



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **J. K.**, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Tábor, Převrátílská 330, proti žalovanému **Zastupitelstvu města Roudnice nad Labem**, se sídlem Roudnice nad Labem, Karlovo nám. 21, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 145/2005 - 28, ze dne 30. 5. 2006,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce výše uvedený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Žalobce se domáhal toho, aby soud vyslovil, že se žalovanému zakazuje, aby konal jiná než veřejná zasedání Zastupitelstva města Roudnice nad Labem.

Krajský soud důvodům žaloby nepřisvědčil. Danou problematiku podle něj upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), který v § 93 odst. 2 stanoví, že zasedání obce je veřejné. To znamená, že zastupitelstvo může vykonávat zákonem svěřenou působnost pouze na svých zasedáních veřejnosti přístupných. Takovým zasedáním je třeba rozumět zasedání, během kterého se postupuje podle procedurálních pravidel daných obecním zřízením a jednacím řádem žalovaného a na kterém se projednávají a rozhodují konkrétní věci, přičemž jeho výsledkem jsou přijatá usnesení či jiné závazné právní akty. Z písemností předložených žalobcem a žalovaným ani z žádné jiné skutečnosti pak dle názoru soudu nevyplývá, že by na žalobcem

rozporovaných neveřejných setkáních zastupitelů města Roudnice nad Labem byly s konečnou platností projednávány, schvalovány či rozhodovány věci, které by jinak měly být za dodržení procedurálních pravidel projednávány výlučně na zasedání zastupitelstva za přítomnosti veřejnosti tak, jak to předvídá § 93 odst. 2 obecního zřízení. Pokud tomu tak není, nevykonává dle názoru soudu zastupitelstvo města na těchto setkáních svou zákonem svěřenou působnost. Soud tedy neshledal, že by žalovaný konal jiná než veřejná zasedání ve smyslu obecního zřízení, čímž by docházelo ze strany žalovaného k nezákonnému zásahu do žalobcových veřejných subjektivních práv. Z uvedených důvodů Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu podle § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) jako nedůvodnou zamítl.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodu vymezeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Trvá na svém názoru, že žalovaný rozdělil svá zasedání na ta veřejná, na nichž přijímá usnesení, a na zasedání neveřejná, které nazývá pracovními, z nichž nepořizuje žádný oficiální zápis a která – s vyloučením veřejnosti včetně zástupců sdělovacích prostředků – koná přibližně stejně často jako zasedání veřejná.

Tento postup je podle něj v evidentním rozporu s ústavněprávními imperativy (článek 17 odst. 5 a článek 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a zakládá nepřijatelnou situaci, kdy zastupitelé jednotlivé body, jež jsou na pořadu zasedání, nejprve s vyloučením veřejnosti „předjednají“ a při veřejném zasedání takto „předjednaná“ usnesení bez podstatnější rozpravy odhlasují. Občanům obce je tak odpíráno právo na informace o tom, jaké argumenty jednotliví zastupitelé k projednávaným věcem přednesli a jaká stanoviska k nim v neveřejně konané rozpravě zaujali.

Argument soudu prvního stupně, že na neveřejných zasedáních není vykonávána pravomoc žalovaného, by podle stěžovatele mohl obstát v případě, že by šlo o reprezentativní akci typu banket. Tehdy by skutečně pravomoc žalovaného vykonávána nebyla. Je-li ovšem takový postup běžnou součástí činnosti žalovaného, je nutno jej označit za minimálně *in fraudem legis* a porušující základní politická práva stěžovatele. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 1. 8. 2006 plně ztotožnil se závěry krajského soudu. Popírá tvrzení stěžovatele o totožné četnosti pracovních porad s veřejnými zasedáními, jakož i údajnou shodu v jejich programech. Pracovní setkání se nekonají přibližně stejně často jako veřejná zasedání. Za dobu od 1. 1. 2005 dosud byla svolána pouhá tři pracovní setkání, veřejné zasedání žalovaného se naproti tomu konalo ve stejném období celkem osmkrát. Účelem pracovních porad je pak detailní seznámení s určitou problematikou tak, aby si zastupitelé mohli učinit na věc kvalifikovaný názor. Realizace takového studia přímo na veřejném zasedání by jej neúměrně časově prodlužovalo. Jako příklad matérie, která vyžaduje fundovanější obeznámení zastupitelů, uvedl žalovaný návrh rozpočtu či studii úprav historické části města. Z uvedeného podle něj vyplývá i zřetelná odlišnost v programové náplni obou úkonů žalovaného (program veřejných zasedání mívá dvacet až čtyřicet bodů). Žalovaný rovněž popřel, že by na pracovních setkáních byly jednotlivé body programu jakýmkoli způsobem předjednávány a následně na veřejném zasedání bez podstatnější rozpravy odhlasovány. Uvedené tvrzení vyvrací dle jeho názoru

kterýkoli zápis z veřejného zasedání zastupitelstva města. Žalovaný navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem v rozsahu uplatněných stížných bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. O věci samé uvažil takto:

Podle § 82 odst. 1 s. ř. s. se může 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, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je nutno pod pojmem zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. rozumět *aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související většinou s výkonem správní činnosti. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).* (Podle rozsudků ve věcech č. j. 3 As 52/2003 - 278, ze dne 1. 12. 2004 a č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, ze dne 3. 6. 2004.)

Byť podmínky aktivity a neformálnosti napadaného úkonu jsou v daném případě splněny (zastupitelstvo se skutečně k předmětným pracovním poradám sešlo, resp. schází), není v daném případě splněna podmínka jeho adresnosti vůči žalobci, tím méně pak jeho zákonem vyžadované bezprostřednosti („kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem... který... byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo“). Aby bylo lze posoudit určitý úkon veřejné správy jako „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s., vyžaduje zákon, aby směřoval proti žalobci, přesněji aby nějakým způsobem citelně „zasáhl“ do jeho právní sféry (uložil povinnosti, které žalobce pocítuje jako neoprávněné). Napadané porady žalovaného však žádným způsobem proti žalobci nesměřují; žalobci z jejich konání nevyplyvají žádné povinnosti, není na jejich základě povinen cokoli konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Byť tedy žalobce může předmětné porady subjektivně pocítovat jako zásah proti své osobě, nejedná se o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

Ve zbytku se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu. Roudnice nad Labem je obcí s rozšířenou působností s více než 13 000 obyvateli. Lze si proto představit, že řádný (kompetentní) výkon funkce zastupitele bude vyžadovat podrobnější seznámení s určitými náročnějšími body programu plánovaného veřejného zasedání, neboť ne všechny záležitosti budou vždy zcela jasné a jednoznačné. Je pak nepochybně i v zájmu občanů obce, aby jejich zastupitelé byli o projednávaných věcech co nejlépe informováni a byli schopni je do problematiky v průběhu veřejného zasedání co nejlépe zasvětit. Zda by v zájmu transparentnosti výkonu samosprávy nebylo vhodné informovat veřejnost alespoň o tom, že se předmětné pracovní schůzky zastupitelstva konají a za jakým

účelem (případně z nich pořizovat alespoň stručný zápis), již ponechává Nejvyšší správní soud na úvaze představitelů města.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem netrpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 8. srpna 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu

