



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Michala Bobka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **MUDr. Mgr. I. P., CSc.**, zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 23, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti **BYTY PODKOVA, a. s.**, se sídlem Vladislavova 1390, Praha 1, zast. JUDr. Tomášem Rybářem, Ph.D., advokátem se sídlem Purkyňova 2121/3, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2022, č. j. 14 A 80/2022-36,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předcházející řízení

[1] Osoba zúčastněná na řízení podala u Úřadu Městské části Praha 8 (dále jen „úřad“) žádost o povolení omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, konkrétně o omezení přístupu na celkem 128 parkovacích stání. Žádost zdůvodnila tím, že v rámci stavby bytového komplexu vytvořila navíc 58 parkovacích míst, která hodlají majitelé bytů získat do svého vlastnictví, v současnosti však místa užívají k bezplatnému parkování osoby bez vztahu k dané lokalitě. Úřad rozhodnutím ze dne 22. 6. 2021, č. j. MCP8 106886/2021, (dále jen „rozhodnutí úřadu“) povolil omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou

komunikaci ve smyslu § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, a to umístěním pevných překážek ve smyslu § 29 odst. 2 tohoto zákona (tzv. sklopek). Proti rozhodnutí úřadu nebylo v zákonné lhůtě podáno odvolání, proto dne 28. 7. 2021 nabylo právní moci.

[2] Dne 22. 11. 2021 obdržel Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) podání nazvané jako „odvolání“ od I. O., která se z titulu vlastnictví nemovitostí dotčených rozhodnutím úřadu cítila být opominutým účastníkem, neboť jí rozhodnutí úřadu nebylo řádně oznámeno. Magistrát následně od dalších osob, včetně žalobce, obdržel ještě 75 podobných podání označených jako „odvolání“ nebo „podnět k zahájení přezkumného řízení“ směřujících proti rozhodnutí úřadu.

[3] Dne 6. 12. 2021 magistrát ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 a § 97 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zrušil rozhodnutí úřadu. Ve výrokové části rozhodnutí magistrát mimo jiné uvedl, že podle § 94 a násl. správního řádu přezkoumal odvolání I. O. Rušící rozhodnutí magistrát doručil pouze osobě zúčastněné na řízení a paní O. Magistrát dále ve dnech 7. 12. 2021 až 18. 1. 2022 vydal dalších celkem 74 rozhodnutí pod toutéž spisovou značkou jako rozhodnutí ze dne 6. 12. 2021 (S-MHMP 1916020/2021), jimiž rovněž (opakovaně) zrušil rozhodnutí úřadu ze dne 22. 6. 2021. Tato rozhodnutí magistrát doručil osobě zúčastněné na řízení a příslušné osobě, která podala podání (nazvané jako „odvolání“ nebo „podnět k přezkumnému řízení“), na základě kterého magistrát ve věci rozhodoval.

[4] Osoba zúčastněná na řízení napadla rozhodnutí magistrátu ze dne 6. 12. 2021 odvoláním u žalovaného. Současně jednotlivými odvoláními napadla dalších 74 rozhodnutí magistrátu vydaných ve dnech 7. 12. 2021 až 18. 1. 2022 pod sp. zn. S-MHMP 1916020/2021. O odvolání proti rozhodnutí magistrátu ze dne 6. 12. 2021 rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 8. 2022, č. j. MD-24415/2022-930/37, tak, že rozhodnutí magistrátu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. O odvoláních proti dalším 74 rozhodnutím magistrátu rozhodl žalovaný společným rozhodnutím vydaným dne 16. 8. 2022 pod č. j. MD-24415/2022-930/40, a to tak, že všechna tam uvedená rozhodnutí magistrátu zrušil.

[5] Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2022 (jímž žalovaný zrušil 74 rušících rozhodnutí magistrátu) napadl žalobce žalobou před Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“). V té uvedl, že rozhodnutí napadá v rozsahu bodu 14. výroku tohoto rozhodnutí, kterým žalovaný zrušil rozhodnutí magistrátu ze dne 9. 12. 2021, č. j. MHMP 2061596/2021/O4/Go, vydané na základě podnětu žalobce.

[6] Městský soud výrokem I. napadeného usnesení žalobu odmítl. Konstatoval, že zatím nemohlo dojít k zásahu do práv žalobce, neboť rozhodnutí úřadu ze dne 22. 6. 2021, jehož zrušení se žalobce podnětem domáhal, nadále podléhalo přezkumu v novém přezkumném řízení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 8. 2022 zrušil rozhodnutí magistrátu ze dne 6. 12. 2021 a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude následně původní rozhodnutí úřadu ze dne 22. 6. 2021 dále přezkoumáno s přihlédnutím k podnětům směřujícím proti tomuto rozhodnutí. Pokud jeden z těchto podnětů učinil také žalobce, v době podání žaloby bylo o tomto podnětu dále rozhodováno. Správní soudy nadto setrvale judikují, že účastník řízení nemůže ve správním soudnictví napadnout sdělení o nezahájení přezkumného řízení ani

pokračování

druhostupňové rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení při současném zrušení prvostupňového rozhodnutí v přezkumném řízení. Důsledky obou těchto úkonů jsou podle judikatury Nejvyššího správního soudu pro práva a povinnosti účastníků řízení zcela neutrální.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále „stěžovatel“) podává kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Podle stěžovatele neobstojí závěr městského soudu, že rozhodnutí úřadu bude po rušícím rozhodnutí žalovaného v dalším řízení znovu přezkoumáno. Podle § 97 odst. 2 správního řádu totiž nelze prvostupňové rozhodnutí v přezkumném řízení vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci, tj. ode dne 28. 7. 2021. Stěžovatel dále nesouhlasí s odkazy městského soudu na judikaturu týkající se soudního přezkumu úkonů v přezkumném řízení. Rozhodnutí žalovaného není vzhledem k právům a povinnostem účastníků zcela neutrální, neboť jeho vydáním bylo zrušeno rozhodnutí úřadu. Žalovaný svým rozhodnutím potvrdil nezákonný stav nastolený rozhodnutím úřadu, což se negativně dotýká právní sféry (vlastnických práv) stěžovatele.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl kasační stížnost zamítnout a odkázal na žalobou napadené rozhodnutí. Dále uvedl, že byly dány důvody pro zrušení všech ve výroku rozhodnutí žalovaného označených rozhodnutí magistrátu, neboť v době jejich vydání již bylo rozhodnutí úřadu zrušeno. Žalovaný poté rozhodnutím č. j. MD-24415/2022-930/37 zrušil rozhodnutí magistrátu ze dne 6. 12. 2021, jímž bylo rozhodnutí úřadu (poprvé) zrušeno, a věc magistrátu vrátil k novému projednání, v důsledku čehož bude magistrát opakovaně rozhodovat v přezkumném řízení. K poukazu stěžovatele na uplynutí lhůty podle § 97 odst. 2 správního řádu žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, podle něhož se tato lhůta vztahuje pouze na první v přezkumném řízení vydané rozhodnutí v prvním stupni; po zrušení tohoto rozhodnutí lze pokračovat v přezkumném řízení a vydat v něm, a to i opakovaně, další rozhodnutí bez ohledu na uvedenou lhůtu.

[10] Osoba zúčastněná na řízení navrhla kasační stížnost zamítnout. Argumentace stěžovatele je dle jejího názoru vágní a neurčitá. Stěžovatel jednoznačně nepopsal, proč vůči němu rozhodnutí žalovaného není neutrální. Nemožnost podrobit rozhodnutí žalovaného přezkumu před správními soudy stěžovatel neopřel o relevantní a koherentní argumentaci reagující na závěry městského soudu opřené o konstantní judikaturu NSS. Námitka uplynutím lhůty podle § 97 odst. 2 správního řádu je s ohledem na judikaturu NSS lichá.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud předně shledal, že kasační stížnost je přípustná. Byla podána osobou oprávněnou, ve lhůtě dle § 106 odst. 2 s. ř. s., v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. je v ní namítán důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Není dán ani jiný z případů nepřipustnosti

podle § 104 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud neshledal jiné nedostatky podmínek řízení, které by bránily dalšímu postupu ve věci. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených v kasační stížnosti s přihlédnutím k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstatou námitek stěžovatele je nezákonnost unesení o odmítnutí žaloby spočívající zaprvé v tom, že nové rozhodnutí v přezkumném řízení v prvním stupni již s ohledem na uplynutí lhůty podle § 97 odst. 2 správního řádu nelze vydat, především však v nesprávném závěru, že rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu. Na prvním místě se NSS musel zabývat právě druhou z nastolených otázek, totiž možností podrobit rozhodnutí žalovaného přezkumu soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

[14] Stěžovatel se žalobou u městského soudu domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2022, č. j. MD-24415/2022-930/40, a to v rozsahu bodu 14. výroku tohoto rozhodnutí. Žalovaný tímto rozhodnutím podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil celkem 74 rozhodnutí magistrátu vydaných ve dnech 7. 12. 2021 až 18. 1. 2022 a specifikovaných pod body 1. až 74. výroku rozhodnutí žalovaného. Žalobou napadeným rozhodnutím tedy žalovaný zrušil rozhodnutí magistrátu v přezkumném řízení, aniž by současně věc magistrátu vrátil k novému projednání. Zároveň žalovaný v tomto rozhodnutí uvedl, že podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu nemohl současně se zrušením rozhodnutí magistrátu řízení zastavit, neboť rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 8. 2022 již byla věc vrácena k novému projednání v přezkumném řízení.

[15] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“*

[16] Podle § 94 odst. 1 správního řádu *„v přezkumném řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Přezkumné řízení lze zahájit, i pokud je rozhodnutí předběžně vykonatelné podle § 74 a dosud nenabýlo právní moci; pokud bylo po zahájení takového přezkumného řízení podáno odvolání, postupuje se podle ustanovení hlavy VIII této části. Účastník může dát podnět k provedení přezkumného řízení; tento podnět není návrhem na zahájení řízení; jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podatelí.“*

[17] Podle § 97 odst. 1 správního řádu *„jestliže správní orgán po zahájení přezkumného řízení zjistí, že právní předpis porušen nebyl, řízení usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu“. Odst. 3 téhož ustanovení stanoví, že „rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, příslušný správní orgán zruší nebo změní, popřípadě zruší a věc vrátí odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně; tyto správní orgány jsou vázány právním názorem příslušného správního orgánu“.*

pokračování

[18] Situací obdobnou té panující v projednávané věci se zabýval NSS v rozsudku ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008-81. V citované věci byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí, kterým Ministerstvo pro místní rozvoj zrušilo rozhodnutí magistrátu vydané v přezkumném řízení, jímž magistrát zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby. Současně tímto rozhodnutím Ministerstvo pro místní rozvoj podle § 97 odst. 1 správního řádu zastavilo přezkumné řízení. NSS sice připomněl, že rušící rozhodnutí magistrátu představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví. Pokud však toto rozhodnutí bylo následně zrušeno rozhodnutím vydaným v odvolacím přezkumném řízení, z hlediska právní sféry účastníků řízení byl obnoven právní stav existující před zahájením přezkumného řízení. Jestliže tedy přezkumné řízení skončilo jeho zastavením a rozhodnutím odvolacího orgánu o zrušení předchozího rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, tedy „odstraněním“ úkonů provedených v rámci přezkumného řízení, pak je jeho výsledek vzhledem k právům a povinnostem účastníků řízení zcela neutrální (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 9 As 33/2010-75).

[19] Z citované judikatury vycházel v napadeném usnesení rovněž městský soud. Stěžovatel poté nepředstřel relevantní argumentaci reagující na závěry napadeného usnesení. Přesvědčení, že rozhodnutí žalovaného není z hlediska zásahu do právní sféry stěžovatele neutrální, stěžovatel nepodepřel srozumitelnou argumentací. Navzdory obecnému tvrzení stěžovatele je proto podle NSS třeba z výše uvedených judikatorních závěrů vycházet i v projednávané věci, v níž sice žalovaný současně nerozhodl o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu, avšak v odvolacím řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil prvostupňové rozhodnutí magistrátu v přezkumném řízení. Zrušením prvostupňového rozhodnutí magistrátu v přezkumném řízení tudíž došlo k odstranění úkonů provedených v přezkumném řízení (přezkumného rozhodnutí magistrátu). Skutečnost, že po rušícím rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2022 měl magistrát v přezkumném řízení v prvním stupni znovu rozhodnout, na tomto závěru nemůže nic změnit, jak správně konstatoval městský soud v bodu 20 napadeného usnesení. Skutečnost, že se přezkumné řízení „vrátilo“ do fáze, kdy bylo teprve zahájeno, aniž by v něm byly učiněny úkony zasahující do právní sféry účastníků původního správního řízení, naopak způsobuje předčasnost žalobních tvrzení o zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce.

[20] NSS připomíná, že přezkumné řízení je dozorčím nástrojem v rukou správních orgánů, uplatňovaným z moci úřední; není tedy mimořádným opravným prostředkem. Úkonem správního orgánu učiněným v rámci uplatňování tohoto dozorčího prostředku, který zasahuje do právní sféry účastníků řízení, je proto teprve rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu (o zrušení či změně přezkoumávaného rozhodnutí, popřípadě o zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci původně rozhodujícímu orgánu), potažmo rozhodnutí podle § 94 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudky rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, a ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011-79). Pokud však žalovaný rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušil, došlo tím k odstranění úkonů provedených v rámci přezkumného řízení, tedy k „obnovení“ pro účastníky řízení neutrálního stavu existujícího před zahájením přezkumného řízení. Za situace, kdy v rámci uplatňování dozorčího prostředku, kterým je přezkumné řízení, doposud nebylo konečným způsobem rozhodnuto, zde poté žádný úkon správního orgánu, jímž se ve smyslu

§ 65 odst. 1 s. ř. s. zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti účastníků původního řízení (z něhož vzešlo přezkoumávané rozhodnutí), není.

[21] K postupu žalovaného, který podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu toliko zrušil rozhodnutí magistrátu, NSS konstatuje následující. Žalovaný takto zrušil celkem 74 rozhodnutí magistrátu, jimiž bylo podle § 97 odst. 3 a § 98 správního řádu ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno (jedno a totéž) rozhodnutí úřadu. Rozhodnutí úřadu však magistrát zrušil, a to rovněž ve zkráceném přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 a § 98 správního řádu, již rozhodnutím ze dne 6. 12. 2021. Rozhodnutí žalovaného v odvolacím přezkumném řízení podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu bylo proto dle NSS zcela namístě, neboť žalovaný takto zrušil zjevně nezákonná rozhodnutí magistrátu vydaná v rozporu s překážkou litispendence (k překážce litispendence v případě řízení zahájeného dříve u téhož orgánu srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2013, č. j. 4 As 16/2013-36), potažmo překážkou věci pravomocně rozhodnuté (k překážce věci pravomocně rozhodnuté založené pravomocným rozhodnutím v přezkumném řízení srov. např. rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25).

[22] Žalovaný rovněž tvrdí, že současně se zrušením rozhodnutí magistrátu nebylo možno žalobou napadeným rozhodnutím řízení zastavit. V tomto ohledu se má projednávaná věc odlišovat od věci řešené NSS v rozsudku ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 As 60/2011-37, v níž bylo dle NSS třeba určit, zda se výrok o zastavení řízení opírá o § 97 odst. 1, nebo 94 odst. 4 správního řádu. Přezkumné řízení v nyní projednávané věci totiž nadále probíhalo, když žalovaný v rušícím rozhodnutí ze dne 10. 8. 2022 věc magistrátu vrátil k dalšímu projednání. Jednalo se přitom o tutéž věc a materiálně o totéž přezkumné řízení, v dané věci zahájené podle § 98 správního řádu již rozhodnutím magistrátu ze dne 6. 12. 2021. Byť by tedy bylo možné polemizovat, zda žalovaný neměl rozhodnutí magistrátu nejenom zrušit, ale rovněž zastavit již zahájená ostatní přezkumná řízení pro překážku litispendence, v kontextu projednávané věci by se jednalo o otázku podružnou, která na správnosti závěrů městského soudu ohledně absence zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele nemůže ničeho změnit.

[23] Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, který žalobu proti rozhodnutí žalovaného vydanému v přezkumném řízení odmítl z důvodu absence zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele.

[24] Pouze nad rámec uvedeného NSS dodává, že magistrát v přezkumném řízení znovu rozhodl dne 1. 11. 2022 (rozhodnutí č. j. MHMP-2024570/2022/O4), a to tak, že přezkoumávané rozhodnutí úřadu zrušil a věc úřadu vrátil k novému projednání. Zcela lichá proto byla druhá kasační námitka žalobce nemožností v přezkumném řízení znovu rozhodnout s ohledem na uplynutí lhůty podle § 97 odst. 2 správního řádu. K rozsahu podmínky stanovené v uvedeném ustanovení se ostatně výslovně vyjádřil NSS v rozsudku ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, když konstatoval, že tato podmínka se vztahuje pouze na první v přezkumném řízení vydané rozhodnutí prvního stupně. *„Po zrušení prvního v přezkumném řízení vydaného rozhodnutí prvního stupně lze pokračovat v přezkumném řízení a vydat v něm, a to případně i opakovaně, další rozhodnutí prvního stupně bez ohledu na lhůtu stanovenou v § 97 odst. 2 správního řádu.“*

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[26] O nákladech řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s (ve spojení s § 120 s. ř. s). Stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Osoba zúčastněná na řízení má v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, proto nemá právo na jejich náhradu.

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

V Brně dne 21. prosince 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu