



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Veroniky Juříčkové a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **CZEHCITY a.s.**, sídlem náměstí Svobody 74/10, Brno, zastoupená Mgr. Bc. Vítězslavem Jírou, advokátem, sídlem Jezuitská 14/13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2019, č. j. JMK 82458/2019, sp. zn. S-JMK 44538/2019 OD, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2020, č. j. 29 A 121/2019 - 64,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně požádala dne 27. 4. 2018 o omezení veřejného přístupu na plochu parkoviště na pozemcích parc. č. XA a XB v kat. území P., obec B.. Tuto žádost ze dne 26. 4. 2018 podáním ze dne 14. 5. 2018 omezila pouze na pozemek parc. č. 1086/1 v kat. území P.. Úřad městské části Brno-Královo Pole (dále jen „ÚMČ“) vydal dne 7. 6. 2018 pod zn. BKPO/9184/18/2200 (ve znění opravného rozhodnutí ze dne 21. 6. 2018, zn. BKPO/10059/18/2200) rozhodnutí, v němž deklaroval, že plocha parkoviště nacházející se na uvedeném pozemku není veřejně přístupnou účelovou komunikací ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních

komunikacích, neboť nesplňuje zákonné znaky veřejně přístupné účelové komunikace. Řízení o žádosti žalobkyně o omezení veřejného přístupu proto pro zjevnou bezpředmětnost zastavil.

[2] Magistrát města Brna (dále jen „magistrát“) rozhodnutím ze dne 17. 1. 2019, sp. zn. 5400/OD/MMB/509337/2018/-Ro-/50, výše označené rozhodnutí ÚMČ zrušil ve zkráceném přezkumném řízení. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí magistrátu žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že se ÚMČ dopustil závažného pochybení, pokud ve výroku rozhodnutí deklaroval neexistenci veřejně přístupné účelové komunikace na dotčeném pozemku, čímž přesáhl rámec vedeného řízení, které bylo zahájeno žádostí o omezení veřejného přístupu na plochu parkoviště; a zároveň ÚMČ nezohlednil, že již dříve vydal rozhodnutí (dne 14. 9. 2015 ve věci sp. zn. 2466/2015/ÚK/2200/SULM), kterým deklaroval existenci veřejně přístupné účelové komunikace nacházející se mj. i na dotčeném pozemku parc. č. XA v kat. území P.. Žalovaný uvedl, že i když pomine vady výroku rozhodnutí ÚMČ, v němž mělo být uvedeno pouze řešení otázky, o které bylo vedeno řízení (tj. rozhodnuto o žádosti o omezení přístupu tak, že bude buď zamítnuta, nebo povoleno omezení přístupu, včetně určení způsobu, jakým se přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci na pozemku parc. č. XA v kat. území P.a omezuje), lze se otázce, zda se na dotčeném pozemku nachází veřejně přístupná účelová komunikace, opětovně zabývat pouze tehdy, změní-li se skutkový stav natolik, že odůvodňuje změnu v posouzení právního vztahu. Teprve v případě prokázání změny poměrů by bylo možno prolomit překážku věci rozhodnuté, čímž se však ÚMČ v předchozím řízení vůbec nezabýval, a dopustil se tak pochybení majícího vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí. Vedle dalších procesních vad žalovaný poukázal také na pochybení týkající se posouzení otázky vlastnictví plochy parkoviště (či účelové komunikace), kterou silničnímu správnímu úřadu vůbec nepřisluší posuzovat a rozhodovat. Dle žalovaného tak v souzeném případě byly splněny zákonné podmínky pro zrušení rozhodnutí ÚMČ ve zkráceném přezkumném řízení.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. V odůvodnění rozsudku se krajský soud zabýval řadou uplatněných žalobních námitek, pro účely posouzení důvodnosti podané kasační stížnosti je však vzhledem k obsahu kasačních námitek rozhodující toliko vypořádání žalobního bodu II.4 (nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu odchýlení se od ustálené a realizované správní praxe), podrobněji rozvedeného v žalobních bodech III.3 až III.6 (neujasnění okruhu účastníků v přezkumném řízení a nepřerušování tohoto řízení). Krajský soud uvedeným žalobním námitkám nepřisvědčil. Procesní postup žalovaného, spočívající v nepřerušování přezkumného řízení a jeho ukončení vydáním rozhodnutí, považoval za správný s odůvodněním, že probíhající občanskoprávní spor o vlastnictví ke stavbám parkoviště nebyl v přezkumném řízení rozhodující. Krajský soud rovněž uvedl, že žalovaný tím, že vydal ve věci rozhodnutí, otázku vlastnictví staveb parkoviště v přezkumném řízení nijak nepředjímal.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že krajský soud se nevypořádal s žalobními námitkami směřujícími proti nepřerušování přezkumného řízení. Stěžovatelka se domnívala, že důvod pro přerušování řízení existoval, neboť nebyla vyřešena otázka vlastnického práva ke stavbě parkoviště projednávaná v občanskoprávním řízení, a tedy nebyla vyřešena ani s tím spojená otázka účastenství ve správních řízeních s touto stavbou souvisejících. Stěžovatelka poukázala na několik vedených správních řízení (např. ve věci deklarace veřejně přístupných účelových komunikací, územní řízení, povolení odstranění stavby fotbalového stadionu), přičemž zdůraznila skutečnost, že všechna tato řízení byla přerušena, neboť nebylo postaveno na jisto, zda žádosti podal vlastník

pokračování

parkoviště (tedy oprávněná osoba), a kdo je tedy účastníkem řízení. Dle stěžovatelky tato nejistota přetrvává dodnes a je přítomna „v každém stupni řízení před kterýmkoliv orgánem“. Žalovaný tak neměl postaveno najisto, kdo je účastníkem přezkumného řízení a zda žádost o omezení přístupu podala oprávněná osoba. Přesto ve věci rozhodl, čímž postupoval v rozporu s ustálenou správní praxí, kterou byl vázán a která založila legitimní očekávání stěžovatelky.

[5] Žalovaný považoval kasační stížnost za nedůvodnou. Nepřisvědčil opakovaným námitkám stěžovatelky týkajícím se neujasnění okruhu účastníků a nutnosti přerušení řízení. Domáhala-li se stěžovatelka přerušení řízení z důvodu probíhajícího řízení o určení vlastnického práva, neargumentovala, proč občanskoprávní řízení ve věci vlastnictví stavby parkoviště představuje v přezkumném řízení předběžnou otázkou. Dle názoru žalovaného pak míra obecného vypořádání se s touto žalobní námitkou ze strany krajského soudu odpovídala obecnosti vznesené námitky.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[7] Podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je *účelová komunikace pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. 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* (pozn.: zvýraznění podtržením - zde i dále v textu - doplnil Nejvyšší správní soud).

[8] Z textu citovaného zákonného ustanovení je zjevné, že řízení o omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci nelze vést z moci úřední, ale toliko na žádost. V projednávané věci tuto žádost představovalo stěžovatelčino podání ze dne 26. 4. 2018, upřesněné podáním ze dne 14. 5. 2018. Účastníkem v takto zahájeném řízení o žádosti proto byla v první řadě stěžovatelka v postavení žadatele (§ 27 odst. 1 písm. a) správního řádu), a dále další dotčené osoby, které mohly být přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (§ 27 odst. 2 správního řádu). Za vedlejší účastníky řízení považoval ÚMČ vlastníka pozemků, na nichž se stavba parkoviště nachází, a rovněž vlastníky a uživatele okolních nemovitostí.

[9] Podle § 95 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jsou *účastníky přezkumného řízení účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci*. Správní orgány v přezkumném řízení (magistrát a žalovaný) tedy z hlediska účastenství v přezkumném řízení jednali se stejným okruhem účastníků daným zákonem v původním správním řízení.

[10] Stěžovatelčiny kasační námitky směřující 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 nemohou obstát. Správné vymezení okruhu účastníků v přezkumném řízení se totiž v tomto konkrétním případě nijak neodvíjí od výsledku občanskoprávního řízení ve věci sporu o vlastnictví stavby parkoviště, jehož se stěžovatelka dovolává. Z okolností nyní projednávaného případu vyplývá, že ať už tento spor dopadne jakkoli, nemá v nyní souzené věci na vymezení okruhu účastníků přezkumného řízení žádný vliv. Pokud by soud v občanskoprávním řízení určil, že stavba parkoviště je samostatným předmětem občanskoprávních vztahů, není součástí pozemku, a jejím vlastníkem je proto stěžovatelka, 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 stěžovatelka by byla účastníkem z titulu žadatele, k jehož žádosti se řízení vedlo). Pokud by soud v občanskoprávním řízení naopak určil, že stavba parkoviště není samostatným předmětem občanskoprávních vztahů, nýbrž je součástí pozemku, a jejím vlastníkem je proto vlastník pozemku, zůstal by okruh účastníků v projednávaném případě rovněž stejný (statutární město Brno jako vlastník pozemku s parkovištěm by bylo účastníkem z titulu vlastnictví a stěžovatelka by i v takovém případě byla účastníkem z titulu podatele žádosti, již došlo k zahájení řízení). Není tedy zřejmé, v čem by stěžovatelka mohla být krácena na svých právech.

[11] K namítanému nepřerušeni přezkumného řízení pak Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu *správní orgán může řízení usnesením přerušit, probíhá-li řízení o předběžné otázce.*

[12] Správní řád v § 57 stanoví, 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.* (odst. 1) *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.* Pokud řízení na podnět správního orgánu nebylo zahájeno nebo nebyla podána žádost o zahájení řízení v určené lhůtě, lze v řízení pokračovat. (odst. 2). Ve správním řízení je tedy stejně jako v jiných řízeních předběžnou otázkou pouze taková otázka, jejíž vyřešení je pro vydání rozhodnutí ve věci nezbytné (rozhodnutí na ní závisí). Pouze při existenci takové předběžné otázky je možný postup dle § 64 správního řádu spočívající v přerušeni řízení.

[13] Vzhledem ke skutkovým okolnostem popsaným shora je zřejmé, že otázka, kdo je vlastníkem stavby parkoviště, nebyla v přezkumném řízení předběžnou otázkou, na níž by vydání rozhodnutí v přezkumném řízení záviselo. Tato otázka bude rozhodující pro následné meritorní posouzení věci v probíhajícím řízení o omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, v němž by správní orgán měl vyčkat výsledku občanskoprávního soudního řízení o určení vlastnického práva ke stavbě parkoviště. Bude-li soudem v občanskoprávním řízení určeno, že stěžovatelka je vlastníkem stavby parkoviště, může být za zákonem stanovených podmínek omezeno veřejné užívání veřejně přístupné účelové komunikace v její prospěch, čehož se podanou žádostí domáhala. Pokud bude určeno, že stěžovatelka vlastníkem stavby parkoviště není, bude její žádost z tohoto důvodu zamítnuta. Stěžovatelka zjevně tento rozdíl v okolnostech vůbec nerozlišuje, a není zřejmé, jaké důvody ji vedou k neustálému odmítání závěru, že účastníkem přezkumného řízení byla z titulu účastenství v původním řízení (odvozeného od jí podané žádosti). Podáním žádosti o omezení přístupu na veřejně přístupnou účelovou komunikaci se osoba žadatele stává účastníkem řízení a o její žádosti musí být rozhodnuto, byť před správním orgánem posléze vyvstane jako sporná otázka vlastnictví dotčené komunikace.

[14] Krajský soud proto nepochybil, nepovažoval-li probíhající občanskoprávní spor o vlastnictví ke stavbě parkoviště za rozhodující ve vztahu k otázce účastenství v přezkumném řízení, jak namítala stěžovatelka. Přestože je v této části odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu stručné, nepovažuje je Nejvyšší správní soud za nepřezkoumatelné.

[15] Na základě výše uvedeného pak nemůže obstát ani související námitka nerespektování ustálené správní praxe. Jestliže je sporná otázka vlastnictví dotčené stavby parkoviště rozhodující

pokračování

pro meritorní posouzení žádosti stěžovatelky v řízení o omezení přístupu (případně v dalších zahájených řízeních), neznamená to, že stejná otázka musí být nutně rozhodující pro vymezení okruhu účastníků řízení v přezkumném řízení. Žádná (natož ustálená) správní praxe, jíž by byl správní orgán vázán, v souzené věci neexistovala, a tedy nemohlo dojít k namítanému porušení legitimního očekávání.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Na základě výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[17] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 20. ledna 2022

Mgr. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu