



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce:, právně zastoupen JUDr. MgA. Michalem Šalomounem, Ph.D., sídlem Bráfova tř. 770/52, Horka-Domky, Třebíč, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, za účasti osob zúčastněných na řízení:, o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 23.7.2012, č.j. MV-67378-11/ODK-2012,

t a k t o :

- I. Usnesení Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy ze dne 23.7.2012, č. j. MV-67378-11/ODK-2012, **s e z r u š u j e** a věc **s e v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobci náklady řízení ve výši 17.922,- Kč, k rukám jeho právního zástupce JUDr. MgA. Michala Šalomouna, Ph.D., advokáta.
- III. Osobám zúčastněným na řízení **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 23.7.2012, č.j. MV-67378-11/ODK-2012, jímž bylo podle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) zastaveno řízení o rozpuštění zastupitelstva obce Tavíkovice. Původně žalobu podala spolu s žalobcem též obec Tavíkovice. Její žaloba však byla usnesením soudu ze dne 11.10.2013, č. j. 7 A 49/2012-54, odmítnuta.

Žalobce je přesvědčen, že zastupitelstvo obce Tavíkovice mělo být podle § 89 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) rozpuštěno, neboť se po dobu delší než 6 měsíců nesešlo v usnášeníschopném počtu. Žalovaný se dopustil chybného

právního hodnocení zjištěného skutkového stavu, když dospěl k závěru, že se zastupitelstvo sešlo, ačkoliv pouze několik členů zastupitelstva vyjádřilo vůli ke konání schůze zastupitelstva. Skutečnost, že se zastupitelstvo sešlo 25.5.2012, pak neměla mít na rozhodnutí ve věci žádný vliv, když předchozí jednání zastupitelstva se konalo více než 6 měsíců předtím. V mezidobí tedy byly splněny podmínky pro rozpuštění zastupitelstva. Schůze zastupitelstva dne 25.5.2012 mohla proběhnout jen proto, že mezitím kvůli nečinnosti žalovaného nedošlo k rozpuštění zastupitelstva. Žalovaný tedy ke schůzi konané dne 25.5.2012 neměl přihlížet a měl rozhodnout o jeho rozpuštění.

Žalovaný se ve svém vyjádření k žalobě ze dne 9.3.2016 omezil na konstatování, že v mezidobí došlo k obměně zastupitelstva Tavíkovice po konání mimořádných voleb dne 14.3.2015. Pokud by tedy soud zrušil napadené usnesení týkající zastupitelstva obce zvoleného v roce 2010, bylo by již další rozhodování o této věci bezpředmětné. Poměry v předchozím zastupitelstvu totiž v žádném případě nemohou vést k rozhodnutí o rozpuštění nového zastupitelstva. Dále žalovaný bez dalšího uvedl, že napadené usnesení považuje za zákonné a navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Ze správního spisu soud zjistil následující, pro posouzení věci podstatné skutečnosti.

Dne 5.4.2012 žalovaný obdržel podnět žalobce, vystupujícího jako starosta obce Tavíkovice, k rozpuštění obce podle § 89 odst. 1 zákona o obcích. Dle názoru žalobce se zastupitelstvo obce naposledy sešlo dne 30.9.2011. Poté, co si žalovaný opatřil další podklady od žalobce a ostatních členů zastupitelstva, usnesením ze dne 3.5.2012 zahájil řízení o rozpuštění zastupitelstva obce Tavíkovice. Tímto usnesením také byla obci stanovena lhůta „*k prokázání funkčnosti zastupitelstva*“. Uvedené usnesení bylo k rozkladu žalobce rozhodnutím ministra vnitra ze dne 12.7.2012, č. j. MV-61632-5/VS-2012, zrušeno s tím, že řízení z moci úřední se podle § 46 správního řádu zahajuje toliko oznámením, nikoliv formou usnesení. Za nezákonné ministr vnitra považoval i stanovení lhůty obci k prokázání funkčnosti zastupitelstva. Následným dokazováním žalovaný zjistil, že v devítičlenném zastupitelstvu obce je skupina pěti zastupitelů, kteří jej považují za funkční. Tito zastupitelé se sešli k řádně svolané veřejné schůzi zastupitelstva dne 25.5.2012 a zvolili starostkou obce namísto žalobce Ing. Janu Hovězovou.

Na základě uvedených zjištění žalovaný vydal napadené usnesení, jímž řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavil. Konstatoval, že zastupitelstvo obce se v posledních šesti měsících při nejmenším jednou sešlo v usnášeníschopném počtu, a proto podmínky pro jeho rozpuštění podle § 89 odst. 1 zákona o obcích nejsou dány. Jelikož zákon o obcích neupravuje procesní postup pro případ, že řízení o rozpuštění zastupitelstva bylo zahájeno, ovšem následně bylo zjištěno, že pro rozpuštění není důvod, žalovaný za jedinou možnost považoval právě zastavení řízení. Předmět řízení totiž odpadl, když se prokázalo, že zastupitelstvo je schopno se scházet v usnášeníschopném počtu.

Městský soud v Praze původně žalobu odmítl usnesením ze dne 13.2.2013, č. j. 7 A 49/2012-25, a postoupil ji žalovanému jako rozklad. Vycházel přitom z toho, že řízení nemělo být zastaveno usnesením, proti kterému není rozklad přípustný, nýbrž za daných okolností mělo být vydáno meritorní rozhodnutí, proti němuž by rozklad přípustný byl. Toto usnesení městského soudu však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25.7.2013, č. j. 4 As 30/2013-52, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle Nejvyššího správního soudu je třeba o žalobě proti usnesení podle § 66 odst. 2 správního řádu rozhodnout věcně. Řádný opravný prostředek ve správním řízení proti němu totiž není přípustný

ani v případě, že bylo usnesení vydáno nezákonně a správně mělo být vydáno rozhodnutí ve věci samé.

Pro posouzení věci jsou rozhodující následující ustanovení právních předpisů.

Podle § 66 odst. 2 správního řádu „[ř]ízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu.“

Podle § 89 odst. 1 zákona o obcích „[n]esejde-li se zastupitelstvo obce po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet, Ministerstvo vnitra je rozpustí. Proti tomuto rozhodnutí může obec podat žalobu k soudu.“

Městský soud v Praze věc posoudil následovně.

Žalovaný z úřední povinnosti zahájil řízení o rozpuštění zastupitelstva podle § 89 odst. 1 zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení Ministerstvo vnitra zastupitelstvo obce rozpustí, nesešlo-li se po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopno se usnášet. Předmětem řízení tedy bylo zodpovězení otázky, zda se zastupitelstvo obce Tavíkovice v posledních šesti měsících sešlo v usnášeníschopném počtu. Z dokazování vyplynulo, že podmínky pro rozpuštění zastupitelstva nebyly splněny, což žalovaný vyhodnotil jako odpadnutí předmětu řízení, a proto řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavil. Takový procesní postup nelze považovat za zákonný.

Nejvyšší správní soud se k povaze usnesení o zastavení správního řízení vyjádřil v rozsudku ze dne 28.7.2011, č. j. 5 As 30/2011-93, podle něhož § 66 odst. 2 správního řádu „[d]opadá ... pouze na případy, kdy v průběhu řízení pominou podmínky řízení (existence způsobilých účastníků řízení a existence předmětu řízení), za kterých je správní orgán oprávněn ve věci rozhodnout“. V uvedeném řízení se jednalo o situaci, kdy stavební úřad z úřední povinnosti zahájil řízení o odstranění stavby, během nějž zjistil, že k nařízení odstranění stavby nejsou splněny zákonné podmínky. Vzhledem k tomu, že stavební zákon nestanoví, jak v takovém případě řízení ukončit, stavební úřad řízení usnesením podle § 66 odst. 2 správního řádu zastavil. Nejvyšší správní soud takový postup stavebního úřadu hodnotil následovně: „Podmínka existence účastníků byla po celou dobu řízení splněna, s účastníky řízení o odstranění stavby bylo možné řízení zahájit a pokračovat a taktéž důvod řízení po jeho zahájení neodpadl, nýbrž stavební orgán zjistil, že stavba byla postavena v souladu se stavebním povolením a není tak důvod nařídit její odstranění. Za této situace stavební úřad pochybil, pokud řízení o odstranění stavby zastavil usnesením dle § 66 odst. 2 správního řádu. ... Stavební úřad ... měl dle názoru Nejvyššího správního soudu meritorně rozhodnout (§ 67 správního řádu), neboť ani stavební zákon ani správní řád mu neumožňují řízení o odstranění stavby zastavit v případě, kdy stavební úřad shledá, že nejde o stavbu postavenou bez či v rozporu se stavebním povolením. Vydání rozhodnutí ve věci nebrání ani ta skutečnost, že díkce § 129 stavebního zákona neupravuje, jakým způsobem řízení o odstranění stavby ukončit, pokud stavební úřad v průběhu řízení zjistí, že nebyly dány důvody pro jeho zahájení. Prikazuje-li stavební zákon úřadu nařídit odstranění stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu anebo v rozporu s ním, lze dovodit, že pokud dospěje stavební úřad k závěru opačnému, a to že se nejedná o „černou“ stavbu, je oprávněn učinit výrok, kterým odstranění stavby nenařídí.“

K totožným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26.8.2013, č. j. 8 As 76/2012-35, a doplnil, že „*postup podle § 66 odst. 2 správního řádu je přípustný tehdy, pokud v řízení nastanou skutečnosti objektivního charakteru, v důsledku kterých nelze v řízení dále pokračovat*“. V takové situaci „*nemohou utrpět práva účastníků řízení. Proto není třeba, aby byl k dispozici opravný prostředek proti takovému usnesení*“. Naopak v případě meritorního rozhodnutí má být účastníkům k dispozici možnost podat odvolání, o niž jsou v případě postupu dle § 66 odst. 2 správního řádu připraveni.

Z komentářové literatury též plyne, že důvodem pro zastavení řízení zahájeného z úřední povinnosti je pouze neexistence účastníků nebo úplná absence předmětu řízení. V kontextu řízení o odstranění stavby by byl postup dle § 66 odst. 2 správního řádu namíste, pokud by například předmětná stavba přestala existovat (srov. Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2012, str. 596).

Uvedené závěry dopadají i na řízení podle § 89 odst. 1 zákona o obcích. Ačkoliv toto ustanovení explicitně počítá jen s rozhodnutím o rozpuštění zastupitelstva v případě, kdy jsou splněny zákonné podmínky, lze z něj implicitně dovodit, že zjistí-li správní orgán v již zahájeném řízení, že k rozpuštění zastupitelstva není důvod, rozhodne o tom, že se zastupitelstvo nerozpouští. Předmět řízení, totiž zjistit, zda se zastupitelstvo v posledních šesti měsících sešlo v usnášeníschopném počtu, v takovém případě neodpadl. Pouze z dokazování vyplynulo, že se zastupitelstvo v řádném počtu v posledních šesti měsících sešlo. V takovém případě je namíste vydat rozhodnutí podle § 67 správního řádu, jímž bude otázka, která je předmětem řízení, vyřešena tak, že se zastupitelstvo nerozpouští. K postupu podle § 66 odst. 2 správního řádu by v kontextu řízení o rozpuštění zastupitelstva byl dán důvod například tehdy, pokud by v průběhu řízení zastupitelstvo přestalo existovat z jiného důvodu, například kvůli uplynutí řádného volebního období. Žalovaný tak rozhodl v rozporu s § 66 odst. 2 správního řádu, proto soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. spočívající v aplikaci § 66 odst. 2 správního řádu. Ačkoliv žalobce uvedenou vadu řízení v žalobě nenamítal, byl soud povinen se jí zabývat z úřední povinnosti, neboť v jejím důsledku není napadené usnesení způsobilé přezkumu z hlediska žalobních bodů, které se týkají pouze merita věci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

Pro úplnost soud dodává, že si je vědom závěrů, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v bodě 19 výše citovaného rozsudku sp. zn. 4 As 30/2013, jímž zrušil původní usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby: „*Nejvyšší správní soud pokládá za nesprávný i odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011 - 96. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku nebyl vysloven závěr, že by proti usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, které se pouze poznamenává do spisu, bylo odvolání přípustné. Soud se toliko vyjadřoval k nezákonnosti postupu stavebního úřadu v předmětné věci. Situace řešená v rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 30/2011 se navíc od nyní projednávané věci podstatně odlišuje. V citovaném rozsudku se jednalo o žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti usnesení správního orgánu o zastavení řízení, kdežto v nyní posuzované věci se žalobce domáhal včasnou žalobou soudního přezkumu rozhodnutí, proti kterému je odvolání zákonem vyloučeno.*“

Závěry vyslovenými Nejvyšším správním soudem je městský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. v dalším řízení vázán. Pokud Nejvyšší správní soud konstatoval, že odkaz na rozsudek sp. zn. 5 As 30/2011 nebyl případný, je nutné tento závěr vnímat v kontextu předmětu řízení o kasační stížnosti, jímž bylo usnesení o odmítnutí žaloby. Nejvyšší správní soud korigoval původní závěry městského soudu v tom smyslu, že z uvedeného rozsudku nevyplývá,

že by proti usnesení podle § 66 odst. 2 správního řádu byl přípustný řádný opravný prostředek ve správním řízení. Tento právní názor městský soud bezesbýtku respektoval a o věci samé rozhodl tímto rozsudkem. To však nic nemění na skutečnosti, že závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 30/2011 (respektive sp. zn. 8 As 76/2012) na toto řízení dopadají, pokud jde o posouzení toho, zda byly splněny zákonné podmínky k zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu.

V dalším řízení je žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku. Vzhledem k tomu, že od podání žaloby do vydání tohoto rozsudku proběhly nové volby do zastupitelstva obce Tavíkovice, a předmět řízení o rozpuštění zastupitelstva zvoleného v roce 2010 tedy odpadl, již nyní bude namíste správní řízení zastavit podle § 66 odst. 2 správního řádu. Soud však podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při projednání žaloby vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného usnesení. Jelikož v době vydání napadeného usnesení podmínky k zastavení řízení splněny nebyly, bylo namíste jej zrušit.

Žalobce byl v řízení úspěšný, proto mu proti žalovanému náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce uhradil soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3.000,- Kč. Další žalobcovy náklady tvoří odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení ve věci a podání návrhu ve věci samé. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31.12.2012, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 2.100,- Kč ($2 \times 2.100 = 4.200$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($2 \times 300 = 600$). Odměna advokáta tak činí 4.800,- Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 5.808,- Kč. Podle § 110 odst. 3 věty první soud rozhodl i o nákladech řízení o kasační stížnosti. Za něj žalobci náleží zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000,- Kč a odměna za jeden úkon právní služby podle advokátního tarifu spočívající v podání kasační stížnosti. Za tento úkon podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění od 1.1.2013, náleží žalobci odměna ve výši 3.100,- Kč a náhrada hotových výdajů 300 Kč. Odměna advokáta za řízení o kasační stížnosti tak činí 3.400 a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 4.114,- Kč. Celkem za řízení před městským soudem i za řízení o kasační stížnosti náleží žalobci náhrada nákladů ve výši 17.992,- Kč.

Třetí výrok je odůvodněn § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož „osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil“. Vzhledem k tomu, že soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost v průběhu řízení neuložil, jim takto náklady nemohly vzniknout, a proto jim soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í : 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.

V Praze dne 30. března 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková