

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ladislava Derky v právní věci žalobce: **hlavní město Praha**, sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, zastoupené JUDr. Janem Nemanským, advokátem, sídlem Těšnov 1, Praha 1, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, zastoupený JUDr. Adamem Rakovským, advokátem, sídlem Václavská 316/12, Praha 2, **za účasti: I)** Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s., IČ 00005886, sídlem Sokolovská 217/42, Praha 9, **II)** Metrostav Vackov, a.s., IČ 25641182, sídlem Koželužská 2450/4, Praha 8, zastoupená Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **III)** Pražské služby, a.s., IČ 60194120, sídlem Pod Šancemi 444/1, Praha 9, zastoupená Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem, sídlem Truhlářská 13-15, Praha 1, **IV)** E. B., zastoupena JUDr. Danielem Honzíkem, advokátem, sídlem Londýnská 674/55, Praha 2, týkající se žaloby proti usnesení žalovaného ze dne 6. března 2018, č. j. SPU 112273/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. července 2018, č. j. 10 A 72/2018 - 64,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 13. prosince 2012, č. j. PÚ 721/12, rozhodlo Ministerstvo zemědělství – Pozemkový úřad Praha (dále jen „pozemkový úřad“) o úpravě vlastnických vztahů k některým pozemkům v katastrálním území na území žalobce podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a k jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Toto rozhodnutí zrušil žalovaný ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 10. prosince 2013 č. j. SPU 526885/2013.

[2] Rozhodnutím ze dne 27. prosince 2012 č. j. PÚ 1112/12 pozemkový úřad rovněž upravil vlastnické vztahy k některým pozemkům v katastrálním území na území žalobce. Část tohoto rozhodnutí zrušil žalovaný rozhodnutím ze dne 11. prosince 2013 č. j. 526943/2013. Zbývající výrok rozhodnutí pozemkového úřadu zrušil žalovaný rozhodnutím ze dne 6. ledna 2014, č. j. 550678/2013, a věc vrátil pozemkovému úřadu k dalšímu projednání a rozhodnutí. Obě zmíněná rozhodnutí vydal žalovaný ve zkráceném přezkumném řízení.

[3] Všechna tři rozhodnutí žalovaného vydaná v přezkumném řízení zrušilo Ministerstvo zemědělství na základě odvolání jednoho z účastníků řízení rozhodnutím ze dne 18. ledna 2018, č. j. 318/2018-MZE-12142, z důvodu překročení lhůty pro zahájení přezkumného řízení. Ministerstvo zemědělství respektovalo závazný právní názor vyslovený v rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 29. září 2017, č. j. 3 A 75/2014 - 295, a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. prosince 2017, č. j. 10 As 319/2017 - 99.

[4] Usnesením označeným v záhlaví žalovaný přezkumné řízení zastavil z důvodu uplynutí patnáctiměsíční lhůty od právní moci přezkoumávaných rozhodnutí, po němž již rozhodnutí v přezkumném řízení nelze vydat (§ 97 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů).

[5] Žalobu proti usnesení žalovaného o zastavení přezkumného řízení městský soud v záhlaví označeným rozsudkem odmítl, neboť napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. června 2008, č. j. 9 As 25/2008 - 81, dle něhož nemůže rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení zasáhnout do práv účastníků řízení, neboť nijak nemění přezkoumávané a již pravomocné správní rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost. Namítal, že zastavení přezkumného řízení do jeho práv může zasáhnout, neboť zmaří vydání rozhodnutí ve věci. Poté, co podal podnět a žalovaný na jeho základě zahájil přezkumné řízení, stěžovatel legitimně očekával, že žalovaný shledal důvod k přezkumu

původních rozhodnutí a bude jednat. Nezákonným zastavením přezkumného řízení bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu. Městský soud pominul možné vyústění přezkumného řízení ve zrušení přezkoumávaných rozhodnutí, kdy ke změně práv a povinností účastníků řízení bezpochyby dojde. Zastavení přezkumného řízení takovou možnost vylučuje. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 36/2011, kdy bylo usnesení o zastavení přezkumného řízení soudy přezkoumáno.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti dále navrhl přerušení řízení do skončení řízení vedeného u městského soudu pod sp. zn. 10 A 64/2018, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí žalovaného o prohlášení nicotnosti rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 27. prosince 2012, č. j. PÚ 1112/12.

[8] Osoba zúčastněná na řízení II se plně ztotožnila s kasační stížností. Zkrácené přezkumné řízení, které žalovaný napadeným usnesením zastavil, zjevně zasáhlo do práv a povinností účastníků původního správního řízení, neboť právě v něm bylo zrušeno rozhodnutí pozemkového úřadu ze dne 27. prosince 2012, č. j. PÚ 1112/12, a na jeho základě vydal pozemkový úřad v roce 2014 nové rozhodnutí. Nelze se proto chovat tak, jako kdyby přezkumné řízení nikdy neproběhlo. Osoba zúčastněná na řízení II též upozornila, že jak ona, tak žalobce opakovaně napadali u Ústavního soudu právní názor Nejvyššího správního soudu týkající se subjektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení. Ústavní soud jejich stížnosti doposud odmítal jako předčasné s tím, že je třeba vyčkat konečného rozhodnutí v přezkumném řízení.

[9] Osoba zúčastněná na řízení I se rovněž připojila k argumentaci stěžovatele. Žaloba proti usnesení o zastavení přezkumného řízení byla přípustná, neboť toto rozhodnutí zasáhlo do práv stěžovatele a osob zúčastněných na řízení. Zahájené přezkumné řízení nemůže být v rozporu se zákonem zastaveno. Zastavením přezkumného řízení bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil přesvědčení, že vzhledem k tomu, že jeho původní rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení zrušilo Ministerstvo zemědělství z důvodu uplynutí lhůty pro zahájení přezkumného řízení, neměl jinou možnost, než přezkumné řízení zastavit.

[11] Osoby zúčastněné na řízení III a IV se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může každý, 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, domáhat žalobou zrušení takového rozhodnutí. Z toho vyplývá, že žalobu podle § 65 s. ř. s. lze podat jen proti takovému rozhodnutí správního orgánu, které se určitým způsobem, nejobecněji vyjádřeno, dotýká právní sféry žalobce (a zároveň nejde o jedno z rozhodnutí vyloučených ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. či zvláštních zákonů).

[14] Městský soud svůj právní názor opřel o rozsudek ze dne 5. června 2008, č. j. 9 As 25/2008 - 81, v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil, že účastník řízení, který podá podnět k provedení přezkumného řízení, nemá právní nárok na vydání rozhodnutí v tomto řízení. „*Pokud účastníci původního správního řízení nemají nárok na zahájení a provedení přezkumného řízení, pak nemohou být ani zkráceni na svých právech tím, že původně zahájené řízení již neprobíhá*“. Nejvyšší správní soud dále odkázal na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. února 2000, č. j. 5 A 142/99 - 16, dle něhož „*rozhodnutím správního orgánu o zastavení řízení, zahájeného o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení [...] se nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nestvrzují práva a povinnosti. Účastník původního řízení před správním orgánem nemohl být proto ve svých právech zastavením řízení zkrácen. Takové rozhodnutí proto je z přezkumu soudem vyloučeno [...]. I kdyby účastník řízení byl původním (přezkoumávaným) rozhodnutím zkrácen na svých právech, nedošlo k tomuto zkrácení zastavením řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. K zásahu do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob dochází jedině tehdy, jestliže původní pravomocné rozhodnutí je v řízení o přezkoumání rozhodnutí zrušeno nebo změněno, a to rovněž pravomocně*“. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že ve věci sp. zn. 9 As 25/2008 šlo o přezkum rozhodnutí odvolacího orgánu, který zrušil rozhodnutí, jimiž prvostupňový správní orgán v přezkumném řízení zrušil původní rozhodnutí, a přezkumné řízení zastavil. Nyní posuzovaná situace je v zásadě shodná s tou výjimkou, že Ministerstvo zemědělství poté, co původní rozhodnutí žalovaného vydaná v přezkumném řízení zrušilo, samo přezkumné řízení nezastavilo, nýbrž věc vrátilo žalovanému, který pak řízení zastavil napadeným usnesením.

[15] Na názoru, že usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 97 odst. 1 správního řádu jsou vyloučena ze soudního přezkumu, neboť nemění právní stav existující před zahájením přezkumného řízení, setrval Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 9. září 2010, č. j. 1 As 55/2010 - 59, ze dne 9. ledna 2015, č. j. 9 As 106/2015 - 25, a ze dne 37. července 2014, č. j. 5 As 7/2013 - 28.

[16] Určitá odlišnost nyní projednávané věci oproti citovaným rozhodnutím spočívá v tom, že tehdy byla přezkumná řízení zastavena 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.*), zatímco nyní žalovaný postupoval podle odst. 2 citovaného ustanovení (*Rozhodnutí ve věci v přezkumném řízení v prvním stupni nelze vydat po uplynutí 15 měsíců ode dne právní moci rozhodnutí ve věci. Probíhá-li přezkumné řízení, správní orgán je usnesením zastaví. Usnesení se pouze poznamená do spisu.*). Oba způsoby zastavení přezkumného řízení se však shodují v té zásadní okolnosti, že nijak nemění práva a povinnosti účastníků řízení, která jim vyplývají z pravomocného správního rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumného řízení. V obou případech nedochází ani k žádné změně dosavadního pohledu správního orgánu na způsob řešení již pravomocně rozhodnuté věci.

[17] V tomto ohledu se zásadně odlišuje usnesení o zastavení přezkumného řízení podle § 94 odst. 4 správního řádu: *Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí*

v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která by vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. Usnesení podle tohoto ustanovení Nejvyšší správní sodu do soudního přezkumu připustil v rozsudku ze dne 19. května 2011, č. j. 1 As 36/2011 - 79, avšak z toho důvodu, že „*zákon v tomto ustanovení vyjmenovává přesná kritéria, jež musí před tím, než přezkumné řízení zastaví, či napadené rozhodnutí zruší, správní orgán bezpodmínečně posoudit. [...] Nedostojí-li však správní orgány této své povinnosti, zákonem chráněná nabytá práva účastníků předchozích řízení mohou být dotčena, a to i tím, že nebylo zkoumáno, zda jim protiprávním rozhodnutím nemohla být způsobena nepřiměřená újma. Úvahy o míře zásahu do nabytých práv pak musí být bezpodmínečně součástí takových rozhodnutí. [...] Pokud již bylo přezkumné řízení zahájeno a správní orgány shledaly, že byl porušen právní předpis (nelze tedy řízení zastavit podle § 97 odst. 1), může se dále postupovat pouze dvěma způsoby – buď řízení zastavit při naplnění podmínek obsažených v § 94 odst. 4 správního řádu, nebo přezkoumávané rozhodnutí zrušit nebo změnit, popřípadě zrušit a věc vrátit odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně (§ 97 odst. 3 správního řádu). O tomto zrušujícím rozhodnutí lze [...] konstatovat, že je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví [...]. Je proto zcela v souladu s principem rovnosti účastníků řízení, aby se stejným způsobem mohli účastníci bránit i rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení, v případě, že je přezkoumávané rozhodnutí dle názoru správních orgánů v rozporu s právními předpisy, avšak při zvážení dopadů na jednotlivé účastníky a veřejný zájem a s ohledem na dobrou víru účastníka – adresáta přezkoumávaného rozhodnutí, rozhodne správní orgán o zastavení řízení.*“ Tyto závěry na případ stěžovatele evidentně nedopadají, neboť žalovaný v usnesení o zastavení přezkumného řízení vůbec neposuzoval, zda rozhodnutí pozemkového úřadu byla či nebyla vydána v rozporu s právním předpisem a zda by jejich případným zrušením vznikla některému z účastníků řízení újma.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu druhé věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[19] K návrhu stěžovatele na přerušení řízení Nejvyšší správní soud uvádí, že případná nicotnost jednoho z rozhodnutí pozemkového úřadu, které bylo předmětem zastaveného přezkumného řízení, je pro posouzení otázky, zda je usnesení o zastavení přezkumného řízení soudně přezkoumatelné, zcela irelevantní. Posuzování přípustnosti žaloby není rozhodováním ve věci samé ve smyslu § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

[21] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim Nejvyšší správní soud neuložil žádnou povinnost, při jejímž plnění by jim vznikly náklady (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. listopadu 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu