platnost a vztahují se tedy na všechny orgány veřejné moci, stejně jako se právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny) vztahuje i na řízení vedená správními orgány. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97, ze dne 17. 12. 1997 Ústavní soud též konstatoval, mimo jiné: „jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad a *ratione legis*, etc). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity“

Stejný přístup ve svých rozhodnutích volí také Nejvyšší správní soud, který např. v rozsudku ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003 - 90, uvedl: „V souladu s principem právní jistoty má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům. Neučiní-li tak, je zcela na místě dát přednost takovému výkladu, který je rozumný a odpovídá přirozenému smyslu pro spravedlnost.“

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v intencích závěrů uvedených výše je nutno přistoupit k interpretaci ust. § 25, resp. § 42b zákona o pozemních komunikacích též ve věci nyní projednávané.

Ve věci je nesporné, že žalobce prodával od roku 2008 zboží na místě, a to stavbě určené k provozování stánkového prodeje. Stavba je ve vlastnictví subjektu I. brněnská investiční, a.s.; jedná se o stavbu tržnice řádně povolenou a zkolaudovanou o celkové výměře 405 m² na parcelách č. 160/1, 160/2 a 160/3, k. ú. Město Brno; žalobce má uzavřenou nájemní smlouvu, na základě které v zařízení nájemce (prodejním stánku) prodává zboží.

Pokud stěžovatel odkazuje na rozhodnutí Magistrátu Města Brna ze dne 14. 6. 2010, č. j. MMB/0185303/2009, na základě kterého byla ul. Pohořelec zařazena do kategorie místních komunikací, Nejvyšší správní soud konstatuje, že pro řízení o správním deliktu žalobce je zcela nepodstatné, jaký režim má pozemní komunikace nacházející se pod stavbou, na níž žalobce zboží prodával, jakož i to, kdo je vlastníkem komunikace. Předmětem řízení není ani posuzovat, zda a jakým způsobem mohla být, resp. byla provedena změna původně účelové komunikace (která, jak vyplynulo z předložených listin, byla součástí kupní smlouvy na stavbu tržnice) na komunikaci místní. Otázka řešení vlastnických sporů náleží do kompetence soudů civilních.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že je totiž zcela nerozhodné, že se jedná o místní komunikaci ve vlastnictví obce, jak tvrdí stěžovatel, rozhodné je, že žalobce prodával zboží na místě nepochybně k takovému prodeji určeném, tj. na tržnici, která k takovému účelu, tj. prodeji zboží ve stánkovém prodeji - tedy zcela zjevně k jinému účelu, než k jakému obvykle komunikace slouží, tak jak presumuje ust. § 25 zákona o pozemních komunikacích, byla řádně povolena a řádně zkolaudována.

V projednávané věci nelze rezignovat na skutkový a právní stav, který byl nastolen a doposud trvá; tedy a priori na to, že zde existují autoritativní správní akty, které jsou platné a které založily konkrétní osobě právo vlastnictví a právo provozování stavby – tržnice Pohořelec. K provozování tržnice zcela nepochybně náleží forma stánkového prodeje, který byl rovněž povolen, vč. tzv. „předsunutého prodeje“. Že o tomto stavu není pochyb, svědčí mimo jiné např. i vyjádření ÚMČ Brno-střed, odbor výstavby a územního rozvoje, stavební úřad, ze dne 3. 5. 2012, č. j. 120029338/UHNL/STU/002, v němž se mimo jiné konstatuje: „*Stánky jsou využívány k prodeji textilu, obuvi a kabelek; stavebním úřadem byl povolen stánkový prodej bez bližšího určení.*“

Veškerá rozhodnutí vydaná ve prospěch vlastníka tržnice, tj. subjektu 1. brněnská investiční, a. s., jsou v materiální právní moci, po dobu jejich trvání nebyla zpochybněna ani napadena řádnými či mimořádnými opravnými prostředky. Vlastníku stavby, potažmo též žalobci, který prodával zboží na místě k tomu určeném, tedy svědčí dobrá víra v platnost, správnost a závaznost vydaných správních rozhodnutí a z nich plynoucích oprávnění. Lze tudíž konstatovat, že žalobce, jakožto nájemce byl oprávněně v dobré víře v určitý skutkový a právní stav a neměl žádné indicie svědčící tomu, že by se dopouštěl protiprávního jednání, tím spíš, provozoval-li svoji činnost na daném místě stejným způsobem již od roku 2008 a nikdy nebyl i přes četné kontroly ze strany města upozorněn na to, že by se dopouštěl jakéhokoli porušení zákona.

Nejvyšší správní soud na tomto místě konstatuje, s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, což znamená, že správní akt je od okamžiku, kdy je vydán, pokládán za formálně i obsahově správný, až do okamžiku než je zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto, že tomu tak není, souvisí zásada ochrany práv nabytých v dobré víře; tato zásada přitom bezprostředně souvisí se zásadou právní jistoty a oprávněné důvěry. Lze v této souvislosti odkázat např. na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 150/01, v němž se mimo jiné konstatuje: „*Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktů veřejné moci.*“

Lze tudíž konstatovat, že předmětná komunikace byla určena k jinému účelu užívání než obvyklým způsobem *eo ipso* již tím, že na ní byla povolena stavba určená k jinému účelu než obvyklému (tj. pohybu chodců, popř. vjezdu dopravních prostředků), a to k provozování tržnice, tedy k prodeji zboží ve stánkovém prodeji. Vlastníku stavby tržnice oprávnění užívat komunikaci k jinému než obvyklému účelu nepochybně svědčí, resp. je nutno presumovat, že mu bylo takové povolení, byť ne formalizovaným způsobem, uděleno, neboť jinak než s vědomím takového oprávnění není myslitelné provozovat povolenou činnost, tj. provoz tržnice – stánkový prodej, a to na stavbě právě a pouze k takovému účelu povolené a řádně zkolaudované. Jiný výklad je nutno označit za *ad absurdum*. Předpoklad takového povolení k užívání pozemní komunikace jiným než obvyklým způsobem, tj. k provozování stánkového prodeje, je zde totiž podmínkou *sine qua non* pro samotné vydání stavebního povolení k provozu tržnice. Jinými slovy, již

pokračování

samotné vydání takového povolení a následná kolaudace stavby určené k danému účelu presumuje, resp. v sobě zahrnuje, užívání komunikace k jinému účelu než k obvyklému, tedy zpravidla k pohybu chodců, či dopravnímu provozu. Pokud vlastník této „licence“ provozoval takto povolenou činnost prostřednictvím nájmu, tedy i jiných osob, platí nutně předpoklad potřebného souhlasu – s užíváním komunikace k jinému účelu i pro tyto osoby.

Nemůže obstát námitka stěžovatele, že nyní vedené řízení je vedeno stran porušení zákona o pozemních komunikacích, a je proto irelevantní, zda došlo či nedošlo k porušení Tržního řádu či jiných vydaných povolení. Takovýto postup, tedy aniž by se správní orgán zabýval kontinuitou vlastních vydaných rozhodnutí, resp. tím, že žalobce prodej uskutečňuje na místě, které bylo právě k stánkovému prodeji určeno, je třeba odmítnout. Především je nutno zdůraznit, že správní orgány musí respektovat vlastní vydaná rozhodnutí, byť jsou vydávána různými odbory a na různých úsecích veřejné správy. Stojí-li zde na straně jedné rozhodnutí odboru výstavby a územního rozvoje stran povoleného provozování stánkového prodeje na pozemní komunikaci, resp. na ní zkolaudované stavbě - tržnice Pohořelec, nemůže současně obstát rozhodnutí odboru dopravy téhož správního orgánu o absenci příslušného povolení k užívání téže komunikace k jinému než k obvyklému způsobu využití, a v důsledku toho ani rozhodnutí o spáchaném správním deliktu žalobcem.

Lze zcela nepochybně souhlasit se stěžovatelem v tom, že v historickém centru Města Brna není stánkový prodej žádoucí; nemůže však na druhou stranu ignorovat rozhodnutí, která byla vydána, byť je nyní fakticky sám stěžovatel zpochybňuje, resp. činí sporným skutkový a právní stav věci. V projednávané věci správní orgány, byť samy jsou vlastními správními akty vázány, fakticky znemožňují užívat povolenou stavbu k účelu, k jakému byla určena. Lze tak přisvědčit žalobci, že v postupu stěžovatele lze spatřovat projev libovůle, který je v rozporu s ust. § 2 odst. 2 správního řádu. Je třeba zdůraznit, že zásada zákazu zneužití pravomoci, resp. správního uvážení, zde obsažená, má právě největší význam ve formálním správním řízení, tedy při autoritativním rozhodování o právech a povinnostech, kdy správní orgány z pozice veřejné moci jednostranně zavazují adresáty veřejné správy svými rozhodnutími.

Je-li dle stěžovatele existující provoz a stav předmětné stavby tržnice v rozporu se zájmy stěžovatele, nebo se stávajícími požadavky urbanistického řešení historického centra města, je na stěžovateli, resp. příslušných správních orgánech, aby usilovaly o změnu současného stavu při respektování zákonem stanovených kompetencí a způsobem lege artis (např. stanovení požadavků na vzhled stavby prodejních stánků, popř. jejich nahrazení stavbami vyhovujícím svým vzhledem požadavkům odpovídajícím dané lokalitě, etc). Nelze však snahy o zvrácení stávajícího stavu řešit způsobem, jak činí stěžovatel, tzn. konstrukcí skutkové podstaty správního deliktu žalobci, který jakožto nájemce byl oprávněně v dobré víře v určitý skutkový a právní stav a neměl žádné indicie svědčící tomu, že by se dopouštěl protiprávního jednání, tím spíš, že svoji činnost na daném místě provozoval již od roku 2008, aniž by byl na to, že by se dopouštěl jakéhokoli porušení zákona, upozorněn.

Ze všech uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Žalobce, který měl ve věci úspěch, má proti žalovanému právo na náhradu nákladů, které v řízení o kasační stížnosti vynaložil. Soud mu proto přiznal náhradu nákladů dle vyhl. č. 177/ 1996 Sb., advokátní tarif (ust. §11 a §13), spočívající v převzetí zastoupení a sepsání vyjádření ke kasační stížnosti; tedy celkem 2 x 3100 Kč, dále 2 x 600 Kč paušální náklady; celkem 6800 Kč; protože advokát je plátcem DPH, což doložil osvědčením o registraci, zvyšuje se odměna o tuto daň ve výši 1428 Kč (§ 14a), celkem se přiznává na nákladech řízení 8228 Kč.

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

V Brně dne 10. dubna 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu