



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 Zábřhem
sídlem Veveří 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. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou, doručenou zdejšímu soudu dne 5. 1. 2017 (po upřesnění petitu podáním doručeným soudem 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 u zdejšího soudu projednávána pod sp. zn. 31A 105/2017.
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 pak považuje žalobce za nezákonný zásah, který je předmětem tohoto soudního řízení.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce odůvodnil žalobu tím, že zásah žalovaného spočívající ve vydání předmětné výzvy 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.
4. 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.

5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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

9. Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 21. 2. 2017, navrhl, 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. K tvrzené nezákonnosti předmětné výzvy ze dne 9. 11. 2016 žalovaný konstatuje, že žalobce užíval ke dni vydání výzvy komunikační plochu tak, že na ní měl umístěny a provozoval prodejní stánky (stavby dočasné) označované žalobcem jako tržnice Pohorelec, 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 žalobce 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.
10. 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.
11. 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 zaboru – 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.

12. 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.
13. 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.
14. 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

15. Žalobce doplnil svou žalobu svým 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 16. 3. 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.
16. Žalovaný ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 12. 7. 2017, sdělil, že setrvává na svém vyjádření, které má nadále po všech stránkách za věcně i právně správné a plně odůvodněné. Žalovaný setrvává 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 tedy to, kdo porušuje právo a kdo na porušování práva reaguje.
17. Žalobce ve svých následných vyjádřeních 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 zapsaná 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 víkendů za asistence silových složek rozbíta na kusy a její zbytky zlikvidovány jen proto, že vyvstala politická potřeba „odstranění překážky na komunikaci“. Žalobce také dodal, že zde není dána naléhavá komunikační potřeba, která by vyžadovala zásah v takto krátké době a takto destruktivním způsobem. Ve svém posledním podání žalobce nad rámec již uplatněných tvrzení dodal, že předmětné stavby nebylo možné považovat za stánky dle § 25 odst. 6 písm. c) bod 5 zákona o pozemních komunikacích, neboť ten dopadá na individuální prodejní akce.
18. Na soudních jednáních setrvali účastníci řízení na svých stanoviscích.

V. Předcházející řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem

19. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 10. 2019, 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. 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 předmětné výzvy.

20. Na základě 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 ze dne 25. 10. 2019, č. j. 31 A 2/2017-181, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Uzavřel totiž, že závěry vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013-60, se v nyní projednávané věci neuplatní, především proto, že předmětem výzvy nebyla zpevněná plocha, které se týkal uvedený rozsudek, nýbrž prodejní stánky, jejichž povolené užívání v režimu stavebního zákona skončilo ke dni 31. 12. 2008. Povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace umístěním prodejních stánků by tedy počínaje 1. lednem 2009 nebylo možné ani dovodit z jejich povolení podle stavebního zákona. Ani neskončené řízení o prodloužení doby povolení stavby nebránilo žalovanému postupovat podle § 25 zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud zároveň krajskému soudu uložil zabývat se *„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 Pohořelci 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.“*
21. Krajský soud následně rozsudkem ze dne 11. 12. 2019, č. j. 31 A 2/2017-312, opět určil, že zásah žalovaného spočívající ve Výzvě žalovaného ze dne 9. 11. 2016, č. j. MCBS/2016/0182279/REIP, byl nezákonný. Dospěl totiž k závěru, že byť žalovaný byl oprávněn postupovat podle § 25 zákona o pozemních komunikacích, ve své výzvě stanovil nepřiměřenou lhůtu pro odstranění stánků. Žalovaný podle soudu 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.
22. Na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 14. 12. 2021, č. j. 6 As 1/2020-23, zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2019, č. j. 31 A 2/2017-312, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že žalobci nesvědčilo legitimní očekávání nerušeného užívání stánků, neboť více než sedm let užíval pozemek bez právního titulu, soukromoprávního i veřejnoprávního. Stánky nebyly pevně spojené se zemí, a jejich charakter proto nebránil odstranění ve lhůtě 14 dnů. Z ničeho nevyplývá, že by žalobci měla být dána možnost ve stanovené lhůtě najít adekvátní místo k umístění stánků. V době vydání výzvy žalobce nesplňoval předpoklady pro zvláštní užívání pozemní komunikace. Své vlastnické právo a právo podnikat tak nerealizoval v souladu se zákonem. Žalovaný neměl povinnost postupovat, jako by bylo vedeno správní řízení. Zvolený postup by bylo možno hodnotit přísněji z hlediska

požadavků na výkon dobré správy, to však neznamená rovněž nezákonnost tohoto postupu. Lhůtu 14 dnů proto Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako přiměřenou.

VI. Nové posouzení věci krajským soudem

23. 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.). Soud proto ani neprováděl dokazování ke skutečnostem, které nastaly po uskutečnění zásahu (tj. žalobcem navržené důkazy k četnému povolování zvláštního užívání dotčené komunikace v pozdějších letech).
24. 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.
25. 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“.
26. 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“.

27. 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.
28. 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.“*
29. 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.
30. Rozhodnutím Magistrátu města Brna ze dne 14. 6. 2010, č. j. MMB/0185303/2009, byla ulice Pohořelec zařazena do kategorie místních komunikací.
31. 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.
32. 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 X 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.

33. 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 předsunutý prodej v lokalitě Pohořelec, s tím, že předsunutý 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).
34. 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, zaspané 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].
35. Jádrem sporu je zákonnost shora specifikované výzvy žalovaného ze dne 9. 11. 2016, vydané 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.
36. 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) 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.
37. 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.
38. 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).

39. K námitce žalobce, že umístění předmětných stánků nespadá pod § 25 odst. 6 písm. c) bod 5 zákona o pozemních komunikacích, soud uvádí, že účelem tohoto ustanovení je spíše rozdělení zvláštního užívání komunikace do určitých kategorií pro účely případného povolení zvláštního užívání komunikace. Z § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je totiž zřejmé, že jakýkoliv jiný než obvyklý způsob užívání komunikace je užíváním zvláštním. V případě, že povolení ke zvláštnímu užívání není vůbec vydáno (jako v nyní projednávané věci), nemá zařazení zvláštního užívání do určité kategorie praktický význam. Pokud však měl žalovaný umístění daných stánků do nějaké kategorie zařadit, jako nejvhodnější se jevila právě kategorie dle § 25 odst. 6 písm. c) bod 5 zákona o pozemních komunikacích. Skutečnost, že komentářová literatura v této souvislosti zmiňuje spíše individuální prodejní akce, jednotlivé stánky a prodejní zařízení, spíše odráží typické způsoby zvláštního užívání, které bývají předmětem povolení ke zvláštnímu užívání dle daného ustanovení.
40. 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.
41. 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.
42. 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 soud zaměřil především na otázku proporcionality žalovaného zásahu, 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 stánek, 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.

43. 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.
44. Testem vhodnosti má být zodpovězena otázka, zda je zásah 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.
45. Pro účely testů vhodnosti a nezbytnosti je potřeba nejprve vymezit cíl posuzovaného zásahu. Standardně by cílem zásahu provedeného 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. 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 tomuto cíli zákonné úpravy. Uvedené proklamace nemohou bez dalšího tento závěr vyvrátit; na druhou stranu by se ovšem mohly promítnout do následného hodnocení nezbytnosti a proporcionality (*stricto sensu*) provedeného zásahu, neboť vypovídají o naléhavosti zvoleného řešení. V konečném důsledku se však do daného hodnocení nepromítly tak, aby vedly ke konstatování nezákonnosti žalovaného zásahu, neboť Nejvyšší správní soud s vědomím této skutkové okolnosti s konečnou platností vyhodnotil zásah jako proporcionální a zákonný.
46. 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 stánků 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.

47. 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.
48. V rámci testu proporcionality *stricto sensu* se soud zaměřil především na poměření intenzity žalovaného zásahu s intenzitou zásahu žalobce do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích, jak mu uložil Nejvyšší správní soud.
49. Intenzitu zásahu žalobce do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích soud vyhodnotil jako nízkou. Oproti předchozímu rozsudku ji soud nepovažuje za velmi nízkou, neboť ve světle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu musí soud konstatovat, že intenzita zásahu byla zvýšena délkou trvání protiprávního stavu a rozsahem zabraného území. Stále je však nutno konstatovat, že 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 S. B., z nichž vyplývá, že tato komunikace neměla ani v budoucnu plnit roli významného komunikačního uzlu.

50. 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 proporcionalita takové výzvy.
51. Co se týče intenzity žalovaného zásahu do práv žalobce, tu musel soud ve světle závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 14. 12. 2021, č. j. 6 As 1/2020-23, vyhodnotit odlišně od svého předchozího rozsudku. Nejvyšší správní soud totiž dospěl k závěru, že žalobci nesvědčilo legitimní očekávání nerušeného užívání stánků, neboť více než sedm let užíval pozemek bez právního titulu, soukromoprávního i veřejnoprávního. Stánky nebyly pevně spojené se zemí, a jejich charakter proto nebránil odstranění ve lhůtě 14 dnů. Tato lhůta s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti odpovídá pojmu „neprodleně“ použitému v § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích. V době vydání výzvy žalobce nesplňoval předpoklady pro zvláštní užívání pozemní komunikace a své vlastnické právo a právo podnikat nerealizoval v souladu se zákonem. Ve světle těchto úvah Nejvyššího správního soudu musel krajský soud nově vyhodnotit intenzitu žalovaného zásahu jako nízkou.
52. S ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu a nově vyhodnocenou nízkou intenzitu zásahu do práv žalobce krajský soud vyhodnotil zásah žalovaného jako proporcionální, a tudíž také zákonný. Intenzita zásahu žalobce do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích totiž rámcově odpovídá intenzitě zásahu do práv žalobce (s přihlédnutím k délce lhůty pro odstranění stánků). V podrobnostech zdejší soud odkazuje na rozsudek ze dne 14. 12. 2021, č. j. 6 As 1/2020-23, v němž Nejvyšší správní soud fakticky komplexně a s konečnou platností vyhodnotil proporcionalitu žalovaného zásahu. Zdejší soud tudíž ani nemá žádný prostor pro to, aby závěry Nejvyššího správního soudu jakkoliv zvrátil, doplnil či naopak relativizoval. Shora popsané veřejné proklamace uvolněného člena zastupitelstva městské části města Brna, Brno-střed, S. B., zjevně nemohou zvrátit závěr o tom, že žalovaný zásah byl proporcionální, neboť Nejvyšší správní soud si byl této skutkové okolnosti vědom. Stejně tak nemůže tento závěr zvrátit případné porušení zásad dobré správy, jak konstatoval Veřejný ochránce práv, neboť i s vědomím této skutečnosti Nejvyšší správní soud své závěry učinil. Jelikož je v daném případě předmětem řízení výlučně výzva žalovaného, nemůže nezákonnost této výzvy zakládat pozdější postup žalovaného, tj. samotný způsob realizace odstranění stánků.

VII. Shrnutí a náklady řízení

53. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
54. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalovaného na právní zastoupení pak soud nevyhodnotil jako účelně vynaložené, neboť žalovaný jakožto správní orgán obecně má být schopen vlastními silami právně zabezpečit hájení vlastních rozhodnutí a postupů v rámci zákonem svěřené pravomoci.

Žalovaný je navíc úřadem relativně velkým a disponuje vlastním právním odborem. K požadavku na přiznání nákladů řízení dle vyhlášky č. 254/2015 Sb. soud navíc dodává, že tuto vyhlášku nelze v soudním řízení správním vůbec aplikovat (v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79).

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 23. března 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu