



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného v právní věci

žalobce **T.M.**

proti
žalované

Městská část Praha 13,
sídlem Sluneční náměstí 2580/13, Praha 5,
zastoupena JUDr. Taťánou Řezníčkovou, CSc., advokátkou,
sídlem Dobrovského 554/10, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

takto:

- I. Žaloba s e z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu proti žalované na ochranu před nezákonným zásahem, ve které uvedl, že dne 5. 2. 2018 v souladu s § 51 odst. 3 písm. a) a písm. b), ve spojení s § 87 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o hl. m. Praze) podal k Radě městské části Praha 13 (dále jen „Rada“) žádost o zařazení určitého bodu do návrhu programu připravovaného zastupitelstva, které se mělo konat dne 21. 2. 2018. Dne 14. 2. 2018 se dozvěděl z úřední desky a zasláné pozvánky, že jeho bod návrh programu jednání zastupitelstva neobsahuje. Tím dle jeho názoru bylo zasaženo do práva opozičního zastupitele informovat občany o svých návrzích. Žalobce navrhl, aby soud rozhodl, že zásah žalované spočívající v tom, že neumožnila umístit k návrhu programu Zastupitelstva městské části Praha 13 (dále jen „Zastupitelstvo“) na úřední desku Městské části Praha 13 návrh bodu žalobce k projednání na Zastupitelstvu, byl nezákonný. Dále žalobce navrhl, aby soud rozhodl, že žalované se zakazuje, aby v tomto zásahu pokračovala, že je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Na podporu svého tvrzení žalobce se žalobou předložil jím vyžádané vyjádření Ministerstva vnitra. V tomto dopise ze dne 9. 5. 2017 ve věci návrhu zastupitele na zařazení bodu na program jednání zastupitelstva městské části hlavního města Prahy Ministerstvo vnitra uvedlo, že dozorové pravomoci vůči městským částem hlavního města Prahy má Hlavní město Praha, resp. Magistrát hlavního města Prahy. Pro posouzení věci jsou rozhodná ustanovení § 51 odst. 3 písm. a) a písm. b), ve spojení s § 87 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 131/2000 Sb.), podle kterých má zastupitel právo obracet se na zastupitelstvo městské části s návrhem na projednání a rovněž právo obracet se s podněty na radu městské části. Obecně platí, že zastupitel nemá nárok na kladné vyřízení svého návrhu, má však nárok na to, aby se příslušný orgán městské části jeho návrhem zabýval. Zákon o hlavním městě Praze výslovně uvádí, že rada městské části stanoví program jednání zastupitelstva městské části, přičemž zastupitelstvo městské části program jednání navržený Radou schvaluje a má možnost doplnit jej o další body, případně se některým z navržených bodů nezabývat. Ministerstvo dále v tomto sdělení uvedlo, že podle zmiňovaného ustanovení § 51 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb. má zastupitel právo navrhopvat body k zařazení do připravovaného programu jednání zastupitelstva městské části. V takovém případě realizuje toto právo prostřednictvím rady městské části. Rada městské části nemá možnost zastupitelem navržený bod do návrhu programu jednání zastupitelstva městské části nezařadit. Oprávnění rady městské části odmítnout požadavek zastupitele na zařazení bodu do návrhu programu zastupitelstva z ustanovení § 64 odst. 1 zákona o hl. m. Praze nelze dovodit. Současně ministerstvo v tomto sdělení žalobce upozorňovalo na to, že výše uvedený právní názor není právně závazný, neboť závazný výklad právních předpisů přísluší pouze soudům.
2. Žalobce dále spolu se žalobou předložil zápis ze schůze Rady dne 12. 2. 2018, ve kterém je pod bodem 18. uvedeno, že byl předložen návrh klubu Zelení a Piráti pro 13 se žádostí o zařazení na program jednání Zastupitelstva bodu „Zapojení Městské části Praha 13 a jejích obyvatel do připomínkování zveřejněného návrhu Metropolitního plánu“, se závěrem, že hlasováním nebylo přijato usnesení. Všichni přítomní se zdrželi hlasování.
3. Žalovaná ve vyjádření k žalobě vyslovila názor, že rozhodování rady městské části o programu jednání zastupitelstva městské části spadá do výkonu samostatné působnosti a rada v takovém případě nemá postavení správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. Žalovaná odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008 č. j. 4Ans 9/2007-197 s tím, že za správní orgán je třeba dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. považovat

takový subjekt, který je orgánem moci výkonné, který rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a děje se tak v oblasti veřejné správy. Obec či městská část nejednají v postavení takto vymezeného správního orgánu, tj. orgánu, který by rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Není tak naplněna jedna z podmínek řízení a tento nedostatek je neodstranitelný. Z tohoto důvodu má žalovaná za to, že by žaloba měla být soudem odmítnuta.

4. Pokud by soud dospěl k závěru, že je oprávněn o žalobě rozhodovat věcně, k obsahu žaloby žalovaná uvedla, že v důsledku principu odpovědnosti rady zastupitelstvu městské části jakékoli výhrady k jednání rady a k její činnosti či nečinnosti mají být adresovány zastupitelstvu. Situaci žalobcem hodnocenou jako zásah do jeho zákonných práv je oprávněno posoudit zastupitelstvo a také ji řešit. Ke stanovisku Ministerstva vnitra předloženému žalobcem žalovaná poukázala na to, že je v něm zdůrazněno, že dozorové pravomoci vůči městským částem hlavního města Prahy má pouze Magistrát hlavního města Prahy, resp. Hlavní město Praha. Je tedy v daném případě dána možnost domáhat se ochrany či nápravy jinými právními prostředky než žalobou. I z tohoto důvodu je tedy dán důvod nepřipustnosti žaloby.
5. Ke skutkovým tvrzením v žalobě žalovaná poukázala na to, že předmětný návrh byl podán Radě s tím, aby byl zařazen do programu jednání Zastupitelstva. Zveřejnění takto podaného návrhu na úřední desce zastupitelé nepožadovali. Návrhu zastupitelů bylo vyhověno, návrh byl projednán v Radě, ale nebyl přijat, a proto navrhovaný bod nebyl do programu jednání Zastupitelstva předkládaného Radou zařazen. Takto schválený program 18. zasedání Zastupitelstva byl v zákonné lhůtě zveřejněn na úřední desce. Zastupitelé obdrželi písemnou odpověď na jejich podnět, tj. obdrželi zápis z jednání Rady i Radou schválený návrh programu zasedání zastupitelstva. O daném návrhu bylo hlasováno i na jednání Zastupitelstva dne 21. 2. 2018. Po projednání návrhu bylo hlasováním rozhodnuto, že návrh na doplnění programu se nepřijímá.
6. Dle názoru žalované žaloba nebyla podána po právu. Je třeba vycházet z principu odpovědnosti rady ze své činnosti zastupitelstvu a nelze extenzivně rozšiřovat odpovědnost rady jednotlivým členům zastupitelstva. Právo na projednání určitého podnětu má zastupitel vůči zastupitelstvu, které je také povinno jeho návrh projednat. Výklad založený na předpokladu, že rada je v tomto případě prostředníkem mezi zastupitelem a zastupitelstvem a musí návrhu zastupitele automaticky vyhovět, není dle žalované souladný se zákonem. Zákon č. 131/2000 Sb. rovněž neukládá zastupitelstvu vyhovět každému návrhu zastupitele podanému podle § 51 odst. 2 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb. Zastupitelstvo jako kolektivní orgán samosprávy přijímá svá rozhodnutí hlasováním. Zákon nepřikazuje, že zastupitelstvo musí hlasováním návrh zastupitele přijmout. Zastupitel má při výkonu své funkce ve vztahu k radě právo vznášet dotazy, připomínky a podněty s tím, že písemnou odpověď musí od rady obdržet do 30 dnů. Výkladem lze dovodit, že tomuto právu zastupitele odpovídá povinnost rady jeho podnět projednat a s výsledkem projednání zastupitele seznámit. Rada je rovněž kolektivním orgánem samosprávy, která přijímá svá rozhodnutí hlasováním. Zákon radě nepřikazuje, že musí hlasováním přijmout každý podnět zastupitele k doplnění programu zasedání zastupitelstva. Rovněž zákon radě neukládá povinnost zveřejnit návrh zastupitelů na doplnění programu zasedání zastupitelstva na úřední desce. Podle § 87 odst. 3 ve spojení s § 60 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. je žalovaná povinna na úřední desce zveřejnit místo, dobu a navržený program připravovaného zasedání zastupitelstva. Na úřední desce je tedy

zveřejňován návrh programu předkládaný zastupitelstvu radou, nikoli návrh zastupitelů, který rada do navrhovaného programu zasedání zastupitelstva nezařadila z důvodu, že jejich návrh v radě nepřijala. K žalobcem zmiňovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02 žalovaná uvedla, že tento sice doporučil, aby z důvodu transparentnosti byly návrhy bodů zasedání zastupitelstva předkládány na poslední chvíli zdrženlivě a uvážným způsobem, nicméně konstatoval, že zákonná dikce takové předkládání umožňuje. Výslovně odmítl extenzivní výklad nemající oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu a zákonnou úpravu přikázal interpretovat podle zákona a jeho mezích. Zastupitelé, kteří předmětnou žádost o doplnění programu jednání zastupitelstva předložili, měli možnost informovat veřejnost o svém záměru, projednat bod zapojení Městské části 13 a jejich obyvatel do připomínkování zveřejněného návrhu Metropolitního plánu, a to prostřednictvím výkonu své funkce zastupitele v rámci své vlastní politické práce např. prostřednictvím webových stránek. Dokonce tak mohli učinit pomocí prostředků žalované. Mají možnost publikovat ve Zpravodaji a této možnosti také využívali v jiných věcech, i v otázce projednání Metropolitního plánu. Na základě uvedených skutečností žalovaná navrhla zamítnutí žaloby s tím, že žalobní petit vychází z nesprávného právního závěru žalobce a že tento názor vychází z výkladového stanoviska, které rovněž není v souladu se zákonem.

7. Vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem žalovaná navrhla, aby soud postupoval podle § 46 s. ř. s. a žalobu odmítl, event. aby žalobu odmítl jako nepřipustnou podle § 85 s. ř. s. Pokud soud neshledá důvody pro toto rozhodnutí, navrhla, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.
8. Na toto vyjádření žalované reagoval žalobce replikou, ve které odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, č. j. 15A 180/2016-78, ze kterého dle jeho názoru vyplývá, že je dána pravomoc soudu v této věci rozhodovat. S odkazem na názor uveřejněný v časopise Moderní obec pak setrval na svém tvrzení, že žalovaná na úřední desku měla zařadit návrhy ostatních zastupitelů, aby tak informovala veřejnost o jejich návrzích. Jelikož program zastupitelstva je v jeho výhradní pravomoci, nemůže o zařazení návrhu opozice na jeho program rozhodnout rada sama. Dále poukázal žalobce na to, že byl porušen jednací řád Zastupitelstva, který zařazení bodu navrženého zastupitelem na pořad zastupitelstva radě nařizuje zařadit bez podmínek.
9. Žalovaná soudu předložila zápis z 18. zasedání Zastupitelstva konaného dne 21. 2. 2018, ze kterého je zřejmé, že uvedená žádost o zařazení předmětného bodu na program zasedání byla Zastupitelstvem projednána a podle výsledku hlasování bylo rozhodnuto, že návrh na zařazení bodu na program jednání nebyl přijat. Jednání zastupitelstva proběhlo podle původně navrženého programu.
10. Soudu byly předloženy i jednací řády Rady a Zastupitelstva. Podle čl. 5 odst. 4 jednacího řádu Zastupitelstva člen zastupitelstva může požádat radu o zařazení bodu na pořad jednání zastupitelstva a jeho návrh bude zařazen na pořad nejbližšího zasedání zastupitelstva.
11. V daném případě se soud nejprve zabýval tím, zda jsou splněny podmínky, za kterých se může žalobou zabývat věcně, a dospěl k závěru, že se jedná o věc, ve které se žalobce jako zastupitel může domáhat ochrany před nezákonným zásahem.
12. Podle § 2 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.) ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům

fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

13. Podle § 4 odst. 1 písm. c) s.ř.s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu. Co se rozumí správním orgánem, je definováno v § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s., podle kterého se správním orgánem 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.
14. Podle § 51 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. člen zastupitelstva hlavního města Prahy má při výkonu své funkce právo předkládat zastupitelstvu hlavního města Prahy návrhy na projednání (písm. a), a vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu hlavního města Prahy (písm. b).
15. Podle § 87 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. na postavení a jednání zastupitelstva městské části a na práva a povinnosti jeho členů se obdobně použijí ustanovení vztahující se na postavení a jednání zastupitelstva hlavního města Prahy a na práva a povinnosti členů zastupitelstva hlavního města Prahy, není-li zákonem stanoveno jinak. Na rozhodování zastupitelstva městské části se použije ustanovení vztahující se na rozhodování zastupitelstva hlavního města Prahy, není-li zákonem nebo Statutem stanoveno jinak. Obdobné pravidlo platí pro postavení a jednání rady městské části a o právech a povinnostech jejích členů (§ 94 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb.).
16. Jednání zastupitelstva hlavního města Prahy je upraveno v § 60 zákona č. 131/2000 Sb., ve kterém je mimo jiné stanoveno, že magistrát hlavního města Prahy informuje občany hlavního města Prahy o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, a to nejméně 7 dní před jeho konáním.
17. Podle § 64 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb. návrh programu jednání zastupitelstva hlavního města Prahy stanoví a předkládá zastupitelstvu hlavního města Prahy ke schválení rada hlavního města Prahy.
18. Z uvedených ustanovení vyplývá, že žalobce jako zastupitel má právo Radě předkládat podněty týkající se programu jednání Zastupitelstva a že má právo Zastupitelstvu předkládat návrhy na projednání. Soud má za to, že tato jeho práva ve vztahu k Radě a Zastupitelstvu jsou svým charakterem veřejná subjektivní práva, jejichž ochrany se může žalobce domáhat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, byť se jedná o orgány jednající v této věci v rámci samostatné působnosti obce. V případě podnětu (návrhu) žalobce, aby na jednání Zastupitelstva byl zařazen určitý bod, tyto orgány jednaly o právu žalobce toto navrhopvat a vzhledem k tomu, že žalobce jednal jako zastupitel a návrh se týkal budoucího územního uspořádání obce, lze mít za to, že je naplněna i podmínka veřejného subjektivního práva žalobce. Proto se soud neztotožnil s názorem žalované, že by žaloba měla být odmítnuta pro nesplnění podmínek řízení.
19. Při vymezení tvrzeného nezákonného zásahu soud vyšel zejména ze závěrečného návrhu žaloby, kdy žalobce vymezil jako nezákonný zásah tu skutečnost, že mu žalovaná neumožnila umístit k návrhu programu Zastupitelstva na úřední desku jeho návrh bodu k projednání na Zastupitelstvu. Současně navrhoval, aby soud zakázal pokračovat v tomto

zásahu. Ze znění zákona č. 131/2000 Sb., z jiných obecně závazných předpisů ani z předložených jednacích řádů nelze dovodit povinnost Rady či Zastupitelstva ani žalované na úřední desku vyvěšovat znění podnětů, které se týkají zpracovávaného a následně Radou navrhovaného programu jednání zastupitelstva. Je stanovena pouze povinnost informovat o navrženém programu připravovaného zasedání Zastupitelstva. Nevyvěšení informace o návrhu žalobce na doplnění programu jednání Zastupitelstva tedy nemůže představovat žalobcem tvrzený nezákonný zásah. Jako nezákonný zásah soud nevyhodnotil ani způsob projednání podnětu žalobce Radou dne 12. 2. 2018, byť nebyl v souladu s čl. 5 odst. 4 jednacího řádu Zastupitelstva. Žalobce mohl návrh na doplnění programu jednání přednést přímo při jednání zastupitelstva, což také učinil. Do jeho práva na podání návrhu na projednání určité věci Zastupitelstvem tedy nebylo fakticky zasaženo. Nárok na projednání navrhovaného bodu ze zákona nevyplývá, když i materiál zpracovaný Radou je návrhem programu a program jednání pak musí být schválen usnesením Zastupitelstva.

20. K názoru žalované, že je třeba žalobu odmítnout jako nepřipustnou z důvodu, že se žalobce mohl ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, považuje soud za potřebné uvést, že ustanovení zákona č. 131/2000 Sb. týkající se dozoru nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření na danou věc nedopadají, když nevyvěšení určité informace na úřední desce nepředstavuje takovou skutečnost, vůči které by bylo možné prostředky dozoru uplatnit. Rovněž nelze za takový prostředek považovat institut kontroly, když její provedení nemůže žalobce svým úkonem zahájit.
21. Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobu podle § 87 odst. 3 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl. V daném případě soud rozhodl o věci bez jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem nevyjádřili ve stanovené lhůtě svůj nesouhlas (§ 51 odst. 1 s.ř.s.).
22. Výrok o nákladech řízení je ve vztahu k žalobci, který ve věci úspěch neměl, odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého 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. Pokud se jedná o žalovanou, která v daném případě měla úspěch a která byla zastoupena advokátem, zde soud vycházel z ustálené judikatury soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví a dospěl k závěru, že náklady za zastoupení advokátem v daném případě nelze považovat za vynaložené důvodně. Soud má za to, že žalovaná má být schopna zajistit zastupování v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, který má spočívat v jednání jejích orgánů, osobami oprávněnými za městskou část jednat, případně jejími zaměstnanci.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 9. října 2018

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu