



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **B&F gastro service, s.r.o.**, se sídlem Mostecká 58/2, Praha 1, zastoupený Mgr. Kristýnou Mácovou, advokátkou se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, proti žalovanému: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, zastoupený JUDr. Janem Olejníčkem, advokátem se sídlem Na Příkopě 853/12, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2021, č. j. 17 A 79/2021 – 25,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobce se podanou kasační stížností domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla dle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítnuta jeho žaloba proti usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 19. 4. 2021, č. 827, podle něhož rada „*I. schvaluje uzavření dodatků k nájemním smlouvám dle přílohy č. 1 tohoto usnesení a výpovědi z nájemních smluv dle přílohy č. 2 usnesení*“ a „*II. ukládá MHMP – HOM MHMP zpracovat a podepsat dodatky k nájemním smlouvám a výpovědi z nájemních smluv dle bodu I. tohoto usnesení*“.

[2] Žalobce v žalobě, jíž se domáhal zrušení tohoto usnesení žalovaného, uvedl, že napadeným usnesením byla mj. schválena výpověď z nájemní smlouvy, kterou žalobce (nájemce) uzavřel s žalovaným (pronajímatelem); jednalo se o nájem nemovitosti za účelem provozování restaurační předzahrádky. Tím došlo k zásahu do podnikatelské činnosti žalobce. Žalobce měl za to, že napadené usnesení mělo být vydáno zastupitelstvem žalovaného, a nikoli jeho radou, protože je stíženo absolutní neplatností. Napadené usnesení bylo dle jeho názoru rovněž nepřezkoumatelné (není patrné, na základě čeho byly některým nájemcům dány výpovědi,

a jiným nikoli), dodatky k nájemním smlouvám nebyly řádně a s předstihem zveřejněny, napadené usnesení bylo přijato bez závazných stanovisek dotčených orgánů, bez diskuse s občany a bez odborně zpracované studie průchodnosti komunikací. Postup žalovaného byl svévolný, diskriminační, šikanózní a nezákonný.

[3] Městský soud nejdříve posuzoval, zda je dána pravomoc správních soudů k projednání žaloby a rozhodnutí o ní, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Odkázal především na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 – 114, publ. pod č. 1075/2007 Sb. NSS (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů a zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů jsou dostupná též na www.nssoud.cz), dle kterého při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec (územní samosprávný celek) jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoliv jako nositel moci veřejné, neboť se nejedná o rozhodnutí, jímž by daná veřejnoprávní korporace autoritativně rozhodovala o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob (srov. též usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2005, č. j. 9 Ca 278/2004 - 81, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015 - 67, publ. pod č. 3365/2016 Sb. NSS). Dle městského soudu není rozhodné, že o nakládání s majetkem žalovaného rozhodovala rada, nikoliv zastupitelstvo, jak tomu bylo ve zmiňovaných věcech. Určující je pouze povaha právního jednání, nikoliv, který orgán obce o něm rozhodl.

[4] V posuzované věci se jednalo o usnesení Rady hlavního města Prahy, kterým byla schválena mj. výpověď z nájemní smlouvy, kterou žalobce jako nájemce uzavřel s žalovaným jako pronajímatelem. Městský soud proto dospěl k závěru, že žalobce se domáhá právě zrušení výpovědi z nájemní smlouvy, byť jde o soukromoprávní vztah, který se řídí občanským zákoníkem a § 34 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v relevantním znění (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“). Dle městského soudu tak není možné, aby správní soud ingeroval do nájemního vztahu a zrušil usnesení, kterým byla vypovězena nájemní smlouva, neboť žalobce nemá žádné veřejné subjektivní právo na existenci nájemního vztahu a případné nedostatky výpovědi z nájemní smlouvy je oprávněn zkoumat výhradně soud rozhodující v občanském soudním řízení. Otázka, který z orgánů žalovaného měl činit úkony při domnělém správním řízení, je pak dle městského soudu ve skutečnosti otázkou, který z orgánů právnické osoby tuto osobu zastupuje vůči třetím osobám v soukromoprávních vztazích, jak dle něj potvrdil i žalobce, když odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. 26 Cdo 350/2007.

[5] Městský soud proto dospěl k závěru, že žalobce se domáhá ochrany neexistujícího veřejného subjektivního práva proti žalovanému, který v dané věci nevystupuje jako správní orgán. Městský soud proto žalobu v souladu s § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl, neboť žalobce se domáhal rozhodnutí ve sporu, o kterém má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Současně městský soud poučil žalobce, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu k okresnímu (obvodnímu) soudu (s tím, že v tom případě se má dle § 82 odst. 3 o. s. ř. za to, že občanské soudní řízení bylo zahájeno již dnem, kdy městskému soudu došla odmítnutá žaloba – pozn. NSS).

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) napadá usnesení městského soudu kasační stížností, přičemž odkazuje na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

pokračování

[7] Městský soud dle stěžovatele rozhodl zcela nesprávně, když odmítl žalobu, kterou zcela mylně pojal tak, že se stěžovatel domáhá zrušení výpovědi z nájemní smlouvy. Přitom v žalobě stěžovatel zcela jednoznačně označuje napadené rozhodnutí správního orgánu a uvádí veškeré důvody jeho nezákonnosti: popisuje svévolný přístup při zajišťování podkladů pro vydání rozhodnutí a šikanózní jednání žalovaného. O výpovědi z nájemního vztahu bylo pojednáno pouze v kontextu napadeného rozhodnutí.

[8] Stěžovatel současně nesouhlasí se závěry městského soudu týkajícími se veřejného subjektivního práva stěžovatele na existenci nájemního vztahu, neboť je zde opět posuzován dílčí obsah napadeného rozhodnutí, nikoliv rozhodnutí samotné. Veřejné subjektivní právo je současně dle stěžovatele definováno jakožto „*legislativní prostor komunikace orgánů veřejné správy a osob soukromoprávních, kdy realizace soukromého práva je závislá na veřejnoprávních funkcích orgánů veřejné správy*“. Pro tento vztah je podle stěžovatele typické nejen to, že soukromý subjekt je vůči orgánům veřejné moci v pozici subjektu „*podřazeného*“ a orgán veřejné správy v pozici vrchnostenské, ale současně je tato nerovnost vyvažována soudní vymahatelností určitého práva. Pokud tedy v daném případě je nutné ze strany správního orgánu přijmout rozhodnutí ohledně úpravy poměrů mezi správním orgánem a osobou soukromého práva, čímž je podle stěžovatele vrchnostensky zasahováno do práv a právem chráněných zájmů jednotlivce, pak takové rozhodnutí nepochybně zasahuje do veřejných subjektivních práv dotčené osoby. K tomu stěžovatel dodává: „*Nejedná se tedy o posouzení veřejného subjektivního práva ve vztahu k aktu ukončení nájemní smlouvy, nýbrž k aktu správního orgánu ve smyslu vydání rozhodnutí, které bude přezkoumatelné a v souladu se zákonem, zejména pak principy dobré správy, a následně tedy jeho případného soudního přezkumu.*“

[9] K pravomoci správních soudů v posuzované věci stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 8 As 149/2017 – 45, na jehož základě stěžovatel považuje napadené usnesení Rady hlavního města Prahy za rozhodnutí správního orgánu o jeho veřejném subjektivním právu. Na závěr stěžovatel zopakoval důvody, pro které se domnívá, že napadené rozhodnutí vydal orgán, který k tomu nebyl kompetentní.

[10] Žalovaný se ztotožnil s usnesením městského soudu a pro případ, že by kasační stížnost nebyla „*odmítnuta*“, předložil také argumenty ve prospěch zákonnosti žalobou napadeného usnesení.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadené usnesení městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

[14] Jelikož tedy kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, tedy tvrzením stěžovatele o nezákonnosti usnesení Rady hlavního města Prahy. Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tudíž bude toliko otázka, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, když žalobu stěžovatele odmítl.

[15] Dle § 46 odst. 2 s. ř. s. „[s]oud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. V usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu“.

[16] Jak podotkl již městský soud, dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 – 114, publ. pod č. 1075/2007 Sb. NSS, „[p]ři nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné (§ 34 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze). Usnesení zastupitelstva obce, jímž byl schválen k prodeji pozemek ve vlastnictví obce, není rozhodnutím, jímž by obec autoritativně rozhodovala o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob, a nelze je tudíž napadnout žalobou ve správním soudnictví“.

[17] V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 67/2010 – 40, pak Nejvyšší správní soud uvedl:

„Nepochybně jde o spor, který vyplývá ze soukromoprávního vztahu, z uzavřené nájemní smlouvy. Vzájemná práva a povinnosti mezi smluvními stranami jsou upraveny především v nájemní smlouvě a v (...) občanském zákoníku. Případný spor, který vyplývá z uzavřené nájemní smlouvy, je oprávněn řešit soud v občanském soudním řízení. (...).

Z hlediska příslušnosti soudu k projednání žaloby není rozhodné, že v právním postavení pronajímatele vystupuje městský úřad. Na právní povaze právního vztahu ničeho nemění, zda je pronajímatelem fyzická osoba, právnická osoba či obec. Rovněž nelze zcela obecně tvrdit, že rozhodnutí správního soudu bude pro správní orgán „více závažné“, a proto je ve věci dána příslušnost správních soudů. Zda věc náleží soudům rozhodujícím ve správním soudnictví, či se jí mají zabývat soudy v občanském soudním řízení, plyne z objektivních hledisek. Nemůže být ponecháno na uvážení žalobce, který ze soudů pro podání žaloby případně zvolí.“

[18] Stěžovatel namítal, že jeho žaloba nesměřovala proti samotné výpovědi z nájemního vztahu, ale týkala se nezákonnosti napadeného usnesení Rady hlavního města Prahy, kterou dle jeho závěru bylo zasazeno do jeho veřejných subjektivních práv. Tím však popřel citovanou judikaturu týkající se pravomoci správních soudů k přezkoumání územních samosprávních celků s vlastním majetkem, při němž tyto právní úkony obvykle schvaluje (tedy o nich „rozhoduje“) některý z orgánů dané veřejnoprávní korporace. Argumentace stěžovatele by vedla k absurdnímu závěru, že do jeho veřejných subjektivních práv by zasáhlo jakékoliv právní jednání veřejnoprávní korporace vůči němu, které vyžaduje schválení, souhlas, resp. „rozhodnutí“ některého z jejích orgánů. Jak již však konstatoval městský soud, toto „rozhodnutí“ příslušného orgánu územního samosprávného celku je pouze součástí soukromoprávního jednání dané korporace, nejedná se o výkon vrchnostenské veřejné správy, který by zakládal vrchnostenské postavení žalovaného vůči stěžovateli, ale naopak, předmětem tohoto jednání je soukromoprávní nájemní vztah (resp. jeho ukončení) mezi dvěma subjekty

pokračování

v rovnocenném postavení. Žalovaný tedy při tomto „rozhodování“ o vlastním majetku není správním orgánem, nepostupuje podle správního řádu, výsledkem není správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 odst. 1 s. ř. s.

[19] Pokud tedy stěžovatel tvrdí, že žalovaný postupoval při přijetí žalobou napadeného usnesení (schválení výpovědi nájemní smlouvy) v rozporu se zákonem, může tuto skutečnost namítat v příslušném občanskoprávním sporu o platnost této výpovědi, není však oprávněn podat proti tomuto usnesení žalobu ve správním soudnictví. V daném ohledu lze obdobně odkázat na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 16. 8. 2012, č. j. Konf 81/2011 – 21, týkajícího se usnesení zastupitelstva obce: „*V posuzované věci se žalobce domáhá neplatnosti usnesení zastupitelstva žalované obce, kterým bylo revokováno předchozí rozhodnutí obecního zastupitelstva o prodeji konkrétních obecních pozemků žalobci. Jinými slovy řečeno, žalobce podanou žalobou napadá projev vůle obce v soukromoprávní záležitosti, jež se týká dispozice s obecním majetkem. Správní judikatura přitom k problematice přezkumu rozhodnutí zastupitelstva v soukromoprávní oblasti již vyložila (ve skutkových poměrech týkajících se pravidel převodu bytů a nebytových prostor z majetku obce), že takový přezkum není v pravomoci soudů ve správním soudnictví, neboť v takovém případě zastupitelstvo obce nebylo při rozhodování v postavení orgánu moci výkonné, orgánu územního ani samosprávného celku, v postavení fyzické nebo právnické osoby nebo jiného orgánu, kterým bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2009, č. j. 30 Ca 44/2009 - 22, které bylo publikováno pod č. 1947/2009 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Od tohoto právního názoru nemá zvláštní senát důvod se ani ve skutkových poměrech této věci jakkoli odchýlovat, neboť i v tomto případě žalobou dotčené rozhodnutí obecního zastupitelstva představuje projev vůle obce v jeho soukromoprávní oblasti (zde na poli nakládání s obecním nemovitým majetkem), jehož přezkum správním soudům nenáleží. Na tom nic nemění ani okolnost, že zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, prostřednictvím § 124 zakotvuje pro Ministerstvo vnitra dozor a kontrolu nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti. Poněvadž žalobce k takovému dozoru podnět Ministerstvu vnitra nedal, ani nebrojí proti výsledku takového příp. dozoru či nečinnosti správního orgánu v uvedeném směru, nýbrž žalobou se domáhá vyslovení neplatnosti či nicotnosti předmětného rozhodnutí obecního zastupitelstva coby projevu vůle zmíněné obce při nakládání s jejím nemovitým majetkem, je pouze v pravomoci soudu v občanském soudním řízení o takové žalobě rozhodnout.“*

[20] Pokud jde o odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 8 As 149/2017 – 45, stěžovatel pomíjí, že se jedná o diametrálně odlišnou věc. Především lze poznamenat, že citace, kterou stěžovatel vtělil do kasační stížnosti, není součástí odůvodnění předmětného rozsudku, ale rekapitulací závěrů krajského soudu, proti němuž byla podána kasační stížnost. Současně pomíjí, že se v uvedené věci jednalo o to, který z orgánů kraje jako jediného společníka akciové společnosti má uskutečnit za kraj rozhodnutí o změně jejích stanov, přičemž žalobcem v uvedené věci nebyla daná akciová společnost (ta byla pouze osobou zúčastněnou na řízení), ale Ministerstvo vnitra, které je v tomto ohledu na základě § 67 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 82 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), jediným subjektem (privilegovaným žalobcem) oprávněným podat v rámci výkonu dozoru nad vydáváním usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů v samostatné působnosti právě speciální žalobu ve věcech samosprávy, které nelze ztotožňovat s věcmi žalob proti rozhodnutím správních orgánů, byť se ustanovení soudního řádu správního týkající se tohoto řízení má přiměřeně použít i na žaloby ve věcech samosprávy. Stěžovatel však v žádném případě není legitimován k podání takové žaloby ve věcech samosprávy, může se však, vedle již zmiňované žaloby v občanském soudním řízení, rovněž obrátit na Ministerstvo vnitra s neformálním podnětem k výkonu jeho obdobných dozorových pravomocí vůči žalovanému, které vyplývají z § 107 zákona o hlavním městě Praze a jsou jistě veřejnoprávní povahy.

IV.**Závěr a náklady řízení**

[21] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný byl ve věci úspěšný, avšak s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu bylo nutné přihlídnout ke skutečnosti, že jakožto veřejnoprávní korporace má právo pouze na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jeho běžnou činnost. Nejvyšší správní soud vzal v potaz předmět projednávané věci a její složitost jakož i velikost žalovaného a jeho odborné zázemí, pokud jde o poskytování běžného právního servisu. Soudní spory týkající se nakládání s majetkem žalovaného patří do rámce jeho běžné činnosti a věc se jevila s ohledem na formu rozhodnutí městského soudu jako poměrně jednoduchá. Náklady žalovaného na advokáta tudíž Nejvyšší správní soud neshledal účelně vynaloženými (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29), a proto mu náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. září 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu