



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **1. brněnská investiční, a. s.**, se sídlem Štefánikova 7, Brno, zast. JUDr. Milanem Zábržem, advokátem se sídlem Veveří 57, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno – střed**, se sídlem Dominikánská 2, Brno, zast. JUDr. Milanem Švejdou, Ph.D., advokátem se sídlem Marie Steyskalové 686/38, Brno, na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2019, č. j. 31 A 105/2017 – 243,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2019, č. j. 31 A 105/2017 - 243, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě napadá žalovaný jako stěžovatel shora označený rozsudek krajského soudu, jímž byl jako nezákonný označen jeho zásah spočívající „v odstranění staveb umístěných na pozemcích parc. č. XA a parc. č. XB, vše v k. ú. Město Brno, provedený ve dnech 26. 11. 2016 a 27. 11. 2016“.

[2] Žaloba stála na tvrzení, že žalovaný vyzval žalobkyni výzvou ze dne 9. 11. 2016 k odstranění dočasných staveb a navzdory jejímu vyjádření započal dne 26. 11. 2016 s odstraňováním prodejních stánků, což přerušil po zásahu Policie ČR, ovšem následující den stánky zcela odstranil. Žalobkyně stavby v „tržnici Pohořelec“ získala v dobré víře na základě kupní smlouvy z roku 2000, svědčilo jí vlastnické právo zapsané v katastru nemovitostí i právo užívací. Existující kolaudační a jiná správní rozhodnutí byla v té době pravomocná a již nenapadnutelná. O další existenci staveb měl rozhodovat stavební úřad, který tak až do podání žaloby nečinil, neboť vyčkával rozhodnutí soudu ve sporu o existenci právního vztahu k předmětným pozemkům, přičemž jiná žaloba Statutárního města Brno proti žalobkyni o vyklizení pozemků byla soudem zamítnuta. Stavební úřad rovněž zohlednil existenci neskončeného dědického řízení. Žalobkyně požadovala vyslovení, že výzva i odstranění staveb jsou nezákonným zásahem. Krajský soud usnesením ze dne 11. 4. 2017 vyloučil žalobu požadující deklaraci odstranění staveb za nezákonný zásah k samostatnému řízení.

[3] Krajský soud o žalobě poprvé rozhodl rozsudkem ze dne 25. 10. 2017, č. j. 31 A 105/2017 – 105; tento rozsudek však byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 2 As 427/2017 – 41, a věc byla krajskému soudu vrácena k dalšímu řízení. Tento rozsudek navazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 1 As 452/2017 – 50, podle něhož pro umístění stánků nestačí samotné stavební povolení, jehož platnost navíc uplynula, ale musí existovat i povolení podle zákona o pozemních komunikacích. Nejvyšší správní soud pak zavázal krajský soud, aby se v dalším řízení zabýval „splněním podmínek zákona o pozemních komunikacích, aniž by existenci povolení užívání pozemních komunikací presumoval ze stavebních rozhodnutí. Dále je třeba souhlasit s tím, že i v rámci posouzení důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v odstranění předmětných dočasných staveb, může krajský soud vážít proporcionalitu zásahu veřejné moci ve vztahu k intenzitě zasažení do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích žalobkyní“.

II. Rozsudek krajského soudu

[4] Krajský soud v nyní napadeném rozsudku předně shrnul poznatky plynoucí z vydaných rozhodnutí, a to z kolaudačního rozhodnutí vydaného Úřadem městské části Brno-střed, stavebním úřadem, dne 4. 5. 1994, č. j. SÚ 454/I/94-Bj/1800 (povolení užívání ucelené části stavby – stánkový prodej Pohořelec), přičemž stavba byla povolena jako dočasná do 31. 12. 2008 stavebním povolením ze dne 27. 7. 1992, č. j. SÚ 3370/-I/92-Bj/805/K. Stavba sestávající ze tří stánků postavených na zpevněné ploše povolené Magistrátem města Brna, odborem dopravy dne 14. 12. 1992, č. j. Dopř. 11/71/4237/94-Maj/Do, byla kolaudována rozhodnutím téhož správního orgánu dne 16. 5. 1994, č. j. Dopř. 14/18/2511/94-Maj/Do, přičemž jím bylo povoleno trvalé užívání stavby „Pohořelec-zpevněné plochy“. Další část ucelené stavby byla povolena k užívání Úřadem městské části Brno-střed, stavebním úřadem, dne 4. 5. 1994, č. j. SÚ 5589/II/94/Ki/413/No, přičemž ta byla povolena stavebním povolením ze dne 27. 7. 1992, č. j. SÚ3370/I/92/Bj/805/K, jako stavba dočasná do 31. 12. 2008 (jeden prodejní stánek obsahující 6 prodejních buněk). I tato stavba byla umístěna na zpevněné ploše povolené a zkolaudované výše označenými rozhodnutími Magistrátu ze dne 14. 12. 1992 a ze dne 16. 5. 1994.

[5] Z toho krajský soud dovodil, že do 31. 12. 2008 žalobkyně (případně předchozí vlastníci) užívala předmětné dočasné stavby v souladu se zákonem.

[6] Dále krajský soud zjistil, že dne 29. 5. 2009 byla podána žádost o prodloužení doby trvání dočasné stavby nazvané „Stánkový prodej Pohořelec, pozemky parc. č. XA a XB v kú Město Brno, obec Brno“ k Úřadu městské části města Brna, Brno – střed, stavebnímu úřadu. Vzhledem k tomu, že doba účinnosti předchozích rozhodnutí uplynula, měl stavební úřad postupovat podle § 129 odst. 5 tehdy platného stavebního zákona a měl přerušit řízení o odstranění stavby a vést řízení o podané žádosti. Stavební úřad vyzval žadatelku k doplnění náležitostí žádosti a po sdělení, že žalobkyně podala žalobu k soudu o určení existence nájemního vztahu k předmětným pozemkům, řízení usnesením ze dne 14. 5. 2010 přerušil.

[7] Rozhodnutím Magistrátu města Brna ze dne 14. 6. 2010, č. j. MMB/0185303/2009, byla ulice Pohořelec zařazena do kategorie místních komunikací.

[8] Stavební úřad pokračoval v řízení dne 25. 7. 2016, ovšem žadatelka dne 30. 9. 2016 požádala o přerušování řízení z vážných zdravotních důvodů vlastníka (jediného akcionáře společnosti), které doložila. Dne 28. 6. 2016 bylo proto řízení přerušeno, ovšem současně bylo žadatelce uloženo odstranit do 30. 9. 2016 nedostatky žádosti. Dne 2. 9. 2016 bylo dcerou vlastníka (jediného akcionáře společnosti, jež byla žadatelkou), sděleno stavebnímu úřadu, že ten

zemřel. Rovněž doložila, že je správkyní dědictví a požádala o přerušení řízení, čemuž stavební úřad vyhověl.

[9] Krajský soud v napadeném rozsudku dále konstatuje zápis z jednání ze dne 24. 7. 2000 vedeného na Úřadu městské části města Brna-střed, odboru dopravy, obchodu a služeb, podle něhož byl povolen předstunutý prodej v lokalitě Pohořelec, a vyjádření téhož úřadu, odboru výstavby a územního rozvoje ze dne 3. 5. 2012 konstatující mj. využití stánků. Zde krajský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013-60.

[10] Krajský soud také ověřil, že ke dni 9. 11. 2016 byly předmětné stavby zapsány v katastru nemovitostí jako stavby ve vlastnictví žalobkyně s využitím jako objekty občanské vybavenosti.

[11] Nakonec krajský soud poukazuje na výzvu žalovaného vydanou dne 9. 11. 2016 podle § 25 odst. 8 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) požadující odstranění staveb a konstatuje faktické odstranění staveb na objednávku žalovaného ve dnech 26. a 27. 11. 2016.

[12] Krajský soud obsáhle citoval ze svého rozsudku sp. zn. 31 A 2/2017, v němž vyslovil, že vydání výzvy k odstranění staveb nebránilo neukončené řízení o prodloužení doby povolení stavby, ani dříve vydaná rozhodnutí o povolení staveb či o jejich kolaudaci. Žalobkyně nedisponovala povolením ke zvláštnímu užívání místní komunikace, na čemž nic nemění závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013-60, vztahující se k prodeji na ploše před prodejními stánky. Podmínky pro vydání výzvy k odstranění stavby byly tedy splněny. Krajský soud v citovaném rozsudku na tomto posouzení ovšem neustal a zabýval se proporcionalitou výzvy, tedy její vhodností, nezbytností a proporcionalitou ve vlastním slova smyslu. Označil za do jisté míry pochybné, že cílem výzvy bylo naplnění zákona o pozemních komunikacích, a to vzhledem ke konkrétnímu veřejnému vyjádření člena zastupitelstva o záměru vytvoření klidové zóny v daném místě; i to ale lze považovat za možné využití místní komunikace. Odstranění pevných překážek na místní komunikaci je vhodným opatřením k uspokojení komunikační potřeby chodců, což ovšem nutně neznamená, že musí být znemožněn stánkový prodej v daném místě. Pokud jde o nezbytnost vydání právě této výzvy, nepovažoval krajský soud za mírnější prostředek řešení situace jiným odborem téhož úřadu (stavebním úřadem), který by vycházel z právní úpravy sledující odlišné cíle. Uznal proto nezbytnost vydání této výzvy. Při posuzování proporcionality *stricto sensu* poměřoval krajský soud v tamní věci intenzitu zásahu do práv žalobkyně s intenzitou jejího zásahu do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích. Intenzitu zásahu žalobkyně do veřejných práv vyhodnotil jako velmi nízkou, neboť se jednalo o místní komunikaci IV. třídy, která mohla být ke svému účelu užívána, byť omezeně, i v době, kdy tam byly umístěny stánky. Ani z pohledu chodců se nejedná o významnou dopravní tepnu či nenahraditelnou spojnicí ulic Koblížná a Jánská. Přihlédl i k tomu, že zábor komunikace byl silničním správním úřadem léta tolerován a z ničeho neplyne, že v roce 2016 mělo dojít k zásadní změně využití. Za nepodstatné krajský soud označil estetické nedostatky využívání komunikace žalobkyní, neboť k jejich odstranění výzva podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích neslouží.

[13] Naopak vysokou intenzitu zásahu vydáním výzvy shledal krajský soud u žalobkyně. Jednak ji viděl v omezení práva podnikat, neboť důsledkem výzvy mělo být odstranění stánků tržnice, jejichž umístění jinde by bylo spojeno s nižším zájmem o jejich pronájem plynoucí ze změny okruhu zákazníků. Dále ji spatřoval v narušení legitimního očekávání žalobkyně, že o případném odstranění stánků bude rozhodováno ve stavebním řízení zajišťujícím ochranu jejich práv. Legitimní očekávání žalobkyně krajský soud opřel o téměř osm let trvající toleranci stavu navzdory uplynutí platnosti vydaných rozhodnutí, a o běžící stavební řízení,

v němž by mohla uplatnit svá práva a počítat s podnikáním přinejmenším do doby pravomocného ukončení řízení. Navíc žalobkyně nebyla ze strany žalovaného upozorněna, že na tržnici by mohlo být nahlíženo jako na nepovolený zábor místní komunikace. Krajský soud netvrdil, že by právo podnikat mělo popřít pravomoc žalovaného, ovšem zásah žalovaného měl být proveden v minimální míře, v daném případě stanovením delší lhůty k odstranění stánků. Zákonný výraz „neprodleně“ totiž vždy závisí na konkrétních okolnostech případu (tedy na době trvání záboru i dosavadním přístupu správních orgánů k dané situaci). V tomto případě výzva stanovila lhůtu k odstranění stánků 14 dnů, která se v dané situaci jeví jako zjevně nepřiměřená – příliš krátká na to, aby žalobkyně mohla dostatečně reagovat a bránit se; ostatně žalobkyně se delší lhůty domáhala, aniž ovšem na její žádost bylo jakkoliv reagováno. Dostatečně dlouhá doba by také žalobkyni vlastními opatřeními zásah minimalizovat zajištěním místa, na něž by mohla stánky přemístit. Krajský soud tedy při posouzení zákonnosti výzvy uzavřel, že žalovaný nijak nezduvodnil žalobkyni svůj postup, popřel její standardní procesní práva a porušil její legitimní očekávání; to vše za situace, kdy veřejný zájem nebyl natolik ohrožen, aby takový postup odůvodnil.

[14] Rozhodnutí o nezákonnosti výzvy pak v nyní rozhodované věci vzal krajský soud za podklad pro posouzení zákonnosti zásahu spočívajícího v odstranění stánků. Navíc za nezákonné označil i samotné odstranění stánků. Odstranění stánků patnáctý a šestnáctý den po vydání výzvy bylo zásahem vysoké intenzity ve srovnání se zásahem do veřejného zájmu chráněného zákonem o pozemních komunikacích. Neproporcionalita je dále umocněna způsobem odstranění stánků. Víkendová akce znemožňovala žalobkyni možnost dosáhnout okamžité právní pomoci, ačkoliv by odklad nepřinesl žádnou újmu veřejnému zájmu. Předmětné stavby také nebyly přemístěny, ale v nikoliv zanedbatelné části zničeny, což žalovaný nebyl schopen ani v průběhu řízení zdůvodnit. Zničení pevné překážky na komunikaci namísto pouhého přemístění krajský soud označil za excesivní způsob výkonu veřejné moci. To vše vedlo krajský soud k závěru, že žalovaný zásah byl nezákonný.

III. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

III.1. Kasační stížnost žalovaného

[15] Stěžovatel kasační stížnost podanou proti rozsudku krajského soudu opírá o kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), a d) zákona č 150/2012 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v jeho nesrozumitelnosti či nedostatku jeho odůvodnění, popřípadě v jiné vadě řízení schopné ovlivnit zákonnost rozsudku.

[16] Napadený rozsudek podle jeho názoru nenalézá právo, ale cíleně vyhledává důvody pro konstatování nezákonnosti výzvy a zásahu, čímž výrazně straní žalobkyni. Krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu a obhájení svého původního rozhodnutí schoval pod široký pojem proporcionality *stricto sensu*. Stěžovatel v postavení speciálního silničního správního úřadu pouze důsledně aplikoval § 25 zákona o pozemních komunikacích a rozsudek krajského soudu, který toto neuznal, považuje za hrubě jednostranně vykládající právo ve prospěch žalobkyně, a to nepřezkoumatelným způsobem.

[17] Přesto, že se jedná o druhé rozhodnutí krajského soudu, považuje stěžovatel kasační stížnost za přípustnou, neboť se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Krajský soud tento závazný právní názor obešel a překroutil naprosto účelovou aplikací testu proporcionality a zcela nově otevřel novou otázku přiměřenosti délky lhůty

k odstranění stánků. Stěžovatel poukazuje na význam závaznosti právního názoru instančně vyššího soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 74/2017-28) a výklad pojmu závazný právní názor (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 8 Afs 27/2010-94). V daném případě se otázka délky lhůty pro dobrovolné odstranění stánků objevila poprvé až v nyní napadeném rozsudku krajského soudu.

[18] Stěžovatel je přesvědčen, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tím, že zcela nesprávně vyložil test proporcionality uložený mu kasacími soudem. Žalobkyně nepovoleně zabírala veřejné prostranství od 1. 1. 2009, což krajský soud bagatelizuje a vůbec nepřihlíží k tomu, že za celou dobu nepožádala o zvláštní užívání komunikace. Ve vztahu k výzvě krajský soud nezohledňoval omezení jejího práva podnikat, ale zdůraznil, že bylo narušeno její legitimní očekávání, že o případném odstranění stánků bude rozhodnuto ve stavebním řízení při zachování účastnických práv. Krajský soud se tak vrací k teorii rozhodujícího řízení před stavebním úřadem, ačkoliv mu kasací soud uložil postupovat v režimu zákona o pozemních komunikacích, a tedy měl vycházet z § 25 zákona o pozemních komunikacích. Vedené stavební řízení nemohlo v žádném případě založit legitimní očekávání, že nemůže být vyzvána k odstranění věci podle zákona o pozemních komunikacích, neboť legitimní očekávání by bylo možno odvodit jen od povolení takového užívání. Žalovaný přitom neměl žádnou povinnost avizovat žalobkyni, že její zábor považuje za nepovolený. Krajský soud rovněž nepřiléhavě uvedl, že legitimní očekávání žalobkyně mohlo být spojeno s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 5 As 88/2013-60, neboť jím byla řešena pouze otázka předsunutého prodeje. Krajský soud sice neměl za to, že by právo na podnikání či legitimní očekávání žalobkyně mělo negovat pravomoc stěžovatele, ale tvrdí, že ten měl postupovat cestou minimalizace zásahu. Prostor k tomu pak spatřuje ve stanovení lhůty k odstranění stánků, ač zákon užívá termínu „neprodleně“. Silniční správní úřad tedy neměl povinnost stanovit jakoukoliv lhůtu k odstranění; pokud tak učinil a určil ji v délce 14 dnů, dal tím možnost k obraně, kterou také žalobkyně využila podáním ze dne 14. 11. 2016, jímž mj. požadovala, aby bylo vyčkáno ukončení všech běžících řízení. Není tedy pravdou, že žalovaný svým postupem neposkytl žalobkyni žádné procesní garance běžně spojené se správním řízením. Požadavek krajského soudu na jakési *kvaziřízení* nemá žádnou oporu v zákoně. Lhůta, kterou žalovaný v daném případě poskytl, je tou nejdelší v historii výzev jím vydaných podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích. Přitom odstraňovány byly stánky, které nebyly pevně spojeny se zemí, a žalovaný odstranění realizoval v průběhu dvou dnů. Užívala-li žalobkyně od 1. 1. 2009 nepovoleně pozemek, pak mělo být součástí její obezřetnosti mít připravenou alternativu pro případ nutnosti vyklizení pozemku. Ta se však spolehla na taktiku protahování soudních sporů a stavebního řízení. Nebylo proto možné u ní shledat legitimní očekávání požívající soudní ochrany.

[19] Stěžovatel oponuje proti všem tvrzením krajského soudu a shrnuje, že

- vydáním výzvy nevybočil ze svého postupu, natož překvapivě,
- nebyl povinen zdůvodnit stanovenou lhůtu a garantovat procesní práva žalobkyně,
- neznemožnil případné zajištění náhradního místa pro stánky,
- nevydal výzvu pro aktuální zajištění potřeb chodců, ale na žádost vlastníka pozemku při absenci povolení k jeho užívání,
- lhůtu stanovil přiměřeně okolnostem.

[20] Krajský soud označil zásah za neproporcionální i s ohledem na jeho faktické provedení. Dny pracovního volna byly zvoleny nikoliv proto, aby stěžovatel ztížil žalobkyni možnost účinné obrany, ale proto, aby při menším pohybu osob v místě byla zajištěna bezpečnost zásahu; ostatně stanovená lhůta v té době již uplynula. Soud také jen na základě fotografií konstatoval, že stánky

byly v nikoliv zanedbatelné části zničeny. To však nebylo objektivně zjištěno. Věci jsou složeny u společnosti Brněnské komunikace, a. s. Demontáž některých stánků nemohla mnohdy být provedena bez jejich poškození. Z toho však nemůže plynout závěr, že realizace vyklizení byla excesivním zásahem.

[21] Stěžovatel je rovněž názoru, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro jeho nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, a pro vady, které mohly vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí; tvrdí tak, že je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[22] Krajský soud porušil stěžovatelova práva tím, že se nevypořádal se všemi jeho námitkami a tvrzeními. Nehodnotil, že absentoval nájemní vztah ke komunikační ploše s tím, že žalobkyně účelově vedla spory, např. nezákonnost vydané výzvy žalovala duplicitně. Ve vztahu k přiměřenosti lhůty vůbec nevzal v úvahu, že šlo o stánky, tedy stavby nespojené pevně se zemí. Krajský soud stejně jako v předchozím rozsudku hodnotil estetičnost stánků, aniž by to bylo předmětem řízení. Nesouhlasí se závěrem soudu, že zvelebování veřejného prostranství nelze řadit mezi veřejné zájmy chráněné zákonem o pozemních komunikacích. Krajský soud také hodnotil domnělé motivy stěžovatele vedoucí k odstranění stánků a dovozuje je z vystoupení člena zastupitelstva městské části Brno - střed p. B., aniž by vyjádřil, jak se tyto prohlášení měly promítnout do zvoleného řešení. Stěžovatel se tak domýšlí, že tyto prohlášení rozezlily krajský soud natolik, že je vyhodnotil k tíži stěžovatele, byť tak učinil oproti předchozímu rozsudku zastřenější formou. Žalobce až v průběhu řízení poukázal na nepřiměřenost zásahu, neučinil tak v žalobě, krajský soud se tedy touto otázkou zabývat neměl. V tom všem spatřuje stěžovatel porušení svého práva na spravedlivý proces.

III.2. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[23] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud rozhodl zcela v intencích předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu, přičemž vycházel ze žalobních námitek či z vyjádření uvedených při jednání. Žalobkyně upozorňuje, že na tržnici prodávala desítky prodejců na základě řádně uzavřených nájemních smluv. Bylo tedy třeba řešit tyto smluvní závazky a zajistit skladovací prostory pro zboží. Proti výzvě se žalobkyně také odvolala, jakkoliv nebyl řádný opravný prostředek připuštěn. Stavby nebyly odstraněny, ale zlikvidovány. Navrhla kasační stížnost odmítnout jako nepřipustnou, nebo zamítnout.

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

IV.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil obsah a náležitosti kasační stížnosti; kasační stížnost je podána proti pravomocnému rozsudku krajského soudu osobou k tomu oprávněnou a řádně zastoupenou, v zákonné lhůtě a obsahuje uvedení kasačních důvodů. Jedná se však o kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu, který byl vydán pro zrušení předchozího rozsudku Nejvyšším správním soudem. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, *jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.* To stěžovatel tvrdí a konkretizuje; kasační stížnost je přijatelná a projednatelná.

[25] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Domáhal-li se stěžovatel nařízení jednání, neshledal k tomu soud důvody, neboť pro své rozhodnutí nepotřeboval provádět důkazy a neshledal pro to ani jiný důvod (§ 109 odst. 2 věta první s. ř. s.).

IV.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

IV.2.a) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku a vad řízení před soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil rozsudek krajského soudu z hlediska namítané nepřezkoumatelnosti, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 – 71). K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je Nejvyšší správní soud dokonce povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Při posuzování nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, náleží Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, a další).

[27] Stěžovatel nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v tom, že nebyly vypořádány jeho námitky a vyjádření. Krajský soud je povinen posoudit věc z hlediska žalobních námitek, přičemž je pro něj rozhodující skutkový stav v době tvrzeného zásahu (§ 87, část věci za středníkem s. ř. s., neb jde o určení případné nezákonnosti již skončeného zásahu). Žalovaný logicky v řízení uplatňuje argumenty, které žalobní tvrzení vyvracejí. Není ale povinností soudu, aby podrobně vypořádával veškerá tvrzení stran; podstatné je, aby rozhodnou argumentaci vzal v úvahu, a aby v odůvodnění rozsudku uvedl veškeré skutečnosti, které byly podstatné pro jeho rozhodnutí. Z tohoto pohledu je odůvodnění napadeného rozsudku dostatečné, a rozsudek proto není nepřezkoumatelný.

[28] Stěžovatel rovněž tvrdí, že krajský soud posuzoval žalobu nad rámec uplatněných žalobních důvodů, když za rozhodnou mj. považoval délku lhůty stanovené ve výzvě. Zákonnost výzvy byla ovšem předmětem žaloby podané proti této výzvě a krajským soudem i Nejvyšším správním soudem také byla samostatně posouzena. Předmětem žaloby v nyní projednávané věci je zákonost samotného odstranění staveb, byť posouzení zákonosti výzvy má i pro toto řízení svůj význam. Pokud by totiž byla výzva nezákonná z důvodů žalobkyní tvrzených, bylo by vysoce pravděpodobné, že bude nezákonným i následné odstranění stavby. Na druhé straně zákonost výzvy nevyklučuje posouzení navazujícího odstranění stánek jako nezákonného zásahu. Zákonost výzvy a hlediska, z nichž měla být posuzována, ale nejsou předmětem tohoto kasačního řízení přesto, že i v nyní napadeném rozsudku se jí krajský soud zabýval – činil tak ovšem v rámci odkazu na jiné své řízení a rozhodnutí.

[29] Napadený rozsudek tedy z hlediska přezkoumatelnosti ob stojí; je z něho zřejmé, z jakých důvodů krajský soud žalobě vyhověl a jeho argumentace ve vztahu k realizaci samotného zásahu odpovídá žalobním bodům (zejména bod IV. žaloby). Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

IV.2.b) Námitka nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky

[30] Nesprávné posouzení právní otázky stěžovatel v první řadě spatřuje v tom, že krajský soud nerespektoval závazný právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne

20. 12. 2017, č. j. 2 As 427/2017 – 41. Ten spočíval v uložení povinnosti krajskému soudu zabývat se v dalším řízení splněním podmínek zákona o pozemních komunikacích při užívání předmětných pozemků, aniž by existenci povolení k užívání pozemních komunikací presumoval ze stavebních rozhodnutí. Jak bylo výše uvedeno, krajský soud provedl listinné důkazy, jimiž objasnil, že žalobkyně nedisponovala povolením ke zvláštnímu užívání podle zákona o pozemních komunikacích; rovněž vyhodnotil i nedostatečná oprávnění podle stavebního zákona, což detailně popsal v části VI. napadeného rozsudku. Také, a to v souladu s názorem stěžovatele, uzavřel, že byly splněny zákonné podmínky pro vydání výzvy k odstranění nepovoleného záboru místní komunikace vyplývající z § 25 zákona o pozemních komunikacích (odst. 43 napadeného rozsudku).

[31] Právní názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku pouze obecně uvedl, že „*v rámci posouzení důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu spočívajícímu v odstranění předmětných dočasných staveb, může krajský soud vážít proporcionalitu zásahu veřejné moci ve vztahu k intenzitě zásahu do veřejných zájmů chráněných zákonem o pozemních komunikacích žalobkyní.*“ Krajský soud tedy nebyl nikterak zavázán k tomu, jakým způsobem má nahlížet na proporcionalitu zásahu, a nelze mu tudíž vytýkat, že v tomto směru závazný právní názor kasačního soudu nerespektoval či překroutil. To také znamená, že námitky stěžovatele proti posouzení proporcionality zásahu nejsou námitkami opakovanými, které by činily kasační stížnost nepřipustnou podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[32] Krajský soud při posouzení zákonnosti odstranění staveb vycházel v první řadě z názoru, že nezákonná byla již výzva k odstranění staveb, pro jejíž vydání sice byly splněny zákonné podmínky, ale její vydání bylo neproporcionální, nevhodné, a nikoliv nezbytné k dosažení stanoveného cíle. Za nepřiměřeně krátkou označil lhůtu výzvy k odstranění staveb, která se projevila na intenzitě zásahu do vlastnického práva. Mimo nezákonnosti výzvy pak dovodil nezákonnost odstranění staveb z toho, že odstranění bylo provedeno krátce po skončení lhůty obsažené ve výzvě, což nebylo nezbytné s ohledem na nízkou intenzitu zásahu do práv žalovaného plynoucích ze zákona o pozemních komunikacích. Za důvod nezákonnosti zásahu označil i dobu a způsob odstranění staveb. K odstranění došlo v sobotu a v neděli, kdy je omezena činnost žalobkyně a možnost zajistit si právní pomoc; rovněž samotný způsob odstranění staveb byl nepřiměřený, neboť stánky byly z nikoliv zanedbatelné části zničeny.

[33] V první řadě je třeba vážít, zda výzva k odstranění staveb byla či nebyla zákonná. Pokud jde o zákonnost právního názoru krajského soudu k výzvě, byla posouzena rozsudkem tohoto soudu ze dne 14. 12. 2021, č. j. 6 As 1/2020 - 23. Nejvyšší správní soud zde vyslovil, že žalobkyni nesevědkilo legitimní očekávání spojené s dlouhodobým faktickým užíváním pozemní komunikace; to ani nemohlo být spojeno s dlouhodobě probíhajícím stavebním řízením; naopak žalobkyně si musela být vědoma, že po 1. 1. 2009 užívání stánek v daném místě nebylo v souladu s právem, neboť i povolené užívání pozemku v režimu stavebního zákona skončilo ke dni 31. 12. 2008. Povinnost odstranit stánky plynula z § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích a příslušný správní orgán byl oprávněn vydat výzvu k jejich odstranění a při jejím neuposlechnutí stánky odstranit. Žalobkyně více než 7 let užívala pozemek bez jakéhokoliv veřejnoprávního či soukromoprávního titulu a žalovaný nebyl povinen ji předem informovat, že hodlá vydat výzvu. Nejvyšší správní soud také nesouhlasil s hodnocením krajského soudu, který dlouhodobost neoprávněného užívání přičítal výhradně k tíži stěžovatele a nezohlednil rozsah neoprávněného záboru. Pokud jde o zákonnost výzvou stanovené lhůty, vycházel Nejvyšší správní soud z toho, že zákon o pozemních komunikacích vyžaduje, aby odstranění bylo provedeno neprodleně, a tedy lhůta stanovená v délce 14 dnů není lhůtou krátkou, a to ani ve vztahu ke konkrétním okolnostem tohoto případu. Nepřisvědčil ani názoru, že v zájmu ochrany práva podnikat měla lhůta reflektovat potřebu vyhledání nových prostor

k umístění stánků, a to na stejně lukrativním místě, protože své právo podnikat žalobkyně realizovala v rozporu s právem. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani názoru na nezbytnost vedení standardního správního řízení; výzva nemá formu rozhodnutí a povinnost vedení správního řízení ani obdobného postupu z ničeho neplyne. Nejvyšší správní soud tak v citovaném rozsudku uzavřel, že „*ke splnění povinnosti podle žalobou napadené výzvy tedy bylo třeba stánky vyklidit, v míře nezbytné pro bezpečnost přepravy je demontovat, naložit je a odvézt na jakékoliv místo jejich (at' dočasného či trvalého) uložení, které si žalobkyně zajistí. Se zohledněním všech namítaných okolností případu má Nejvyšší správní soud za to, že stanovená lhůta byla pro splnění stanovené povinnosti v posuzovaném případě dostatečná a přiměřená.*“

[34] Pro nyní posuzovanou kasační stížnost to znamená, že krajský soud nemohl závěr o nezákonnosti odstranění stánků opřít o nezákonnost vydané výzvy, jak obsáhle v napadeném rozsudku učinil. Mohl však posuzovat samotné provedení odstranění stánků v mezích vytyčených žalobou. Žalobkyně nezákonnost zásahu opírala o realizaci odstranění krátce po uplynutí lhůty stanovené výzvou, ve víkendových dnech, a nepřiměřeným způsobem vedoucím k likvidaci jejího majetku. To krajský soud hodnotil okrajově (odst. 63 – 65 napadeného rozsudku) a s jeho závěry se nelze v úplnosti ztotožnit.

[35] Podle § 25 odst. 8 zákona o pozemních komunikacích „*(v)ěci umístěné, zřizované nebo provozované bez povolení podle odstavce 1 nebo v rozporu s ním, s výjimkou reklamních zařízení, je jejich vlastník povinen odstranit neprodleně po doručení výzvy příslušného silničního správního úřadu. Neučiní-li tak, zajistí odstranění a likvidaci věci příslušný silniční správní úřad na náklady vlastníka věci.*“

[36] Nelze považovat za zvýšení intenzity zásahu, pokud k odstranění stánků bylo přistoupeno cca 2 dny po uplynutí lhůty. Lhůta, jak bylo výše uvedeno, byla zákonná, přiměřená, a v době realizace uplynula. Žalobkyně také ve své písemné reakci na výzvu vůči žalovanému nepožadovala její prodloužení tak, aby mohla zajistit odstranění stánků vlastními silami, či aby mohla ukončit své podnikání. Marným uplynutím lhůty tak bylo odstranění stánků kdykoliv možné realizovat a žalobkyně s tím musela počítat. Pokud jde o hodnocení skutečnosti, že k odstranění stánků došlo v sobotu a v neděli, stojí proti sobě názor žalobkyně a stěžovatele. Krajský soud se přiklonil k názoru žalobkyně a navíc zdůraznil, že se žalobkyně o zásahu nemusela ani dozvědět. Otázkou je, zda se tak stalo, vzhledem k tomu, že první den realizace byla na místo přivolána policie, která zásah přerušila. Obtížná dostupnost právní pomoci se rovněž nejvíce průkaznou a rozhodující pro průběh zásahu. Tyto obtíže na straně žalobkyně krajský soud vůbec nepoměřoval s logikou tvrzení stěžovatele, že ve všední den při běžném pouličním ruchu by byl zásah ztížen v důsledku pohybu občanů v daném místě a byl by spojen s určitým nebezpečím. Skutečnost, že odstranění nebylo podmíněno okamžitou komunikační potřebou, nemůže zvrátit to, že odstranění stánků proběhlo v návaznosti na uplynutí lhůty, která byla přiměřená, a žalobkyni a známá, včetně důsledků, které jsou spojeny s jejím nerespektováním. Tyto skutečnosti samy o sobě proto nemohou vést k závěru o nezákonnosti zásahu.

[37] Jedinou podstatnou skutečností pro posouzení, zda odstranění stánků bylo nezákonným zásahem, tak zůstává, zda toto odstranění bylo provedeno natolik nepřiměřeně, že došlo k podstatnému poničení staveb, a zda bylo či nebylo vyloučeno odstranění šetrnějším způsobem. Stěžovatel tvrdí, že stánky byly rozebrány, přemístěny a uskladněny, žalobkyně tvrdí, že byly v podstatné míře zničeny. Krajský soud v rozsudku konstatuje fotodokumentaci, aniž by popsal, co z ní konkrétně zjistil. Je ovšem pravdou, že při jednání soudu byla fotodokumentace konstatována a zástupce stěžovatele se k ní nijak nevyjádřil; ostatně fotodokumentace měla být právě jím do spisu založena. Pokud tvrdil, že stánky jsou složeny u firmy, která odstranění prováděla, rovněž k tomu nedoložil ani nenavrhl nic, z čeho by bylo jeho tvrzení ověřitelné.

[38] Ve spise žalovaného je založena fotodokumentace pořízená při místním šetření dne 19. 11. 2016, na níž jsou zachyceny stánky s textilem a s ovocem a zeleninou. Fotodokumentace stavu po odstranění stánků je založena v souvisejícím soudním spise sp. zn. 6 As 1/2020, jehož součástí je spis krajského soudu sp. zn. 31 A 2/2017. Fotodokumentace obsahuje 9 výtisků fotografií založených na č. l. 66 – 74. Na nich jsou zachyceny zejména prázdné stánky a hromada textilu vedle nich, samotné prázdné stánky, část komunikace, část komunikace s kupou rozebraných konstrukcí, samotná kupa rozebraných konstrukcí, poškozená komunikace, naplněný velkoobjemový kontejner s nejasným obsahem a menší nákladní vozidlo s naplněnou korbou s částmi konstrukcí. Z fotodokumentace lze soudit na částečné zničení objektů. Srovnáním stavu stánků před demolicí a po ní se krajský soud blíže nezabýval a ze samotné dokumentace není zřejmé, zda a do jaké míry jejich součástí zůstaly zachovány a dále použitelné. Napadený rozsudek rovněž postrádá úvahu o tom, zda stánky bylo či nebylo možno odstranit s větší ohleduplností a se snahou o zachování jejich hodnoty. Krajský soud argumentuje tím, že ke způsobu demolice se stěžovatel blíže nevyjádřil. Situace je ovšem taková, že se k tomu blíže nevyjádřila ani žalobkyně. Ta pouze tvrdila, že došlo ke zničení jejího majetku. Soud, jehož povinností je vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu, se ani jednoho z účastníků na tyto skutečnosti při jednání dne 11. 12. 2019 vůbec nedotázal. Předchozí rozsudek krajského soudu ze dne 25. 10. 2017 se touto žalobní námitkou nezabýval vůbec, neboť stál na zcela jiné argumentaci. Nyní napadený rozsudek se touto žalobní námitkou zabývá okrajově na doplnění předchozí argumentace, již považoval za stěžejní; ta ovšem v nyní vedených kasačních řízeních neobstála. Závěr o nezákonnosti zásahu spočívajícím v odstranění stánků za dané situace nelze považovat za podložený.

[39] Přitom kromě účastnických vyjádření a případně účastníky navržených důkazů by bylo možno vycházet i ze spisu policie, která se odstraněním stánků zabývala. V soudním spise je založeno usnesení Policie ČR, Městského ředitelství policie Brno ze dne 14. 3. 2019, č. j. KRPB-277828-89/Tč-2016-060275, z něhož plyne, že nebylo shledáno naplnění skutkové podstaty šetřených trestných činů, mj. i trestného činu poškození cizí věci; v odůvodnění je ale konstatováno, že k poškození stánků došlo. Lze tak předpokládat, že policejní spis může obsahovat podklady, z nichž by bylo možno soudit na způsob odstranění a rozsah poškození stánků. Šetření policie přitom probíhalo v době na zásah navazující, a tudíž její zjištění s ohledem na menší časový odstup mohou být pro toto soudní řízení relevantní.

[40] Krajský soud tedy posoudil proporcionalitu zásahu zčásti z nesprávných hledisek, a pokud jde o rozhodné hledisko, pak neúplně. V dalším řízení pak zákonnost a proporcionalitu zásahu spočívajícího v odstranění stánků lze zkoumat jen pohledem faktického provedení a jeho dopadu na majetek žalobkyně. Je tak třeba vážit užitnou hodnotu stánků před zásahem, míru zachování či zničení jejich částí z hlediska další použitelnosti, včetně jejich uskladnění. Lze přihlídnout i k tomu, zda bylo možné šetrnější odstranění či nikoliv, s ohledem na to, že na jedné straně se jednalo o překážku na pozemní komunikaci, kterou byl stěžovatel oprávněn odstranit, na druhé straně nutnost odstranění nebyla natolik naléhavá, aby nebylo možno přistoupit k jinému způsobu odstranění, byl-li technicky možný a nebyl-li by s ohledem na hodnotu stánků v době odstranění nepřiměřeně nákladný.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[41] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž je krajský soud vázán právním názorem zde vysloveným (odst. 4 téhož ustanovení).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. ledna 2022

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu