

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců **a) Ing. V. V., b) MUDr. A. J., c) Ing. R. Š., d) B. J. e) Ing. R. G.**, zastoupených JUDr. Vojtěchem Krupkou, advokátem, se sídlem Jablonec nad Nisou, Lučanská 5, proti žalovanému **městu Jablonec nad Nisou,** se sídlem Jablonec nad Nisou, Mírové náměstí č. 19, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem, pobočka Liberec ze dne 2. 9. 2011, č. j. 59 A 53/2011 – 11,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 9. 2011, č. j. 59 A 53/2011 – 11, **se zrušuje**.

II. Žaloba proti usnesení zastupitelstva města Jablonec nad Nisou ze dne 16. 12. 2010 č. ZM/976/2010 - bodu A.1, a proti usnesení rady města Jablonec nad Nisou ze dne 16. 12. 2010 č. RM/283/2010 – bodu A.B **se odmítá**.

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Krajského soudu Ústí nad Labem, pobočka Liberec napadli žalobci usnesení zastupitelstva města Jablonec nad Nisou ze dne 16. 12. 2010, č. ZM/976/2010 – bod A. 1, na základě kterého došlo ke změně zakládací listiny obecně prospěšné společnosti Městské divadlo Jablonec nad Nisou, o. p. s. (dále jen „Divadlo“), a usnesení rady města Jablonec nad Nisou ze dne 16. 12. 2010, č. RM/283/2010 – bod A. B,

kterým bylo schváleno odvolání všech členů správní a dozorčí rady Divadla, přičemž se domáhali určení jejich neplatnosti. Krajský soud výše nadepsaným usnesením tuto žalobu, s odkazem na § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), odmítl jako návrh podaný osobami k tomu zjevně neoprávněnými.

V odůvodnění svého rozhodnutí krajský soud vycházel z ustanovení § 67 písm. a) s. ř. s., podle kterého náleží aktivní legitimace k podání žaloby proti *usnesení nebo opatření územního samosprávního celku v samostatné působnosti* pouze správnímu orgánu. Dle jeho názoru není sporu o tom, že žaloba byla podána proti usnesením orgánů města Jablonec nad Nisou, tedy územně samosprávného celku, ve smyslu § 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích"), a že tato usnesení byla vydána v rámci samostatné působnosti podle § 35 a násl. posledně uvedeného zákona; tím došlo k naplnění hypotézy výše zmíněného § 67 písm. a) s. ř. s. Kromě toho krajský soud uvedl, že i když ministerstvo vnitra, v odpovědi na stížnost žalobců na postup města Jablonec nad Nisou (č. j. MV–79791-2/ODK-2011), dospělo k závěru, že předmětem napadených bodů obou usnesení jsou otázky související s oblastí soukromého práva, tedy otázky vyloučené z jeho dozorové působnosti dle ustanovení § 124 odst. 6 zákona o obcích, nic to nemění na tom, že soud ve správním soudnictví může žalobu podle § 67 písm. a) s. ř. s. meritorně projednat jen tehdy, pokud je usnesení nebo opatření územního samosprávného celku napadeno správním orgánem a nikým jiným. Krajský soud proto konkrétní situaci zhodnotil tak, že žalobci nejsou aktivně legitimování k podání předmětné žaloby. V závěru odůvodnění správní soud, v reakci na zmiňovanou odpověď ministerstva vnitra, poznamenal, že se v této věci může jednat o věc spadající do soukromého práva, kterou nelze projednat ve správním soudnictví; proto připojil rovněž poučení o možnosti podat žalobu k příslušnému okresnímu soudu ve lhůtě do jednoho měsíce (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).

Usnesení krajského soudu napadli žalobci (dále jen „stěžovatelé") kasační stížností opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je nicméně zřejmé, že je tvrzen kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který jako jediný dopadá na případy přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby. Jak vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti se fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c), d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že krajský soud nesprávně celou věc podřadil pod ustanovení § 67 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítají, že se krajský soud v předchozím řízení nedostatečně zabýval podstatou věci, neboť se nejedná o žalobu proti rozhodnutí orgánu územního samosprávního celku ve věci spadající do samostatné působnosti, podávanou správním orgánem, ale o žalobu dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobci totiž

tvrdí, že byli na svých právech přímo zkráceni usneseními zastupitelstva a rady města Jablonec nad Nisou a jsou tudíž legitimováni k podání žaloby. Připuštění právního názoru krajského soudu by tudíž znamenalo odnětí možnosti bránit se proti neplatnosti rozhodnutí orgánů územně samosprávních celků jiným subjektům, než správním orgánům. Stěžovatelé pokládají takový výklad za nezákonný ne-li protiústavní, neboť odnímá stěžovatele (žalobce) jejich zákonnému soudci. Z těchto důvodů navrhují napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření nesouhlasí se stěžovateli v posouzení otázky jejich aktivní legitimace ani ve věci porušení jejich ústavně zaručených práv na zákonného soudce a přiklání se k názoru vyslovenému soudem. Uvádí, že napadená usnesení jsou vyloučena z přezkumu ministerstvem vnitra dle § 124 odst. 6 zákona o obcích, neboť jde o usnesení zastupitelstva a rady obce ve věcech soukromého práva. Od počátku považuje návrh za *rozmařilý*, zejména proto, že jeden ze stěžovatelů se podílel, jako člen zastupitelstva, na přijetí napadeného usnesení zastupitelstva a následně je napadl u soudu. Rovněž tvrdí, že samotná usnesení orgánů obce nejsou právními úkony, nýbrž jenom materiální podmínkou následného projevu vůle, a proto je nelze samostatně napadnout. Žalovaný se tak ztotožňuje s názorem krajského soudu, že stěžovatelům nesvědčí žalobní legitimace, a proto navrhuje kasační stížnost zamítnout a usnesení krajského soudu potvrdit.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve je nutno připomenout, že napadá-li kasační stížnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, nemůže se kasační soud vyjadřovat k věci samé (tj. důvodností věcné argumentace žaloby); může posoudit pouze správnost těch závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud rozhodl (co do výroku) správně, pokud žalobu odmítl; učinil tak ovšem ze zcela nesprávného důvodu. Krajský soud totiž tím, že věc subsumoval pod ustanovení § 67 odst. 1 s. ř. s. [a vyslovil následně nedostatek aktivní legitimace stěžovatelů, pro kterou věc dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl], připustil, že se jedná o věc správního soudnictví. Jinými slovy, krajský soud připustil, že pokud by žalobu podal jiný subjekt (správní úřad, na základě výslovného zákonného zmocnění), věc by bylo možno před správním soudem meritorně projednat. Tak tomu ovšem není.

Z obsahu napadených bodů obou usnesení a také ze znění žaloby vyplývá, že daná věc (změna zakladatelské listiny a odvolání členů správní a dozorčí rady Divadla, provedené na základě napadených usnesení), se nedá zařadit do žádné z oblastí veřejného práva, tedy do oblasti, kterou by bylo možno v rámci řízení před správními soudy

projednat, nýbrž náleží do práva soukromého. Je třeba zdůraznit, že stěžovatelé napadají neplatnost konkrétních bodů dvou usnesení města Jablonec nad Nisou, jako zakladatele Divadla, tedy obecně prospěšné společnosti. Jedná se o neziskovou právnickou osobu soukromého práva, která je založena podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů, k poskytování obecně prospěšných služeb. Na soukromoprávním charakteru této společnosti nic nemění ani skutečnost, že je jejím zakladatelem právnická osoba veřejného práva, tedy územní samosprávný celek [srov. zákon o obecně prospěšných společnostech, ve spojení s § 84 odst. 2 písm. e) zákona o obcích]. Stěžovateli napadenými body obou usnesení bylo schváleno odvolání členů správní a dozorčí rady Divadla, a změny jeho zakládací listiny. Tyto skutečnosti ničím nepřekračují hranice soukromoprávní sféry, i když jsou činěny na základě rozhodnutí zakladatele, kterým je město Jablonec nad Nisou, tedy veřejnoprávní korporace (§ 2 odst. 1 zákona o obcích). Vzhledem k výše uvedenému, tento fakt činí vznesené námitky nepřezkoumatelné v rámci kompetence správních soudů a musí být proto také řešeny příslušnými soudy v rámci civilního soudnictví. Pro úplnost je vhodné poznamenat, že oba napadené akty nejsou ani rozhodnutími správního orgánu, vydanými v soukromoprávní věci, jejichž opětovné projednání by bylo myslitelné v procesním režimu části páté občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“).

Je-li u správního soudu podán návrh na zahájení řízení, kterým se navrhovatel domáhá ochrany ve věci soukromého práva (zde *ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má rozhodnout soud v občanském soudním řízení* – viz § 46 odst. 2 věta první s. ř. s.), správní soud návrh odmítne; současně však navrhovatele poučí o možnosti podat do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení (civilní) žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu (§ 46 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Právě fakt, že správní soud autoritativně vysloví, že jde o věc náležející do kognice civilních soudů, ve spojení se zachováním lhůty k podání nového návrhu, tentokrát k již soudu věcně příslušnému, je zárukou ochrany práv navrhovatele, kterému by v důsledku pochybení při posouzení, zda jeho věc má povahu soukromoprávní či veřejnoprávní (v praxi je hranice mezi nimi často velmi nejasná) mohla být odepřena soudní ochrana, v důsledku možného uplynutí procesních lhůt k podání nového návrhu.

Správní soud je *ex officio* povinen v průběhu celého řízení zkoumat, zda je dána jeho pravomoc a věcná příslušnost, a to i v případě, že ve věci nerozhoduje meritorně. V opačném případě hrozí, že zatíží řízení vadou spočívající v tom, že o věci může rozhodovat nepříslušný soud a tedy nezákonný soudce. Pokud tedy krajský soud v dané věci odmítl žalobu postupem dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., aniž zkoumal, zda jde vůbec pojmově o věc správního soudnictví a zda tak je k rozhodování (byť nikoliv v meritu věci) věcně příslušným soudem, mohl stěžovatele zkrátit na jejich procesních právech tím, že jim nebude umožněno podat v otevřené lhůtě žalobu k civilnímu soudu, ve smyslu § 46 odst. 2 s. ř. s., a § 82 odst. 3 o. s. ř. (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 127/2008 - 73). Je sice pravdou, že v odůvodnění krajského soudu lze nalézt zmínku o *možnosti* projednání této věci v civilním řízení, nicméně nejedná se o důvod, na němž je vystavěno rozhodnutí, nýbrž o poznámku učiněnou soudem spíše jen *obiter dictum*, v rámci reakce na procesní stanovisko žalovaného. Následné poučení o možnosti podat

žalobu k okresnímu soudu ve lhůtě do jednoho měsíce tak ztrácí význam, protože nejen nemá oporu v odůvodnění soudního rozhodnutí, ale je i v rozporu s jeho nosným důvodem. Pro účastníky řízení tak může působit matoucím dojmem, protože z předmětného odůvodnění je znatelný toliko jediný důvod odmítnutí žaloby (nedostatek aktivní legitimace stěžovatelů) a dostatečně z něj již nevyplývá, že se jedná o věc náležející do civilní jurisdikce, s důsledky z toho pro ně plynoucími.

Nejvyšší správní soud tedy za situace, kdy sice výrok rozhodnutí krajského soudu obstojí, avšak důvody, pro něž takto bylo rozhodnuto, již nikoliv, neměl jinou možnost, než kasační stížností napadené usnesení zrušit (srov. právní názor vyslovený v usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaném pod č. 1865/2009 Sb. NSS). Současně však naznal, že postup, kdy by krajský soud pouze následně „vyměnil“ *ratio decidendi* svého rozhodnutí tak, aby korespondovalo s následným poučením stěžovatelů o možnosti dovolat se soudní ochrany před civilním soudem, byl jen zbytečným prodlužováním řízení. Využil proto svého oprávnění plynoucího z ustanovení § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s., a současně se zrušením napadeného usnesení žalobu sám odmítl s tím, že korigoval důvody tohoto procesního postupu a opětovně odkázal stěžovatele na postup dle § 46 odst. 2 s. ř. s.; tímto způsobem bude postaveno na jisto, že stěžovatelům zůstává lhůta pro případné podání civilní žaloby v této věci skutečně otevřena.

O náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení ustanovením § 120 s. ř. s. Dle ustanovení prvně zmíněného nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut.

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

Žalobci mohou do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku podat ve věci žalobu k místně příslušnému okresnímu soudu (§46 odst. 2 s. ř. s.).

V Brně dne 30. května 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu