



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Ing. J. L.**, zastoupený Mgr. Martinem Reisingerem, advokátem se sídlem Pod Sychrovem I 866/40, Praha 10, proti žalované: **Městská část Praha 7**, se sídlem U Průhonu 1338/38, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2023, č. j. 10 A 30/2023 – 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) usnesením ze dne 11. 5. 2023, č. j. 10 A 30/2023 – 60, dle § 46 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“) odmítl žalobu proti usnesení Zastupitelstva Městské části Praha 7 (dále jen „*Zastupitelstvo*“) ze dne 23. 11. 2015, č. 0191/15-Z, označeného jako „*Návrh na oznámení nejvhodnější nabídky ve veřejné soutěži pro výběr budovy sídla Úřadu MČ Praha 7 a schválení dalšího postupu 1093/15 ze dne 23. 11. 2015.*“ Městský soud odmítnutí žaloby odůvodnil tím, že žalobce se domáhal ochrany neexistujícího veřejného subjektivního práva proti žalované, která není správním orgánem, ale soukromoprávním subjektem. Současně s odmítnutím žaloby městský soud žalobce poučil, že do jednoho měsíce od právní moci uvedeného usnesení může podat žalobu „*k příslušnému obvodnímu (okresnímu) soudu*“ (jako soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení).

[2] Ze žaloby dle městského soudu vyplynulo, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. Ars 2/2012 – 43, bylo vyhlášeno místní referendum v Městské části Praha 7, jehož předmětem byly následující otázky:

- 1) Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu Městské části Praha 7 (včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu Městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?
- 2) Jste pro zrušení dosavadního procesu výběru sídla Úřadu Městské části Praha 7 a pro vyhlášení nového výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách nebo koncesního zákona s preferencí výstavby na vlastním pozemku Městské části Praha 7?
- 3) Jste pro to, aby byl výběr řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 proveden tak, že hodnotícími kritérii bude zejména ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost pro občany MČ Praha 7?
- 4) Jste pro to, aby byla na architektonické řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 vyhlášena veřejná architektonická soutěž podle pravidel České komory architektů?

Podle žalobce nebyly Zastupitelstvem akceptovány výsledky referenda v otázce č. 2 shora.

[3] Městský soud konstatoval, že z usnesení Rady Městské části Praha 7 (dále jen „*Rada*“) ze dne 23. 11. 2015 (č. 1093/15-R) i usnesení Zastupitelstva z téhož dne (č. 0191/15-Z) vyplývá, že jejich předmětem bylo projednání postupu o výběru budovy sídla Úřadu Městské části Praha 7. Městský soud dále uvedl, že zmíněná usnesení vycházejí z výsledků referenda vyhlášeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 2/2012 – 43 a u každé otázky hodnotí, zda žalovaná postupuje v souladu s výsledky místního referenda; ve vztahu k otázce č. 2 obě usnesení konstatují, že žalovaná vlastní pět pozemků, přičemž ani jeden z nich není vhodný pro stavbu budovy sídla, a konkretizují důvody, pro které nejsou tyto pozemky vhodné.

[4] Dále městský soud poukázal na to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 8. 2014, č. j. 1 As 96/2014 - 50, shledal, že usnesení Zastupitelstva obce (zde městské části) o nákupu (resp. prodeji) nemovitosti náleží do samostatné působnosti obce, v níž obec nevystupuje jako vrchnostenský orgán, a tudíž nemůže zasáhnout práva občana. Při nakládání s vlastním majetkem a hospodařením s ním obec vystupuje jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoliv jako nositel moci veřejné. Usnesení orgánů obce přijatá v těchto věcech tudíž nelze dle městského soudu napadnout žalobou ve správním soudnictví a žalobu směřující proti takovému usnesení orgánů obce soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví (v této souvislosti odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015 - 67, č. 3365/2016 Sb. NSS).

[5] Městský soud také uvedl, že žalobce napadl usnesení Zastupitelstva kvůli tomu, že podle jeho názoru není v souladu s výsledkem místního referenda (konkrétně, že nebyly splněny všechny podmínky právního jednání pro uzavření kupní smlouvy jménem žalované). K tomu městský soud dodal, že tyto věcné námitky proti náležitostem právního

pokračování

jednání je oprávněn zkoumat výhradně civilní soud – tomu náleží posouzení otázek spojených s podstatou sporu. Městský soud mohl toliko posoudit, zda je nadán pravomocí k rozhodnutí o žalobě.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu, který podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel tvrdí, že městský soud nedostatečně identifikoval podstatu sporu a povahu jeho žaloby. Jádrem žaloby dle stěžovatele bylo, že žalovaná nerespektovala výsledky místního referenda a jednala v rozporu s vůlí občanů vyjádřenou v referendu. V této souvislosti stěžovatel rekapituluje situaci, která předcházela vyhlášení místního referenda a která svědčí o tom, že žalovaná činila vše pro to, aby se referendum nekonalo, což vyústilo až ve vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu Ars 2/2012 – 43, který vyhlásil uvedené místní referendum.

[8] Závěr městského soudu, že žaloba se věcně týkala otázek, které nejsou přezkoumávány správními soudy, neboť zde nešlo o veřejná subjektivní práva, je dle stěžovatele nesprávný. Stěžovatel odkazuje na § 4 odst. 2 písm. a) s. ř. s., dle něž ve věcech místního referenda rozhodují správní soudy. Tento aspekt městský soud opomenul, svou pozornost zaměřil na „údajný“ soukromoprávní aspekt případu, který však dle stěžovatele stojí mimo jádro projednávané věci. Stěžovatel také dodává, že § 49 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“), stanoví, že místní referendum je závazné. K tomu cituje důvodovou zprávu k zákonu č. 169/2008 Sb., který mimo jiné novelizoval zákon o místním referendu; v této důvodové zprávě je uvedeno, že správní dozor nad samosprávou se v ústavních limitech realizuje rušením nezákonných aktů orgánů samosprávy – jimiž jsou i ty, které nerespektují zákonem stanovenou závaznou povahu rozhodnutí přijatého v místním referendu. Nelze se tudíž ztotožnit se závěrem městského soudu v odstavci 16 napadeného usnesení, v němž argumentoval případy, z nichž vždy vyplynulo, že obec nevystupuje jako vrchnostenský orgán, a tudíž příslušné rozhodnutí jejího orgánu nemůže zasáhnout do práv občana. Městským soudem poukazované případy se však dle stěžovatele od projednávané věci značně liší, neboť v nich nebylo zasaženo do ústavně deklarovaného práva občanů (konkrétně práva podílet se přímo na správě věcí veřejných dle čl. 21 Listiny základních práv a svobod; dále jen „Listina“, a práva na soudní a jinou právní ochranu dle čl. 36 Listiny).

[9] Co se týče námitky ohledně porušení práva podílet se přímo na správě věcí veřejných dle čl. 21 Listiny, stěžovatel uvádí, že postup městského soudu vede k faktickému vyprázdnění institutu místního referenda, neboť popřel zákonodárcem předvídaný postup revize aktů nerespektujících rozhodnutí učiněné v místních referendech. Občané by tak dle závěru městského soudu mohli požadovat vyhlášení referenda Nejvyšším správním soudem, avšak bez reálné možnosti domoci se toho, že rozhodnutí v něm učiněné bude skutečně provedeno. Současně stěžovatel namítá, že podání civilní žaloby v této věci by bylo velmi nákladné, neboť jen soudní poplatek za podání žaloby na neplatnost právního jednání obce v tarifní hodnotě 300 milionů Kč by činil více než čtyři miliony korun a každý úkon v rámci takového sporu by představoval zhruba dalších 200 tisíc korun. Z toho dle stěžovatele vyplývá, že podání civilní žaloby v dané věci je pro běžného občana nereálné a představovalo by *denegatio iustitiae*. Dále stěžovatel tvrdí, že pokud existovaly dva možné

výklady toho, zda věc spadá do pravomoci civilních nebo správních soudů, městský soud měl upřednostnit ten, který v maximální míře šetří práva stěžovatele (tím je přezkum ve správním soudnictví).

[10] K námitce nadepsané jako „*přímé porušení práv vyplývajících z čl. 36 odst. 2 Listiny*“ stěžovatel uvádí, že městský soud postupoval v rozporu s tímto ustanovením, pokud konstatoval, že „*přezkumu je hodna až smlouva na samém konci, nikoli usnesení (Zastupitelstva – pozn. NSS) samotné*“. Jelikož právo podílet se na správě veřejných věcí je základním právem dle Listiny a usnesení Zastupitelstva bylo vydáno v rozporu s ním, dle stěžovatele se jedná o situaci předvídanou v čl. 36 odst. 2 větě druhé Listiny, dle níž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

[11] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným usnesením městského soudu. Předně poukazuje na to, že kasační důvod je stěžovatelem zvolen nesprávně, neboť v případě odmítnutí žaloby městským soudem přicházel v úvahu toliko důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. K argumentaci stěžovatele, dle níž městský soud pochybil, neboť nynější případ související s místním referendem mají pravomoc přezkoumávat správní soudy, žalovaná uvádí, že pravomoc správních soudů rozhodovat ve věcech místního referenda ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) s. ř. s. se realizuje výlučně prostřednictvím čtyř typů řízení vypočtených v § 91a odst. 1 s. ř. s., jež se týkají postupu před vyhlášením místního referenda, jeho vyhlášení, neplatnosti přijatého rozhodnutí a neplatnosti hlasování. Tento výčet nelze s odkazem na obecnější vymezení dle § 4 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozšiřovat o další řízení, která by se týkala přezkumu aktů přijatých v rozporu se závazným rozhodnutím v místním referendu. To však neznamená, že by rozhodnutí v místním referendu byla nevymahatelná (možností je např. dozor nad výkonem samosprávy, v daném případě jej vykonává Magistrát hl. m. Prahy). Ostatně i v této věci Magistrát hl. m. Prahy dozor konal, jelikož v lednu roku 2023 přezkum zákonnosti usnesení Rady/Zastupitelstva provedl (pravděpodobně k podnětu stěžovatele), a dospěl k závěru, že nejsou v rozporu se „*zákonem ani jiným právním předpisem*“. Právě tento mechanismus by měl být dle názoru žalované primárním způsobem kontroly postupu orgánů městské části ve vztahu k rozhodnutí v referendu.

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Úvodem je třeba konstatovat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, lze kasační stížnost podat pouze z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a), c) a d) téhož ustanovení důvodem speciálním (viz například rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 14. 8. 2012,

pokračování

č. j. 4 As 57/2012 – 13; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nesprávné označení kasačního důvodu v kasační stížnosti (jak tomu bylo v nynějším případě) ovšem nebrání jejímu meritornímu projednání, neboť právní subsumpce kasační argumentace pod konkrétní literu ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. je věcí právního hodnocení Nejvyššího správního soudu. Jinak řečeno, podstatné je, že stěžovatel uplatnil námitky, které dle jejich obsahu lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[15] Jelikož předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl, mimo předmět nynějšího řízení je posouzení stěžovatelových námitek souvisejících s tím, zda žalovaná respektovala výsledky místního referenda.

[16] Jádrem sporu tedy je, zda žaloba stěžovatele, o níž rozhodoval městský soud, spadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Pro její zodpovězení je stěžejní, zda Zastupitelstvo při vydání usnesení ohledně nákupu nemovitostí vystupovalo jako správní orgán vykonávající veřejnou moc v oblasti veřejné správy (§ 4 odst. 1 s. ř. s.), tedy bylo nadáno pravomocí mocensky zasahovat do práv a povinností osob.

[17] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že žalovaná (resp. Zastupitelstvo) nevystupovala v postavení správního orgánu vykonávajícího veřejnou moc v oblasti veřejné správy. Při nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoli jako nositel moci veřejné. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 - 114, „[u]snesení zastupitelstva obce, jímž byl schválen k prodeji pozemek ve vlastnictví obce, není rozhodnutím, jímž by obec autoritativně rozhodovala o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob, a nelze je tudíž napadnout žalobou ve správním soudnictví.“ Závěry judikovaného případu jsou použitelné také v nyní projednávané věci, neboť zásadní je, že v obou případech zastupitelstvo obce (resp. městské části) rozhodovalo o nakládání s vlastním majetkem.

[18] Nic na tom nemůže změnit ani stěžovatelem poukazovaná okolnost, že žalovaná vydáním uvedeného usnesení nerespektovala výsledky místního referenda v otázce č. 2. Jinak řečeno, i kdyby bylo toto tvrzení stěžovatele pravdivé, nic to nemění na tom, že žalovaná nevystupovala v postavení správního orgánu (k tomu viz výše).

[19] Jak správně uvedla žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti, pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodovat ve věcech místního referenda ve smyslu § 4 odst. 2 písm. a) s. ř. s. se uplatňuje prostřednictvím čtyř typů řízení uvedených v § 91a odst. 1 s. ř. s., jež se týkají postupu před vyhlášením místního referenda, jeho vyhlášení, neplatnosti přijatého rozhodnutí a neplatnosti hlasování. Tento výčet nelze rozšiřovat o další řízení, která s místním referendem jakkoli souvisí (v nynějším případě by šlo o přezkum usnesení Zastupitelstva, které dle stěžovatele bylo přijato v rozporu se závazným rozhodnutím v místním referendu).

[20] Nelze ani přisvědčit stěžovateli, že soudní rozhodnutí, na která odkazoval městský soud v odstavci 16 napadeného usnesení, nejsou příléhavá, neboť v judikovaných věcech – oproti nyní posuzovanému případu – nebylo zasaženo do ústavně garantovaných práv tehdejších stěžovatelů. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ani v nynějším případě

neshledal, že by odmítnutím žaloby bylo zasaženo do práv stěžovatele garantovaných čl. 21 a čl. 36 odst. 2 Listiny.

[21] Stěžovatel porušení svého práva podílet se přímo na správě věcí veřejných dle čl. 21 Listiny v důsledku napadeného usnesení městského soudu spatřuje v tom, že odmítnutí soudního přezkumu správními soudy vede k faktickému vyprázdnění institutu místního referenda, neboť znemožňuje soudní vymahatelnost rozhodnutí přijatého v místním referendu s ohledem na to, že vedení občanského soudního řízení je nákladné.

[22] Ani tuto námitku neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Pojmově je vyloučeno, aby z důvodu výše nákladů řízení nebyla respektována zákonem stanovená věcná příslušnost soudů. Pro úplnost nicméně Nejvyšší správní soud uvádí, že je pravdou, že výše soudních poplatků ve správním soudnictví je oproti soudním poplatkům v občanském soudním řízení zpravidla nižší (někdy i podstatně) a soudní poplatky v civilním řízení mohou dosahovat podstatně vyšších hodnot. To samé platí o odměně advokáta za zastupování klienta vypočtené dle vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Ani tato skutečnost však bez dalšího nevede k odepření práva stěžovatele na přístup k soudu. V případě podání civilní žaloby by stěžovatel mohl požádat o úplné či částečné osvobození od soudního poplatku, přičemž výše poplatku je jednou ze základních skutečností, které soud při rozhodování o tom, zda účastníka řízení osvobodí, či nikoli, zvažuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2005, č. j. 2 As 72/2003 - 74, č. 582/2005 Sb. NSS; byť se týká soudního řízení správního, jeho závěry jsou obecně platné také v občanském soudním řízení).

[23] Současně lze ve shodě s žalovanou dodat, že dozor nad zákonností usnesení zastupitelstva žalované vykonává Magistrát hl. m. Prahy. Jedná se o správní dozor nad samosprávou, spočívající mimo jiné v rušení nezákonných aktů orgánů samosprávy, který má na mysli důvodová zpráva k zákonu č. 169/2008 Sb., jíž se dovolává stěžovatel v kasační stížnosti. Nejde o přezkum ve správním soudnictví, jak mylně dovozuje stěžovatel.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud postupoval v souladu se zákonem a relevantní judikaturou, jestliže žalobu stěžovatele odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a poučil jej o možnosti podat do jednoho měsíce od právní moci usnesení o odmítnutí žaloby v předmětné věci žalobu u věcně příslušného soudu v občanském soudním řízení. Takovým postupem městského soudu nemohlo být zasaženo do práva stěžovatele na přístup k soudu.

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s., nikoli dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nedostatek podmínky řízení spočívající v nedostatku pravomoci správních soudů (jako tomu bylo např. v případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 8 As 72/2015 - 67, na který odkazoval městský soud v napadeném usnesení). Odmítnutím žaloby dle § 46 odst. 2 s. ř. s. městský soud 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.

[26] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku).

pokračování

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by měla procesně úspěšná žalovaná, která však náhradu nákladů řízení nepožadovala. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok II. tohoto rozsudku).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu