



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: a) L. L., b) J. B., c) L. N., d) J. P., všichni zastoupeni JUDr. Milanem Kyjovským, advokátem se sídlem Poštovská 8c, Brno, proti žalovanému: **zastupitelstvo Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti usnesení, kterým byl doplněn program zasedání žalovaného o body 42 – 44 a usnesením k bodu 42 zasedání, č. 0757/Z24/19, k bodu 43 zasedání, č. 0758/Z24/19, a k bodu 44 zasedání, č. 0759/Z24/19, přijatým na 24. zasedání žalovaného dne 16. 12. 2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 A 21/2020 - 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a usnesení městského soudu

[1] Žalobci se u Krajského soudu v Brně žalobou domáhali zrušení v záhlaví uvedených usnesení přijatých na 24. zasedání zastupitelstva Zlínského kraje. Vysvětlili, že v rámci politiky Zlínského kraje se vede spor o to, zda nemocniční péče bude zajištěna modernizací stávající nemocnice ve Zlíně nebo vybudováním nové nemocnice ve Zlíně - Malenovicích. Dne 16. 12. 2019 proběhlo jednání zastupitelstva Zlínského kraje, o jehož svolání a programu byla veřejnost informována na desce krajského úřadu. Ve zveřejněném programu nebyla zmínka o tom, že předmětem jednání bude i výstavba nové nemocnice. Ihned na počátku zasedání zastupitelstva bylo navrženo doplnění programu o tuto otázku, bylo schváleno rozhodnutí o vybudování nové nemocnice za cenu téměř 8 miliard Kč a

zrušeno původní rozhodnutí zastupitelstva z června a září 2019 o rekonstrukci stávající nemocnice. Při přijímání těchto usnesení bylo porušeno ústavní právo občanů podílet se na správě věcí veřejných podle čl. 21 odst. 1 Listiny a právo občanů kraje vyjadřovat své názory k projednávaným věcem na zasedání zastupitelstva kraje plynoucí z § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Podmínkou uplatňování těchto práv je řádné informování veřejnosti ze strany orgánů veřejné moci o průběhu jednání zastupitelstva. Žalobci jsou přesvědčeni, že otázka týkající se zajištění nemocniční péče v rámci kraje účelově nebyla zahrnuta na program jednání zastupitelstva, aby zastupitelé, kteří původně se stavbou nové nemocnice nesouhlasili, nebyli vystaveni veřejné kritice a nemohli svůj názor po proběhnutí veřejné debaty změnit. Nezákonnost postupu zastupitelstva přitom potvrdilo v rámci dozoru i Ministerstvo vnitra v dopise hejtmanovi Zlínského kraje ze dne 3. 2. 2020 a uložilo zjednání nápravy do konce února 2020. Jelikož do data podání žaloby nebylo provedeno nové hlasování o napadených usneseních, domáhají se žalobci nápravy ve správním soudnictví.

[2] Krajský soud v záhlaví popsaným usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.) odmítl, neboť napadené akty nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[3] Konstatoval, že rozhodování o zajištění nemocniční péče pro občany kraje, tj. hlasování o tom, zda má být zřízena nová nemocnice ve Zlíně – Malenovicích, či zda má být modernizována stávající nemocnice, hlasování o převodu nemovitých věcí s tím souvisejících (pozemků) či procesní rozhodování o zařazení nových bodů do programu zasedání zastupitelstva nepochybně spadá do samostatné působnosti zastupitelstva kraje. Usnesení zastupitelstva kraje přijímané ve věcech samostatné působnosti je rozhodnutím kolektivního orgánu (zastupitelstva kraje), jemuž nepředchází správní řízení, není odůvodněno, ve věci není veden správní spis a proti rozhodnutí zastupitelstva není stanoven žádný opravný prostředek; nejedná se proto o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[4] Krajský soud připomněl, že proti zásahu do veřejných subjektivních práv žalobců v důsledku napadených usnesení zastupitelstva je možno bránit se zásahovou žalobou. Tu ostatně žalobci u krajského soudu rovněž podali.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce a) [stěžovatel] brojí proti usnesení krajského soudu kasační stížností.

[6] Namítá, že správní soudnictví si již přisvojilo pravomoc rozhodnout žaloby i proti rozhodnutím správních úřadů, které se neřídí správním řádem (například rozhodnutí ve věci soudních čekatelů a jejich údajného nároku na jmenování soudcem). Napadené usnesení je tedy projevem libovůle – v jednom případě správní soud do své působnosti zahrne věci nerozhodované ve správním řízení, jindy jedná zcela opačně.

[7] Zastupitelstvo je součástí územní samosprávy, jde o orgán kraje. Jeho rozhodnutí o právech a povinnostech osob tedy je soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Podmínkou pro založení pravomoci správního soudnictví je činnost v oblasti veřejné správy. Krajská samospráva je součástí veřejné správy.

[8] Důvodem kasace může být nejen protiprávní výrok rozhodnutí, ale i postup vedoucí k vydání rozhodnutí. Je zřejmé, že pokud by bylo znemožněno v územním či

stavebním řízení právo vyjádřit se někomu, kdo má toto právo ze zákona, bylo by to samo o sobě důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí. Takto by se postupovalo i v jiných věcech např. při projednání územního plánu, který přijímá zastupitelstvo obce též mimo klasické správní řízení. V dané věci je správné postupovat obdobně. Tedy znemožnění práva vyjádřit se musí mít za následek zrušení přijatého rozhodnutí. V opačném případě dojde k opakování daného protiprávního stavu a orgány veřejné moci si zvyknou, že pokud upřou občanům právo vyjádřit se na jednání zastupitelstva, tak se fakticky nic nestane, jelikož rozhodnutí přijatá i díky porušení tohoto práva občanů zůstanou nadále v platnosti. Právě trvání či zrušení přijatých rozhodnutí bude mít za následek, zda soudní kontrola práva na vyjádření občanů bude efektivní. Pokud by byla soudní kontrola omezena jen na žalobu proti nezákonnému zásahu státu a dané rozhodnutí by zůstalo nedotčeno, ztratila by soudní kontrola faktickou účinnost.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat jako individuální právní akt, který vydal správní orgán při výkonu vrchnostenské správy. V daném případě nebyla usnesení přijatá krajským zastupitelstvem vydána při výkonu vrchnostenské správy. Jde o proceduru rozhodování orgánu kraje v samostatné působnosti jako projev práva na samosprávu. Také se nejedná o individuální právní akt, který by zakládal, měnil, rušil nebo závazně určoval práva a povinnosti svým adresátovi.

[10] Poukaz stěžovatele na rozsudek ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 – 35, č. 905/2006 Sb. NSS, ve věci nejmenování justičního čekatele soudcem, není podle žalovaného příhodný. Soud zde dospěl k závěru, že věc „je ve správním soudnictví projednatelná“, neboť výkon pravomoci byl vázán zákonem a rozhodnutí zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Současně uvedl, že by mohlo jít o „nečinnost“, „nezákonné rozhodnutí ve věci samé“ a konečně také „nezákonný zásah“. Z rozsudku tedy nelze dovozovat, že by usnesení krajského zastupitelstva měla být projednávána v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[11] Krajský soud nekonstatoval, že usnesení žalovaného nepodléhají soudnímu přezkumu vůbec, ale že nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a že je možno bránit se proti nim zásahovou žalobou. Návrhy usnesení byly zařazeny na program jednání coby dodatečné body č. 42 – 44. Proces zařazení dodatečných bodů a následně přijatých usnesení je předmětem dozoru Ministerstva vnitra postupem podle § 82 krajského zřízení, které je aktivně legitimováno k podání žaloby na zrušení usnesení zastupitelstva z důvodu tvrzeného rozporu se zákonem. Zlínskému kraji byla dne 9. 3. 2020 doručena výzva ministerstva ke zjednání nápravy ve lhůtě 60 dnů tak, že zastupitelstvo dotčené body projedná za neomezené účasti veřejnosti a občané kraje budou moci ve smyslu § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem. Projednání bodů ve smyslu výzvy bylo plánováno na 20. 4. 2020, avšak s ohledem na vyhlášený nouzový stav a omezené možnosti konání veřejných jednání zastupitelstev bylo rozhodnuto o přesunu termínu konání na 4. 5. 2020. V tento den dojde k novému projednání bodů, které jsou předmětem žaloby.

[12] Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[13] Žalobci b), c) a d) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Kasační stížnost splňuje formální náležitosti požadované zákonem, je přípustná a projednatelná.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze založit pouze na námitkách nezákonnosti rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz rozsudek ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53). Předmětem posouzení v dané věci tedy je toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, pokud návrh podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl pro nepřípustnost.

[17] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že žalobou napadené akty nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[18] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“.*

[19] K povaze rozhodnutí podle citovaného ustanovení se opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, v níž se prosadilo materiálně-formální pojetí. Materiální stránka znamená, že rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. musí zakládat, měnit, rušit či závazně určovat práva a povinnosti svému adresátovi, resp. dotýkat se právní sféry svého adresáta (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[20] V bodě [39] usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014, rozšířený senát přiblížil ve věci státních maturit, o jaké formální znaky má jít, aby šlo o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.: *„Je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu [...], tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy [...] správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi.“* Význam rovněž může mít, že právní předpis počítá s tím, aby úkon správního orgánu byl opatřen alespoň některými náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, jako je záhlaví, výrok, odůvodnění a poučení o oprávněm prostředku.

[21] K naplnění formálního znaku rozhodnutí tedy zpravidla postačuje to, aby založení, změna, zrušení nebo závazné určení práv individuálně určených jednotlivců (adresátů) bylo vtěleno do aktu správního orgánu, u něž je předepsána písemná forma a k jehož vydání je zákonem dána kompetence správního orgánu při splnění zákonem stanovených podmínek, které je správní orgán povinen posoudit. Tím budou pravidelně dány znaky *„individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva“* (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2208/2011 Sb. NSS).

[22] Stěžovateli lze tedy s ohledem na shora uvedené přisvědčit, že pro naplnění formálního znaku rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není třeba trvat na tom, aby bylo řízení předcházející vydání rozhodnutí vedeno podle správního řádu (srov. usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 68/2012 – 47). Ostatně takový požadavek ve svém usnesení nevyslovil ani krajský soud. I přesto v daném případě k naplnění formálního znaku nedošlo. Krajský soud zcela správně zdůraznil, že napadená usnesení vydal žalovaný v rámci postupu upraveného v příslušných ustanoveních krajského zřízení. Jde o proceduru rozhodování zastupitelského orgánu místní samosprávy v samostatné působnosti, která nemá formální znaky správního řízení, rozhodnutí nejsou (a podle zákona ani nemusí být) odůvodněna, nejsou zde účastníci řízení, nevede se správní spis a nejsou splněny ani další minimální formální znaky popsané výše. Tato procedura se blíží spíše rozhodování orgánů moci zákonodárné a neřídí se ani správním řádem, ani základními zásadami činnosti správních orgánů. Jde o proceduru *sui generis*, jejíž právní úprava je diametrálně odlišná od úpravy správního řízení. Účel této procedury je také odlišný od účelu správního řízení – je jím úprava autonomního rozhodování ústavou předvídaného orgánu místní samosprávy (srov. rozsudek ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017 - 18). Jeho autonomie je chráněna zejména čl. 101 odst. 2 a 4 Ústavy České republiky, oproti tomu účelem správního řízení je vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí (individuálního správního aktu) v konkrétním případě a pro jmenovitě určenou osobu. Soud v této souvislosti nad rámec nutného (stěžovatel tuto otázku neučinil předmětem kasačního přezkumu) konstatuje, že napadená usnesení ve vztahu k žalobcům postrádají též materiální znak. Sama o sobě totiž žalobcům nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují žádná práva.

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti nepředestřel žádnou argumentaci, která by byla způsobilá výše rekapitulované závěry krajského soudu zpochybnit. Usnesení krajského soudu nevykazuje znaky libovůle. Poukazy na právní akty, na jejichž základu stěžovatel dovozuje přezkoumatelnost jím napadených usnesení zastupitelstva v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., jsou zcela nepřipadné. Jde-li o územní rozhodnutí, resp. stavební povolení, nemůže být žádných pochyb, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. vydaná k tomu příslušným správním orgánem v rámci formálního správního řízení a zakládající jejich adresátům práva a povinnosti. Územní plán je opatřením obecné povahy a jeho přezkum podléhá zvláštnímu režimu stanovenému v § 101a a násl. s. ř. s. Ani v případě opatření obecné povahy však není pochyb o jeho přímém vlivu na veřejná subjektivní práva dotčených osob. Odvolává-li se stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci nejmenování justičního čekatele soudcem, pak vůbec není zjevné, co z tohoto rozsudku pro svou věc dovozuje. Soud v tomto rozsudku (č. j. 4 Aps 3/2005 – 35) dospěl k závěru, že jde o věc přezkoumatelnou ve správním soudnictví; nestanovil však jednoznačně, že v dané věci existovalo rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ani v nyní projednávané věci krajský soud nevyslovil, že by napadená usnesení byla zcela vyloučena z přezkumu před správními soudy. Poukázal na možnost obrany proti zásahu do veřejných subjektivních práv žalobců v důsledku napadených usnesení žalovaného prostřednictvím zásahové žaloby (viz rozsudek č. j. 9 As 336/2017 – 18, bod 23), které již žalobci ostatně využili.

[24] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že zákonnost usnesení vydávaných krajskými zastupitelstvy v rámci jejich samostatné působnosti může být prověřena též při výkonu práva státu na dozor nad výkonem samosprávy.

[25] Podle § 82 krajského zřízení „[j]e-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku kraje, vyzve ministerstvo kraj ke zjednání nápravy. Nejednají-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví ministerstvo výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti. Výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti je pozastaven dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraje. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v samostatné působnosti zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v samostatné působnosti, kterým byla zjednána náprava“.

[26] Pokud by zastupitelstvo kraje nezjednálo nápravu na základě výzvy podle § 82 krajského zřízení, přichází v úvahu žaloba podle § 67 písm. a) s. ř. s., k jejímuž podání je aktivně legitimováno Ministerstvo vnitra. Předmětem řízení o této žalobě by pak bylo právě nezákonné usnesení zastupitelstva, jehož zrušení by se ministerstvo mohlo domáhat. Zákon tedy předvídá procesní cestu, kterou může dojít ke zrušení usnesení zastupitelstva kraje vydaných v samostatné působnosti.

[27] Z vyjádření žalovaného vyplývá, že v nyní projednávané věci došlo k postupu podle § 82 krajského zřízení. Ministerstvo dne 9. 3. 2020 vyzvalo žalovaného ke zjednání nápravy ve lhůtě 60 dnů od doručení výzvy. Ke zjednání nápravy mělo dojít tím, že zastupitelstvo projedná dotčené (dodatečně doplněné) body za neomezené účasti veřejnosti, aby občané kraje mohli ve smyslu § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení vyjádřit na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem, a žalovaný buď přijme nové rozhodnutí, nebo prostřednictvím usnesení setrvá na svých dosavadních závěrech. K opětovnému projednání dotčených bodů došlo na zasedání zastupitelstva dne 4. 5. 2020. Je tedy zjevné, že zákonnost postupu žalovaného je aktuálně předmětem dozorové činnosti ministerstva.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Kasační stížnost není důvodná. Soud ji proto podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Ostatní žalobci kasační stížnost nepodali, k podané kasační stížnosti se nevyjádřili. Ze skutečnosti, že společně se stěžovatelem podali krajským soudem odmítnutý návrh, však lze dovodit, že v řízení hájili tutéž procesní pozici jako stěžovatel (usilovali o meritorní projednání svého návrhu), proto je také lze považovat za neúspěšné účastníky řízení nemající právo na náhradu nákladů. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 16. června 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu