

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **CZECHCITY a. s.**, se sídlem náměstí Svobody 10, Brno, zastoupen Mgr. Bc. Vítězslavem Jírou, advokátem se sídlem Jezuitská 14/13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2020, č. j. 29 A 118/2019 - 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 5. 2019, č. j. JMK 77079/2019, sp. zn. S-JMK 44537/2019 OD (dále též „napadené rozhodnutí“) zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravy (dále též „magistrát“) ze dne 22. 1. 2019, č. j. 5400/OD/MMB/509470/2018/-Ro-/51, kterým zrušil ve zkráceném přezkumném řízení dle § 97 odst. 3 ve spojení s § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále též „správní řád“) pro zjevnou nezákonnost rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Královo Pole ze dne 20. 8. 2018, č. j. BKPO/12730/18/2200 (dále též „zrušené rozhodnutí“) a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V projednávané věci žalobce požádal o omezení přístupu na účelové komunikace (plochy nádvoří) nacházející se na vymezených pozemcích v k. ú. P., obec Brno, dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále též „zákon o pozemních komunikacích“).

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 5. 2019 odvolání zamítl a potvrdil správnost rozhodnutí magistrátu. Žalovaný však korigoval důvody pro zrušení rozhodnutí úřadu městské části. Úřad městské části Brno-Královo Pole dle žalovaného překročil ve výroku svého rozhodnutí rámec řízení vymezený žádostí žalobce. Nebyl vůbec příslušný k rozhodnutí o vlastnictví ploch nádvoří, přičemž ani nebylo postaveno najisto, čeho se žalobce ve své žádosti domáhal, zda deklarování existence veřejně přístupné účelové komunikace, nebo omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Zjevné procesní pochybení spočívalo i v nedostatečně vymezeném okruhu účastníků, jelikož Úřad městské části Brno-Královo Pole neměl vůbec povědomí o tom, kdo měl být v daném řízení účastníkem. Žalovaný se ztotožnil s tvrzením, že rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Královo Pole bránila překážka věci pravomocně rozhodnuté, neboť tentýž správní orgán již dne 14. 9. 2015 rozhodl o existenci veřejně přístupné účelové komunikace na vymezených pozemcích.

II.

[3] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který ji shora označeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. V podané žalobě nesouhlasil se závěry žalovaného o důvodnosti zrušení rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Královo Pole. Je přesvědčen, že měl magistrát řízení přerušit do doby, než bude vyřešen soukromoprávní spor o vlastnictví staveb na nádvoří na předmětných pozemcích.

[4] Krajský soud poukázal na skutečnost, že se žalobní argumentace žalobce podstatně míjí s nosnými důvody a závěry, na nichž je napadené rozhodnutí postaveno. Nebrojil tedy proti důvodům, na nichž založil svoje rozhodnutí žalovaný, nýbrž setrval na argumentačním schématu použitém v odvolání, přičemž svoji argumentaci nijak neaktualizoval.

[5] Krajský soud uvedl, že rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Královo Pole bylo zrušeno z toho důvodu, že tento správní orgán vůbec neměl pravomoc o vlastnictví staveb rozhodovat, žalovaný sám řešení otázky vlastnictví staveb nepředjímal, nikoliv proto, že by tento správní orgán nesprávně posoudil otázku vlastnictví staveb. Meritorní posouzení otázky vlastnického práva ke stavbám nebylo důvodem ke zrušení rozhodnutí úřadu městské části v přezkumném řízení, nebyl proto dán důvod k přerušení přezkumného řízení. Z tohoto důvodu nebylo možné přisvědčit ani námitce, že magistrát rozhodoval v rozporu s ustálenou správní praxí, pokud řízení nepřerušil. Ze stejného důvodu nepřisvědčil ani námitce nenaplnění podmínek pro zrušení rozhodnutí Úřadu městské části Brno-Královo Pole ve zkráceném přezkumném řízení. S ohledem na skutečnost, že důvodem pro zrušení byla zjevná nezákonnost rozhodnutí, nebylo v řízení třeba vyjádření účastníků. Za nedůvodnou považoval i námitku, že magistrát nesprávně posoudil, zda mohou být veřejně přístupné účelové komunikace samostatným předmětem soukromoprávních vztahů, jelikož napadené rozhodnutí není na této otázce postaveno.

[6] K námitce, že rozhodnutí nebránila překážka věci pravomocní rozsouzené, neboť v původním řízení byl výrok Úřadu městské části Brno-Královo Pole neurčitý

a rozhodnutí vycházelo z nesprávného zjištění skutkového stavu, uvedl, že taková námitka by mohla obstát pouze v uvedeném původním řízení, nikoliv v nyní projednávané věci. Soudy nejsou oprávněny přezkoumávat v řízení o žalobě proti rozhodnutí věcnou správnost jiného než napadeného rozhodnutí.

[7] Ze shora uvedených důvodů nepřisvědčil krajský soud ani námitce stran ochrany práv nabytých žalobcem v dobré víře. S ohledem na to, že Úřad městské části Brno-Královo Pole překročil rámec řízení vymezený žalobcem, nemohl stav před rozhodnutím zavdat příčinu ke vzniku dobré víry, která by v porovnání s mírou nezákonnosti byla s to zamezit zrušení tohoto rozhodnutí.

III.

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, neboť se krajský soud nevypořádal s jeho námitkami. Zároveň stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas s tím, jak krajský soud argumentoval. Argumentaci krajského soudu označil za nepřípadnou a nezpůsobilou vyvrátit jeho námitky a z toho důvodu považuje napadený rozsudek pro nedostatek důvodů za nepřezkoumatelný.

[9] Stěžovatel zdůraznil, že mezi ním a statutárním městem Brno je veden spor o vlastnická práva k dopravním stavbám na vícero pozemcích ve vlastnictví statutárního města Brna, který je předmětem soudního řízení u Městského soudu v Brně vedeného pod sp. zn. 61 C 65/2019. Z důvodu nevyřešené otázky vlastnictví nemůže být v žádném z řízení vedených u správního orgánu postaveno najisto, zda byl žalobce osobou oprávněnou podat návrh o omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, o němž bylo rozhodnuto rozhodnutím zrušeným v přezkumném řízení. Není tedy ani zřejmé, kdo je osobou oprávněnou k podání návrhu dle § 7 zákona o pozemních komunikacích, a tedy účastníkem přezkumného řízení.

[10] Dle stěžovatele se krajský soud stejně jako žalovaný nesprávně zabýval věcí samou a posuzoval důvody zrušení rozhodnutí úřadu městské části, namísto aby se zabýval samotným účastenstvím a oprávněním podat předmětný návrh. Dle stěžovatele je vyřešení otázky vlastnického práva nezbytné pro stanovení okruhu účastníků řízení, a tím i pro samotné řízení. Nejistota ohledně vlastnického práva přetrvává v každém stupni řízení před kterýmkoli správním orgánem, a to právě z toho důvodu, že se stále jedná o stejnou věc, tedy řízení o návrhu na omezení veřejného přístupu na předmětné pozemky. Určení vlastnictví proto představuje předběžnou otázku a žalovaný měl řízení přerušit a vyčkat vyřešení předběžné otázky, jako to ostatně udělal v jiných správních řízeních. V této souvislosti stěžovatel uvedl několik správních řízení, která byla kvůli sporu o vlastnictví ke stavbám na pozemcích statutárního města přerušena. Namítal, že postup žalovaného, který řízení nepřerušil, byl v rozporu s ustálenou správní praxí. Rovněž odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, podle nějž ustálená a realizovaná činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních

předpisů, zakládá legitimní očekávání a správní orgán je touto správní praxí vázán. Ve zbytku stěžovatel vesměs zopakoval argumentaci uvedenou v odvolání proti rozhodnutí magistrátu a v žalobě. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně uvedl, že se plně ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu. Nadto uvedl, že argumentace stěžovatele se v podstatě omezuje pouze na tvrzení o nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů. Pomíjí identifikované vady rozhodnutí úřadu městské části ze dne 20. 8. 2018, a to jeho nezákonnost pro přesáhnutí rámce řízení. Argumentace stěžovatele je v mnoha částech nesrozumitelná a tento ani neuvedl zákonný důvod, proč mělo být řízení přerušeno. Nevysvětlil, jaký vliv má soudní řízení o určení vlastnictví vedené u Městského soudu v Brně na přezkumné řízení a proč se jedná o předběžnou otázku. Podle žalovaného není pochyb o tom, že stěžovatel byl účastníkem přezkumného řízení, a že rozhodnutí žalovaného nebylo závislé na rozhodnutí v soudním řízení vedeném u Městského soudu v Brně. Nadto žalovaný není účastníkem soudního řízení a o jeho existenci v době vydání rozhodnutí nevěděl. Nakonec dodal, že argumentace stěžovatele je natolik obecná, že se s ní krajský soud jen stěží mohl jakkoliv obšírně vypořádat.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, neboť teprve shledá-li Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu přezkoumatelným, lze posoudit případ i věcně.

[15] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75).

[16] Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, jak je tento nedostatek chápán shora označenou judikaturou Nejvyšší správní soud však neshledal. Krajský soud se s žalobními námitkami vypořádal ucelenou a logickou argumentací, z níž

vyplývá, že žalobní námitky neobstojí. Subjektivní nesouhlas stěžovatele s důvody rozhodnutí nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným.

[17] Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému přezkumu. Obdobnou věcí téhož stěžovatele (týkající se jiných pozemků v katastrálním území P.) se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 20. 1. 2022, č. j. 6 As 383/2020 – 31 a v rozsudku ze dne 15. 6. 2022, č. j. 6 As 383/2020 - 31 (dostupné na www.nssoud.cz). Závěry v uvedeném rozsudku vyslovené považuje Nejvyšší správní soud za relevantní a plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci, a proto na ně v podrobnostech odkazuje.

[18] Podle § 7 odst. 1 věty druhé zákona o pozemních komunikacích, platí, že příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka.

[19] Podáním žádosti stěžovatele bylo zahájeno řízení o omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci. Účastníkem řízení o žádosti proto byl v prvé řadě stěžovatel v postavení žadatele dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, a dále další dotčené osoby podle § 27 odst. 2 správního řádu, které mohly být přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

[20] Podle § 95 odst. 4 správního řádu, jsou účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci. V projednávané věci správní orgány v přezkumném řízení jednaly se stejným okruhem účastníků daným zákonem v původním správním řízení.
[21] Stěžovatelovy stížní námitky směřují především proti nesprávnému vymezení okruhu účastníků v přezkumném řízení s ohledem na vedené soudní řízení u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 61 C 65/2019 a proti s tím souvisejícím nepřerušení přezkumného řízení

[22] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že správné vymezení okruhu účastníků v přezkumném řízení se v tomto případě neodvíjí od výsledku soukromoprávního soudního řízení ve věci sporu o vlastnictví stavby nádvoří, jak namítá stěžovatel. Z doposud uvedeného vyplývá, že ať už spor o vlastnictví nádvoří dopadne jakkoliv, nemá to v nyní projednávané věci žádný vliv na vymezení okruhu účastníků přezkumného řízení. Pokud by bylo rozhodnuto, že stavba nádvoří je samostatným předmětem soukromoprávních vztahů, není součástí pozemku, a jejím vlastníkem je proto stěžovatel, zůstal by okruh účastníků přezkumného řízení stejný jako v řízení původním (statutární město Brno jako vlastník pozemku by bylo účastníkem z titulu svého vlastnictví k pozemku pod stavbou a stěžovatel by byl účastníkem jak z titulu žadatele, tak vlastníka nádvoří). Za předpokladu, že by naopak bylo určeno, že stavba nádvoří není samostatným předmětem soukromoprávních vztahů, nýbrž je součástí pozemku, a jejím vlastníkem je proto statutární město Brno, zůstal by okruh účastníků stejný (statutární město Brno jako vlastník pozemku s nádvořím z titulu vlastnictví a stěžovatel coby žadatel). Není tedy zřejmé, v čem by stěžovatel mohl být v této souvislosti krácen na svých právech.

[23] K namítanému nepřerušení přezkumného řízení je třeba uvést, že podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu může správní orgán řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce.

[24] Podle § 57 odst. 1 správního řádu platí, že jestliže vydání rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout a o které nebylo dosud pravomocně rozhodnuto, správní orgán a) může dát podnět k zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci; v případech stanovených zákonem je správní orgán povinen takový podnět dát, nebo b) může vyzvat účastníka, popřípadě jinou osobu, aby podala žádost o zahájení řízení před příslušným správním orgánem nebo jiným orgánem veřejné moci ve lhůtě, kterou správní orgán určí, nebo c) si o ní může učinit úsudek; správní orgán si však nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.

[25] Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že probíhá-li před příslušným správním orgánem nebo před jiným příslušným orgánem veřejné moci řízení o předběžné otázce nebo jestliže dal správní orgán k takovému řízení podnět podle odstavce 1 písm. a) či učinil výzvu podle odstavce 1 písm. b), postupuje správní orgán podle § 64.

[26] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil ani námitce stran nepřerušení přezkumného řízení. Předběžnou otázkou ve správním řízení je v souladu se shora uvedeným pouze taková otázka, jejíž vyřešení je pro vydání rozhodnutí ve věci nezbytné, resp. rozhodnutí na ní zcela závisí. Pouze při existenci takové předběžné otázky připadá v úvahu namítané přerušení řízení.

[27] Jak bylo uvedeno, pro vymezení okruhu účastníků přezkumného řízení je rozhodný pouze okruh účastníků původního řízení, nikoliv oprávněnost jejich návrhů. Vzhledem ke skutkovým okolnostem popsaným shora je zřejmé, že otázka, kdo je vlastníkem stavby nádvoří, nebyla a ani nemohla být v přezkumném řízení předběžnou otázkou, na níž by záviselo vydání rozhodnutí v přezkumném řízení. Otázka vlastnictví bude rozhodující až pro meritorní posouzení v řízení o omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, případně pro posouzení přípustnosti stěžovatelovy žádosti, pokud by vyšlo najevo, že vlastníkem komunikace není.

[28] Podle Nejvyššího správního soudu pak nemůže obstát ani související námitka nerespektování ustálené správní praxe. Jestliže je sporná otázka vlastnictví dotčené stavby parkoviště rozhodující pro přípustnost či oprávněnost stěžovatelovy žádosti v řízení o omezení přístupu, neznamená to, že nutně musí být rozhodující pro vymezení okruhu účastníků řízení v přezkumném řízení.

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud nepochybil, když nepovažoval probíhající soudní spor o vlastnictví ke stavbě nádvoří vedený u Městského soudu v Brně za rozhodující ve vztahu k otázce účastenství v přezkumném řízení, pokud tuto otázku neposoudil jako otázku předběžnou ve smyslu § 57 správního řádu.

[30] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 29. června 2022

Mgr. David Hipšr
předseda senátu