



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: a) **L. L.**, b) **MUDr. J. B.**, c) **MUDr. L. N.**, d) **Ing. J. P.**, všichni zast. JUDr. Milanem Kyjovským, advokátem se sídlem Poštovská 455/8, Brno, proti žalovanému: **Zastupitelstvo Zlínského kraje**, se sídlem Tomáše Bati 21, Zlín, zast. Mgr. Tomášem Mikulou, advokátem se sídlem Chrástěšovská 1166, Vizovice, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve znemožnění práva žalobců vyjádřit na 24. zasedání Zastupitelstva Zlínského kraje dne 16. 12. 2019 svá stanoviska k projednávaným věcem v důsledku přijetí usnesení spočívajících v doplnění programu zasedání o body 42–44, a dále v usnesení 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, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 6. 2020, č. j. 30 A 22/2020 - 211,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci se žalobou domáhali (po změně žalobního petitu) deklarace nezákonnosti zásahu spočívajícího v tom, že Zastupitelstvo Zlínského kraje (dále též „Zastupitelstvo“ či „žalovaný“) žalobcům znemožnilo vystoupit na svém zasedání konaném dne 16. 12. 2019 k bodům týkajícím se výstavby nové krajské nemocnice ve Zlíně-Malenovicích. Konkrétně brojí proti usnesením Zastupitelstva, kterými byl program 24. zasedání Zastupitelstva konaného dne 16. 12. 2019 doplněn o body 42–44, a dále proti usnesením k bodu 42, č. 0757/Z24/19, jímž byl schválen investiční záměr č. 1500/170/02/19 „NOVÁ KRAJSKÁ

BAŤOVA NEMOCNICE“; k bodu 43, č. 0758/Z24/19, jímž bylo zrušeno usnesení Zastupitelstva ze dne 9. 9. 2019, č. 0636/Z21/19, o zpracování studie k modernizaci a dostavbě stávající nemocnice; a k bodu 44, č. 0759/Z24/19, jímž byla schválena kupní smlouva – nabytí pozemku p. č. 2081/15 pro výstavbu Nové Baťovy nemocnice.

[2] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu zamítl. Konstatoval, že konkrétní obsah programu zasedání zastupitelstva kraje a zařazení určitých bodů na jeho program je součástí práva kraje na samosprávu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy, do něhož lze zasáhnout pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona. Ustanovení § 42 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krajské zřízení“), zakotvuje informační povinnost krajského úřadu, která úzce souvisí se zásadou veřejnosti zasedání zastupitelstva kraje upravenou v témže ustanovení. Podstatou informační povinnosti je seznámení veřejnosti, zejména občanů kraje, s plánovaným konáním zastupitelstva kraje na určitém místě a v určitou dobu, aby se veřejnost mohla zasedání zúčastnit a nedocházelo ke „kabinetní politice“. Zákon stanoví také povinnost informovat o navrženém programu zasedání; takto v předstihu zveřejněný program však nemusí být definitivní a nezměnitelný, neboť § 42 odst. 4 krajského zřízení umožňuje zařazení návrhů dalších bodů k projednání zastupitelstva i v průběhu zasedání za podmínky schválení takového doplnění programu zastupitelstvem. Zákon nijak nerozlišuje, jaké body mohou být dodatečně na program zasedání zastupitelstva zařazovány.

[3] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, nelze nový bod zařadit do programu až přímo na zasedání zastupitelstva pouze tehdy, pokud to s ohledem na povahu věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona, jako je podle krajského soudu např. § 18 odst. 1 krajského zřízení. Přestože by v případě závažných otázek mělo zastupitelstvo využívat možnosti zařadit otázku na program až na jeho zasedání zdrženlivým a uváženým způsobem, který nevzbuzuje podezření o účelovém předložení návrhu „na poslední chvíli“, Ústavní soud připustil, že zákon umožňuje dodatečné zařazení i zcela zásadních bodů programu. Pokud krajské zřízení nerozlišuje závažné a méně závažné body programu zasedání zastupitelstva, nemůže mít závažnost otázky, již se příslušný nový bod programu týká, vliv na možnost zastupitelstva zařadit jej na program až v průběhu zasedání. Za porušení práva občanů kraje vyjádřit se k projednávaným věcem tudíž nelze považovat, pokud je na zasedání krajského zastupitelstva dodatečně zařazen nový bod programu, který nebyl zveřejněn podle § 42 odst. 1 krajského zřízení, dojde-li k doplnění bodu programu zasedání v souladu s § 42 odst. 4 krajského zřízení. Při dodržení zákonného postupu není možné dovozovat, že dodatečné zařazení nového bodu znemožnilo občanovi kraje realizovat právo podle § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení a ústavně zaručené právo podílet se na správě věcí veřejných plynoucích z čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“).

[4] Podle krajského soudu posuzovaná žaloba vykazuje znaky *actionis popularis* a není z ní zřejmý přímý zásah do práv žalobců. Ti totiž netvrdí, že by Zastupitelstvo konkrétním způsobem omezilo jejich právo vyjádřit se k projednávaným věcem na svém zasedání dne 16. 12. 2019. Přímý zásah do práv žalobců vyžadovaný judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) nebyl tvrzen, natož prokázán. Pokud hodlají občané kraje právo plynoucí z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení realizovat, musí být osobně přítomni na jednání krajského zastupitelstva a počítat s tím, že program avizovaný v pozvánce na jeho

pokračování

zasedání může být v souladu s § 42 odst. 4 krajského zřízení v průběhu zasedání doplňován a měněn. Žalobci tedy neprokázali přímý zásah do svého práva plynoucího z § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení.

[5] Krajský soud zamítl rovněž námitky ohledně údajné nepřipravenosti materiálů pro projednání záměru výstavby nové nemocnice na zasedání Zastupitelstva dne 16. 12. 2019. Uzavřel, že v dané věci Zastupitelstvo změnilo program zasedání v souladu s § 42 odst. 4 krajského zřízení. Přestože byly na program zasedání doplněny body týkající se závažné politické otázky, jejíž řešení předpokládá značné investice přesahující roční rozpočet kraje, byl takový postup souladný se zákonem. Řešení otázek zásadního politického významu by sice mělo být oznamováno s předstihem, aby si občané kraje mohli uspořádat své záležitosti a v případě zájmu se na jednání krajského zastupitelstva dostavit a vyjádřit k projednávaným věcem své stanovisko; a je i pravděpodobné, že dodatečné včlenění bodů týkajících se výstavby nové nemocnice ve Zlíně-Malenovicích bylo motivované snahou vyhnout se další konfrontaci s občany ohledně této sporné politické otázky. Tyto okolnosti sice mohou svědčit o neseriózním politickém jednání, krajskému soudu je však podle judikatury Ústavního soudu nepřisluší hodnotit, stejně jako mu nepřisluší vyjadřovat se k závěrům Ministerstva vnitra přijatým v rámci dozoru nad samostatnou působností krajů a obsaženým v dopise za dne 3. 2. 2020 nebo ve výzvě k nápravě ze dne 5. 3. 2020. Při posuzování zásahové žaloby v rámci správního soudnictví mohou být hodnoceny toliko zákonné mantinely postupu Zastupitelstva a dopad tohoto jednání do práv žalobců. K nezákonnému zásahu do jejich práv nedošlo.

II. Obsah kasační stížnosti žalobce a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Připomněl, že nynější nezákonný postup Zastupitelstva byl důsledkem dlouhodobého sporu o to, zda nemocniční péči ve Zlíně zajistit modernizací stávající nemocnice, nebo vybudováním nové krajské nemocnice ve Zlíně-Malenovicích. Na zasedáních Zastupitelstva ve dnech 29. 6. 2016 a 9. 9. 2019 bylo prezentováno, že dojde k rekonstrukci stávající nemocnice. Naopak na zasedání dne 16. 12. 2019 byl oproti ohlášenému programu vložen nový bod a bylo schváleno rozhodnutí o budování nové nemocnice za cenu téměř 8 miliard Kč, což odpovídá zhruba třetině ročního rozpočtu Zlínského kraje, a zrušeno původní rozhodnutí o rekonstrukci stávající nemocnice. Tento postup označilo za nezákonný Ministerstvo vnitra, které vydalo dne 5. 3. 2020 výzvu ke zjednání nápravy podle § 82 krajského zřízení. V reakci na to došlo dne 4. 5. 2020 k novému zasedání Zastupitelstva a hlasování, jímž byla výstavba nové nemocnice schválena většinou 23 hlasů, tentokrát za dodržení zákonných podmínek pro účast veřejnosti.

[8] Stěžovatel trvá na tom, že přijímání dotčených usnesení Zastupitelstva porušilo právo občanů, tedy i stěžovatele, podílet se na správě věcí veřejných, jehož součástí je i právo na vyslovení názoru při jednání orgánu, který řeší otázku veřejného zájmu. Veřejnosti, včetně stěžovatele, bylo napadeným postupem znemožněno dozvědět se, co

bude na zasedání Zastupitelstva projednáváno, a vyjádřit se ke stavbě nové krajské nemocnice. Vyjádření k takovému záměru je podobně zásadní jako vyjádření veřejnosti během přípravy územního plánu. Tím bylo porušeno zákonné právo občanů kraje garantované v § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, jak bylo vyloženo např. v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 5. 2007, č. j. 15 Ca 196/2006 - 35, č. 1400/2007 Sb. NSS. Tato práva nesmějí být vyprázdněna formalistickým výkladem. Krajský soud fakticky deklaroval, že by soudní ochranu v rámci zásahové žaloby poskytl, pouze pokud by občanovi bylo fyzicky zabráněno mluvit. Odmítl však poskytnout ochranu v situaci, kdy byla nejzásadnější otázka veřejných financí Zlínského kraje předložena na zasedání Zastupitelstva předem připraveným pokoutným způsobem. Takové rozhodnutí vede k vyprázdnění subjektivního práva vystoupit na jednání zastupitelstva. Občané, kteří nejsou placeni za účast na jednání zastupitelstva, nesedí na všech jednáních po celou dobu. Vybírají si jen ta, jež pokládají za důležitá, přičemž vycházejí jednak z úřední desky, kde je zveřejněn navržený program nejméně 10 dnů předem, a z jiných zdrojů. Z postupu Zastupitelstva je zjevné, že držitelé moci v kraji chtěli nově doplněný bod s mnohamiliardovou investicí schválit bez účasti občanů. Proto tento bod Zastupitelstvo dokonce ani neschválilo v programu na počátku zasedání, ale zařadilo jej až dodatečně, aniž by byl poskytnut přiměřený čas na to, aby se občané kraje mohli projednání zúčastnit a vystavit veřejné kritice zastupitele, kteří původně se stavbou nové nemocnice nesouhlasili.

[9] Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 331/02, z nějž vycházel krajský soud, byl vydán v odlišné situaci, neboť Ústavní soud chtěl chránit kontrolní funkci zastupitelstva vůči starostovi. V nynějším případě je však situace ve Zlínském kraji důsledkem nežádoucí snahy prosadit pokoutně rozhodnutí s nízkou a nečestnou motivací. Právo občana kraje vyjadřovat se i k samotnému programu zasedání zastupitelstva potvrdil již Krajský soud v Ústí nad Labem v usnesení ze dne 29. 5. 2006, č. j. 15 Ca 164/2005 - 41, č. 965/2006 Sb. NSS. V nyní posuzovaném případě je znemožnění práva veřejnosti vyjádřit se k věci obzvlášť zásadní, neboť napadená usnesení mají zásadní rozpočtový dopad.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Trvá na tom, že postup Zastupitelstva byl v souladu se zákonnou úpravou, soudní judikaturou i Jednacím řádem Zastupitelstva Zlínského kraje (dále též „Jednací řád“). Zařazení bodu na program jednání nebránila žádná zákonná ustanovení. Podklady pro daný bod byly zastupitelům známy již zhruba půl roku, neboť otázka výstavby nové nemocnice byla v nezměněné podobě projednávána již dne 17. 6. 2019, kdy se pro vyslovilo pouze 21 zastupitelů, takže usnesení nebylo schváleno. Tohoto jednání se stěžovatel nezúčastnil, stejně jako zasedání zastupitelstva o téže otázce dne 8. 4. 2019, jež se také týkalo výstavby nové nemocnice. To je podle žalovaného s podivem, neboť fakticky neuplatňoval svá práva, jichž se nyní domáhá. Jako bývalý vrcholný představitel Zlínského kraje si musel být vědom, že k zařazování dodatečných bodů na program zasedání Zastupitelstva v den jeho konání běžně dochází a docházelo k němu i v době jeho působení, a to i v případě mnohamilionových transakcí. V nynější věci vznikla potřeba dodatečného zařazení nových bodů v důsledku skutečností, k nimž došlo během zasedání Zastupitelstva, a bylo vedeno snahou předejít ekonomickým ztrátám a jiným možným škodám. Na zasedání konaném dne 4. 5. 2020 byl stěžovatel mezi vystupujícími, na rozdíl od ostatních dvou žalobců

pokračování

v původním řízení, kteří patrně právě proto kasační stížnost nepodali. Její podání nicméně žalovaný vnímá jako nástroj nečistého předvolebního boje.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Skutkový stav není mezi účastníky sporný. Dne 16. 12. 2019 proběhlo 24. zasedání Zastupitelstva, jehož se zúčastnilo 43 zastupitelů, 2 byli omluvni. Zveřejněná pozvánka na 24. zasedání Zastupitelstva neobsahovala informaci o tom, že budou projednávány sporné body programu. Jejich zařazení na program zasedání vyplynulo až z diskuse k bodu 41 – Zpráva o činnosti rady Zlínského kraje za období mezi 23. a 24. zasedáním Zastupitelstva Zlínského kraje. Hejtmán Jiří Čunek podal návrh, aby byl do programu zasedání Zastupitelstva zařazen nový bod č. 42 Zdravotnictví – NOVÁ KRAJSKÁ BAŤOVA NEMOCNICE, který byl projednáván již na zasedáních zastupitelstva ve dnech 8. 4., 17. 6. a 21. 6. 2019. V případě, že by bylo schváleno rozšíření programu o tento bod, mělo následovat rozšíření programu o další bod, jímž by bylo zrušení studie modernizace a dostavby Krajské nemocnice Tomáše Bati, a. s., a poté o další bod vztahující se k tomu, „aby bylo možné zahájit výběrové řízení na výstavbu nové nemocnice“. Návrh na zařazení nového bodu do programu jako bodu č. 42 byl schválen 23 hlasy. Poté bylo schváleno rovněž usnesení pod bodem č. 42 – č. 0757/Z24/19. Následně bylo hlasováno o zařazení bodu č. 43 Zdravotnictví – Studie „Modernizace a dostavba KNTB ve Zlíně“, což bylo rovněž odsouhlaseno. Schváleno bylo také usnesení pod bodem č. 43 – č. 0758/Z24/19, jímž bylo rozhodnuto o zrušení povinnosti Rady Zlínského kraje zajistit zpracování studie s názvem „Modernizace a dostavba Krajské nemocnice Tomáše Bati“ a schváleného rozpočtové opatření. Poté bylo hlasováno o návrhu zařadit do programu zasedání bod č. 44 Kupní smlouva – pozemek pro Novou Baťovu nemocnici. Toto doplnění bylo schváleno, proto bylo následně hlasováno o novém bodu č. 44. K němu bylo přijato usnesení pod č. 0759/Z24/19, jímž bylo rozhodnuto o nabytí pozemku p. č. 2081/15, orná půda, k. ú. Malenovice u Zlína, za kupní cenu ve výši 1 554 300 Kč.

[13] Nejprve je třeba podotknout, že žalobci podali proti postupu zastupitelstva kromě zásahové žaloby, jejíž zamítnutí je nyní předmětem přezkumu NSS, také žalobu podle § 65 s. ř. s. proti jednotlivým usnesením přijatým na 24. zasedání Zastupitelstva dne 16. 12. 2019. Tuto žalobu krajský soud odmítl usnesením ze dne 27. 2. 2020, č. j. 30 A 21/2020 - 56, jež bylo následně potvrzeno zamítavým rozsudkem NSS ze dne 16. 6. 2020, č. j. 1 As 122/2020 - 25. Krajský soud vyšel ve svém odmítavém usnesení z právního názoru vyjádřeného v rozsudku NSS ze dne 20. 2. 2018, č. j. 9 As 336/2017 - 18, z něž plyne, že usnesení zastupitelstva kraje přijímané ve věcech samostatné působnosti je rozhodnutím kolektivního orgánu, jemuž nepředchází správní řízení, není odůvodněno, ve věci není veden správní spis a není proti němu stanoven žádný opravný prostředek; nejedná se proto o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Obrana proti zásahu do veřejných subjektivních práv žalobců v důsledku napadených usnesení Zastupitelstva je tedy přípustná zásahovou

žalobou, kterou krajský soud věcně posoudil v rozsudku, který je napaden nyní posuzovanou kasační stížností.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že smyslem správního soudnictví je podle § 2 s. ř. s. poskytovat *ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob*. Ani v nynějším řízení tedy není úkolem správních soudů, včetně NSS, vyjadřovat se k čestnosti či poctivosti rekapitulovaného postupu představitelů Zlínského kraje, ale pouze k tomu, zda šlo o postup souladný se zákonem a ústavním pořádkem. Ve svém rozhodování musí kromě toho respektovat mantinely vytyčené pro nynější právní otázku judikaturou Ústavního soudu.

[15] Podle § 42 odst. 1 krajského zřízení je zasedání zastupitelstva veřejné. *Krajský úřad zveřejní informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva vždy nejméně 10 dnů předem na úřední desce krajského úřadu, kromě toho může informaci zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Návrh programu jednání zastupitelstva připravuje a předkládá zastupitelstvu ke schválení rada (odstavec 3). O zařazení návrhů dalších bodů programu, přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva, rozhodne zastupitelstvo (odstavec 4).*

[16] Podle čl. 7 odst. 4 Jednacího řádu (č. 1. 103 spisu krajského soudu) se o návrhu na zařazení nového (dalšího) bodu do programu nebo vyřazení některého ze schválených bodů programu v průběhu zasedání hlasuje. *Nově zařazený bod se zařazuje před bod Různé a Závěr; o návrhu na změnu pořadí projednání tohoto bodu programu se hlasuje, číslo bodu programu se nemění.*

[17] Možnost soudního přezkumu napadeného postupu Zastupitelstva je výrazně omezena ústavním pořádkem. Článek 8 Ústavy zaručuje samosprávu územních samosprávných celků, jimiž jsou podle jejího čl. 99 obce a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Podle čl. 100 odst. 1, věty první, Ústavy platí: *Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu*. Kraj je podle jejího čl. 101 odst. 2 samostatně spravován zastupitelstvem a jeho působnost může být podle čl. 104 odst. 1 stanovena jen zákonem.

[18] Čl. 102 Ústavy zakládá zastupitelskou formu výkonu práva na samosprávu, pro jehož ochranu je určující čl. 101 odst. 4: *Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*. Citované ustanovení připouští podle nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/02 ingerenci státní moci, včetně moci soudní, pouze za kumulativního splnění obou těchto podmínek: nezbytnosti z důvodu ochrany zákona a způsobu stanoveného zákonem.

[19] Uvedený nález se týkal zcela obdobné právní úpravy obsažené v § 93 a § 94 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“), které upravují zveřejňování programu zasedání zastupitelstva obce a jeho změny. Podle uvedeného nálezu nelze požadavek ochrany zákona vymezit extenzivním výkladem nemajícím oporu v zákonné úpravě, byť by byl takový výklad logický a nevzbuzoval by pochybnosti o své účelnosti a rozumnosti. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž přípustný pouze za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku jasné dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et*

pokračování

intra legem, nikoliv již praeter legem: „Nelze v této souvislosti pominout tezi, dle níž je základem svobodného státu svobodná obec nadaná v příslušném rozsahu veřejnou mocí, kterou vykonává buď přímo nebo skrze své orgány. Má-li být tudíž respektována idea právního státu, je potom nezbytné, aby i jeho chování bylo bezpodmínečně v souladu s právem. V mezích stanovených Ústavou ČR a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídána a v odpovídajícím rozsahu aprobována; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu samosprávnému celku - v daném případě obci - k výkonu samosprávy poskytl, když omezil svůj dohled na nezbytné minimum, tj. vyžaduje-li to ochrana zákona.“

[20] Ústavní soud uzavřel, že nový bod nelze zařadit do programu až přímo na zasedání obecního zastupitelstva pouze tehdy, pokud to s ohledem na povahu věci vyplývá z ostatních ustanovení zákona (např. § 39 obecního zřízení ve znění účinném v době rozhodování Ústavního soudu stanovil povinnost obce nejméně 15 dnů před projednáním orgány obce zveřejnit záměr prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku, jinak je právní úkon obce od počátku neplatný). Přestože by v případě závažných otázek zastupitelstvo mělo využívat možnosti zařadit takovou otázku na program až na jeho zasedání zdrženlivým a uváženým způsobem, který nevzbuzuje podezření o účelovém předložení návrhu „na poslední chvíli“, Ústavní soud připustil, že zákon takový postup umožňuje. Výslovně pak odmítl, že by se zákonnost možnosti zařadit na program zasedání zastupitelstva nové body, které nebyly předem zveřejněny, měla řídit tím, zda jde o bod závažný, či méně závažný: *„Jak je patrné z citovaných ustanovení, zákon o obcích v případě programu zasedání obecního zastupitelstva rozlišuje na závažné a méně závažné body programu jednání, které podal svou interpretaci krajský soud, nezná, přičemž důvod k němu ani z ostatních ustanovení zákona dovodit nelze. Tímto výkladem tak v konečném důsledku obecný soud omezil zákonné právo doplnit program jednání zastupitelstva obce o návrhy přednesené v průběhu jeho zasedání pouze na návrhy, kterým v podstatě přisoudil zákonu o obcích v této souvislosti neznámé legislativní označení - návrhy nezávažné povahy, ačkoliv jejich kvalitativní hierarchii pro tyto účely zákon nezakládá.“*

[21] Citovaný nálezný následoval v rozhodovací činnosti i NSS, například v rozsudku ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013 - 71, č. 2975/2014 Sb. NSS, v jehož první právní větě konstatoval: *„Konkrétní obsah programu zasedání zastupitelstva obce a seřazení jeho jednotlivých bodů je součástí práva obce na samosprávu. Zařazení nového bodu na program zasedání zastupitelstva až v průběhu tohoto zasedání připouští § 94 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Schválení takto nově zařazeného bodu je možné jen tehdy, je-li takový návrh věcně připraven ke schválení a nebrání-li schválení jiné zákonné ustanovení.“* Také v bodě [26] rozsudku ze dne 23. 4. 2015, č. j. 10 As 96/2014 - 62, NSS konstatoval: *„(...) Zákon stanoví také povinnost informovat o navrženém programu zasedání; takto v předstihu zveřejněný program však nemusí být definitivní a nezměnitelný, neboť § 94 odst. 2 obecního zřízení umožňuje zařazení dalších návrhů - bodů k projednání zastupitelstva i v průběhu zasedání (za podmínky schválení takového projednání zastupitelstvem).“*

[22] Z citovaného nálezu vycházel v nyní posuzovaném případě i krajský soud, který z něj správně dovodil, že ani z krajského zřízení nelze obecně dovodit rozlišování bodů programu jednání krajského zastupitelstva na závažné a méně závažné. Výjimku (obdobnou úpravě obsažené v § 39 odst. 1 obecního zřízení, na kterou upozorňoval Ústavní soud) představuje v krajském zřízení úprava obsažená v jeho § 18 odst. 1: *Záměr kraje prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc nebo právo stavby anebo je přenechat jako výprosu a záměr kraje smluvně zřídit právo stavby k pozemku ve vlastnictví kraje kraj zveřejní po dobu nejméně 30 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu kraje vyvěšením na úřední desce, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Nemovitá věc se v záměru označí údaji podle zvláštního zákona platnými ke dni zveřejnění záměru. Pokud kraj záměr po uvedené době nezveřejní, je právní jednání neplatné.*

[23] O tuto specifickou situaci v nyní projednávaném případě nešlo a stěžovatel to ani netvrdí. Žádný z doplněných bodů se netýkal záměru kraje *prodat, směnit, darovat, pronajmout, propachtovat nebo vypůjčit hmotnou nemovitou věc*. Bod č. 44 se sice týkal kupní smlouvy na pozemek pro Novou Baťovu nemocnici, ovšem nabytí nemovitých věcí v taxativním výčtu § 18 odst. 1 krajského zřízení uvedeno není. I sám stěžovatel poukazuje pouze na to, že šlo o rozhodnutí se závažným dopadem na rozpočet kraje. Z práva na samosprávu, jak bylo vyloženo v citovaném nálezu, však plyne povinnost zdrženlivosti moci soudní, které nepřísluší, aby doplnění nových bodů na program zasedání zastupitelstva označila za nezákonný zásah pouze z toho důvodu, že jde o body závažné, nejde-li o záměry, jež musejí být zveřejněny předem podle právě citovaného § 18 odst. 1 krajského zřízení.

[24] Nic na tom nemění ani stěžovatelem zdůrazňované právo na účast na správě věcí veřejných, zaručené čl. 21 odst. 1 Listiny: *Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*

[25] Toto právo se na úrovni krajské samosprávy promítlo mimo jiné do § 12 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, podle něž občan kraje, který dosáhl věku 18 let, má právo *vyjadřovat na zasedání zastupitelstva v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem*. Stěžovatel namítá, že postupem Zastupitelstva mu bylo znemožněno dozvědět se, co bude na zasedání zastupitelstva projednáváno, a vyjádřit se ke stavbě nové krajské nemocnice. Je však třeba konstatovat, že postup použitý Zastupitelstvem je výslovně předpokládán v § 42 odst. 4 krajského zřízení. Každé doplnění nového bodu programu zasedání zastupitelstva umožněné tímto ustanovením totiž znamená, že se o takovém bodu programu veřejnost nedozví předem a občané kraje, kteří by na zasedání zastupitelstva kvůli tomuto bodu jinak přišli, na ně patrně nepřijdou.

[26] Je tedy třeba konstatovat, že nešlo o porušení práva občana kraje vyjadřovat na zasedání zastupitelstva svá stanoviska, nýbrž o jeho omezení výslovně předpokládané zákonem. Označit takové omezení za nezákonné z důvodu tvrzené „nizkosti“ či „nečestnosti“ postupu Zastupitelstva či proto, že byl doplněn velmi významný bod programu, by bylo ze strany správních soudů porušením práva na samosprávu, jak bylo vyloženo v opakovaně citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/02.

pokračování

[27] Stěžovatel namítá, že se nyní posuzovaná situace od tohoto nálezu liší, neboť Ústavní soud chtěl chránit kontrolní funkci zastupitelstva vůči starostovi. Nic takového však z citovaného nálezu neplyne. Skutečnost, že oním nově zařazeným bodem zasedání zastupitelstva obce bylo odvolání stávající místostarostky a volba nového místostarosty, se odrazila pouze v závěru nálezu, kde Ústavní soud uzavřel, *„že v případě závažných bodů programu, jakým nesporně odvolání dosavadního místostarosty a volba místostarosty nového je, by nepochybně mělo být ust. § 94 zákona o obcích v praxi, a to z důvodů transparentnosti jednání řádně zvolených zástupců občanů obce a možnosti omezené účasti občanů při projednávání takto ad hoc vznesených návrhů, využíváno zdrženlivým a uvážným způsobem, nevzbuzujícím podezření o jejich účelovém předkládání, na poslední chvíli“*. Zákonná dikce citovaného ustanovení ovšem – jak již bylo řečeno – takové jednání umožňuje, i když samotné meritorní řešení rozhodnutí stran těchto návrhů podrobuje příslušným dalším zákonným podmínkám.“

[28] Krajský soud postupoval zcela v souladu s principy vyjádřenými v citovaném nálezu. Výstavba nové krajské nemocnice je ve smyslu tohoto nálezu nesporně závažným bodem programu a *„z důvodů transparentnosti jednání řádně zvolených zástupců občanů obce a možnosti omezené účasti občanů při projednávání takto ad hoc vznesených návrhů“* by mělo být právo doplňovat na zasedání zastupitelstva nové body programu *„využíváno zdrženlivým a uvážným způsobem, nevzbuzujícím podezření o jejich účelovém předkládání, na poslední chvíli“*. Zda se tak v nyní posuzovaném případě stalo, nebo zda šlo ze strany představitelů Zlínského kraje o „pokoutní“ postup s „nížkou“ a „nečestnou“ motivací, jak uvádí stěžovatel, však správním soudům nepřísluší posuzovat. Za situace, kdy šlo o postup výslovně umožněný Jednacím řádem a krajským zřízením, které zvláštní pravidla pro předchozí zveřejnění upravuje v § 18 odst. 1 pouze pro výše uvedené situace, by takové posuzování představovalo nepřípustnou ingerenci moci soudní do práva Zlínského kraje na samosprávu. Posouzení tvrzené „pokoutnosti“, „nizkosti“ a „nečestnosti“ tudíž nepřísluší soudům, nýbrž výhradně občanům, jimž je zastupitelstvo politicky odpovědné.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[30] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli. NSS mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal. Je přesvědčen, že náklady žalovaného vynaložené na jeho zastoupení advokátem v řízení o žalobě nelze považovat za náklady účelně vynaložené. Přestože je zastupitelstvo kolektivním orgánem bez vlastního odborného aparátu, nelze přehlédnout, že jeho materiální zázemí plně zajišťuje krajský úřad. Ten disponuje dostatečným odborným aparátem schopným hájit zájmy zastupitelstva v řízení o podané žalobě, jejíž předmět z běžné činnosti zastupitelstva nijak nevybočuje (viz např. nálezy Ústavního soudu

ze dne 24. 11. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1087/09, a rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, č. 1260/2007 Sb. NSS).

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

V Brně dne 21. října 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu