



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška, soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně zpravodajky Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobců: **a) obec Hlincová Hora**, sídlem Hlincová Hora 5, **b) Ing. K. F.**, **c) Ing. K. S.**, **d) Bc. P. P.**, **e) Mgr. A. F., Ph.D.**, všichni zastoupeni JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, sídlem Převrátilská 330/15, Tábor, proti žalovanému: **Zastupitelstvo obce Hlincová Hora**, sídlem Hlincová Hora 5, zastoupen Mgr. Lukášem Kučerou, advokátem, sídlem Lipenská 869/17, České Budějovice, týkající se žaloby proti usnesením žalovaného ze dne 28. 4. 2020, č. 7, 8, 9, 10 a 11, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 7. 2020, č. j. 61 A 19/2020 - 38,

t a k t o :

- I.** Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 7. 2020, č. j. 61 A 19/2020 - 38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení o žalobě žalobců b), c), d) a e).
- II.** Žaloba žalobkyně a) **se odmítá**.
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti žalobkyně a).

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Dne 28. 4. 2020 se konalo ustavující zasedání Zastupitelstva obce Hlincová Hora formou videokonference z důvodu krizových opatření přijatých vládou České republiky v souvislosti s koronavirovou epidemií. Ustavujícímu zasedání předsedal a řídil jej žalobce b) - původní starosta obce. Konstatoval usnášeníschopnost, neboť byla přítomna nadpoloviční většina ze sedmi nově zvolených zastupitelů obce. Čtyři zastupitelé (konkrétně Mgr. Ilona Bláhová, RNDr. Josef Petrášek, Bc. Jan Havelka a Ing. Jirí Müller) následně složili slib zastupitele. Předsedající žalobce b) dále oznámil, že tři zbývající zastupitelé (konkrétně Ing. Karel Fousek, Václav Hanus a Ing. Karel Strolený - všichni za Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora)

a rovněž všichni náhradníci zvolení za tuto volební stranu rezignovali na své mandáty ještě před ustavujícím zasedáním zastupitelstva. Žalobce b) upozornil, že z tohoto důvodu poklesl počet zastupitelů pod 5, není možné pokračovat v jednání a že zastupitelstvo obce má s ohledem na tuto skutečnost omezené pravomoci, jejichž rozsah vyplývá z § 90 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a to až do vyhlášení nových voleb. Do té doby budou obec ve funkcích starosta a místostarosta nadále řídit žalobce b) a žalobce c). Žalobce b) poté ukončil ustavující zasedání zastupitelstva po 9 minutách od jeho zahájení. Tyto skutečnosti vyplývají ze „Zápisu z ustavujícího zasedání zastupitelstva obce Hlincová Hora ze dne 28. 4. 2020“ podepsaného žalobcem c) - původním místostarostou, který je jako příloha žaloby založen v soudním spisu Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“).

[2] Shora popsáný průběh počátku jednání ustavujícího zasedání zastupitelstva je shodně popsán také v „Zápis z ustavujícího zasedání zastupitelstva obce Hlincová Hora dne 28. 4. 2020“, podepsaném RNDr. Josefem Petráškem (s označením funkce „starosta“), Ing. Jiří Müllerem a Bc. Janem Havelkou (označenými jako „ověřovatelé“) a Mgr. Ilonou Bláhovou (označenou jako „zapisovatelka“), který je jako příloha žaloby rovněž součástí soudního spisu krajského soudu. K výše popsáným skutečnostem tento zápis dále doplňuje, že uvedení čtyři zastupitelé, kteří složili slib, byli na zasedání osobně přítomni v prostorách obecního úřadu a byli prostřednictvím videokonference propojeni se třemi zbývajících zastupiteli včetně předsedajícího žalobce b). K dalšímu sledu událostí tento zápis uvádí následující skutečnosti.

[3] Videokonferenci měl žalobce b) ukončit bez možnosti ostatních přítomných zastupitelů vyjádřit se k uvedeným sdělením. Čtyři zastupitelé, kteří složili slib a kteří byli fyzicky přítomni v budově obecního úřadu, zpochybnili rezignaci náhradníků členů zastupitelstva, přičemž se domnívali, že zastupitelstvo lze náhradníky doplnit. Z jejich pohledu proto ustavující zasedání zastupitelstva řádně pokračovalo. Předsedajícím byl zvolen nejstarší zastupitel obce; určení byli rovněž zapisovatelka a ověřovatelé zápisu. Tito čtyři zastupitelé obce poté přijali (vždy jednomyslně) žalobou napadená usnesení označená v záhlaví tohoto rozsudku následujícího znění:

Usnesení č. 7: „Starostou obce Hlincová Hora byl zvolen RNDr. Josef Petrášek.“

Usnesení č. 8: „Místostarostkou obce Hlincová Hora byla zvolena Mgr. Ilona Bláhová.“

Usnesení č. 9: „Byly zřízeny kontrolní a finanční výbor, oba výbory tříčlenné. Kontrolní výbor: předseda Ing. Jan Müller, členové Jaroslav Petřů a Zdeněk Zunt. Finanční výbor: předseda Bc. Jan Havelka, členové Michal Konýček a Iva Miřková.“

Usnesení č. 10: „Odměny pro neuvolněné funkce zastupitelů byly schváleny následovně: starosta 28 000 Kč, místostarostka 25 000 Kč, předseda výboru 2 800 Kč, člen výboru 2 000 Kč, člen zastupitelstva 1 400 Kč.“

Usnesení č. 11: „Usnesení č. 65 zápisu č. 13/2019 ze dne 17. 10. 2019 bylo zrušeno.“ (pozn. soudu: zrušené usnesení č. 65 se týkalo výpovědi smlouvy o nájmu sportovního areálu a odstoupení od smlouvy o spolupráci obce se sportovním klubem)

[4] Usnesení žalovaného č. 7, 8, 9, 10 a 11 napadli žalobci společně správní žalobou. K žalobě připojili kopie rezignací na mandát zastupitele všech tří rezignujících zastupitelů [Ing. Karel Fousek - žalobce b), Václav Hanus a Ing. Karel Strolený - žalobce c)] a všech pěti náhradníků za příslušnou volební stranu (Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Hora), včetně žalobce e). Všechny rezignace byly vypracovány pomocí počítače a obsahují vlastnoruční podpisy rezignujících osob. Datovány jsou dne 23. 4. 2020, je na nich vyznačeno převzetí žalobcem b) -

pokračování

původním starostou obce (téhož dne) a obsahují otisk podacího razítka s vyznačením pořadového čísla písemnosti doručené obci. Z protokolu o ústním jednání, které proběhlo dne 3. 6. 2020 na Krajském úřadu Jihočeského kraje, jakož i ze žaloby samotné, vyplývá, že všechny tyto rezignace žalobci považují za platné. Žalobci setrvali na svém tvrzení, že díky těmto rezignacím poklesl počet zastupitelů pod pět osob bez možnosti doplnění náhradníky, a proto zastupitelstvo obce nemohlo platně přijímat žalobou napadená usnesení (§ 90 zákona o obcích ve spojení s § 84 odst. 2 a § 85 téhož zákona).

[5] K žalobě žalobci rovněž připojili další (dodatečné) vlastnoručně psané rezignace čtyř z pěti náhradníků členů zastupitelstva s uvedením data sepsání a převzetí dne 24. 4. 2020 (Jiří Jírka, Luděk Bárta), resp. 27. 4. 2020 (Jana Ratajová, Jan Kos). Převzetí rezignací opět potvrdil původní starosta obce - žalobce b). Tyto dodatečné rezignace již neobsahují otisk podacího razítka s vyznačením pořadového čísla písemnosti doručené obci, namísto toho obsahují razítko obce.

[6] Žalobkyně a) - obec Hlincová Lhota - spatřuje v žalobou napadených usneseních zásah do veřejného subjektivního práva na nerušený výkon samosprávy, neboť zastupitelstvo přijetím napadených usnesení vytvářelo vůli obce, k čemuž již nebylo podle zákona o obcích oprávněno. Žalobci b) a c) - původní starosta a místostarosta obce - spatřují v žalobou napadených usneseních zásah do veřejných subjektivních práv jednak na svobodný výkon mandátu zastupitele, jednak na svobodný výkon funkce starosty a místostarosty, neboť nezákonné zvolení nového starosty a místostarosty zasáhlo do jejich práva funkci starosty a místostarosty vykonávat. Žalobce d) - občan obce - spatřuje v žalobou napadených usneseních zásah do veřejného subjektivního práva, aby obec hospodařila s péčí řádného hospodáře a do práva účasti na jednání při přijímání usnesení č. 11 (ve věci nájemní smlouvy a smlouvy o spolupráci) a rovněž zásah do aktivního a pasivního volebního práva. Žalobce e) - nově zvolený náhradník člena zastupitelstva - spatřuje v žalobou napadených usneseních zásah do veřejných subjektivních práv stejných jako žalobce d) a navíc do práva na svobodný výkon mandátu člena zastupitelstva obce, neboť je žalovaným rozporována jeho rezignace na mandát.

[7] Krajský soud podanou žalobu jediným výrokem odmítl ve vztahu ke všem žalobou napadeným usnesením žalovaného a ve vztahu ke všem žalobcům bez rozdílu, neboť dle jeho názoru nebyla splněna podmínka řízení, konkrétně pravomoc správních soudů rozhodnout o předložené žalobě [důvod pro odmítnutí dle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], resp. žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou [důvod pro odmítnutí dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[8] Dle krajského soudu žalobci koncipovali žalobu jako směřující proti rozhodnutí správního orgánu, avšak usnesení žalovaného (zastupitelstva obce) nejsou rozhodnutími správního orgánu v oblasti veřejné správy a nejde o vrchnostenské rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Usnesení žalovaného č. 7 (volba starosty), č. 8 (volba místostarosty) a č. 9 (zřízení kontrolního a finančního výboru a volba jejich členů) jsou projevem kreační pravomoci samosprávného orgánu v podobě tvorby orgánů obce. Usnesení č. 10 (rozhodnutí o výši odměn zastupitelů a funkcionářů) a usnesení č. 11 (týkající se výpovědi smlouvy o nájmu sportovního areálu a odstoupení od smlouvy o spolupráci se sportovním klubem) představují dle krajského soudu tvorbu vůle ve vztahu k nakládání s finančními prostředky a závazkovým vztahům obce s dalšími subjekty. Z tohoto hlediska tedy dle krajského soudu neexistuje pravomoc správního soudu ve věci rozhodnout.

[9] Krajský soud rovněž zvažoval možnost aplikace § 67 písm. a) s. ř. s. (žaloba ve věcech samosprávy), kde však zákon předpokládá zvláštní aktivní legitimaci. Vzhledem k tomu, že tento

typ žaloby může podat pouze Ministerstvo vnitra, resp. Magistrát hlavního města Prahy, jednalo by se dle krajského soudu o žalobu podanou osobami zjevně neoprávněnými.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[10] Žalobci (dále též „stěžovatelé“) podali proti výše uvedenému usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž rozporovali závěr krajského soudu o nedostatku pravomoci projednat věc ve správním soudnictví. Dle stěžovatelů skutečnost, že usnesení zastupitelstva jsou projevem kreační pravomoci, nijak nevylučuje, že se dotýkají veřejných subjektivních práv stěžovatelů, s čímž se krajský soud nijak nevypořádal. Všechna žalobou napadená usnesení stěžovatelé považovali za rozhodnutí zasahující do jejich veřejných subjektivních práv ve smyslu § 65 s. ř. s., přičemž odkázali na judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci vyrozumění k žádosti o přezkoumání maturitních zkoušek a ve věci souhlasů vydávaných podle stavebního zákona. Namítali rovněž nepřezkoumatelnost napadeného usnesení krajského soudu.

[11] Žalované zastupitelstvo obce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázalo na skutečnost, že není ve věci pasivně legitimováno, neboť není správním orgánem, který by autoritativně rozhodoval o veřejných subjektivních právech fyzických a právnických osob. Dále zpochybnilo jednak možnost obce žalovat svůj vlastní orgán, jednak oprávnění osoby zastupující stěžovatele a), tj. obec, s odůvodněním, že stěžovatel b) - Ing. Karel Fousek již není starostou obce, a to ode dne konání ustavujícího shromáždění 28. 4. 2020. Žalovaný nepokládal kasační stížnost za důvodnou. V této souvislosti odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k povaze usnesení zastupitelstva ohledně majetkoprávních úkonů obce, jakož i na zákonem stanovený zvláštní režim přezkumu usnesení zastupitelstva Ministerstvem vnitra. K věcné stránce případu uvedl, že účelová rezignace části zastupitelů měla jediný cíl - zabránit zvolení nového vedení obce a obejít tak výsledek demokratických voleb, v němž volební strana rezignujících zastupitelů neuspěla (nezískala většinu mandátů v zastupitelstvu). Žalovaný poukázal na skutečnost, že nově zvolení zastupitelé přistoupili k rezignaci několik dnů poté, co krajský soud zamítl návrh na vyslovení neplatnosti voleb, a tedy byl jejich volební neúspěch postaven najisto. Takový postup žalovaný považoval za zjevné zneužití práva rozporné s právem občanů podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Žalovaný uvedl, že doložil zákonnost postupu v průběhu ustavujícího zasedání dne 28. 4. 2020 stanoviskem Ministerstva vnitra ze dne 26. 5. 2020, č. j. MV-69942-8/ODK-2020, dle kterého jsou rezignace pěti náhradníků ze dne 23. 4. 2020 neplatné. I ministerstvo tak považuje zastupitelstvo obce nadále za sedmičlenné a žalobou napadená usnesení přijatá nadpoloviční většinou (čtyřmi zastupiteli) za platná. Ze stanoviska ministerstva vyplývá, že stěžovatel b) ministerstvu dne 15. 5. 2020 z neznámého důvodu předložil pouze rezignační listiny ze dne 23. 4. 2020, nikoli rovněž dodatečné rezignační listiny popsané v bodě [5] tohoto rozsudku, přiložené stěžovateli až k podané žalobě.

[12] V doplňujícím vyjádření žalovaný soud přiblížil okolnosti týkající se žaloby podané u Městského soudu v Praze (vedené pod sp. zn. 11 A 69/2020) z důvodu tvrzené nečinnosti Ministerstva vnitra spočívající v nevyhlášení nových voleb, včetně okruhu účastníků tohoto řízení. Zároveň setrval na svém závěru, že se v souvislosti s rezignacemi stěžovatelů b) a c), jakož i dalších zástupců kandidátky Sdružení nezávislých kandidátů Hlincová Lhota, jednalo o účelové zneužití práva, jehož jediným skutečným důvodem byla snaha zabránit volbě nového vedení obce a umožnit stěžovatelům b) a c) nadále setrvat ve vedení obce. Žalovaný v této souvislosti odkázal na judikaturu Ústavního soudu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 6/11 a sp. zn. Pl. ÚS 52/10), jejíž závěry (byť se nejednalo o případy totožné s nyní souzenou věcí) je dle jeho názoru možno vztáhnout i na tento případ. Žalovaný poukázal na zřejmé (a konkrétně dokumentované) ekonomické zájmy stěžovatelů b) a c), včetně ekonomických zájmů třetích

pokračování

osob, a ačkoli se jmenovaní prostřednictvím žaloby domáhají tvrzeného dotčení na veřejných subjektivních právech, fakticky se dle žalovaného jedná o jejich zneužití. V ostatním žalovaný odkázal na své předchozí vyjádření.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Důvod kasační stížnosti, jak jej stěžovatelé obsahově vymezili, odpovídá § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Ačkoli stěžovatelé kasační stížnost formálně opírají také o § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tj. nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu pro nedostatek důvodů), je-li kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Pod tento důvod spadá také případ namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval poukazem žalovaného na skutečnost, že zastupitelstvo obce není ve věci pasivně legitimováno, neboť není správním orgánem, který by autoritativně rozhodoval o veřejných subjektivních právech fyzických nebo právnických osob. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že soudní řád správní výslovně předpokládá, že žaloby ve správním soudnictví směřují proti rozhodnutím, nečinnostem, či zásahům „správních orgánů“, což je legislativní zkratka zahrnující mimo jiné orgány územních samosprávních celků [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Způsobnost být účastníkem řízení správnímu orgánu přiznává § 33 odst. 2 s. ř. s. (a rovněž § 69 s. ř. s., který žalovaného vymezuje v řízeních o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů a výslovně jako žalovaného označuje správní orgán). Právnické osoby veřejného práva (stát, obce, kraje, profesní komory, apod.) jako subjekty veřejné správy vykonávají svěřené pravomoci prostřednictvím svých orgánů a z procesního hlediska jsou tyto orgány zpravidla považovány za vykonavatele veřejné správy, přestože nemají samostatnou právní osobnost. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 - 58, č. 3257/2015 Sb. NSS, konstatoval, že „*pojmem správního orgánu je nutno vnímat především v rovině kompetenční. Správním orgánem v tomto smyslu je svazek kompetencí určitého typu. Institucionální uspořádání či dokonce právní osobnost entity, jejíž je uvedený svazek kompetencí součástí, je pro posouzení, zda se u tohoto svazku jedná o správní orgán, zpravidla irelevantní či pouze pomocné kritérium*“ (bod [32]). Přestože rozšířený senát přijal tyto závěry pro účely určení pravomoci a příslušnosti soudů ve správním soudnictví, lze z nich vycházet rovněž při řešení otázky týkající se posouzení pasivní legitimace žalovaného. Nazíráno optikou popsanou shora je nepochybné, že zastupitelstvu obce svěřuje § 84 a § 85 zákona o obcích jasně vymezené pravomoci, a tedy je lze vnímat jako „svazek kompetencí“, jako správní orgán.

[15] Nejvyšší správní soud si zároveň je vědom existence usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, které za odpůrce v řízeních o zrušení územního plánu jakožto opatření obecné povahy označuje obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, a tedy podporuje linii rozsudků vztahujících se k problematice územních plánů, v nichž byla jako žalovaná (resp. přesněji odpůrce) označena obec (jako veřejnoprávní korporace), nikoli zastupitelstvo. Tento závěr však rozšířený senát učinil s ohledem na specifickou povahu řízení o přezkumu územních plánů, kdy zdůraznil, že „*u územních plánů obcí je zvláštní procesní úpravou týkající se jejich vydávání především stavební zákon. Ten vychází z principu, že územní plán se pořizuje pro obec. (...) Je nepochybné, že zastupitelstvo obce zde má klíčovou roli, neboť územní plán schvaluje (vydává - § 54 odst. 2 stavebního zákona), tedy finálně rozhoduje o tom, že se v určité obsahové podobě stane právně závazným. Územní plán se však vydává v samostatné působnosti [viz § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona], tj. vydává jej orgán územní samosprávné jednotky v rámci výkonu práva na samosprávu, byť vázán velkou rigidními procesními pravidly předcházejícími jeho hlasování i náročnými věcnými a odbornými limity*

pro tvorbu samotného obsahu územního plánu, jakož i omezen kompetencemi orgánů státní správy, zejména pořizovatele. Zastupitelstvo zde přes tyto složitosti však přece jen nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako orgán, jehož jednání je přičitatelné subjektu práv nadanému právem samostatně rozhodovat o určitých svých záležitostech, mj. vydat územní plán“ (pozn.: zvýraznění – i dále v textu – doplněno soudem). V souzeném případě se však nejedná ani o věc územního plánování, ani (pojato širěji) o návrh na zrušení opatření obecné povahy obce vydaného v samostatné působnosti obce.

[16] V nyní projednávané věci napadla nesourodá skupina žalobců v rozličném postavení (obec, původní starosta a místostarosta obce, občan obce, nově zvolený náhradník člena zastupitelstva) usnesení zastupitelstva obce, o nichž se domnívá, že jimi bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Jádrem sporu je tedy právní hodnocení průběhu ustavujícího zasedání zastupitelstva obce a zákonnost na něm přijatých usnesení zastupitelstva, včetně jejich dopadů do veřejných subjektivních práv vyjmenovaných žalobců. Za těchto okolností a vzhledem k právní úpravě obsažené v soudním řádu správním (§ 4 odst. 1 s. ř. s.) Nejvyšší správní soud považuje za žalovaného v tomto sporu orgán územně samosprávného celku - zastupitelstvo obce, které je nadáno pravomocí rozhodovat ve věcech konkrétně stanovených zákonem o obcích. Vystupování orgánu obce na straně žalovaného také v jiných řízeních, která se týkají úkonů obce v samostatné působnosti a zároveň nejsou opatřeními obecné povahy (byť také vydanými v samostatné působnosti), ostatně není v judikatuře Nejvyššího správního soudu ojedinělé (viz např. rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 Aps 1/2008 - 151, č. 1614/2008 Sb. NSS, rozsudek ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 197/2016 - 25, rozsudek ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017 - 18, nebo z nejnovějších rozsudek ze dne 16. 6. 2020, č. j. 1 As 122/2020 - 25).

[17] Po posouzení otázky pasivní legitimace žalovaného se Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti věnoval také naplnění další z procesních podmínek řízení, již je aktivní legitimace stěžovatelů, a to předně otázce existence aktivní návrhové legitimace stěžovatelky a) – obce. V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že všechna usnesení žalovaného, napadená žalobou v nyní souzené věci, byla přijata v rámci samostatné působnosti obce (§ 35 zákona o obcích) a zastupitelstvo obce při jejich přijímání vytvářelo vůli obce v rámci výkonu práva na samosprávu. Především, obsahem přijatých usnesení je vedle majetkových dispozic vytváření a obsazování jednotlivých orgánů obce. Poněvadž stěžovatelka a) žalobou napadla právě ta usnesení, jež - ze všech aktů přijímaných v samostatné působnosti - mají povahu „interních kreačních aktů“ nebo jimiž dochází k majetkovým dispozicím, které nejsou výkonem veřejné moci, nemůže být ve vztahu k těmto typům přijatých usnesení procesně aktivně legitimována k podání žalobního návrhu.

[18] Nejvyšší správní soud na tomto místě předesílá, že vzhledem k tomu, že krajský soud podanou žalobu odmítl jediným výrokem jako celek, aniž by rozlišil, o jaké konkrétní žalobce (stěžovatele) se jednalo a jaké je jejich postavení, a rovněž se nezabýval jednotlivými žalobou napadenými usneseními žalovaného z pohledu možného (a stěžovateli tvrzeného) dotčení na jejich veřejných subjektivních právech (k tomu blíže viz následující body tohoto rozsudku), nemůže již z tohoto důvodu usnesení krajského soudu obstát a bylo nutno je zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. V případě stěžovatelky a) však Nejvyšší správní soud současně se zrušením usnesení krajského soudu dle § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s. přistoupil k odmítnutí žaloby, neboť byla z důvodů uvedených v předchozím odstavci podána osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Za této situace by bylo procesně neefektivní zabývat se otázkou, zda obec vůbec žalobu, popř. kasační stížnost podala, resp. zda byla při těchto úkonech zastoupena oprávněnou osobou.

pokračování

[19] V případě ostatních stěžovatelů [b), c), d) a e)], kteří z nejrůznějších důvodů tvrdili dotčení na svých veřejných subjektivních právech, se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností usnesení krajského soudu, která může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, a to např. v situaci, kdy se krajský soud nevypořádal (vůbec či dostatečně) s uplatněnými žalobními body a z rozhodnutí nejsou seznatelné jeho nosné důvody (*ratio decidendi*). Namítanou nepřezkoumatelnost však Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal. Z odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu jednoznačně vyplývá, že soud posoudil žalobou napadená usnesení žalovaného tak, že se nejedná o rozhodnutí správního orgánu v oblasti veřejné správy, a žalobu odmítl pro nedostatek pravomoci správních soudů. Z hlediska přezkoumatelnosti jeho závěrů není podstatné, že se nevypořádal s konkrétními žalobními tvrzeními o dotčení veřejných subjektivních práv jednotlivých stěžovatelů, což je dáno tím, že dospěl k závěru, že žalobou napadená usnesení žalovaného jsou mimo pravomoc správních soudů *per se*. Správnost tohoto obecného závěru krajského soudu bude předmětem hodnocení dále v tomto rozsudku.

[20] Námitce nepřezkoumatelnosti proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, a proto mohl přistoupit k věcnému posouzení zákonnosti napadeného usnesení krajského soudu, kterou stěžovatelé v kasační stížnosti především zpochybnili. V této souvislosti dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti, ve vztahu k některým žalobou napadeným usnesením žalovaného, důvodná.

III.A Usnesení týkající se smlouvy o nájmu a smlouvy o spolupráci

[21] Pouze ve vztahu k žalobou napadenému usnesení č. 11, které se týkalo výpovědi smlouvy o nájmu sportovního areálu a odstoupení od smlouvy o spolupráci obce se sportovním klubem, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s vysloveným názorem krajského soudu, že se jedná o usnesení, které nelze napadnout žalobou ve správním soudnictví.

[22] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně dospěla k závěru, že „*při nakládání s vlastním majetkem a hospodařením s ním vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů, nikoliv jako nositel moci veřejné*“ (rozsudek ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 - 114, č. 1075/2007 Sb. NSS), a usnesení zastupitelstva v těchto věcech tudíž nelze napadnout žalobou ve správním soudnictví. „*Soud takovou žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví*“ (rozsudek ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015 - 67, č. 3365/2016 Sb. NSS). Shodný závěr lze nalézt také v bodě [30] rozsudku ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 - 59, týkajícího se sice hospodaření kraje, nicméně i tento právní názor potvrzuje nemožnost projednat ve správním soudnictví akt samosprávy, kterým obec či kraj vytváří vůli při nakládání s vlastním majetkem jako účastník soukromoprávních vztahů.

[23] Ačkoli krajský soud v tomto případě správně posoudil jako nakládání s vlastním majetkem a hospodaření s ním usnesení žalovaného č. 11, které revokovalo jeho předchozí usnesení, jímž žalovaný rozhodl o výpovědi smlouvy o nájmu sportovního areálu a o odstoupení od smlouvy o spolupráci obce se sportovním klubem [a tedy by za „standardních procesních okolností“ bylo na místě kasační stížnost stěžovatelů b) až e) směřující proti tomuto usnesení zamítnout], již bylo uvedeno výše, že vzhledem k tomu, že krajský soud žalobu jako celek odmítl jediným výrokem, aniž by lišil osoby jednotlivých žalobců, jejich rozličné námitky stran zásahů do veřejných subjektivních práv [včetně námitky (ne)možnosti stěžovatele d) účastnit se jednání zastupitelstva obce o tomto majetkoprávním bodu týkajícím se nájemní smlouvy, neboť informace o jednání zastupitelstva obce s tímto bodem programu nebyla předem

zveřejněna)], ani jednotlivá žalobou napadená usnesení, bylo nutno usnesení krajského soudu zrušit jako celek a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

III.B Usnesení o volbě starosty a místostarostky

[24] Žalobou napadenými usneseními žalovaného č. 7 a 8 byli do funkcí zvoleni nový starosta a nová místostarostka. Přestože i tato usnesení nepochybně jsou projevem kreační pravomoci žalovaného, jak v napadeném usnesení uvedl krajský soud, je otázkou, zda tato skutečnost sama o sobě vylučuje možnost dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatelů b) a c) (tj. původního starosty a místostarosty), jak oba shodně namítali v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se proto zabýval tím, zda usneseními č. 7 a 8 žalovaného mohlo být potenciálně zasaženo do veřejných subjektivních práv některých stěžovatelů, a tedy zda se jedná o situaci, kdy se lze dovolávat ochrany těchto práv v řízení před správními soudy (§ 2 s. ř. s.).

[25] Podle čl. 102 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) je *funkční období zastupitelstva obce čtyřleté*. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, *se volby do zastupitelstev obcí konají ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím funkčního období a končí dnem jeho uplynutí*. Podle § 55 odst. 2 téhož zákona *mandát člena zastupitelstva obce zaniká dnem voleb do zastupitelstva obce*.

[26] Podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) *mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím*. Citované ustanovení Listiny nechrání pouze rovný přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje v sobě také právo na její nerušený výkon, včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce (nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, N 159/42 SbNU 305). Volenou funkcí pak není jen funkce člena zastupitelstva (§ 70 zákona o obcích), ale i funkce starosty a místostarosty obce (§ 103 odst. 2 zákona o obcích).

[27] Podle § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích je *zastupitelstvu obce vyhrazeno volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce*. Jedná se o jednu z vyhrazených pravomocí zastupitelstva ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Podle § 91 odst. 1 věty třetí téhož zákona se tato volba odehrává na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce. Podle § 103 odst. 2 zákona o obcích tito funkcionáři odpovídají za výkon své funkce zastupitelstvu obce.

[28] Podle § 90 zákona o obcích platí, že *poklesne-li počet členů zastupitelstva obce o více než polovinu, popřípadě pod 5 a zastupitelstvo obce nemůže být doplněno z náhradníků, oznámí obecní úřad neprodleně tuto skutečnost krajskému úřadu. V takovém případě nemůže zastupitelstvo obce rozhodovat o záležitostech podle § 84 odst. 2 a 85, s výjimkou přijímání rozpočtových opatření a stanovení pravidel rozpočtového provizoria*.

[29] Ustanovení § 107 zákona o obcích upravuje, že *dosavadní starosta v období ode dne voleb do zastupitelstva obce do zvolení nového starosty nebo místostarosty vykonává pravomoci starosty podle § 103; v tomto období vykonává své pravomoci též dosavadní místostarosta*. Citované ustanovení zákona o obcích tak řeší přechodnou situaci v období, kdy mandát člena zastupitelstva vykonávajícího funkci starosty (místostarosty) zanikl v důsledku nových voleb do zastupitelstva obce (viz výše citovaný § 55 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Dosavadní starosta i místostarosta však vykonávají některé své pravomoci i nadále, a to až do zvolení nových funkcionářů na ustavujícím zasedání nového zastupitelstva (§ 91 odst. 1 věta třetí zákona o obcích).

[30] Z hlediska možného dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatelů b) a c) na svobodný výkon mandátu zastupitele obce Nejvyšší správní soud uvádí, že mandát zastupitele původního

pokračování

zastupitelstva obce těmto stěžovatelům zanikl dnem voleb (§ 55 odst. 2 o volbách do zastupitelstev obcí) a mandát zastupitele obce nově zvoleného zastupitelstva obce, kam byli oba stěžovatelé opětovně zvoleni, zanikl jejich vlastní rezignací ještě před přijetím žalobou napadených usnesení. Žalobou napadená usnesení tedy nemohla nijak zasáhnout do svobodného výkonu jejich mandátu zastupitele obce, neboť v době přijetí těchto usnesení již tento mandát nedrželi.

[31] S jistotou však nelze vyloučit možný zásah do veřejného subjektivního práva stěžovatelů b) a c) na nerušený výkon funkce starosty a místostarosty a na ochranu před protiprávním zbavením těchto funkcí (ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny). Na základě § 107 zákona o obcích stěžovatelé b) a c) vykonávali funkci starosty a místostarosty (na základě pravomoci svěřené jim § 103 zákona o obcích) rovněž po zániku mandátu všech předchozích zastupitelů obce minulého funkčního období a tyto funkce mají vykonávat až do zvolení nového starosty nebo místostarosty obce. Jestliže by se tedy volba nového starosty a místostarosty usneseními žalovaného č. 7 a 8 ukázala být nezákonná, jednalo by se o protiprávní zbavení stěžovatelů b) a c) funkce starosty a místostarosty. Nově zvolení funkcionáři se totiž obou funkcí ujali namísto stěžovatelů b) a c), žalovaný jako nejvyšší orgán obce považuje jejich volbu za provedenou v souladu se zákonem a stěžovatelům b) a c) aktuálně není umožněno funkci starosty a místostarosty vykonávat. Žalobou napadené volební akty vtělené do konkrétních usnesení zastupitelstva obce tak je možno v tomto případě hodnotit jako akty, jimiž potenciálně mohla být zasažena veřejná subjektivní práva stěžovatelů b) a c).

[32] Ve vztahu k usnesením žalovaného č. 7 a 8 tedy usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby neobstojí, neboť pravomoc správního soudu jako podmínka řízení byla splněna a žalobu proti těmto usnesením nebylo možno odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[33] V dalším řízení krajský soud bude postupovat v intencích rozsudku ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017 - 18, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že usnesení zastupitelstva (byť se v tehdejšímu případě jednalo o zastupitelstvo kraje) sice nesplňuje formální požadavky na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (body [12] – [19] citovaného rozsudku), avšak namísto žaloby proti rozhodnutí (§ 65 s. ř. s. a násl. s. ř. s.) je správným žalobním typem žaloba zásahová (§ 82 a násl. s. ř. s.). Krajský soud zároveň neopomene zohlednit nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, shrnující judikatorní vývoj v případech nesprávné volby žalobního typu, včetně povinnosti správního soudu poučit žalobce [zde žalobce b) až e)] a vyzvat je k úpravě na správný žalobní typ. Pokud se jedná o posouzení věci samé (tj. zda usneseními žalovaného č. 7 a č. 8 skutečně mohlo být zasaženo do práva na nerušený výkon funkce starosty a místostarosty), krajský soud se (dojde-li ke změně žalobního typu) bude nucen vypořádat s otázkou platnosti rezignací náhradníků členů zastupitelstva, mající zásadní dopad na posouzení usnášéníschopnosti zastupitelstva obce na ustavujícím zasedání a na souladnost přijetí usnesení žalovaného s právními předpisy. V rámci tohoto posouzení se krajský soud taktéž bude zabývat otázkou existence (s ohledem na datum podání a převzetí) původních rezignací (bod [4] tohoto rozsudku) i dodatečných rezignací (bod [5] tohoto rozsudku), včetně otázky, zda ze strany stěžovatelů nedošlo k možnému zneužití práva, na které ve vyjádření opakovaně poukázal žalovaný a které nemůže požívat právní ochrany. Při posuzování míry (intenzity) případného dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatelů b) a c) pak nelze odhlížet ani od skutečnosti, že v době přijetí usnesení žalovaného již oba vykonávali funkci starosty a místostarosty pouze „provizorně“ za účelem předání řízení obce novým funkcionářům.

[34] Stěžovatel d) - „běžný“ občan obce a stěžovatel e) - náhradník člena zastupitelstva, jehož rezignace je v této věci sporná, napadli společnou žalobou s ostatními stěžovateli všechna sporná usnesení, přičemž oba tvrdí zásah do aktivního a pasivního volebního práva občana obce;

stěžovatel e) navíc zásah do práva na svobodný výkon mandátu člena zastupitelstva včetně práva rezignovat. Ve vztahu k usnesení žalovaného č. 7 a 8 je však zjevné, že uvedení dva stěžovatelé funkci starosty ani místostarosty nikdy nevykonávali, a proto krajský soud v dalším řízení uváží, zda je možné jejich žalobu proti těmto usnesením odmítnout jako návrh podaný osobami zjevně neoprávněnými [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], případně zda se žalobou (po připuštění změny žalobního typu) bude věcně zabývat a posoudí i u těchto stěžovatelů možný dopad do jimi tvrzených veřejných subjektivních práv.

III.C Usnesení o zřízení kontrolního a finančního výboru

[35] Žalobou napadeným usnesením žalovaného č. 9 byly zřízeny kontrolní a finanční výbor a zvoleni jeho členové. V obecné rovině lze konstatovat, že rovněž v případě volby členů těchto výborů je ve hře ústavní právo, a to na přístup k veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny). Nelze vyloučit, že volbou členů těchto výborů může dojít k porušení veřejných subjektivních práv členů zastupitelstva, popř. občanů obce, kteří se o tyto funkce ucházeli a nebyli zvoleni. Usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby pro nedostatek pravomoci správních soudů tedy neobstojí ani ve vztahu k tomuto usnesení žalovaného, neboť pravomoc správního soudu jako podmínka řízení byla splněna a žalobu proti těmto usnesením nebylo možné bez dalšího odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajský soud tak i v případě tohoto usnesení v dalším řízení posoudí možnost dotčení veřejných subjektivních práv jednotlivých stěžovatelů b), c), d) a e) s ohledem na obsah jejich žalobních námitek, při současném zohlednění judikatury citované v bodě [33] odůvodnění.

III.D Usnesení o výši odměn zastupitelů a funkcionářů

[36] Žalobou napadeným usnesením žalovaného č. 10 byly stanoveny odměny neuvolněným členům zastupitelstva, včetně starosty. Rovněž u tohoto typu usnesení Nejvyšší správní soud zvažoval, zda jím potenciálně mohou být zasažena veřejná subjektivní práva, a zda se tedy lze ochrany těchto práv dovolávat v řízení před správními soudy ve smyslu § 2 s. ř. s.

[37] Podle § 70 odst. 1 zákona o obcích *je funkce člena zastupitelstva veřejnou funkcí.*

[38] Podle § 72 odst. 2 zákona o obcích *neuvolněnému členovi zastupitelstva obce může obec poskytovat za výkon funkce odměnu. V takovém případě se odměna poskytuje ode dne stanoveného zastupitelstvem obce, nejdříve však ode dne přijetí usnesení zastupitelstva obce, kterým odměnu stanovilo. Odst. 4 téhož ustanovení zákona upravuje, že neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty, poskytuje obec odměnu v rozmezí od 0,3 do 0,6 násobku výše odměny, která by náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty. Pokud zastupitelstvo obce neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty, odměnu nestanovilo, náleží mu ode dne zvolení do funkce starosty odměna ve výši 0,3 násobku výše odměny, která by náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty.*

[39] Podle § 79 zákona o obcích *splatnost a výplata odměny a dalších plnění poskytovaných v souvislosti s výkonem funkce členům zastupitelstva obce, jakož i srážky z nich, odpovědnost člena zastupitelstva obce za škodu, kterou způsobil obci v souvislosti s výkonem funkce, a postup obce v případě zjišťování průměrného výdělku, vzdání se práva na odměnu nebo další plnění a v případě smrti člena zastupitelstva obce se řídí zákoníkem práce. Pro tyto účely se obec považuje za zaměstnavatele a členové zastupitelstva obce se považují za zaměstnance.*

[40] Z citované právní úpravy vyplývá, že jak fakultativně stanovená odměna neuvolněným členům zastupitelstva obce, tak obligatorní odměna neuvolněného člena zastupitelstva

pokračování

vykonávajícího funkci starosty jsou odměnami za výkon veřejné funkce (§ 70 zákona o obcích), nikoli pracovněprávní odměnou – platem (ve smyslu § 122 a násl. zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce). Vztah mezi zastupitelem a obcí je vztahem veřejnoprávním, obdobně jako kupříkladu právní vztah mezi příslušníky ozbrojených sborů a státem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97, č. 415/2004 Sb. NSS), či právní vztahy státních zaměstnanců v rámci výkonu státní služby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 - 45, č. 3945/2019 Sb. NSS). Jestliže přezkumu správními soudy podléhá rozhodování ve věcech platů státních zaměstnanců a příjmů příslušníků ozbrojených sborů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2005, č. j. 2 As 62/2004 - 61, č. 748/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 84/2006 - 62, č. 1323/2007 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 11. 7. 2007, č. j. 6 As 55/2006 - 96, č. 1351/2007 Sb. NSS), není důvod k přijetí odlišného závěru ve vztahu k odměnám zastupitelů obcí.

[41] Tento závěr nevyvrací ani znění § 79 zákona o obcích, který toliko stanoví, že *při řešení otázek spojených se splatností a výplatou odměny, srážkami z ní, či vzdáním se práva na tuto odměnu se postupuje podle zákoníku práce a že se obec a člen zastupitelstva v tomto ohledu považují za zaměstnavatele a zaměstnance*. Z citovaného ustanovení zákona pouze vyplývá, že spory ohledně již stanovených odměn, mající svůj základ kupříkladu v nevyplacení dříve stanovené odměny, se projednávají jako soukromoprávní nároky v občanskoprávním řízení (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 6. 2008, sp. zn. 21 Cdo 2325/2007).

[42] V posuzované věci však usnesení žalovaného č. 10 není spjato se splatností nebo výplatou odměny. Tímto usnesením žalovaný zakládá veřejné subjektivní právo na odměnu za výkon veřejné funkce neuvolněného zastupitele (resp. konkretizuje výši zákonem stanovené odměny neuvolněného starosty).

[43] Proto usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby neobstojí ani ve vztahu k tomuto usnesení žalovaného, neboť pravomoc správního soudu jako podmínka řízení byla i zde splněna a žalobu proti tomuto usnesení nebylo možno odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[44] Krajský soud se tak v dalším řízení bude zabývat otázkou, zda ve vztahu ke stanovení odměny neuvolněného zastupitele je vůbec možné dotčení tohoto „práva na odměnu“; nebo zda se jedná o dotčení toliko hypotetické, neboť neuvolněný zastupitel (na rozdíl od uvolněného zastupitele) nemá na rozhodnutí zastupitelstva o poskytování této odměny právní nárok; a stejně tak neuvolněný starosta nemá právní nárok na zvýšení zákonem stanovené minimální odměny.

[45] Zároveň krajský soud vyhodnotí, zda vůbec připadá do úvahy dotčení veřejného subjektivního práva na stanovení odměn u stěžovatelů b) a c), neboť ti na mandát zastupitele nového zastupitelstva nesporně rezignovali; totéž se týká i posouzení dotčení veřejného subjektivního práva stěžovatele d), který zastupitelem obce není. Ohledně těchto stěžovatelů proto krajský soud uváží, zda je možné žalobu proti tomuto usnesení odmítnout jako návrh podaný osobami zjevně neoprávněnými [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nebo zda se případem bude zabývat věcně.

[46] Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že hypoteticky by na veřejném subjektivním právu na stanovení odměny mohl být dotčen žalobce e), pokud by se v dalším řízení prokázalo, že jeho rezignace nebyla platná, a on tak ke dni přijetí usnesení o odměnách nadále byl zastupitelem obce. Jak ovšem Nejvyšší správní soud uvedl v předchozím odstavci odůvodnění tohoto rozsudku, krajský soud bude vycházet z toho, že na poskytnutí odměny ani na její výši není právní nárok a že žalobce e) zkrácení na veřejných subjektivních právech z tohoto hlediska v podané žalobě ani netvrdil.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Na základě výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je ve vztahu k některým žalobou napadeným usnesením žalovaného důvodná. Přestože splnění procesních podmínek pro projednání žaloby podané proti vícero správním rozhodnutím (resp. proti vícero zásahům správního orgánu) se posuzuje ve vztahu ke každému z takto napadených rozhodnutí (resp. zásahům) samostatně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, č. j. 5 Afs 69/2007 - 64, č. 427/2004 Sb. NSS), v daném případě Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení kasační stížností napadeného usnesení krajského soudu jako celku (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), neboť krajský soud o všech usneseních rozhodl jedním společným výrokem, aniž lišil jednotlivé osoby žalobců (stěžovatelů) a jednotlivá usnesení žalovaného, vůči kterým žaloba směřovala.

[48] V dalším řízení krajský soud opětovně posoudí žalobu stěžovatelů b), c), d) a e), vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku, že usnesení žalovaného č. 7, 8, 9 a 10 jsou akty, které potenciálně mají způsobilost zasáhnout do veřejných subjektivních práv, a tedy je pravomoc správních soudů dána; na rozdíl od usnesení žalovaného č. 11, u něhož pravomoc správních soudů k přezkumu dána není. Přesto i v případě tohoto usnesení nadále zůstává „ve hře“ stěžovatelem d) namítaná nemožnost účastnit se jednání zastupitelstva obce o tomto majetkoprávním bodu týkajícím se nájemní smlouvy s argumentací, že informace o jednání zastupitelstva obce s tímto bodem programu nebyla předem zveřejněna. S odkazem na judikaturu v bodě [33] tohoto rozsudku proto krajský soud i v tomto případě neopomene splnit poučovací povinnost a vyzvat stěžovatele (žalobce) k úpravě žalobního typu.

[49] Zároveň vzhledem k tomu, že ve vztahu k žalobě stěžovatelky/žalobkyně a) je dán jiný důvod pro odmítnutí žaloby, a to dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť žaloba byla podána osobou zjevně neoprávněnou, Nejvyšší správní soud současně rozhodl o jejím odmítnutí (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.).

[50] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek (zde usnesení) krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházely zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v takovém případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98). V daném případě bylo o náhradě nákladů soudního řízení o žalobě a kasační stížnosti žalobkyně a) rozhodnuto podle § 60 odst. 3 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti ostatních stěžovatelů b), c), d) a e) rozhodne krajský soud v novém řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. prosince 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu