



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové, v právní věci žalobce: **BHG Strom s. r. o.**, se sídlem Staroměstské náměstí 460/29, Praha 1, zastoupený 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, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2021, č. j. 17 A 73/2021-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný usnesením Rady hlavního města ze dne 19. 4. 2021, č. 827 (dále též „napadené rozhodnutí“) rozhodl tak, že 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. soudu) 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 žalobcem a žalovaným.

II.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu (dále též „městský soud“), který ji shora označeným usnesením dle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítl, neboť

shledal, že v projednávané věci není dána pravomoc správních soudů k projednání žaloby a rozhodnutí o ní.

[3] V žalobě uvedl, že předmětem nájmu byl prostor na ulici (nájem nemovité věci) za účelem provozování restaurační předzahrádky. Zdůraznil, že napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do jeho podnikatelské činnosti. Napadené rozhodnutí mělo být vydáno zastupitelstvem žalovaného, a nikoli jeho radou, a z uvedeného důvodu je stíženo absolutní neplatností. Napadené rozhodnutí rovněž považuje za nepřezkoumatelné, neboť není patrné, na základě čeho byly některým nájemcům dány výpovědi, a jiným nikoli. Nadto dodatky k nájemním smlouvám nebyly řádně a s předstihem zveřejněny, napadené rozhodnutí bylo přijato bez závazných stanovisek dotčených orgánů, bez diskuze s občany a bez odborně zpracované studie průchodnosti komunikací. Postup vnímá jako svévolný, diskriminační a šikanózní.

[4] Městský soud se předně zabýval otázkou, zda je dána pravomoc správních soudů k projednání žaloby a rozhodnutí o ní. Dospěl k závěru, že při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné. V projednávané věci žalovaný nerozhodoval autoritativně o nakládání s vlastním majetkem, čímž nemohl zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce, a nebylo tudíž možné toto rozhodnutí napadnout žalobou ve správním soudnictví. Odkázal při tom na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2005, č. j. 9 Ca 278/2004-81 a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015-67, č. 3365/2016 Sb. NSS. Konstatoval, že s ohledem na uvedené tak není podstatné, jestli o nakládání s vlastním majetkem žalovaného rozhodovala rada nebo zastupitelstvo. Důležitá je povaha právního jednání, nikoli to, který z orgánů obce o něm rozhodl. V soukromoprávních vztazích se obec řídí zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, hlavní město Praha je nadto vázáno zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále též „zákon o hl. městě Praze“). Uzavřel, že není možné, aby soud integroval do nájemního vztahu a zrušil usnesení, kterým byla vypovězena nájemní smlouva. Žalobce nemá veřejné subjektivní právo na existenci nájemního vztahu a případné nedostatky nájemní smlouvy (jak projevu žalovaného, tak obsahu) je oprávněn zkoumat výhradně civilní soud.

III.

[5] Proti v záhlaví uvedenému usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[6] Předně namítal, že městský soud bez projednání žaloby učinil závěr, že není k jejímu projednání kompetentní. Má za to, že žaloba neměla být odmítnuta, neboť městský soud zcela mylně pojal stěžovatelův návrh tak, že se domáhá zrušení výpovědi z nájemní smlouvy. Z podané žaloby však ani náznakem nevyplývá, že by se stěžovatel domáhal zrušení výpovědi z nájemní smlouvy, ba naopak zcela jednoznačně označuje napadené rozhodnutí a uvádí veškeré důvody jakožto svévolný přístup, který považuje za důvod pro zrušení takového rozhodnutí vydaného správním orgánem. Je přesvědčen, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Veškeré v žalobě uvedené důvody směřovaly

pokračování

k nezákonnosti napadeného rozhodnutí, nikoliv ke zrušení výpovědi z nájemního vztahu. O výpovědi z nájemního vztahu bylo pojednáno pouze v kontextu napadeného rozhodnutí, kterým byly tyto výpovědi schváleny.

[7] Stran argumentace týkající se absence veřejného subjektivního práva na existenci nájemního vztahu namítá, že městský soud opět inklinuje k posuzování nikoliv samotného napadeného rozhodnutí, ale k jeho obsahu. Uvádí, že veřejné subjektivní právo je legislativní prostor komunikace orgánů veřejné správy a osob soukromoprávních, kdy realizace soukromého práva je závislá na veřejnoprávních funkcích orgánů veřejné správy. Pokud je v daném případě nutné ze strany správního orgánu přijmout rozhodnutí ohledně úpravy poměrů mezi správním orgánem a soukromou osobou, čímž je tedy vrchnostensky zasahováno do práv a právem chráněných zájmů soukromého subjektu, pak je takové rozhodnutí nepochybně zasahující do veřejných subjektivních práv dotčené osoby. Nesprávným procesním postupem tak je stěžovatel krácen ve svých právech, když mu je odpírána možnost přezkumu rozhodnutí vydaného správním orgánem, a proto považuje odmítnutí žaloby za nezákonné.

[8] V souvislosti s pravomocí rozhodování správního soudu ve věci přezkumu usnesení správního orgánu odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 8 As 149/2017-45, který dle něj pojednává o obdobné situaci při rozhodování správního orgánu ve věci v postavení vrchnosti o právech a povinnostech soukromého subjektu. V projednávané věci je nezákonnost rozhodnutí dovozována ze skutečnosti, že o napadeném rozhodnutí rozhodoval nekompetentní orgán, jelikož ve smyslu § 59 odst. 3, písm. b) zákona o hlavním městě Praze, je zastupitelstvu města hl. m. Prahy vyhrazeno rozhodovat o majetkové účasti hlavního města Prahy na podnikání jiných osob s výjimkou právnických osob založených nebo zřízených hlavním městem Prahou o hodnotě vyšší než 5 000 000 Kč. V ostatních případech pak zpravidla rozhoduje rada. Má za to, že vypovězení smlouvy o nájmu, jejímž předmětem je část nemovité věci ve vlastnictví hl. m. Prahy, je bezpochyby jednáním spojeným s majetkovou účastí hlavního města Prahy na podnikání jiných osob. Současně se pak jedná o majetkovou účast značně přesahující stanovenou hranici 5 000 000 Kč, a proto bylo v daném případě kompetentní vždy a pouze zastupitelstvo. Městský soud v Praze tak rozhodl nesprávně, tj. nezákonně, když odmítl správní žalobu žalobce směřující proti napadenému rozhodnutí a odkázal žalobce do civilního soudnictví. S ohledem na shora uvedené navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry městského soudu uvedenými v napadeném usnesení a navrhla její zamítnutí. Neztotožňuje se s tvrzením stěžovatele o nepříslušnosti Rady hl. města Prahy, neboť je přesvědčena, že rada byla orgánem způsobilým k rozhodování ve věci výpovědi smlouvy z nájmu. Obecně platí, že rozhodování v oblasti pronájmu nemovitých věcí představuje záležitost spadající do samostatné působnosti hl. města Prahy dle § 16 zákona o hlavním městě Praze. Podle § 68 odst. 3 téhož zákona pak o záležitostech patřících do samostatné působnosti hl. města Prahy rozhoduje Rada hl. města Prahy, pokud nejsou zákonem vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradí. Ani jedna situace zde však nenastala.

Z uvedeného vyplývá, že Rada hl. města Prahy byla příslušná k rozhodování v této věci. Argumentace stěžovatele § 68 odst. 2 písm. m) zákona o hlavním městě Praze je nepřiléhavá, neboť v projednávané věci nejde o majetkovou účast na podnikání jiných osob, nýbrž o pravomoc rozhodovat ve věcech pronájmu nemovitých věcí.

[10] Námitka stěžovatele ohledně neurčitosti napadeného rozhodnutí postrádá relevantní podklad, jelikož ze samotného usnesení je zřejmé, k čemu má směřovat – k uzavření dodatků k nájemním smlouvám dle přílohy č. 1 a k výpovědi nájemních smluv dle přílohy č. 2 – a to včetně termínu, do kterého mají být úkony provedeny. Stěžovatel byl při uzavírání nájemní smlouvy srozuměn s tím, že smlouva může být bez uvedení důvodu vypovězena, tudíž žalovaný považuje za nepřipadné označení jejího postupu za diskriminační a šikanózní. Uzavřená smlouva má soukromoprávní charakter a žalovaný zde nevystupuje z pozice nadřízeného orgánu.

V.

[11] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Kasační stížnost je přípustná.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že o skutkově a právně obdobných věcech dalších stěžovatelů zastoupených stejnou zástupkyní proti totožnému napadenému rozhodnutí již rozhodoval, a to v rozsudcích ze dne 30. 9. 2021, č. j. 5 As 211/2021-31, ze dne 8. 10. 2021, č. j. 5 As 212/2021-32, ze dne 9. 12. 2021, č. j. 6 As 229/2021-18, ze dne 14. 12. 2021, č. j. 6 228/2021-18 a 22. 4. 2022, č. j. 8 As 241/2021-35. 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 námitky proti nim stěžovatel uplatnil. Od závěrů vyslovených v těchto rozhodnutích nemá Nejvyšší správní soud důvod se odchýlit ani v nyní projednávané věci a v podrobnostech na ně odkazuje.

[14] Na úvod je třeba uvést, že Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných. Napadeným usnesením byla odmítnuta žaloba pro nedostatek pravomoci správního soudu k projednání žaloby a rozhodnutí o ní. Jelikož kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí krajského soudu, nemůže se ani Nejvyšší správní soud zabývat věcí samou. Nejvyšší správní soud je oprávněn toliko zkoumat, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl, aniž by se jí věcně zabýval.

pokračování

[15] Podle § 46 odst. 2 s. ř. s. *soud 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] 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 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 ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015 - 67, č. 3365/2016 Sb. NSS). Shodný závěr Nejvyšší správní soud vyslovil také v rozsudku ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-59, který se sice vztahuje k hospodaření kraje, nicméně i v tomto rozsudku vyslovený právní názor potvrzuje možnost 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).

[17] Městský soud své závěry opřel právě o shora citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu, přičemž stěžovatel v kasační stížnosti nepřednesl žádné relevantní argumenty, které by soud vedly ke změně právního názoru a přiměly jej se od dosavadní judikatury odchýlit. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli, který v usnesení rady žalovaného, které 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 jeho veřejných subjektivních práv. Nutno zdůraznit, že stěžovatelova argumentace je nekonzistentní, neboť na jedné straně poukazuje na existenci nezákonného správního rozhodnutí (ve smyslu veřejného práva), zároveň však toto usnesení považuje za „absolutně neplatné“ (pohledem práva soukromého).

[18] Vzhledem k tomu, že stěžovatel v žalobě mj. namítal 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 stěžovateli poskytl možnost podat žalobu v občanském soudním řízení, pokud tak (v souladu s poučením, kterého se mu dostalo) učiní v zákonné lhůtě jednoho měsíce. Tvrzený rozpor napadeného usnesení se zákonem může stěžovatel namítat v příslušném občanskoprávním sporu o platnost této výpovědi, není však oprávněn 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.

[19] Ke stěžovatelem tvrzenému nesprávnému právnímu posouzení věci městským soudem právě z toho důvodu, že obsah žaloby posoudil současně tak, že jí stěžovatel napadl i samotný obsah výpovědi nájemních smluv (nikoli pouze usnesení rady žalovaného výpovědi předběžně schvalující), nemůže být ani s touto námitkou úspěšný. V případě, že by městský soud žalobu vztahoval výlučně k přijatému usnesení rady žalovaného, musel by žalobu bez dalšího odmítnout 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 stěžovatele méně příznivým způsobem. Městský soud rovněž správně konstatoval, že pro posouzení otázky, zda věc spadá do pravomoci správních soudů, není rozhodující, který orgán obce byl ve věci příslušný konat, nýbrž výhradně povaha žalobou napadeného aktu.

[20] K odkazu stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2020, č. j. 8 As 149/2017-45, je třeba uvést, že tento je na projednávanou věc nepřiléhavý. 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, č. j. 3 As 316/2017-25). Nadto stěžovatelem citovaná pasáž představuje narativní část rozsudku (tedy část rozsudku pouze rekapitulující dosavadní řízení), nikoliv vlastní posouzení věci. Z hlediska úspěšnosti žalob podávaných fyzickými a právnickými osobami je rozhodující naplnění podmínky předchozího rozhodování správního orgánu o veřejném subjektivním právu žalující osoby (rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, č. j. 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.

[21] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.)

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení

pokračování

nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné

V Brně dne 21. prosince 2022

David Hipšr
předseda senátu