



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudkyně JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové ve věci

žalobců:

- a) L. L.
- b) MUDr. J. B.
- c) MUDr. L. N.
- d) Ing. J. P.

všichni zastoupeni advokátem JUDr. Milanem Kyjovským
sídlem Poštovská 8c, Brno

proti

žalovanému:

Zastupitelstvo Zlínského kraje

sídlem Tomáše Bati 21, Zlín

zastoupený advokátem Mgr. Tomášem Mikulou

sídlem Chrástěšovská 1166, Vizovice

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve znemožnění práva žalobců vyjádřit na zasedání 24. zasedání Zastupitelstva Zlínského kraje dne 16. 12. 2019 svá stanoviska k projednávaným věcem v důsledku přijetí usnesení spočívajících v doplnění programu zasedání o body 42 – 44, a dále usnesení k bodu 42 zasedání, č. 0757/Z24/19, k bodu 43 zasedání, č. 0758/Z24/19, a k bodu 44 zasedání, č. 0759/Z24/19

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobci **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Žaloba

1. Žalobci se podanou žalobou domáhají deklarace nezákonnosti zásahu, který má spočívat v tom, že Zastupitelstvo Zlínského kraje (dále též „Zastupitelstvo“) žalobcům znemožnilo vystoupit na zasedání konaném dne 16. 12. 2019 k bodům týkajícím se výstavby nové krajské nemocnice ve Zlíně-Malenovicích. Konkrétně brojí proti usnesením zastupitelstva, kterými byl program 24. zasedání Zastupitelstva konaného dne 16. 12. 2019 doplněn o body 42 – 44, a dále proti usnesením k bodu 42, č. 0757/Z24/19, jímž byl schválen investiční záměr č. 1500/170/02/19 „NOVÁ KRAJSKÁ BAŤOVA NEMOCNICE“, bodu 43, č. 0758/Z24/19, jímž bylo zrušeno usnesení žalovaného ze dne 9. 9. 2019, č. 0636/Z21/19, a bodu 44, č. 0759/Z24/19, jímž byla schválena kupní smlouva – nákup pozemku p. č. 2081/15 pro výstavbu Nové Baťovy nemocnice.
2. Vysvětlili, že v rámci politiky Zlínského kraje se vede spor o to, zda nemocniční péče bude zajištěna modernizací stávající nemocnice ve Zlíně nebo vybudováním nové nemocnice ve Zlíně-Malenovicích. Dne 16. 12. 2019 proběhlo jednání Zastupitelstva, o jehož svolání a programu byla veřejnost informována na desce krajského úřadu. Ve zveřejněném programu nebyla zmínka o tom, že předmětem jednání bude i výstavba nové nemocnice. V průběhu zasedání bylo navrženo doplnění programu o tuto otázku, bylo schváleno rozhodnutí o vybudování nové nemocnice za cenu téměř 8 miliard Kč a zrušeno původní rozhodnutí zastupitelstva z června a září 2019 o rekonstrukci stávající nemocnice.
3. Při přijímání předmětných usnesení bylo porušeno ústavní právo žalobců podílet se na správě věcí veřejných podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo občanů kraje vyjadřovat své názory k projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva kraje plynoucí z § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Podmínkou pro uplatnění těchto práv je řádné informování veřejnosti ze strany orgánů veřejné moci o průběhu jednání zastupitelstva.
4. Návrh programu zasedání musí být podle § 42 odst. 1 krajského zřízení zveřejněn krajským úřadem nejméně 10 dnů předem na úřední desce. Lhůta 10 dnů má sloužit k informování občanů a umožnění realizace jejich práva vyjádřit se na zasedání zastupitelstva. Je zřejmé, že mezi navrženým a schváleným programem zasedání může být rozdíl. Možnost dodatečné změny programu však nelze zneužívat k maření ústavního práva občanů na správě věcí veřejných. Rozhodnutí o stavbě nové nemocnice je zásadním rozhodnutím. Dochází k finančnímu zatížení kraje ve výši zhruba jedné třetiny ročního rozpočtu. Subjektivní právo žalobců vyjádřit se k takto závažné otázce bylo zmařeno tím, že věc nebyla předem oznámena. Změna programu nebyla schválena ani na začátku jednání, ale byla zařazena na program zasedání až dodatečně poté, co byla získána těsná většina pro návrh nové nemocnice. Šlo o cílené jednání, aby zastupitelé, kteří původně se stavbou nové nemocnice nesouhlasili, nebyli vystaveni veřejné kritice a nemohli svůj názor po proběhnutí veřejné debaty změnit. Utajení před veřejností tedy nebylo náhodné. Tuto skutečnost dokazuje, že již týden po zasedání zastupitelstva bylo na profilu zadavatele (Zlínského kraje) zveřejněno zadání veřejné zakázky na zpracování projektové dokumentace na novou nemocnici, jejíž předpokládaná hodnota byla stanovena na 285 milionů Kč. Je zřejmé, že zadání takovéto veřejné zakázky nemohlo být připraveno během pouhých pěti pracovních dnů.

5. Žalobci připouští, že v praxi se může vyskytnout stav, kdy přímo na zasedání zastupitelstva jsou zjištěny vážné skutečnosti, které povedou k tlaku na odvolání funkcionářů, jak potvrdil Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 331/02. Nyní napadená usnesení však byla vydána v jiné situaci, která je důsledkem nežádoucí snahy prosadit určité politické rozhodnutí pokoutně, bez možnosti realizace ústavního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných. Citovaný nálezný Ústavního soudu je tak na nyní projednávanou věc neaplikovatelný. Je nepochybné, že napadená usnesení mají pro občany kraje i pro budoucí zastupitelstvo zásadní charakter, neboť podstatná část krajských investic bude vyčleněna na jejich realizaci. Právo občanů vyjadřovat se k návrhu rozpočtu se stane formální, neboť kraj bude zavázán dokončit započaté smluvní závazky. V důsledku předchozího rozhodnutí zastupitelstva, které podpořilo rekonstrukci stávající nemocnice, vzniklo u občanů kraje legitimní očekávání, že se názor zastupitelstva již měnit nebude, což potvrdil i program jednání Zastupitelstva v prosinci 2019. Nezákonnost postupu Zastupitelstva přitom potvrdilo v rámci dozoru i Ministerstvo vnitra v dopise hejtmanovi Zlínského kraje ze dne 3. 2. 2020 a uložilo zjednání nápravy do konce února 2020. Jelikož do data podání žaloby nebylo provedeno nové hlasování o napadených usneseních, domáhají se žalobci nápravy ve správním soudnictví.
6. Z popsáných důvodů žalobci navrhli, aby soud zakázal žalovanému pokračovat ve znemožnění práva vyjádřit se k bodům týkajícím se výstavby nové krajské nemocnice a přikázal mu znovu projednat na zasedání zastupitelstva sporná usnesení (viz bod 1 výše).

II. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě úvodem poznamenal, že v dané věci není veden správní spis, neboť usnesení zastupitelstva jsou vydávána v rámci postupu upraveného v ustanoveních krajského zřízení. Jde o rozhodování zastupitelského orgánu místní samosprávy v samostatné působnosti, která se blíží spíše rozhodování orgánů moci zákonodárné. Autonomie žalovaného je chráněna čl. 101 odst. 2 a 4 Ústavy.
8. Podle žalovaného nejsou splněny podmínky vyplývající z § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). K podmínce přímého zkrácení na právech uvedl, že 24. zasedání Zastupitelstva bylo veřejné a přítomné osoby nebyly nijak omezeny v právu vyjádřit se k projednávaným věcem. Dodatečným zařazením bodů 42 – 44 na program zasedání nedošlo ke zkrácení práv žalobců. Probíhala řádná rozprava, v rámci které bylo veřejnosti umožněno se k projednávaným bodům vyjádřit. Dále odkázal na čl. 17 a 21 Listiny a zdůraznil, že princip veřejnosti nebyl popřen tím, že byl do programu přidán nový bod až v průběhu jednání. Je pravdou, že podle § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení mají občané kraje právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva. To však neznamená, že pokud určitý bod programu do zveřejněného návrhu programu zařazen nebyl, je jeho projednání nezákonné. Taková interpretace by popírala právo zařadit nový bod na program zasedání zastupitelstva *ad hoc*. Ustanovení § 42 odst. 1 krajského zřízení hovoří o zveřejňování „navrženého programu připravovaného zasedání“, čímž je nutno rozumět přehled bodů zařazených do programu radou nebo jiným navrhovatelem známých v okamžiku zveřejnění programu. Tato povinnost byla splněna a bylo učiněno zadost i principu veřejnosti.
9. Návrh na zařazení bodů 42 – 44 byl vznesen na jednání dne 16. 12. 2019 hejtmanem kraje a o zařazení těchto bodů bylo řádně hlasováno. Vyplynul ze situace, kdy při projednávání posledního řádného bodu programu (bod 41), jehož předmětem byla informace o

prověřování možnosti přestavby stávajícího areálu nemocnice, dospěli někteří zastupitelé k názoru, že přestavba areálu nemocnice není ekonomická a pod vlivem prožitých událostí v osobním životě deklarovali změnu svého přesvědčení, pokud by návrh stavby nové nemocnice byl znovu projednáván. Proto hejtmán navrhl zařadit nové body programu s odůvodněním, že rozhodnutí ve věci je třeba učinit s ohledem na rozpočet, na potřebu udržet výkon ve zdravotnictví i motivaci personálu předejít dalším ekonomickým ztrátám. Zařazení nového bodu tak bylo v souladu s § 42 odst. 4 krajského zřízení i s čl. 7 odst. 4 Jednacího řádu Zastupitelstva Zlínského kraje (dále též „Jednací řád“). Podmínka nezákonnosti tvrzeného zásahu tak podle žalovaného není splněna.

10. Žalovaný rovněž odmítl, že by zvolený postup byl přijat s úmyslem zkrátit práva žalobců. Veřejnost byla o konání zasedání informována a měla možnost se jednání zúčastnit. U nově zařazených bodů neprojeвили zástupci veřejnosti zájem vystoupit. Podaná žaloba vykazuje spíše znaky *actio popularis*, což ovšem soudní řád správní nepřipouští. Ani podmínka přímého zaměření zásahu vůči žalobcům splněna nebyla.
11. Zákon při zařazování nových bodů na program zasedání zastupitelstva nestanoví žádná omezení, což potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71, který vychází ze zmiňovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02. Není pravdou, že u občanů kraje vzniklo legitimní očekávání, že předchozí rozhodnutí zastupitelstva o rekonstrukci stávající nemocnice se již měnit nebude. Zastupitelé opakovaně vyjádřili vůli postavit novou nemocnici, čemuž odpovídá usnesení č. 0445/Z15/18 z 5. 11. 2018, jímž bylo rozhodnuto o koupi pozemků za účelem výstavby nové nemocnice. Zastupitelstvem byly schvalovány rovněž další kroky, např. zřízení Výboru pro výstavbu NOVÉ BAŤOVY NEMOCNICE, zadání studie k výstavbě nemocnice, schválení rozpočtových opatření o využití finančních prostředků na tuto akci atd. Nebylo vydáno rozhodnutí, že výstavba nové nemocnice nebude realizována. Při jednání Zastupitelstva dne 8. 4. 2019 byl tento bod odložen na 17. 6. 2019, kdy usnesení nebylo přijato. Na zasedání 9. 9. 2019 uložilo zastupitelstvo Radě Zlínského kraje zajistit zpracování studie „Modernizace a dostavba Krajské nemocnice Tomáše Bati ve Zlíně“. Přijetím usnesení č. 0636/Z21/19 zastupitelé vyjádřili požadavek, aby kromě studie k výstavbě nové nemocnice byla zpracována rovněž studie k modernizaci a dostavbě nemocnice stávající, aby bylo možno posoudit srovnatelné údaje, na což byly vyčleněny finanční prostředky. Při jednání dne 16. 12. 2019 byli zastupitelé informováni, že finance nepostačují a že pro dopracování studie jsou zapotřebí další peněžní prostředky, což mělo za následek dodatečné zařazení bodů č. 42 – 44 a většinovou vůli zastupitelů nevynakládat další finanční prostředky z rozpočtu kraje na dokončení studie, ale k realizaci výstavby nové nemocnice (viz strany 47 až 57 zápisu z jednání zastupitelstva).
12. Lze připomenout, že k projednání investičního záměru na výstavbu nové nemocnice dne 8. 4. 2019 bylo do diskuse na zastupitelstvu přihlášeno 5 občanů, z nichž dva vyjádřili svůj postoj. Na zasedání dne 17. 6. 2019 se k tématu vyjádřili celkem 4 občané. Veřejnost svůj názor vyjádřila na osobních setkáních s hejtmánem a necítila potřebu účastnit se přímo jednání zastupitelstva.
13. Občané nemají možnost ovlivňovat dění v kraji pouze svou přítomností na jednání zastupitelstva. Mohou rovněž požadovat projednání určité záležitosti radou či zastupitelstvem podle § 12 odst. 2 písm. d) krajského zřízení; taková žádost však Zlínskému kraji nebyla doručena. Ani jeden z žalobců na dřívějších jednáních

zastupitelstva nevystupoval. Podaná žaloba tak je spíš politickým bojem. Nelze však tvrdit, že by napadený postup žalovaného zasáhl do práv žalobců.

14. Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

III. Replika žalobců a úprava petitu

15. Žalobci v replice ze dne 30. 4. 2020 uvedli, že žalovaný svým postupem právo zneužil. S odkazem na jednací řád si zastupitelstvo nemůže doplňovat body během zasedání zastupitelstva a nemůže odhlasovat několikamiliardové zatížení rozpočtu kraje bez veřejné rozpravy. V demokratickém státě nemohou být práva lidí zničena chytračením moci. Občané kraje nemají prostředky, aby celý pracovní den byli přítomni na zastupitelstvu a hlídali, zda vedení kraje udělá podraz a navrhne změnu programu s cílem prosadit věc veřejného zájmu. Zákodárce se rozhodl chránit právo občanů na vyjádření k projednávaným bodům, proto zakotvil povinnost zveřejnit program zasedání. Každý občan se pak může rozhodnout, zda se chce jednání zúčastnit a vyjádřit se na něm. Možnost zařazení dodatečného bodu do programu má být umožněna, nikoliv však v základních věcech veřejného zájmu. Výklad práva, který neguje obsah politických práv občanů kraje na vyjádření, je protiprávní. Přestože právo občanů na vyjádření nemůže změnit rozhodnutí většiny zastupitelstva, je jeho popření projevem strachu z občanů.
16. Argumentace žalovaného, že se občané mohli k výstavbě nové nemocnice vyjádřit na předchozích zasedáních zastupitelstva, je nepřipadná. Občané mají právo vyjádřit se na každém zastupitelstvu. Z postupu žalobců na minulých jednáních proto nelze dovozovat, že jejich práva nejsou dotčena. Navíc na předchozích zasedáních bylo zřejmé, že projekt výstavby nové nemocnice nebude schválen. Náléhavost vystoupení tedy nebyla tak intenzivní. Kdyby žalobci věděli, že na prosincovém zasedání zastupitelstva bude projekt výstavby nemocnice diskutován, zasedání by se zúčastnili a k věci by vystoupili. Ze zveřejněného programu ani ze začátku zasedání však nevyplývalo, že bude otázka výstavby nové nemocnice projednávána.
17. V podání ze dne 6. 5. 2020 žalobci upozornili na skutečnost, že žalovaný pod tlakem Ministerstva vnitra změnil své jednání a zanechal nezákonného zásahu. Dne 4. 5. 2020 proběhlo zasedání zastupitelstva, na němž byla v bodě 9 znovu schválena výstavba nové nemocnice. I přes tuto žalobci trvají na podané žalobě a domáhají se vydání deklaratorního rozhodnutí, jímž by soud postup žalovaného na zasedání dne 16. 12. 2019 označil za nezákonný zásah.

IV. Duplika žalovaného

18. Žalovaný v duplice ze dne 28. 5. 2020 setrval na závěru, že dodatečné zařazení sporných bodů programu prosincového zasedání bylo v souladu s § 42 odst. 4 krajského zřízení i čl. 7 odst. 4 Jednacího řádu. Bez možnosti pružně reagovat na problémy by zastupitelstvo bylo rigidním orgánem, který nemá možnost řešit aktuální situaci.
19. Zopakoval, že z konstantní judikatury správních soudů plyne, že závažnost a charakter dodatečně zařazeného bodu nemá vliv na možnost jeho zařazení v průběhu zasedání zastupitelstva. I podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02 by zařazení nového bodu nebylo možné jen tehdy, pokud by nebyl věcně připraven a pokud by jeho schválení bránilo jiné zákonné ustanovení. V nynějším případě zařazení nových bodů žádná zákonná ustanovení nebránila. Podklady byly zastupitelům zhruba půl roku známy, neboť záležitost výstavby nové nemocnice byla projednávána již 17. 6. 2019 (pro se

vyslovilo 21 zastupitelů a usnesení nevzniklo). Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 10 As 96/2014 potvrdil, že navržený program zasedání zastupitelstva nemusí být definitivní a nezměnitelný. Přestože se citovaná rozhodnutí vztahují k § 94 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, jsou s ohledem na podobnost úpravy přílehlavá i pro úpravu obsaženou v krajském zřízení. Účelem zařazení dodatečných bodů na program 24. zasedání nebylo bránit veřejnosti, aby sdělila své stanovisko k věci, ale vyhnout se průtahům a nejisté situaci ohledně největší nemocnice v kraji.

20. Výzva Ministerstva vnitra ke zjednání nápravy z 5. 3. 2020 je podle žalovaného nekonzistentní. K závěru o porušení § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení dospívá extenzivním výkladem. Při jeho důsledné aplikaci by bylo možné dospět k absurdním závěrům, že každý nově zařazený bod programu popírá princip veřejnosti, což je v rozporu s § 42 odst. 4 krajského zřízení. Ministerstvo se s právním rozbohem žalovaného ve výzvě nijak nevypořádalo a jeho argumentaci zcela ignorovalo. K novému projednání předmětných bodů došlo nikoliv pod tlakem ministerstva, ale s ohledem na hospodárnost a odpovědnost krajských představitelů, kteří nechtěli vyčkávat do případného rozhodování soudu, pokud by ministerstvo podalo návrh na zrušení předmětných usnesení podle § 82 odst. 3 krajského zřízení; tím by se pouze prodloužila nejistota ohledně výstavby nové nemocnice. Předmětné body byly opakovaně projednány na zasedání 4. 5. 2020 (bod 9) a byly řádně zveřejněny v pozvánce na zasedání. Jednání se konalo v době nouzového stavu v Kongresovém centru Zlín, aby mohla být dodržena vládní opatření i opatření Ministerstva zdravotnictví na dodržení požadovaného odstupu. Mezi občany vystupujícími na předmětném zasedání byl i žalobce a), který toliko tvrdil, že vybudování nemocnice přijde na 15 miliard Kč. Motivace ostatních žalobců tak žalovanému není zcela zřejmá, neboť nejenže na jednání zastupitelstva dne 4. 5. 2020 nevystoupili, ani se ho nezúčastnili. Tvrzení o tom, že se o dění v kraji zajímají, tak je zcela liché a nevěrohodné.
21. Žalovaný dodal, že zařazování dodatečných bodů na zasedání zastupitelstva je běžnou praxí, k níž dochází napříč Českou republikou. Žalobci jsou osobami politicky činnými, které nedávno působily na vrcholných postech ve struktuře Zlínského kraje [žalobce a) je bývalým hejtmanem, žalobce d) byl v letech 2008-2010 v představenstvu krajské nemocnice] a praxe doplňování dodatečných bodů programu při zasedání zastupitelstva jim je známa. V předchozích volebních obdobích byla do programu zasedání doplňována dodatečně jedna třetina projednávaných bodů. Jednalo se přitom jak o záležitosti méně významné, tak o mnohamilionové transakce, jejichž předkladateli byli paradoxně samotní žalobci a) a c). I z tohoto důvodu je žalovaný přesvědčen, že postup Ministerstva vnitra je zřejmým excesem a představuje extrémní vybočení z dosavadní praxe, které může být motivováno nečistým politickým bojem před blížícími se krajskými volbami. Takto vnímá žalovaný i podanou žalobu.

V. Další vyjádření žalobců

22. Ve vyjádření ze dne 2. 6. 2020 žalobci zpochybnili zmocnění zástupce Mgr. M. k zastupování žalovaného. Mají za to, že plnou moc mohl hejtman podepsat jen na základě předchozího usnesení zastupitelstva, k čemuž v dané věci nedošlo. Dále setrvali na podané žalobě a zpochybnili naléhavost rozhodnutí o výstavbě nové krajské nemocnice v prosinci 2019.

VI. Ústní jednání

23. Při ústním jednání dne 3. 6. 2020 účastníci setrvali na svých stanoviscích uplatněných v předchozích písemných podáních.
24. Žalobci podotkli, že schválení výstavby nové nemocnice je zásadním rozhodnutím, které ovlivní život kraje v následujících letech. U takto zásadního politického rozhodnutí mělo být postupováno precizně a věc měla být předmětem dlouhé debaty. Podklady pro projednání věci v prosinci 2019 předloženy nebyly. Zastupitelé tak rozhodovali bez podkladů v rozporu s demokratickými principy. Zástupcům stávající nemocnice nebylo umožněno se k věci vyjádřit.
25. Žalovaný se žalobou nesouhlasil. Uvedl, že opakování hlasování o stavbě nové nemocnice dne 4. 5. 2020 nebylo projevem souhlasu se žalobou, ale reakcí na výzvu Ministerstva vnitra k nápravě. Je přesvědčen, že postup Zastupitelstva byl v souladu s § 42 odst. 4 krajského zřízení, jakož i s judikaturou Ústavního a Nejvyššího správního soudu. Existovaly objektivní důvody pro zařazení nových bodů na jednání zastupitelstva. Výklad Ministerstva vnitra považoval za účelový, vycházející z nepřijatelně extenzivního výkladu § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení. Uzavřel, že v daném případě nedošlo k zásahu do práv žalobců, podaná žaloba je tak spíše návrhem ve veřejném zájmu.
26. Soud konstatoval obsah soudního spisu a rekapituloval listiny předložené žalovaným jako správní spis. Vzhledem k tomu, že skutkový stav nebyl mezi účastníky sporný (výstavba nové nemocnice nebyla uvedena v pozvánce na zasedání Zastupitelstva dne 16. 12. 2019), soud neprováděl dokazování listinami přiloženými k žalobě, které nejsou součástí materiálů předložených žalovaným jako správní spis (pozvánka na 25. zasedání zastupitelstva 10. 2. 2020, dopis Ministerstva vnitra z 3. 2. 2020, výpis usnesení z 24. zasedání zastupitelstva), ani důkazy přiloženými žalovaným v duplice ze dne 28. 5. 2020 (č. l. 103 – 194 soudního spisu). Návrhy na doplnění dokazování, na jejichž provedení účastníci řízení při jednání trvali, soud neprovedl pro nadbytečnost. Ze strany žalobců šlo o návrhy na doplnění dokazování materiály vztahujícími se k zasedání zastupitelstva dne 4. 5. 2020 (č. l. 78 – 80 spisu) a článkem ze dne 4. 5. 2020 publikovaným na zlin.sky.denik.cz *Je rozhodnuto. Nová krajská nemocnice ve Zlíně bude stát* (č. l. 199 – 201 spisu), ze strany žalovaného šlo o článek ze dne 13. 5. 2020 publikovaný na zlin.cz *KRAJSKÉ A SENÁTNÍ VOLBY 2020: Primář MUDr. J. B. lídrem koalice TRIKOLÓRA – SOUKROMNÍCI – NEZÁVISLÍ*, a článek ze dne 24. 2. 2020 publikovaný na zlin.rozhlas.cz *Bývalý hejtman se obrátil na soud kvůli nemocnici ve Zlíně* (č. l. 202 – 205 spisu). Soud je přesvědčen, že materiály týkající se květnového zasedání zastupitelstva, ani novinové články dokreslující širší politické souvislosti případu nejsou stěžejní pro posouzení důvodnosti podané žaloby. Předmětem podané žaloby je posouzení zákonnosti postupu Zastupitelstva na zasedání dne 16. 12. 2019, k čemuž se navrhované důkazy bezprostředně nevztahují.

VII. Posouzení věci soudem

27. Před tím, než soud přistoupil k projednání věci, zabýval se naplněním podmínek řízení, zejména včasností a přípustností podané žaloby, které zkoumá z úřední povinnosti.

VII. A) Podmínky řízení

28. Podle § 82 s. ř. s. *každý kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není*

rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

29. Aktivní legitimace v řízení o zásahové žalobě svědčí každému, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech zásahem správního orgánu. Určující skutečností pro vyslovení závěru o existenci aktivní legitimace na straně žalobců je tedy tvrzení přímého zkrácení na právech zásahem správního orgánu, nikoli prokázání skutečnosti, že k přímému zásahu do práv žalobců skutečně došlo; to je již otázkou důvodnosti žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007-247, publikované pod č. 1773/2009 Sb. NSS).
30. Tvrzení o přímém zkrácení žalobců na jejich právech postupem žalovaného, který dodatečně schválil do programu zasedání Zastupitelstva dne 16. 12. 2019 body 42 – 44 a tím jim upřel právo vyplývající z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, je konkrétní a reálné. Soud nemůže bez dalšího vyslovit, že by tvrzené přímé zkrácení na právech žalobců bylo z povahy věci vyloučeno. Judikatura potvrzuje, že tvrzené jednání pojmově může představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71). Podmínku aktivní legitimace žalobců tak má soud za splněnou.
31. Pokud jde o legitimaci pasivní, mezi účastníky není sporu o tom, že vytýkané jednání je přičitatelné žalovanému.
32. Při posuzování včasnosti žaloby soud vycházel z § 84 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu* (subjektivní lhůta). *Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo* (objektivní lhůta).
33. Žaloba byla podána 14. 2. 2020, tedy v rámci dvouměsíční subjektivní i jednorocní objektivní lhůty; je tedy včasná.
34. K přípustnosti zásahové žaloby soud uvádí, že podle § 85 s. ř. s. je zásahová žaloba *nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky* (subsidiarita zásahové žaloby). V daném případě soud nemá pochyb o přípustnosti zásahové žaloby. Žalobci spatřují zásah ve faktickém úkonu žalovaného – porušení práva žalobců vyjádřit se na jednání žalovaného. Prostřednictvím žaloby proti správnímu rozhodnutí (§ 65 s. ř. s.), ani žaloby nečinnostní (§ 79 s.ř.s.) se nelze domoci soudní ochrany. Nápravy se přitom nelze domáhat ani prostředky zakotvenými ve správním řízení, neboť usnesení zastupitelstva kraje je rozhodnutím kolektivního orgánu, jemuž nepředchází správní řízení, není odůvodněno, ve věci není veden správní spis a proti rozhodnutí zastupitelstva není stanoven žádný opravný prostředek (srov. shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017-18, body 15 a 18). Žaloba je tedy přípustná.
35. Vzhledem k tomu, že následně na zasedání Zastupitelstva dne 4. 5. 2020 bylo o sporných bodech znovu hlasováno, domáhají se žalobci deklarace nezákonnosti zásahu.
36. K argumentaci žalobců, že zástupce žalovaného není oprávněn v soudním řízení jednat, nebylo-li udělení zmocnění schváleno usnesením zastupitelstva, soud odkazuje na § 37 odst. 2 s. ř. s. Z něj vyplývá, že *podání obsahující úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem, lze provést písemně, ústně do protokolu, popřípadě v elektronické formě. Bylo-li takové podání učiněno v jiné formě, musí být do tří dnů potvrzeno písemným podáním shodného obsahu nebo musí být předložen jeho originál, jinak se k němu nepřiblíží. Činí-li*

takový úkon kolektivní orgán nebo osoba, za niž podle zvláštního zákona nebo na jeho základě jedná kolektivní orgán, musí k němu být připojen opis usnesení takového orgánu, jímž byl s obsahem podání vysloven souhlas. Soudní řád správní tedy vyžaduje předložení opisu usnesení kolektivního orgánu jen v případě, že kolektivní orgán činí vůči soudu úkon, jímž se disponuje řízením nebo jeho předmětem. Udělení plné moci Mgr. M. k zastupování žalovaného v předmětném řízení nepředstavovalo úkon ve smyslu § 37 odst. 2 s. ř. s., proto nebylo nutné doložit opis usnesení zastupitelstva o schválení tohoto zmocnění (nejednalo se tedy o právní jednání ve smyslu § 23 odst. 2 krajského zřízení); zastoupení žalovaného advokátem Mgr. M. proto soud připustil.

VII. B) Právní posouzení věci

37. Vzhledem k tomu, že podmínky řízení byly v dané věci splněny, soud se zabýval důvodností podané žaloby.
38. Dospěl k závěru, že žaloba **není** důvodná.
39. Skutkový stav věci je mezi účastníky řízení nesporný.
40. Dne 16. 12. 2019 proběhlo 24. zasedání Zastupitelstva, jehož se zúčastnilo 43 členů, 2 byli omluveni. Pozvánka na 24. zasedání Zastupitelstva ze dne 5. 12. 2019 neobsahovala informaci o tom, že budou projednávány sporné body programu. Jejich zařazení na program zasedání vyplynulo až z diskuse k bodu 41 – Zpráva o činnosti rady Zlínského kraje za období mezi 23. a 24. zasedáním Zastupitelstva Zlínského kraje. Hejtman J. Č. podal návrh na zařazení nového bodu do programu zasedání Zastupitelstva - bodu č. 42 Zdravotnictví – NOVÁ KRAJSKÁ BAŤOVA NEMOCNICE, který byl projednáván již na zasedáních Zastupitelstva ve dnech 8. 4., 17. 6. a 21. 6. 2019. V případě, že by bylo schváleno rozšíření programu o tento bod, mělo následovat rozšíření programu o další bod, jímž by bylo zrušení studie rekonstrukce Krajské nemocnice Tomáše Bati, a. s., a poté o další bod vztahující se k tomu, aby bylo možné zahájit výběrové řízení na výstavbu nové nemocnice. Návrh na zařazení nového bodu do programu jako bodu č. 42 byl schválen 23 hlasy. Poté bylo schváleno rovněž usnesení pod bodem č. 42 – č. 0757/Z24/19. Následně bylo hlasováno o zařazení bodu 43 Zdravotnictví – Studie „Modernizace a dostavba KNTM ve Zlíně“, což bylo rovněž odsouhlaseno. Schváleno bylo také usnesení pod bodem č. 43 – č. 0758/Z24/19, jímž bylo rozhodnuto o zrušení povinnosti Rady Zlínského kraje zajistit zpracování studie s názvem „Modernizace a dostavba Krajské nemocnice Tomáše Bati“ a schválené rozpočtové opatření. Poté bylo hlasováno o návrhu zařadit do programu zasedání bod č. 44 Kupní smlouva – pozemek pro Novou Baťovu nemocnici. Předmětné usnesení bylo schváleno, proto bylo následně hlasováno o bodu č. 44. I k tomuto bodu bylo přijato usnesení pod č. 0759/Z24/19, jímž bylo rozhodnuto o nabytí pozemku p. č. 2081/15, orná půda, k. ú. Malenovice u Zlína, za kupní cenu ve výši 1 554 300 Kč.
41. Z čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod plyne, že *občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*
42. Podle § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení *občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem.*
43. Podle § 42 krajského zřízení *je zasedání zastupitelstva je veřejné. Krajský úřad zveřejní informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu, kromě toho může informaci zveřejnit způsobem v místě obvyklým (odstavec 1). Návrh programu jednání zastupitelstva připravuje a*

předkládá zastupitelstvu ke schválení rada (odstavec 3). O zařazení návrhů dalších bodů programu, přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva, rozhodne zastupitelstvo (odstavec 4).

44. Podle čl. 7 odst. 4 Jednacího řádu *o návrhu na zařazení nového (dalšího) bodu do programu nebo vyřazení některého ze schválených bodů programu v průběhu zasedání se hlasuje. Nově zařazený bod se zařazuje před bod Různé a Závěr; o návrhu na změnu pořadí projednání tohoto bodu programu se hlasuje, číslo bodu programu se nemění.*
45. Podstatou podané žaloby je tvrzení žalobců, že dodatečným zařazením bodů 42 – 44 na zasedání Zastupitelstva dne 16. 12. 2019 bylo znemožněno jejich právo vyplývající z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení vyjádřit svá stanoviska k projednávaným věcem.
46. K tomu soud uvádí, že konkrétní obsah programu zasedání zastupitelstva kraje a zařazení určitých bodů na jeho program je součástí práva kraje na samosprávu (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02), do něhož lze zasáhnout pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy).
47. Ustanovení § 42 odst. 1 krajského zřízení citované v bodě 43 výše zakotvuje informační povinnost krajského úřadu, která úzce souvisí se zásadou veřejnosti zasedání zastupitelstva kraje upravenou v témž ustanovení. Podstatou informační povinnosti je seznámení veřejnosti, zejména občanů kraje, se skutečností (plánovaného) konání zastupitelstva kraje na určitém místě a v určitou dobu, aby se veřejnost mohla zasedání zúčastnit a nedocházelo ke „kabinetní politice“. Zákon stanoví také povinnost informovat o navrženém programu zasedání; takto v předstihu zveřejněný program však nemusí být definitivní a nezměnitelný, neboť § 42 odst. 4 krajského zřízení umožňuje zařazení dalších návrhů (bodů) k projednání zastupitelstva i v průběhu zasedání za podmínky schválení takového doplnění programu zastupitelstvem (viz přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 10 As 96/2016-22). Ústavní soud navíc ve výše citovaném nálezu výslovně odmítl, že by zákon o obcích poskytoval oporu pro rozlišování závažných (kvalifikovaných) bodů programu zasedání zastupitelstva, které by nebylo možno dodatečně zařadit do programu, a bodů méně závažných, které by dodatečně bylo možné zařadit. Obdobný závěr je nutné učinit i pro úpravu krajského zřízení, která se od úpravy obsažené v zákoně o obcích v podstatných skutečnostech neliší.
48. Možnost zařazení nového bodu na program zasedání zastupitelstva až v průběhu zasedání připouští § 42 odst. 4 krajského zřízení (jakož i čl. 7 odst. 4 Jednacího řádu). Zákon přitom nijak nerozlišuje, jaké body mohou být dodatečně na program zasedání zastupitelstva zařazovány. Podle Ústavního soudu nový bod nelze zařadit do programu až přímo na zasedání zastupitelstva pouze tehdy, pokud to s ohledem na povahu věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona (např. § 18 odst. 1 krajského zřízení stanoví, že *záměr kraje prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr kraje smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví kraje kraj zveřejní po dobu nejméně 30 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu kraje vyvěšením na úřední desce, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Nemovitá věc se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platnými ke dni zveřejnění záměru. Pokud kraj záměr po uvedené dobu nezveřejní, je právní jednání neplatné*). V ostatních případech je nutno dodatečně zařazení bodů na program zasedání připustit (srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 331/02).

49. Přestože by v případě závažných otázek zastupitelstvo mělo využívat možnosti zařadit dodatečně otázku na program zastupitelstva až na jeho zasedání zdrženlivým a uváženým způsobem, který nevzbuzuje podezření o účelovém předložení návrhu „na poslední chvíli“, Ústavní soud připustil, že zákon umožňuje dodatečné zařazení i zcela zásadních bodů. Pokud zákon o krajích nerozlišuje závažné a méně závažné body programu zasedání zastupitelstva, nemůže mít závažnost otázky, jíž se příslušný nový bod programu týká, vliv na možnost zastupitelstva zařadit jej na program až v průběhu zasedání (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71).
50. Soud si je vědom skutečnosti, že právo občanů kraje vyjádřit na jednání zastupitelstva své stanovisko je projevem ústavně zaručeného práva podílet se na správě věcí veřejných plynoucích z čl. 21 odst. 1 Listiny a že toto právo je nutné vykládat způsobem maximálně šetřícím jeho smysl, tedy zásadně „ve prospěch občana“ (viz např. *Cogan, R. Zákon o krajích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015*). Na druhou stranu ovšem v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu vyslovenými výše platí, že za porušení práva vyjádřit se k projednávaným věcem nelze považovat, pokud je na zasedání zastupitelstva dodatečně zařazen nový bod programu, který nebyl součástí informace zveřejněné podle § 42 odst. 1 krajského zřízení, dojde-li k doplnění bodu programu zasedání v souladu s § 42 odst. 4 krajského zřízení. Při dodržení zákonného postupu není možné dovozovat, že dodatečným zařazením nového bodu dojde k nemožnosti občana realizovat právo podle § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení (přiměřeně srov. *Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s.*).
51. Pokud žalovaný ve svých podáních poukazoval na skutečnost, že podaná žaloba vykazuje znaky *actio popularis* a není z ní zřejmý přímý zásah do práv žalobců, lze mu přisvědčit. Uvedené souvisí s obecnou konstrukcí žalobců, že pokud byl program zasedání zastupitelstva změněn dodatečně, nemohli na jednání zastupitelstva účinně uplatnit své právo vyjádřit se k projednávaným věcem, neboť jim obsah dodatečně zařazených bodů nebyl znám. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zdůraznil, že nezákonným zásahem může být podle okolností konkrétní postup, kdy předsedající při zasedání zastupitelstva obce neumožní konkrétnímu jednotlivci realizovat právo vyjádřit k věcem projednávaným zastupitelstvem své stanovisko (např. v případě, že konkrétní občan požádá o slovo ke konkrétnímu bodu programu nebo v rámci rozpravy o programu a předsedající mu neumožní vystoupit výslovným sdělením, uplatněním síly, technickým opatřením aj.). Tyto konkrétní okolnosti musí být v řízení před soudem prokázány (viz rozsudek ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 48/2018-35). V nyní posuzovaném případě žalobci netvrdí, že by žalovaný konkrétním způsobem omezil jejich právo vyjádřit se k projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva dne 16. 12. 2019. Lze tak souhlasit se žalovaným, že přímý zásah do práv žalobců vyžadovaný judikaturou Nejvyššího správního soudu nebyl tvrzen, natož prokázán. Pokud však hodlají občané kraje právo plynoucí z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení realizovat, musí být osobně přítomni na jednání zastupitelstva a počítat s tím, že program avizovaný v pozvánce na zasedání zastupitelstva může být v souladu s § 42 odst. 4 krajského zřízení v průběhu zasedání doplňován a měněn.
52. Soud odmítá rovněž námitky ohledně nepřipravenosti materiálů pro projednání záměru výstavby nové nemocnice na zasedání Zastupitelstva dne 16. 12. 2019. Jak vyplývá z žalovaným předložených dokumentů, otázky rekonstrukce stávající nemocnice, případně rozhodnutí o výstavbě nové nemocnice ve Zlíně-Malenovicích byly Zastupitelstvem projednávány již dříve, zejm. na 20. zasedání Zastupitelstva dne 17. a 21.

6. 2019. Nelze tedy s úspěchem tvrdit, že by záměr nebyl věcně připraven a že by zastupitelé neměli k dispozici potřebné materiály pro rozhodnutí o sporných bodech.
53. Na základě výše popsaného soud uzavírá, že v dané věci Zastupitelstvo změnilo program zasedání dne 16. 12. 2019 v souladu s § 42 odst. 4 krajského zřízení. Přestože byly na program zasedání doplněny body týkající se závažné politické otázky, jejichž řešení předpokládá značné investice dramaticky přesahující roční rozpočet kraje, byl takový postup souladný se zákonem. Nadto žalobci neprokázali ani přímý zásah do jejich práva plynoucího z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení. Předmětné ustanovení totiž nelze interpretovat tak, že pokud určitý bod programu v pozvánce na zasedání zastupitelstva nebyl avizován, občané neměli možnost se k němu vyjádřit a projednání tohoto bodu bylo automaticky nezákonné. Lze souhlasit se žalobci, že řešení otázek zásadního politického významu by mělo být oznamováno s předstihem, aby si občané kraje mohli uspořádat své záležitosti a v případě zájmu se na jednání zastupitelstva dostavit a vyjádřit k projednávaným věcem své stanovisko. Stejně tak je pravděpodobné, že dodatečné včlenění bodů týkajících se výstavby nové nemocnice ve Zlíně-Malenovicích bylo motivované snahou vyhnout se další konfrontaci s občany ohledně přemětné sporné politické otázky. Jakkoli popsané okolnosti mohou svědčit o neseriózním politickém jednání (viz např. i vyjádření zastupitele Ing. P. na zasedání dne 16. 12. 2019; str. 46 zápisu ze zasedání), soudu je v předmětném rozsudku nepřisluší hodnotit. Postupy zástupců vládnoucí koalice budou nepochybně hodnoceny voliči v rámci řádného volebního procesu. Obdobně soudu nepřisluší vyjadřovat se ani k závěrům ministerstva vnitra přijatým v rámci dozoru nad samostatnou působností krajů (obsažené např. v dopise ze dne 3. 2. 2020 nebo výzvě k nápravě ze dne 9. 3. 2020). Při posuzování zásahové žaloby v rámci správního soudnictví mohou být hodnoceny toliko zákonné mantinely postupu žalovaného a dopad tohoto jednání do práv žalobců. Na základě výše uvedených závěrů soud neshledal, že by k nezákonnému zásahu do práv žalobců došlo.

VIII. Závěr a náklady řízení

54. Soud tedy dospěl k závěru, že dodatečným zařazením bodů na program zasedání Zastupitelstva dne 16. 12. 2019 žalovaný neporušil § 42 odst. 4 krajského zřízení, tedy nezasáhl do práva žalobců plynoucího z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení. Podanou žalobu tak zamítl jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s.
55. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci ve věci úspěch neměli (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Je přesvědčen, že náklady žalovaného vynaložené na jeho zastoupení advokátem v řízení o předmětné žalobě nelze považovat za náklady účelně vynaložené. Přestože je Zastupitelstvo kolektivním orgánem bez vlastního odborného aparátu, nelze přehlédnout, že jeho materiální zázemí plně zajišťuje krajský úřad. Ten disponuje dostatečným odborným aparátem schopným hájit zájmy Zastupitelstva v řízení o podané žalobě, jejíž předmět z běžné činnosti Zastupitelstva nijak nevybočuje (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 3. června 2020

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu