



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Petra Mikeše a soudců Ondřeje Sekvarda a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti žalovanému: **Město Uherský Brod**, se sídlem Masarykovo náměstí 100, Uherský Brod, zastoupenému doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, o návrhu na zrušení usnesení Zastupitelstva města Uherský Brod ze dne 6. 2. 2017, č. 404/Z14/17, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně z 26. 4. 2018, čj. 31 A 274/2017-68,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 4. 2018, čj. 31 A 274/2017-68, **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] Usnesením Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) označeným v záhlaví byla odmítnuta žaloba žalobce, kterou se domáhal zrušení usnesení Zastupitelstva města Uherský Brod ze dne 6. 2. 2017, č. 404/Z14/17 (dále též jen „usnesení zastupitelstva“). Uvedeným usnesením si zastupitelstvo žalovaného „*vyhradilo právo zřizovatele DDM Uherský Brod p. o. potvrdit, či zamítnout návrh RM na vyhlášení konkursu na ředitele DDM v souladu s § 166 odst. 3 školského zákona č. 561/2004 Sb., pokud vyhlášení konkursu nebylo na návrh České školní inspekce*“. Podle žalobce si zastupitelstvo žalovaného nezákonně a trahovalo kompetence náležející pouze radě města. Nevyjadřuje totiž pouze možnost zastupitelstva se k postupu rady města vyjádřit, jak uváděl žalovaný, ale přímo potvrdit či zamítnout návrh rady města na vyhlášení konkursu v souladu se školským zákonem.

[2] Krajský soud napadeným usnesením žalobu odmítl, neboť měl za to, že je podána opožděně. Žalobce 12. 7. 2017 vydal rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení a stanovil žalovanému lhůtu 30 dnů ke zjednání nápravy, což žalovaný neučinil. Rozhodnutí bylo žalovanému doručeno 13. 7. 2017 a mělo podle žalobce nabýt právní moci 31. 7. 2017, protože proti němu nebyl podán rozklad. Podle krajského soudu však uvedené rozhodnutí nabylo právní moci již 29. 7. 2017. Posledním dnem třicetidenní lhůty k podání žaloby počínající 29. 7. 2017 byl den 28. 8. 2017. Jestliže byla žaloba podána až 31. 8. 2017, jednalo se o žalobu podanou po stanovené lhůtě.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] V kasační stížnosti žalobce (dále „stěžovatel“) namítal, že krajský soud rozhodl o odmítnutí žaloby nezákonně [§ 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále „s. ř. s.“]. Stěžovatel souhlasil s tím, že podal žalobu po stanovené lhůtě vymezené § 124 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále „zákon o obcích“), nebyl však dán důvod pro její odmítnutí pro opožděnost. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, podle stěžovatele plyne, že lhůta je prekluzivní pouze pro účely zachování účinků pozastavení výkonu příslušného opatření orgánu obce podle § 124 odst. 3 zákona o obcích. Ve vztahu k podání žaloby soudu na zrušení takového opatření je však daná lhůta pouze pořádková. Po jejím marném uplynutí dojde k obnovení účinnosti dotčeného opatření příslušného orgánu. Neumožnění podání žaloby na zrušení příslušného opatření i po uplynutí lhůty by bylo v rozporu s veřejným zájmem na zákonnosti postupu orgánů obcí, přičemž s ohledem na obdobnou koncepci není důvodu, aby se argumentace Ústavního soudu využítá při posuzování zákonnosti právního předpisu obce (nyní § 123 odst. 3 zákona o obcích) neuplatnila i u jiných opatření podle § 124 odst. 3 zákona o obcích.

[4] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že interpretace stěžovatele je chybná. Je-li předmětem přezkumu u Ústavního soudu právní předpis, žádnému z aktivně legitimovaných subjektů není jeho právo omezováno lhůtou k podání příslušného návrhu na zrušení, to platí i pro žalobce a právní předpisy orgánů samosprávy. Jinak je tomu však u opatření, která nejsou právním předpisem, neboť se jedná o individuální právní akty s omezeným dopadem. U takových aktů je třeba trvat na právní jistotě adresátů. Lhůta pro podání žaloby na zrušení individuálních správních aktů či jiných opatření je právním řádem vždy stanovena jako prekluzivní. To platí i pro projednávanou věc.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[6] Důvodnost kasační stížnosti Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou vadu neshledal.

pokračování

[7] V projednávané věci nebylo sporu o průběhu skutkového děje, spornou je povaha lhůty podle § 124 odst. 3 zákona o obcích. Stěžovatel má za to, že lhůta pro podání žaloby podle § 124 odst. 3 zákona o obcích je pořádková a nikoli prekluzivní. Kasační námitka je důvodná.

[8] Oprávnění žalobce v dané věci se opírá o § 124 zákona o obcích, podle jehož odst. 1 „*je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Nejedná-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví Ministerstvo vnitra výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy....*“.

[9] Podle § 124 odst. 3 zákona o obcích „*nezjedná-li příslušný orgán obce ve stanovené lhůtě nápravu a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu návrh na zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Jestliže soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí soudu nabude právní moci.*“

[10] Stěžovatel v projednávané věci argumentoval nutností přistoupit ke sporné otázce stejným způsobem, jak to učinil již Ústavní soud v nálezu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04. Ten oprávnění ministra vnitra vyplývající z tehdejšího § 124 odst. 3 zákona o obcích, ve znění účinném do 30. 6. 2006 (nyní v § 123 odst. 3 zákona o obcích), k podání návrhu na zrušení právního předpisu obce posoudil z hlediska koncepce jeho aktivní legitimity k podání příslušného návrhu Ústavnímu soudu, která v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále „zákon o Ústavním soudu“), nebyla svázána dalšími podmínkami. Ústavní soud zároveň dospěl k závěru, že důsledkem marného uplynutí uvedené lhůty pro účely zákona o obcích je obnovení účinnosti pozastaveného právního předpisu.

[11] Komentářová literatura týkající se zákona o obcích (Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, k § 124, citováno dle systému ASPI) vychází z toho, že s přihlédnutím k citovanému nálezu Ústavního soudu je na místě považovat uvedenou lhůtu podle § 124 odst. 3 zákona o obcích za pořádkovou.

[12] Při posuzování povahy lhůty stanovené § 124 odst. 3 zákona o obcích nelze v prvé řadě pominout gramatický výklad daného ustanovení. Na jeho základě nelze bez pochybností dovodit, že zmeškání lhůty třiceti dnů má znamenat nemožnost přezkumu příslušného usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce a odmítnutí žaloby pro opožděnost. V návaznosti na odstavce 2 téhož ustanovení lze naopak dovodit, stejně jako u totožně znějícího ustanovení v případě právních předpisů obce, že dodržení lhůty má pouze za následek trvání pozastavení výkonu opatření orgánu obce až do doby, než o takové žalobě rozhodne soud.

[13] Podle § 124 odst. 4 zákona o obcích „zjedná-li příslušný orgán obce před rozhodnutím soudu o návrhu podle odstavce 3 nápravu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava“. Z citovaného ustanovení je rovněž zřejmá návaznost trvání účinků pozastavení výkonu opatření na dodržení lhůty stanovené § 124 odst. 3 zákona o obcích. Je tomu tak s ohledem na skutečnost, že zákon blíže neřeší, kdy pominou účinky pozastavení výkonu opatření orgánu obce, pokud nebude podána žaloba ve lhůtě třiceti dnů. V takovém případě je třeba jako nelogickou vyloučit variantu, že by pozastavení výkonu trvalo i nadále, a naopak upřednostnit výklad, že účinky pozastavení pominou marným uplynutím stanovené lhůty. Jiný důsledek z citovaných ustanovení explicitně nevyplývá, a to ani pro účely včasnosti podané žaloby. Tomu, že zákon o obcích upravuje pouze lhůtu, s jejímž dodržením je spojeno trvání účinků pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce, nikoli lhůtu pro podání žaloby obecně, nasvědčuje i § 124 odst. 5 zákona o obcích. Podle něj „Ministerstvo vnitra o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti nerozhodne, jestliže již bylo vykonáno; v takovém případě podá pouze návrh soudu na jeho zrušení“. Citované ustanovení nestanoví žádnou lhůtu pro podání návrhu soudu. Je zřejmé, že návrh nemůže být podán ve lhůtě podle § 124 odst. 3 zákona o obcích, protože její běh počíná běžet právní mocí rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu dotčeného úkonu orgánu obce či rozhodnutí o rozkladu proti takovému rozhodnutí Ministerstva vnitra. Žádné takové rozhodnutí podle § 124 odst. 5 zákona o obcích však vydáváno není. Pro postup Ministerstva vnitra podle § 124 odst. 3 i 5 zákona o obcích je třeba počítat se stejnou lhůtou pro podání žaloby, neboť pro opačný přístup není rozumného důvodu. Jediná odlišnost spočívá pouze v tom, že v druhém uvedeném případě již bylo usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce vykonáno, proto není důvodu pozastavovat jeho výkon, pouze jej zrušit.

[14] V projednávané věci nelze pominout citovaný nálezn Ústavního soudu, který interpretoval sice jiné ustanovení zákona o obcích, to však bylo koncipováno stejným způsobem jako nyní aplikované. Není rozumného důvodu pro to, aby nebylo postupováno obdobně a dodržen tak princip bezrozpornosti a jednoty právního řádu. K němu Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 2 Afs 81/2004–54, č. 791/2006 Sb. NSS, uvedl, že „právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“. Nejvyšší správní soud též v rozsudku z 13. 5. 2004, čj. 1 As 9/2003–90, č. 360/2004 Sb. NSS, konstatoval, že „má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, která zákonodárce zvolí, jsou racionální a směřují k funkčnímu uspořádání společenských vztahů, a nikoliv naopak. Jestliže zákonodárce z nejrůznějších důvodů zvolí řešení jiné, musí je tím spíše přesně, jasně, určitě a srozumitelně vyjádřit v právních předpisech, jimiž jsou právní normy komunikovány svým adresátům“. Uvedeným principům bezrozpornosti právního řádu i právní jistoty, které by měl sledovat racionální zákonodárce, odpovídá obdobný náhled na obdobný institut obsažený ve stejném právním předpisu. Je

pokračování

nerozhodné, zda se jedná o „pouhé“ usnesení obce, nebo o její právní předpis jako v citovaném nálezu

[15] S přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu je tak třeba zaujmout dílčí závěr, že dodržení lhůty podle § 124 odst. 3 zákona o obcích má za následek pouze trvání účinků pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce do doby, než o návrhu Ministerstva vnitra na jeho zrušení rozhodne soud. Uvedenou lhůtu tedy nelze považovat za prekluzivní ve vztahu ke včasnosti podání žaloby, jak uvedl krajský soud. Není-li v jejím průběhu podán příslušný návrh soudu, jejím uplynutím se pozastavené opatření obce obnovuje. To však nebrání jeho soudnímu přezkumu.

[16] Přijetí závěru, že nedodržení uvedené lhůty má vést k odmítnutí žaloby pro opožděnost, by ostatně vedlo k absurdnímu důsledku. Nebylo by totiž vyloučeno, aby výkon takto „opožděně“ napadeného usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce byl opakovaně pozastavován Ministerstvem vnitra, dokud by se mu nepodařilo podat soudu návrh na jeho zrušení ve lhůtě třiceti dnů plynoucí od právní moci rozhodnutí o pozastavení výkonu příslušného opatření obce nebo rozhodnutí o rozkladu proti takovému rozhodnutí. Právní jistotě adresátů takového usnesení, rozhodnutí nebo opatření by taková situace jistě nijak nepřispěla.

[17] Je-li zřejmé, že zákon o obcích žádnou lhůtu pro podání žaloby Ministerstvu vnitra, s jejímž marným uplynutím by byl spojen následek v podobě vyloučení soudního přezkumu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu územní samosprávy, nestanoví, je třeba, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k tomu, zda je podání daného návrhu vůbec časově omezeno a jakým způsobem.

[18] Přestože Nejvyšší správní soud respektuje shora zmiňovaný princip bezrozpornosti právního řádu, nelze přejmout všechny závěry citovaného nálezu. Je třeba z jeho závěrů přejmout pouze ty závěry, které jsou analogické nyní posuzované věci. Přes shodné znaky vymezení postupu Ministerstva vnitra před podáním příslušného návrhu na zrušení právního předpisu obce nebo usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce, je třeba reflektovat odlišnou navazující právní úpravu přezkumu takových kroků obce. K vydání právního předpisu je obec zmocněna čl. 104 odst. 3 Ústavy. Právní předpis obce jako akt s obecnou působností vůči blíže neurčenému počtu subjektů je předmětem přezkumu u Ústavního soudu, přičemž zákon o Ústavním soudu nestanovuje pro podání takového návrhu žádnou lhůtu. Nyní je však předmětem posuzování nikoli právní předpis obce, ale usnesení orgánu obce v samostatné působnosti podléhající přezkumu podle soudního řádu správního. V rozsudku z 10. 11. 2016, čj. 7 As 161/2016–62, Nejvyšší správní soud konstatoval k obdobné argumentaci žalobce v jiné věci, že nelze podat žalobu ve věcech samosprávy kdykoli, neboť *„by bylo možno zasahovat výše uvedeným postupem do činnosti samosprávy i po uplynutí několika desetiletí či staletí. Takový výklad by dozajista nebylo možno považovat za výklad odpovídající principům demokratického právního státu.“* Jestliže nelze podat návrh kdykoli, musí zde být ohraničený časový úsek, v němž takovou žalobu podat nejen lze, ale je to rovněž bezpodmínečně nutné. Zásah do práva na samosprávu je třeba vykládat velmi restriktivně, k čemuž by měla sloužit nepřekročitelná lhůta k jeho realizaci.

[19] Účelem správního soudnictví je poskytnout dotčeným subjektům možnost, aby v omezené lhůtě (s výjimkou zvláštních typů řízení) podrobily soudnímu přezkumu aktivity veřejné moci v jejích různých formách – např. rozhodnutí, faktické úkony, nečinnost, pokud v nich spatřují zásah do svých subjektivních práv (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010–232, č. 2364/2011 Sb. NSS). I u aktů s obecným dopadem určeným blíže neurčenému okruhu subjektů např. opatření obecné povahy je stanovena lhůta k podání návrhu na jeho přezkum. Výjimka byla judikatorně dovozena pro případy, kdy je správní rozhodnutí vydáno na základě opatření obecné povahy. Tehdy je umožněn incidenční přezkum takového opatření podle § 101b odst. 1 s. ř. s. s přihlédnutím k závěrům usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014–36, č. 3470/2016 Sb. NSS, byť již lhůta k jeho samostatnému podrobení soudnímu přezkumu uplynula. I v takovém případě však je třeba dodržet lhůtu k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí. Omezená lhůta je stanovena z důvodu právní jistoty adresátů uvedených výsledků činnosti orgánů veřejné moci. K tomu je třeba uvést, že u všech typů řízení podle soudního řádu správního, u nichž je stanovena lhůta k podání návrhu, jsou tyto lhůty prekluzivní, jejichž marné uplynutí vede k odmítnutí návrhu podaného po lhůtě pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Totéž platí i pro kasační stížnost.

[20] Podle § 67 písm. a) s. ř. s. „*ustanovení tohoto dílu* (díl o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu – upřesnění doplněno NSS) *se přiměřeně použijí též v případech, kdy zvláštní zákon svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti*“. V podrobnostech je tak odkázáno na právní úpravu zákona o obcích, přičemž soudní řád správní se na řízení o žalobách ve věcech samosprávy použije přiměřeně. Zákon o obcích vymezuje aktivní legitimaci k podání takového návrhu, předmět přezkumu a rovněž důsledky spojené s podáním žaloby, pokud jde o trvání účinků pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce. Samotnou prekluzivní lhůtu k podání návrhu však zákon o obcích nestanovuje. Přiměřeně je třeba použít ta ustanovení, jež v soudním řádu správním zbývají a jejichž uplatnění není vyloučeno speciální úpravou zákona o obcích či povahou věci, tedy včetně lhůty, formy a způsobu rozhodnutí soudu o takovém návrhu. Je proto třeba rovněž uvažovat o aplikaci lhůt pro podání žaloby podle § 72 s. ř. s.

[21] V zásadě nelze vyloučit situaci, kdy usnesení orgánu obce bude mít účinky individuálního právního aktu, stejně jako jiné usnesení může mít obecnější dopady. Předmětem soudního přezkumu v projednávané věci není rozhodnutí ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť usnesení zastupitelstva není rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Usnesení zastupitelstva v projednávané věci je opatřením vůči jinému orgánu obce, jakýmsi interním pokynem či pravidlem chování při výkonu samostatné působnosti. Jedná se nikoli o stanovení práva či povinnosti jinému subjektu, ale o určité vymezení vlastní role zastupitelstva vůči radě města v konkrétním případě. Na přezkum takového usnesení nelze uplatnit obecně stanovenou lhůtu k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., a to již z důvodu, že takové usnesení se žalobci, kterým může být pouze Ministerstvo vnitra, neoznamuje ani nedoručuje, a žalobcem není subjekt vymezený § 65 s. ř. s.

pokračování

[22] Pro účely stanovení lhůty k podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s. je třeba zohlednit cíl, který sleduje Ministerstvo vnitra při plnění svých úkolů podle § 124 zákona o obcích. Tím je dohled nad zákonností činnosti obce, tedy ochrana veřejného zájmu spočívajícího v souladu postupů orgánů územní samosprávy s obecně závaznými právními předpisy. Jde tak o žalobu podávanou nikoliv k ochraně veřejných subjektivních práv, ale ve veřejném zájmu. Aktivní legitimace k podání žaloby ve veřejném zájmu je upravena samotným zákonem o obcích, který je třeba považovat za normu, na kterou obecným způsobem odkazuje § 66 odst. 4 s. ř. s., podle něhož *„žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“*. Na uvedené ustanovení navazuje § 72 odst. 2 s. ř. s., které stanovuje lhůtu k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu v trvání tří let. S ohledem na to je třeba aplikovat § 72 odst. 2 s. ř. s. a uzavřít, že Ministerstvo vnitra je oprávněno žalobu podat ve lhůtě tří let.

[23] Jakkoli je uvedená lhůta relativně dlouhá, plyne její délka mimo jiné právě z konstrukce aktivní legitimace za účelem ochrany veřejného zájmu. Subjekt aktivní legitimací vybavený není účastníkem řízení, v němž je takové usnesení, rozhodnutí či opatření vydáno a sám není dotčen na svých právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 11. 2012, čj. 7 As 147/2012–23, č. 2930/2013 Sb. NSS), ale chrání veřejný zájem. Protože se takovému subjektu příslušné usnesení, rozhodnutí či opatření nedoručuje, nelze vyloučit, že se o něm může dovědět až se značným zpožděním, přičemž příliš krátká lhůta by mu mohla v ochraně veřejného zájmu zabránit. Lhůta v trvání tří let je dostatečně dlouhá, aby tuto svoji úlohu aktivně legitimovaný subjekt plnil a zároveň nebylo nepřiměřeným způsobem dotčeno právo obce na samosprávu. Uvedenými důsledky se ostatně zabýval i Krajský soud v Praze v usnesení z 30. 6. 2016, čj. 46 A 6/2015–22.

[24] Skutečnost, že Ministerstvo vnitra je jediným subjektem aktivně legitimovaným k podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s., nijak neznemožňuje ochranu zájmů i dalších subjektů, pokud se cítí být dotčeny na svých právech postupem obce navazujícím na usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce. Takovým osobám není umožněn incidenční přezkum, jako je tomu u opatření obecné povahy podle § 101b odst. 1 s. ř. s., a podání žaloby ve správním soudnictví proti takovému úkonu orgánu obce. Soud si však může takový úkon obce z hlediska souladu se zákonem posoudit v civilním řízení podle § 135 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v rámci posuzování platnosti určitého navazujícího úkonu (např. rozsudek Nejvyššího soudu z 28. 1. 2015, sp. zn. 30 Cdo 3328/2014, nebo z 5. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 500/2014). Posoudit zákonnost úkonu orgánu obce může nicméně i soud ve správním soudnictví v souladu s § 52 odst. 2 s. ř. s. nebo § 75 odst. 2 s. ř. s., byl-li by aktem navazujícím na usnesení, rozhodnutí či jiné opatření orgánu obce takový akt, proti němuž se lze bránit postupem podle soudního řádu správního. To, jakou formou by správní soud postupoval, bude záviset na povaze usnesení, opatření či jiného úkonu orgánu obce i navazujícího aktu orgánu obce.

[25] V souvislosti s určením délky lhůty k podání žaloby je též třeba vyřešit otázku počátku jejího běhu. I pro účely určení počátku běhu lhůty je na místě aplikovat přiměřeně § 72 odst. 2 s. ř. s., podle kterého může oprávněný žalobce podle § 66 odst. 1 až 3 s. ř. s. žalobu podat ve lhůtě *„tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a*

nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat“. Žalobu podle § 66 odst. 4 s. ř. s., o níž jde v projednávané věci, „*může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak*“. Usnesení zastupitelstva, jež je předmětem přezkumu v nyní projednávané věci, není rozhodnutím, které by nabývalo právní moci, nelze hovořit o žádném řízení, jehož by někdo byl účastníkem, proto se rovněž žádnému nedoručuje, a nikdo jiný než Ministerstvo vnitra nemůže takové usnesení žalobou napadnout. Rovněž je podstatné, že Ministerstvu vnitra není oznamováno každé usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce (podle § 128 odst. 3 zákona o obcích se takové usnesení, rozhodnutí nebo opatření pouze na vyžádání Ministerstvu vnitra zasílá). Je třeba odmítnout variantu, z níž by plynulo, že lhůta běží od okamžiku, kdy se Ministerstvo vnitra o takovém úkonu orgánu obce dovědělo. K tomu by mohlo dojít i se značným časovým odstupem, což je na místě vyloučit s odkazem na již citovaný rozsudek zdejšího soudu z 10. 11. 2016, čj. 7 As 161/2016–62, a restriktivnost pojetí zásahu orgánů moci výkonné do ústavně zaručeného práva na samosprávu.

[26] Za situace, kdy není jiný subjekt, který by mohl brojit proti příslušnému usnesení zastupitelstva obce žalobou, je podle Nejvyššího správního soudu třeba počátek běhu uvedené lhůty spojit s objektivní možností žalobce se s takovým usnesením seznámit. K tomu může dojít poté, co je usnesení zastupitelstva přijato. V projednávané věci je tedy pro počátek běhu lhůty k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu rozhodný okamžik přijetí příslušného usnesení zastupitelstvem.

[27] Nejvyšší správní soud navíc v souvislosti s řešenou právní otázkou nemohl přehlédnout jistou nekonzistentnost krajského soudu v přístupu k ní napadeným usnesením. Krajský soud se již v minulosti usnesením z 13. 10. 2017, čj. 29 A 159/2015–56, naopak ztotožnil se závěry usnesení Krajského soudu v Praze citovaného v bodu [23] tohoto rozsudku blížícími se závěrům nyní přijatým zdejším soudem.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 19. května 2020

Petr Mikeš
předseda senátu