



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **A. O.**, zast. Mgr. Štěpánem Šťastníkem, advokátem, se sídlem Olomoucká 153/25, Opava, proti žalovanému: **Zastupitelstvo obce Nové Sedlice**, se sídlem Záhumenní 85, Nové Sedlice, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 5. 2016, č. j. 22 A 36/2016 – 7,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Žalobou ze dne 8. 4. 2016 se žalobkyně domáhala zrušení usnesení ze dne 29. 2. 2016, č. j. 73/2016, jímž bylo rozhodnuto o neschválení zařazení samostatného bodu „Diskuze“ do programu veřejných zasedání obce Nové Sedlice do konce roku 2016. Žalobkyně uvedla, že je občankou obce Nové Sedlice, o jejíž správu se aktivně zajímá. Setkala se přitom s požadavkem žalovaného, aby se diskuze občanů k jednotlivým bodům programu zasedání obce týkala pouze těchto bodů. Vyslovila přesvědčení, že občanům obce schází takový bod programu jednání žalovaného, který by umožnil občanům projevit iniciativu. Proto spolu s dalšími devíti občany obce podala dne 15. 2. 2016 návrh, aby byl

do programu veřejných zasedání žalovaného do konce roku 2016 zařazen bod „Diskuze“, ve kterém budou moci občané obce dávat podněty, připomínky a klást otázky týkající se chodu obce zastupitelům. Tímto návrhem se žalovaný zabýval na svém 9. zasedání dne 29. 2. 2016 pod bodem č. 18. K tomuto bodu přijal žalovaný všemi hlasy usnesení: Zastupitelstvo obce Nové Sedlice neschvaluje zařazení samostatného bodu Diskuze do programu veřejných zasedání obce Nové Sedlice do konce roku 2016, čímž není dotčeno právo občanů dávat podněty, připomínky a klást otázky zastupitelům, týkající se chodu obce. Takovýto závěr však podle žalobkyně porušil její práva v rámci obecní samosprávy vyjádřená v § 16 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), podle nichž má právo podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Vyslovila přesvědčení, že obecní zřízení je nutné vykládat tak, že občanům dává veřejné oprávnění působit na vedení obce v rámci jednání vrcholného orgánu obce přímo, a to nejen ohledně bodů programu, který vedení obce považuje za potřebné projednat. Postup, který zvolila, je přitom rovněž v souladu s rozhodovací praxí správních soudů. Zaujala proto stanovisko, že musí být pravidelným bodem programu obecního zastupitelstva bod „Diskuze“, nebo obsahově shodný bod, který by umožňoval při jednání zastupitelstva prezentovat iniciativu občanů týkající se chodu obce. Pokud tomu tak není, jedná se podle žalobkyně o protiprávní stav.

[2] Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 5. 5. 2016, č. j. 22 A 36/2016 - 7, žalobu odmítl. Uvedl, že se žalobkyně domáhá přezkumu usnesení, které patří do samostatné působnosti obce, jak vyplývá z ustanovení § 84 odst. 1 ve spojení s § 35 odst. 1 obecního zřízení. Podle ustanovení § 67 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), však žaloby ve věcech samosprávy mohou být předmětem soudního přezkumu v rámci správního soudnictví, pokud obecní zřízení svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti nebo svěřuje orgánu územního samosprávného celku oprávnění podat žalobu proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva. Z citovaného ustanovení s. ř. s. tudíž vyplývá, že aktivní legitimaci k podání žaloby ve věcech samosprávy mají toliko správní úřady nebo orgány územního samosprávného celku, a to pouze v případech, kdy je jim tato pravomoc svěřena zvláštním zákonem, tj. zákonem o obcích (obecním zřízením). Aktivní legitimaci nemají jiné právní subjekty, tedy ani fyzické osoby, byť se jich opatření či rozhodnutí ve věci samosprávy bezprostředně dotýká. Úpravě obsažené v soudním řádu správním odpovídá právní regulace obsažená v obecním zřízení, neboť podle § 124 tohoto předpisu je dozorovým orgánem ve věci samosprávy Ministerstvo vnitra. Soud proto uzavřel, že mělo být postupováno podle citovaného ustanovení obecního zřízení, neboť dozor mělo nejprve provést Ministerstvo vnitra, které může případně podat i návrh na zrušení usnesení zastupitelstva obce. Předmětnou žalobu tedy může podat pouze správní orgán, nikoli fyzická osoba – žalobkyně. Proto rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nemá pravomoc o ní rozhodnout.

[3] Proti tomuto usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 5. 2016, č. j. 22 A 36/2016 - 7, podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost ze dne 8. 6. 2016 z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasila se závěrem krajského soudu, že otázka zařazení bodu „Diskuze“ do jednání zastupitelstva spadá do samostatné působnosti obce,

pokračování

kde jsou k podání žaloby aktivně legitimovány toliko správní úřady a orgány územního samosprávného celku. Nejvyšší správní soud v rozhodnutích sp. zn. 3 Aps 6/2006 a 3 Aps 7/2006, podle názoru stěžovatelky aproboval meritorní přezkum postupu obecního zastupitelstva v téže právní otázce správním soudem. Tam uvedené závěry by tudíž měly být aplikovány i na danou věc. Vyslovila přesvědčení, že rozhodnutí obecního zastupitelstva, kterým jí bylo znemožněno působit na vedení obce v rámci jednání vrcholného orgánu obce přímo, tj. mimo rámec jiných bodů programu, je soudně věcně přezkoumatelné. Stěžovatelka proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisu ze dne 13. 7. 2016, v němž se se závěry krajského soudu ztotožnil. Souhlasil se závěrem, že občan nemá aktivní legitimaci k podání žaloby, neboť žalobu může podat pouze Ministerstvo vnitra na základě zákonem upraveného dozorového postupu, který mohla žalobkyně využít. Souhlasil rovněž s tím, že zařazení bodu „Diskuse“ spadá do výkonu samosprávy. Judikatura Nejvyššího správního soudu, které se stěžovatelka dovolává, se týká jiné otázky, nelze z ní proto v dané věci vycházet, neboť stěžovatelka měla postupovat jiným způsobem. Nemůže se v jejím případě jednat o odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), neboť soud postupoval podle platné právní úpravy. Navrhoval proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[5] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě vzešlo (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[6] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti správně podřadila důvody podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pokud totiž stěžovatelka kasační stížností napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro ni přichází v úvahu pouze kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 – 47, ze dne 18. 3. 2004; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[7] Nejvyšší správní soud ale je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto odmítavé rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky

pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda žaloba je důvodná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

[9] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že rozhodování o zařazení bodu „Diskuze“ do programu zastupitelstva obce zjevně patří do samostatné působnosti obce, což nepřímo vyplývá z ustanovení § 8 obecního zřízení, podle něhož *„pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“* Obecní zřízení ani jiný zvláštní právní předpis totiž nestanoví, že rozhodování o zařazení bodu „Diskuze“ do programu zastupitelstva obce představuje výkon přenesené působnosti (výkon státní správy). Naopak se zjevně jedná o rozhodování o záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, tudíž se dle ustanovení § 35 odst. 1 obecního zřízení jedná o samostatnou působnost.

[11] Dozor nad zákonností rozhodnutí obce náležející do samostatné působnosti svěřuje obecní zřízení v ustanovení § 124 Ministerstvu vnitra (na což navazuje ustanovení § 67 s. ř. s. zakládající jeho aktivní žalobní legitimaci v soudním řízení), nikoli občanovi obce, kterou je i stěžovatelka.

[12] Obecní zřízení poskytuje občanovi obce práva uvedená v ustanovení § 16 odst. 2 zákona. Mezi oprávnění občana tento právní předpis ani Mezinárodní pakt o občanských a politických právech nezakotvuje právo, aby se domáhal přezkumu rozhodnutí zastupitelstva obce v samostatné působnosti jen na základě toho, že se takovýmto rozhodnutím cítí být subjektivně dotčen a protože podle jeho názoru má právo na to, aby jeho žádosti bylo vyhověno, protože takový postup považuje za vhodnější. Obecní zřízení, tedy zákon o obcích, ve vztahu k zastupitelstvu obce občanovi obce garantuje pouze to, že může požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů; případně může podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů. Toto právo stěžovatelce žalovaný neupřel, neboť o jejím návrhu na zařazení bodu „Diskuze“ do programu veřejných zasedání obce Nové Sedlice do konce roku 2016 rozhodl. Tím byla práva garantovaná stěžovatelce obecním zřízením vyčerpána.

[13] Ke stejnému závěru ostatně dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 Aps 6/2006 – 76, který obsahuje právní závěr (byť se týká žaloby na ochranu před nezákonným zásahem), že *„žádá-li stěžovatel, aby mu bylo umožněno podat návrh na zařazení určitého bodu do programu probíhajícího zasedání zastupitelstva, dovolává se práva, které nelze dovodit z žádného zákonného ustanovení obecního zřízení. Postup podle § 16 odst. 2 písm. f) tohoto zákona totiž evidentně předpokládá, že o podnětu ze strany občana (žádosti o projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem*

pokračování

obce) bude nejprve tímto orgánem rozhodnuto, a teprve na základě kladného rozhodnutí dojde k samotnému projednání podnětu na zasedání rady či zastupitelstva obce. Povinnost projednat navrhouvanou věc stanoví zákon pouze za situace, kdy návrh podá určitá kvalifikovaná část občanů obce (věta za středníkem). Nejedná-li se o tento případ, neodpovídá právu „požadovat projednání určité záležitosti“ povinnost orgánu obce této žádosti vyhovět.“ Z tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu nelze dospět k závěru, který činí stěžovatelka, tedy že občan obce může žalobou podle ustanovení § 65 odst. 1 a násl. s. ř. s. napadnout neschválení zařazení bodu „Diskuse“ do programu jednání zastupitelstva. Nutno však v této souvislosti především zdůraznit, že takovéto neschválení požadavku občana na zařazení požadovaného bodu do programu jednání zastupitelstva není vůbec rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují jakákoliv práva či povinnosti stěžovatelky a již z toho důvodu měl krajský soud žalobu odmítnout, aniž by se musel zabývat otázkou, zda tento úkon zastupitelstva obce spadá do samostatné či přenesené působnosti obce.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[14] Na základě všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení Krajského soudu v Ostravě k závěru, že nebyl naplněn tvrzený důvod podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., za použití ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[15] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla ve věci procesně úspěšná, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[16] Požaduje-li žalovaný náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, v němž byl zastoupen advokátkou, odkazuje Nejvyšší správní soud na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, podle kterého se náhrada nákladů řízení správnímu orgánu zásadně nepřiznává. Výjimku mohou představovat případy, kdy na straně správního orgánu vystupuje malá obec, která nedisponuje dostatečným odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení. O případ složitého soudního řízení se však v projednávané věci zjevně nejednalo, neboť Nejvyšší správní soud posuzoval pouze procesní otázku práva občana obce podat správní žalobu proti rozhodnutí zastupitelstva obce o neschválení zařazení samostatného bodu „Diskuze“ do programu veřejných zasedání obce, jakož i otázku, zda toto neschválení je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. a zda jako takové podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

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

V Brně dne 22. září 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu