



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupen Mgr. Jířinou Dvorníkovou, advokátkou, se sídlem Jednořadá 1051/53, Praha 6, proti žalovanému: **Zastupitelstvo města Roudnice nad Labem**, se sídlem Karlovo náměstí 21, Roudnice nad Labem, zastoupen JUDr. Vojtěchem Vávrou, LL.M., advokátem, se sídlem Štěpánská 644/35, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2019, č. j. 15 A 144/2018 - 44,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2019, č. j. 15 A 144/2018 - 44 (dále „napadené usnesení“), jímž krajský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se žalobce domáhal toho, aby bylo žalovanému přikázáno, aby upustil od nezákonného jednání tím, že od doby účinnosti zákona o obcích nezařazuje na program veřejného zasedání zastupitelstva města jako bod programu jednání předložení zápisů kontrolního a finančního výboru zastupitelstva města.

[2] V žalobě ze dne 19. 7. 2018 žalobce uvedl, že je občanem města Roudnice nad Labem, přičemž zjistil, že na veřejném zasedání zastupitelstva konaném dne 20. 6. 2018

ještě před schválením programu jednání byl podán návrh na doplnění programu jednání předsedou kontrolního výboru v podobě zařazení zprávy předsedy kontrolního výboru o činnosti kontrolního výboru ke krytému plaveckému bazénu (na základě provedené kontroly náležitostí ve věci rekonstrukce krytého plaveckého bazénu). Tento návrh byl schválen. Žalobce citoval ustanovení § 119 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), které podle něj ukládá obcím zřizovat finanční a kontrolní výbor, jež provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, přičemž výbor má předkládat zápis zastupitelstvu obce. V projednávané věci je obecní zřízení žalovaným dlouhodobě porušováno, neboť kontrolní a finanční výbor nepředkládá své zápisy o provedených kontrolách, což dokládá neexistence příslušného bodu na programu veřejného zasedání zastupitelstva. Tím je podle žalobce porušeno práva občanů obce vyjadřovat se k předloženým zápisům tohoto výboru. Podle sdělení tajemníka městského úřadu tyto zápisy z minulých let nadto neexistují, jelikož byly v mezidobí skartovány. Kdyby byly naopak řádně překládány zastupitelstvu, byly by dohledatelné jako přílohy těchto zápisů. Žalovaný porušil obecní zřízení rovněž v tom, že fakticky nezařadil jako samostatný bod předložení zápisu kontrolního a finančního výboru i přes žádost a stížnost žalobce. Ze zápisu z 20. 6. 2018 zasedání žalovaného rovněž vyplývá, že předložení zápisu kontrolního výboru nebylo zařazeno jako samostatný 4. bod programu jednání, jak si žalovaný sám odhlasoval, čímž porušil ustanovení § 95 odst. 1 obecního zřízení. Předseda kontrolního výboru vystoupil vadně v bodu programu č. 3. Žalobce se předmětnou věc snažil řešit na Ministerstvu vnitra a u Veřejné ochránkyně práv, avšak neúspěšně. Proto navrhoval, aby soud přikázal žalovanému, aby upustil od nezákonného jednání tím, že od doby účinnosti zákona o obcích nezařazuje na program veřejného zasedání zastupitelstva jako bod programu jednání předložení zápisů kontrolního a finančního výboru zastupitelstva města.

[3] V **napadeném usnesení** krajský soud uvedl, že jednání žalovaného, které mu žalobce vytýká, nemůže být zásahem ve smyslu ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“ nebo též „soudní řád správní“). Na úvod vysvětlil, že s. ř. s. neumožňuje podání žaloby ve veřejném zájmu, o což se žalobce fakticky snaží, neboť s. ř. s. umožňuje bránit se pouze proti takovým zásahům, které vedou ke konkrétnímu zkrácení na právech žalobce. V posuzované věci však žalobce netvrdí, že by mu jednání žalovaného nějakou konkrétní újmu na jeho veřejných subjektivních právech způsobovalo. Pokud dochází k porušování ustanovení § 119 odst. 5 obecního zřízení, mohlo by eventuálně dojít k porušení práv zastupitelstva či jednotlivých zastupitelů, ale nikoli veřejných subjektivních práv občanů obce, kterým jsou za správu obce odpovědny volení zastupitelé. Soud zdůraznil, že žalobci zjevně nesvědčí žádné veřejné subjektivní právo na zařazení určitých konkrétních bodů na program jednání zastupitelstva. Pouze na okraj soud vysvětlil, že ustanovení § 119 odst. 5 obecního zřízení ukládá povinnost výborům předkládat jejich zápisy zastupitelstvu, ovšem žádné ustanovení tohoto předpisu neukládá zastupitelstvu obce povinnost zařazovat na program jednání bod programu týkající se výstupů z kontrolního a finančního výboru, když mu nebyly předloženy; z toho podle soudu vyplývá, že se žalovaný vytýkaným postupem nemohl dopustit nezákonného zásahu.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému usnesení **kasační stížnost**, v níž vysvětlil, čeho se u krajského soudu domáhal, neboť měl za to, že žalovaný dlouhodobě porušuje obecní zřízení, když nikdy nebylo předloženo zápisů výborů zařazeno na program zasedání zastupitelstva města. Měl za to, že soud nesprávně uchopil jeho žalobu, neboť nikde se v jejím petitu nehovoří o zásahu, ve vztahu k němuž se vyjadřuje napadené usnesení. Stěžovatel totiž brojí proti soustavnému nezákonnému jednání spočívajícímu

pokračování

v nedodržování obecního zřízení. Měl za to, že je povinností žalovaného zařadit na program veřejného zasedání zápisy z kontrol, neboť to je nutné s ohledem na transparentnost a kontrolu veřejné moci ze strany občanů obce. Pokud toto protiprávní jednání nevádí zastupitelům, neznamená to, že to nemůže vadit jednotlivým občanům obce. Polemika soudu stran toho, že občané nemohou předkládat návrhy k zařazení určitého bodu na pořad zasedání zastupitelstva, jsou mimo předmět tohoto řízení. Soud rovněž pochybil ve svých úvahách stran toho, že ustanovení § 119 odst. 5 obecního zřízení neukládá zastupitelstvu zařazovat na program jednání bod programu týkající se výstupů z kontrolního a finančního výboru; pokud výbory své zápisy z kontrol nepředkládají, nemohou být zařazeny jako bod programu. Žaloba však směřovala proti zasedání žalovaného ze dne 20. 6. 2018, kde zastupitelstvo odhlasovalo návrh na doplnění programu zasedání o zařazení zprávy předsedy kontrolního výboru o činnosti tohoto výboru, avšak ve skutečnosti tento bod zařazen nebyl, když předseda kontrolního výboru s předmětnou zprávou vystoupil v jiném bodu programu. Stěžovatel trval na tom, že žalovaný pokračuje v nezákonné praxi projednávání příslušných zpráv pod různými body svého programu. Na závěr stěžovatel vysvětlil, že se obracel na Ministerstvo vnitra či na Veřejného ochránce práv, avšak bez úspěchu.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisech ze dne 27. 5. 2019 a 2. 8. 2019, v nichž se plně ztotožnil se závěry krajského soudu obsaženými v napadeném usnesení. Měl za to, že žaloba proti zastupitelstvu obce v dané věci je zcela mimo pravomoc správního soudnictví, neboť žalovaný se nedopustil jakéhokoli zásahu vůči stěžovateli. Jelikož zastupitelstvo nemá právní subjektivitu, není tu nikdo, kdo by mohl jednat. K samotnému jednání zastupitelstva a kontrolního výboru uvedl, že jím zvolený postup plně odpovídá obecnímu zřízení a že obecní zřízení mu neukládá předkládat stěžovateli zápisy kontrolního a finančního výboru.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[8] Stěžovatel ve své kasační stížnosti neuvedl důvod podání kasační stížnosti podle konkrétního ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Pokud však stěžovatel kasační stížností napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004). Naplnění tohoto důvodu přitom může založit i to, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98.

[9] Nejvyšší správní soud ale je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele

důvodná a zda je napadený zásah spočívající v údajně nesprávném postupu žalovaného stran projednání zprávy kontrolního a finančního výboru zákonný či nikoli.

[10] Nejvyšší správní soud přitom nesdílí výtky stěžovatele stran toho, že by krajský soud dezinterpretoval jeho žalobu, resp. její petit (kterým je soud vázán – srov. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197), neboť krajský soud pouze posoudil žalobu (její petit) s ohledem na jednotlivé typy soudních řízení upravených soudním řádem správním. Soudní řád správní totiž taxativně vyjmenovává typy řízení, které mohou být před správními soudy podle tohoto procesního předpisu vedeny. Těmito věcmi jsou: žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, kompetenční žaloby, řízení ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, řízení ve věcech politických stran a politických hnutí, řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem a řízení o zrušení služebního předpisu.

[11] Ve vztahu k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu Nejvyšší správní soud odkazuje na svou rozhodovací praxi, která vysvětluje, že zásah správního ve smyslu legislativní zkratky dle ustanovení § 82 odst. 1 s. ř. s. není jednoznačně definován, tudíž zásahem správního orgánu může být velké množství různých forem činnosti či dokonce nečinnosti (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98) správního orgánu. To, že krajský soud předmětnou žalobu ze dne 19. 7. 2018 podřadil pod rozsah institutu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, ačkoli v předmětném petitu nebylo stěžovatelem výslovně uvedeno, že brojí proti zásahu žalovaného, když pouze uvedl, že se domáhá „upuštění od nezákonného jednání“, nedošlo podle Nejvyššího správního soudu k tomu, že by krajský soud „přeformuloval“ žalobu, resp. její petit, tj. že by rozhodoval o něčem jiném, než vůči čemuž se stěžovatel bránil, neboť soud pouze podřadil stěžovatelem uvedený petit pod rozsah jednotlivých žalobních typů předvídaných soudním řádem správním.

[12] Žaloba směřovala k „upuštění od nezákonného jednání“, což potom vedlo k podřazení žaloby pod příslušný typ soudního řízení uvedený v soudním řádu správním. V projednávané věci bylo tímto typem soudního řízení, které přicházelo s ohledem na petit žaloby v úvahu, právě řízení o žalobě na ochraně před nezákonným zásahem. V takovém případě pak soud musel zkoumat naplnění příslušných podmínek podle ustanovení § 82 s. ř. s., což se v projednávané věci zjevně stalo.

[13] Pokud se týče posouzení toho, zda zařazování či nezařazování určitého bodu na program schůze zastupitelstva jako bodu samostatného, zde konkrétně projednání zápisů kontrolního výboru a finančního výboru, může představovat nezákonný zásah ve smyslu ustanovení § 82 odst. 1 s. ř. s., Nejvyšší správní soud obecně odkazuje na rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 48/2018 – 35. V tomto rozsudku byla posuzována situace, kdy předsedající při zasedání zastupitelstva obce nevyzval přítomnou veřejnost k vyjádření k programu, přičemž soud uzavřel, že taková skutečnost není sama o sobě nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., neboť nepředstavuje přímý a závazný zásah do práv jednotlivce. Tím spíše potom nemůže být zásahem do práv stěžovatele (v pozici občana obce na veřejném zasedání zastupitelstva), když zastupitelstvo nepostupovalo (resp. jeho předsedající) plně v souladu s návrhem předsedy kontrolního výboru na zařazení bodu jednání do svého programu jako samostatného bodu, ač to tak původně schválilo. Tento bod programu byl původně schválen se zařazením jako bod č. 4, avšak předseda kontrolního výboru se v průběhu jednání se svou zprávou přihlásil ještě v rámci bodu 3 programu a zprávu přednesl.

pokračování

[14] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem vyplývá, že ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. musí být kumulativně splněny tyto podmínky: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem správního orgánu v širším smyslu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), srov. např. rozsudky ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012 – 32, nebo ze dne 28. 5. 2014, č. j. 1 Afs 60/2014 – 48.

[15] Jestliže obecní zřízení žalovanému neukládá jakoukoli povinnost, která by zakládala přímé oprávnění stěžovatele (zde na zařazení do programu a projednání příslušné zprávy), není možné dovodit, že by zde existoval zásah, který by vedl k přímému zkrácení práv stěžovatele. Zkrácení práv stěžovatele může být pouze nepřímé, jak ostatně sám stěžovatel v průběhu řízení fakticky uvádí, když hovoří o tom, že v důsledku řádného neprojednání příslušné zprávy na zastupitelstvu obce nemohou občané (včetně stěžovatele) takovou zprávu alespoň zprostředkovaně přes příslušné zápisy dohledat a provést řádnou kontrolu. Argumentace stěžovatele tak evidentně popisuje to, že v projednávané věci může být jeho právní sféra řádným projednáváním či neprojednáváním zpráv kontrolního a finančního výboru zasažena pouze zprostředkovaně, a to prostřednictvím dodržování schváleného programu jednání zastupitelstva stran samostatnosti jeho bodů a jejich pořadí. Je tudíž zjevné, že v projednávané věci zjevně nejsou splněny podmínky zásahu dle ustanovení § 82 odst. 1 s. ř. s. spočívající v tom, že na základě žalovaného zásahu musí být žalobce zkrácen na svých právech, přičemž zásah musí být zaměřený přímo proti němu nebo v jeho důsledku mělo být proti němu přímo zasaženo.

[16] Odepření přístupu stěžovatele k soudu v dané věci podle Nejvyššího správního soudu nepředstavuje bez dalšího porušení jeho ústavních práv, neboť Nejvyšší správní soud má za to, že jeho práva jsou dostatečně chráněna již samotným obecním zřízením a tam uvedenými postupy, případně se stěžovatel může příslušných informací dožadovat na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, včetně následného přístupu ke správním soudům. To, že tyto cesty jsou pro stěžovatele patrně obtížnější a zdoluhavější, však neodůvodňuje to, aby správní soudy odhlédly od procesních podmínek obsažených v soudním řádu správním stran přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, a dovodily přípustnost této žaloby tam, kde zjevně nedošlo k jakémukoli přímému zasažení právní sféry stěžovatele. V opačném případě by Nejvyšší správní soud nejenže vystupoval mimo svou pravomoc, ale fakticky by rovněž poskytl nástroj umožňující podávání „zásahové žaloby“ vůči jakémukoli postupu územně samosprávného celku se všemi negativními důsledky z toho plynoucími, včetně zahlcení soudní soustavy správních soudů a možného paralyzování činnosti takového územně samosprávného celku.

[17] Pro úplnost, ve vztahu k výtkám žalovaného, že není v dané věci pasivně legitimovaný, Nejvyšší správní soud ve stručnosti odkazuje na rozsudek tohoto soudu ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 48/2018 – 35, který tuto otázku již řešil v tom smyslu, že „*Zastupitelstvo je jedním z orgánů obce (srov. hlavu IV zákona o obcích) a zásadně rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Zastupitelstvo může v jednotlivých případech naplnit definici správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a být tak pasivně legitimovaný v řízení o správní žalobě.*“

[18] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. září 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu