



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobců: **a) obec Tavíkovice**, se sídlem Tavíkovice 1, Tavíkovice, **b) L. K.**, oba zast. JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D., advokátem, se sídlem Bráfova třída 52, Třebíč, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2013, č. j. 7 A 49/2012 – 25,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost žalobce a) **se odmítá.**
- II.** Ve vztahu mezi žalobcem a) a žalovaným žádný z účastníků **ne má** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2013, č. j. 7 A 49/2012 – 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- IV.** Zástupci žalobce a) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5000 Kč, který bude z účtu Nejvyššího správního soudu zaplacen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti**

[1] Dne 4. 5. 2012 zahájil žalovaný správní řízení ve věci rozpuštění zastupitelstva žalobce a) podle § 89 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), protože z podnětu ze dne 2. 4. 2012 zaslaného žalobcem a) a podepsaného žalobcem b) jako jeho tehdejší starostou vyplývalo, že se od 30. 9. 2011, kdy proběhlo poslední zasedání zastupitelstva žalobce a), nedaří další zasedání zastupitelstva kvůli osobním neshodám mezi jeho členy svolat. Žalovaný během správního řízení zjistil, že žalobce b) jako tehdejší starosta obdržel dne 7. 3. 2012 žádost pěti z celkového počtu devíti členů zastupitelstva žalobce a) o svolání

zastupitelstva obce podle § 92 odst. 1 zákona o obcích a na den 30. 3. 2012 skutečně toto zasedání svolal. Dne 30. 3. 2012, tj. v den, kdy se svolané zasedání zastupitelstva mělo konat, však žalobce b) toto zasedání zrušil. I přesto se na něm sešlo pět zastupitelů žalobce a), tedy nadpoloviční většina členů zastupitelstva žalobce a), což je podle § 92 odst. 3 zákona o obcích dostatečný počet členů k přijímání usnesení zastupitelstva obce. Zastupitelstvo žalobce a) se pak ve stejném počtu sešlo také na zasedání konaném dne 25. 5. 2012, které bylo svoláno podle § 92 odst. 2 zákona o obcích členem zastupitelstva žalobce a), panem J. D., protože žalobce b) jako starosta nesvolal v náhradu za jím zrušené zasedání zastupitelstva ze dne 30. 3. 2012 žádné další zasedání a tedy žádosti zastupitelů podle § 92 odst. 1 zákona o obcích nevyhověl. Z těchto zjištění pak žalovaný vyvodil, že zde není dán důvod pro rozpuštění zastupitelstva žalobce a) podle § 89 odst. 1 zákona o obcích, protože toto zastupitelstvo se v zákonem stanovené šestiměsíční lhůtě sešlo dne 30. 3. 2012 (ačkoli existují pochybnosti o informovanosti veřejnosti o konání tohoto zasedání, když to bylo nejprve svoláno, poté zrušeno, a přesto se nakonec konalo) a dále i 25. 5. 2012 (u něhož takové pochybnosti nepanují), a to v počtu zastupitelů, který umožňoval přijímat usnesení- na posléze zmíněném zasedání bylo přijato mj. usnesení o odvolání žalobce b) z funkce starosty žalobce a) a do funkce starosty byla zvolena Ing. J. H. Podle žalovaného tedy odpadl důvod k řízení, a protože dle jeho názoru zákon o obcích neupravuje způsob, jakým má v takovém případě rozhodnout, zastavil žalovaný řízení dle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, usnesením poznamenaným do spisu ze dne 23. 7. 2012, č. j. MV67378-11/ODK-2012 (dále též „napadené usnesení žalovaného“), které zároveň doručil účastníkům, a poučil je, že proti tomuto usnesení se nelze odvolat.

[2] Proti tomuto usnesení podal žalobce b) [a za žalobce a) JUDr. MgA. Michal Šalomoun, advokát, na základě plné moci vystavené dne 14. 8. 2012 žalobcem b) jako starostou obce] dne 22. 8. 2012 žalobu k Městskému soudu v Praze. V žalobě polemizovali se závěry žalovaného týkajícími se otázky, zda skutečně došlo k zasedání zastupitelstva žalobce a) dne 30. 3. 2012 a 25. 5. 2012, vytkli žalovanému nečinnost, protože místo bezodkladného rozhodnutí ve věci stanovil nejprve žalobci a) lhůtu 30 dní k prokázání funkčnosti zastupitelstva, označili jeho postup za rozporný s hmotným právem, neboť žalovaný nehodnotil, zda byly naplněny podmínky rozpuštění zastupitelstva dle § 89 odst. 1 zákona o obcích, ale soustředil se na skutečnost, že určitá část zastupitelů projevila vůli ke konání zasedání zastupitelstva. Konečně žalobci v žalobě tvrdili, že zjištění a právní závěry žalovaného nemají oporu v důkazech založených ve správním spise. Z těchto důvodů se žalobci a) i b) domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

[3] Městský soud však svým usnesením ze dne 13. 2. 2013, č. j. 7 A 49/2012 – 25, (dále též „napadené usnesení městského soudu“), tuto žalobu odmítl, věc postoupil žalovanému a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Podle mínění městského soudu žalovaný chybně aplikoval § 66 odst. 2 správního řádu, protože toto ustanovení je použitelné pouze tehdy, když v průběhu řízení pomínou jeho podmínky, tedy existence způsobilých účastníků a předmětu tohoto řízení. S odkazem na komentářovou literaturu ke správnímu řádu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 – 93, (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), uvedl městský soud, že k zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu tedy dochází z formálně procesních důvodů, aniž by se věcně rozhodovalo o předmětu řízení, žalovaný však ve svém rozhodnutí provedl podrobné skutkové zkoumání a věcně posoudil splnění podmínek pro rozpuštění zastupitelstva dle § 89 odst. 1 zákona o obcích. Svým postupem tak žalovaný podle názoru městského soudu zkrátil účastníky na jejich právu na projednání věci ve dvou instancích, když proti usnesení dle § 66 odst. 2 správního řádu není ve smyslu § 76 odst. 5 správního řádu přípustné odvolání, protože správně měl ve věci meritorně rozhodnout tak, že se zastupitelstvo žalobce a) nerozpouští. Vzhledem

pokračování

k tomu posoudil městský soud podanou žalobu jako rozklad směřující proti napadenému rozhodnutí žalovaného, proto ji podle § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) odmítl a postoupil příslušnému správnímu orgánu, zde žalovanému, neboť žalobci byli nesprávně poučeni o nemožnosti podat proti napadenému usnesení žalovaného řádný opravný prostředek.

[4] Usnesení městského soudu napadl kasační stížností žalobce b) [a za žalobce a) JUDr. MgA. Michal Šalomoun, advokát, na základě plné moci vystavené dne 14. 8. 2012 žalobcem b) jako starostou obce] (dále též stěžovatelé). Svou kasační stížnost opřeli o důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Naplnění tohoto důvodu spatřují stěžovatelé v tom, že úvaha městského soudu, podle níž nepřipuštění možnosti podání řádného opravného prostředku proti napadenému rozhodnutí žalovaného znamenalo zkrácení účastníků řízení na jejich právu na projednání věci ve dvou instancích, je chybná, protože je založená na judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se řízení o odstranění stavby podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Jelikož však § 89 odst. 1 zákona o obcích stanoví, že proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozpuštění zastupitelstva obce může obec podat jen žalobu k soudu, nezakotvuje zákon o obcích právo na přezkum takového rozhodnutí žalovaného ve správním řízení podáním řádného opravného prostředku. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že městský soud se měl naopak vypořádat s otázkou, zda i v případě, že Ministerstvo vnitra v řízení o rozpuštění zastupitelstva obce rozhodne tak, že se zastupitelstvo obce nerozpouští, platí, že se takovému rozhodnutí lze bránit toliko žalobou k soudu, nebo zda je v takovém případě možné toto rozhodnutí přezkoumat v rámci správního řízení. Protože se však městský soud touto otázkou ve svém rozhodnutí vůbec nezabýval a celou věc posoudil analogicky s rozhodováním podle stavebního zákona, v němž však o dvojinstančním správním řízení není pochyb, zatížil své rozhodnutí dle mínění stěžovatelů nepřezkoumatelností. Stěžovatelé mají za to, že městský soud měl napadené rozhodnutí žalovaného zrušit pro nezákonnost již jen z toho důvodu, že pokud žalovaný došel k závěru, že podmínky § 89 odst. 1 zákona o obcích naplněny nebyly, bylo na místě věcně rozhodnout, že se zastupitelstvo stěžovatele a) nerozpouští, a nikoli řízení zastavit. Vzhledem k těmto důvodům pak stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný ve vyjádření ze dne 20. 3. 2013 uvedl, že JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D. nebyl oprávněn za stěžovatele a) podat ani žalobu ani kasační stížnost, neboť dne 25. 5. 2012 zastupitelstvo obce Tavičovice odvolalo z funkce starosty stěžovatele b) a zvolilo starostkou paní Ing. H. Žalovaný dále zpochybnil i aktivní legitimaci stěžovatele a), neboť podle jeho názoru není zřejmé, jak by mělo dojít napadeným usnesením žalovaného ke zkrácení jeho práv. K meritu žalovaný uvedl, že zákon o obcích zakládá Ministerstvu vnitra pravomoc rozhodnout o rozpuštění zastupitelstva, nikoli však rozhodnout o nerozpuštění zastupitelstva. Proto žalovaný v návaznosti na zjištění, že podmínky pro rozpuštění zastupitelstva nejsou dány, řízení dle § 66 odst. 2 správního řádu zastavil. Podle žalovaného také účastníci nebyli zkráceni na právu na dvojinstančnost řízení, neboť usnesení o zastavení řízení je možno přezkoumat v rámci přezkumného řízení dle § 94 a násl. správního řádu. V dané věci stěžovatel b) uplatnil podnět k zahájení přezkumného řízení ve vztahu k napadenému usnesení žalovaného, avšak ministr vnitra důvody k zahájení nezakumného řízení neshledal.

[6] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 28. 3. 2013, č. j. 4 As 30/2013 - 32, vyzval JUDr. MgA. Michala Šalomouna, Ph.D., aby ve lhůtě dvou týdnů od doručení usnesení prokázal, že mu byla plná moc k zastupování stěžovatele a) vystavena osobou oprávněnou za tohoto stěžovatele jednat. Zároveň jej poučil, že nebude-li prokázáno, že plnou moc udělila

osoba oprávněná za účastníka jednat, bude kasační stížnost odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[7] MgA. Michala Šalamouna, Ph.D. na výzvu soudu reagoval podáním ze dne 12. 4. 2013. Uvedl, že v současné době je pochybné, kdo je osobou oprávněnou za obec Tavíkovice jednat, neboť stěžovatel b) neuznává své odvolání z funkce starosty, k němuž mělo dojít dne 25. 5. 2012, neboť předmětné shromáždění pěti zastupitelů nepovažuje za řádně svolané jednání zastupitelstva obce. Podle jeho názoru, pokud byly splněny podmínky vyplývající z § 89 odst. 1 zákona o obcích, byl žalovaný povinen zastupitelstvo obce rozpustit. Pokud tak neučinil, porušil zákon a trvání mandátů jednotlivých zastupitelů je proto sporné. Proto pokud dne 14. 8. 2012 podepsal stěžovatel b) jakožto starosta obce Tavíkovice plnou moc k podání žaloby proti napadenému usnesení žalovaného, byla plná moc udělena osobou oprávněnou za stěžovatele a) jednat. To ostatně má vyplývat i z usnesení žalovaného ze dne 3. 5. 2012, č. j. MV-41797-16/ODK-2012, kterým bylo předmětné řízení o rozpuštění zastupitelstva obce Tavíkovice zahájeno.

## II.

### Posouzení kasační stížnosti

[8] Po shledání přípustnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek 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. 2, věty první s. ř. s.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou podmínek řízení o kasační stížnosti.

[10] Ze spisového materiálu předloženého žalovaným soud ověřil, že 5 členů zastupitelstva obce Tavíkovice požádalo stěžovatele b) jako starostu obce o svolání zasedání zastupitelstva podáním ze dne 7. 3. 2012. Starosta vyhláškou ze 7. 3. 2012 zasedání zastupitelstva svolal na 30. 3. 2012. Poté co někteří členové zastupitelstva vyjádřili zájem, aby na jednání zastupitelstva byl zařazen bod vyjádření nedůvěry starostovi, vyzval je starosta k rezignaci na mandát s tím, že jediným řešením „krize zastupitelstva“ jsou nové obecní volby. Dne 30. 3. 2012 starosta zasedání zastupitelstva zrušil, pět členů zastupitelstva se však přesto sešlo (ačkoli zasedací místnost obecního úřadu, kde se původně mělo zasedání konat, byla starostou uzamčena, byly dveře otevřeny přivolaným zámečnickem). Přítomných pět zastupitelů na tomto jednání odvolalo stěžovatele b) z funkce starosty a zvolilo Ing. J. H. starostkou obce.

[11] Následně dne 9. 5. 2012 požádalo týchž 5 členů zastupitelstva obce Tavíkovice stěžovatele b) jakožto starostu, aby neprodleně svolal zasedání zastupitelstva. Protože starosta obce zasedání zastupitelstva nesvolal, dne 17. 5. 2012 svolal člen zastupitelstva obce Tavíkovice pan J. D. veřejné zasedání zastupitelstva na 25. 5. 2012 od 18:00 hodin v sále kulturního domu v Tavíkovících. Na programu bylo mj. odvolání starosty obce a volba nového starosty. Toto oznámení bylo přiměřeným způsobem zveřejněno, mj. dle přiložené fotodokumentace bylo vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu (byť nikoli uvnitř, nýbrž vylepením „na skle“). Na jednání zastupitelstva byli doporučenou zásilkou doručenu 18. 5. 2012 pozvání členové zastupitelstva, včetně stěžovatele b), který na to reagoval otevřeným dopisem zastupitelům ze dne 17. 5. 2012, v níž sděloval, že v důsledku zahájení řízení o rozpuštění zastupitelstva se žádné jednání zastupitelstva konat nesmí. Dále ze zápisu z jednání zastupitelstva ze dne 25. 5. 2012 vyplývá, že se jednání zastupitelstva zúčastnilo 5 členů zastupitelstva z celkových 9 (J. D., J. F., Ing. J. H., J. I. a M. P.). Zastupitelstvo obce následně hlasy všech 5 přítomných členů

pokračování

zastupitelstva odvolalo stěžovatele b) z funkce starosty obce a novým starostou zvolilo Ing. J. H. Zasedání zastupitelstva se zúčastnilo celkem 59 občanů, jak vyplývá z prezenční listiny.

[12] Podle § 92 zákona o obcích *zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta. Starosta je povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce, nebo hejtmán kraje. Zasedání zastupitelstva obce se koná nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy žádost byla doručena obecnímu úřadu. Nesvolá-li starosta zasedání zastupitelstva obce podle odstavce 1, učiní tak místostarosta, popřípadě jiný člen zastupitelstva obce. Zastupitelstvo obce je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů.* Podle § 87 zákona o obcích *ke platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.* Podle § 103 odst. 2 *starostu a místostarostu (místostarosty) volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů.*

[13] Z výše uvedeného lze dovodit, že stěžovatel b) byl z funkce starosty odvolán nejpozději dne 25. 5. 2012 zastupitelstvem obce Tavíkovice a starostkou byla zvolena Ing. J. H. Z podkladů obsažených ve spisu lze dovodit, že stěžovatel b) poté, co ztratil podporu většiny členů zastupitelstva, snažil se zabránit konání zasedání zastupitelstva, které by jej mohlo z funkce starosty odvolat a snažil se prostřednictvím podnětu žalovanému dosáhnout rozpuštění zastupitelstva a vyhlášení obecních voleb. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že starosta obce je v podmínkách českého právního řádu odpovědný zastupitelstvu a zastupitelstvo jej (většinou hlasů) může z funkce odvolat a zvolit nového starostu. Starosta pak není oprávněn setrvávat ve funkci proti vůli většiny členů zastupitelstva a prostřednictvím obstrukcí oddalovat své odvolání, respektive nemůže ani rozhodnout o vyhlášení nových obecních voleb. Rozpuštění zastupitelstva je v zákoně o obcích konstruováno jako *ultima ratio*, opatření k řešení dlouhodobé nefunkčnosti zastupitelstva (pokud se dlouhodobě tj. alespoň po dobu 6 měsíců není schopné scházet ve složení zajišťujícím jeho usnášeníschopnost). Rozhodnutí žalovaného o rozpuštění zastupitelstva pak je konstitutivní, tj. jeho účinkem není pouhá deklarace toho, co by nastalo již samotnou skutečností, že se např. zastupitelstvo nesešlo usnášeníschopné po dobu 6 měsíců. Proto nelze dovozovat, že by uplynutím doby šesti měsíců od konání posledního (usnášeníschopného) zastupitelstva zastupitelům zanikl mandát, jak naznačuje stěžovatel b). Naopak, pokud je zasedání zastupitelstva řádně svoláno, jak se v dané situaci stalo, sejde se usnášeníschopné a starostu z funkce odvolá, pak odvolaný starosta nemá proti takovému rozhodnutí zastupitelstva žádné prostředky právní ochrany a nezbývá mu než demokratické rozhodnutí většiny respektovat. Stát pak může do věcí samosprávy zasahovat pouze na základě zákona a proporcionalně (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky).

[14] V soudním řízení správním jedná za obec jakožto právnickou osobu ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona. Kdo jedná za právnickou osobu, musí své oprávnění na výzvu soudu prokázat. (§ 33 odst. 4 s. ř. s.). Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích starosta obec zastupuje navenek. Soud vyzval JUDr. Šalamouna, aby ve stanovené lhůtě prokázal, že plná moc k zastupování stěžovatele a) mu byla udělena osobou oprávněnou za obec Tavíkovice jednat, což však neučinil. Ze spisu pak, jak bylo výše ukázáno, jednoznačně vyplývá, že ke dni 14. 8. 2012, kdy L. K. podepsal plnou moc obce Tavíkovice „jako starosta obce“, již starostou nebyl, a proto nemohl za obec plnou moc udělit. Proto je kasační stížnost stěžovatele a) nutné odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. jako podání učiněné osobou, která k tomu zjevně nebyla oprávněna.

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda bylo napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žalob zákonné. Městský soud žaloby odmítl a věc postoupil žalovanému s tím, že stěžovatelé nevyčerпали opravné prostředky (rozklad) proti napadenému usnesení žalovaného, které jsou dle názoru městského soudu přípustné. V této souvislosti je nejprve nutno ověřit, zda napadené usnesení o zastavení správního řízení je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.,

keré podléhá soudnímu přezkumu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 792/2006 Sb. NSS, v němž se uvádí, že „[k]rajský soud je proto povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv a povinností - ať již je jejich pramenem ústavní, mezinárodní či jednoduché právo – žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Pausální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí (např. právě rozhodnutí o zastavení řízení) vylučoval ze soudní ochrany, není na místě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.“ Rovněž odborná literatura uvádí, že usnesení o zastavení řízení vydané dle § 66 správního řádu podléhá soudnímu přezkumu v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou, Leges, Praha 2012, str. 187, s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Plzni z 30. 11. 2011, č. j. 57 A 128/2010 - 56). Ani z konkrétních okolností dané věci nelze zjistit nic, co by bylo na překážku soudnímu přezkumu usnesení o zastavení řízení. Lze tedy uzavřít, že napadené usnesení žalovaného je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá soudnímu přezkumu.

[16] Ve vztahu ke stěžovateli b) nelze mít ani pochybnosti o jeho aktivní procesní legitimaci k podání žaloby proti napadenému usnesení, které vyjádřil žalovaný. Stěžovatel b) tvrdí zkrácení na svých právech a toto zkrácení nelze *a priori* vyloučit. Pokud bylo správní řízení z moci úřední zahájeno, byl stěžovatel b) jeho účastníkem a procesním zastavením správního řízení mohl být přinejmenším dotčen na svém právu na meritorní rozhodnutí žalovaného ve věci (což ostatně dovodil i městský soud v napadeném usnesení). Konkrétně v dané věci měl stěžovatel b) zájem na rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva obce, neboť podle jeho názoru rozložení sil ve stávajícím zastupitelstvu dlouhodobě neumožňovalo přijímat rozhodnutí a tak blokovalo výkon samosprávy obce a řádný výkon zastupitelského mandátu stěžovatele b).

[17] Zbývá posoudit to, zda proti napadenému usnesení žalovaného je přípustný rozklad, jak dovodil městský soud. K tomu je třeba uvést následující. Žalovaný v napadeném usnesení výslovně uvedl, že zastavuje správní řízení zahájené z moci úřední, a to podle § 66 odst. 2 správního řádu. Podle výslovné úpravy obsažené v tomto ustanovení, se jedná o usnesení pouze poznamenané do spisu. Podle § 76 odst. 3 správního řádu se o usnesení poznamenaném do spisu účastníci vhodným způsobem vyrozumí. Takovým vhodným způsobem může být i doručení stejnopisu usnesení, pokud je účastník výslovně poučen o tom, že se jedná o usnesení poznamenané do spisu, proti kterému není přípustné odvolání (rozklad), jak se ostatně v posuzovaném případě stalo (srov. shodně Vedral, J.: Správní řád. Komentář. II. aktualizované vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 658). Správní řád výslovně uvádí, že proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, není přípustné odvolání (§ 76 odst. 5 věta druhá).

[18] Pokud městský soud dovozoval přípustnost rozkladu proti napadenému usnesení žalovaného z toho, že nebyly dle jeho názoru splněny zákonné podmínky pro zastavení řízení uvedené v § 66 odst. 2 správního řádu, pak musí Nejvyšší správní soud takovou argumentaci odmítnout. Přípustnost opravného prostředku nelze dovozovat z toho, zda je předmětné rozhodnutí zákonné nebo věcně správné, neboť to teprve případně musí být zkoumáno v odvolacím (rozkladovém) řízení v rámci posouzení důvodnosti odvolání (rozkladu), je-li ovšem takový opravný prostředek přípustný. Posouzení přípustnosti odvolání (rozkladu) musí již z povahy věci předcházet úvaze o jeho důvodnosti. Při posuzování přípustnosti opravného prostředku proti rozhodnutí (usnesení) správního orgánu musí být primárně vycházeno z toho,

pokračování

o jaké rozhodnutí se typově jedná a podle jakého ustanovení bylo vydáno. Zároveň je třeba zkoumat, zda odvolání proti takovému rozhodnutí (usnesení) správní řád nebo zvláštní zákon vylučuje či nikoli. Pokud zákon odvolání proti danému rozhodnutí (usnesení) vylučuje, pak nelze jeho přípustnost dovozovat výkladem z toho, zda se jedná o rozhodnutí vydané v souladu se zákonem (tedy zákonně). Zákonnost rozhodnutí a přípustnost opravného prostředku proti němu jsou dvě odlišné otázky, které nelze směřovat.

[19] Nejvyšší správní soud pokládá za nesprávný i odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 96. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku nebyl vysloven závěr, že by proti usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, které se pouze poznamenává do spisu, bylo odvolání přípustné. Soud se toliko vyjadřoval k nezákonnosti postupu stavebního úřadu v předmětné věci. Situace řešená v rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 30/2011 se navíc od nyní projednávané věci podstatně odlišuje. V citovaném rozsudku se jednalo o žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti usnesení správního orgánu o zastavení řízení, kdežto v nyní posuzované věci se žalobce domáhal včasnou žalobou soudního přezkumu rozhodnutí, proti kterému je odvolání zákonem vyloučeno.

[20] Vzhledem k výše uvedenému nebylo již třeba zabývat se stěžovatelem b) předestřenou argumentací, poukazující na odlišnost řízení o rozpuštění obecního zastupitelstva od řízení o odstranění stavby, která je ostatně irelevantní, když žalobou bylo v nyní rozhodované věci napadeno usnesení o zastavení správního řízení, nikoli rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva dle § 89 odst. 1 zákona o obcích.

[21] Nejvyšší správní soud uvádí, že touto právní úpravou nejsou nijak dotčena práva účastníků. Soudní přezkum usnesení o zastavení řízení je zajištěn. Z žádného předpisu ústavního práva ani z mezinárodních smluv, kterými je česká republika vázána, pak nevyplývá právo účastníka na dvojinstančnost správního nebo soudního řízení. Otázka, zda má být přípustný řádný opravný prostředek proti určitému rozhodnutí ve správním řízení tak závisí pouze na úvaze zákonodárce, který v případě usnesení o zastavení řízení zahájeného z moci úřední dle § 66 odst. 2 správního řádu odvolání vyloučil (srov. např. náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010, bod 55: „*Proto, aniž by se [tj. Ústavní soud, poznámka Nejvyššího správního soudu] mohl zabývat aplikací případných výjimek podle čl. 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě, nezbylo mu než konstatovat, že právo na odvolání proti rozhodnutí v tomto řízení tak explicitně v ústavním pořádku garantováno není*“).

[22] V dané věci tedy lze shrnout, že napadené usnesení žalovaného bylo vydáno podle § 66 odst. 2 správního řádu, které se pouze poznamená do spisu a opravný prostředek proti takovému usnesení je vyloučen v § 76 odst. 5 správního řádu. Žaloba proti napadenému usnesení žalovaného proto nemohla být odmítnuta s poukazem na nevyčerpání opravných prostředků.

### III.

#### Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[23] Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele a) odmítl, neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou (§ 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud dále dle § 110 odst. 1 napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud povinen žalobu meritorně posoudit a případně, dospěje-li k závěru o její důvodnosti, napadené usnesení žalovaného zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Naopak, pokud městský soud žalobu posoudí jako nedůvodnou,

zamítne ji. V této souvislosti městský soud především zváží, zda žalovaný měl postupovat v dané věci dle § 66 odst. 2 správního řádu, nebo zda měl v případě zjištění, že nebyly dány podmínky propuštění ze zastupitelstva obce vydat rozhodnutí, že zastupitelstvo se nerozpouští.

[25] Protože kasační stížnost stěžovatele a) byla odmítnuta, Nejvyšší správní soud zároveň rozhodl o vrácení soudního poplatku zaplaceného stěžovatelem a), respektive JUDr. Šalamounem. Stěžovatel a) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jeho kasační stížnost byla odmítnuta (§ 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi stěžovatelem b) a žalovaným Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť tak učiní Městský soud v Praze, kterému byla věc vrácena k dalšímu řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

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

V Brně dne 25. června 2013

JUDr. Jiří Palla  
předseda senátu