

## USNESENÍ

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) J. B.  
c) L. N.  
d) J. P.

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

proti  
žalovanému: **Zastupitelstvo Zlínského kraje**  
sídlem Tomáše Bati 21, Zlín

o žalobě proti usnesením přijatým na 24. zasedání žalovaného dne 16. 12. 2019, kterým byl doplněn program zasedání zastupitelstva o body 42 – 44, 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 odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

1. Žalobci se podanou žalobou domáhají zrušení v záhlaví uvedených usnesení přijatých na 24. zasedání Zastupitelstva Zlínského kraje. 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 Zlínského kraje, 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. Ihned na počátku zasedání zastupitelstva 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. Při přijímání těchto usnesení bylo porušeno ústavní právo občanů podílet se na správě věcí veřejných podle čl. 21 odst. 1 Listiny 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 těchto práv je řádné informování veřejnosti ze strany orgánů veřejné moci o průběhu jednání zastupitelstva. Žalobci jsou přesvědčeni, že otázka týkající se zajištění nemocniční péče v rámci kraje účelově nebyla zahrnuta na program

jednání zastupitelstva, aby zastupitelé, kteří původně se stavbou nové nemocnice nesouhlasili, nebyli vystaveni veřejné kritice a nemohli svůj názor po proběhnutí veřejné debaty změnit. Nezákonnost postupu zastupitelstva přitom potvrdilo v rámci dozoru i Ministerstvo vnitra v dopise hejtmánovi 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. V podané žalobě navrhli žalobci rovněž přiznání odkladného účinku napadeným usnesením.

2. Před meritorním posouzením žaloby se soud zabýval naplněním podmínek řízení. Zkoumal především, zda napadená usnesení zastupitelstva jsou rozhodnutími přezkoumatelnými ve správním soudnictví.
3. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), *každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*
4. Žalobou ve správním soudnictví se lze domáhat zrušení rozhodnutí správního orgánu ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 4 s. ř. s., tj. úkonu správního orgánu v oblasti veřejné správy, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Tím se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS).
5. Výkladem pojmu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. se věnovala četná judikatura Nejvyššího správního soudu. Vyplývá z ní, že je nutno posuzovat, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, zda je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi. Rozhodující je, zda právní úprava s vydáním určitého aktu daného obsahu se stanovenými náležitostmi a v rámci formalizovaného řízení počítá, a jedná se minimálně o takové řízení, v němž jsou aplikovatelné základní zásady činnosti správních orgánů ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Z daného aktu musí být zároveň patrné, že jím správní orgán skutečně zamýšlel určitý proces završit, tj. adresátu založit, změnit, zrušit či závazně určit jeho práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76, č. 1814/2009 Sb. NSS, nebo ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47). Založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) přitom musí být vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98,

nebo nověji i usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod 31).

6. Přijímání usnesení zastupitelstvem kraje ve věcech samostatné působnosti upravují § 35 a § 36 krajského zřízení. Rozhodování o zajištění nemocniční péče pro občany kraje, tj. hlasování o tom, zda má být zřízena nová nemocnice ve Zlíně-Malenovicích či zda má být modernizována stávající nemocnice, hlasování o převodu nemovitých věcí s tím souvisejících (pozemků) či procesní rozhodování o zařazení nových bodů do programu zasedání zastupitelstva nepochybně spadá do samostatné působnosti zastupitelstva kraje. Jednání zastupitelstva kraje (včetně způsobu jeho rozhodování) je upraveno v § 39 až § 45 krajského zřízení. K platnému usnesení zastupitelstva je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva (§ 40 odst. 2 krajského zřízení). O průběhu zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis, který podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana a zvolení ověřovatelé. Je nutno jej pořádit do 10 dnů po skončení zasedání a musí obsahovat údaj o počtu přítomných členů zastupitelstva, schválený program jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení a musí být uložena u krajského úřadu k nahlédnutí (§ 43 krajského zřízení).
7. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017-18, dovedl, že usnesení zastupitelstva kraje přijímané ve věcech samostatné působnosti je rozhodnutím kolektivního orgánu (zastupitelstva kraje), jemuž nepředchází správní řízení, není odůvodněno, ve věci není veden správní spis a proti rozhodnutí zastupitelstva není stanoven žádný opravný prostředek; nejedná se proto o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Výše uvedený závěr je plně aplikovatelný i v nyní projednávaném případě, přestože ve věci řešené Nejvyšším správním soudem šlo o usnesení zastupitelstva o nezřízení výboru podle § 35 odst. 2 písm. p) krajského zřízení, nikoliv o schvalování investičního záměru, nabývání nemovitých věcí či zařazení nového bodu na program zasedání.
8. Všechna žalobou napadená usnesení zastupitelstva tak podle soudu nesplňují výše uvedené formální požadavky na rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Usnesení jsou zastupitelstvem vydávána v rámci postupu, který je upraven ve výše citovaných ustanoveních krajského zřízení. Jde o proceduru rozhodování zastupitelského orgánu místní samosprávy v samostatné působnosti, která nemá formální znaky správního řízení, rozhodnutí nejsou (a podle zákona ani nemusí být) odůvodněna, nejsou zde účastníci řízení, nevede se správní spis a nejsou splněny další formální znaky (viz bod 4 výše). Tato procedura se blíží spíše rozhodování orgánů moci zákonodárné a neřídí se ani správním řádem, ani základními zásadami činnosti správních orgánů. Jde o proceduru *sui generis*, jejíž právní úprava je diametrálně odlišná od úpravy správního řízení. Účel této procedury je také odlišný od účelu správního řízení – je jím úprava autonomního rozhodování ústavou předvídaného orgánu místní samosprávy. Jeho autonomie je chráněna zejména čl. 101 odst. 2 a 4 Ústavy České republiky, oproti tomu účelem správního řízení je vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí (individuálního správního aktu) v konkrétním případě a pro jmenovitě určenou osobu (srov. § 9 správního řádu).
9. Žalobou napadená usnesení tedy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proto se proti nim nelze bránit žalobou proti správnímu rozhodnutí. Obrana proti zásahu do veřejných subjektivních práv žalobců v důsledku napadených usnesení zastupitelstva je přípustná zásahovou žalobou (viz rozsudek č. j. 9 As 336/2017-18, bod 23). Tu ostatně žalobci u soudu rovněž podali a řízení o ní je vedeno pod sp. zn. 30 A 22/2020.

10. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.*
11. Protože se žalobci domáhají zrušení aktů, které nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., soud se jejich návrhem nemohl věcně zabývat a žalobu jako nepřípustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., aniž by rozhodoval o odkladném účinku žaloby.
12. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

**Poučení:**

Proti tomuto usnesení 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 27. února 2020  
Mgr. Milan Procházka  
předseda senátu