



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Jany Jurečkové právní věci navrhovatelů: a) Bc. R. L., b) Mgr. P. H., c) Ing. T. P., d) Útulné Strašnice o. s., se sídlem Nosická 12, Praha 10, všichni zastoupeni JUDr. Pavlem Musilem, advokátem se sídlem Hellichova 1, Praha 1, proti odpůrci: Městská část Praha 10, se sídlem Vršovická 68, Praha 10, zastoupenému JUDr. Karlem Codlem, advokátem se sídlem U Nikolajky 5, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – usnesení Zastupitelstva městské části Praha 10 ze dne 24. 2. 2014, číslo 6, číslo tisku P10-021117/2014 a o návrhu na nařízení předběžného opatření, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2014, č. j. 9 A 263/2014 – 54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelé **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatelé **j s o u p o v i n n i** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku **4.114 Kč** k rukám JUDr. Karla Codla, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Usnesením Zastupitelstva městské části Praha 10 ze dne 24. 2. 2014, číslo 6, číslo tisku P10-021117/2014 (dále jen „napadené usnesení“) odpůrce vzal na vědomí informaci o alternativách vytvoření vhodných prostor pro fungování Úřadu městské části Praha 10,

vzal na vědomí doporučení Komise k tomuto projektu, a schválil realizaci alternativy koupě vhodné nemovitosti za tímto účelem na základě výsledků výběrového řízení. Dále napadeným usnesením uložil Radě městské části Prahy 10 zahájit realizaci přípravy této alternativy v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

[2] Proti usnesení odpůrce brojili navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) návrhem na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) u Městského soudu v Praze. Společně s tímto návrhem stěžovatelé navrhli i vydání předběžného opatření spočívajícího v tom, že se odpůrce až do rozhodnutí ve věci samé musí zdržet všech úkonů směřujících k realizaci napadeného usnesení. Městský soud usnesením ze dne 19. 5. 2014, č. j. 9 A 263/2014 – 54, oba návrhy odmítl (výrok I.), nepřiznal účastníkům právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a stěžovatelům vrátil soudní poplatek 24.000 Kč zaplacený za podané návrhy (výrok III.).

[3] Městský soud svůj závěr zdůvodnil tím, že napadené usnesení zastupitelstva městské části není opatřením obecné povahy, a tudíž stěžovatelé podali nepřipustný návrh. Městský soud v odůvodnění konstatoval, že napadené usnesení svoji povahou tkví ve vnitřním rozhodování obce, a že ani dle formální definice tohoto pojmu, ani dle materiálního nazírání na tento pojem se o opatření obecné povahy nejedná. K formální definici soud uvedl, že v zákoně není pro způsob nabývání nemovitých věcí obcí stanovena forma opatření obecné povahy. K materiální definici opatření obecné povahy soud uvedl, že usnesení nevykazuje znaky definující opatření obecné povahy, tedy nemá konkrétně vymezený předmět a neurčité adresáty. Dále soud uvedl, že napadeným usnesením zastupitelstvo vykonávalo místní samosprávu a přijalo opatření ohledně majetku obce. Při této činnosti zastupitelstvo nevystupovalo v postavení správního orgánu dle § 4 odst. 2 s. ř. s. v souvislosti s § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ či „s. ř.“). Dále soud uvedl, že zastupitelstvo se usneslo na dílčím řešení, které postrádá obecnou závaznost. Na závěr soud popsal zákonné mechanismy ochrany před možnou nezákonností aktu tohoto typu v rámci dozoru vykonávaným Magistrátem hl. m. Prahy. Soud současně odmítl i návrh na vydání předběžného opatření, neboť osud tohoto je podle § 38 odst. 1 s. ř. s. dán osudem návrhu na zahájení řízení.

II. Kasační stížnost

[4] Stěžovatelé napadli usnesení městského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[5] Nezákonnost stěžovatelé spatřují předně v nesprávném materiálním posouzení napadeného usnesení. Napadené usnesení má konkrétní předmět, neboť usnesením bylo rozhodnuto o tom, že Městská část Praha 10 koupí pozemky, na kterých postaví novou radnici, což je dle stěžovatele zcela konkrétní. Fakt, že napadené usnesení je prvním krokem v realizaci projektu je pro posouzení konkrétnosti předmětu zcela irelevantní. Dále stěžovatelé s městským soudem nesouhlasí ani v otázce posouzení okruhu adresátů napadeného usnesení, neboť kritériem je, zda opatření je či není adresováno jmenovitě

konkrétní osobě. Adresátem usnesení je Městská část Praha 10, a nikoli její orgány. Právní důsledky rozhodnutí zastupitelstva o koupi pozemků městskou částí pro novou radnici dle stěžovatele *“půjdou formálně právně na vrub městské části, nikoliv na vrub jejích orgánů, které za městskou část toliko jednají”*. Adresátem rozhodnutí je Městská část Praha 10, tedy veřejnoprávní korporace, která má personální substrát. Materiálně se vybudování radnice dotkne především zájmů občanů městské části, kteří pocítí finanční dopad investice a kterých se dotkne změna podoby veřejného prostoru. Z tohoto důvodu se tedy nejedná o vnitřní rozhodnutí. Napadené usnesení dle stěžovatele sice občanům městské části neukládá konkrétní práva a povinnosti, avšak významně zasahuje do jejich oprávněných zájmů, podobně jako třeba územní plán.

[6] Stěžovatelé dále poukazují na analogii se soukromým právem, kde získá-li určitá skupina osob majoritu v akciové společnosti, mají minoritní akcionáři možnost odprodat své podíly a vystoupit z korporace. Je to z toho důvodu, že majoritní akcionáři si mohou prosadit jakékoliv rozhodnutí a minoritní akcionáři *“vlastně jen mohou pasivně přihlížet tomu, co se děje”*. Zrovna tak v případě zastupitelstva by měli občané a minoritní zastupitelé mít možnost domáhat se u soudu zrušení takových opatření, která osoby ovládající prosadí v rozporu s veřejným zájmem či přímo zákonem. Možnost zrušení Magistrátem stěžovatelé nepovažují za relevantní, neboť Magistrát není nezávislým orgánem, řízení zahajuje ex offio a občané ani zastupitelé v řízení nemají žádná procesní oprávnění.

[7] Dále stěžovatelé namítali nesprávnost výše vyměřeného soudního poplatku v řízení před městským soudem, který vyměřil každému stěžovateli soudní poplatek 5.000 Kč za podaný návrh na zrušení opatření obecné povahy a 1.000 Kč za návrh na vydání předběžného opatření, tj. dohromady 24.000 Kč. Podle stěžovatelů však soud měl vyměřit soudní poplatek pouze za úkon v řízení, bez ohledu na počet účastníků v řízení, a to k uhrazení všemi společně a nerozdílně. Tento názor stěžovatelé opírají o dikci § 2 odst. 8 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, dle kterého vznikne-li povinnost zaplatit soudní poplatek více poplatníkům, platí jej společně a nerozdílně. Toto ustanovení je dle stěžovatelů speciální k ustanovení § 33 odst. 8 s. ř. s., dle kterého podá-li více osob společný návrh, jedná v řízení každý sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu, které se proto na danou situaci neaplikuje. Jelikož stěžovatelé podali jeden společný návrh, vznikla jim povinnost uhradit pouze jeden soudní poplatek za návrh na zahájení řízení a jeden poplatek za návrh na předběžné opatření.

[8] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Městského soudu v Praze ve výrocích I. a II., vrátil mu věc k dalšímu řízení, a aby změnil výrok III. usnesení tak, že se stěžovatelům vrací část soudního poplatku zaplaceného za podané návrhy, tj. 19.000 Kč.

III. Vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti a replika stěžovatelů

[9] Odpůrce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v podstatě ztotožnil s argumentací městského soudu. Napadené usnesení je dle jeho názoru akt, který nesplňuje ani formální, ani materiální znaky opatření obecné povahy. Týká se vnitřního rozhodování prováděného v rámci výkonu samostatné působnosti, který nesplňuje atribut závaznosti a obecné povahy. Tvzení, že napadené usnesení se jakkoliv dotklo zájmů

občanů žijících na území městské části odpůrce, označuje za mylnou a účelovou spekulaci stěžovatelů. Odpůrce dále uvedl, že se jedná o první krok v řetězci administrativně právních jednání, která by měla následovat. Na základě napadeného usnesení tak stále není známo, zda se projekt podaří zrealizovat. Analogií se soukromým právem a jednáním ovládajících osob stěžovatelé dle odpůrce „vybočují z mantinelů posuzování přezkoumatelnosti návrhu prizmatem § 4 odst. 2 písm. c) soudního řádu správního“. K tomuto odpůrce uvádí, že dosažení určitého rozhodnutí osob jednajících ve shodě bývá při rozhodování zastupitelstev frekventovaným jevem, a to s ohledem na politickou příslušnost členů zastupitelstev. V další argumentaci pak odpůrce odkázal na svá předchozí procesní podání a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[10] Ve své replice stěžovatelé opět zdůraznili, že z čistě materiálního hlediska je napadené usnesení správní akt, který má všeobecný dopad. Dále stěžovatelé upřesnili význam argumentace analogií s akciovou společností v soukromém právu, kdy toto bylo pouze použito pro ilustraci potřeby minimální ochrany práv v obou případech. Právě aby v případě vztahu občana a obce právní řád poskytoval podobnou ochranu jako soukromé právo akcionářům, je třeba aplikovat institut opatření obecné povahy. Možnost přezkoumatelnosti zákonnosti dle zákona č. 131/2000 Sb., o hl. městě Praze, je nedostatečná, neboť k ochraně občanů je třeba řízení zahajované na návrh, v němž navrhovatelé mají zajištěna procesní práva. Stěžovatelé odmítli označení vlivu napadeného usnesení za spekulaci a naopak vyjádřili, že to je fakt, neboť se rozhoduje o investici za téměř jednu miliardu korun, což se dotkne občanů městské části třeba ve zvýšení poplatků nebo v tom, kam budou na radnici dojíždět. Jako doklad o tom, že celý projekt nové radnice se občanů dotýká, slouží návrh na konání místního referenda ze dne 7. 8. 2014, kde by se rozhodovalo o otázce zrušení procesu projektu nové radnice a který podpořil bezmála deset tisíc občanů na Praze 10. K argumentu odpůrce, totiž že napadené usnesení je prvotním krokem z řady administrativních opatření v realizaci celého projektu, uvádí, že je důvodné předpokládat, že celá realizace projektu bude následovat, jinak by totiž nemělo smysl o ní hlasovat. Bez rozhodnutí o záměru koupit předmětné pozemky pro novou radnici by realizace celého projektu vůbec nezačala.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána osobami oprávněnými, a není důvodné ji odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Klíčovou otázkou k posouzení Nejvyšším správním soudem bylo, zda napadené usnesení zastupitelstva představuje opatření obecné povahy a zda je tedy dána pravomoc správních soudů k jeho věcnému přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.

[14] Správní řád v ustanovení § 171 tento institut vymezuje negativně. Dikce tohoto ustanovení zní, že *“podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.”*

[15] Nejvyšší správní soud se k opatření obecné povahy vyjádřil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. V tomto rozhodnutí soud definoval opatření obecné povahy jako *„správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, tedy úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob.“* (podtržení doplněno). Tento soud opatření obecné povahy označil jako tzv. smíšený akt, tj. akt na pomezí mezi rozhodnutím (konkrétnost předmětu) a právním předpisem (blíže neurčený okruh lidí).

[16] Tato definice odpovídá tzv. materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, na kterém se judikatura Ústavního soudu společně s judikaturou Nejvyššího správního soudu po jistém vývoji ustálila (viz nálezy Ústavního soudu č. 409/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195, č. 2140/2010 Sb. NSS). Z tohoto pojetí vyplývá, že jako opatření obecné povahy mohou být brány i takové akty, které zákon jako opatření obecné povahy výslovně neoznačuje, splňují-li definiční znaky tohoto institutu – konkrétně určený předmět a obecně vymezený okruh adresátů.

[17] Ústavní soud v usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, konstatoval, že *„při posuzování povahy napadeného aktu je třeba brát v potaz účel právní úpravy institutu opatření obecné povahy, který reflektuje povinnost státu poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům občanů.“* (podtržení doplněno NSS). Veřejné subjektivní právo je doktrínou definováno jako právní možnost chovat se určitým způsobem vyjádřená a zaručená normami náležejícími do oblasti práva veřejného. (Hendrych D., a kol., *Správní právo*, 7. vydání, C. H. Beck, Praha 2009, s. 553). Z uvedeného plyne, že při posuzování povahy napadeného aktu se bere v potaz, zda a jakých veřejných práv se akt správního orgánu týká. V případě, že se posuzovaný akt týká veřejných subjektivních práv, je možné v zájmu ochrany těchto práv uvažovat o charakterizování aktu jako opatření obecné povahy, s čímž nastupují mechanismy chránící jeho adresáty (srov. § 171 a násl. s. ř. a § 101a a násl. s. ř. s.). Naopak, pokud správní orgán realizuje zákonnou pravomoc ve věci soukromoprávní, a jeho činnost se tak netýká veřejných subjektivních práv, bylo by proti smyslu institutu opatření obecné povahy takovéto akty jako opatření obecné povahy označovat.

[18] Jak výše uvedeno, opatření obecné povahy v sobě nese znaky jak rozhodnutí, tak právního předpisu (individuální a abstraktní správní akt). Rozhodnutí i právní předpis v oblasti veřejné správy mají společný znak závaznosti, tedy že z nich přímo plynou adresátům práva a povinnosti, tedy že jimi správní orgán bezprostředně zasahuje či jim stanoví veřejná subjektivní práva. V obou případech je akt výrazem nerovnosti správního orgánu a jeho adresáta (či jejich adresátů), jinými slovy, jde o výkon vrchnostenského postavení správního orgánu. Napadené usnesení v posuzovaném případě se však veřejných subjektivních práv jakýchkoli adresátů vůbec nedotýká. Zastupitelstvo při přijímání

napadeného usnesení nevystupovalo v roli vrchnostenského vykonavatele veřejné správy, nýbrž toliko tvořilo vnitřní vůli obce, která svými důsledky směřuje do oblasti soukromoprávního vystupování této obce.

[19] Realizací celého projektu nového úřadu městské části se do veřejných subjektivních práv nezasáhne, neboť se jedná o soukromoprávní záležitosti obce. Podle Ústavy je obec veřejnoprávní korporace s vlastním majetkem (srov. čl. 101 odst. 3 Ústavy a § 2 odst. 1 obecního zřízení, citace). Obec je tedy právní osobnost se způsobilostí vystupovat v soukromoprávních vztazích. Vystupuje-li obec v těchto vztazích, typicky například nabývání a zcizování nemovitostí, nejedná se o jednání správního orgánu v jeho vrchnostenském postavení. Správní judikatura právě k problematice přezkumu rozhodnutí zastupitelstva v soukromoprávní oblasti již vyložila (ve skutkových okolnostech týkajících se pravidel převodu bytů a nebytových prostor z majetku obce), že v takovém případě zastupitelstvo obce nebylo při rozhodování v postavení orgánu moci výkonné, orgánu územního ani samosprávného celku, v postavení fyzické nebo právnické osoby nebo jiného orgánu, kterým bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (§ 2 s. ř. s.). Zastupitelstvo obce v projednávané věci rozhodovalo v samostatné působnosti o konkrétních majetkoprávních úkonech, a z toho titulu nerozhodovalo v oblasti veřejné správy, nedotklo se veřejných subjektivních práv fyzických nebo právnických osob, nýbrž rozhodovalo o právech a povinnostech soukromoprávního charakteru. Přezkum takových úkonů není v pravomoci soudů ve správním soudnictví, poskytujícím ochranu veřejným subjektivním právům, ale soudů v občanském soudním řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci odmítnutí jmenování soudcem prezidentem ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, č. 1717/2008 Sb. NSS; usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2009, č. j. 30 Ca 44/2009 - 22, publikováno pod č. 1947/2009 Sb. NSS).

[20] Nelze rovněž přisvědčit kasační námitce stěžovatelů, totiž že napadené usnesení je závazné a jako takové již v této fázi způsobilé zasáhnout do práv a povinností občanů. Nejvyšší správní soud k tomuto odkazuje na judikaturu Nejvyššího soudu, která vysvětluje, že „... samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují. Usnesení příslušného orgánu obce totiž představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy, starostou, případně jinou osobou k tomu oprávněnou.“ (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2009, č. j. 30 Cdo 3049/2007).

[21] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v hodnocení, že napadené usnesení je prvním krokem v realizaci záměru získání vhodných prostor pro fungování Úřadu městské části. Napadené usnesení formuje vůli kolektivního orgánu obce se přiklonit pro jednu z uvažovaných variant řešení. Tato vůle může být bez žádných vnějších účinků kdykoliv zastupitelstvem novým usnesením změněna. Napadené usnesení tedy není finální a pro jakékoliv vnější účinky musí být následováno dalšími úkony orgánů obce

[22] Lze tedy shrnout, že napadenému usnesení chybí jeden ze základních předpokladů k tomu, aby se vůbec dalo uvažovat o opatření obecné povahy, a to, že se *přímo* dotýká práv a povinností adresátů (viz např. výše citovaný rozsudek NSS 1 Ao 1/2005 - 98). Usnesením zastupitelstvo realizovalo svoji zákonnou kompetenci formovat vůli obce ve věcech samosprávy, aniž by tím zasahovalo do práv a povinností jakýchkoliv adresátů. Správní rozhodnutí, právní předpis i opatření obecné povahy se musí *přímo* dotýkat *veřejných* subjektivních práv. Jelikož tento znak není v posuzované věci naplněn, nemá smysl dále provádět test o určitosti předmětu a neurčitosti adresátů aktu. O správní akt, abstraktní, konkrétní, ani smíšený, se totiž vůbec nejedná.

[23] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že argumentaci stěžovatelů, že důsledky realizace projektu nové radnice půjdou na vrub všech občanů městské části, nelze přisvědčit, neboť při tomto extenzivním pojetí posuzovaného dopadu by požadavku přímosti dotčení práv vyhovovalo téměř každé interní opatření. Judikatura ale takto odvozené dopady za přímé dotčení práv nepovažuje. Například zdejší soud v rozhodnutí ze dne 31. 8. 2011, č. j. 8 Ao 4/2011 - 23, rozhodoval o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, kterým byl označen sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydaný ředitelem soudní správy a dle kterého zaměstnanci Ústavního soudu postupovali při předepisování úhrady žadateli o informace. Při extenzivním pojetí dopadu posuzovaného sazebníku, který navrhuji stěžovatelé, by šlo dovodit zásah do práv třetích osob, neboť podoba sazebníku se promítne do práv kohokoliv, kdo žádá Ústavní soud o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím (např. výše úhrady požadované po něm dle sazebníku za pořízení kopie). Na tuto argumentaci však soud nepřistoupil a místo toho uvedl, že „[z]e sazebníku neplynou bezprostřední práva a povinnosti pro žadatele o informace, ale pro zaměstnance Ústavního soudu. Sazebníku proto chybí jeden z definičních znaků opatření obecné povahy, a to obecnost určení jeho adresátů“. Zrovna tak z napadeného usnesení neplynou bezprostřední práva a povinnosti pro občany městské části, jejichž nedodržení by pro ně mělo jakékoli následky (srov. „učebnicový“ příklad materiálního opatření obecné povahy v případě dopravního značení, kterým dochází ke konkretizaci povinností blíže nespecifikovaným účastníkům provozu, např. zákazem zastavení, u kterého nedodržení s sebou následky nese, viz rozsudky NSS ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, a ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58).

[24] K namítanému nedostatku ochrany občanů městské části soud uvádí toto. Dle Ústavy obec, jako územní společenství občanů, vykonává právo na samosprávu prostřednictvím zastupitelstva voleného v přímých volbách členy územního společenství (viz čl. 100 odst. 1 a čl. 102 Ústavy). Rozhodování o nabývání a převádění nemovitostí patří typicky do samostatné působnosti obce (srov. § 35 odst. 2 a § 85 písm. a) obecního zřízení, resp. obdobná úprava v zákoně o hl. m Praze). Na napadené usnesení zastupitelstva a možnosti obrany před jeho účinky či jeho zvrácením je tedy nutno hledět touto optikou politické samosprávy. Hlavní nástroj občanů, jak vyjádřit nespokojenost s rozhodováním obce v samostatné působnosti, je možnost zvolit si jiné složení tohoto orgánu v pravidelných demokratických volbách. Další možností, kterou nespokojení občané obce či městské části mají, je o otázce spadající do samostatné působnosti iniciovat místní referendum dle § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu.

[25] Další ochranu před případným nezákonným usnesením zastupitelstva tohoto typu zajišťuje státní dozor prováděný Magistrátem hlavního města Prahy (srov. § 110 zákona o hl. m. Praze). Hlavním kritériem při posuzování činnosti obce (městské části) je zákonnost. Například podle ustanovení § 35 zákona o hl. m. Praze musí být majetek hlavního města Prahy využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Právní řád tedy v sobě obsahuje mechanismy na ochranu stěžovatelem zdůrazňovaným zájmem občanů na hospodárném využívání prostředků.

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že z důvodu, že stěžovateli napadené usnesení zastupitelstva nezasahuje do veřejných subjektivních práv osob, se nejedná o opatření obecné povahy, a proto městský soud návrh na jeho zrušení správně dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek pravomoci odmítl.

[27] Ke kasační námitce stěžovatelů o nesprávnosti výše vyměření soudního poplatku soud uvádí, že tato námitka je nedůvodná, neboť jde nad rámec předmětu napadeného rozhodnutí městského soudu. V tomto rozhodnutí totiž soud v bodě III. výroku vrací stěžovatelům zaplacený soudní poplatek, nikoli ho vyměřuje. Důvodně napadnout by tedy šlo pouze navrácení tohoto poplatku, nikoli jeho předchozí nesprávné vyměření. Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že soudní poplatek byl městským soudem vyměřen ve správné výši. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu pro posouzení otázky, zda mělo být v případě více stěžovatelů zaplaceno za řízení o kasační stížnosti vícero soudních poplatků, je rozhodující, zda dokument označený kasační stížností je jediným úkonem, který museli učinit všichni stěžovatelé společně s ohledem na jejich nerozlučné společenství, nebo více úkony, jež učinil každý z žalobců samostatně (srov. bod 40. a násl. rozsudku NSS ze dne 10. 8. 2011, č. j. 1 As 74/2011 - 251). Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že v případech, kdy je ve správním soudnictví na straně žalobce více subjektů, nikdy mezi nimi nevzniká nerozlučné, nýbrž toliko samostatné, společenství v rozepři (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 1 As 37/2005 - 154, kde jsou podrobně rozebrány důvody pro tento závěr). Hlavním důvodem tohoto závěru je to, že u správního soudu se každý ze žalobců domáhá ochrany *samostatného* veřejného subjektivního práva (byť obsah těchto samotných práv může být totožný). Ustanovení § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích dopadá pouze na případy nerozlučného společenství účastníků, a proto jej nelze ve správním řízení aplikovat (viz rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2010, č. j. 2 As 23/2010 - 81).

V. Závěr a náklady řízení

[28] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud postupoval správně, když usnesením návrh na zrušení opatření obecné povahy odmítl. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost ve výroku I. tohoto rozsudku zamítl.

[29] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl dle § 61 ve spojení s § 120 s. ř. s. o náhradě nákladů řízení.

[30] Při úvaze o náhradě nákladů řízení se soud řídil § 60 odst. 1 s. ř. s.: jelikož měl odpůrce ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady v jeho případě

tvoří odměna a hotové výdaje jeho zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění od 1. 1. 2013]. Soud proto odpůrci přiznal částku 3 100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Soud v souladu se svou ustálenou praxí odpůrci nepřiznal odměnu za úkon spočívající v převzetí a přípravě věci v kasačním řízení před Nejvyšším správním soudem, neboť tento úkon zástupce odpůrce provedl již v rámci řízení před městským soudem, který o nákladech za řízení před ním již usnesením rozhodl. K jednomu úkonu právní služby Nejvyšší správní soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce odpůrce ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu).

[31] Jelikož zástupce odpůrce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. částku odpovídající odměně a náhradě hotových výdajů o částku 714 Kč odpovídající 21 % sazbě daně z přidané hodnoty [§ 47 odst. 1 písm. a) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty].

[32] Celkem tedy odpůrci náleží náhrada nákladů řízení před správními soudy ve výši 4.114 Kč. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. srpna 2014

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu