



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **VIADUCTO s.r.o.**, se sídlem Sokolovská 274/142, Praha, zast. Mgr. Kristýnou Mácovou, advokátkou se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha, proti žalovanému: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha, zast. JUDr. Janem Olejníčkem, advokátem se sídlem Na Příkopě 853/12, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2021, č. j. 17 A 78/2021 - 17,

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. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její 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] Stěžovatelka užívá nemovitost ve vlastnictví žalovaného na základě nájemní smlouvy za účelem provozování restaurační předzahrádky. Výše uvedené usnesení žalovaného č. 827, kterým byla mj. schválena výpověď z nájemní smlouvy mezi stěžovatelkou a žalovaným, tak zasahuje do podnikatelské činnosti stěžovatelky.

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] Stěžovatelka brojila proti usnesení žalovaného ze dne 19. 4. 2021, č. 827, správní žalobou, ve které uvedla, že toto usnesení představuje nezákonné rozhodnutí, jež zasahuje do jejích majetkových práv. Podle jejího názoru mělo o výpovědích z nájmu rozhodovat zastupitelstvo žalovaného, nikoli rada. Přijaté usnesení proto považovala za protizákonné, netransparentní a rozporné s vlastními interními pravidly žalovaného. Jelikož nebylo usnesení schváleno příslušným orgánem (zastupitelstvem žalovaného), považovala jej stěžovatelka za absolutně neplatné. Dodatky k nájemním smlouvám nebyly řádně zveřejněny, přičemž napadené usnesení bylo přijato bez diskuze s občany a bez závazných stanovisek dotčených orgánů. Postup žalovaného tak považovala za svévolný, diskriminační a šikanózní.

[4] 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, č. 1075/2007 Sb. NSS, podle 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. Dle městského soudu není rozhodné, že o nakládání s majetkem žalovaného rozhodovala rada, nikoliv zastupitelstvo; určující je pouze povaha právního jednání.

[5] V posuzované věci se jednalo o usnesení Rady hlavního města Prahy, kterým byla schválena mj. výpověď z nájemní smlouvy, kterou stěžovatelka jako nájemce uzavřela s žalovaným jako pronajímatelem. Městský soud proto dospěl k závěru, že stěžovatelka 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“). Podle městského soudu tak není možné, aby správní soud ingeroval do nájemního vztahu a zrušil usnesení, kterým byla vypovězena nájemní smlouva, neboť stěžovatelka nemá žádné veřejné subjektivní právo na existenci nájemního vztahu; 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 podle městského soudu ve skutečnosti otázkou, který z orgánů právnické osoby tuto osobu zastupuje vůči třetím osobám v soukromoprávních vztazích. Stěžovatelka se tedy domáhala ochrany neexistujícího veřejného subjektivního práva proti žalovanému, který v dané věci nevystupoval jako správní orgán, nýbrž soukromoprávní subjekt. Městský soud proto žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl. Stěžovatelku současně poučil o tom, že může do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat žalobu k okresnímu (obvodnímu) soudu.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Usnesení městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka zdůraznila, že městský soud vyložil podanou žalobu nesprávně. Nedomáhala se totiž zrušení výpovědi z nájemní smlouvy, nýbrž zrušení usnesení Rady hlavního města Prahy č. 827, které bylo vydáno bez jakýchkoli podkladů (zejm. závazných stanovisek dotčených orgánů, diskuze s občany a odborně zpracované studie průchodnosti komunikací). Uvedené usnesení označila stejně jako v podané žalobě za diskriminační a šikanózní jednání žalovaného. V podané žalobě identifikovala zcela jednoznačně toto usnesení, které považovala za rozhodnutí vydané správním orgánem. O výpovědi z nájemní smlouvy pojednávala pouze v kontextu napadeného rozhodnutí, kterým je již zmiňované usnesení.

pokračování

[7] V další části kasační stížnosti se vymezila proti argumentaci městského soudu tím, že zde neexistuje veřejné subjektivní právo, kterého by se mohla domáhat. Veřejné subjektivní právo je dle stěžovatelky 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 pak 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 stěžovatelky vrchnostensky zasahováno do práv a právem chráněných zájmů jednotlivce, pak takové rozhodnutí nepochybně zasahuje do veřejných subjektivních práv dotčené osoby. K tomu stěžovatelka 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.*“

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

[9] Žalovaný se ztotožnil s usnesením městského soudu a pro případ, že by kasační stížnost nebyla „*odmítnutá*“, předložil také argumenty ve prospěch zákonnosti žalobou napadeného usnesení. Především zdůraznil, že Rada hlavního města Prahy byla orgánem způsobilým k rozhodování o výpovědích z nájemních smluv, odkázal přitom na řadu rozhodnutí Nejvyššího soudu. Závěrem pak zdůraznil, že uzavřením nájemní smlouvy na sebe stěžovatelka převzala podnikatelské riziko, že nájemní smlouva může být pronajímatelem bez uvedení důvodu ukončena, proto považuje tvrzení stěžovatelky o šikanózním a diskriminačním postupu za nepřijatelné.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Kasační stížností napadla stěžovatelka usnesení o odmítnutí žaloby, v takovém případě lze kasační stížnost 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, 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.

[13] Protože kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou, tj. nezákonností usnesení Rady hlavního města Prahy. Úkolem Nejvyššího správního soudu je v takovém případě posoudit, zda městský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelky odmítl. Vady, které by odůvodňovaly zrušení napadeného usnesení městského soudu, přitom zdejší soud neshledal.

[14] Podá-li žalobce žalobu, kterou se domáhá 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, je povinností soudu takovou žalobu odmítnout. Tento procesní postup vyplývá přímo z § 46 odst. 2 s. ř. s.

[15] Městský soud přitom zcela přiléhavě odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 - 114, č. 1075/2007 Sb. NSS, podle něhož vystupuje obec při nakládání s vlastním majetkem a při hospodaření s ním jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel veřejné moci. Vyplývá-li spor z uzavřené nájemní smlouvy, je v takové situaci oprávněn řešit tento spor pouze soud v občanském soudním řízení – k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 67/2010 - 40. Není přitom podstatné, že v postavení pronajímatele vystupuje obec (územní samosprávný celek). Na povaze právního vztahu ničeho nemění, zda je pronajímatelem fyzická osoba, právnická osoba či obec. Ani v tomto případě proto nebyla dána pravomoc správních soudů.

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti dále namítala, že podanou žalobou nebrojila proti výpovědi z nájemní smlouvy, ale proti usnesení Rady hlavního města Prahy. Takto předestřeno argumentaci vyvrátil Nejvyšší správní soud ve skutkově i právně obdobné věci, kterou rozhodl rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 5 As 211/2021 - 31. Pro účely nyní projednávané věci proto pouze připomíná, že argumentace stěžovatelky vede fakticky k absurdním závěrům, že do jejích veřejných subjektivních práv by zasáhlo jakékoliv právní jednání veřejnoprávní korporace vůči ní, 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 v rovnocenném postavení. Žalovaný tedy při tomto „rozhodování“ o vlastním majetku není správním orgánem, nepostupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), výsledkem není správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 odst. 1 s. ř. s.

[17] Pokud tedy stěžovatelka i v nyní projednávané věci 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 oprávněna podat proti tomuto usnesení žalobu ve správním soudnictví - k tomu srov. také 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, které se týkalo usnesení zastupitelstva tam žalované obce, kterým bylo revokováno předchozí rozhodnutí obecního zastupitelstva o prodeji konkrétních obecních pozemků tamnímu žalobci.

[18] A co se týče odkazu stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 8 As 149/2017 - 45, stejně jako ve věci sp. zn. 5 As 211/2021 stěžovatelka pomíjí odlišnost posuzovaných věcí. Ve věci sp. zn. 8 As 149/2017 se 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

pokračování

rozhodnutím správních orgánů, byť se ustanovení soudního řádu správního týkající se tohoto řízení má přiměřeně použít i na žaloby ve věcech samosprávy. Stěžovatelka však v žádném případě není legitimována 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.

V. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[20] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl ve věci úspěšný, avšak s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu bylo nutné přihlédnout 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 odborné zázemí žalovaného, pokud jde o poskytování běžného právního servisu. Soudní spory týkající se nakládání s majetkem žalovaného patří do rámce jeho běžné činnosti. Náklady žalovaného vynaložené na zastoupení advokátem tudíž Nejvyšší správní soud neshledal účelně vynaloženými (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, 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 8. října 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu