ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti žalované: **Obec Ošelín**, se sídlem Ošelín č. 36, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2012, č. j. 30 A 42/2012 - 12,

takto:

Usnesení Krajského Plzni ze dne 31. 8. 2012, č. j. 30 A 42/2012 - 12, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 8. 2012, č. j. 30 A 42/2012 - 12, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti usnesení zastupitelstva obce Ošelín ze dne 30. 9. 2010, kterým byl v bodu č. 5 programu zasedání schválen prodej několika pozemků z majetku obce Ošelín různým fyzickým osobám. Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení dospěl k závěru, že obec Ošelín nevystupovala jako nositel moci veřejné a nečinila tak žádný úkon, kterým by závazně určovala práva a povinnosti, nýbrž vystupovala pouze jako účastník soukromoprávního vztahu. Krajský soud v této souvislosti odkázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 – 114, a s odkazem na ust. § 2 a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. dovodil, že napadené usnesení nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Proto žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř s. pro nedostatek podmínek řízení.

Proti usnesení krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že žalobu podal podle ust. § 67 písm. a) s. ř. s., které upravuje zcela specifickou žalobu ve věcech samosprávy a které stanoví specifické podmínky její přípustnosti. Krajský soud však

proti smyslu a koncepci „dozorčích“ žalob rozšířil podmínky řízení také o požadavek, aby napadené usnesení splňovalo podmínky plynoucí z ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Předmětná žaloba není určena k ochraně veřejného subjektivního práva fyzické nebo právnické osoby, ale k zabezpečení veřejného zájmu na zákonnosti jednáni a rozhodování orgánů územních samosprávných celků. Ust. § 124 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“), přitom vztahuje tuto působnost stěžovatele, včetně povinnosti podat žalobu ke správnímu soudu, na všechna usnesení, rozhodnutí nebo jiná opatření orgánů obce v samostatné působnosti, aniž by jakkoli rozlišovalo, zda se jedná o rozhodnutí v oblasti veřejných subjektivních práv či nikoli. Naopak dozorový postup vůči většině usnesení, jimiž jsou dotčena konkrétní veřejná subjektivní práva, je vyloučen podle ust. § 128 odst. 7 zákona o obcích. Tomuto závěru neodporuje ani vymezení pravomoci soudů ve správním soudnictví., neboť řízení o žalobě podané podle ust. § 67 písm. a) s. ř. s. je podle ust. § 2 s. ř. s. rozhodováním o dalších věcech, o nichž tak stanoví zákon. Shoduje se s ním i odborná literatura. Naopak, závěr krajského soudu znamená, že dozor podle ust. § 124 zákona o obcích nelze prakticky realizovat, neboť při vydávání drtivé většiny všech usnesení v oblasti samosprávy není obec nositelem veřejné moci a nerozhoduje autoritativně o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob. Rozsudek Nejvyššího správního soudu citovaný v napadeném usnesení podle stěžovatele na danou věc nedopadá, neboť se netýká žaloby podávané podle ust. § 67 s. ř. s. dozorovým orgánem, ale žaloby podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Především je nutno souhlasit se stěžovatelem v tom, že v dané věci nelze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 – 114, (dostupný na www.nssoud.cz, protože se týkal odmítnutí žaloby podané právnickou osobou, která se domáhala kladného rozhodnutí Hlavního města Prahy, jímž by jí byl prodán pozemek, který zastupitelstvo schválilo k prodeji jiným zájemcům. Nejednalo se o se tedy o rozhodnutí o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech žalobkyně, které ani nesvědčila žádná dozorová pravomoc realizovatelná podáním žaloby.

V posuzované věci se nejedná o prodej pozemků v rovině soukromoprávní, nýbrž o dozor nad tímto prodejem, který je povahy veřejnoprávní. Žaloba stěžovatele směřovala proti usnesení zastupitelstva obce Ošelín podle ust. 67 písm. a) s. ř. s., podle kterého se ust. 65 až 78 s. ř. s. přiměřeně použijí též v případě, kdy zvláštní zákon svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti. Takovým předpisem je zákon o obcích, který v ust. § 124 přiznává stěžovateli mimo jiné právo podat příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Žalobní legitimace je jednak upravena obecně v ust. § 65 s. ř. s. a jednak zvláštní žalobní legitimace je upravena v ust. § 66 a § 67 s. ř. s. Specifikum zvláštní žalobní legitimace spočívá v tom, že přístup k soudu je přiznáván určitým subjektům bez nutnosti splnění podmínek vymezených v ust. § 65 s. ř. s., a to k ochraně veřejného zájmu nebo k výkonu

dozoru nad samosprávou. Výše uvedenému odpovídá i důvodová zpráva k s. ř. s. (vládní návrh soudního řádu správního: Důvodová zpráva. Poslanecká sněmovna, sněmovní tisk 1080), podle které *„(z)ákladní vymezení zajišťuje uplatnění generální přezkumné klauzule a žalobní oprávnění dává každému, kdo tvrdí, že jakýmkoli rozhodnutím správního orgánu byl dotčen na svých právech. (...) Na druhé straně bylo třeba zachovat žalobní legitimaci i těm, jimž zvláštní zákonodárství zakládá účast v řízení, aniž by v takovém řízení šlo o hmotněprávní subjektivní oprávnění toho, kdo je takto za účastníka povolán (jde např. o ochranu složek životního prostředí). Odstavec 2 v § 64 zajišťuje žalobní legitimaci i zde. Zvláštní žalobní legitimaci zákon svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde pro to shledá zvlášť závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepříliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit. Osnova počítá s tím, že toto oprávnění může jiný zákon svěřit také dalším osobám. Zvláštní ustanovení upravuje také legitimaci k podání tzv. dozorčí žaloby a žaloby proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva. Hmotněprávní úpravu obsahují obecní a krajské zřízení a zákon o hl. m. Praze.“*

Lze odkázat i na rozsudek ze dne 23. 7. 2003, č. j. 4 As 23/2004 – 73, publ. pod č. 788/2006 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil, že ve vztahu k ust. § 67 písm. a) s. ř. s. je rada hl. m. Prahy v postavení správního úřadu s tím, že výkon dozoru *„je považován za výkon dozoru státu, což výslovně vyjadřuje (v návaznosti na čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR - „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“) první věta § 106 odst. 1 zákona o hl. městě Praze, která zní: „Výkon samostatné i přenesené působnosti hlavního města Prahy podléhá dozoru státu.“ V situaci, kdy je výkon dozoru svěřen radě hl. m. Prahy, rada nutně tento výkon realizuje v rámci tzv. přenesené působnosti (viz věta druhá, § 68 odst. 1 zákona o hl. m. Praze). Výkon dozoru tak, jak je v návaznosti na dané ustanovení Ústavy ČR koncipován zákonem o hl. m. Praze, má povahu úředního výkonu (dozor je v případě hlavního města Prahy svěřen především ministerstvům, u „běžných“ obcí potom ministerstvům a krajským úřadům), což musí nutně platit i pro případ, že je výkon dozoru v určitých otázkách svěřen radě hl. m. Prahy.“*

Nelze proto dovozovat, že i v případě zvláštní aktivní legitimace je třeba naplnit podmínku tvrzení zkrácení práv žalobce, neboť takový výklad by popíral smysl této úpravy, jak správně uvádí stěžovatel. Přiměřenost použití se především odvíjí od předmětu a účelu dozorových žalob. Tím, že zákonodárce přiznává určitým subjektům zvláštní aktivní legitimaci, volí v těchto zvláštních případech koncepci žalobní legitimace odlišnou od obecné koncepce ochrany subjektivních práv a tvrzení žalobce o jejich dotčení, na níž je založena aktivní legitimace v žalobě či návrhu podle ust. § 65 odst. 1, § 79, § 82 či § 101a odst. 1 s. ř. s. Koncepce žalobní legitimace podle ust. § 67 písm. a) s. ř. s. (stejně jako např. podle § 101a odst. 2 s. ř. s.) je založena na tom, že žalobce nehájí své subjektivní právo, nýbrž jako zákonem určený „privilegovaný“ žalobce uplatněním svého oprávnění podat žalobu (které je zvláštním typem pravomoci orgánu veřejné moci) hájí (veřejné) zájmy, které jsou mu svěřeny k ochraně.

Ze všech výše uvedených důvodů krajský soud nesprávně odmítl žalobu podanou stěžovatelem, když ji posuzoval z hlediska naplnění podmínek podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení podle ust. § 110 odst. 1 věta prvá s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 22. listopadu 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu