



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **M. B.**, zastoupeného JUDr. Petrem Práglem, advokátem se sídlem Dlouhá 1548/5, Ústí nad Labem, proti žalovanému **Zastupitelstvu města Roudnice nad Labem**, se sídlem Karlovo náměstí 21, Roudnice nad Labem, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, vedené u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 15 Ca 220/2005, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 6. 2006, č. j. 15 Ca 220/2005 - 61,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 6. 2006, č. j. 15 Ca 220/2005 - 61, **se ve výroku I. a III. z r u š u j e** a věc **se** v tomto rozsahu **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II.** Kasační stížnost proti **výroku II. se z a m í t á .**
- III.** Odměna advokáta JUDr. Petra Prágla **se u r č u j e** částkou 2400 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou podle § 82 a násl. s. ř. s. se žalobce domáhal ochrany před nezákonnými zásahy žalovaného, které měly spočívat v bránění žalobci ve výkonu jeho práv podle § 16 odst. 2 písm. c) a f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), když mu nebylo umožněno předkládat na zasedáních žalovaného k projednání vlastní návrhy v samostatné působnosti města Roudnice nad Labem; vyjadřovat se v rozpravě zasedání žalovaného před hlasováním

o programu zasedání; a když byl přerušován při svých vyjádřeních na zasedání žalovaného. Žalobce důvod žaloby spatřoval v tom, že má jako občan obce podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích právo požadovat, aby žalovaný projednal určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce, přičemž vyjádřil názor, že mu podle § 94 odst. 2 zákona o obcích přísluší právo navrhnout projednání bodů v průběhu zasedání žalovaného a o jeho návrhu musí žalovaný rozhodnout hlasováním. Na zasedání žalovaného dne 26. 9. 2005 mu nebylo uděleno slovo, tudíž ani nemohl svůj návrh přednést. Rovněž mu bylo upřeno právo vyjadřovat svá stanoviska podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích v rozpravě zasedání žalovaného před hlasováním o jeho programu. Žalobce dále vytknul, že byl zkrácen na svém právu, zaručeném mu podle zmíněného ustanovení, když jeho vystoupení na témže zasedání žalovaného bylo přerušováno a nebylo mu umožněno je dokončit.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 21. 6. 2006, č. j. 15 Ca 220/2005 - 61, odmítl žalobu žalobce v části, jíž brojil proti upření práva přímo předkládat vlastní návrhy na projednání věci v průběhu zasedání žalovaného a proti upření práva vyjadřovat se v rozpravě zasedání žalovaného před hlasováním o programu zasedání žalovaného. Soud uvedl, že z vyžádaných podkladů žalovaného zjistil, že již na 16. zasedání žalovaného ze dne 15. 12. 2004 zastupitelé vyjádřili názor, podle něhož žalobci nesvědčí právo navrhnout zařazení určité záležitosti na program jednání zastupitelstva. Žalobce se dozvěděl o jednání žalovaného, v němž spatřuje nezákonný zásah, dne 15. 12. 2004, což lze dovodit i z žaloby. Soud rovněž zjistil, že žalovaný v minulosti neumožnil žalobci vyjádřit své stanovisko k projednávanému programu zasedání zastupitelstva ještě před jeho schválením, což se stalo dne 15. 12. 2004 na 16. zasedání žalovaného, dále pak dne 14. 3. 2005 na 17. zasedání žalovaného a dne 7. 4. 2005 na 18. zasedání žalovaného. Žalobce se i v tomto případě prokazatelně dozvěděl o jednání žalovaného, v němž spatřoval nezákonný zásah, dne 15. 12. 2004. Soud proto podle § 84 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. návrh pro opožděnost odmítl. Neztotožnil se s názorem žalobce, že se o jednání žalovaného týkající se porušení § 16 odst. 2 písm. c) a f) zákona o obcích dozvěděl až dne 26. 9. 2005, v průběhu 21. zasedání žalovaného. Soud vyhodnotil postup žalovaného na předchozích zasedáních nikoli jako dílčí jednání, která vždy započala a skončila s konáním jednotlivých zasedání, a která by případně mohla představovat jednotlivé nezákonné zásahy podléhající samostatnému posouzení, nýbrž jako jedno ve stále stejných aspektech projevující se jednání žalovaného ve vztahu k žalobci při jeho zasedáních.

I přes odmítnutí žaloby, soud vyjádřil právní názor, podle nějž občanům obce nesvědčí právo přímo předkládat vlastní návrhy na zařazení určité věci k projednání do programu projednávaných záležitostí v průběhu zasedání zastupitelstva, neboť toto právo podle § 94 odst. 1 zákona o obcích přísluší pouze subjektům zde uvedeným. K namítanému porušení práva žalobce vyjadřovat se v rozpravě k programu zasedání před hlasováním o něm, soud konstatoval, že podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích má občan obce právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska k projednávaným věcem, tedy včetně programu zasedání zastupitelstva. Žalovaný proto pochybil, když žalobci na svých zasedáních konaných dne 15. 12. 2004, 14. 3. 2005 a 7. 4. 2005, neumožnil vyjádřit se k projednávanému programu ještě před jeho schválením. Soud však doplnil, že počínaje 20. zasedáním žalovaného, tj. od 30. 6. 2005, občané již mají právo vyjadřovat se k programu zasedání před jeho schválením, za předpokladu, že občan bude hovořit skutečně k navrhovanému programu. Uzavřel tak, že změnou postoje žalovaného počínaje 20. zasedání ze dne 30. 6. 2005 až do dne rozhodnutí soudu, tvrzený nezákonný zásah vůči žalobci již netrvá, přičemž nic nenasvědčuje, že by hrozilo jeho opakování.

Soud dále zamítl žalobu v části, v níž žalobce brojil proti přerušování při svých vyjádřeních na zasedáních žalovaného. Uvedl, že při žalobcově vystoupení na zasedání žalovaného dne 26. 9. 2005 nedošlo k žádnému porušení jeho práv, když předsedající jednal v souladu se zákonem o obcích a jednacím řádem žalovaného. Soud zdůraznil, že podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích mají občané obce právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, z čehož dovedl, že toto právo svědčí občanům jedině tehdy, pokud je vyjádření činěno k právě projednávané věci, tj. pokud má vyjádření nějakou věcnou souvztažnost k aktuálně projednávanému bodu programu zasedání. Soud ze zápisu z 21. veřejného zasedání žalovaného ze dne 26. 9. 2005 zjistil, že žalobci bylo udělováno slovo v průběhu zasedání žalovaného, přičemž byl opakovaně zastupiteli poučován, aby hovořil k právě projednávané věci, jinak mu bude odejmuto slovo. Pokud tomu tak bylo, žalobce nebyl ze strany zastupitelů přerušován. Slovo mu bylo odňato, pokud nehovořil k právě projednávané věci. Soud dospěl k závěru, že není důvodná námitka, že by žalobci nebylo umožněno vyjadřovat se průběžně a nerušeně při zasedáních žalovaného, pokud hovořil k právě projednávaným věcem. S ohledem na tyto skutečnosti žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včasné kasační stížnosti uvedl žalobce (dále též „stěžovatel“), že rozsudek soudu lze označit za „sofistikovaně odůvodňované bezpráví“, když je zřejmé, že k zásahu do stěžovatelových veřejných subjektivních práv žalovaným dochází, přičemž soud jen hledal důvody proč právům ochranu neposkytnout. Napadl nesprávnost právního posouzení věci krajským soudem; sdělil, že skutková zjištění učiněná krajským soudem nemají oporu ve spisech, nejsou řádně odůvodněna, protože jsou nepřezkoumatelná. Ani důvody pro odmítnutí žaloby podle stěžovatele nebyly dány. Žalovaný neumožňuje stěžovateli, aby vykonával své právo podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích a předkládal své záležitosti v samostatné působnosti obce k projednání na zasedáních žalovaného, a aby se podle § 16 odst. 2 písm. c) téhož zákona vyjadřoval k projednávaným věcem. Zásah do stěžovatelových práv je trvalý a projevuje se na každém jednotlivém zasedání. Tudíž nelze běh lhůt posuzovat podle prvního případu, kdy k obdobnému zásahu došlo, tj. 15. 12. 2004, ale právě jen k dílčímu zásahu napadenému žalobou. Běh lhůt se odvíjí od konkrétního případu a v případě trvalého zásahu nelze tyto lhůty, pokud zásah trvá, uplatnit vůbec.

Stěžovatel zpochybnil správnost právního posouzení krajského soudu v rámci jeho *obiter dicta*, když se vypořádal se žalobními námitkami. Soud podle něj dospěl k nesprávnému posouzení § 94 zákona o obcích, že občané obce nemají právo předkládat své návrhy na projednání zastupitelstvem přímo při jeho jednání. Rozhodnutí soudu je dále nepřezkoumatelné a navíc se soud nevypořádal se skutečností, že žalovaný dosud neprojednal ani jeden návrh žalobce podaný podle § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích. Stěžovatel dále vytkl, že jeho přerušování při vyjádřeních na zasedání žalovaného mělo šikanozní charakter, přičemž nelze dovést, že by nehovořil k projednávaným věcem. Vyslovil se pro extenzivní výklad pojmu „projednávaná věc“, neboť opačný přístup mu brání podílet se na správě veřejných záležitostí. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 21. 6. 2006, č. j. 15 Ca 220/2005 - 61, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu. Nezákonný zásah do stěžovatelových práv podle něj netrvá a vyjádřit se k projednávaným věcem stěžovatel mohl, pokud k nim jeho příspěvek měl patřičnou souvztažnost. Proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s. k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Důvodem podané kasační stížnosti je důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy stěžovatelem tvrzená nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena.

Stěžovatel tuto stížností námitku ve vztahu k výroku II. rozsudku, jímž byla krajským soudem zamítnuta jeho žaloba, spatřuje v tom, že na zasedáních zastupitelstva hovořil k projednávaným věcem a ve svých vyjádřeních byl nedůvodně přerušován. Namítá, že soud prvního stupně dospěl k závěru, že nehovořil k projednávaným věcem, pročez mu bylo odňato slovo.

Nejvyšší správní soud tuto stížnostní námitku neshledává důvodnou. Stěžovatel v ní bez bližší konkretizace, stejně jako v žalobě, odkazuje na zápis ze zasedání žalovaného, přičemž je jeho povinností své tvrzení blíže specifikovat, neboť pouhý odkaz na zápis ze zasedání žalovaného je nedostatečný. Stěžovatel dále tvrdí, že soud použil restriktivního výkladu pojmu „projednávaná věc“, čímž je mu bráněno v projednání vlastních záležitostí na zasedání zastupitelstva. Nejvyšší správní soud uvádí, že se krajský soud s touto žalobní námitkou správně vypořádal, když uvedl, že s ohledem na § 16 odst. 1 písm. c) zákona o obcích a také i jednací řád žalovaného, občanovi obce svědčí právo vyjadřovat svá stanoviska na zasedání zastupitelstva jediné tehdy, pokud je tak činěno k právě projednávané věci, tj. pokud má stanovisko nějakou věcnou souvztažnost k aktuálně projednávanému bodu programu zasedání. Zasedání zastupitelstva obce, které představuje vrcholný orgán správy obce (srov. § 5 odst. 1, ve spojení s § 84 a násl. zákona o obcích a s čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR) musí mít svůj jasný řád, ve kterém anarchie nemá místo. Jeho program musí být respektován. Obec je podle § 1 zákona o obcích společenstvím občanů, kteří disponují celou řadou práv, nicméně je třeba, aby jejich realizace byla využívána účelně a v souladu s právními předpisy. Je bezesporu právem občana obce vyjadřovat svá stanoviska na zasedáních zastupitelstva obce. Toto právo je podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o obcích limitováno požadavkem, aby se tomu tak dělo ve vztahu k projednávaným věcem. Jen tehdy totiž může zastupitelstvo v dané věci a k danému bodu následně zaujmout kvalifikovaný názor. V opačném případě by se zasedání zastupitelstva mohlo změnit v pouhý „debatní útvar“, ve kterém by byl oprávněn kdykoliv vystoupit kdokoli z občanů obce.

Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud občané obce hodlají využít svého práva garantovaného jim § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích, je třeba, aby respektovali program zasedání a svá stanoviska vyjadřovali k projednávaným věcem. Podle § 16 odst. 2 písm. g) téhož zákona mají občané rovněž právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, které musí být orgánem obce ve stanovených lhůtách vyřízeny. Pokud tedy věc, se kterou občan obce chce vstoupit na zasedání zastupitelstva není na programu jeho zasedání, neznamená to, že by zcela ztrácel možnost své stanovisko, byť jinou formou, uplatnit.

Ve vztahu k výroku č. I, jímž krajský soud odmítl žalobu, stěžovatel shledává tento stížností důvod v tom, že předmětem žaloby je trvající zásah do jeho práv, který se projevuje na každém jednotlivém zasedání žalovaného. Tudíž nelze běh lhůt podle § 84 odst. 1 s. ř. s.

vztáhnout k prvnímu případu, kdy k obdobnému zásahu došlo, nýbrž právě k dílčímu zásahu napadenému žalobou.

Nejvyšší správní soud pokládá tuto stížnostní námitku za důvodnou. Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, kdy podle jeho právního názoru jde o jedno ve stále stejných aspektech projevující se jednání žalovaného vůči stěžovateli a nikoli o dílčí jednání, která vždy započala a skončila s jednáním jednotlivých zasedání zastupitelstva. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se však jedná nikoli o trvalé, kontinuální zásahy žalovaného, nýbrž ve smyslu § 82 odst. 1 s. ř. s. je třeba jednání žalovaného posuzovat jako opakující se zásahy, které mají povahu jednotlivých zásahů. Jde o opakující se zásahy téhož typu, přičemž je jen na žalobci, který ze zásahů, samostatně napadnutelných žalobou, skutečně napadne. Každé zasedání zastupitelstva má podle Nejvyššího správního soudu své přesně časově ohraničené vymezení, v němž mohlo dojít k zásahu vůči stěžovateli. Každé zasedání žalovaného je současně jedinečné a neopakovatelné, má rovněž i svůj specifický program. Postup žalovaného je tudíž třeba posuzovat jako zcela samostatné a dílčí jednání, které vždy začalo a skončilo s konáním jednotlivých zasedání žalovaného. Proto také mohou představovat jednotlivé nezákonné zásahy. V posuzovaném případě stěžovatel žaloval konkrétní zásah ze dne 26. 9. 2005 a je třeba, aby se s tímto tvrzeným zásahem krajský soud náležitě a konkrétně vypořádal, ač po obecné rovině již svůj právní názor v této věci vyjádřil. Nejvyšší správní soud však doplňuje, že tomu by měly předcházet konkrétní námitky žalobce, v čem přesně a v jakém případě k tvrzenému zásahu došlo.

Podle právního názoru Nejvyššího správního soudu, není občan obce oprávněným subjektem k tomu, aby mu podle § 94 odst. 1 zákona o obcích svědčilo právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva. Toto právo podle téhož ustanovení mají jen zastupitelé, rada obce a výbory. Občan obce se proto může obrátit na oprávněnou osobou podle § 94 odst. 1 zákona o obcích se svým návrhem. Druhou možností je vystoupit v rámci rozpravy před hlasováním o programu zasedání zastupitelstva a přednést zde svůj návrh, případně vystoupit v té části zasedání zastupitelstva, která je vyhrazena pro iniciativy občanů. Pokud by si návrh osvojil někdo z přítomných osob s navrhovacím právem podle § 94 odst. 1 zákona o obcích, mohl by pak stěžovatelem přednesený požadavek navrhnout k zařazení na program zasedání. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že není povinností zastupitelstva takto přednesený návrh akceptovat, neboť o zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva na program jednání rozhoduje samo zastupitelstvo. Nejvyšší správní soud shodně jako krajský soud zastává názor, podle něž má každý občan obce právo vyjádřit své stanovisko ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání zastupitelstva, neboť je projednáván jako jakákoli jiná věc.

Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud proto shledává rovněž za důvodnou stížnostní námitku podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., podle níž lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. V novém řízení proto krajský soud posoudí důvodnost žaloby ve vztahu k jednání žalovaného ze dne 26. 9. 2005 na jeho zasedání.

Další stížností námitkou stěžovatel uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatel spatřuje tento důvod v tom, že krajský soud své závěry řádně neodůvodnil a tudíž jsou nepřezkoumatelné.

Nejvyšší správní soud neshledává tuto stížnostní námitku důvodnou, neboť krajský soud své právní závěry dostatečně vyargumentoval. Z rozhodnutí krajského soudu je zřejmé, jakými úvahami byl veden při vyslovení právního názoru a k jakým celkovým právním závěrům dospěl. Krajský soud se rovněž vypořádal se všemi uplatněnými žalobními námitkami. Pokud stěžovatel namítá, že závěry soudu nejsou řádně odůvodněny, je třeba uvést, že sám měl již v žalobě uvést přesné žalobní důvody a nikoli obecná a nekonkrétní tvrzení. Tudíž ani krajský soud nemohl reagovat na konkrétní skutečnosti, za nichž by mělo dojít k zásahu, přičemž se omezuje jen na obecná tvrzení v rámci obiter dicta.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost směřující proti výroku II. rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem není důvodná. Oproti tomu však shledal důvodnou kasační stížnost v té části, jež napadala výrok I. rozsudku shora označeného soudu, neboť krajský soud nesprávně odmítl návrh, proto kasační stížností napadený rozsudek ve výroku č. I. a III. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc současně vrátil krajskému soudu Ústí nad Labem k dalšímu řízení, v němž je tento soud podle odst. 3 téhož ustanovení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Krajský soud v Ústí nad Labem v novém rozhodnutí. Stěžovateli byl pro toto řízení před Nejvyšším správním soudem ustanoven krajským soudem zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7 s. ř. s., § 120 s. ř. s.). Soud proto určil odměnu advokáta částkou 2100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v první poradě s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“) a dále 1 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Soud neposoudil sdělení advokáta ze dne 25. 9. 2006 ohledně potvrzení převzetí usnesení o jeho ustanovení a druhé sdělení z téhož dne, v němž advokát uvedl, že není plátcem DPH, a že na kasační stížnosti není třeba co doplňovat, jako písemné podání soudu týkající se věci samé, které by představovalo další úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Celkem tedy odměna advokáta činí 2400 Kč. Tato částka mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 5. září 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

