



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. P. R.**, zastoupen Mgr. Tomášem Markem, advokátem se sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6, proti žalovanému: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2020, č. j. 14 A 85/2020 - 11,

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 .**
- III.** Ustanovenému zástupci žalobce, Mgr. Tomáši Markovi, advokátovi se sídlem Na Hutích 661/9, Praha 6, **s e p ř i z n á v á** odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti ve výši 3400 Kč, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se žalobou podanou u Obvodního soudu pro Prahu 1 domáhal po žalovaném zaplacení náhrady škody na vozidle a náhrady nemateriální újmy podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 13. 6. 2017, č. j. 18 C 73/2015 - 79, byla žaloba zamítnuta a žalobci byla uložena povinnost zaplatit žalovanému do tří dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 900 Kč. K odvolání žalobce Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozsudkem ze dne 17. 10. 2017, č. j. 16 Co 354/2017 - 102, rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 potvrdil.

[2] Žalovaný následně podal exekuční návrh ohledně shora uvedených nákladů řízení ve výši 900 Kč s tím, že rozhodnutí se stalo vykonatelným dnem 8. 12. 2017. Provedením

exekuce byl pověřen soudní exekutor Mgr. Daniel Vlček, Exekutorský úřad Praha 7. Exekučním příkazem ze dne 20. 6. 2018 byla žalobci uložena povinnost zaplatit žalovanému pohledávku v částce 900 Kč (jistina) a 100 Kč (pravděpodobné náklady právního zastoupení v exekučním řízení). Dne 6. 8. 2018 podal žalobce návrh na zastavení exekuce. Okresní soud v Nymburce usnesením ze dne 22. 8. 2018, č. j. 21 EXE 534/2018 - 36, námitky žalobce proti příkazu odmítl; odvolání žalobce odmítl Krajský soud v Praze usnesením ze dne 17. 10. 2018, č. j. 23 Co 29102018 - 47.

[3] Žalobce podal dne 4. 8. 2020 u městského soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonný zásah spatřoval žalobce v tom, že žalovaný podal návrh na zahájení exekučního řízení, což není způsob vymáhání co nejméně zatěžující žalobce. Žalovaný jako správní orgán porušil svou povinnost a pověřil vymáháním dlužné částky exekutora v rozporu s principem přiměřenosti a proporcionality zásahu. Současně s podáním žaloby žalobce navrhl, aby soud vydal předběžné opatření, kterým by zakázal soudnímu exekutorovi pokračovat v probíhajícím exekučním řízení. Žalobce rovněž žádal o přiznání osvobození od soudních poplatků.

[4] **Městský soud** nyní napadeným usnesením výrokem I. zamítl žádost o osvobození od soudních poplatků; výrokem II. zamítl návrh na vydání předběžného opatření; výrokem III. odmítl žalobu; a výrokem IV. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[5] Podle městského soudu z § 82 a § 83 s. ř. s. vyplývá, že jednání, které má být soudem v případě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu posuzováno, musí být jednáním správního orgánu. Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se jedná o orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

[6] V daném případě byl návrh na exekuci podán hlavním městem jako obcí, do jejíž působnosti patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů. Podle § 35 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 131/2000 Sb.“), hlavní město Praha a městské části jsou povinny trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku práv z těchto závazků vyplývajících. Při podání návrhu na exekuci částky představující náklady řízení přiznané obci rozsudkem soudu se dle soudu jednoznačně jedná o hospodaření s majetkem obce, tedy o výkon samostatné působnosti obce. Podání exekučního návrhu v daném případě tak není úkonem orgánu moci výkonné či územního samosprávného celku učiněným v oblasti veřejné správy; jedná se o činnost žalovaného v rámci samostatné působnosti, která nezasahuje do veřejných subjektivních práv žalobce, a která naopak vychází ze soukromoprávního vztahu mezi žalobcem a žalovaným. Pokud žalobce nesouhlasí s nařízením exekuce, má možnost se bránit prostředky práva civilního, čehož ostatně využil.

[7] Na základě uvedeného dospěl městský soud k závěru, že v této věci nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný, proto žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

pokračování

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu **kasační stížnost** z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení; z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]; a z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti zopakoval, že žalovaný podal návrh na zahájení exekučního řízení, což není způsob vymáhání co nejméně zatěžující žalobce. Žalovaný jako správní orgán porušil svou povinnost a pověřil vymáháním dlužné částky exekutora v rozporu s principem přiměřenosti a proporcionality zásahu.

[10] Aplikace § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ze strany městského soudu je dle stěžovatele nesprávná, neboť správní žaloba nesměřovala proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu, ale proti trvajícimu nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 s. ř. s. Podle § 3 odst. 1 a § 9 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., je hl. město Praha organizační složkou státu pro hospodaření s majetkem státu a při správě majetku tak vystupuje jako správní orgán při výkonu veřejné správy. Do majetku státu přitom patří rovněž soukromoprávní a veřejnoprávní pohledávky jednotlivých orgánů státu vůči fyzickým a právnickým osobám. Vymáhání pohledávek státu vůči stěžovateli je činností hl. města Prahy coby správního orgánu.

[11] Stěžovatel dále citoval usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, s tím, že veřejná subjektivní práva stěžovatele jsou lidská práva a základní svobody, mezi něž jistě patří např. právo stěžovatele na ochranu majetku a jeho vlastnictví, právo stěžovatele na dodržování obecných právních zásad ze strany žalovaného ad.

[12] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zopakoval, případně doplnil dokazování o návrhy stěžovatele, jak je stěžovatel uplatnil již v řízení před městským soudem, neboť skutková zjištění městského soudu nejsou pravdivá; městský soud nesplnil svou povinnost poskytnutí včasné a účinné ochrany právům stěžovatele. Nezákonné usnesení městského soudu spočívá na nesprávném výkladu práva, tj. nesprávné aplikaci výluky trvajícího neukončeného nezákonného zásahu žalovaného ze soudního přezkumu. Městský soud účelově převzal právně zcela vadnou argumentaci žalovaného a jedná se tak o ryze formalistické rozhodnutí soudu, způsobující zjevnou nespravedlnost stěžovateli.

[13] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně stěžovatel požádal o osvobození od soudního poplatku a o ustanovení advokáta pro řízení o kasační stížnosti.

[14] Usnesením ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 336/2020 - 17, bylo stěžovateli přiznáno osvobození od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti a byl mu ustanoven zástupce pro řízení o kasační stížnosti, Mgr. Tomáš Marek, advokát.

[15] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[16] **Nejvyšší správní soud** nejprve přezkoumal 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 vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu 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 názoru, že kasační stížnost není důvodná.

[18] Předně je třeba poznamenat, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele odmítl (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Úkolem Nejvyššího správního soudu v tomto řízení proto je toliko posoudit, zda byly splněny podmínky pro to, aby městský soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného odmítl.

[19] Podle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. mají soudy ve správním soudnictví pravomoc k rozhodování o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodnout o nezákonném zásahu dle § 82 a násl. s. ř. s. je dána pouze tehdy, jedná-li se o zásah „*správního orgánu*“ ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (*orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*). Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, vyložil, že „*[z]ákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy*“. Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena jen taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 - 59).

[20] Lze přisvědčit stěžovateli, že správní orgán v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je uveden v souvislosti se žalobou proti rozhodnutí. Správním orgánem ovšem může být i orgán, který pravomoc rozhodovat o veřejných právech a povinnostech sice nemá, ale má pravomoc jinak zasahovat do sféry veřejných subjektivních práv (kategorie nejrůznějších zásahů, které nejsou rozhodnutími). I takovýto orgán je správním orgánem, a to pro účely žaloby zásahové (§ 82 a násl. s. ř. s.).

[21] Působnost hl. m. Prahy je možné dle zákona č. 131/2000 Sb., dělit na působnost samostatnou (§ 2 odst. 1 téhož zákona) a působnost přenesenou (§ 4 odst. 2 téhož zákona). Do samostatné působnosti dle § 34 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb. náleží správa vlastního majetku; dle § 35 odst. 1 téhož zákona „*majetek hlavního města Prahy musí být využíván*

pokračování

účelně a hospodárně, (...). Hlavní město Praha je povinno pečovat o svůj majetek, kontrolovat hospodaření s tímto majetkem a vést účetnictví podle zákona o účetnictví“; dle § 35 odst. 4 zákona „[h]lavní město Praha a městské části jsou povinny trvale sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své závazky, a zabezpečit, aby nedošlo k promlčení nebo zániku práv z těchto závazků vyplývajících.“

[22] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 52/2010 - 59, vyplývá, že právní akt obce nelze ve správním soudnictví přezkoumat tehdy, jestliže obec vystupovala jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, respektive pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony. Obdobný závěr učinil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 - 114 (při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné). Při nakládání s majetkem hl. m. Prahy nejde o vrchnostenský výkon veřejné správy, ale o soukromoprávní vztah řešitelný v rovině soukromého práva. I pro hl. m. Prahu platí, že vystupuje jako správní orgán pouze v některých případech. Má tedy dvojí postavení - buď vystupuje v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jedná jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích. O akt správního orgánu tedy nejde v případech, kdy hl. m. Praha vystupuje jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou.

[23] V nyní posuzované věci stěžovatel podal žalobu u Obvodního soudu pro Prahu 1, kterou se domáhal, aby mu žalovaný zaplatil materiální škodu ve výši 3785 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % ročně od 29. 1. 2015 do zaplacení a nemajetkovou újmu ve výši 110 000 Kč s úrokem z prodlení ve výši 8,05 % ročně od 29. 1. 2015 do zaplacení. Obvodní soud pro Prahu 1 žalobu stěžovatele zamítl a současně stěžovateli uložil zaplatit žalovanému náhradu nákladů řízení. Žalovaný posléze podal návrh na exekuci přiznaných nákladů řízení, proti čemuž se stěžovatel bránil prostředky civilního práva, jakož i žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s.

[24] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem shrnuje, že žalovaný při podání návrhu na exekuci částky jednoznačně jednal v samostatné působnosti a vystupoval jako subjekt vykonávající práva a povinnosti správy vlastního majetku. Žalovaný nevystupoval ve vrchnostenském postavení, ale jako soukromá osoba v rovném postavení s druhou smluvní stranou, přičemž mu nenáleželo autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech stěžovatele. Nejednalo se ani o výkon veřejné správy a žalovaný tak v daném případě nebyl v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nebyla proto naplněna podmínka řízení spočívající v pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[25] Také městský soud dospěl k závěru, že žalovaný nepodával exekuční návrh jako správní orgán a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem zcela správně odmítl [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] pro nesplnění podmínek řízení.

[26] Nejvyšší správní soud proto ze shora uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení

o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu neplyne, že by mu nějaké náklady vznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[28] Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2021, č. j. 5 As 336/2020 - 16, byl stěžovateli ustanoven zástupcem pro řízení Mgr. Tomáš Marek, advokát. Podle § 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s. v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát. Ustanovený zástupce stěžovatele nedoplňoval kasační stížnost podanou stěžovatelem; ve spisu je založen toliko záznam o nahlížení do spisu ze dne 18. 2. 2021, č. j. 5 As 336/2020 - 19, podle něhož se na soud uvedeného dne dostavil za účelem nahlédnutí a pořízení kopie spisu advokát z advokátní kanceláře ustanoveného zástupce, kterému ustanovený advokát udělil substituční plnou moc. Nejvyšší správní soud proto ustanovenému advokátovi přiznal odměnu za jeden úkon právní služby (příprava a převzetí zastoupení) v částce 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 3 a § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 3400 Kč. Jelikož ustanovený zástupce nedoložil osvědčení o registraci k DPH, nebyla mu částka o tuto daň navýšena (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Celkově tedy bude ustanovenému advokátovi Mgr. Tomáši Markovi vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu částka 3400 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í :

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

V Brně dne 15. listopadu 2021

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu