



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Václava Štencle v právní věci žalobců: a) Ing. P. V., Ph.D., b) doc. PhDr. I. P. Š., Ph.D., c) PhDr. D. K., Ph.D., d) Ing. J. F., všichni zastoupeni advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., se sídlem Praha 1, Panská 895/6, proti žalovanému: Zastupitelstvo městské části Praha – Dolní Počernice, se sídlem Praha 9, Stará obec 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2021, č. j. 17 A 12/2021 - 57,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), se žalobci domáhali, aby Městský soud v Praze určil, že zásah spočívající v odmítnutí jejich námitek proti zápisu ze zasedání Zastupitelstva městské části Praha – Dolní Počernice ze dne 15. 9. 2020, č. 13, ve smyslu § 65 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, je nezákonný, a zároveň toho, aby soud zakázal pokračovat v tomto zásahu a přikázal žalovanému obnovit stav před tvrzeným zásahem.

[2] Městský soud v Praze shora označeným usnesením žalobu odmítl. Uvedl, že zastupitelstvo obce (městské části) je voleným sborem (orgánem), který obec samostatně spravuje. Tuto svou pravomoc realizuje zejména prostřednictvím zasedání, ze kterého se pořizuje zápis, který je veřejnou listinou. V zápisu nemusí být uvedeno vše, co na zasedání zaznělo; podstatné je, aby v něm bylo zachyceno to, co je významné z hlediska realizace pravomocí zastupitelstva jakožto orgánu, který obec samostatně spravuje.

[3] Dle městského soudu žalobci žalobou napadali právě tu část zápisu, která není obligatorní a bez které by i tak zápis požadavkům kladeným zákonem vyhověl (namítají totiž, že v zápisu nejsou řádně citovány výroky jednotlivých zastupitelů). Dle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky ovšem platí, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. V projednávané věci však nelze dovodit, že by byla naplněna podmínka nezbytnosti z důvodu ochrany zákona. Posuzovat zápis ze zasedání zastupitelstva obce z toho pohledu, jak to vyžadují žalobci (tj. zda by odpovídala přesněji průběhu zasedání zastupitelstva ta či ona textace), by bylo ze strany soudů porušením práva na samosprávu. Posouzení tvrzeného jednání zastupitelstva nenáleží soudům, nýbrž občanům. Navíc, ačkoliv je žalovaný orgánem územního samosprávného celku, je třeba rovněž posoudit, zda bylo vytýkané jednání žalovaného realizováno v rámci veřejné správy, či nikoliv, tj. zda žalovaný jednání učinil jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. Městský soud připomenul, že i v případě prezidenta republiky je třeba rozlišovat pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů a odpovídají postavení prezidenta jako správního úřadu *sui generis*, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako ústavního činitele. Obdobně i v případě zastupitelstva je třeba rozlišovat pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů a odpovídají postavení zastupitelstva jako správního orgánu, a ty pravomoci, které mají povahu výlučně úkonů zastupitelstva jako voleného samosprávného orgánu. I když tedy zastupitelstvo obce může vystupovat v pozici správního orgánu, nelze říci, že by byl každý jeho úkon projevem realizace výkonné moci ve státě. I žalobci připouští, že zákon nekonkretizuje vytváření shody na podobě zápisu. V každém případě přitom platí, že rozhodování o námitkách proti zápisu ve smyslu § 65 ve spojení s § 87 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze, není rozhodováním v oblasti veřejné správy. Při rozhodování o námitkách proti zápisu rozhoduje zastupitelstvo jako samosprávný politický orgán ryze o svých *vnitroorgánových* poměrech, nikoli jako správní orgán. Toto rozhodování bezprostředně souvisí s realizací činnosti zastupitelstva jako voleného orgánu, nikoliv s rozsahem subjektivních práv a povinností zastupitelů v oblasti veřejné správy; k tomu městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, č. j. 3 As 11/2012 - 28, č. 2651/2012 Sb. NSS. Jednání popsané v žalobě tedy nemůže být vzhledem k okolnostem zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud tak nemá pravomoc ve věci rozhodovat, čímž je založen neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Městský soud proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[4] Proti tomuto usnesení podal žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody formálně podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

pokračování

[5] Dle stěžovatele není zřejmé, zda rozhodování o námitkách proti zápisu ze zasedání zastupitelstva je nebo není výkonem veřejné správy; městský soud měl tento závěr pečlivěji odůvodnit. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, č. j. 3 As 11/2012 - 28, neřeší natolik podobnou otázku, aby na něj mohl městský soud pouze bez dalšího odkázat. Stěžovatel má za to, že proces tvorby zápisu ze zasedání zastupitelstva nelze považovat za pouhé rozhodování o vnitřních poměrech bez vlivu na veřejná subjektivní práva zastupitelů. Zaprvé, zápis ze zasedání je veřejnou listinou, a je tedy považován za pravdivý obraz vůle zastupitelstva. Obsah jednání (ne)schválených zastupitelstvem je přitom zcela zásadní například pro posouzení platnosti smluv uzavřených obcí. Zápis ze zasedání tak není pouze úpravou vnitřních poměrů bez vlivu na vnější svět. Lze si představit situace, kdy bude zápis ze zasedání (ne)upraven tak, že bude v rozporu se skutečnou vůlí vyjádřenou předchozím zastupitelstvem. Nesprávně vyhotovený zápis přitom může mít zásadní vliv na postavení obce a případnou regresní odpovědnost jejích zastupitelů. Je proto způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv zastupitelů, a je tedy rozhodnutím o jejich právech a výkonem veřejné správy.

[6] Zadruhé, zápis je způsobilý hrubě zkreslovat průběh zasedání, zasáhnout do dobrého jména a politických práv stěžovatele atd. Neobsahuje-li zápis podstatné údaje (například diskuzi o možném střetu zájmů) a veřejnost se o nich nedozví, pak nemá ani důvod se o podstatu problému zajímat. Žalovaný přitom pravidelně nezveřejňuje zvukové záznamy nebo stenoprotokoly ze zasedání zastupitelstva; zápis tak byl jediným oficiálním zdrojem informací pro občany (kromě osobní účasti na zasedání). Z napadeného zápisu není zřejmé, že o podobě jeho určitých bodů byl spor; to je případně zřejmé až ze zápisu z následujícího zasedání. Na rozdíl od šíření informací samotnými zástupci má zveřejnění zápisu na webových stránkách žalovaného neomezený dosah.

[7] Zatřetí, předmětem sporu o obsah zápisu byl i spor o existenci střetu zájmů starosty. Opoziční zastupitelé na možný střet zájmů upozorňovali, v zápisu ze zasedání je střet zájmů zmíněn, ale výrok je současně zbaven podstatné části odůvodnění střetu zájmů starosty a je interpretován jako nepravdivý. Výsledkem je uzavření pro žalovaného nevýhodné smlouvy se stavebníkem. Veřejnost nemá možnost se o nevýhodnosti smlouvy a možném střetu zájmů starosty dozvědět, protože tyto nejsou v zápisu ze zasedání zmiňovány.

[8] Začtvrté, podání zásahové žaloby stěžovateli doporučil i „ředitel MHMP“, který uvedl, že zásahová žaloba je v posuzované věci jediným možným prostředkem obrany. Rovněž uvedl, že každý veřejný funkcionář (včetně člena zastupitelstva) má podle § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, povinnost při jednání orgánu územního samosprávného celku, ve kterém vystoupí v rozpravě, předložit návrh nebo je oprávněn hlasovat, oznámit svůj poměr k projednávané věci, jestliže hrozí střet zájmu. Neoznámení střetu zájmů je přestupkem. Na základě těchto důvodů je stěžovatel přesvědčen, že soud nesprávně posoudil otázku povahy řízení o námitkách proti zápisu ze zasedání zastupitelstva, a že je napadené usnesení nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[9] Stěžovatel konečně namítl, že není zřejmé, proč napadené usnesení posuzuje přípustnost zásahu soudní moci do samosprávy, konstatuje-li následně nedostatek soudní pravomoci. Zápis neodpovídající skutečnému průběhu zasedání je způsobilý porušit veřejná

práva chráněná zákonem. Nejde tedy pouze o politické otázky, nýbrž i o otázku střetu zájmů, přístupu k informacím [ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), či zákona č. 106/1999 S., o svobodném přístupu k informacím], o otázku ochrany osobnosti fyzické osoby ve smyslu § 81 občanského zákoníku, o pasivní volební právo a pravidla volební kampaně, či o dodržování organizačně technického zabezpečení jednání zastupitelstva. Spor o obsah zápisu se přitom týkal hned několika otázek veřejné správy; zásahem nadpoloviční většiny zastupitelstva však nebylo umožněno uvést například věcné důvody střetu zájmů starosty. Ze všech těchto důvodů napadené usnesení nesprávně posuzuje právní otázku ochrany zákona při přezkumu jednání samosprávy.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při rozhodování o námitkách proti zápisu ze zasedání zastupitelstva není v postavení správního orgánu, který by mohl svým rozhodnutím zkrátit práva stěžovatele. Nadto, pokud by mělo jít o rozhodování správního orgánu, přicházela by jako prostředek ochrany v úvahu žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2020, č. j. 1 As 122/2020 - 25, platí, že usnesení zastupitelstva územního samosprávného celku, kterým je rozhodováno ve věcech samosprávy, není přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť se jedná o autonomní rozhodování orgánu místní samosprávy. Rovněž rozhodnutí o námitkách proti zápisu tedy musí být z tohoto přezkumu vyloučeno. Napadené usnesení zastupitelstva je zcela přezkoumatelné. Předmětný zápis ze zasedání nezkresloval jeho průběh; nemohlo tedy dojít k zásahu do práv stěžovatele. Ze zápisu rovněž plyne, že byly podány námitky i jak byly vyřízeny; je zřejmé, o čem zastupitelstvo jednalo a jaký k tomu mělo postoj. Nelze tedy hovořit o znepřístupnění práva na informace o územní samosprávě veřejnosti. Žalovaný nejednal s úmyslem jakkoli zkreslit zápis. Na správní žalobu zastupitelstvo reagovalo tak, že jsou nyní zasedání zachycována stenografkou a následně uveřejňována na internetu. Pokud jde o jednotlivé námitky stěžovatele, v předmětném zápisu jsou pochybnosti některých zastupitelů o možném střetu zájmů starosty jednoznačně zachyceny. K porušení veřejných práv nedošlo, neboť zápis ze zasedání nemá takový charakter, že by jím mohlo dojít k porušení práv druhých. Nedošlo ani k porušení čl. 17 odst. 5 Listiny či zákona o svobodném přístupu k informacím. V posuzované věci není rozhodující, zda se spor o zápisu týkal otázek veřejné správy, nýbrž to, že zastupitelstvo při rozhodování o námitkách proti zápisu nebylo v pozici správního orgánu. Žalovaný konečně uvedl, že žádá úhradu nákladů řízení nezastoupeného účastníka, neboť jeho běžnou úřední činností není bránění se zjevně nedůvodným žalobám. Nadto nemá žádné zaměstnance, kteří mají v popisu práce zastupování před správními soudy. K tomu odkázal na názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47.

[11] Stěžovatel v replice uvedl, že vyjádření žalovaného připravil a podepsal Mgr. J. Š. na základě pověření radou městské části. Zastupitelstvo (žalovaný) však vyjádření neschválilo a ani nepověřilo Mgr. Š., aby žalovaného ve věci zastupoval. Vyjádření tedy není stanoviskem žalovaného, ale pouze vyjádřením orgánu, který pověření vydal, tj. rady. Dále uvedl, že podstatou sporu je odmítnutí zastupitelstva opravit prokázané chyby zápisu, aniž by žadatel měl jakoukoli právní oporu pro zjednání nápravy. Potvrzení názoru městského soudu by *většinám v samosprávách* umožnilo manipulovat s dokumentací svých zasedání. Proto by měla být soudní obrana umožněna. Stěžovatel dále popsal, co vnímá jako nekalé

pokračování

jednání rady a zastupitelstva, které by Nejvyšší správní soud potvrzením názoru městského soudu podpořil. Dále uvedl, že na prokázané chyby zápisu nelze nahlížet politicky, respektive je nelze politicky ignorovat, aniž by byli poškozeni ti, kterých se chyby týkají. Stěžovatel požaduje toliko objektivní zápis ze zasedání. Pouhé zveřejnění zápisů není dostatečné pro informování veřejnosti a vyvozování politické odpovědnosti jednotlivých zastupitelů. Není rovněž pravdou, že by všechny zápisy žalovaného byly zveřejňovány ve stenografické podobě. Stenografický záznam nadto má oproti zápisu ve smyslu § 65 zákona o hlavním městě Praze mnoho nedostatků.

[12] V dalších podáních žalovaný vysvětlil, že Mgr. Š. byl pověřen vypracováním vyjádření starostou. Rada městské části tento fakt vzala svým usnesením pouze na vědomí; starosta k pověření žádný souhlas nepotřebuje. Stěžovatel v dalších dvou podáních uvedl, že Mgr. Š. zastupuje žalovaného jako zaměstnanec úřadu, tedy v režimu podřízeném přímo radě. Žaloba nesměřovala proti městské části, kterou starosta zastupuje jako zástupce, ale proti zastupitelstvu, od kterého starosta ani Mgr. Š. pověření k vyjádření neměl. Dále stěžovatel popsal další problémy s nekvalitně provedenými zápisy, které musel strpět po podání předmětné žaloby.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Předmětem posouzení kasačního soudu je tak výlučně otázka, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu stěžovatele bez jejího věcného projednání odmítl.

[16] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve namítanou nepřezkoumatelností napadeného usnesení městského soudu pro nedostatek důvodů. Dospěl přitom k závěru, že jde o usnesení přezkoumatelné, neboť z jeho odůvodnění je seznatelné, jaké důvody soud vedly k odmítnutí podané žaloby. Nepřezkoumatelnost nelze vnímat jako subjektivní představu o tom, jak měl městský soud o žalobě rozhodnout, ani ji nelze spatřovat v tom, že městský soud některé své argumenty nevysvětlil tak detailně, jak by si stěžovatel přál. Jde o objektivní překážku, která by Nejvyššímu správnímu soudu bránila závěry městského soudu přezkoumat (k nepřezkoumatelnosti blíže srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 As 158/2021 - 36). Takovou překážku Nejvyšší správní soud neshledal; městský soud zejména v odst. [12] až [19] odůvodnění svého usnesení vyložil důvody, které jej vedly k závěru o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zcela dostačujícím a srozumitelným způsobem.

[17] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval již meritem věci. Zde je vhodné nejprve zmínit, že obdobnou situaci se zabýval již v rozsudku ze dne 17. 9. 2020, č. j. 1 As 193/2020 - 32, č. 4087/2020 Sb. NSS, kde dospěl k závěru, že správní soudy nemají pravomoc rozhodovat o žalobě člena zastupitelstva městské části proti postupu rady městské části při sestavování programu jednání zastupitelstva, neboť žalovaná městská část (respektive její rada) v takovém případě nevystupuje vůči žalobci v postavení správního orgánu při výkonu veřejné správy. Právo člena zastupitelstva městské části předkládat zastupitelstvu návrhy na projednání podle § 51 odst. 2 písm. a) zákona o hlavním městě Praze není veřejným subjektivním právem fyzické osoby, kterému by měla být poskytnuta ochrana ve správním soudnictví. Ústavní soud ústavní stížnost tehdejšího žalobce, respektive stěžovatele, proti tomuto rozsudku usnesením ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. IV. ÚS 3319/20, odmítl, neboť byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Z těchto východisek proto Nejvyšší správní soud nahlížel i na věc nyní projednávanou.

[18] V nyní posuzované věci městský soud založil svůj závěr o nepřípustnosti žaloby zejména na tom, že žalovaný nevystupoval vůči stěžovateli v postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť rozhodování o námitkách proti zápisu ve smyslu § 65 zákona o hlavním městě Praze ve spojení s § 87 odst. 3 tohoto zákona není rozhodování v oblasti veřejné správy. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožňuje.

[19] Podle § 65 zákona o hlavním městě Praze platí, že, *o průběhu zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy se pořizuje zápis, který musí obsahovat počet přítomných členů zastupitelstva hlavního města Prahy, schválený pořad jednání zastupitelstva hlavního města Prahy, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení. Zápis podepisuje primátor hlavního města Prahy nebo náměstek primátora hlavního města Prahy a určení ověřovatelé. Zápis, který je nutno pořídit do 15 dnů po skončení zasedání, musí být uložen na Magistrátu hlavního města Prahy k nahlédnutí. O námitkách člena zastupitelstva hlavního města Prahy proti zápisu rozhodne nejbližší zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy.*

[20] Podle § 87 odst. 3 téhož zákona platí, že *na postavení a jednání zastupitelstva městské části a na práva a povinnosti jeho členů se obdobně použijí ustanovení vztahující se na postavení a jednání zastupitelstva hlavního města Prahy a na práva a povinnosti členů zastupitelstva hlavního města Prahy, není-li zákonem stanoveno jinak. Na rozhodování zastupitelstva městské části se použije ustanovení vztahující se na rozhodování zastupitelstva hlavního města Prahy, není-li zákonem nebo Statutem stanoveno jinak.*

[21] V posuzované věci se stěžovatel domáhá soudní ochrany proti postupu žalovaného, který měl do jeho práv zasáhnout tím, že odmítl jeho námitky proti zápisu uplatněné podle § 65 zákona o hlavním městě Praze (za použití § 87 odst. 3 téhož zákona), v důsledku čehož nebyl opraven vyhotovený neobjektivní zápis ze zasedání zastupitelstva městské části ze dne 15. 9. 2020, č. 13.

[22] Podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví *poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem.*

pokračování

[23] Podle § 82 s. ř. s. se může každý, *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, domáhat žalobou u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*

[24] Správní orgán je obecně definován 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*. Judikatura tohoto soudu přitom při vymezení pojmu „*správní orgán*“ akcentuje právě naplnění posledních dvou zmiňovaných znaků, tj. existenci (zákonem vymezených) kompetencí určité veřejnoprávní entity umožňujících ji zasahovat do sféry veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58).

[25] Pro posouzení dané věci je rozhodné, že stěžovatel ve věci vystupoval v postavení člena zastupitelstva městské části, kterému zákon o hlavním městě Praze přiznává určitá specifická práva a povinnosti vůči zastupitelstvu i ostatním orgánům městské části. Z titulu výkonu této funkce mu, mimo jiné, náleží právo podávat námitky proti zápisu pořízeném o průběhu zasedání městské části (§ 65 *in fine* zákona o hlavním městě Praze, ve spojení s § 87 odst. 3 tohoto zákona). Nejedná se však o veřejné subjektivní právo fyzické osoby, kterému by měla být poskytnuta ochrana v rámci správního soudnictví, nýbrž o zákonné oprávnění spojené právě s výkonem funkce zastupitele. Ústavní soud k tomu v usnesení ze dne 7. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 115/14, uvedl, že se „*orgán či člen orgánu veřejné moci nemůže cestou ústavní stížnosti domáhat oprávnění, jímž disponuje z titulu své funkce, a to ani prostřednictvím základního práva fyzických a právnických osob na spravedlivý proces*“ (zdůraznění doplněno). Městský soud tak správně uvedl, že žalovaný v posuzované věci nerozhodoval jako správní orgán v oblasti veřejné správy. Nevyhovění námitkám člena zastupitelstva uplatněným podle § 65 zákona o hlavním městě Praze nepředstavuje vrchnostenský akt namířený vůči stěžovateli (členu zastupitelstva), coby podřízenému subjektu. Naopak je třeba přisvědčit městskému soudu, že jde *de facto* o vztah (respektive proces) existující (odehrávající se) uvnitř orgánu územní samosprávy při určování finální podoby zápisu ze zasedání městské části.

[26] Jelikož tedy zastupitelstvo městské části při rozhodování o námitkách člena zastupitelstva podle § 65 zákona o hlavním městě Praze nepředstavuje správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., není již třeba se zabývat tím, zda mohlo být negativním rozhodnutím o námitkách zasaženo do práv stěžovatele spojených s jeho postavením zastupitele, neboť ani tento případný závěr by nezměnil skutečnost, že správní soudy nemají pravomoc rozhodovat o podané žalobě. Nejvyšší správní soud dodává, že příhodný je i odkaz městského soudu na rozsudek tohoto soudu č. j. 3 As 11/2012 - 28, dle jehož právní věty „*[r]ozhodnutí Poslanecké sněmovny o odvolání proti usnesení mandátového a imunitního výboru o uložení sankce za disciplinární provinění spočívající v urážlivých projevech učiněných ve Sněmovně není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je tak vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví [§ 70 písm. a) s. ř. s., § 13 odst. 2 a § 16 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny]*.“ V citovaném

případě není pochyb, že rozhodnutím Poslanecké sněmovny bylo zasaženo do práv stěžovatele jakožto poslance, nikoli do jeho práv náležejících jakékoli fyzické osobě; právě proto nebyla dána pravomoc správních soudů rozhodovat o podané žalobě proti tomuto rozhodnutí a stěžovatel byl odkázán na ústavní soudnictví. Podobnost tohoto případu s věcí nyní projednávanou je zjevná.

[27] Nejvyšší správní soud proto přisvědčil městskému soudu, že v posuzované věci není dána pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodovat o žalobě stěžovatele - člena zastupitelstva městské části, směřující proti rozhodnutí zastupitelstva o odmítnutí námitek proti zápisu ze zasedání ve smyslu § 65 zákona o hlavním městě Praze, neboť toto rozhodnutí je emanací výkonu práva na samosprávu městské části, nikoli výkonem veřejné správy; městská část tedy není při rozhodování o námitkách v postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[28] Nejvyšší správní soud se s argumentací městského soudu ztotožňuje i pokud jde o argumentační linii poukazující na ústavně právní aspekt věci. Závěr, že možnost soudního přezkumu postupu žalovaného při jeho veřejném zasedání je výrazně omezena ústavním pořádkem, je zcela správný. Čl. 8 Ústavy zaručuje samosprávu územních samosprávných celků, jimiž jsou podle jejího čl. 99 obce a kraje (postavení hlavního města Prahy je specifické v tom, že je krajem i obcí – viz § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze). Podle čl. 100 odst. 1 věty první Ústavy dále platí, že *územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu*. Čl. 102 Ústavy zakládá zastupitelskou formu práva na samosprávu, pro jehož ochranu je určující čl. 101 odst. 4, podle kterého *stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*.

[29] Posledně citovaný článek připouští podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, ingerenci státní moci (včetně moci soudní) do výkonu samosprávy pouze za kumulativního splnění dvou podmínek, a to (i) nezbytnosti z důvodu ochrany zákona a (ii) způsobem stanoveným zákonem. Byť se tento nálezh týkal problematiky zveřejňování programu zasedání zastupitelstva obce a jeho změny (§ 93 a § 94 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích), obecné závěry tohoto nálezu jsou přenositelné i pro nyní posuzovanou věc.

[30] Ústavní soud v uvedeném nálezu konstatoval, že stát může zasáhnout do práva územních samosprávných celků na samosprávu pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Požadavek ochrany zákona však nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v zákonné úpravě, byť by byl takový výklad logický a nevzbuzující pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je přípustný pouze za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra* (nikoliv již *praeter*) *legem*. Jedná se o ústavně založenou výjimku zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, kterou je třeba vykládat a používat restriktivním způsobem.

pokračování

[31] I v souvislosti s nyní posuzovanou věcí je nutno konstatovat, že rozhodování o námitkách proti zápisu ze zasedání městské části je nepochybně součástí práva městské části (realizovaného žalovaným) na samosprávu (k tomu srov závěry vyslovené v obdobné věci tímto soudem v rozsudku ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013 - 71, č. 2975/2014 Sb. NSS). Zastupitelstvo městské části pořizuje o průběhu svého zasedání zápis a poté rozhoduje o případných námitkách, které může proti zápisu uplatnit pouze člen zastupitelstva; jde evidentně o esenciální součást práva na (územní) samosprávu, u kterého Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené nevidí prostor pro zásah soudní moci.

[32] Lze tedy uzavřít, že Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že v posuzované věci nebyla žaloba stěžovatele (a dalších žalobců) na ochranu před nezákonným zásahem žalované věcně projednatelná pro nedostatek pravomoci soudu [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[33] Pro úplnost lze uvést, že poukazuje-li stěžovatel na existenci veřejného zájmu na zjednání nápravy ve věci námitek proti zápisu ze zasedání zastupitelstva městské části, nic mu nebránilo iniciovat u Ministerstva vnitra výkon správního dozoru postupem podle § 107 zákona o hlavním městě Praze. Podle § 107 odst. 1 věty první citovaného zákona *je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu hlavního města Prahy v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku hlavního města Prahy, vyzve ministerstvo hlavní město Prahu ke zjednání nápravy.* Dle odst. 3 téhož ustanovení pak platí, že bude-li příslušný orgán hlavního města Prahy ministerstvem vyzván ke zjednání nápravy, a přesto tak neučiní, pak ministerstvo (shledá-li to potřebné k ochraně veřejného zájmu) podá žalobu ve věcech samosprávy dle § 67 písm. a) s. ř. s.

[34] Konečně, pokud jde o tvrzení stěžovatele, že podání učiněná v rámci tohoto řízení jménem žalovaného zaměstnancem městské části Mgr. Š. nelze považovat za podání žalovaného, neboť Mgr. Š. byl jednak pověřen pouze k zastupování městské části Praha – Dolní Počernice, a nikoliv k zastupování *zastupitelstva* městské části Praha – Dolní Počernice, a jednak jej k tomuto zastupování nepověřilo zastupitelstvo, nýbrž starosta městské části, tuto argumentaci je nutno odmítnout. Především nelze odhlédnout od skutečnosti, že zastupitelstvo je jedním z orgánů městské části (srov. hlavu IX zákona o hlavním městě Praze), přičemž starosta městské části, který Mgr. Š. k zastupování žalovaného pověřil, je zároveň členem zastupitelstva, který zpravidla řídí jeho jednání a zastupuje obec navenek (srov. § 72 odst. 2 a odst. 4 ve spojení s § 87 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze). Podle § 21b občanského soudního řádu, kterého se s ohledem na § 64 s. ř. s. použije i v řízení před správními soudy, platí, že *za obec v řízení před soudem jedná ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn ji zastupovat navenek, nebo její zaměstnanec, který tím byl touto osobou pověřen.* Z ustálené judikatury Nejvyššího soudu k § 21b občanského soudního řádu vyplývá, že podání žaloby (a tím spíše podání vyjádření k žalobě či kasační stížnosti) je toliko procesním úkonem, k němuž není třeba rozhodnutí orgánů obce. Starosta obce (městské části) je tedy oprávněn činit právní úkony, které se vztahují k zastupování obce (městské části) v soudním řízení, bez dalšího, a stejně tak je bez dalšího oprávněn pověřit k takovému zastupování zaměstnance obce (městské části); blíže viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 25 Cdo 2158/2009 - 211. Jestliže

tedy starosta městské části, který zastupuje městskou část (a logicky tedy i její jednotlivé orgány) navenek, pověřil zastupováním zastupitelstva – tedy jednoho z orgánů obce – zaměstnance městské části, aniž by k tomu byl zastupitelstvem výslovně zmocněn, nejde z jeho strany o žádné pochybení.

[35] S ohledem na skutečnosti výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, subjektu, jehož je orgánem (městské části Praha – Dolní Počernice) však nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Žádné náklady spojené s tímto řízením nevznikly rovněž žalobcům b) – d). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[37] Žalovaný požadoval náhradu nákladů řízení ve výši 300 Kč sestávající z paušální náhrady hotových výdajů za jeden úkon (vyjádření ke kasační stížnosti), a to na základě vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu. Zřejmě se tedy domáhá subsidiární aplikace § 151 odst. 3 občanského soudního řádu. Použití citovaného ustanovení na řízení podle s. ř. s. je však vyloučeno, jak Nejvyšší správní soud zdůvodnil již v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, č. 3344/2016 Sb. NSS. Žádné skutečně vynaložené výdaje nadto žalovaný netvrdil ani nedoložil.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. března 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu