



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langaška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **1. brněnská investiční, a. s.**, sídlem Štefánikova 7, Brno, zastoupené JUDr. Milanem Zábržem, advokátem, sídlem Veverčí 57, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části Brno-střed**, sídlem Dominikánská 2, Brno, zastoupenému JUDr. Milanem Švejdou, Ph.D., advokátem, sídlem Marie Steyskalové 686/38, Brno, týkající se žaloby proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu ve výzvě k odstranění nepovoleného záboru, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2019, č. j. 31 A 2/2017 - 312,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2019, č. j. 31 A 2/2017 - 312, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalovaný vydal dne 9. 11. 2016 výzvu k odstranění nepovoleného záboru, kterým vyzval žalobkyni dle § 25 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění účinném ke dni 9. 11. 2016, aby neprodleně, nejpozději do 14 dnů ode dne doručení této výzvy, odstranil z místní komunikace situované na pozemcích parc. č. XA, parc. č. XB, vše v k. ú. M. B. (dále též jen jako „P.“), nepovolený zábor – prodejní stánky (stavby dočasné).

[2] Tuto výzvu považovala žalobkyně za nezákonný zásah a podala proti němu žalobu u Krajského soudu v Brně. (Žalobkyně se domáhala ochrany rovněž před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v následném odstranění staveb umístěných

na vymezených pozemcích. Tuto část žaloby krajský soud vyloučil k samostatnému projednání, není tedy předmětem rozsudku napadeného touto kasační stížností.)

[3] Žalobkyně uvedla, že byla zkrácena na svém vlastnickém právu, neboť byla vyzvána k odstranění řádně povolených staveb zapsaných v katastru nemovitostí. Tento zásah byl zjevně veden proti žalobkyni a jejímu majetku.

[4] Obě stavby, které měly být dle výzvy odstraněny, nejsou stavbami neoprávněnými. Žalobkyni svědčí od počátku kupní smlouvy a na základě zápisu do katastru nemovitostí vlastnická práva (právo absolutní, působící vůči všem) a platný titul k užívání staveb zapsaných v katastru nemovitostí. V dané věci mohli účastníci stavebního řízení svá práva uplatňovat ve stavebním a kolaudačním řízení. Všechna kolaudační rozhodnutí a jiná správní rozhodnutí jsou již v materiální právní moci, tedy jsou právně nenapadnutelná a nezrušitelná.

[5] Žalobkyně zdůraznila, že o další existenci staveb měl rozhodnout a rozhodoval stavební úřad žalovaného, do dne podání žaloby pravomocně nerozhodl, vyčkával do rozhodnutí soudu ve věci právního vztahu k dotčeným pozemkům, neboť původní nájemní smlouva zanikla, statutární město Brno odmítlo uzavřít novou, a nezbylo tak, než věc řešit soudní cestou. Statutární město Brno podalo žalobu na vyklizení a odstranění staveb z pozemku, kde se stavby nenacházely; odvolacím soudem byla žaloba zamítnuta. Dle žalobkyně měl žalovaný vyčkat na rozhodnutí soudu v občanském soudním řízení a nikoliv excentricky „nahradit“ řádný postup stavebního úřadu a soudu neoprávněným zásahem do práv žalobkyně vydáním výzvy. Žalovaný prostřednictvím stavebního úřadu vyhověl správce dědictví a řízení přerušil na dobu nezbytně nutnou, než bude znám okruh dědiců. Žalovaný konal dvojčetně, nevyčkal na rozhodnutí a namísto toho vydal výzvu ze dne 9. 11. 2016.

[6] Dle žalobkyně došlo k poškození jejích práv ve značné míře; kromě přímé škody na stavbách došlo ke škodě spočívající v nemožnosti plnit závazky, neboť prodejní stánky žalobkyně pronajímala třetím osobám, a v ušlém zisku žalobkyně.

[7] Stavby, k jejichž odstranění byla žalobkyně vyzvána, 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 nepovolený zábor.

[8] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 10. 2017, č. j. 31 A 2/2017 - 181, určil, že zásah žalovaného spočívající ve výzvě žalovaného ze dne 9. 11. 2016, č. j. MCBS/2016/0182279/ REIP, je nezákonný. Podle rozsudku krajského soudu jediným zákonným způsobem, jakým v dané věci mohlo dojít k odstranění staveb, 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 (dále jen „stavební zákon“). Komunikace byla určena k jinému účelu užívání než obvyklým způsobem již tím, že na ní byla povolena stavba určená k jinému účelu než obvyklému účelu pozemní komunikace, a to k provozování tržnice. Nebyly proto splněny zákonné podmínky pro vydání napadené výzvy.

[9] Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 11. 2018, č. j. 1 As 452/2017 - 50, zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně

pokračování

ze dne 25. 10. 2017 a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud konstatoval, že stavba prodejních stánků se nacházela na ploše místní komunikace a možnost jejího umístění podléhala nejen požadavkům stavebního zákona, ale kumulativně též zákona o pozemních komunikacích. Není podstatné, že v době vydání výzvy probíhalo (resp. bylo přerušeno) řízení o prodloužení doby povolení stavby podle § 129 stavebního zákona. Stavební zákon totiž nestanoví, že by se na dočasnou stavbu, u níž uplynula doba, na kterou byla povolena, hledělo na základě podané žádosti o prodloužení platnosti povolení, jako by i nadále byla povolena. Běžící (resp. v tomto případě přerušené) řízení o prodloužení doby trvání platnosti povolení není s těmito účinky spjato. Stavební zákon pouze zakotvuje procedurální ochranu vlastníka stavby spočívající v tom, že řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona neběží, dokud není rozhodnuto o podané žádosti. Z toho ale nemůže vyplývat povinnost strpení takové stavby i v režimu jiných právních předpisů, zde konkrétně v režimu zákona o pozemních komunikacích.

[10] Neskončené řízení v režimu stavebního zákona za této situace nebránilo stěžovateli postupovat podle § 25 zákona o pozemních komunikacích a při splnění podmínek tohoto zákona přistoupit k nápravnému opatření spočívajícímu v odstranění stánků jakožto překážky na pozemní komunikaci. Nejvyšší správní soud se neztotožnil se závěrem krajského soudu, že žalovaný jako silniční správní úřad, který stánky na P. považoval za překážku na pozemních komunikacích, nemohl s jejich odstraněním předjímat své rozhodnutí coby stavebního úřadu, kterým by v budoucnu mohl buď povolit jejich další užívání, nebo nařídít jejich odstranění podle § 129 stavebního zákona. Z toho důvodu zrušil rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud, aby se zabýval tím, *„zda byly splněny podmínky samotného zákona o pozemních komunikacích pro vydání výzvy k odstranění ‚nepovoleného záboru‘ pozemní komunikace včetně otázky, zda existence stánků na Pobořelci představovala natolik intenzivní zásah do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích, aby bylo nařízeno jejich odstranění, a to ‚neprodleně, nejpozději do 14 dnů ode dne obdržení výzvy‘. Jinými slovy, v dalším řízení o ochraně před nezákonným zásahem bude nutné v režimu zákona o pozemních komunikacích posuzovat také proporcionalitu zásahu veřejné moci a poměřit ji s intenzitou zásahu žalobkyně do veřejných zájmů, chráněných zákonem o pozemních komunikacích. Teprve na základě těchto úvah pak krajský soud dospěje k závěru o zákonnosti výzvy k odstranění stánků, jež je předmětem nyní projednávané věci.“*

[11] S ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyšel krajský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku z toho, že vydání výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích bez dalšího nebránilo neukončené řízení o prodloužení doby povolení stavby ani existence dřívějších rozhodnutí o povolení staveb či o jejich kolaudaci. Využití pozemní komunikace ke stánkovému prodeji je jiný než obvyklý způsob užívání místní komunikace. Povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace žalobkyně neměla, od 1. 1. 2009 nebylo možné existenci tohoto povolení dovozovat ani implicitně z rozhodnutí, kterými byly povoleny či zkolaudovány dočasné stavby „stánkový prodej P.“, neboť ty byly povoleny pouze do 31. 12. 2008. Krajský soud tedy učinil 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.

[12] Dále se krajský soud zabýval požadavkem proporcionality výzvy.

[13] Krajský soud uvedl, že lze mít pochybnosti o tom, že zvoleným postupem bylo skutečně sledováno naplnění účelu zákona o pozemních komunikacích. Uvolněný člen zastupitelstva městské části Brno-střed pro věci legislativně-právní a informatiku 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 krajský soud neměl za prokázané, že by v daném případě šlo o zneužití zákonného oprávnění. Proklamované cíle totiž částečně souvisí s cíli zákonné úpravy pozemních komunikací. Umisťování 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 posuzovaného zásahu v zásadě odpovídal cíli zákonné úpravy. Uvedené proklamace nemohou bez dalšího tento závěr vyvrátit; mohou se ovšem promítnout do následného hodnocení nezbytnosti a proporcionality (*stricto sensu*) provedeného zásahu, neboť vypovídají o naléhavosti zvoleného řešení.

[14] Z hlediska testu nezbytnosti krajský soud posuzoval, 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 správního řízení. Krajský soud 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 stavebního zákona, který sleduje odlišné cíle. Vydání výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích proto soud považoval za nezbytné.

[15] V rámci posuzování proporcionality *stricto sensu* krajský soud vyhodnotil intenzitu zásahu žalobkyně do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích jako velmi nízkou. Užívání komunikace bylo kvůli prodejním stánkům omezeno, nebylo však zcela vyloučeno. Tuto komunikaci s ohledem na její umístění nelze ani z pohledu chodců považovat za významnou dopravní tepnu či nenahraditelnou spojku mezi ulicemi. Zásah žalobkyně 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. Soud poznamenal, 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, proto z tohoto hlediska ani nemůže být posuzována proporcionalita takové výzvy.

[16] Intenzitu zásahu do sféry žalobkyně krajský soud hodnotil jako vysokou. Soud shledal dva zásadní důsledky výzvy k odstranění prodejních stánků. Prvním je omezení vlastnického práva žalobkyně a jejího práva podnikat, neboť v důsledku výzvy byla povinna přistoupit k odstranění stánků z místa, kde sloužily k její podnikatelské činnosti. Umístění týchž 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

pokračování

je narušení legitimního očekávání žalobkyně, že o případném odstranění stánků bude rozhodnuto stavebním úřadem ve standardním řízení o odstranění stavby, v němž jí budou garantována všechna práva účastníka řízení. Krajský soud zdůraznil, že vlastnické právo žalobkyně, její právo podnikat či její legitimní očekávání určitého postupu ze strany žalovaného nerušilo pravomoc žalovaného, jakožto silničního správního úřadu, žalovaný však měl minimalizovat svůj zásah do práv žalobkyně a jejího legitimního očekávání.

[17] Prostor pro minimalizaci jeho zásahu byl podle krajského soudu dán především při stanovení lhůty k odstranění stánků. Silniční správní úřad má vlastníka věci umístěné na místní komunikaci bez povolení ke zvláštnímu užívání vyzvat k neprodlenému odstranění. 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 zákona o pozemních komunikacích směřuje. Mezi okolnosti, které mohou hrát roli při stanovení lhůty, v níž má vlastník věc z místní komunikace odstranit, však patří také časové období, po které byla věc na místní komunikaci umístěna, charakter věci i dosavadní přístup správních orgánů k dané situaci.

[18] Krajský soud dospěl k závěru, že čtrnáctidenní lhůta k odstranění stanovená výzvou byla zjevně nepřiměřená, resp. příliš krátká. 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 žalobkyně z pohledu tohoto zákona tolerován. Očekávání žalobkyně, že případné odstranění stavby bude nařízeno ve standardním řízení, v němž bude oprávněna realizovat veškerá svá práva účastníka řízení, bylo dle krajského soudu 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 žalobkyni poskytnuta srovnatelná garance jejích procesních práv.

[19] Hodlal-li 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 v rámci dané lhůty nejen schopen žalobkyni zdůvodnit změnu svého dosavadního přístupu, ale zejména aby umožnil žalobkyni proti důvodům této změny brojit, seznámit se s podklady vydání výzvy, navrhopat důkazy a následně se vypořádat s námitkami žalobkyně proti takovému postupu. Ačkoliv obecně nejde o postup, který by byl před vydáním výzvy podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích nutný, v posuzované věci bylo provedení jakéhosi kvazi řízení nezbytné proto, aby nedošlo k úplnému popření legitimního očekávání žalobkyně, že odstranění staveb bude možné nařídit pouze po provedení standardního řízení.

[20] Dostatečně dlouhá lhůta ke splnění povinnosti odstranit stánky by také minimalizovala zásah do vlastnického práva žalobkyně a do jejího práva podnikat. V rámci dostatečně dlouhé doby by žalobkyně mohla učinit kroky nejprve k zajištění jiného odpovídajícího místa pro umístění stánků a provozování tržnice a poté k přemístění stánků. Výzvu, v níž žalovaný žalobkyni vyzval k neprodlenému odstranění „nepovoleného záboru“, nejpozději do 14 ode dne obdržení této výzvy, tedy soud posoudil jako nepřiměřený zásah do práv žalobkyně, a tudíž jako zásah nezákonný. Žalovaný zcela překvapivě vybočil ze svého dosavadního postupu, stanovil lhůtu, v rámci níž nebyl schopen tuto změnu žalobkyni zdůvodnit ani garantovat jakákoliv procesní práva žalobkyně, která by měla ve standardním správním řízení, čímž porušil legitimní

očekávání žalobkyně, že o případném odstranění stánků bude rozhodováno postupem, v němž bude moci realizovat standardní procesní práva účastníka řízení. Fakticky žalobkyni 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.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[21] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[22] Stěžovatel namítá, že krajský soud „schoval“ obhájení svého prvotního rozhodnutí o nezákonnosti výzvy pod posouzení proporcionality *stricto sensu* a že se neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu, neboť závazný právní názor „obešel“ účelovou aplikací testu proporcionality.

[23] Přípustnost kasační stížnosti stěžovatel spatřuje též v novosti otázky přiměřenosti délky lhůty pro dobrovolné odstranění stánků. Ta se objevila poprvé až v nyní napadeném rozsudku krajského soudu, v původním rozsudku krajského soudu ani ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu o ní nebyla zmínka.

[24] Podle krajského soudu postup stěžovatele neobstál v testu proporcionality *stricto sensu*. Krajský soud vyhodnotil intenzitu zásahu žalobkyně do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích jako velmi nízkou, ačkoliv „nepovolený zábor“ byl na převažující ploše místní komunikace, žalobkyně od 1. 1. 2009 neměla užívací právo k pozemku a za celou dobu nepovoleného užívání nepožádala o povolení ke zvláštnímu užívání komunikace dle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Dle stěžovatele krajský soud rozsah nepovoleného užívání bagatelizuje. Dlouhodobost porušování práva krajský soud přičítá ve svých závěrech k tíži stěžovatele, ačkoliv tak měl učinit, co do intenzity zásahu žalobkyně do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích, k tíži žalobkyně.

[25] Stěžovatel namítá, že krajský soud se při argumentaci legitimním očekáváním žalobkyně, že o případném odstranění stánků bude rozhodnuto stavebním úřadem ve standardním řízení o odstranění stavby, v němž žalobkyni budou garantována všechna práva účastníka řízení, „vrací“ k řízení před stavebním úřadem, ač mu bylo Nejvyšším správním soudem uloženo postupovat v režimu zákona o pozemních komunikacích. Neskončené řízení o odstranění staveb nemohlo podle stěžovatele založit legitimní očekávání žalobkyně, že nemůže být vyzvána k odstranění věcí ve smyslu § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích z důvodu absence zvláštního užívání komunikace ve smyslu § 25 odst. 1 tohoto zákona. Legitimní očekávání někoho, kdo opomene splnit zákonnou povinnost, nemůže být žádné. Žalobkyně o povolení ke zvláštnímu užívání nepožádala ani po doručení výzvy k odstranění věcí ve smyslu § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích, místo toho ve své reakci na výzvu tvrdí, že k tomu povinna není. K dílčímu argumentu, že žalobkyně nebyla statutárním městem Brnem ani stěžovatelem upozorněna na to, že na stánky je nutno nahlížet jako na „nepovolený zábor“ místní komunikace, stěžovatel uvádí, že takovou povinnost statutární město Brno

pokračování

ani stěžovatel neměli, a doplňuje, že neznalost zákona žalobkyni neomlouvá. Stěžovatel rovněž nesouhlasí s argumentem krajského soudu, že k legitimnímu očekávání žalobkyně mohl přispívat i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013 - 60, z něhož mohla žalobkyně dovozovat, že pro účely provozování tržnice disponuje povolením ke zvláštnímu užívání implicitně zahrnutým v rozhodnutí o povolení stavby zpevněné plochy. V souzeném případě byla řešena otázka umístění zboží na ploše pozemní komunikace konkrétního prodejce (tzv. předsunutý prodej), nikoliv jednání žalobkyně.

[26] Otázku stanovení lhůty k odstranění stánků hodnotí dle stěžovatele krajský soud výlučně ve prospěch žalobkyně. Lhůta „neprodleně“ rozhodně nenapovídá, že by měla být silničním správním úřadem stanovena lhůta v rádech jiných než dnů či maximálně pár týdnů. Nebylo dokonce vůbec povinností silničního správního úřadu stanovit ve výzvě přesnou lhůtu. Pokud silniční správní úřad volil ve výzvě namísto slova „neprodleně“ konkrétní lhůtu 14 dnů, pak tím zvýšil právní jistotu žalobkyně.

[27] Stěžovatel namítal, že žalobkyně mohla požádat o prodloužení lhůty či vydání předběžného opatření, což neučinila, a podala pouze nepřípustné odvolání proti výzvě. Na to krajský soud reagoval tak, že stěžovatel opomíjí skutečnost, že žalobkyně již ve svém podání ze dne 14. 11. 2016 uvedla nejen důvody, proč považuje výzvu za nezákonnou, ale také požadavek, aby do rozhodnutí soudů o probíhajících sporech stěžovatel respektoval stanovisko stavebního úřadu a rozsudek Nejvyššího správního soudu, a dále odkaz na sdělení ze dne 11. 10. 2016, jež mělo obsahovat žádost o přerušování veškerých dosud probíhajících řízení do doby skončení dědického řízení. Žalobkyně se tím dle krajského soudu, mimo jiné, domáhala i toho, aby stěžovatel odstranění stánků přinejmenším prozatím (tj. ve stanovené lhůtě) nerealizoval. Krajský soud se tím ovšem vrací ke spojování s řízením o odstranění staveb u stavebního úřadu.

[28] Úvaha krajského soudu, že lhůta k odstranění měla být stanovena natolik dlouhá, aby mohl stěžovatel garantovat procesní práva a vysvětlit změnu svého postupu v zájmu legitimního očekávání žalobkyně, že odstranění staveb bude možné nařídit pouze po provedení standardního řízení, je dle stěžovatele mimo zákonný rámec. Stěžovatel poskytl v daném případě žalobkyni lhůtu v rámci výzvy dle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích, která je nejdelší lhůtou v rámci historie jeho rozhodování. Přiměřenosti lhůty nasvědčuje to, že stánky, které měly být dle výzvy odstraněny, nebyly pevně spojeny se zemí, odstraněny pak byly za 2 dny (včetně přerušování prací kvůli sporu mezi stranami za účasti bezpečností agentury a policie). Především však žalobkyně od 1. 1. 2009 užívala pozemek bez právního důvodu, bez souhlasu vlastníka, který je podmínkou pro povolení ke zvláštnímu užívání, a bez samotného povolení ke zvláštnímu užívání. Za této situace si musela nebo měla být žalobkyně vědoma, že užívání pozemku a komunikace skončí. To jsou dostatečné důvody pro každého obezřetného podnikatele k tomu, aby měl připraveny kroky k zajištění jiného odpovídajícího místa pro umístění stánků a provozování tržnice a poté k přemístění stánků.

[29] Stěžovatel nesouhlasí s právním hodnocením krajského soudu, že zcela překvapivě vybočil ze svého dosavadního postupu, stanovil lhůtu, v rámci níž nebyl schopen tuto změnu žalobkyni zdůvodnit, ani garantovat procesní práva, kterými by žalobkyně disponovala ve standardním správním řízení, a porušil tak legitimní očekávání žalobkyně, že o případném odstranění stánků bude rozhodováno postupem, v němž bude moci realizovat standardní procesní práva účastníka řízení.

[30] Krajský soud se podle stěžovatele nevypořádal se všemi jeho námitkami a tvrzeními. Soud nijak nehodnotil námitku stěžovatele o absenci nájemního vztahu ke komunikační ploše či účelovém vedení soudních sporů žalobkyní.

[31] K názoru krajského soudu, podle nějž za zásah do zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích nelze považovat estetické nedostatky „nepovoleného záboru“, stěžovatel poukazuje na to, že stejně jako v prvním rozsudku hodnotí krajský soud „estetično“, aniž to bylo předmětem řízení či obrany. Závěry soudu o tom, že zvelebování veřejného prostranství nelze řadit mezi veřejné zájmy chráněné zákonem o pozemních komunikacích, že k tomuto účelu výzva podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích neslouží, a proto z tohoto pohledu ani nemůže být posuzována proporcionalita takové výzvy, ukazují na to, že se krajský soud zaměřil na domnělé motivy stěžovatele. Totéž platí dle stěžovatele také o úvahách krajského soudu o uvolněním členu zastupitelstva městské části Brno-střed. Krajský soud uvedl, že, s ohledem na obecnost těchto proklamací nemůže mít za prokázané, že by v daném případě šlo o zneužití zákonného oprávnění, avšak dodal, že uvedené proklamace se mohou promítnout do následného hodnocení nezbytnosti a proporcionality *stricto sensu* provedeného zásahu, neboť vypovídají o naléhavosti zvoleného řešení. Krajský soud však toto své hodnocení v části věnované proporcionalitě nerozvádí, tedy není seznatelné, jak se mohou tyto proklamace promítnout do následného hodnocení a co to znamená pro posouzení zákonnosti zásahu.

[32] Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že krajský soud rozhodl v intencích zrušovacího rozsudku Nejvyššího správního soudu, a kasační stížnost je proto dle žalobkyně nepřipustná. Žalobkyně rovněž uvedla, že se závěry krajského soudu souhlasí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[33] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[34] Ve věci se jedná o opakovanou kasační stížnost. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná 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. Ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je nutno v souladu s ustálenou judikaturou interpretovat tak, že brání Nejvyššímu správnímu soudu v tom, aby se v řízení o opakované kasační stížnosti za nezměněného skutkového a právního stavu vyjadřoval k námitkám, které již dříve posoudil a vyslovil závěr o nich, neboť i on sám je tímto závěrem svého předchozího rozsudku v dané věci vázán. V opakované kasační stížnosti může účastník řízení napadnout jediné nesprávnou realizaci závazného právního názoru či pokynu a závěry z ní vyplývající, případně zpochybnit otázky, které nemohly být předmětem první kasační stížnosti [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017 - 28, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, případně nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 136/05 ze dne 8. 6. 2005 (N 119/37 Sb. NU 519)].

pokračování

[35] Kasační stížnost je přípustná, neboť stěžovatel namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a rozhodl v rozporu se zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Současně jsou Nejvyššímu správnímu soudu k posouzení předkládány otázky, které vzhledem k důvodům zrušení předchozího rozsudku krajského soudu dosud nemohly být Nejvyšším správním soudem zodpovězeny.

[36] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[37] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelovou námitkou, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v předchozím zrušujícím rozsudku č. j. 1 As 452/2017 - 50. Kdyby tomu tak bylo, byl by bez dalšího naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť by se jednalo o vadu řízení před krajským soudem (pro rozpor s § 110 odst. 4 s. ř. s.), která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[38] Nejvyšší správní soud v předchozím rozsudku zavázal krajský soud posoudit zákonnost stěžovatelovy výzvy včetně její proporcionality výlučně podle zákona o pozemních komunikacích (blíže v bodě [10] výše) s tím, že důvodem nezákonnosti výzvy nemůže být existence přerušného řízení o prodloužení doby platnosti povolení stavby prodejných stánků.

[39] Tímto závazným právním názorem se krajský soud řídil. Zákonnost výzvy posoudil podle zákona o pozemních komunikacích. V souvislosti s hodnocením nezbytnosti výzvy sice zmínil nařízení odstranění stavby v režimu stavebního zákona, nicméně uzavřel, že toto opatření není alternativou výzvy k odstranění stánků podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích, neboť nutně nemusí naplňovat též cíl. Skutečnost, že v rámci posuzování proporcionality stanovené lhůty ke splnění povinnosti krajský soud zohlednil též předchozí postup žalovaného jako stavebního úřadu, není v rozporu se závazným právním názorem vyjádřeným v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu (viz též jeho body 52 a 53). Proto Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení stěžovatelových námitek proti samotnému hodnocení věci krajským soudem.

[40] Nejvyšší správní soud především souhlasí se stěžovatelem, že žalobkyni nesvědčilo legitimní očekávání nerušeného užívání stánků do doby rozhodnutí o její žádosti o prodloužení doby platnosti jejich povolení v režimu stavebního zákona. Legitimní očekávání adresátů veřejné správy nemůže bez dalšího plynout jen ze skutečnosti, že příslušný orgán po určitou dobu aktivně neuplatnil svou pravomoc a nezakročil proti porušování práva. K obdobným závěrům srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 6 As 413/2017 - 39: „...nelze dovozovat, že by legitimní očekávání vyvěřalo z pouhého „mlčení“ veřejné správy, resp. z její nečinnosti v oblasti postihování deliktního jednání. Správní orgán tím, že určité jednání ponechává bez postihu, byť je k jeho sankcionování vybaven potřebnými pravomocemi, takové jednání bez dalšího neaprobujeme jako správné a souladné se zákonem.“ Legitimní očekávání může založit konstantní správní praxe, případně i jednorázové ujištění správního orgánu, že postup adresáta veřejné správy je po právu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016 - 54). K žádnému takovému ujištění

ale v projednávaném případě nedošlo, a tedy stěžovatel nijak nevyvolal legitimní očekávání žalobkyně. Z jednání žalobkyně je naopak zřejmé, že si byla velmi dobře vědoma skutečnosti, že užívání stánků po 1. 1. 2009 není v souladu s právem.

[41] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že legitimní očekávání nemohlo být založeno ani rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013 - 60, neboť předmětem rozhodování byla jiná právní situace (byť nesporně věcně související); v tehdy posuzovaném případě se jednalo o přímé užívání trvale kolaudované plochy mimo prodejní stánky, a to jiným subjektem. Nadto se jednalo o přezkum rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu, na něž jsou kladeny zvláštní požadavky z hlediska jednoznačnosti a předvídatelnosti právní úpravy i postupu správních orgánů.

[42] Podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích platí, že *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.*

[43] V § 25 odst. 8 zákon o pozemních komunikacích stanoví: *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.*

[44] Podstatnou skutečností projednávané věci vyplývající ze spisu je, že povolené užívání stavby prodejních stánků v režimu stavebního zákona skončilo ke dni 31. 12. 2008. Od 1. 1. 2009 užívala žalobkyně tyto stavby, a tedy i pozemek pod nimi v režimu stavebního zákona neoprávněně, na čemž nic nemění ani ke dni žalovaného zásahu stále probíhající řízení o prodloužení doby trvání dočasné stavby zahájené žádostí žalobkyně ze dne 29. 5. 2009. Povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace podle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích žalobkyně neměla nikdy (ani před 1. 1. 2009).

[45] Od 1. 1. 2009 užívala žalobkyně pozemek také bez souhlasu vlastníka, který je podle § 25 odst. 1 věty první zákona o pozemních komunikacích předpokladem povolení ke zvláštnímu užívání. Výzva k odstranění byla vydána dne 9. 11. 2016. Právní norma v § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, která ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace vyžaduje povolení vydané s předchozím souhlasem vlastníka dotčené pozemní komunikace, je jasná, a tedy právní vztahy a jejich důsledky mohly být pro žalobkyni předvídatelné. V situaci, kdy žalobkyně více než sedm let užívala pozemek bez právního titulu, soukromoprávního i veřejnoprávního, jí nemohlo vzniknout očekávání, které by jako legitimní požívalo právní ochrany.

[46] Zákon o pozemních komunikacích nestanovuje, že by měl příslušný silniční správní úřad povinnost předem informovat dotčenou osobu, že hodlá vydat výzvu podle § 25

pokračování

odst. 8 zákona o pozemních komunikacích nebo že shledal, že jsou naplněny předpoklady pro uplatnění postupu podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích.

[47] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou stěžovatele, že při hodnocení intenzity zásahu do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích krajský soud nesprávně přičítá dlouhodobost porušování zákona o pozemních komunikacích, respektive dlouhodobost absence povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace výhradně k tíži stěžovatele. Krajský soud takto nehodnotil dlouhodobost jednání žalobkyně, ale stěžovatele, který proti jednání žalobkyně účinně nezasáhl dříve. Stěžovatel však oprávněně namítá, že dlouhodobost nezákonného jednání žalobkyně, resp. jejích předchůdců, naopak zvyšuje intenzitu zásahu žalobkyně do zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že na porušování objektivního práva nelze nahlížet tak, že čím déle trvá, tím méně závažné takové porušování je.

[48] Oprávněná je rovněž stěžovatelova námitka, že krajský soud nezohlednil stěžovatelem namítanou skutečnost, že stavba stánků zabírala převážnou část plochy dotčené komunikace.

[49] Zákon o pozemních komunikacích podmiňuje zvláštní užívání pozemní komunikace povolením silničního správního úřadu. Bez povolení je každý povinen se takového užívání pozemní komunikace zdržet, a to i bez výzvy či jiného postupu příslušných správních orgánů. Ustanovení § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích navíc stanovuje povinnost vlastníka věci, která je umístěna na komunikaci bez povolení, tuto věc odstranit *neprodleně* po doručení výzvy silničního správního úřadu.

[50] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že „nebylo dokonce vůbec povinností silničního správního úřadu stanovit ve výzvě přesnou lhůtu“. Výzva ke splnění uložené povinnosti, v níž by nebyla stanovena přesná lhůta ke splnění povinnosti, by byla nevykonatelná. Silniční správní úřad je ve výzvě dle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích povinen lhůtu k neprodlenému odstranění specifikovat. To však stěžovatel učinil.

[51] Pojem neprodleně je obecně třeba chápat jako lhůtu nesporně krátkou ve smyslu „bez zbytečného prodloužení“, „ihned“, „okamžitě“ apod. (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, č. j. 9 Ca 144/2007 - 27, 1826/2009 Sb. NSS).

[52] Neprodlenost odstranění věci je samozřejmě závislá na okolnostech konkrétního případu. Zájem na bezpečnosti užívání pozemních komunikací může odůvodnit i lhůtu stanovenou v hodinách, natož ve dnech. Lhůta stanovená ve výzvě v délce 14 dnů tedy není *a priori* lhůtou krátkou.

[53] Přiměřenost lhůty stanovené ve výzvě k odstranění věci z pozemní komunikace je třeba posuzovat (pouze) z toho hlediska, zda je lhůta přiměřená ke splnění povinnosti výzvou stanovené, v tomto případě tedy k odstranění prodejních stánků, a to odpovídajícím technickým způsobem a v zásadě kamkoliv. Krajský soud správně uvedl, že je třeba zvažovat i charakter věci, která má být z pozemní komunikace odstraněna. Odstranění prodejních stánků je nepochybně složitější než u jiných movitých věcí (např. složeného stavebního materiálu apod.). Stěžovatel však důvodně poukazuje např. i na to, že stánky nebyly pevně spojené se zemí, a jejich charakter proto nebránil odstranění ve lhůtě 14 dnů.

[54] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s náhledem krajského soudu, který spatřuje důsledky výzvy v omezení vlastnického práva žalobkyně a zvláště pak jejího práva podnikat. Přiměřenost lhůty nelze posuzovat z toho hlediska, zda je lhůta dostatečná k tomu, aby mohly být kompenzovány všechny myslitelné nepříznivé následky ve sféře adresáta výzvy. Z ničeho nevyplývá, že by žalobkyni měla být dána možnost ve lhůtě stanovené výzvou najít adekvátní místo k umístění stánků za účelem jejich dalšího provozu, nejlépe na stejně lukrativním místě. V době vydání výzvy žalobkyně nesplňovala předpoklady stanovené pro zvláštní užívání pozemní komunikace dle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, své vlastnické právo a právo podnikat tak nerealizovala v souladu se zákonem. Proto při posuzování přiměřenosti stanovené lhůty nemůže být ani otázka výpovědní lhůty nájemcům prodejných stánků.

[55] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s námitkou stěžovatele, který nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že stěžovatel jako silniční správní úřad měl poskytnout žalobkyni v souvislosti s uplatněním výzvy obdobná procesní práva jako „ve standardním správním řízení“. Jestliže výzva nemá formu rozhodnutí, z ničeho neplyne povinnost správního orgánu postupovat, jako by bylo vedeno správní řízení.

[56] Krajský soud tento závěr učinil s ohledem na specifické okolnosti případu, plynoucí z dlouhodobě vedeného, resp. přerušného řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení stavby stánků. Ani tato okolnost však podle Nejvyššího správního soudu nezakládá povinnost stěžovatele stanovit lhůtu k odstranění věci z pozemní komunikace v délce umožňující procesní obranu odpovídající standardnímu správnímu řízení. Stěžovatelem zvolený postup by zřejmě bylo možno hodnotit přísněji z hlediska požadavků na výkon dobré správy (srov. vyjádření Kanceláře veřejné ochránkyně práv v projednávané věci), to však neznamená rovněž nezákonnost tohoto postupu, včetně požadavku přiměřenosti.

[57] Otázku přiměřenosti čtrnáctidenní lhůty k odstranění stánků z pozemní komunikace jakožto věci zde umístěné bez povolení ke zvláštnímu užívání podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích Nejvyšší správní soud uzavírá s tím, že ke splnění povinnosti podle žalobou napadené výzvy tedy bylo třeba stánky vyklidit, v míře nezbytné pro bezpečnost přepravy je demontovat, naložit je a odvézt na jakékoliv místo jejich (ať dočasného či trvalého) uložení, které si žalobkyně zajistí. Se zohledněním všech namítaných okolností případu má Nejvyšší správní soud za to, že stanovená lhůta byla pro splnění stanovené povinnosti v posuzovaném případě dostatečná a přiměřená.

[58] K námitce, že se krajský soud nevypořádal se stěžovatelovou námitkou žalobkyniny procesní strategie, Nejvyšší správní soud připomíná, že rozsah přezkumu žalobou napadeného zásahu určuje svými námitkami žalobce. Nadto, volba procesní strategie při obraně práv je věcí žalobce. Pokud nejde o případ zneužití práva, není úkolem krajského soudu volbu strategie obrany práv žalobce hodnotit.

[59] Stěžovatel napadenému rozsudku rovněž vytýká, že krajský soud spekuloval o stěžovatelových motivech k uplatnění pravomoci podle zákona o pozemních komunikacích, ačkoliv to nebylo předmětem řízení ani procesní obrany stěžovatele; tyto své závěry posléze soud ani nezahrnul mezi rozhodovací důvody. Konkrétně jde jednak o hodnocení estetických aspektů prodejných stánků, jednak „politických motivů“ k zásahu proti stánkům.

pokračování

[60] Nejvyšší správní soud vnímá uvedené úvahy krajského soudu jako součást jeho snahy zohlednit všechny aspekty případu, které by mohly být relevantní při posuzování zákonnosti a zejména proporcionality žalovaného zásahu správního orgánu. Dílčí závěr, že estetické aspekty nejsou pro hodnocení nepovoleného záboru pozemní komunikace relevantní, byl zjevně učiněn v souvislosti se zkoumáním okruhu dotčených veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích.

[61] Nejvyšší správní soud nicméně souhlasí se stěžovatelem v tom, že za situace, kdy krajský soud sám uvedl, že potenciální politické motivy k zásahu napadenému žalobou sice nezpůsobily zneužití pravomoci, ale mohou se promítnout do následného hodnocení nezbytnosti a proporcionality (*stricto sensu*) provedeného zásahu, neboť vypovídají o naléhavosti zvoleného řešení, měl krajský soud tuto úvahu při hodnocení nezbytnosti a proporcionality *stricto sensu* konkrétněji rozvést a uvést, jak se toto jeho hodnocení promítne do posouzení zákonnosti výzvy.

IV. Závěr a náklady řízení

[62] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek Krajského soudu v Brně proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním.

[63] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. prosince 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu