

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **I. J.**,
bytem B., B.,
zastoupená advokátem Mgr. Michalem Mazlem,
se sídlem Vinohradská 938/37, 120 00 Praha 2,

proti

žalovanému: **Zastupitelstvo obce Bzová**,
sídlím Bzová 52, 267 43 Bzová,

o žalobě ze dne 31. 5. 2016 proti nezákonnému zásahu žalovaného,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- II. Žalobkyni se vrací část soudního poplatku ve výši 2 000 Kč, která jí bude vyplacena z účtu Krajského soudu v Praze do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u zdejšího soudu dne 1. 6. 2016 se žalobkyně domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu ve schválení změny Jednacího řádu zastupitelstva obce Bzová na zasedání zastupitelstva obce dne 1. 12. 2015, jímž bylo zasaženo do práva občanů obce vyjádřit se na zasedání k projednávaným věcem.
2. Žalobkyně uvedla, že se pravidelně účastní zasedání zastupitelstva obce Bzová, kde aktivně uplatňuje svá práva. Na zasedání konaném dne 1. 12. 2015 však byla zastupitelstvem přijata starostkou navržená změna jednacího řádu spočívající mimo jiné v novém znění čl. VII bodu 7 „[p]o vyčerpání diskuze členy zastupitelstva obce se mohou s případnými připomínkami k projednávaným bodům přihlásit i přítomní občané obce a to v části programu zastupitelstva vyhrazeného pro obecnou diskusi“. Podle starostky původní znění jednacího řádu umožňovalo občanům přihlásit se do diskuze ke každému bodu, což vedlo ke zbytečným průtahům. Na základě podnětu žalobkyně podaného dne 2. 12. 2015 Ministerstvu vnitra byla dne 26. 1. 2016 provedena kontrola výkonu samostatné působnosti obce. Ministerstvo shledalo rozpor jednacího řádu s ustanovením § 16 odst. 2 písm. c) a § 17 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění obecných předpisů (dále jen „obecní zřízení“). Zprávu

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.

Ministerstva vnitra o výsledcích kontroly vzalo zastupitelstvo obce při zasedání konaném dne 29. 3. 2016 na vědomí, ke změně jednacího řádu však nedošlo.

3. Žalobkyně namítla, že výše uvedená změna jednacího řádu je v rozporu řádu s ustanovením § 16 odst. 2 písm. c) a § 17 obecního zřízení, neboť jí znemožňuje vyjadřovat svá stanoviska k projednávaným věcem (tj. bodům programu jednání zastupitelstva). Žalobkyně má za to, že je žaloba včasná, protože ke dni podání žaloby (pozn. soudu 1. 6. 2016) nedošlo ke změně znění jednacího řádu a tudíž k ukončení zásahu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, 6 Aps 1/2013-51). Zároveň se žalobkyně domnívá, že je žaloba ve smyslu § 85 s. ř. s. přípustná, neboť ve věci nebylo vydáno žádné rozhodnutí, proti němuž by mohla podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., ani se nejedná o nečinnost správního orgánu oprávnující žalobkyni k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti.
4. Žalobkyně dále dodala, že rozhodovací praxe vymezila 6 kumulativních podmínek důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Jelikož jednací řád není rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., nýbrž vnitřní předpis a jeho rozpor s obecním zřízením konstatovalo Ministerstvo vnitra, má žalobkyně za to, že třetí a čtvrtá podmínka jsou splněny. Žalobkyně je rovněž přímo zkrácena na svých právech, protože je omezeno její právo občana obce vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce. Žalobkyně se mimo to domnívá, že zásah směřuje přímo proti ní. Doplnila, že z průběhu zasedání do 1. 12. 2015 nabyla dojmu, že je navzdory relevanci jejích dotazů k projednávaným věcem vnímána jako osoba brzdicí a protahující jednání zastupitelstva. Konečně má žalobkyně za splněnou i poslední podmínku, neboť do dne podání žaloby (pozn. soudu 1. 6. 2016) je předmětné ustanovení stále součástí jednacího řádu. Při zasedání zastupitelstva dne 27. 1. 2016 sice byla k některým bodům programu diskuze připuštěna, ale ke změně jednacího řádu nedošlo. Nedošlo k ní ani při zasedání zastupitelstva dne 29. 3. 2016, kdy však byla pod bodem 1 schválena diskuze po každém bodu programu jednání. Podle žalobkyně tak zastupitelstvu nic nebrání postupovat podle platného jednacího řádu a diskuzi nepřipustit, a tedy hrozí opakování zásahu.
5. S ohledem na výše uvedené žalobkyně navrhl, aby soud určil, že se žalovaný změnou Jednacího řádu zastupitelstva obce Bzová dopouští nezákonného zásahu vůči žalobkyni, zakázal žalovanému pokračovat v zasahování do jejího práva vyjádřit se na jednání zastupitelstva obce k projednávaným věcem a přikázal žalovanému zrušit čl. VII bod 11 Jednacího řádu zastupitelstva obce Bzová.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že na veřejném zasedání zastupitelstva dne 1. 12. 2015 byla z důvodu narušování průběhu jednání zastupitelstva některými občany v zájmu zachování důstojnosti jednání přijata změna jednacího řádu. Zároveň žalovaný upozornil, že žalobkyni bylo umožněno se na jednání zastupitelstva vyjadřovat k projednávaným věcem bez omezení délky vystoupení či jejich počtu.

7. Žalovaný dále uvedl, že po doručení rozboru jednacího řádu zastupitelstva Ministerstvem vnitra dne 22. 2. 2016, byl s Ministerstvem vnitra dne 25. 2. 2016 telefonicky a dne 1. 3. 2016 emailem konzultován návrh nového jednacího řádu před jeho přijetím. Po sdělení Ministerstva vnitra, že návrh nového jednacího řádu je v pořádku, však žalovaný nestihl návrh předložit ke schválení na zasedání konaném dne 29. 3. 2016, ale učinil tak až na zasedání konaném dne 14. 6. 2016. Žalovaný má na základě uvedeného za to, že nezákonnost, pro kterou byla žaloba podána, byla přijetím nového jednacího řádu odstraněna.
8. Žalovaný nepovažuje podanou žalobu za včasnou, protože žalobkyně se o nezákonném zásahu dozvěděla na zasedání zastupitelstva dne 1. 12. 2015, avšak obec přehodnotila svůj postoj k jednacímu řádu a na následujícím zasedání 27. 1. 2016 umožnila žalobkyni i další veřejnosti se vyjadřovat v průběhu zasedání zastupitelstva k jednotlivým bodům před jejich schválením, jak ostatně plyne ze zvukových záznamů, které si žalobkyně při jednáních pořizuje, čímž zásah dne 27. 1. 2016 fakticky přestal trvat. V době podání žaloby tedy podle žalovaného zásah již netrval, a tudíž je na místě žalobu nepodanou v zákonné lhůtě dvou měsíců ode dne, kdy se žalobkyně o zásahu dozvěděla, odmítnout.
9. Žalovaný nicméně dále doplnil, že tvrzení žalobkyně v souvislosti a argumentací o zaměření zásahu proti ní, že je vnímána spíše negativně je subjektivní a ničím nepodložené tvrzení. Podle žalovaného každý zastupitel vyhodnocuje podání žalobkyně dle svého uvážení.
10. Žalovaný uzavřel, že svou chybu neprodleně odstranil, když žalobkyni na dalších zasedáních zastupitelstva umožnil vyjadřovat se k projednávaným věcem, přičemž přijetí nového jednacího řádu až na zasedání v červnu roku 2016 bylo zapříčiněno administrativními důvody. Žalobkyně tudíž dle žalovaného v roce 2016 nebylo pokračováno v zásahu do práv žalobkyně a po přijetí nového jednacího řádu nehrozí ani opakování zásahu. S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
11. V replice ze dne 25. 10. 2016 žalobkyně především přistoupila ke změně žalobního návrhu, neboť po přijetí nového jednacího řádu dne 14. 6. 2016 došlo k ukončení zásahu do jejích práv, a proto se žalobkyně domáhala určení, že byl v žalobě vymezený zásah žalovaného nezákonný.
12. K tomu žalobkyně dodala, že nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že k ukončení zásahu došlo již na dalším zasedání zastupitelstva v lednu roku 2016 a dál zásah nepokračoval. Jednak žalobkyně poukázala na skutečnost, že na zasedání zastupitelstva dne 29. 3. 2016 nebyla připuštěna diskuze k prvnímu bodu programu (schválení diskuze po každém bodu jednání), kdy chtěla žalobkyně upozornit na pochybení z prosincového zasedání a k následné snaze zastupitelstva o jeho „tiché“ vyřešení. Kvůli přetrvávající nezákonné úpravě jednacího řádu záviselo do 14. 6. 2016 připuštění diskuze čistě na vůli zastupitelstva. Podle žalobkyně tedy zásah trval do 14. 6. 2016, a proto byla žaloba podána v zákonem stanovené lhůtě.

Soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti:

13. Ze zápisu č. X z veřejného zasedání zastupitelstva obce Bzová konaného dne 1. 12. 2015 plyne, že starostka navrhla zařazení změny jednacího řádu zastupitelstva

do programu. Zastupitelstvo se změnou souhlasilo a změna jednacího řádu umožňující občanům obce vystoupit v části programu vyhrazeného pro obecnou diskuzi byla v rámci druhého bodu programu přijata, přestože žalobkyně namítla, že je taková změna nepřipustná. Dále byly projednány ostatní body programu (3. až 8.) a diskuze byla připuštěna v rámci bodu 9 (Informace o dění v obci, diskuze).

14. Ze zápisů č. X a č. X z veřejných zasedání zastupitelstva obce Bzová konaných dne 11. 12. 2015 a dne 27. 1. 2016 plyne, že diskuze byla zařazena jako předposlední (7.) bod programu, přičemž věcně se týkala především vodného a stočného.
15. Ze zápisu č. X z veřejného zasedání zastupitelstva obce Bzová konaného dne 29. 3. 2016 plyne, že zastupitelstvo bezprostředně po schválení programu schválilo diskuzi po každém probíraném bodu programu. V programu nebyl oproti minulým zasedáním zařazen samostatný bod programu určený k diskuzi. V závěru zápisu je stručně shrnuta diskuze. Ze shrnutí plyne, že se žalobkyně vyjadřovala k bodu 2. (Seznámení s výsledky kontroly výkonu samostatné působnosti obce provedené Ministerstvem vnitra ČR dne 26. 1. 2016).
16. Ze zápisu č. X z veřejného zasedání zastupitelstva obce Bzová konaného dne 14. 6. 2016 plyne, že byl přijat jednací řád, který byl upraven podle doporučení Ministerstva vnitra ČR.

V posuzované věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:

17. Podle § 84 odst. 1 s. ř. s. „[ž]aloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.“
18. Soud se předně zabýval otázkou včasnosti žaloby, přičemž vycházel z právního názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, že „[p]ři stanovení počátku běhu objektivní lhůty byly doposud v judikatuře správních soudů rozlišovány zásahy trvajících a jednorázové (případně jednorázové s trvajících důsledky). Sedmý senát ve svém usnesení o předložení věci rozšířenému senátu zpochybnil předvídatelnost a udržitelnost rozlišování mezi samostatným zásahem, důsledkem zásahu a pokračováním trvajících zásahů. V judikatuře se přístup k vymezení zásahů jako jednorázových s trvajících důsledky a zásahů trvajících, a tím pádem i počátku běhu lhůt podle § 84 s. ř. s., ukázal jako nejednotný. A i rozšířený senát dospěl k závěru o problémovosti rozlišování, zda je nějaký děj „pouze“ důsledkem zásahu či stále trvajícím zásahem. Pokusy o toto rozlišování vytvářejí velkou právní nejistotu. Tříští se samotné základy efektivní soudní ochrany, neboť dochází k neustálému zpochybňování základního předpokladu pro přístup k soudu – včasnosti žaloby. Soudní ochrana se pro účastníka stává nepředvídatelná a leckdy i nedosažitelná. Problém leží nikoliv jen v nejednotné judikatuře, ale přímo v samotné koncepci tohoto rozlišování. Proto rozšířený senát přistoupil k zásadnímu přehodnocení judikatury v této otázce. Počátek běhu objektivní lhůty zákon definuje jako okamžik, kdy došlo k nezákonnému zásahu. Otázkou interpretace je zde tedy výraz „došlo“. Ačkoliv v běžném (spisovném i hovorovém) jazyce lze najít řadu doslovných i přenesených významů pojících se především s chůzí, pochopením nějakého jevu či spotřebováním zásob, v právním jazyce ve spojení s dalšími slovy uvedenými v dativu (došlo k něčemu - 3. pád), jako je tomu u posuzované právní normy, dominuje význam změny do té doby existujícího (právního a pokojného) stavu do jiné nové podoby (nezákonný zásah). Norma popisuje a upravuje

situaci, k níž mělo dojít v minulosti, proto používá minulý čas; obsah, smysl i význam pojmu „došlo“ lze ještě lépe zjistit modifikací do přítomnosti – „dochází“ – či budoucnosti – „dojde“. Výraz „došlo“, uvedený v § 84 odst. 1 s. ř. s., tedy nelze vykládat jako označení okamžiku ukončení nějakého aktu, který trval delší čas, nýbrž jako moment, kdy se tento akt (u něhož se zkoumá, jestli je zásahem, případně zda je nezákonný) odehrál, nastal, udál se, strhl, uskutečnil, tedy odkdy se objektivně mohly účinky jednání projevit v žalobcově právní sféře. Od tohoto okamžiku pak počíná běh dvouleté objektivní lhůty. A to i přesto, že důsledky takového zásahu mohou přetrvávat ještě po dlouhou dobu (např. bude-li prováděna daňová kontrola u prekludované daně, bude žalobce pocítovat účinky tohoto nezákonného zásahu již od počátku, a přesto lhůty k podání zásahové žaloby počínají běžet, bez ohledu na to, jestli tato kontrola bude probíhat třeba rok; podobně u nezákonného zadržování dokumentů počíná objektivní lhůta běžet od okamžiku, kdy byly dokumenty nezákonně zadrženy).“.

19. Podle uvedeného názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je tedy pro počátek plynutí objektivní a v projednávaném případě i subjektivní lhůty pro podání žaloby, neboť žalobkyně byla přijetí změny jednacího řádu zastupitelstva obce osobně přítomna a rovněž byla již na zasedání zastupitelstva obce Bzová konaného dne 1. 12. 2015 omezena v právu vyjádřit se k projednávaným věcem, rozhodný okamžik, kdy se „do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu“ (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu). Lhůta pro podání žaloby tedy v projednávaném případě počala plynout dne 1. 12. 2015, přičemž poslední den lhůty připadl na 1. 2. 2016. Jelikož žalobkyně podala žalobu dne 1. 6. 2016, je žaloba ve smyslu § 84 odst. 1 věty první s. ř. s. opožděná. Zmeškání lhůty nelze prominout.
20. Soud v tomto ohledu ke změně petitu v replice doplňuje, že podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu není otázka trvání zásahu relevantní z hlediska posouzení včasnosti podané žaloby. Ostatně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citované věci rovněž uvedl, že „nemůže souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že popisované jednání je od počátku až do současné doby nezákonným „zásahem trvajícím“. Jednak považuje celou dřívější koncepci trvajících zásahů z hlediska běhu lhůt pro podání žaloby (nikoliv z hlediska možného výroku rozsudku) nadále za neudržitelnou, jednak, jak je patrné z tvrzení stěžovatelky obsažených jak v kasační stížnosti, tak v žalobě, zásah sama spatřovala již v samotném převzetí a následném zadržování vyžádaných kopií dokumentů Úřadem. Žalobu pojala „jako jak určovací, tak záporní“, neboť (byť nepřesně) v části IV. argumentovala a domáhala se přitakání soudem, že „žalovaný tím, že nezákonně zadržuje a využívá převzatou dokumentaci, bezprostředně zasahuje a zkracuje práva žalobce, zejména práva chráněná čl. 11, čl. 13 a čl. 2 odst. 2 Listiny, přičemž tento nezákonný zásah trvá a žalobce nemá jiný prostředek ochrany dle § 82 a násl. s. ř. s.“ Požadovala po soudu, aby rozsudkem vyslovil, že „Úřad je povinen ukončit porušování práv žalobce spočívající v zadržování a využívání dokumentů získaných při místním šetření u žalobce dne 31. 7. 2012 a vrátit žalobci všechny tyto dokumenty a zdržet se jakéhokoli používání a/nebo využívání těchto dokumentů.“ Z obsahu žaloby je patrné, že považovala popsany zásah za trvajícím, a žalobu tudíž za včasnou. V tom se ovšem stěžovatelka mylí. Šetření na místě bylo provedeno v obchodních prostorách stěžovatelky, konkrétně v její provozovně v Českých Budějovicích, v jehož rámci Úřad vyžádal a převzal kopie 67 dokumentů od pracovníků

stěžovatelky. Na straně stěžovatelky se jej účastnilo 7 osob, včetně 5 zástupců z řad advokátů, k jeho provádění Úřad přistoupil až po příchodu těchto zástupců, stěžovatelce bylo umožněno vyznačit v převzatých dokumentech obchodní tajemství. V průběhu šetření ani po jeho skončení nebyly stěžovatelkou vzneseny žádné námitky. Jednání, v němž stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah, spočívající ve vyžádání a převzetí kopií dokumentů, se událo (započalo a proběhlo) během jediného dne 31. 7. 2012 v řádu několika hodin. Ve stejné době o něm stěžovatelka získala povědomí. Tímto dnem tedy stěžovatelce začala plynout jak objektivní, tak subjektivní lhůta pro podání žaloby. Stěžovatelka mohla podat žalobu proti nezákonnému zásahu do dvou měsíců od tohoto dne, tedy nejpozději do 30. 9. 2012. To však neučinila.“. V projednávané věci tedy žalobkyně obdobně, jako ve věci řešené Nejvyšším správním soudem, získala povědomí o omezení možnosti vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva, které podle svých žalobních tvrzení považovala za nezákonný zásah do jejího práva zakotveného obecním zřízením, na veřejném zasedání zastupitelstva konaném dne 1. 12. 2015, avšak do 1. 2. 2016 žalobu nepodala.

21. S ohledem na uvedené skutečnosti soud výrokem pod bodem I. žalobu podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 84 odst. 1 a 2 s. ř. s. odmítl pro opožděnost.
22. Soud dále výrokem pod bodem II. podle § 60 odst. 3 nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla žaloba odmítnuta.
23. Soud současně podle § 10 odst. 3, poslední věta, zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl, že se žalobkyni z účtu Krajského soudu v Praze vrací zaplacený soudní poplatek ve výši 2000 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 31. ledna 2018

Olga Stránská v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje A. S.