



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Petra Mikeše v právní věci žalobce: **Ing. L. B.**, zast. Mgr. Ing. Pavlem Němcem, advokátem se sídlem Okružní 271/13, Mohelnice, proti žalovanému: **Starosta Městského obvodu Ostrava - Jih**, se sídlem Horní 791/3, Ostrava, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 7. 2016, čj. 22 A 22/2016-33,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 7. 2016, čj. 22 A 22/2016-33, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou před krajským soudem domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v tom, že žalovaný dne 17. 12. 2015 omezil počet osob přítomných z veřejnosti na jednání zastupitelstva Městského obvodu Ostrava-Jih. Tím údajně znemožnil žalobci uplatnit právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva podle § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

[2] Krajský soud žalobu usnesením označeným v záhlaví tohoto rozsudku odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. z důvodu, že byla podána osobou k tomu zjevně

neoprávněnou. Starosta obce nevystupuje při řízení zasedání zastupitelstva obce v pozici správního orgánu, ale činí opatření v postavení orgánu územního samosprávného celku v jeho samostatné působnosti. Proto nejsou dány definiční znaky zásahové žaloby dle § 82 s. ř. s. Pokud jde o usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, jímž je i řízení zasedání zastupitelstva obce, soudní řád správní připouští žalobu dle § 67 písm. a). Ve spojení s obecním zřízením je k podání této žaloby ve vztahu k městskému obvodu oprávněn Magistrát města Ostravy.

II. Stručné shrnutí námitek v kasační stížnosti

[3] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) s rozhodnutím krajského soudu nesouhlasí a podává proti němu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V ní namítá, že jeho práva občana obce dle obecního zřízení, jejichž výkon má sloužit k aktivní kontrole činnosti orgánů obce, musí v případě zásahu do nich požívat právní ochrany, resp. stěžovatel musí mít přístup k tomu, aby soud meritorně jeho věc projednal a zjednal příslušnou nápravu. Odmítá akceptovat výklad krajského soudu, že jediným aktivně legitimovaným subjektem proti zásahu žalovaného na zasedání nejvyššího orgánu obce – zastupitelstva – je Magistrát města Ostravy. Tímto výkladem by soud rezignoval na posouzení sporu o přípustnosti zásahu žalovaného do práv stěžovatele.

[4] Dle stěžovatele je nutné aplikovat ústavně konformní výklad právních předpisů. Starosta je taktéž orgánem obce jako veřejnoprávní korporace. To, že ve funkci předsedajícího a řídícího zasedání zastupitelstva není správním orgánem, nelze vykládat úzce tak, že právě proto nemůže být v daném sporu pasivně legitimován. Odpovědným za nezákonný zásah do práv stěžovatele je pouze žalovaný; stěžovatel nemá koho jiného v daném sporu žalovat. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom vadu, kterou by byl povinen se zabývat i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] NSS nejdříve podotýká, že v dané věci lze namítat pouze nezákonnost odmítnutí žaloby, protože se jedná o kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby, tj. důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (k tomu srov. ustálenou judikaturu, např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98). Úkolem NSS tedy je posoudit, zda krajský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatele odmítl a zda své rozhodnutí dostatečně odůvodnil. Jeho úkolem naopak nyní není, aby vyslovil, zda stěžovatelem popsané jednání je nezákonným zásahem, či nikoliv.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[9] Krajský soud věc meritorně neposuzoval, neboť dle jeho názoru k tomu nebyly splněny nezbytné procesní podmínky. K odmítnutí žaloby vedl krajský soud jeho právní názor, že tzv. zásahovou žalobu nelze podat proti starostovi obce, pokud se namítaný zásah týkal řízení jednání zastupitelstva obce. Tato činnost dle krajského soudu spadá do tzv. samostatné působnosti starosty. Dále krajský soud uvedl, že dané jednání by bylo lze žalovat jiným typem žaloby, a sice žalobou ve věcech samosprávy podle § 67 písm. a) s. ř. s. K tomu ovšem taktéž nebyly dány procesní podmínky, neboť tuto žalobu může podat pouze zákonem určený speciální subjekt, nikoliv stěžovatel. S uvedeným právním názorem, ani s postupem krajského soudu se zdejší soud neztotožňuje.

[10] K tomu NSS uvádí následující. Podle § 82 s. ř. s. *[k]aždý, 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, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.* V projednávané věci je klíčové, zda pro účely žaloby na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s. lze považovat opatření starosty o omezení veřejnosti na jednání zastupitelstva za zásah do veřejného práva vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva podle § 16 odst. 2 písm. c) obecního zřízení, a tedy za potenciálně nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

[11] Podle § 16 odst. 2 písm. c) obecního zřízení *[o]bčan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem.* Samotnou otázku přípustnosti a důvodnosti žaloby proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. spočívajícímu v zásahu do práva občanů vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva kraje v minulosti posuzoval např. Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 3. 5. 2007, čj. 15 Ca 164/2005-41, č. 1400/2007 Sb. NSS, jehož závěry lze vztáhnout i na obdobné právo občanů při zasedání zastupitelstva obce. Jak totiž vysvětlil v navazující judikatuře NSS, každý občan obce má „*právo vyjádřit své stanovisko ke všem projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva, a to včetně programu zasedání zastupitelstva, neboť je projednáván jako jakákoli jiná věc*“ (viz rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 3 Aps 1/2008-151, č. 1614/2008 Sb. NSS). S ohledem na právě cit. judikaturu i na závěry odborné literatury je nepochybné, že se proti eventuálním zásahům do realizace tohoto veřejného subjektivního práva občanů obce lze bránit zásahovou žalobou [srov. k tomu např. Kopecký, M. - Průcha, P. - Havlan, P. - Janeček, J. *Zákon o obcích* (č. 128/2000 Sb.) – *Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2015, dostupný též v ASPI, komentář k § 16 odst. 2 písm. c): „*Neumožnění realizace práva občana obce vyjádřit na zasedání zastupitelstva své stanovisko, pokud by svou povahou znamenalo porušení daného ustanovení, by mohlo být nezákonným zásahem, proti němuž by bylo možné se bránit i žalobou ve smyslu § 82 s. ř. s.*“]. To se může týkat i různých opatření, účelově snižujících kapacitu jednacích místností, a snižujících tak počet občanů na jednání zastupitelstva, nepřipuštění určitých občanů na jednání zastupitelstva, atd. (NSS opakuje, že nyní nijak nehodnotí, zda tomu tak bylo i v nynějším případě).

[12] Žaloba stěžovatele tedy vskutku byla zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. Na tom nic nemění ani argument krajského soudu, podle něhož proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti, jímž je i řízení zasedání

zastupitelstva obce, soudní řád správní připouští žalobu dle § 67 písm. a) ve spojení s § 127 odst. 2 obecního zřízení. Skutečnost, že proti určitým opatřením snad zákon připouští speciální žalobu více, nijak nebrání bránit se osobám, do jejichž právní sféry bylo zasaženo, žalobou dle soudního řádu správního.

[13] Krajský soud dále založil své rozhodnutí na tezi, podle níž v každém případě směřovala žaloba proti nesprávně určenému žalovanému. Starosta obce dle krajského soudu nevystupuje při řízení zasedání zastupitelstva obce v pozici správního orgánu. K tomu NSS uvádí, že je nepochybné, že se dotčená osoba může bránit proti zásahům do výkonu svého subjektivního veřejného práva dle § 16 odst. 2 písm. c) obecního zřízení. V takovém případě nemohl krajský soud žalobu odmítnout jednoduše s tím, že žalována je nesprávná osoba.

[14] Jak vysvětlil rozšířený senát, v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je třeba vykládat § 83 s. ř. s. (specifikující, kdo je v tomto řízení žalovaným) tak, že *„soud na základě tvrzení žalobce, eventuelně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přiřčitelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem.“* Liší-li se snad závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, *„upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného. Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno“* (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014 – 53, č. 3196/2015 Sb. NSS).

[15] Pokud se tedy krajský soud domníval, že žalovaný není správním orgánem, resp. mu nelze zásah přiřítat, měl stěžovatele v tomto směru poučit.

[16] NSS k pasivní legitimaci žalovaného dále uvádí v obecné rovině (aniž by hodnotil nynější věc, což bude na krajském soudu) následující. Správní orgán je definován obecně v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to jako 1) orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, 2) pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob 3) v oblasti veřejné správy.

[17] Pokud jde o první znak cit. definice, který dle krajského soudu nebyl v daném případě splněn, je nutné uvést následující. Podle § 5 odst. 1 první věty obecního zřízení je obec samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Z výše cit. ustanovení je zřejmé, že starosta obce nepochybně je orgánem územního samosprávného celku, a své pravomoci vykonává v oblasti veřejné správy (někdy v postavení vykonavatele státní správy, ale především v postavení orgánu samosprávy). Starostu z těchto důvodů lze považovat za správní orgán. To znamená, že pojmově nelze vyloučit podání žaloby ve správním soudnictví proti starostovi obce. Pro posouzení podmínek přípustnosti zásahové žaloby není přitom rozhodné, jak se nesprávně domnívá krajský soud, zda žalovaný orgán územního

pokračování

samosprávného celku vykonává samostatnou, anebo přenesenou působnost; § 4 ani § 82 s. ř. s. žádné takové omezení nestanoví. Naopak, zákon obojí podřazuje pod pojem veřejné správy.

[18] Jinak tomu bude např. v situaci, kdy orgán územního samosprávného celku vystupuje v právních vztazích jako soukromoprávní subjekt v rovném postavení s ostatními subjekty, typicky při hospodaření s vlastním majetkem. Nevystupuje tedy v pozici vrchnostenské (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2015, čj. 8 As 72/2015-67, č. 3365/2016 Sb. NSS). Dalším případem, kdy je rozlišování přenesené a samostatné působnosti orgánu územního samosprávného celku nezbytné, je v souvislosti s určováním stran kompetenčního sporu v řízeních o kompetenčních žalobách podle § 97 s. ř. s. (srov. např. usnesení NSS ze dne 20. 12. 2006, čj. Komp 2/2004-51, č. 1429/2008 Sb. NSS). O takové případy se však v dané věci nejedná. Starosta při svolávání a řízení zasedání zastupitelstva obce nepochybně vykonává veřejnou správu. Vystupuje zde jako zástupce obce i jako pověřený člen zastupitelstva.

[19] Pokud krajský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci nejsou splněny podmínky pro podání zásahové žaloby proto, že starosta při jednání zastupitelstva nevystupuje jako správní orgán, je jeho názor nesprávný a odmítnutí žaloby stěžovatele nezákonné. Z tohoto důvodu NSS napadené usnesení krajského soudu zrušil. Tím nijak nepředjímá ani otázku nezákonnosti vytýkaného zásahu, ani otázku, komu je zásah v této situaci přičitatelný.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Kasační stížnost je tedy důvodná, proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. NSS napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Žalobu tedy, budou-li splněny další procesní podmínky, věcně projedná. O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu