

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **R. L.**, zastoupená JUDr. Zdeňkem Doležalem, advokátem se sídlem Musorgského 1, Brno, proti žalovanému: **Statutární město Brno, bytový odbor Magistrátu města Brna,** se sídlem Malinovského nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 4. 2005, č. j. 30 Ca 311/2004 - 18,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. 4. 2005, č. j. 30 Ca 311/2004 - 18, **se zrušuje** a nedatovaná žaloba došlá Krajskému soudu v Brně dne 20. 12. 2004, kterou se stěžovatelka domáhá, aby soud zakázal žalovanému v dalším řízení o prodeji domu K. 11/Ko. 32, č. p. 262, v B., pokračovat v odmítání práva stěžovatelky na koupi bytu č. 3 v tomto domě z důvodu, že nemá k nájmu tohoto bytu písemně uzavřenou nájemní smlouvu, **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností brojila žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) proti výše uvedenému usnesení krajského soudu. Tímto usnesením byla odmítnuta dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“) její žaloba, ve které se domáhá ochrany před nezákonným pokynem žalovaného, který spatřuje v tom, že žalovaný se neřídí svým vlastním oznámením (pokynem) o nabídce nemovitostí k odprodeji.

Důvod své kasační stížnosti stěžovatelka vidí v tom, že soud rozhodl ve věci na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu a v této souvislosti i nesprávného posouzení právní otázky. Podle jejího názoru se krajský soud mylně domnívá, že žalovaný v předmětném případě nevystupuje v rámci výkonu veřejné moci, nýbrž jako vlastník nemovitosti. Tím dle stěžovatelky dává soud žalovanému možnost zbavit se odpovědnosti. Stěžovatelka uvádí, že „Oznámení - nabídka města Brna k prodeji nemovitostí“ z 18. 11. 2004, které stávajícím nájemcům v domě umožňuje jeho koupi, je vytvořeno a používáno úředníky bytového odboru, který vlastníkem nemovitosti není. Konstatuje dále, že předmětem její žaloby je ochrana před protiprávním postupem správního orgánu, kterým bytový odbor magistrátu nepochybně je. Stěžovatelka dále zpochybňuje názor krajského soudu k výkladu čl. 5 odst. 5 „Pravidel prodeje domů, bytů a nebytových prostor v těchto domech, včetně pozemků z vlastnictví Města Brna do vlastnictví právnických a fyzických osob“ (dále jen „Pravidla“) ohledně prokazování neexistence nájemního vztahu mezi jí a žalovaným z titulu přechodu nájmu ze zákona podle § 706 zák. č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. z.“). Přechod nájmu byl dle stěžovatelky v jejím případě osvědčen písemným dokladem vystaveným oddělením bytového odboru ÚMČ Brno - střed dne 12. 08. 1998 pod zn. BT/H/98/17232/1. Žalovaný ji tak mylně neuznává za řádného nájemce. Tento postoj žalovaného však dle stěžovatelky není v souladu s právním názorem Ústavního soudu (stěžovatelka poukázala na nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 37/93, zveřejněný pod č. 9 ve sv. č. 1 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu a pod č. 86/1994 Sb.), podle něhož je účelem ustanovení § 871 o. z. mj. zajistit ochranu všech dosavadních uživatelů a vytvořit pro dosavadní užívací vztahy stav dostatečné právní jistoty. Stěžovatelka dále tvrdí, že nerespektováním zákona tak bylo poškozeno nejen její právo, ale právo všech případných kupujících odvozujících právo osobního užívání bytu z ustanovení § 871 o. z., i když písemnou nájemní smlouvu s uživateli bytů vlastník neuzavřel. Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení změnil tak, že vyhoví jejímu žalobnímu návrhu ze dne 20. 12. 2004, nebo aby napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť stěžovatelka namítá, že krajský soud nezákonně odmítl její žalobní návrh, když dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že v případě privatizace bytu, v němž stěžovatelka žije, žalovaný nevystupuje v rámci výkonu veřejné moci, nýbrž jako vlastník nemovitosti, a když postup žalovaného neshledal krajský soud neodůvodněně diskriminačním.

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Krajský soud své usnesení odůvodnil tím, že v daném případě žalovaný nevystupuje v rámci výkonu veřejné moci, nýbrž jako vlastník nemovitosti. Zastupitelstvo města Brna schválilo na svém zasedání dne 26. 6. 2001 zde uplatňovaná „Pravidla“. Ta pak dle krajského soudu platí bez výjimky pro všechny případné kupující domů, bytů a nebytových prostor v těchto domech, včetně pozemků, z vlastnictví města Brna. Pojmově je proto vyloučeno zaměření zmíněných „Pravidel“ přímo proti stěžovatelce nebo aby v jejich důsledku bylo proti ní přímo zasaženo (§ 82 s. ř. s.). To platí i o dopisu žalovaného ze dne 18. 11. 2004, jehož obsah je v intencích „Pravidel“. Krajský soud dále konstatuje, že stěžovatelkou tvrzené

dotčené právo na výhodnou koupi bytu není veřejným subjektivním právem ve smyslu § 2 s. ř. s., kterému je poskytována ve správním soudnictví ochrana. Z těchto důvodů krajský soud konstatoval, že stěžovatelka byla v dané věci zjevně neoprávněnou osobou k podání dané žaloby, a proto byl její návrh soudem odmítnut podle ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť zjevně nebyla aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu před zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

Jak ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, žalovaný se svým dopisem-oznámením ze dne 18. 11. 2004 obrátil na nájemce bytů v domě K. 11/Ko. 32, B. Uvedl, že Zastupitelstvo města Brna schválilo předmětný dům k prodeji; učinilo tak podle „Pravidel“, v jejichž čl. 5 odst. 5 ve znění založeném na č. l. 11 - 16 soudního spisu se praví: *„Na straně kupujícího nemůže vystupovat osoba, která neprokáže existenci nájemního vztahu k bytu či nebytovému prostoru s městem Brnem písemnou nájemní smlouvou, ani právnická osoba, jejímž členem či společníkem by tato osoba byla. Na straně kupujícího dále nemůže vystupovat nájemce, který dluží městu Brnu za pronájem bytu či nebytového prostoru, nebo právnická osoba, jejímž členem nebo společníkem by tento nájemce byl.“* V dopise-oznámení žalovaného z 18. 11. 2004 vyzývá žalovaný nájemce, rozhodnou-li se ke koupi domu, aby založili právnickou osobu a stali se jejími členy či společníky. Členem či společníkem právnické osoby pak může být podle žalovaného pouze nájemce bytu či nebytového prostoru, nemůže jím být příslušník jeho domácnosti či jiná osoba, která neprokáže existenci nájemního vztahu písemnou nájemní smlouvou. Na tento dopis zareagovala paní M. Ch., jedna z nájemníků bytů v domě K. 11/Ko. 32, která dopisem ze dne 24. 11. 2004 vyzvala další nájemníky k založení bytového družstva. V tomto dopise paní Chytrá mj. uvádí: *„L. se koupě nezúčastní, nebyla Magistrátem města Brna vyzvána, protože nemá nájemní smlouvu, na schůzi jsem ji nepozvala.“*

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato je důvodná.

Klíčovou otázkou pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení krajského soudu je, zda stěžovatelkou namítané jednání Magistrátu města Brna je porušením jejího veřejného subjektivního práva ve smyslu § 2 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob; *a contrario* tedy platí, že soukromým subjektivním právům soudy ve správním soudnictví ochranu neposkytují a že domáhat se této ochrany lze toliko jinými zákonem stanovenými způsoby a procesními postupy [zejména, šlo-li by o vztahy vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů nebo o jiné zvláštním zákonem stanovené věci, postupem podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“) - viz zejm. § 7 odst. 1, 2, 3 tohoto zákona]. Pokud by se zde nejednalo o ochranu veřejných subjektivních práv, bylo by důvodné žalobu stěžovatelky odmítnout bez ohledu na to, zda došlo k porušení jejích subjektivních práv či nikoliv, neboť k ochraně takovýchto subjektivních práv stěžovatelky by se soudům, rozhodujícím ve správním soudnictví podle s. ř. s., nedostávalo pravomoci.

Veřejnými subjektivními právy se rozumí práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy (viz k tomu Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín, *Soudní řád správní. Komentář*,

C. H. Beck, Praha 2004, 1. vyd., komentář k § 2, str. 3, bod 2.; srov. též Brothánková/Žišková, *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví, s vysvětlivkami*, Linde, Praha 2004, str. 11 - 13). Ne každé vztahy mezi soukromými osobami na jedné straně a státem, veřejnoprávními korporacemi či jinými osobami vykonávajícími veřejnou moc na straně druhé jsou však vztahy veřejnoprávními. Takovými jsou jen ty z uvedené množiny, které svojí podstatou tkví ve vrchnostenském vztahu, tj. ve vztahu nadřazenosti vykonavatelů veřejné moci nad soukromou osobou. Vykonavatelé veřejné správy však vstupují se soukromými osobami i do vztahů nevrchnostenských, založených na rovnosti účastníků daného vztahu a jejich privátní autonomii. Takovými vztahy jsou zejména vztahy občanskoprávní, k nimž patří i vztahy vlastnickoprávní a závazkověprávní. Vykonavatel veřejné moci, tedy i obec jako veřejnoprávní korporace (takovou obcí je i Statutární město Brno), je vedle své vrchnostenské pozice mimo jiné též vlastníkem - v případě obce vlastníkem obecního majetku. Tímto majetkem obec v zásadě disponuje stejně jako kterýkoli vlastník a může jej tedy nabývat, užívat a zcizovat podle svého uvážení (samozřejmě v mezích a podle pravidel stanovených zákonem). Dispozice majetkem má v takovém případě, není-li stanoveno zákonem jinak, povahu soukromoprávní, na čemž nic nemění ani okolnost, že základním smyslem a účelem existence obce je plnění veřejných funkcí, takže i hospodaření majetkem obce se děje zásadně ve veřejném zájmu (v posledku musí být účelem majetkoprávních dispozic obce vždy plnění jejích veřejných funkcí) a podléhá zpravidla „přísnějším“ pravidlům nežli hospodaření jiného vlastníka, který veřejné funkce neplní. Prodej obecního majetku (tj. i obecních domů či bytů) se tedy děje pomocí instrumentů soukromoprávní regulace - typicky na základě kupních smluv uzavřených mezi obcí a nabyvatelem domu či bytu, a proto se nemůže jednat o veřejnoprávní vztahy; subjektivní práva osob v těchto vztazích proto nejsou chráněna správním soudnictvím, neboť nespadají do okruhu subjektivních veřejných práv ve smyslu § 2 s. ř. s., nýbrž do okruhu subjektivních soukromých práv, o nichž podle § 7 o. s. ř. rozhodují soudy v občanském soudním řízení.

Krajský soud proto správně žalobu stěžovatelky odmítl; neurčil však správně důvod, pro který se tak mělo učinit. Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou; usoudil tak na základě závěru (který je sám o sobě zcela správný), že stěžovatelkou tvrzené právo na výhodnou koupi bytu není jejím veřejným subjektivním právem ve smyslu § 2 s. ř. s. Krajský soud musí ve správním soudnictví v první řadě zkoumat, zda u žalobce vůbec připadá v úvahu, že by mohl být aktivně legitimován. Nepřipadá-li toto vůbec v úvahu, je nutno žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Teprve dospěje-li krajský soud k závěru, že tento důvod odmítnutí žaloby není dán, zkoumá eventuální další důvody pro odmítnutí žaloby. Krajský soud však pominul, že stěžovatelkou tvrzené právo na výhodnou koupi bytu, není-li právem veřejným, musí být nutně (za předpokladu, že je stěžovatelka má) právem soukromým. V takovém případě stěžovatelka aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu tohoto svého subjektivního práva je (věcnou legitimaci stěžovatelky je zde nutno ponechat stranou, neboť ve fázi zkoumání přípustnosti žaloby se nezkoumá její důvodnost, nýbrž způsobilost být vůbec předmětem věcného projednání), avšak její žaloba je nepřípustná z toho důvodu, že nemá být projednána ve správním soudnictví, nýbrž v soudnictví civilním. Na takovou eventualitu, tj. na možnost „převést“ žalobu z jednoho typu soudnictví do druhého, pamatuje ustanovení § 46 odst. 2 věty druhé s. ř. s., kterého měl krajský soud v daném případě užít namísto ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovatelka se svojí

žalobou totiž nepochybně, jak podrobně vyloženo výše, domáhala rozhodnutí ve sporu, o kterém má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

Za situace, kdy je rozhodnutí krajského soudu ve svém výroku správné, třebaže k němu krajský soud dospěl na základě částečně nesprávného právního názoru, by zásadně nebylo důvodu, aby Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti stěžovatelky rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. K zachování jednoty a věcné správnosti rozhodování by zásadně postačovalo, aby Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí o kasační stížnosti vyslovil právní názor, který k věci samé zaujal; výjimkou by byl případ, kdy by užité důvody rozhodnutí činily nepřezkoumatelným a byl by dán důvod k jeho zrušení pro tuto vadu (obdobný názor zaujal již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 52, viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2005, č. j. 2 As 1/2005 - 62). V projednávaném případě však nelze přehlédnout skutečnost, že odmítnutí žaloby na základě nepřípadného ustanovení zákona zasáhlo do právní sféry stěžovatelky tím, že se jí nedostalo zákonem předepsaného poučení, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí její žaloby může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu tak může učinit (viz § 46 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Takovéto poučení je ovšem esenciální náležitostí každého usnesení odmítajícího žalobu z důvodu podle § 46 odst. 2 věty první s. ř. s., neboť účastníkovi v procesně poměrně složité situaci „převodu“ jeho žaloby z jednoho typu soudnictví do druhého poskytuje informaci, ke kterému věcně příslušnému soudu a v jaké lhůtě má svoji žalobu podat, pokud chce, aby ve vztahu k této nové žalobě platilo, že řízení o ní je zahájeno zpětně dnem, kdy soudu došla původní odmítnutá žaloba (§ 82 odst. 3 o. s. ř.); takovéto účinky žaloby často mají zásadní význam pro možnost účastníka dosáhnout ochrany svých subjektivních práv. Absenci uvedeného poučení v usnesení o odmítnutí podání je - přes věcnou správnost jeho výroku - proto nutno považovat za důvod nezákonnosti tohoto rozhodnutí, následkem této nezákonnosti pak nutně musí být zrušení napadeného rozhodnutí. Současně však je zřejmé, že řízení o žalobě stěžovatelky nemůže v soustavě správních soudů být vedeno a že její žalobu bylo již v řízení před krajským soudem třeba odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a poskytnout stěžovatelce poučení o možnosti podat žalobu v občanském řízení soudním. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 1, části věty za středníkem s. ř. s. současně se zrušením rozsudku krajského soudu rozhodl též o odmítnutí žaloby stěžovatelky podle § 46 odst. 2 věty první s. ř. s.

Právě vzhledem k rozdělení působnosti mezi soudy ve „veřejnoprávním“ správním soudnictví a soudy rozhodujícími podle o. s. ř. se Nejvyšší správní soud jako nejvyšší instance prvního z obou z nich, kterému - jak výše vyloženo - nepřísluší zabývat se věcí stěžovatelky meritorně, nemůže, a to ani *obiter dictum*, vyslovit k otázce, zda je žalovaný oprávněn nepřipustit stěžovatelku k účasti na odkupu domu, v níž se nachází jí obývaný nájemní byt, s odůvodněním, že neprokáže existenci nájemního vztahu k bytu způsobem, který si žalovaný určil. Učinil-li by tak totiž Nejvyšší správní soud, zasáhl by tím nepřípustně do působnosti jiné větve soudní moci, která je příslušná se věcí stěžovatelky zabývat. Nejvyšší správní soud se proto na tomto místě omezuje pouze na konstatování, že by bylo věcí soudu rozhodujícího věc stěžovatelky v občanském soudním řízení, zda by pro posuzování této věci uvedenou právní otázku považoval za rozhodnou, a pokud ano, jak by ji posoudil.

Podle § 61 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle § 110 odst. 2 věty druhé s. ř. s. a podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. pak Nejvyšší správní soud

současně s rozhodnutím o odmítnutí žaloby stěžovatelky rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu, a to tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu žádných z těchto nákladů, neboť žaloba stěžovatelky byla odmítnuta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.
Stěžovatelka může do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku podat ve věci, v níž byla její žaloba Nejvyšším správním soudem odmítnuta, žalobu k okresnímu (obvodnímu) soudu v občanském soudním řízení podle občanského soudního řádu.
Odmítl-li žalobu (návrh na zahájení řízení) soud, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, protože šlo o věc, kterou soudy projednávají a rozhodují v občanském soudním řízení, a došla-li soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení do jednoho měsíce od právní moci usnesení žaloba (návrh na zahájení řízení) v této věci, platí, že řízení o ní je u soudu zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba (návrh na zahájení řízení).

V Brně dne 3. listopadu 2005

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu