



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **K.V.P. Gastro, a.s.**, IČO: 264 25 726
sídlem Kaprova 42/14, 110 00 Praha 1
zastoupena advokátkou Mgr. Lucií Kačerovou
sídlem Terronská 1095/22, 160 00 Praha 6

proti
žalovanému: **Úřad městské části Praha 1**
sídlem Vodičkova 681, 110 00 Praha 1
zastoupen advokátem Mgr. Robertem Tschöplem
sídlem Pod křížkem 428/4, 147 00 Praha 4

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve výzvě z 15. 8. 2024, aby žalobkyně odstranila restaurační předzahrádky spojené s provozovny El Toro Negro a Oliva Verde, umístěné na pozemku parc. č. XA, k. ú. Staré Město, před objekty na Staroměstském náměstí XB, XC a XD, Praha 1, ve lhůtě 10 dnů od doručení této výzvy, a aby se zdržela neoprávněného užívání veřejného prostoru bez platného rozhodnutí silničního správního orgánu v území Městské části Praha 1, a v následném odstranění těchto restauračních předzahrádek 25. 9. 2024 prostřednictvím Technické správy komunikací hl. m. Prahy

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

1. Základ sporu.

1. Spor je o to, zda se žalovaný dopustil vůči žalobkyni nezákonného zásahu, pokud ji výzvou č. j. ÚMČP1/403133/2024/ODOP z 15. 8. 2024 (dále jen „**Výzva**“) vyzval, nechť odstraní restaurační předzahrádky spojené s provozovny El Toro Negro a Oliva Verde (dále také jako „**provozovatelé předzahrádek**“), umístěné na pozemku parc. č. XA, k. ú. Staré Město, před objekty na Staroměstském náměstí XB, XC a XD, Praha 1, ve lhůtě 10 dnů od doručení Výzvy, a aby se zdržela neoprávněného užívání veřejného prostoru bez platného rozhodnutí silničního správního orgánu v území Městské části Praha 1, a následně 25. 9. 2024 skrze Technickou správu komunikací hl. m. Prahy, a.s. (dále jen „**Technická správa**“) tyto restaurační předzahrádky odstranil.
2. Žalobkyně podala k žalovanému 14. 11. 2023 žádost o povolení zvláštního užívání pozemních komunikací za účelem provozování restauračních předzahrádek v pěší zóně v lokalitě Staroměstské náměstí pro provozovny El Toro Negro a Oliva Verde na období 1. 1. 2024 – 31. 12. 2024. Žalovaný následně žalobkyni 20. 11. 2023 vyzval k doplnění její žádosti o „aktuální platný souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace (odbor hospodaření s majetkem Magistrátu hl. m. Prahy)“. Dne 17. 1. 2024 vydal žalovaný usnesení, kterým řízení o žádosti zastavil, neboť žalobkyně tento nedostatek žádosti neodstranila.
3. Žalovaný provedl 12. 2. 2024, 21. 2. 2024 a 28. 2. 2024 na dotčeném místě kontrolu a zjistil, že se na komunikaci na Staroměstské náměstí XC a XE nachází předzahrádky bez povolení zvláštního užívání. Žalovaný proto 3. 5. 2024 vyzval žalobkyni k odstranění těchto předzahrádek a upozornil ji na důsledky nesplnění této výzvy.
4. Žalovaný provedl 12. 8. 2024 na dotčeném místě opětovnou kontrolu a zjistil, že se na pozemku parc. č. XA, před objekty na Staroměstském náměstí XB, XC a XD, Praha 1, bez povolení nachází žalobkyniny restaurační předzahrádky spojené s provozovny El Toro Negro a Oliva Verde. Dne 15. 8. 2024 žalovaný vydal Výzvu.
5. Dne 23. 9. 2024 podala žalobkyně nyní projednávanou žalobu.
6. Dne 25. 9. 2024 žalovaný přistoupil skrze pověřenou Technickou správu k odstranění mobiliáře předzahrádek.

2. Průběh soudního řízení.

7. Žalobkyně v žalobě uvedla, že Výzva představuje důsledek předchozího nezákonného postupu hlavního města Prahy. Pro vydání povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace totiž musela disponovat souhlasem vlastníka komunikace – hl. města Prahy, udělovaným prostřednictvím odboru hospodaření s majetkem Magistrátu hl. m. Prahy. Vydání souhlasu však blokuje nesouhlasný postoj Komise Rady hl. m. Prahy pro předzahrádky, stánky a trhy (dále jen „**Komise pro předzahrádky**“). Komise pro předzahrádky nezákonně supluje věcnou působnost odboru památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy, neboť ve svém nesouhlasném stanovisku k udělení souhlasu vlastníka komunikace odkazuje na nezávazné dokumenty zabývající se ochranou památkové hodnoty Prahy. Souhlasná stanoviska odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy, rovněž potřebná k udělení povolení ke zvláštnímu užívání místní komunikace, přitom žalobkyně

obdržela. Komise pro předzahrádky rovněž jedná diskriminačně a v rozporu se zásadou rovnosti, neboť aktivně nevystupuje proti obdobně vybaveným předzahrádkám v bezprostředním okolí. Dochází tak k úřední šikaně spočívající ve vytváření chaotických a netransparentních pravidel pro povolování předzahrádek ze strany hl. m. Prahy, díky kterým se odpovědnost přenáší z odborných orgánů na politické orgány, a dochází tím k záměrné likvidaci vybraných předzahrádek za účelem prosazování politických cílů.

8. Žalobkyně dále rozvádí, že pro vydání Výzvy neexistovala zákonná opora. Ust. § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, (dále jen „ZPK“), upravuje podmínky povolení zvláštního užívání komunikací, tzv. užívání jiným než obvyklým způsobem. Dotčené části komunikace (pozemku) jsou však jako předzahrádky využívány po dobu více než 20 let. Pokračování tohoto využívání tak lze považovat za obvyklé a současně nevybočující z účelu plochy Staroměstského náměstí. Nejednalo se tak o zvláštní užívání.
9. Výzva je dle žalobkyně nepřiměřená, neboť lhůta 10 dní k odstranění předzahrádek je velmi krátká. Není z ní ani patrné, jak by bylo dále naloženo s mobiliářem předzahrádek, pokud by došlo k jeho odstranění Technickou správou. Technickou správu žalovaný ani nebyl oprávněn k odstranění pověřit. Žalobkyně ve Výzvě dokonce nebyla poučena o možnosti podat opravný prostředek.
10. Žalobkyně dále zdůrazňuje, že 12. 1. 2024 řádně ohlásila poplatkovou povinnost a od té doby hradí příslušný místní poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství. Tento poplatek žalovaný přijímá a nakládá s ním jako se svým rozpočtovým příjmem. Žalovaný navíc v minulosti žalobkyni opakovaně a bez námitek rozhodnutí o povolení zvláštního užívání za totožných podmínek uděloval. Žalobkyně tak spolu s provozovateli předzahrádek, s nimiž má uzavřené smlouvy o jejich výpůjčce, legitimně očekávala, že žalovaný nemá k provozování předzahrádek žádné výhrady.
11. Nakonec žalobkyně namítá, že Výzva narušuje smluvní vztahy mezi ní a provozovateli předzahrádek. Důsledkem Výzvy totiž žalobkyně nebude schopna dostát svým smluvním povinnostem a provozovatelé restaurací se dostanou do značných ekonomických rizik z důvodu ztráty svých příjmů z provozu.
12. V doplnění žaloby z 25. 9. 2024 žalobkyně uvedla, že zásah v podobě realizace Výzvy trvá a žalovaný a jím pověřená Technická správa přistoupili 25. 9. 2024 k odstranění předzahrádek. Učinili tak na základě nařízení Městské části Praha 1, Úřadu městské části, odboru dopravy (dále jen „silniční úřad“) č. j. ÚMČP1/432596/2024/ODOP/Sel ze 6. 9. 2024 (dále jen „Nařízení“), které bylo žalobkyni „ukázáno“ až na místě samém, a to bez podpisu úřední osoby a bez úředního razítka. Žalobkyně zdůraznila, že při nahlížení do spisu žalovaného 18. 9. 2024 nebylo Nařízení ve spise obsaženo. Žalobkyně tak neměla možnost se s Nařízením seznámit ani se proti němu bránit. K zásahu žalovaný přistoupil navzdory podané námitce systémové podjatosti, přes podanou žalobu a návrh na nařízení předběžného opatření, přestože měl vyčkat na pravomocné skončení soudního řízení a do vypořádání námítky podjatosti. Zároveň navrhla, aby soud žalovanému výrokem rozsudku dále zakázal pokračovat v porušování jejích práv na základě Výzvy a obnovil stav před zásahem.
13. Soud usnesením č. j. 10 A 89/2024-18 z 27. 9. 2024 zamítl žalobkynin návrh na nařízení předběžného opatření, aby soud uložil žalovanému a Technické správě povinnost zdržet se, ať už jím samým nebo prostřednictvím třetích osob, odstranění a likvidace restauračních předzahrádek do pravomocného skončení tohoto soudního řízení.

14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě z 18. 10. 2024 uvedl, že považuje žalobu na nedůvodnou, neboť jeho zásah nebyl nezákonný, a dále polemizoval s jednotlivými žalobkyninými námitkami. Žalobkyně sama požádala o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace za účelem provozování předzahrádek ve smyslu § 25 ZPK, což samo o sobě vyvrací její tvrzení o tom, že provozování předzahrádek není zvláštním užíváním předmětné pozemní komunikace. Rozvedl pak, že souhlas vlastníka pozemní komunikace je zcela autonomním projevem vůle, který odpovídá jeho právům volně nakládat s vlastním majetkem a (ne)vydání tohoto souhlasu je vyloučeno z přezkumu správními soudy. Pokud jde o splnění ohlašovací povinnosti žalobkyní, tato poplatková povinnost stojí vedle povolení silničního správního úřadu o zvláštním užívání a jedna povinnost nenahrazuje druhou. Žalovaný rovněž zdůraznil, že žalobkyně byla k odstranění předzahrádek vyzvána již 3. 5. 2024, lhůta stanovená Výzvou z 15. 8. 2024 v délce 10 dní tak byla zcela adekvátní.
15. Žalobkyně ve své replice z 25. 11. 2024 shrnula své žalobní tvrzení a zopakovala, že zvláštním užíváním pozemní komunikace se rozumí jakékoliv jiné užívání, než je její obvyklý způsob, tedy než běžné užívání místní komunikace. Pozemek parc. č. XA leží přímo na Staroměstském náměstí, kde téměř výhradně probíhá pěší provoz a tato část pozemku slouží jako předzahrádka už více než 20 let. Jde tedy o užívání obvyklým způsobem, nikoliv zvláštní užívání. Současně žalobkyně trvá na tom, že Výzva nebyla proporcionální: intenzita zásahu žalobkyně do zájmů chráněných ZPK byla velmi nízká, neboť pozemek mohl být nadále užíván chodci i přes umístěné předzahrádky; žalovaný žalobkyni poskytl ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 6 As 1/2020-23 ze 14. 12. 2021 nepřiměřeně krátkou lhůtu k odstranění předzahrádek; zasáhl do jejích vlastnických práv k mobiliáři a do soukromoprávních vztahů s provozovateli předzahrádek; žalovaný žalobkyni neposkytl čas na to, aby si zajistila veškeré potřebné podklady k užívání veřejného prostoru, ačkoliv za jeho užívání platila místní poplatek; žalobkyni svědčilo legitimní očekávání nerušeného užívání, protože jej prokazatelně a pokojně užívala již přes 8 let; zásahem do zájmů chráněných ZPK Komise pro předzahrádky nezákonně označuje estetické nedostatky „nepovoleného záboru“, ačkoliv zvelebování veřejného prostranství není veřejným zájmem chráněným tímto zákonem. Žalobkyně dále uvedla, že hodnota mobiliáře činí 5,5 mil. Kč a doposud jí žalovaný nesdělil, jak s ním naloží nebo naložil. Nemožností manipulace s mobiliářem a jeho potenciálním zničením hrozí žalobkyni majetková újma. Doplnila, že k realizaci Výzvy přistoupila Technická správa na základě Nařízení a objednávky z 13. 9. 2024 (dále jen „Objednávka“). Nařízení ani Objednávka však nebyly žalobkyni při nahlížení do spisu 18. 9. 2024 poskytnuty, čímž jí žalovaný odepřel nahlížet do části spisu a žalobkyně se tak nemohla proti oběma dokumentům bránit. Žalobkyně zároveň upravila žalobní petit na ryze deklaratorní do podoby, o níž soud nyní rozhoduje.
16. Při soudním jednání 16. 1. 2025 oba účastníci řízení stručně shrnuli předchozí podání a setrvali na svých návrzích. Žalobkyně k výzvě soudu potvrdila, že se domáhá výhradně deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, jak jej vymezila v replice. Poté soud poučil účastníky, že ve věcech, o nichž soud vede řízení o ochraně před nezákonným zásahem, žalovaný zpravidla nevede spis ve smyslu § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který by odrážel průběh správního řízení a sloužil jako podklad napadeného správního rozhodnutí, se kterým by se stěžovatel mohl seznámit dříve než v soudním řízení a reagovat na jeho obsah (rozsudek NSS č. j. 10 As 326/2022-88 z 23. 10. 2023 a rozhodnutí v něm citovaná). Nynější věc však soud považuje za výjimku z tohoto pravidla, neboť žalovaný správní spis vedl a žalobkyně do něj před podáním žaloby (18. 9. 2024) také nahlédla. Soud si proto s účastníky řízení vyjasnil, které listiny byly součástí spisového materiálu, a ty, u nichž

panovaly nějaké pochybnosti, provedl jako důkaz (k tomu podrobněji níže). Zároveň účastníci označili za nesporné, že žalobkyně v letech 2016 až 2023 obdržela celkem 26 kladných rozhodnutí o povolení zvláštního užívání dotčených pozemků. Těmito rozhodnutími soud proto dokazování neprováděl.

17. Soud provedl při jednání důkaz zápisem z 12. jednání Komise pro předzahrádky z 29. 5. 2024; souhlasnými závaznými stanovisky Magistrátu hl. m. Prahy, odboru památkové péče z 26. 2. 2024 a 5. 3. 2024; fotografií Nařízení bez podpisu, pořízenou při odstraňování předzahrádek; nařízením odstranění mobiliáře předzahrádek z 6. 9. 2024; žádostí žalovaného o odstranění nedovoleného záboru – objednávka z 13. 9. 2024; žalobkyninu žádost z 10. 1. 2025 o informaci ohledně dalšího nakládání s mobiliářem předzahrádky a následnou odpověď žalovaného z 15. 1. 2025. Naproti tomu soud pro nadbytečnost neprovedl tyto žalobkyní navržené důkazy: 1) Fotografii hotelu U Prince, Fotografii restaurace U Štupartů, Fotografii pizzeria La Scala, Fotografii restaurace MeetBurger a Fotografii restaurace The Dubliner. 2) Manuál pro kultivovanou Prahu – Restauriční předzahrádky.¹ 3) Manuál pro žádost o zvláštní užívání komunikace – záборы (restaurační předzahrádky).² 4) Královská cesta, Hradební Korzo a Václavské náměstí Koncepce umístění restauračních zahrádek.³ 5) Fotografie Staroměstského náměstí.⁴ 6) Smlouva o dočasné zápůjčce restauračních zahrádek uzavřená s EL TORO STEAK s.r.o. 7) Smlouva o dočasné zápůjčce restauračních zahrádek uzavřená s OLIVA VERDE s.r.o. 8) Žaloby na zaplacení náhrady škody vzniklé v důsledku vládních opatření v COVID včetně doručenek. 9) Námitka systémové podjatosti žalovaného včetně doručenky. 10) Dopisy adresované Technické správě včetně doručenky. 11) Sdělení účastníka Úřadu městské části Praha 1 včetně doručenky. 12) Fotografie z provádění odstraňování předzahrádek. Podrobné odůvodnění se nachází v další části rozsudku.

3. Posouzení věci soudem.

3.1. Podmínky řízení.

18. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), v § 82 stanoví, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším slova smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
19. Ze setrvalé judikatury správních soudů vyplývá, že předpokladem pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu je kumulativní naplnění pěti podmínek: žalobkyně musí být přímo (**1. podmínka**) zkrácena na svých právech (**2. podmínka**) nezákonným (**3. podmínka**) zásahem, který není rozhodnutím (**4. podmínka**) a byl zaměřen přímo proti ní nebo v jeho důsledku bylo proti ní přímo zasaženo (**5. podmínka**) [např. rozsudek NSS č. j. 1 Aps 5/2012-38 z 11. 7. 2012]. Není-li tedy byt jen jediná z těchto

¹ Dostupný na: https://kultivovana.praha.eu/files/manual_predzahradky_MHMP_digi.pdf

² Dostupný na: <https://www.praha1.cz/potrebuji-si-vyridit/odbory/chci-pozadat-o-zvlastni-uzivani-komunikace-zabory-restauracni-zahradky-prilezitostne-trhy-trziste/>

³ Dostupné na:

https://kultivovana.praha.eu/files/Koncepce_umisteni_predzahradek_Kralovska_cesta_a_Hradebni_korzo.pdf

⁴ Dostupná na: <https://www.starapraha.cz/staromak/178.jpg>

podmínek splněna, soud žalobu zamítne (např. rozsudky NSS č. j. 2 Aps 1/2005-65 z 17. 3. 2005 nebo č. j. 1 Aps 10/2012-20 z 17. 3. 2005).

20. V tomto typu řízení soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu (§ 87 odst. 1 s. ř. s.).
21. Předmět soudního řízení vymezí žalobce tím, jaké jednání veřejné správy označí za nezákonný zásah, tedy jak zásah zejména po skutkové stránce popíše (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS z 21. 11. 2017). V nynější věci se žalobkyně v žalobě domáhala toho, aby soud jednak určil, že zásah žalovaného – spočívající ve vydání Výzvy – byl nezákonný, jednak přikázal žalovanému, aby se zdržel pokračování v porušování žalobkyniných práv na základě Výzvy. Petit pak žalobkyně doplnila v podání z 25. 9. 2024 tak, že se zároveň domáhala, aby soud přikázal žalovanému obnovit stav před realizací Výzvy. Nakonec žalobkyně v replice z 25. 11. 2024 soudu s ohledem na skutečnost, že zásah byl ukončen faktickým odstraněním mobiliáře předzahrádek, navrhla, nechť určí, že zásah žalovaného spočívající ve Výzvě a její následné realizaci byl nezákonný. Žalobkyně se tak domáhala výhradně vydání deklaratorního výroku o nezákonnosti zásahu, jak výslovně potvrdila při jednání k dotazu soudu.
22. Soud je toho názoru, že tento tvrzený zásah je pokynem ve smyslu § 82 s. ř. s. Z právně-teoretického hlediska by se však mohlo jevit sporným, který z úkonů žalovaného může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., tedy zda jím může být již sama Výzva, či zda je takovým zásahem až samo odstranění mobiliáře učiněné (dobrovolně nebo nuceně) na jejím základě. Je zjevné, že z materiálního hlediska zasahuje do práv vlastníka mobiliáře až jeho odstranění, Výzva je v tomto ohledu zásahem toliko nepřímým.
23. Správní soudy přitom setrvale judikují, že soudní řád správní nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejména před zásahy, které mohou teprve v budoucnosti nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu (srov. rozsudky NSS č. j. 7 As 46/2019-29 z 10. 9. 2020, č. j. 7 As 279/2017-32 z 11. 10. 2018 nebo č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS ze 17. 3. 2005). Za výjimku z tohoto pravidla lze považovat situaci, kdy je faktický zásah do práv bezprostředním a neodvratným následkem aktu, proti němuž zásahová žaloba směřuje. Příkladem je výzva policie k dostavení se za účelem odběru osobních údajů pro účely budoucí identifikace podle § 65 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. Jde totiž o závazný a přímo vynutitelný úkon, při jehož nerespektování může policie vymoci osobní účast dotčené osoby například ukládáním pokut či dokonce jejím předvedením (nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/18 z 22. 3. 2022, bod 77), a zároveň „[k] zásahu by došlo bezprostředně a neodvratně poté, kdy by žalobce přistoupil na policejní výzvu, k odběru vzorku by se dostavil a odběr by podstoupil“ (bod 42 nálezu). Ani takové pojetí zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. nicméně není přijímáno jednotně, srov. odlišné stanovisko tří ústavních soudců k citovanému nálezu, jež si klade otázku, zda lze skutečně zásah (ve smyslu blízkém i „donucení“) vážně spatřovat již v předvolání na policejní služebnu. (Srov. rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 A 96/2023-264 z 26. 10. 2023, bod 54.)
24. V nynějším případě nicméně o takový zásah jde. Žalovaný ve Výzvě poučil žalobkyni, že pokud mobiliář v určené lhůtě neodstraní, učiní tak neprodleně sám. Z § 25 odst. 8 ZPK zároveň vyplývá, že mobiliář by mohl být v takovém případě dokonce i zničen. Z hlediska smysluplnosti soudní ochrany je tak nutno připustit možnost podání zásahové žaloby již proti Výzvě, bez ohledu na to, zda její realizaci lze považovat za následek výzvy či druhou

fázi „zásahu“ správního orgánu. Není jediného důvodu, aby se vlastník mobiliáře předzahrádek mohl obracet na soud až ex post, tedy poté, co by byla Výzva již realizována, ať již dobrovolně či nuceně. (Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 A 56/2015-120 z 9. 6. 2015.)

25. Soud zároveň uvádí, že žalobkyně žalobu podala do dvou měsíců poté, co se o namítaném zásahu dozvěděla (§ 84 odst. 1 s. ř. s.). Při posuzování včasnosti žaloby se soud blíže nezabýval tím, zda je tvrzený zásah trvající, případně jednorázový s trvajícími důsledky. Výzva byla totiž žalobkyni doručena 26. 8. 2024 a žaloba byla podána 23. 9. 2024. Je sice pravdou, že žalobkyni byla doručena obdobná výzva již 6. 5. 2024 (výzva z 3. 5. 2024), avšak nejedná se o totožný „zásah“: výzva z 3. 5. 2024 byla žalobkyni zaslána z titulu jiných kontrolních zjištění (kontroly provedené 12. 2. 2024, 21. 2. 2024 a 28. 2. 2024) a žalovaný navíc výzvu z 3. 5. 2024 nerealizoval – mobiliář předzahrádek po uplynutí lhůty do 20. 5. 2024 neodstranil. Žalobkyně tak mohla být v určité nejistotě, zda žalovaný na okamžitém odstranění předzahrádek skutečně nadále trvá, a právě proto zásahovou žalobu nepodala. Za této situace nepočala subjektivní lhůta k podání nyní posuzované žaloby plynout od doručení výzvy z 3. 5. 2024, nýbrž Výzvy z 15. 8. 2024. Žaloba byla podána včas.
26. V nynější věci je tak sporné pouze splnění druhé podmínky zásahu, tedy zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem (zda byl zásah zákonný).
27. Soud považuje v této části rozsudku za vhodné dodat, že z § 85 s. ř. s. plyne, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí, a možnost úspěšně podat zásahovou žalobu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat. (Srov. rozsudek NSS č. j. 2 Aps 3/2004-42 z 4. 8. 2005). Současně nelze rozšiřovat uplatnění zásahové žaloby i na případy, v nichž má být uplatněna žaloba proti rozhodnutí. Soud tímto nenaznačuje, že by snad Výzva byla rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ale současně upozorňuje, že žalobkyně obsahem svých námitek brojí především proti neudělení souhlasu vlastníka pozemní komunikace s jejím zvláštním užíváním. Souhlas vlastníka je přitom podmínkou pro udělení povolení záboru dle § 25 odst. 1 ZPK; silniční správní úřad tento aspekt při vydání Výzvy již primárně nezkoumá. Pokud žalobkyně tvrdí, že jí hl. m. Praha odmítlo souhlas udělit nedůvodně, měla svou argumentaci primárně brojit proti usnesení o zastavení řízení, které bylo vedeno o její žádosti o povolení zvláštního užívání komunikace. V tom správním řízení se otázka naplnění podmínek § 25 odst. 1 ZPK posuzovala. Proti usnesení o zastavení řízení mohla žalobkyně brojit odvoláním a poté se domáhat soudní ochrany podle § 65 s. ř. s. Zásahová žaloba proti Výzvě je přípustná, jak soud již vyložil, avšak žalobkyně měla brojit především proti předcházejícímu správnímu rozhodnutí, které je podkladem pro vydání Výzvy a jeho zákonnost soud již nyní nepřezkoumává. Soud přesto dodává, že žalobkyniny námitky ohledně neudělení souhlasu hl. m. Prahy nejsou důvodné, jak osvětlí níže. Soud se s nimi vypořádal z toho důvodu, že řízení o žalobkynině žádosti, v němž správní orgán zkoumal souhlas vlastníka komunikace a které vyústilo v nevydání povolení záboru, je s Výzvou úzce spjato a Výzva na rozhodnutí o nepovolení záboru plynule navazuje. Pokud tedy žalobkyně tvrdí, že souhlas vlastníka jí nebyl dán z důvodu úřední šikany nebo diskriminace, soud tuto námitku chápe i tak, že se vztahuje i na samotnou Výzvu.

3.2. Zákonné splnění podmínek § 25 odst. 1 ZPK.

28. Dle § 25 odst. 1 ZPK *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.* Ve smyslu odst. 2 tohoto ustanovení pak silniční správní úřad vydá rozhodnutí o povolení zvláštního užívání právnické nebo fyzické osobě na základě písemné žádosti na dobu určitou a v rozhodnutí stanoví podmínky zvláštního užívání. Povolení ke zvláštnímu užívání nezabavuje uživatele povinnosti k náhradám za poškození nebo znečištění dálnice, silnice nebo místní komunikace.
29. Dle § 25 odst. 6 písm. c) bodu 5 ZPK se zvláštním užíváním dálnice, silnice a místní komunikace mimo jiné rozumí užití dálnice, silnice nebo místní komunikace a silničního pomocného pozemku pro zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejných a jiných podobných zařízení.
30. Soud zjistil, že silniční úřad žalobkyni pravidelně od roku 2016 až do konce roku 2023 vždy na určitá časová období podle § 25 odst. 6 písm. c) bod 5 ZPK povoloval zvláštní užívání komunikace v Praze 1, Staroměstské náměstí XC – XD, pěší zóna, v návaznosti na provozovnu El Toro Negro a Oliva Verde, charakter: poskytování prodeje – restaurační předzahrádka; účel záboru: umístění restaurační zahrádky přímo na komunikaci, denně neodstraňované vč. markýzy (srov. rozhodnutí silničního úřadu z 24. 5. 2016, z 19. 8. 2016, z 21. 11. 2016, z 22. 2. 2017, z 14. 6. 2017, z 19. 7. 2017, z 31. 8. 2017, z 3. 10. 2017, z 19. 12. 2017, z 16. 3. 2018, z 20. 6. 2018, z 23. 7. 2018, z 28. 8. 2018, z 24. 9. 2018, 2x ze 14. 11. 2018, z 3. 1. 2019, z 28. 1. 2019, z 20. 3. 2019, ze 7. 1. 2020, z 23. 3. 2020, ze 14. 12. 2020, z 13. 10. 2021, z 19. 1. 2022, z 1. 2. 2022, ze 4. 10. 2022 a z 13. 12. 2022). Rozhodnutí byla vždy vydána na základě žádostí žalobkyně o povolení zvláštního užívání pozemních komunikací, jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí silničního úřadu a rovněž z žádostí ze 7. 10. 2020, z 8. 10. 2021, z 31. 1. 2022, z 15. 9. 2022 a z 6. 12. 2022, které jsou součástí správního spisu. Soud dodává, že pro nadbytečnost neprovedl jako důkaz Smlouvu o dočasné zápůjčce restauračních zahrádky uzavřenou s EL TORO STEAK s.r.o., Smlouvu o dočasné zápůjčce restauračních zahrádky uzavřenou s OLIVA VERDE s.r.o., neboť mezi účastníky panuje shoda na tom, že žalobkyně provozovatelům předzahrádek tyto předzahrádky „zapůjčuje“. Pro úplnost zde soud dodává, že neprovedl ani důkaz „Žalobou na zaplacení náhrady škody vzniklé v důsledku vládních opatření v COVID“, neboť jej žalobkyně navrhla v souvislosti s jejím návrhem na nařízení předběžného opatření, o němž soud již rozhodl.
31. Soud shrnuje, že žalobkyně o zvláštní užívání pozemní komunikace žádala od roku 2016, a tento druh povolení jí byl rozhodnutími silničního správního úřadu udělován. Žalobkyně nyní řešenou žádostí z 14. 11. 2023 požádala rovněž o zvláštní užívání pozemní komunikace i pro rok 2024. Je proto minimálně zarážející, že nyní tvrdí, že o zvláštní užívání komunikace dle § 25 ZPK v předmětné věci vůbec nejde, s odůvodněním, že provoz předzahrádek není na dané komunikaci zvláštním užíváním. Soud k tomu uvádí, že z přílohy č. 2 rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy z 9. 2. 1999 vyplývá, že pozemek č. XA je veden jako druh pozemku: ostatní plocha; způsob využití: ostatní komunikace, byl zařazen jako místní komunikace IV. třídy, typ komunikace: pěší zóna.
32. Pro účely posouzení podmínky § 25 ZPK lze vyjít z § 6 odst. 1 ZPK, 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) ZPK: místní komunikace se rozdělují podle dopravního významu, určení a stavebně technického vybavení do těchto tříd: d) místní komunikace IV. třídy, kterou je komunikace nepřístupná provozu silničních motorových vozidel nebo na které je umožněn smíšený provoz. Umístění předzahrádek na místní komunikaci jednoznačně nelze zařadit pod pojem místní doprava. Jedná se proto o jiný než obvyklý způsob užívání místní komunikace. Obdobně se též vyjádřil Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 31 A 105/2017-425 z 18. 5. 2022 nebo v rozsudku č. j. 31 A 2/2017-377 z 23. 3. 2022 (byť ve vztahu ke stánkovému prodeji na místní komunikaci).

33. Dle § 19 odst. 1 ZPK pak platí, že *v mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen „obecné užívání“), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.* Obecné užívání pozemních komunikací upravuje ZPK v §§ 19 až 24. Charakterizují jej čtyři prvky: veřejná přístupnost, bezplatnost, obvyklý způsob užití a účel, k němuž jsou pozemní komunikace určeny, pokud ZPK nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Uvedená definice obecného užívání odpovídá nároku neurčitého okruhu uživatelů užívat pozemní komunikace výše uvedeným způsobem. (Téhož názoru je i komentářová literatura.)⁵ Obsah obecného užívání pozemních komunikací vyplývá zejména ze ZPK, u místních komunikací je však určen také rozhodnutím silničního správního úřadu o jejich zařazení do kategorie místních komunikací a určením jejich třídy, jelikož takové pozemní komunikace mohou být určeny jak pro užití motorovými vozidly, tak pouze pro užití chodci (například chodníky). Citovaný komentář pak dodává, že *„opakem obecného užívání je zvláštní užívání. Obecné užívání v podstatě vyjadřuje činnosti neurčitého okruhu uživatelů na komunikace, které jsou běžné (například chůze, jízda, zastavení, stání). Oproti tomu zvláštní užívání jsou činnosti, které nejsou na komunikace příliš běžné či žádoucí (například přeprava nadrozměrných nákladů, umístování reklamních zařízení, stánků apod.)“*
34. Při výkladu pojmu „obvyklý způsob“ (ať už ve smyslu § 19 ZPK či § 25 ZPK) tedy nelze vycházet z ustálené praxe v daném území, jak to činí žalobkyně, nýbrž z charakteru komunikace. Soud opakuje, že obvyklým způsobem užívání místní komunikace IV. třídy je místní doprava, zejména pěší chůze. Naopak jím není provoz předzahrádek. Žalobkyně tedy k umístění mobiliáře předzahrádek potřebovala povolení dle § 25 odst. 1 ZPK. Z uvedených důvodů je nerozhodné, zda na Staroměstském náměstí byly umístěny předzahrádky i v minulosti – soud proto neprovedl jako důkaz „Fotografie Staroměstského náměstí“.
35. K námitce žalobkyně, že zvláštní užívání musí splňovat § 25 odst. 6 ZPK, 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 ZPK 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 ZPK: zřizování a provoz stánků, pojízdných či přenosných prodejních a jiných podobných zařízení.

⁵ Srov. Košinárová, B. a kol. *Zákon o pozemních komunikacích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 134.

36. V nynější věci je nesporné, že žalobkyně k žádosti nedoložila aktuální platný souhlas vlastníka dotčené pozemní komunikace, tedy hlavního města Prahy, udělovaný odborem hospodaření s majetkem Magistrátu hl. m. Prahy. Formálně tak nesplnila podmínku pro udělení povolení ke zvláštnímu užívání komunikace dle § 25 ZPK. Sporné však je, zda jí byl vlastník komunikace oprávněn souhlas odepřít.
37. Předně je třeba zdůraznit, že dle rozsudku NSS č. j. 4 As 130/2013-23 z 31. 10. 2013 (jeho právní věty) „souhlas či nesouhlas vlastníka se zvláštním užíváním dotčené pozemní komunikace podle § 25 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, není závazným podkladovým stanoviskem a soud není oprávněn takové stanovisko přezkoumat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s.“
38. Soud dále vyšel ze závěru Nejvyššího soudu, který rozhodoval ve věci žaloby žalobkyně, která se domáhala nahrazení projevu vůle města Rokytnice nad Jizerou jakožto vlastníka místní komunikace spočívajícího ve vydání souhlasného stanoviska v řízení před silničním správním úřadem se zvláštním užíváním komunikace ve smyslu § 25 odst. 1 ZPK. V usnesení sp. zn. 22 Cdo 1434/2023 z 19. 9. 2023 s odvoláním na svou dřívější judikaturu i rozhodnutí Ústavního soudu konstatoval, že „udělení či neudělení souhlasu obce jakožto vlastníka pozemku s umístěním stavby spadá do její samostatné působnosti, a není možné ji proto, ani z pozice soudu nebo jiného státního orgánu, nařizovat, jak má v těchto případech postupovat a za jakých okolností musí souhlas se stavbou udělit. Zákon obcím povinnost udělení takového souhlasu neukládá, a to ani tehdy, když by např. vhodnost umístění inženýrských sítí v daném místě mohla být jinými dovozována ze zvláštní sociální funkce této veřejnoprávní korporace. Dotčené subjekty jsou v takových situacích v rovnoprávném postavení a, obecně vzato, je jen na vůli obce, která zde vystupuje v roli soukromého subjektu a vykonává práva a povinnosti vlastníka daných pozemků, zda požadovaný souhlas udělí či nikoli. Jeho neudělení tudíž ani nemůže být zásahem do principu právní jistoty a předvídatelnosti práva.“ Obdobné závěry vyplývají i z rozsudku NSS č. j. 8 As 72/2015-67 z 19. 11. 2015, dle jehož právní věty „nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. nemůže být úkon městské části při nakládání s jí svěřeným majetkem hlavního města Prahy, neboť městská část v tomto případě nemá postavení správního orgánu, ale účastníka soukromoprávního vztahu. Soud takovou žalobu proti nezákonnému zásahu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]“ (Podtržení textu provedeno městským soudem).
39. Z výše uvedených závěrů nezbyvá soudu než uzavřít, že hl. m. Praha jakožto vlastník komunikace, o jejíž zvláštní užívání žalobkyně požádala, vystupovala jako soukromý subjekt v rovnoprávném postavení s žalobkyní. Jinými slovy žalobkyně neměla žádný právní nárok na udělení souhlasu hl. m. Prahy ke zvláštnímu užívání komunikace. Podmínka § 25 odst. 1 ZPK v podobě doložení souhlasu vlastníka komunikace proto nebyla naplněna, a jelikož žalobkyně nedoložila souhlas ani přes výzvu silničního správního úřadu, nezbylo tomuto orgánu než řízení o žádosti zastavit. S ohledem na tvrzení žalovaného soud poznamenává, že žalobkyně jistě mohla brojit odvoláním proti usnesení o zastavení řízení a poté se případně domáhat soudní ochrany, avšak (ne)vyčerpání těchto prostředků nemá přímý vliv na možnost podat zásahovou žalobu. Soud dodává, že pro nadbytečnost neprovedl žalobkyní navrhovaný důkaz – Manuál pro žádost o zvláštní užívání komunikace – zábory (restaurační předzahrádky), neboť není sporné, že předpokladem pro vydání povolení je mimo jiné souhlasné stanovisko vlastníka komunikace hl. m. Prahy udělované prostřednictvím jejího příslušného orgánu.

40. Je vhodné dodat, že z žádosti o povolení zvláštního užívání komunikace ze 14. 11. 2023 vyplývá, že žalobkyně požádala o povolení k užívání plochy na „Staroměstském náměstí XC-XB“ za účelem provozování předzahrádek provozovateli El Toro Negro a Oliva Verde. Dle výzvy k odstranění nedostatků žádosti z 20. 11. 2023 a usnesení o zastavení řízení ze 17. 1. 2024 je zřejmé, že řízení bylo zahájeno právě ve vztahu k lokalitě „Staroměstské náměstí XC – XB“ pro její užívání jmenovanými provozovateli předzahrádek. Při kontrole provedené 12. 8. 2024 však bylo zjištěno, že totožní provozovatelé předzahrádek využívají žalobkynin mobiliář předzahrádek na komunikaci p. č. XA k. ú. Staré Město před objekty Staroměstského náměstí XC, XB a XD Praha 1. Adresa XD však předmětem žalobkyniny žádosti nebyla. Soud se však domnívá, že tato nesrovnalost nemá na danou věc vliv. I pokud žalobkyně nezamýšlela provozovat předzahrádky v lokalitě XD, žalovaný bezpochyby zjistil, že se na této adrese mobiliář předzahrádek nachází, a to bez příslušného povolení dle § 25 odst. 1 ZPK. Nic mu proto nebránilo Výzvu vydat i ve vztahu k této lokalitě.

3.3. Formální požadavky kladené na Výzvu.

41. Žalobkyně označuje Výzvu jako formálně vadnou, a to z několika důvodů. Dle žalobkyně je uvedení jediného § 25 odst. 1 ZPK ve Výzvě naprosto nedostatečné, neboť bylo aplikováno nesprávně. Soud však odkaz na dané ustanovení pro účely vydání Výzvy považuje za dostatečný. Jak uvedl výše, na danou věc je třeba § 25 ZPK skutečně aplikovat, neboť se v případě provozu předzahrádek jedná o zvláštní užívání místní komunikace. Skutečnost, že Výzva výslovně nezmiňuje § 25 odst. 8 ZPK (postup vydání Výzvy), není vadou, která by způsobovala její nezákonnost. Žalobkyně si byla vědoma, že nesplnila podmínky pro udělení povolení pro zvláštní užívání komunikace, a měla si tedy být vědoma i důsledků s tím spojených. Jak soud uvedl výše, Výzva není rozhodnutím ve smyslu správního řádu, a na její odůvodnění proto nelze klást tak přísné požadavky jako na takové rozhodnutí. Dle soudu v tomto případě postačí, že je z Výzvy zřejmé, z jakého důvodu byla vydána; to Výzva jednoznačně splňuje. Je z ní zřejmé, že žalovaný při jejím vydání postupoval na základě § 25 ZPK a v čem spatřoval neoprávněnost umístění mobiliáře předzahrádek, žalobkyni byla stanovena konkrétní lhůta ke splnění povinnosti a byla poučena o důsledcích nevyhovění Výzvě. Ust. § 25 ZPK žalovanému neukládá povinnost ve Výzvě vysvětlit, jak bude naloženo s žalobkyniným mobiliářem v případě nevyhovění Výzvě. Vadou rovněž není, že žalovaný žalobkyni nepoučil o možnosti podat opravný prostředek proti Výzvě. Proti Výzvě totiž není opravný prostředek možný a soud zároveň opakuje, že Výzva nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu správního řádu; nebylo tak povinností žalovaného ve Výzvě ani výslovně uvést, že proti ní nelze podat odvolání či jiné opravné prostředky. Podle § 25 odst. 8 ZPK platí, že nevyhoví-li vlastník Výzvě, *zajistí odstranění a likvidaci věci příslušný silniční správní úřad na náklady vlastníka věci*. Ustanovení sice neukládá žalovanému, aby k odstranění věci pověřil Technickou správu, však zároveň ani nezapovídá, aby silniční správní úřad k odstranění věci *kohokoliv* pověřil. Pokud tedy na základě Objednávky k odstranění mobiliářů pověřil Technickou správu, nejednal v rozporu s § 25 ZPK.

3.4. Přiměřenost Výzvy.

42. Žalobkyně opakovaně označila Výzvu za nepřiměřenou. Tuto nepřiměřenost spatřuje ve dvou různých aspektech, které se v jejím žalobní argumentaci prolínají a důsledně je neodlišuje: za nepřiměřené považuje jednak to, že Výzva vůbec byla vydána, jednak délku lhůtu, kterou jí žalovaný ve Výzvě stanovil k odstranění předzahrádek, a její následky.
43. Soud připomíná, že pokud je na pozemní komunikaci umístěna, zřizována nebo provozována věc bez povolení podle § 25 odst. 1 ZPK, silniční úřad *musí* vyzvat jejího

vlastníka k jejímu odstranění, a následně *musí* případně zajistit její odstranění sám (odst. 8). Zákon zde nesvěřuje silničnímu úřadu správní uvážení ani neobsahuje žádný neurčitý právní pojem, jenž by umožnil zohlednění specifických okolností daného případu. Odstranění věci je podle zákona nevyhnutelný důsledek absence povolení vyžadovaného zákonem a silniční úřad nemá prostor pro zkoumání, nakolik tento krok vyžadují veřejné zájmy chráněné ZPK. Tyto zájmy se totiž promítají v ustanoveních zákona, které upravují podmínky pro vydání povolení zvláštního užívání pozemní komunikace. V jádru se jedná o shodnou situaci jako u odstranění černé stavby; ani před přistoupením k němu nemusí stavební úřad zvlášť vážit, nakolik je v souladu se zájmy chráněnými stavebním zákonem. NSS tak v rozsudku č. j. 10 As 239/2024-26 z 9. 1. 2025 (bod 16) naznal: *„Stěžovatel namítá, že není dán veřejný zájem na odstranění stavby, neboť ji nerealizoval na území ‚panensky nedotčené‘ přírody. Opomíjí však, že dotčená stavba neměla na pozemcích vůbec stát, neboť stěžovatel nedisponoval žádným rozhodnutím dle stavebního zákona, které by stavbu umožňovalo. Nařízení odstranění stavby nadto není podmíněno požadavkem veřejného zájmu.“*

44. Lze si však představit případy, v nichž bude výzva podle § 25 odst. 8 ZPK nezákonná, ačkoli předpoklady výslovně uvedené v tomto ustanovení budou naplněny. Soud si je vědom rozsudku NSS č. j. 1 As 452/2017-50 z 22. 11. 2018, v němž jmenovaný soud v případě částečně podobném tomu nyní posuzovanému uložil Krajskému soudu v Brně, 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 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 proporционаlitu 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.“* NSS však neřekl, že je třeba posuzovat přiměřenost u každé výzvy podle § 25 odst. 8 ZPK. Takový závěr ostatně nemá oporu v ZPK, a především by jej pak bylo třeba vztáhnout na veškeré akty orgánů veřejné moci, ačkoli by byly vykonány na základě kategorických zákonných podmínek, včetně výše zmíněného rozhodnutí o odstranění černé stavby. Nic takového z rozsudku NSS nevyplývá. NSS uložil tuto povinnost krajskému soudu v konkrétní věci, jejíž okolnosti byly podstatně odlišné od nynější věci (k tomu podrobněji níže).
45. Posouzení přiměřenosti přichází v úvahu, pokud žalobce nezpochybňuje naplnění podmínek ZPK, ale své oprávnění užívat pozemní komunikaci dovozuje ze skutečností mimo tento zákon, např. z veřejnoprávního aktu podle jiného zákona nebo ze svého legitimního očekávání. Tak tomu bylo ve věci posuzované NSS, stejně jako v nynější věci, proto soud přiměřenost Výzvy posoudí. V rámci toho se bude zabývat rovněž tím, zda byla lhůta stanovená Výzvou přiměřená okolnostem případu, tedy zda naplňuje neurčitý právní pojem „neprodleně“, jak požaduje § 25 odst. 8 ZPK.
46. 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, přistoupí soud k provedení všech tří dílčích testů.

47. 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 *proportionalitas stricto sensu* je pak vyvažování kolidujících principů, základních práv či veřejných zájmů.
48. 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 přitom žalobkyně vyjádřila určité pochybnosti, že zvoleným postupem bylo skutečně sledováno naplnění účelu ZPK; na několika místech žaloby uvádí, že jí souhlas nebyl udělen z důvodu úřední šikany, že žalovaný záměrně a diskriminačně přistupuje k likvidaci některých předzahrádek a že dochází k prosazování politických cílů na úkor práv podnikatelů.
49. Soud je však nucen konstatovat, že žalobkyně svá tvrzení o úřední šikaně a diskriminačním postupu, či snad zneužití práva, uvedla toliko v obecné rovině, resp. téměř vůbec je nerozvedla. Je zřejmé, že Výzva je důsledkem neudělení souhlasu vlastníka pozemní komunikace – hl. m. Prahy. Jak však zaznělo výše, (ne)udělení takového souhlasu je ryze autonomním projevem vůle vyvěrajícím z práva na vlastnictví zakotveného v čl. 17 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky; žalobkyně nemá na udělení souhlasu právní nárok. To však neznamená, že soud nemůže posuzovat okolnosti, které vlastníka komunikace vedly k udělení nesouhlasu, ve světle přezkumu zákonnosti Výzvy. Zároveň však platí, že z důvodu čistě rovného postavení hl. m. Prahy s žalobkyní ve vztahu k udělení souhlasu si lze představit jen výjimečné situace, za kterých by z mohla být Výzva z tohoto pohledu nepřiměřená.
50. Jedním z těchto důvodů by mohla být diskriminace, kterou upravuje mimo jiné zákon č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon, který ve smyslu § 1 odst. 1 písm. b) blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech přístupu k povolání, podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, včetně začleňování do profesního života. Dle § 2 antidiskriminačního zákona se pro účely tohoto zákona právem na rovné zacházení rozumí právo nebýt diskriminován z důvodů, které stanoví tento zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků. Porušením práva na rovné zacházení (resp. zákazu diskriminace) se opakovaně zabýval i Ústavní soud. Dochází k němu v případě, že se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro odlišný přístup, tj. pokud odlišnost v zacházení nesleduje legitimní cíl a pokud nejsou použité prostředky přiměřené sledovanému cíli (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/04, č. 405/2006 Sb. z 6. 6. 2006, bod 26, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/07, č. 10/2010 Sb. z 1. 12. 2009, bod 33). Ve své novější judikatuře již Ústavní soud tyto znaky diskriminace zformuloval do podoby přehledného testu sestávajícího z těchto otázek: 1. Jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny? 2. Je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů? 3. Je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)? 4. Je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené? (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/10, č. 44/2014 Sb. z 28. 1. 2014, bod 34, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/13, č. 162/2014 Sb. z 10. 7. 2014, bod 45).

51. Žalobkyně dovozuje, že je s ní jednáno jiným způsobem než s ostatními podnikateli, kteří provozují předzahrádky na Staroměstském náměstí. K tomu doložila Zápis z 12. jednání Komise pro předzahrádky, Fotografie hotelu U Prince, Fotografie restaurace U Štupartů, Fotografie pizzeria La Scala, Fotografie restaurace MeetBurger a Fotografie restaurace The Dubliner. Ze zápisu z 12. jednání komise pro předzahrádky z 29. 5. 2024 však soud zjistil, že Komise pro předzahrádky kromě žádosti o umístění restaurační zahrádky provozovny Oliva Verde a El Toro Steak schválila zamítnutí žádosti o umístění restaurační provozovny Grand Hotel Praha. Žalobkyně tak nebyla jedinou osobou, které byla zamítnuta žádost o umístění předzahrádek (žalobkyně netvrdí, že je také provozovatel Grand Hotelu Praha jejím smluvním partnerem). Nutno pak zdůraznit, že žádná ze skutečností tvrzených žalobkyní nezakládá diskriminační důvod vyjmenovaný v § 2 antidiskriminačního zákona (obdobně rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 Ad 17/2017-51 z 4. 12. 2019, potvrzený rozsudkem NSS č. j. 10 As 430/2019-51 z 14. 5. 2020). Již na první pohled je zřejmé, že výsledek testu zformulovaného Ústavním soudem nemůže být v případě žalobkyně kladný. Již první a druhý krok obsahuje požadavek, aby se srovnatelným jednotlivcem nebo skupinou bylo zacházeno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů. Žalobkyně sice poukázala na skutečnost, že s jinými podnikateli bylo zacházeno odlišně, ale nevyjmenovala žádný ze zakázaných diskriminačních důvodů. Soud na tomto místě opakuje, že bylo ryze na hl. m. Praze, komu udělí souhlas se zvláštním užíváním svého majetku. Za situace, ve které sice existovaly osoby v *teoreticky* rovném postavení, se kterými bylo zacházeno odlišně, avšak žalobkyně ani v obecné rovině netvrdila, z jakého diskriminačního důvodu tomu bylo, soudu nepřisluší zabývat se ve světle zákazu diskriminace hlouběji autonomním rozhodnutím vlastníka komunikace. Soud přitom z žalobních tvrzení nezjistil žádný důvod, pro který by mohla být žalobkyně, byť v teoretické rovině, diskriminována, a takový důvod neplyne ani z předloženého spisu. Z uvedených důvodů soud pro nadbytečnost neprovedl žalobkyní navrhované důkazy: Fotografie hotelu U Prince, Fotografie restaurace U Štupartů, Fotografie pizzeria La Scala, Fotografie restaurace MeetBurger a Fotografie restaurace The Dubliner.
52. Ačkoliv žalobkyně neměla právní nárok na udělení souhlasu vlastníka komunikace, neznamená to, že by v režimu ZPK nemohlo dojít ke zneužití práva. Tím se obecně rozumí chování pozitivním právem zdánlivě dovolené, jímž má ovšem být dosaženo výsledku nedovoleného. Jedná se o situaci, která je z formálního hlediska v souladu se zákonem, ve skutečnosti však slouží k účelům, které zákon zapovídá. Jelikož objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené, je třeba v případě, kdy právní norma určité chování dovoluje a jiná jej zakazuje, aplikovat zásadu *lex specialis derogat legi generali* a vyvodit, že zákaz zneužití práva je silnější než dovolení dané právem, a takovéto chování, jež sleduje zneužití práva, bude jednáním protiprávním. Jak konstatuje Ústavní soud, situace, kdy konkrétní právní norma pojem zneužití práva neužívá, neimplikuje, že by v rámci takové právní úpravy ke zneužívání práva či jeho obcházení docházet nemohlo či že by samotné zneužití práva bylo nepostihnutelné (náleznost Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 374/06 z 31. 10. 2007). Shodně na úrovni Evropské unie konstatoval generální advokát ve věci C-367/96, *Kefalas*, že „každý právní řád, který se snaží dosáhnout minimální úrovně dokonalosti, musí obsahovat [...] nástroje, aby zajistil, že práva [...] nebudou vykonávána protiprávním, nadměrným nebo překrouceným způsobem.“⁶

⁶ Petr, David. *Institut zneužití práva v českém právu*. Komorní listy, 2009, č. 1, s. 14-16.)

53. Také NSS již dávno dovodil, že „[z]neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS z 10. 11. 2005). NSS na tento rozsudek navázal ve svém dalším rozhodnutí č. j. 10 Afs 289/2021-42 z 26. 4. 2022 a konstatoval, že „[s] trochou nadsázky se od té doby stal ve veřejném právu princip zákazu zneužití práva určitou obdobou ‚Boha s mnoha tvářemi‘ (The Many Faced God) z fiktivního světa Hry o trůny, pro kterého mají obyvatelé různých částí této fantastické země různá jména, ale jeho skutečná povaha je stále stejná. Také Nejvyšší správní soud přizpůsobuje konkrétní tvář zákazu zneužití práva tomu, že byla zneužita žádost o informace (rozsudek ze dne 1. 4. 2022, čj. 1 As 96/2021-43, body 32–34), trochu jinou tvář mu zase nasazuje ve chvíli, kdy řeší na první pohled podivné změny žalobního návrhu (rozsudek ze dne 17. 2. 2021, čj. 8 As 239/2020-37, bod 26). Ostatně princip zákazu zneužití práva prostupuje nejen právo veřejné, ale též právo soukromé (srov. též § 8 občanského zákoníku, který pro oblast soukromého práva stanoví, že zjevné zneužití práva nepoživá právní ochrany).“
54. Rozšířený senát NSS v usnesení č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS z 27. 5. 2010 dále konstatoval, že „[z]ákaz zneužití práva je v jistém smyslu *ultima ratio*, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se - zcela logicky - nejvíce střetává.“
55. Zákaz zneužití práva jistým způsobem promítnut i do § 2 odst. 2 správního řádu, podle nějž „[s]právní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena“. Cílem této zásady je, aby pravomoc správního orgánu byla uskutečňována k takovým účelům a takovým způsobem, k jakým mu byla zákonem svěřena. Pojem „pravomoc“ lze v zásadě definovat jako okruh právních prostředků, které má správní orgán v dispozici k realizaci své působnosti (předmětu činnosti). Pravomoc představuje možnost vydávat rozhodnutí, tzv. jiné úkony (sdělení či vyjádření), opatření obecné povahy a uzavírat veřejnoprávní smlouvy ve věcech, ve kterých je dána jeho působnost. Správní orgán nesmí své pravomoci překročit, ale musí se pohybovat a realizovat pravomoci v zákonem svěřeném rozsahu. Současně své pravomoci nesmí zneužít. Účel svěřených pravomocí a požadavek souladu s veřejným zájmem mají již samy o sobě bránit zneužívání a zneužití pravomoci při výkonu působnosti ve sféře veřejné správy (srov. Potěšil, L. a kol. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 38, marg. č. 14).
56. Lze tedy shrnout, že institut zneužití práva je možné použít pouze ve zcela výjimečných situacích a jednání ke zneužití práva směřující musí být dostatečně prokázáno tím, kdo se zákazu zneužití práva dovolává (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 16/2015-30 z 18. 3. 2015). Žalobkyně *de facto* na zneužití práva (resp. zákonného zmocnění) poukazuje tvrzením, že Komise pro předzahrádky využívá nejasností v předpisech (dovolává se nejasných, nezávazných či doporučujících dokumentů – *Manuálu pro kultivovanou Prahu* a *Koncepce umístění restauračních zahrádek*), které regulují danou problematiku, aby mohla manipulovat rozhodnutí v zájmu svých politických cílů. Soud ověřil, že v Zápisu z 12. jednání Komise pro předzahrádky je jako odůvodnění návrhu na zamítnutí žalobkyniny žádosti uvedeno: „Komise doporučuje zamítnout žádosti z důvodu rozporu jak s Koncepcí umístění restauračních zahrádek, tak s Manuálem pro kultivovanou Prahu – restaurační zahrádky.“ Soud je i na tomto místě nucen zopakovat, že udělení souhlasu vlastníka je svobodným soukromoprávním aktem, který nemusí být nijak odůvodněn. Přesto vlastník komunikace, resp. jeho příslušný

orgán, vysvětlili, z jakého důvodu souhlas odmítli poskytnout. V takovémto odůvodnění soud nespatřuje žádné indicie o tom, že by se hl. m. Praha (potažmo žalovaný) chtěli dopustit zneužití práva, resp. svých pravomocí. Pokud vlastník komunikace svůj postoj odůvodnil odkazem na dokumenty zabývající se ochranou památkové hodnoty města, činil tak toliko nad rámec požadovaný § 25 odst. 1 ZPK. I kdyby při úvaze o souhlasu se zvláštním užíváním chtěl suplovat roli orgánu památkové péče a zkoumal totožné aspekty, jako zkoumá odbor památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy, který žalobkyni vydal 26. 2. 2024 a 5. 3. 2024 souhlasná závazná stanoviska s tím, že *zvláštní užívání komunikace je z hlediska zájmů státní památkové péče akceptovatelné bez podmínek*, toto zkoumání a následný projev vůle by byly zcela v jeho gesci.

57. Dle žalobkyně je zřejmé, že čelí spolu s provozovateli restaurací politickému nátlaku představitelů Rady hlavního města Prahy (především členů komise Rady hlavního města Prahy pro předzahradky), kteří začali proti provozovatelům předzahradek nejprve politicky a mediálně vystupovat, a následně na ně vyvíjejí tlak pomocí úřední šikany. Tato tvrzení však nikterak nedokládá (pouze odkazuje na dokumenty, z nichž Komise pro předzahradky vycházela) a nejsou zřejmé ani ze spisu. Žalobkyně ani například neuvedla, z jakého důvodu by měla být představitelům Rady hl. m. Prahy nepohodlná.
58. Žalobkyně tak neprokázala, že se žalovaný dopustil zneužití práva. Žalobkyní popsaným způsobem nedošlo ani k porušení zásad činnosti správního orgánu (zejm. zásady rovnosti dle § 2 odst. 4 správního řádu nebo žalobkyní zmíněné „zásady transparentnosti“ a „zásady spravedlivého přístupu“). Z uvedených důvodů soud pro nadbytečnost neprovedl jako důkaz *Manuál pro kultivovanou Prahu a Koncepti umístění restauračních zahrádek*. Komise pro předzahradky, potažmo Rada hl. m. Prahy a hl. m. Praha, se při úvaze o udělení souhlasu se zvláštním užíváním komunikace mohli rozhodnout, že se budou řídit jakýmkoliv dokumentem, ať už pro ně závazným či nikoliv. A pokud se jedná o dokument usilující o ochranu památkových hodnot města, jedná se podle názoru soudu o logický a pochopitelný podklad. Zneužití práva při samotné *aplikaci* těchto dokumentů žalobkyně netvrdí.
59. Soud dospěl k závěru, že cíl posuzovaného zásahu odpovídal cíli zákonné úpravy také ochraně vlastnického práva vlastníka komunikace. Ze strany vlastníka komunikace nedošlo ke zneužití práva ani k diskriminaci, a silniční správní orgán tedy nemohl vydat povolení ke zvláštnímu užívání, neboť žalobkyně nedoložila souhlas vlastníka komunikace. Žalovanému pak nezbylo než vydat Výzvu, neboť žalobkyně užívala pozemek bez příslušného povolení. Učinil tak v souladu s účelem ZPK, neboť odstranění nepovolených objektů 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. 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. Jakékoliv zvláštní užívání komunikace, které není schváleno, tuto potřebu logicky znesnadňuje. Cílem § 25 odst. 1 ZPK je v důsledku i ochrana vlastnického práva vlastníka pozemní komunikace: pokud vlastník souhlas neudělí, zvláštní užívání není povoleno a nedovoleně umístěná překážka na této komunikaci je logicky rušením vlastnického práva. Výzva tak byla vhodným opatřením, jak rušení vlastnického práva vlastníka komunikace odstranit.
60. Z hlediska testu nezbytnosti je nutno posoudit, zda existuje mírnější opatření, které by bylo způsobilé dosáhnout stejného cíle. Ust. § 25 odst. 8 ZPK jednoznačně stanoví, že věci umístěné (provozované) bez povolení dle odst. 1 je jejich vlastník povinen odstranit

neprodleně po doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu. Žalobkyně přitom komunikaci užívala bez povolení od 1. 1. 2024 až do 25. 9. 2024, kdy žalovaný přistoupil k odstranění mobiliáře, přestože byla k odstranění mobiliáře vyzvána již 3. 5. 2024. Žalovaný nemohl neúměrně dlouhé časové období vyčkávat, až si například žalobkyně opětovně zažádá o souhlas vlastníka komunikace ke zvláštním užívání. Žalobkyně věděla o nezákonnosti užívání pozemní komunikace minimálně od května 2024, kdy jí byla zaslána první výzva k odstranění mobiliáře, a přesto možnosti odstranit mobiliář sama a nakládat tak s ním dle své vůle nevyužila. Vydání Výzvy podle § 25 odst. 8 ZPK lze proto v posuzované věci považovat za nezbytné.

61. V rámci testu proporcionality *stricto sensu* se soud zaměřil především na poměření intenzity žalovaného zásahu s intenzitou zásahu žalobkyně do veřejných zájmů chráněných ZPK (srov. bod 50 rozsudku č. j. NSS 1 As 452/2017-50).
62. Mezi zájmy chráněné ZPK patří nejen hodnoty jako bezpečnost a plynulost provozu, ale také zájem vlastníka pozemku, na němž se komunikace nachází. Promítá se v jeho § 25 odst. 1, podle něž lze udělit povolení ke zvláštnímu užívání komunikace pouze s předchozím souhlasem jejího vlastníka. Jedná se o stěžejní zákonem chráněný zájem, jež musí silniční úřad při svém rozhodování zohlednit, jelikož bez něj lze povolení zvláštního užívání udělit jen v některých zákonem vyjmenovaných případech (srov. např. poslední větu citovaného ustanovení). Podle názoru soudu nelze připustit, aby při posuzování přiměřenosti výzvy k odstranění „nepovoleného záboru“ neměl žádnou váhu zájem, právě kvůli němuž je umístění překážky na pozemní komunikaci nezákonné, tím spíše, když jde o ústavně zaručené právo vlastnit majetek. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek NSS č. j. 4 As 130/2013-23 z 31. 10. 2013, který *„poukazuje na čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. S ohledem na výše uvedené je pak nerozhodné, je-li vlastníkem pozemní komunikace veřejnoprávní korporace nebo jiný subjekt. Nedílnou součástí vlastnického práva je právo dispozice s předmětem vlastnictví, pod nějž lze řadit také rozhodování o udělení či neudělení souhlasu ke zvláštnímu užívání. Omezení vlastnického práva je možné podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Zákon nepočítá s žádným omezením autonomního rozhodování o udělení či neudělení souhlasu v této oblasti.“* (Podtrženo městským soudem.). Tím, že žalobkyně přes nesouhlas hl. m. Prahy se zvláštním užíváním nadále ponechala mobiliáře předzahrádek na pozemní komunikaci, zasáhla tím do jeho vlastnického práva.
63. Také nad absencí souhlasu vlastníka komunikace mohou teoreticky převážet jiné zájmy (jinak by nebylo třeba přiměřenost Výzvy posuzovat), nicméně půjde nepochybně o případy výjimečné. Nestalo se tak nakonec ani v odkazované věci posuzované NSS (srov. poslední rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 2/2017-377, jenž už nebyl napaden kasační stížností). V ní byly onou překážkou na pozemní komunikaci prodejní stánky, které byly zapsány v katastru nemovitostí jako stavby ve vlastnictví (tehdejšího) žalobce, byly řádně povoleny a zkolaudovány, a dokonce též zaneseny v územním plánu města Brna (body 30 a 40 rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 31 A 2/2017-181 z 25. 10. 2017). Žalobce obdržel od stavebního úřadu povolení k užívání těchto staveb a užíval je řádně po dobu 15 let ještě před tím, než se z dotčeného pozemku stala pozemní komunikace. Nedisponoval sice povolením zvláštního užívání komunikace, ale svůj nárok opíral právě o legitimní očekávání plynoucí z popsanych okolností. Soudy mu však nepřisvědčily.

64. V nynějším případě žalobkyně užívala část dotčeného pozemku na základě povolení zvláštního užívání komunikace od roku 2016, které jí bylo na základě shodných podmínek udělováno opakovaně na dobu nanejvýš jednoho roku (někdy až v jeho průběhu a jen na část kalendářního roku). Opakovaný zisk časově omezeného souhlasu vlastníka pozemku (a následně také povolení zvláštního užívání) však sám o sobě nemohl vzbudit v žalobkyni legitimní očekávání, že jí bude udělován i nadále. Opačný výklad by byl popřením práva vlastníka nakládat s jeho majetkem: nedílnou součástí časově omezeného poskytnutí věci na dobu určitou je totiž právě to, že uživatel věci má jistotu jejího užívání právě jen na tuto omezenou dobu (také povolení se ostatně dle § 25 odst. 2 ZPK vydává na dobu určitou). To platí tím spíš u vlastníků, jako jsou územní samosprávné celky, u nichž dochází k pravidelné obměně politické reprezentace, což se – zcela legitimně – odráží také ve změnách v přístupu k nakládání s majetkem tohoto celku, obzvlášť jedná-li se o pozemní komunikace v samotném centru města. Žalobkyně si byla vědoma znění § 25 odst. 1 ZPK a věděla, že k povolení musí disponovat souhlasem vlastníka komunikace. Nemohla tak být v legitimním očekávání, že při změně skutkového stavu rozhodne silniční úřad stejně jako v předchozích letech. Nic na tom nemění skutečnost, že žalobkyně ohlásila svoji poplatkovou povinnost dle § 4 obecně závazné vyhlášky č. 5/2011 Sb. hl. m. Prahy, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství, a hradí tento místní poplatek ve výši XF ročně. Tuto povinnost však nelze zaměňovat s povinností získat povolení silničního úřadu: i kdyby žalobkyně uhradila žalovanému poplatek bez právního důvodu, nezbavovalo by ji to povinnosti pro zákonné užívání komunikace dle § 25 ZPK získat souhlas vlastníka komunikace a povolení silničního správního úřadu. I když čerpání poplatku žalovaným mohlo v žalobkyni teoreticky vzbudit dojem legálního užívání místní komunikace, minimálně doručením výzvy z 20. 11. 2023 k předložení souhlasu vlastníka komunikace a následného usnesení o zastavení řízení ze 17. 1. 2024, a posléze i výzvy z 3. 5. 2024, musela vědět, že komunikaci užívá neoprávněně.
65. Jestliže žalobkyně získávala souhlas vlastníka opakovaně jen na dobu nanejvýš jednoho roku, bylo na ní, aby tomu přizpůsobila svou podnikatelskou činnost, včetně smluvních vztahů se svými obchodními partnery. Pokud tak neučinila, nemůže se svého opomenutí následně dovolávat jako důvodu, proč by měla obdržet povolení i přes nesouhlas vlastníka komunikace. Lze si představit, že se zásah dotkne ekonomických zájmů provozovatelů příslušných restaurací a jejich personálu. Mezi principy soudního řízení správního však patří požadavek, že ochranu lze poskytnout jen veřejným subjektivním právům žalobců (§ 2 s. ř. s.). To ostatně vyplývá z § 82 s. ř. s., dle něhož je k podání zásahové žaloby aktivně legitimována pouze taková osoba, která sama byla zkrácena na svých právech. Porušení práv třetích osob tak soud nemůže při posuzování přiměřenosti Výzvy uvažovat.
66. V návrhu na nařízení předběžného opatření vyčíslila žalobkyně zásah do svého vlastnického práva jako hodnotu předzahrádek (5,5 mil. Kč). Pokud soud pomine, že hodnotu předzahrádek žalobkyně nijak nedoložila, je třeba uvést, že žalobkyně o tuto majetkovou hodnotu nepřišla: § 25 ZPK sice v krajním případě počítá i s likvidací předzahrádek, ale žalobkyně netvrdí, že by k tomu již došlo nebo že by jí žalovaný či Technická správa odmítali předzahrádky vydat (třeba po uhrazení nákladů jejich odstranění), a nevyplývalo to ani z důkazů provedených při soudním jednání. Přehlédnout nelze ani skutečnost, že žalovaný přistoupil k jejich odstranění po předchozí výzvě a žalobkyně měla víc než měsíc času na to, aby předzahrádky demontovala a odstranila sama. Svou nečinností však nedala žalovanému jinou možnost. (Jen pro kontext soud poznamenává, že ode dne vyhotovení

úvodního dotazu na možnosti odstranění mobiliáře žalovaným do faktické realizace tohoto úkonu uplynulo 12 dnů).

67. Ohledně délky lhůty obsažené ve Výzvě soud předně poukazuje na rozsudek NSS č. j. 6 As 1/2020-23, podle nějž „*pojem neprodleně je obecně třeba chápat jako lhůtu nesporně krátkou ve smyslu ‚bez zbytečného prodlení‘, ‚ihned‘, ‚okamžitě‘ apod.*“ Soud opakovaně připomíná, že žalobkyně si byla vědoma podmínek § 25 ZPK, neboť žádost o zvláštní užívání komunikace podávala již od roku 2016. Dne 17. 1. 2024 žalovaný vydal usnesení, kterým řízení o její poslední žádosti zastavil z důvodu nepředložení souhlasu vlastníka komunikace. V tomto okamžiku tedy věděla, že jí povolení dle § 25 odst. 1 ZPK nebylo uděleno a žalovaný může přistoupit k vydání výzvy dle odst. 8. To ostatně žalovaný učinil již 3. 5. 2024 a žalobkyni stanovil lhůtu k odstranění mobiliáře předzahrádek do 5 dnů od doručení výzvy, nejpozději do 20. 5. 2024. Ačkoli žalovaný po marném uplynutí lhůty nepřikročil k odstranění předzahrádek, a ponechal tak žalobkyni v určité nejistotě ohledně svého aktuálního postoje (jak soud vyložil při posuzování přípustnosti žaloby výše), stále si musela být vědoma, že nedisponuje příslušným povolením, a s variantou odstranění předzahrádek musela počítat jako s reálným vyústěním situace, na které se mohla připravit. Délku lhůty 10 dnů je tak třeba hodnotit v kontextu tříměsíčního odstupu od předchozí výzvy a přehlédnout nelze ani to, že fakticky poskytl žalovaný žalobkyni k odstranění předzahrádek několiknásobek tohoto času. Ostatně ani žalobkyně nepopsala žádné konkrétní okolnosti, proč nebylo možné předzahrádky během této doby skutečně odstranit. Lhůtu poskytnutou ve Výzvě tak soud považuje za adekvátní.
68. V době vydání Výzvy žalobkyně nesplňovala předpoklady pro zvláštní užívání pozemní komunikace a své vlastnické právo a právo podnikat nerealizovala v souladu se zákonem, čehož si byla jistě vědoma. Soud dodává, že nebylo povinností žalovaného před realizací Výzvy vyčkávat na pravomocné skončení soudního řízení, ba ani rozhodnutí o žalobkyninu návrhu na nařízení předběžného opatření. Podání žaloby ani návrhu ve smyslu § 38 s. ř. s. nepřisuzuje Výzvě suspenzivní účinek. Tento účinek nemá ani případná námitka systémové podjatosti ze strany žalobkyně ani aktivní komunikace žalobkyně s Technickou správou či žalovaným. Z uvedeného důvodu soud neprovedl žalobkyní navržené důkazy – Námitku systémové podjatosti žalovaného včetně doručenky, Dopisy adresované Technické správě komunikací hl. m. Prahy, a.s. včetně doručenky a Sdělení účastníka Úřadu městské části Praha 1 včetně doručenky. Žalobkyně též namítla, že jí žalovaný nedal dostatek prostoru k opatření všech potřebných povolení, ale neuvedla, jaké konkrétní kroky v tomto ohledu v mezidobí podnikla. Pro posouzení věci je stěžejní souhlas vlastníka nemovitosti a nic v podáních účastníků či ve spisu nenasvědčuje tomu, že se měl postoj hl. m. Prahy v tomto ohledu změnit.
69. Zásah veřejné moci do žalobkyniných práv tak soud vyhodnotil jako nízký. Naproti tomu zásah do zájmů chráněných ZPK je vysoký. Už jen s ohledem na význam zájmů vlastníka dotčené komunikace je vyloučeno, aby nad ním žalobkyniny zájmy v této věci převážily. Bylo by tak nadbytečné zabývat se podrobněji dalšími zájmy chráněnými ZPK, zejména bezpečností a plynulostí provozu. Přesto soud považuje za vhodné poukázat na notorietu, že dotčená komunikace se nachází v samém srdci historického centra Prahy, přímo na Královské cestě, a využívá ji obrovské množství chodců včetně turistů. Ačkoli užívání komunikace bylo předzahrádkami omezeno, nikoli zcela vyloučeno, je zřejmé, že každý zábor části komunikace nutně komplikuje její užívání k jejím primárním účelům. Pro úplnost soud poznamenává, že za zásah do zájmů chráněných ZPK nelze považovat estetické

nedostatky onoho „nepovoleného záboru“. K tomuto účelu výzva podle § 25 odst. 8 ZPK neslouží, a proto z tohoto pohledu ani nemůže být posuzována proporcionalita Výzvy.

3.5. Porušení procesních práv žalobkyně.

70. Žalobkyně nakonec uvádí, že bylo žalovaným zasaženo do jejího práva nahlížet do spisu. Rozvedla, že Technická správa skrze pověření žalovaného 25. 9. 2024 odstranila mobiliář předzahrádek a přistoupila k tomu na základě Nařízení z 6. 9. 2024 a Objednávky z 13. 9. 2024. Žalobkyně však byla 18. 9. 2024 (tedy po vydání Nařízení i Objednávky) nahlížet do spisu, ale tyto dokumenty jeho obsahem nebyly a žalovaný je tedy žalobkyni zatajil. Nařízení bylo žalobkyni „ukázáno“ až na místě samém (6. 9. 2024 při odstraňování mobiliáře), a to bez podpisu úřední osoby a bez úředního razítka.
71. Soud k tomu prvně poznamenává, že vydání Výzvy nepředstavuje „klasické“ správní řízení dle části druhé a třetí správního řádu. Dle § 154 správního řádu platí, že *jestliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná*. Povinnost vést spis je upravena v § 17 odst. 1 správního řádu, který se však v případě Výzvy v souladu s § 154 správního řádu nepoužije. Ustanovení o vedení spisu se může nanejvýš aplikovat přiměřeně, pokud je to potřebné. Soud je toho názoru, že žalovaný měl v dané věci alespoň nějakým způsobem spis ve smyslu § 17 správního řádu vést a vtělit do něj minimálně dokumenty, které byly adresované žalobkyni. Pokud však jde o Nařízení a Objednávku, oba tyto dokumenty byly adresované Technické správě, nikoliv žalobkyni. Vydání těchto dokumentů bylo navíc důsledkem, o kterém byla žalobkyně poučena už v rámci Výzvy, v níž byla informována o tom, že pokud neodstraní mobiliář předzahrádek ve stanovené lhůtě, žalovaný požádá o jejich odstranění Technickou správou. Dle soudu tak žalovaný neměl povinnost vést spis ve smyslu § 17 správního řádu v takovém rozsahu, aby do něj vložil i Nařízení a Objednávku.
72. Pokud pak jde o skutečnost, že Nařízení bylo žalobkyni předloženo na „místě samém“ 6. 9. 2024 bez úředního razítka, soud uvádí, že z fotografie Nařízení předložené žalobkyní je skutečně zřejmé, že Nařízení neobsahuje razítko ani podpis (v podpisové části je pouze uvedeno „Bc. L. C., vedoucí odboru“). Soud však ověřil, že Nařízení, které je obsahem správního spisu (byť při nahlížení do spisu žalobkyní jeho obsahem být nemuselo, jak soud vyložil shora), je opatřeno podpisem příslušné osoby k jeho vydání (Bc. L. C., vedoucím odboru). Soud tak nemá pochybnosti o tom, že Nařízení vydala osoba k tomu oprávněná a Nařízení je bezvadné. Koneckonců skutečnosti, že žalovaný pověřil Technickou správou k odstranění mobiliáře předzahrádek v případě nesplnění Výzvy, si byla žalobkyně plně vědoma již na základě Výzvy.

4. Závěr a náklady řízení.

73. Žalobkyně nesplnila požadavky § 25 odst. 1 ZPK, které bylo v daném případě třeba aplikovat, neboť ke své žádosti o povolení zvláštního užívání komunikace nezískala potřebný souhlas vlastníka komunikace. Silničnímu správnímu úřadu proto nezbylo než řízení o její žádosti zastavit. Žalovaný tak zcela v souladu s § 25 odst. 8 ZPK přistoupil k vydání Výzvy k odstranění mobiliářů předzahrádek žalobkyně, které byly na komunikaci umístěny nepovoleně. Výzva přitom splňovala formální požadavky, které je na ni možné

klást a rovněž byla přiměřená: zásah do práv vlastníka komunikace potažmo do zájmů chráněných ZPK je citelnější, než je zásah žalovaného do žalobkyniných práv. Nakonec soud ani neshledal, že žalovaný porušil žalobkynino právo nahlížení do spisu.

74. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný měl v řízení úspěch, avšak soud odkazuje na setrvalou judikaturu správních soudů, potvrzenou také Ústavním soudem, podle níž náklady správního orgánu na zastoupení advokátem v soudním řízení v zásadě nejsou důvodně vynaloženým nákladem, pokud správní orgán vystupuje v tomto řízení v oboru své působnosti. Schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí na soudě je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je správní úřad (tím spíše ústřední správní úřad) dostatečně vybaven. Jinými slovy, jde o samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat po žalobkyni, aby hradil náklady vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi. (Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, a další rozhodnutí v něm citovaná.) Soud proto žalovanému náhradu těchto nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 16. ledna 2025

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu