



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Bacco F&B s. r. o.**, se sídlem Benediktská 1060/3, Praha 1, zastoupená Mgr. Kristýnou Mácovou, advokátkou se sídlem Anny Letenské 34/7, Praha 2, proti žalovanému: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupený JUDr. Janem Olejníčkem, advokátem se sídlem Na Příkopě 853/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí Rady hlavního města Prahy ze dne 19. 4. 2021, č. 827, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, čj. 17 A 74/2021-24,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Městský soud v Praze v záhlaví označeným usnesením odmítl žalobu proti usnesení Rady hlavního města Prahy (dále „rada žalovaného“) ze dne 19. 4. 2021 č. 827, kterým rada žalovaného „*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 (Magistrátu hlavního města Prahy, pozn. NSS) zpracovat a podepsat dodatky k nájemním smlouvám a výpovědi z nájemních smluv dle bodu I. tohoto usnesení*“. Tímto usnesením byla mimo jiné schválena výpověď z nájemní smlouvy uzavřené v minulosti mezi žalobkyní a žalovaným.

[2] V odůvodnění usnesení městský soud odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že při nakládání s majetkem žalovaný vystupuje jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel veřejné moci. Žalobou napadeným usnesením proto žalovaný nerozhodoval autoritativně o veřejných subjektivních právech žalobkyně, a tedy je nelze napadat ve správním soudnictví. Městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 2 s. ř. s. jako návrh, kterým se žalobkyně domáhá rozhodnutí ve sporu nebo jiné právní věci, o které má jednat soud v občanském soudním řízení. Zároveň žalobkyni poučil, že může do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat žalobu k obvodnímu (okresnímu) soudu.

[3] Městský soud zároveň doplnil, že žalobou nastolená otázka, který z konkrétních orgánů žalovaného měl schválit usnesení ve věci výpovědi nájemních smluv, je otázkou rozhodnou pro soukromoprávní vztahy mezi žalovaným a žalobkyní (případně dalšími nájemci). Pro určení pravomoci správních soudů je však rozhodující výhradně povaha právního jednání, nikoli to, který konkrétní orgán o něm rozhodoval.

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost, v níž shodně jako v žalobě namítala, že přijaté usnesení rady žalovaného (označované stěžovatelkou jako „rozhodnutí“) je „stíženo absolutní neplatností“, neboť nebylo vydáno zastupitelstvem. Stěžovatelka vůči usnesení žalovaného uplatnila také řadu dalších námitek, mj. jej označila za šikanózní a diskriminační. Městskému soudu vytýkala, že žalobu mylně pojal tak, že se jí stěžovatelka domáhá zrušení výpovědi z nájemní smlouvy, přestože žaloba jednoznačně směřovala proti napadenému usnesení rady a obsahovala důvody jeho nezákonnosti. O výpovědi z nájemního vztahu stěžovatelka v žalobě pojednala pouze v kontextu radou přijatého usnesení, z žaloby však nelze dovodit, že by se jí domáhala zrušení výpovědi. Stěžovatelka zároveň předeštlá úvahy, proč se v souzené věci jedná o zásah do jejích veřejných subjektivních práv. Dle jejího názoru je realizace soukromého práva závislá na „*veřejnoprávních funkcích orgánů veřejné správy*“, kdy soukromý subjekt není vůči orgánům v rovném postavení, přičemž tuto nerovnost je nutno vyvažovat prostřednictvím soudní vymahatelnosti práva. Pokud v daném případě bylo nutné přijmout rozhodnutí týkající se poměrů mezi správním orgánem a soukromou osobou, bylo vrchnostensky zasahováno do stěžovatelčiných veřejných subjektivních práv a právem chráněných zájmů. Stěžovatelka uvedla, že jí nejde o posouzení aktu ukončení nájemní smlouvy, nýbrž o posouzení aktu („rozhodnutí“) správního orgánu (usnesení rady žalovaného). Stěžovatelka předeštlá také vlastní náhled na řešení otázky, který konkrétní orgán žalovaného měl přijmout sporné usnesení s tím, že se jednoznačně jednalo o zastupitelstvo.

[5] Žalovaný se ztotožnil s usnesením městského soudu a zdůraznil, že rada žalovaného byla orgánem způsobilým k rozhodování o výpovědích z nájemních smluv, přičemž v tomto ohledu odkázal na řadu rozhodnutí Nejvyššího soudu. Zároveň podotkl, 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 nepřípadná.

pokračování

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že skutkově i právně shodnými případy se zabýval již v rozsudcích ze dne 30. 9. 2021, čj. 5 As 211/2021-31, ze dne 8. 10. 2021, čj. 5 As 212/2021-32, ze dne 9. 12. 2021, čj. 6 As 229/2021-18, a ze dne 14. 12. 2021, čj. 6 As 228/2021-18. Ve všech těchto případech se jednalo o žaloby proti stejnému usnesení rady žalovaného jako v nyní posuzované věci, přičemž žalobce v uvedených věcech zastupovala stejná zástupkyně jako nyní stěžovatelka. Rovněž napadená usnesení městského soudu i kasační stížnosti v těchto věcech byly totožné s tím, jaké jsou rozhodné důvody nyní napadeného usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby a jaké kasační námítky proti nim stěžovatelka uplatnila. V nyní projednávané věci tak Nejvyšší správní soud ze závěrů vyslovených výše označenými rozsudky vychází, neboť neshledal důvod se od nich odchýlit.

[9] S ohledem na předmět řízení v nyní souzené věci Nejvyšší správní soud připomíná, že z jeho konstantní judikatury vyplývá, že „*při nakládání s vlastním majetkem a hospodařením s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoliv jako nositel moci veřejné*“ (rozsudek ze dne 13. 12. 2006, čj. 3 Ans 9/2005-114, č. 1075/2007 Sb. NSS). Usnesení orgánů obce přijatá v těchto věcech tudíž nelze napadat žalobou ve správním soudnictví a žalobu směřující proti takovému usnesení „*soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví*“ (rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2015, čj. 8 As 72/2015-67, č. 3365/2016 Sb. NSS). Shodný závěr Nejvyšší správní soud vyslovil také v rozsudku ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, který se sice vztahuje k hospodaření kraje, nicméně i v tomto rozsudku vyslovený právní názor potvrzuje nemožnost přezkoumat ve správním soudnictví akty samosprávy, kterým obec či kraj vytvářejí vůli při nakládání s vlastním majetkem jako účastníci soukromoprávních vztahů. Jak v této souvislosti vyplývá rovněž z ustálené judikatury Nejvyššího soudu, „*samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují. Usnesení příslušného orgánu obce totiž představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy starostou*“ (rozsudek ze dne 20. 5. 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007, obdobně též např. rozsudek ze dne 25. 8. 2021, sp. zn. 33 Cdo 3641/2020).

[10] Městský soud kasační stížností napadené usnesení opřel o shora citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, přičemž stěžovatelka v kasační stížnosti nepřednesla žádné relevantní argumenty, které by soud vedly ke změně právního názoru a přiměly jej se od dosavadní judikatury odchýlit. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, která v usnesení rady žalovaného, jež je co do svého obsahu projevem tvorby vůle obce potřebným k následnému soukromoprávnímu jednání, spatřuje vydané správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., kterým mělo dojít k zasažení do jejích veřejných

subjektivních práv. Nutno podotknout, že stěžovatelčina argumentace je v tomto ohledu nekonzistentní, neboť na jedné straně poukazuje na existenci „správního rozhodnutí“, které je nezákonné (ve smyslu veřejného práva), zároveň však toto usnesení považuje (pohledem práva soukromého) za „absolutně neplatné“.

[11] Jelikož stěžovatelka v žalobě mj. namítala absolutní neplatnost právního jednání rady žalovaného s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. 26 Cdo 350/2007, podle něhož je třeba posoudit „jako absolutně neplatné pro rozpor se zákonem ve smyslu § 39 občanského zákoníku jednání starosty městské části hlavního města Prahy, který dal výpověď z nájmu bytu bez předchozího schválení v radě městské části (obce)“, postupoval městský soud tak, že žalobu bez dalšího neodmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínky řízení spočívající v nedostatku pravomoci správních soudů, nýbrž tak učinil podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Tím stěžovatelce poskytl možnost podat žalobu v občanském soudním řízení, pokud tak (v souladu s poučením, kterého se jí dostalo) učiní v zákonné lhůtě jednoho měsíce.

[12] Dovolává-li se stěžovatelka v kasační stížnosti nesprávného právního posouzení věci městským soudem právě z toho důvodu, že obsah žaloby posoudil současně tak, že jí stěžovatelka napadla i samotné výpovědi nájemních smluv (nikoli pouze usnesení rady žalovaného výpovědi předběžně schvalující), nemůže být ani s touto námitkou úspěšná. I v případě, že by městský soud postupoval přísně formálně, pominul pasáže žaloby pojednávající o absolutní neplatnosti výpovědi a žalobu vztahoval výlučně k přijatému usnesení rady žalovaného, by totiž žalobu bez dalšího odmítl pro nedostatek podmínky řízení spočívající v neexistenci pravomoci správních soudů. Učinil by tak (s odkazem na shora citovanou judikaturu NSS) podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro stěžovatelku méně příznivým způsobem, než který v projednávaném případě zvolil.

[13] Městský soud rovněž správně konstatoval, že pro posouzení otázky, zda věc spadá do pravomoci správních soudů, není rozhodující, který orgán obce (rada či zastupitelstvo) byl ve věci příslušný konat, nýbrž výhradně povaha žalobou napadeného aktu.

[14] K odkazu stěžovatelky na rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2020, čj. 8 As 149/2017-45, Nejvyšší správní soud uvádí, že se nejedná o věc obdobnou nyní projednávanému případu, a tedy závěry v něm obsažené nejsou na souzenou věc aplikovatelné. Soudní řízení v odkazované věci probíhalo nikoli jako řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, nýbrž jako řízení o žalobě ve věcech samosprávy [§ 67 písm. a) s. ř. s.], kde je dána zvláštní aktivní žalobní legitimace dozorového orgánu (Ministerstva vnitra), která je výlučná. Žaloba jiných subjektů v těchto věcech není přípustná (viz rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2020, čj. 3 As 316/2017-25). Pomine-li Nejvyšší správní soud skutečnost, že stěžovatelkou citovaná pasáž rozsudku čj. 8 As 149/2017-45, jíž se v kasační stížnosti dovolává, nepředstavuje vlastní posouzení Nejvyššího správního soudu, nýbrž se jedná o narativní část (tedy o část rozsudku pouze rekapituluující dosavadní řízení), je pro nyní projednávanou věc rozhodující, že závěry učiněné ve vztahu k dozorčí pravomoci Ministerstva vnitra a výlukám z dozoru nelze mechanicky převádět do oblasti správních žalob jednotlivců. Z hlediska úspěšnosti žalob podávaných fyzickými a právnickými osobami je rozhodující naplnění podmínky předchozího rozhodování správního orgánu

pokračování

o veřejném subjektivním právu žalující osoby (rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). V nyní projednávaném případě ovšem tato podmínka splněna nebyla, jak je v tomto rozsudku podrobně vysvětleno.

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

[16] 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. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto 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 v souladu se shora zmiňovanými rozhodnutími v obdobných věcech účelně vynaloženými (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS), a proto mu náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 20. dubna 2022

Milan Podhrázký
předseda senátu