

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyň JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **1. brněnská investiční, a. s.**, se sídlem Štefánikova 7, Brno, zastoupené JUDr. Milanem Zábržem, advokátem se sídlem Veveří 57, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno-střed**, se sídlem Dominikánská 2, Brno, zastoupenému JUDr. Milanem Švejdou, Ph.D., advokátem se sídlem Marie Steyskalové 38, Brno, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2017, č. j. 31 A 2/2017 – 181,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 10. 2017, č. j. 31 A 2/2017-181, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 9. 11. 2016 Úřad městské části Brno-střed, jako silniční správní úřad, vyzval žalobkyni podle § 25 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, aby neprodleně, nejpozději do 14 dnů, odstranila z místní komunikace IV. třídy, ul. Pohořelec v Brně, úsek č. 582 4169, nepovolený zábor na pozemcích parc. č. 160/2, parc. č. 160/3, vše v k. ú. Město Brno (dále také jen jako „Pohořelec“).

[2] Tento nepovolený zábor místní komunikace podle žalovaného spočíval v umístění prodejních stánků na Pohořelci, kde stánkoví prodejci nabízeli převážně textil, obuv, ovoce a zeleninu. Stánky byly v katastru nemovitostí označeny jako stavby dočasné.

[3] Silniční správní úřad odůvodnil výzvu tím, že umístění prodejních stánků je zvláštním užíváním pozemní komunikace. Protože k takovému zvláštnímu užívání pozemní komunikace žalobkyně nemá nezbytný souhlas silničního správního úřadu, jedná se o nepovolený zábor. Ve výzvě žalobkyni upozornil, že pokud ve lhůtě prodejní stánky neodstraní, zajistí odklizení nepovoleného záboru a jeho likvidaci na její náklady. Tato výzva byla žalobkyni doručena dne 11. 11. 2016.

[4] Žalobkyně na výzvu písemně reagovala dne 14. 11. 2016, odkázala přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013 - 60, s tím, že vlastníku stavby tržnice nepochybně svědčí oprávnění užívat komunikaci k jinému než obvyklému účelu. Podle žalobkyně bylo nutné presumovat, že vlastníkovi bylo takové povolení neformálním způsobem uděleno, neboť jinak než s vědomím takového oprávnění není myslitelné provozovat povolenou činnost – stánkový prodej. Žalovanému sdělila, že z těchto důvodů jeho výzvu považuje za nezákonnou.

[5] Po marném uplynutí lhůty stanovené ve výzvě silniční správní úřad přistoupil ve dnech 26. 11. 2016 a 27. 11. 2016 k likvidaci těchto prodejních stánků.

II. Řízení před krajským soudem

[6] Žalobkyně se před Krajským soudem v Brně domáhala určení, že výzva žalovaného k odstranění staveb představuje nezákonný zásah. Podle žalobkyně nebylo v době výzvy dosud ukončeno řízení o žádosti žalobkyně o prodloužení doby umístění dočasné stavby (tj. stánků na Pohořelci). Za této procesní situace nebyl žalovaný oprávněn vyzývat žalobkyni k odstranění stánků.

[7] V paralelním řízení, jež není předmětem nyní projednávané věci, se žalobkyně rovněž domáhala určení, že následné fyzické odstranění stánků žalovaným představuje nezákonný zásah. Věc je nyní vedena u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 427/2017, toto řízení dosud nebylo skončeno. Předmětem nyní projednávaného případu je však toliko přezkum zákonnosti výzvy k odstranění stánků na Pohořelci.

[8] Krajský soud dospěl v rozsudku specifikovaném v záhlaví k závěru, že výzva k odstranění stánků byla skutečně nezákonná. Nejprve chronologicky předestřel skutkový stav věci. Poté vyslovil názor, že správným procesním postupem žalovaného bylo vyčkat na pravomocné ukončení řízení o prodloužení doby trvání dočasné stavby. Následně by žalovaný jako stavební úřad mohl vydat rozhodnutí o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a na základě pravomocného rozhodnutí by teprve mohl odstranit stavbu. Postup žalovaného v této věci, kdy silniční úřad nevyčkal rozhodnutí stavebního úřadu a odstranil stavbu sám, shledal v rozporu se zákonem.

[9] Podle soudu je najisto postaveno, že předmětná komunikace byla určena ke stánkovému prodeji, tedy k jinému účelu užívání než k jakému obvykle komunikace slouží a jak tento stav presumuje § 25 zákona o pozemních komunikacích (zpravidla pohyb chodců, popř. vjezd dopravních prostředků). Vlastníku stavby tržnice pak z povahy věci nepochybně svědčí i oprávnění užívat komunikaci k jinému než obvyklému účelu.

[10] Předpoklad povolení k užívání pozemní komunikace jiným než obvyklým způsobem, tj. k provozování stánkového prodeje, je podmínkou *sine qua non* pro samotné vydání stavebního povolení. Vydání takového povolení a následná kolaudace stavby určené k danému účelu v sobě zahrnuje užívání komunikace k jinému účelu než k obvyklému (jako je pohyb chodců, či dopravní provoz).

[11] Postupem žalovaného v této věci by se správní orgány mohly v konečném důsledku zbavovat jakýchkoliv „nepohodlných" staveb. Jednoduše by pozemek pod ní prohlásily za místní komunikaci a poté ji jako překážku na místní komunikaci nařídily odstranit. Takovýto výklad je bezpochyby zcela absurdní a uvedené následky jistě nebyly cílem zákonodárce při koncipování ustanovení § 25 zákona o pozemních komunikacích.

[12] Správní orgány musí respektovat vlastní vydaná rozhodnutí, byť jsou vydávána různými odbory a na různých úsecích veřejné správy. Na základě výše uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že žalovaný neměl žádný zákonný podklad k vydání výzvy k odstranění stánků na Pohořelci. Žalovaný vědomě postupoval v přímém rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013 - 60), když vydal výzvu za účelem odstranění staveb ve vlastnictví žalobkyně. Soud proto závěrem konstatoval, že postup zvolený žalovaným je bezprecedentním příkladem zvůle veřejné moci.

III. Kasační stížnost žalovaného

[13] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 120/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.).

[14] Stěžovatel se v obecné rovině vymezil proti rozsudku v tom smyslu, že je podle něj nepatřičně expresivní. Konkrétně rozsudek hodnotí odstranění stánků stěžovatelem slovy, která jsou srovnatelná s hodnocením znárodňování majetku a podobnými nedemokratickými projevy státu v nedávných dějinách. Stěžovatel se vůči tomuto ohrazuje a dodává, že jakožto silniční správní úřad toliko důsledně trval na znění § 25 zákona o pozemních komunikacích. Ze strany krajského soudu tak jde o hrubě jednostranný výklad práva ve prospěch žalobkyně, nepřezkoumatelnost a závažné vady řízení.

[15] Tvrzení soudu pronesené během jednání při stručném ústním odůvodnění, jakož i vtělené do rozsudku, že byl stánkový prodej v historickém centru města ze strany stěžovatele nežádoucí, nemá oporu v provedeném dokazování. Stěžovatel nikdy nic takového netvrdil. S tím souvisí i nezákonné závěry krajského soudu o možném politickém zadání výzvy k odstranění stánků. Z provedeného dokazování nebylo nic takového prokázáno, tyto úvahy zůstaly v rovině spekulací.

[16] Krajský soud rovněž pochybil, když *de facto* neprováděl dokazování. V kvapně vedeném a relativně krátkém jednání chyběla jakákoliv předvídatelnost postupu soudu a jeho náhledu na projednávanou věc, ze kterého by stěžovatel mohl usuzovat to, co pro něj bude stěžejní, a reagovat na to vyjádřeními a důkazními návrhy.

[17] Podstatnou část jednání pak vzala nutnost stěžovatele seznámit se s důkazním návrhem doručeným teprve den před nařízeným jednáním. Žalobkyně však nepochybně mohla doručit podání dříve, neboť listinami z let 2009 až květen 2017 disponovala delší dobu. Veřejnost jednání pak byla pouze formální. Přítomná veřejnost při takovém způsobu vedení a řízení jednání soudem nemohla mít přehled o projednávaném sporu.

[18] Tato procesní pochybení jen podtrhuje postup krajského soudu, který nejprve bez návrhu a rozumného důvodu vyloučil posouzení zákonnosti faktického odstranění stánků do samostatného řízení. Svým postupem soud popřel zásady hospodárnosti řízení.

[19] Stěžovatel namítá, že mu krajský soud nedoručil rozsáhlou repliku žalobkyně, na jejímž základě soud žalobkyni přisvědčil. O existenci repliky se stěžovatel dozvěděl z nahlížení do spisu teprve poté, co byl vyhotoven stejnopis rozsudku. Stěžovatel totiž nerozuměl obsahu rozsudku, zejm. odkazům na facebookový profil radního S. B., jehož printscreeny byly součástí příloh repliky žalobkyně. Kdyby stěžovateli bylo známo, jak bulvárně žalobkyně spor vede, odkázal by soud mj. na úplný výpis z obchodního rejstříku žalobkyně, v níž v období od 27. 1. 2009 do 3. 6. 2014 působil jako předseda dozorčí rady zakládající člen ODS Ing. P. P., bývalý zastupitel a radní Magistrátu města Brna. Stěžovatel by rovněž měl možnost poukázat na možné souvislosti s fungováním státní správy a samosprávy v 90. letech, a to s přesahy do této věci.

[20] Soud se nevypořádal se všemi námitkami stěžovatele. Nijak nehodnotil námitku o absenci nájemního vztahu k předmětné komunikační ploše, účelovém vedení soudních sporů (například žaloba na nahrazení projevu vůle k uzavření nájemní smlouvy, díky které se žalobkyně dovolala přerušení řízení stavebního úřadu o odstranění staveb), účelové podání dvou žalob stejného obsahu apod. V části odůvodnění krajský soud rekapituluje skutečnosti, které podle něj mají být „k obraně žalovaného“, ač je zjevné, že právě k tomuto neslouží. Tím soud založil rovněž nesrozumitelnost rozsudku. Veškerá pochybení soudu vedla k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces.

[21] Krajský soud měl vycházet z předpisů v oblasti dopravy, nikoliv stavebního práva, na kterém svůj právní názor postavil. Žalobkyně v rozporu s § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích nikdy o povolení k zvláštnímu užívání komunikace nepožádala. Zákonodárce přitom tuto podmínku vtělil do zákona jasně a určitě. Pokud by k užívání komunikace *de facto* postačilo stavební povolení, zákonodárce by to nepochybně promítl do zákona.

[22] Krajský soud presumoval souhlas stěžovatele se zvláštním užíváním komunikace tím, že měla žalobkyně na komunikaci povolenou a zkolaudovanou dočasnou stavbu. Jedná se však o nesprávný právní výklad. Kladné rozhodnutí stavebního úřadu totiž rozhodně nepresumuje povolení silničního úřadu ke zvláštnímu užívání dle § 25 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Nadto byla dočasná stavba povolena do 31. 12. 2008 a nájemní práva k tomu datu rovněž skončila. Argument soudu, že žalobkyně provozovala povolenou činnost prostřednictvím nájmu, je tudíž lichý.

[23] Krajský soud činí nesmyslný závěr o tom, že zařazení předmětné komunikační plochy do sítě místních komunikací před 6 lety kreativně směřovalo ke zbavení se

„nepohodlné“ tržnice Pohořelec. Toto zařazení však bylo součástí rozhodnutí o desítkách jiných pozemků a nemělo s tím žádnou účelovou spojitost. Toliko nad rámec stěžovatel uvádí, že není správný závěr soudu, že žalobkyně neměla možnost se kvalifikovaně bránit tomuto zařazení. Rozsudkem téhož soudu ze dne 2. 4. 2014, č. j. 31 A 74/2013 - 61, totiž byla pro opožděnost odmítnuta žaloba proti rozhodnutí odboru dopravy, kterým bylo postaveno najisto, že jsou dotčené pozemky správně zařazeny do kategorie místních komunikací. Nejpozději tehdy měla žalobkyně možnost uvědomit si jasné zařazení těchto komunikací.

[24] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrvala na své dosavadní argumentaci v průběhu celého řízení a ztotožnila se s právním posouzením krajského soudu.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] Kasační stížnost je přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal rozhodnutí krajského soudu v mezích uplatněných důvodů a vad, ke kterým je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost je důvodná.

[27] Nejprve Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení přezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, ke kterému je povinen podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[28] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „[...] *nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“ K otázce nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů se v obecné rovině Nejvyšší správní soud mnohokrát vyjádřil. Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné nebo proč nepovažoval právní argumentaci v žalobě za důvodnou (viz např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnými pro nesrozumitelnost jsou zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (podle rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[29] Podle stěžovatele se krajský soud dopustil hrubě jednostranného výkladu práva, byl nemístně expresivní a pominul přitom některé aspekty případu. Dále se podle

stěžovatele soud nevypořádal se všemi jeho námitkami: nijak nehodnotil námitku o absenci nájemního vztahu k předmětné komunikační ploše a účelovém vedení soudních sporů ze strany žalobkyně či jejími obstrukcemi. Stěžovatel rovněž namítá nesrozumitelnost rozsudku, neboť soud na několika místech zdánlivě argumentuje ve prospěch stěžovatele, ač tomu tak v závěru není.

[30] Napadený rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelným. Krajský soud nepochybil, pokud během vyhlášení rozsudku a jeho stručného odůvodnění, jakož i do písemného vyhotovení odůvodnění, nevtělil všechny podrobné úvahy, které po něm stěžovatel v kasační stížnosti požaduje. Soud se vypořádal se všemi námitkami žalobkyně a dostatečným způsobem reagoval na argumenty žalovaného. V rámci věcného vypořádání se zaměřil na vysvětlení klíčových důvodů, ze kterých se neztotožnil s právním názorem žalovaného o zákonnosti zásahu. Úkolem soudu je ostatně vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace a krajský soud této povinnosti v nyní projednávané věci beze zbytku dostál (srov. rozsudek kasačního soudu ze dne 30. 4. 2009 č. j. 9 Afs 70/2008 - 130). Způsob, jakým soud přezkoumal zákonnost zásahu, byl zcela dostatečný a napadený rozsudek je rovněž vnitřně koherentní.

[31] Nejvyšší správní soud si vyslechl záznam z nařízeného jednání, jež je na nosiči CD založen v soudním spisu. Z tohoto záznamu je patrné, že jednání (a zejm. dokazování) proběhlo v zásadě standardním způsobem a nedošlo ze strany soudu k žádnému závažnému pochybení. Předsedkyně senátu provedla listinné důkazy jejich přečtením a grafickou část územního plánu dala oběma stranám k nahlédnutí při jednání, k čemuž jim vyčlenila dostatečný časový prostor, plně v souladu s § 129 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s. Dále předsedkyně účastníky, resp. jejich právní zástupce, dokonce opakovaně pobízela k rekapitulaci argumentace, když se toliko odkazovali na svá písemná vyjádření. Námitka stěžovatele, že bylo řízení kvapně vedené, že prakticky nemohl na argumenty soudu věcně reagovat a v důsledku toho bylo jednání překvapivé, je proto nedůvodná.

[32] Rovněž neobstojí argument stěžovatele, že se během probíhajícího jednání nemohla veřejnost v kvapně vedeném řízení zorientovat. Není úkolem soudu, aby osoby přítomné jednání řízením prováděl. Veřejnost soudních jednání představuje naplnění ústavně zaručeného práva dle čl. 96 odst. 2 Ústavy a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ostatně *„účelem veřejnosti jednání není primárně zajištění přístupu veřejnosti k informacím, které jsou obsahem soudního jednání, ale spíše pouze realizace demokratické kontroly soudního rozhodování“* (Pavel Rychetský, Tomáš Langášek, Tomáš Herc, Petr Mlsna aj., Ústava České republiky, Zákon o bezpečnosti České republiky, Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010, cit. ASPI, ev. č. KO110_1998CZ). Osoby přítomné na jednání bezesporu mohly takovou demokratickou kontrolu vykonat.

[33] Podle stěžovatele soud bez rozumného důvodu vyloučil věc k samostatnému projednání. Tuto procesní možnost soudů zakotvuje § 39 odst. 2 s. ř. s., podle kterého „[s]*měřuje-li jedna žaloba proti více rozhodnutím, může předseda senátu usnesením každé takové rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání, není-li společné řízení možné nebo vhodné*“ (uvedené ustanovení se obdobně uplatní i pro řízení podle § 82 a násl. s. ř. s.). Krajský soud nejprve žalobkyni vyzval k upřesnění petitu neformálním přípisem ze dne

16. 3. 2018. V něm po žalobkyni požadoval, aby blíže specifikovala, kdy a kým měl být zásah proveden - s tím, že pokud na neformální přípis nebude reagovat, bude jí tato povinnost následně uložena usnesením dle § 37 odst. 5 s. ř. s. Žalobkyně petit doplnila tak, že oddělila zásah spočívající ve výzvě k odstranění stánků od jejich faktického odstranění, tj. požadovala přezkum zákonnosti dvou relativně oddělitelných zásahů (které probíhaly v různou dobu). Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší hodnotit vhodnost zvoleného postupu, porušení procesních práv účastníků řízení v něm neshledal.

[34] Stěžovatel namítá, že mu krajský soud nedoručil rozsáhlou repliku žalobkyně, jejíž přílohou byly printscreeny příspěvků o události z facebookového profilu někdejšího radního S. B. Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že se ze strany krajského soudu mohlo jednat o vadu řízení. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. však kasační soud zruší rozsudek krajského soudu v případě vady řízení před soudem, *„mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*".

[35] Kasační soud nicméně dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci nepřeposlání repliky za situace, kdy z ní soud nečinil jakákoli další zjištění nad rámec žaloby, takovou vadu nepředstavuje. K tomu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25, podle kterého nepřeposlání repliky zásadně nepředstavuje důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle rozsudku kasačního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 208/2014 - 39, *„procesní pochybení spočívající v tom, že krajský soud v intencích § 74 odst. 1 věta třetí s. ř. s. nedoručil vyjádření žalované k žalobě žalobkyni je vadou řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a to zejména za situace, kdy bylo soudem o žalobě rozhodováno bez jednání a kdy krajský soud z vyjádření žalované ve svém rozsudku vycházel*"]. V nyní projednávaném případě se však neprojevila ani určitý odlišnost obou uvedených judikaturních závěrů, neboť ve věci proběhlo jednání a obsah repliky byl účastníkům předsedkyní senátu předestřen s tím, že strany měly možnost se k němu vyjádřit.

[36] Námitka stěžovatele, že právě na základě obsahu repliky krajský soud žalobkyni přisvědčil, je nedůvodná. Krajský soud se stěžovateli snažil - zejména na ústním jednání - jasně vyložit podstatu svého právního názoru a princip, na jehož základě hodnotil zásah jako nezákonný. Obdobným způsobem své úvahy vtělil i do odůvodnění rozsudku. Správnost právního názoru krajského soudu bude předmětem dalšího přezkumu, námitka nepřezkoumatelnosti je však nedůvodná.

[37] K námitkám ohledně jisté vyhrocenosti komunikace v projednávané věci Nejvyšší správní soud podotýká, že k ní od počátku sporu přispívají především obě strany, a to jak v samotném řízení před soudem, tak mimo něj, a to mimo jiné i poukazy na politické souvislosti. Je pravdou, že krajský soud některé z těchto politických aspektů věci zmínil, své rozhodnutí nicméně postavil výhradně na výkladu právních norem.

[38] Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel ze skutkového zjištění, že právnímu předchůdci žalobkyně bylo povoleno upravit plochu ulice Pohořelec provedením zpevněné plochy ze zámkové dlažby a postavit na této ploše prodejní stánky. Provedení stavby zpevněné plochy bylo povoleno rozhodnutím Magistrátu města Brna ze dne 14. 12. 1992, č. j. Dopr. 11/71/4237/94-Maj/Do, její užívání pak rozhodnutím Magistrátu města Brna ze

dne 16. 5. 1994, č. j. Dopr. 14/18/2511/94-Maj/Do, a to jako užívání trvalé. Provedení stavby čtyř prodejních stánků na této ploše bylo povoleno rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 7. 1992, č. j. SÚ 3370-I/92-Bj/805/K, jejich užívání poté kolaudačními rozhodnutími žalovaného ze dne 4. 5. 1994, č. j. SÚ 454-I/94-Bj/1800, a ze dne 28. 3. 1997, č. j. SÚ 5589-II/94/Ki/413/No, přičemž stavba všech čtyř stánků byla povolena jako dočasná do 31. 12. 2008.

[39] Dne 29. 5. 2009 (tj. pět měsíců poté, co vypršela doba, na kterou byla stavba stánků povolena) žalobkyně svou žádostí zahájila řízení o prodloužení doby trvání dočasné stavby. Následně stavební úřad toto řízení několikrát na žádost žalobkyně přerušil. Naposledy bylo řízení přerušeno do 25. 11. 2016.

[40] Pro posouzení krajským soudem bylo podstatné, že stěžovatel vydal výzvu, jejíž zákonnost je v tomto řízení napadena, právě v době přerušení řízení o prodloužení povolení stavby prodejních stánků. Výzva ze dne 9. 11. 2016 byla doručena žalobkyni dne 11. 11. 2016, a to aniž by dosud bylo řízení o prodloužení doby umístění stánků na Pohořelci skončeno. V této souvislosti bylo podle krajského soudu nerozhodné, že výzva k odstranění stánků byla stěžovatelem vydána podle § 25 zákona o pozemních komunikacích a nikoliv podle § 129 stavebního zákona.

[41] Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem krajského soudu neztotožňuje.

[42] Specifikem projednávaného případu je, že se stavba prodejních stánků nacházela na ploše místní komunikace a možnost jejího umístění tak podléhá nejen požadavkům stavebního zákona, ale kumulativně též zákona o pozemních komunikacích. Každý z těchto předpisů byl vydán k ochraně specifických veřejných zájmů a obecně platí, že povolení určité činnosti příslušným správním orgánem podle jednoho předpisu nenahrazuje povolení podle předpisu jiného. Samozřejmě, není-li vztah obou povolení výslovně upraven jinak, ať již formou subsumpce nebo jinak.

[43] Nejvyšší správní soud si je vědom svého rozsudku ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013 - 60), týkajícího se právě stánkového prodeje v lokalitě na Pohořelci, na který odkazuje i krajský soud v nyní projednávané věci. V odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil, že stavební povolení a následné kolaudační rozhodnutí o povolení užívání stavby v sobě implicitně zahrnuje i oprávnění vlastníka stavby (žalobkyně v nyní projednávané věci) užívat komunikaci k jinému než obvyklému účelu – a to s ohledem na skutečnost, že silniční správní úřad po celou (dlouhou) dobu trvání stavby toleroval umístění stánků na místní komunikaci. Nelze ovšem přehlédnout, že tento závěr soud nevyslovil jako obecný, ale s ohledem na specifické skutkové okolnosti, z nichž některé se v nyní projednávané věci již neuplatní.
[44] Nelze přehlédnout ani to, že ve věci sp. zn. 5 As 88/2013 šlo o otázku odpovědnosti prodejce za správní delikt, přičemž judikatura správních soudů klade v této oblasti zvýšené požadavky na jednoznačnost právní úpravy a předvídatelnost její aplikace.

[45] Především ale, v tehdy posuzované věci se jednalo nikoliv o prodej ve stáncích, nýbrž na ploše před nimi. Ta, jak plyne z výše uvedeného, byla pro účely stánkového prodeje zkolaudována jako stavba trvalá, povolení k jejímu užívání proto platilo i v době

rozhodování správních orgánů o tvrzeném deliktu prodejce. Nejvyšším správním soudem tehdy dovozená „domněnka“ povolení ke zvláštnímu užívání pozemní komunikace tak měla oporu v pravomocném a vykonatelném rozhodnutí o povolení užívání stavby (zpevněné plochy) podle stavebního zákona.

[46] Tak tomu ovšem v nyní projednávané věci není. Předmětem výzvy nebyla zpevněná plocha, ale 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.

[47] Není ani podstatné, že v době vydání výzvy probíhalo (resp. bylo přerušeno) řízení o prodloužení doby povolení stavby podle § 129 stavebního zákona. Stavební zákon totiž nestanoví, že by se na dočasnou stavbu, u níž uplynula doba, na kterou byla povolena, hledělo na základě podané žádosti o prodloužení platností jejího povolení, jako by byla i nadále povolena. Běžící (či v případě žalobkyně přerušené) řízení o prodloužení doby trvání platnosti povolení není s těmito účinky spjato. Stavební zákon toliko zakotvuje procedurální ochranu vlastníka stavby spočívající v tom, že řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona neběží, dokud není rozhodnuto o podané žádosti. Z toho ale nemůže vyplývat povinnost strpění takové stavby také v režimu jiných právních předpisů, konkrétně při postupu podle § 25 zákona o pozemních komunikacích. To nejenže neplyne z žádné výslovné právní úpravy, ale mohlo by to i zásadně odporovat účelu zvláštních úprav, zejména v případě opakovaných a dlouhodobých přerušení řízení, jako je tomu v posuzované věci.

[48] Za této situace proto neskončené řízení v režimu stavebního zákona nebránilo stěžovateli postupovat podle § 25 zákona o místních komunikacích a při splnění podmínek tohoto zákona přistoupit k nápravnému opatření, spočívajícímu v odstranění stánků jakožto překážky na pozemní komunikaci.

[49] Závěr krajského soudu, že stěžovatel jako silniční správní úřad, který stánky na Pohořelci považoval za překážku na pozemních komunikacích, nemohl s jejich odstraněním předjímat své rozhodnutí coby stavebního úřadu, kterým by v budoucnu mohl buď povolit jejich další užívání, nebo nařídit jejich odstranění podle § 129 stavebního zákona, proto Nejvyšší správní soud nesdílí. Z toho důvodu musel zrušit rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[50] V něm se bude krajský soud zabývat 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“.

[51] 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.

[52] Závěrem kasační soud podotýká, že neopomenul vyjádření Kanceláře Veřejné ochránkyně práv, která v rámci vlastního šetření (na základě stížnosti žalobkyně) dospěla k závěru, že měl silniční správní úřad vyčkat na rozhodnutí stavebního úřadu. Tento závěr není s názorem vysloveným v tomto rozsudku nutně v rozporu. Důvody, pro které došla Veřejná ochránkyně práv ke svému závěru, mohou být dále zohledněny právě při posuzování proporcionality postupu silničního správního úřadu.

[53] Navíc nelze opomenout, že Veřejná ochránkyně práv může posuzovat činnost veřejné správy z více hledisek, jakými je například vstřícnost veřejné správy k jednotlivci, racionalita jejího postupu, zásada dobré správy a jiné. Kritériem pro vyslovení nezákonnosti zásahu veřejné moci ve smyslu § 82 s. ř. s. je však toliko zákonnost a jen touto optikou musí správní soud hledět na žalovaný zásah. Ostatně podstatou tohoto žalobního typu je skutečnost, že jakkoliv fakticky dojde k „zásahu“ veřejné moci do sféry jednotlivce (například jeho faktickým omezením na plném čerpání práv, která mu náleží), jen nezákonný zásah učiní žalobu úspěšnou.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[54] Nejvyšší správní soud z důvodu nezákonnosti napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[55] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. listopadu 2018

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu