

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci

žalobce: I. U.

proti

žalovanému: **Zastupitelstvo obce Kamenná Horka**
sídlem Kamenná Horka 29, 568 02 Svitavy

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

takto:

I. Žaloba **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou ze dne 18. 11. 2024 domáhal poskytnutí soudní ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v „*bezdůvodném omezení výkonu práv a povinností zastupitele obce Kamenná Horka*“, v řízení vedeném dle ust. § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), přičemž to spatřoval v „*porušení povinností ze strany Zastupitelstva obce Kamenná Horka*“. Žalobu odůvodnil následujícím způsobem.
2. Předně uvedl, že mu byl bezdůvodně odepřen výkon jeho práv a povinností nabytím mandátu zastupitele dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí ode dne 15. 05. 2024, kdy žalobce nastoupil do funkce zastupitele zákonným způsobem, když zastoupil po rezignaci na mandát zastupitele M. K., rezignujícího na člena zmíněného zastupitelstva (za volební stranu VZO+SPH), jímž byl náhradníkem, a to až do doby nejbližšího dalšího zasedání zastupitelstva dne 5. 6. 2024, přičemž mu tehdy podle zápisu č. 4/2024 mělo být umožněno složit slib zastupitele. Ke složení slibu byl starostkou obce vyzván teprve na zasedání zastupitelstva konaného dne 25. 6. 2024. K porušení jeho práv a povinností došlo tím, že starostka obce po nabytí mandátu jej nevyrozuměla v přiměřené době ode dne, kdy nabyl mandát zastupitele tak, aby se mohl plnohodnotně zúčastnit nejbližšího zasedání po nabytí mandátu, když mandát získal dne 15. 5. 2024 a termín zasedání zastupitelstva dne 21. 05. 2024 byl již oznámen, čímž lze lhůtu 6 dnů po oznámení po nabytí mandátu považovat za dostatečnou k tomu, aby nový zastupitel byl nejméně telefonicky či emailem o této skutečnosti starostkou vyrozuměn. Dále žalobce uvedl, že mu v rozporu s Jednacím řádem zastupitelstva nebyly poskytnuty podklady pro nejbližší zasedání zastupitelstva, kterého se měl dle povinností daných zákonem o obcích zúčastnit, ze strany starostky byl porušen zákonný postup, když žalobce nebyl vyzván na prvním zasedání zastupitelstva dne 21. 5. 2024, kterého se měl zúčastnit, ke složení předepsaného slibu zastupitele, když nebyl o svém mandátu vyrozuměn v souladu se svými povinnostmi se na zasedání dostavil, přičemž byl

„připraven ke složení slibu“, upozornil na to předsedající starostku, vyzván však nebyl a nebyl ani považován na zasedání za přítomného (dle zápisu dle zasedání č. 3/2024). Žalobce byl odkázán starostkou jen na skutečnost, že nemůže složit slib, protože mu nebylo starostkou ještě vyhotoven a předáno osvědčení o vzniku mandátu zastupitele, a bylo mu sděleno, že bude vyzván ke složení slibu až na dalším zasedání. V tomto spatřoval žalobce zásadní zásah do práva zastupitele a přímo v žalobě uvedl, že „podává tuto žalobu dle příslušného ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., § 82 soudního správního řádu, ve smyslu odepření práva a povinností tímto danými zastupiteli, tedy práva hlasovat na zastupitelstvu“, kdy žalobce měl prokazatelný zájem složit slib dle ust. § 62 odst. 2 zákona o obcích na prvním zasedání, na němž byl přítomen. Dále žalobce namítl, že výše uvedené skutečnosti týkající se odepření veškerých práv a povinností žalobci jako zastupiteli na zasedání dne 21. 05. 2024 nebyly uvedeny v zápisu z jednání zastupitelstva, kde nebyla ani uvedena přítomnost žalobce ani jeho příspěvky a žádné hlasování o usneseních, nebylo „zadokumentováno“. Žalobce tedy namítl, že uvedený zápis z jednání neodpovídal skutečnosti, je neprůkazný, veškerá usnesení přijatá na tomto zasedání zastupitelstva jsou neplatná. V této souvislosti poukázal i na to, že zastupitelka J. S. jako jedna z pověřených k ověření zápisu neověřila zápis č. 5/2024 zasedání zastupitelstva ze dne 25. 6. 2024 s poznámkou, že nesouhlasí s jeho vyhotovením a podá v této věci na nejbližším zasedání rovněž námitku proti zápisu č. 3/2024 ze zasedání Zastupitelstva obce Kamenná Horka ze dne 22. 5. 2024, když poukázala na výše uvedené skutečnosti týkající se žalobce, tj. že žalobce byl v rozporu s tímto zápisem č. 3/2024 ze dne 21. 5. 2024 přítomen na zasedání a starostka jej měla vyzvat ke složení slibu. Zastupitelstvo obce Kamenná Horka zamítlo procesně projednat předloženou námitku proti zápisu č. 3/2024 J. S. Žalobce opětovně poukázal na jím již uvedenou skutečnost, že v zápisu z předmětného zasedání ze dne 21. 5. 2024 nejsou okolnosti týkající se účasti žalobce, kdy ten se projevoval a podílel na průběhu hlasování a rozpravy k jednotlivým projednávaným bodům zaznamenány. Žalobce rovněž uvedl, že podal námitku proti uvedenému zápisu na zasedání dne 25. 6. 2024 a využil tak státem stanovené opravné prostředky. Zastupitelstvo vzalo tuto námitku formálně na vědomí a odročilo tímto její projednání na další zasedání. Na dalším zasedání dne 19. 09. 2024 předložila místostarostka obce k projednání vlastní námitku proti porušení daného jednacího řádu a zákona o obcích, která směřovala proti výše zmíněné námitce žalobce. Zastupitelstvo zrušilo usnesení č. 3/2024 ze zasedání zastupitelstva konaného 25. 6. 2024 ve věci příslušného projednání námítky podané žalobcem, když žalobce konstatoval, že zastupitelstvo se s vypořádáním námítky žalobce nezákonně vyhnulo, odmítlo ji projednat, což žalobce považoval za nelegitimní a poukázal na porušení ustanovení § 95 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění (dále jen „zákon o obcích“). V doplňujících informacích žalobce v podstatě zopakoval již uvedené skutečnosti, když opětovně uvedl, že byl krácen na svých právech, ač byl na zasedání zastupitelstva dne 21. 5. 2024 osobně přítomen, zápis byl vyhotoven v rozporu s ust. § 95 odst. 1 zákona o obcích. Žalobce navrhl, aby soud označil celý průběh zasedání zastupitelstva obce Kamenná Horka konaného dne 21. 05. 2024 za nezákonný a veškerá usnesení na něm přijatá za neplatná, dále aby soud nařídil starostce obce Kamenná Horka svolání zastupitelstva obce Kamenná Horka a znovu projednání všech bodů ze schváleného programu zasedání, které se konalo dne 21. 5. 2024 a uplatnil právo na náhradu nákladů soudního řízení.

3. Podle ust. § 2 s.r.s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmíněk

stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují o dalších věcech, o nichž tak stanoví tento zákon.

4. Podle ust. § 4 odst. 1 písm. c s.ř.s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.
5. Podle ust. § 82 s.ř.s. 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 může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
6. Podle čl. 100 odst. 1 věty první, Ústavy České republiky jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.
7. Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy České republiky je obec samostatně spravována zastupitelstvem a podle čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.
8. Z výše uvedeného ustanovení Ústavy (čl. 101 odst. 4) vyplývá, že toto ustanovení připouští ingerenci státní moci, včetně moci soudní, a to pouze za kumulativního splnění obou těchto podmínek: nezbytnosti z důvodu ochrany zákona a způsobu stanoveného zákonem (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 09. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02). Tyto závěry jsou podle názoru krajského soudu významné i pro nyní posuzovanou věc. Ústavní soud v tomto nálezu uvedl, že stát může zasáhnout do práva územních samosprávných celků na samosprávu pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona, když požaduje k ochraně zákona *„je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle přesvědčení Ústavního soudu možno připustit možno toliko za situace, kdy je porušení zákona ze strany územního samosprávného celku dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou secundum et intra, nikoli praeter lege. Tomuto nazírání na danou problematiku konečně odpovídá i ta skutečnost, že se jedná o ústavně založenou výjimkou zasahující do jednoho ze znaků demokratického právního státu, jímž existence místní samosprávy nepochybně je, a kterou je třeba, v souladu s obvyklou zásadou právní o vztahu pravidla a výjimky, interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem. 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 (co by forma veřejné moci) v případně 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.“* (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02).

9. V projednávané věci je tedy stěžejní otázkou posouzení toho, zda v dané věci může stát prostřednictvím soudní ochrany na základě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu realizovat tuto ochranu dle požadavku žalobce či nikoliv.
10. Základním kritériem pro posouzení této otázky je to, zda žalobcem uplatněné námitky se týkají veřejných subjektivních práv žalobce, kterým může soud za zákonem stanovených podmínek poskytnout soudní ochranu (ust. § 2, § 4 odst. 1 písm. c) s.ř.s. týkající se ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu a ust. § 82 a násl. s.ř.s.), anebo zda se jedná o námitky týkající se realizace práva na samosprávu, tedy nikoliv ochranu veřejných subjektivních práv, protože v případě realizace práva na samosprávu se nejedná o ochranu veřejných subjektivních práv a stát, jak soud již výše uvedl v souladu s výše zmíněným nálezem Ústavního soudu, může zasahovat do práva územních samosprávních celků na samosprávu pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona. K tomu je třeba dodat, že pravomoc správních soudů je dána zejména tehdy, pokud při rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob jde o orgán moci výkonné či orgán územně samosprávného celku, tedy tento orgán má pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob či jinak zasahovat do těchto práv, avšak tato pravomoc musí být vykonávána v oblasti veřejné správy (k tomu srov. Kúhn, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: WOLTERS KLUWER ČR 2019, s. 28).
11. Žalobce se domáhá soudní ochrany prostřednictvím institutu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, tedy již z platné právní úpravy (i k tomu viz. ust. § 2 s.ř.s.) vyplývá, že této soudní ochrany je možné domáhat se jen tehdy, pokud se jednalo o zásah správního orgánu. Správní orgán je obecně definován v ust. § 4 v 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 jím bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob
 - 3) v oblasti veřejné správy.
12. Judikatura NSS při tom při vymezení pojmu „*správní orgán*“ akcentuje právě naplnění posledních dvou zmiňovaných znaků, tj. existenci zákonně vymezených kompetencí určité veřejnoprávní entity umožňující jí zasahovat do sféry veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014-58). V dané věci je tedy podstatné z hlediska možnosti krajského soudu poskytnout ve správním soudnictví soudní ochranu prostřednictvím věcného rozhodnutí o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, jestli v daném případě jednání žalovaného proti němuž směřovaly námitky žalobce v žalobě, lze považovat za jednání, respektive zásah ze strany správního orgánu či nikoliv, anebo se jednalo o realizaci práva na samosprávu, protože jen v prvním případě lze tuto soudní ochranu poskytnout.
13. Pro posouzení dané věci je rozhodné, že žalobce ve věci vystupoval v postavení, kdy uplatňoval svá práva a povinnosti jako člen zastupitelstva zmíněné obce, které mu zákon o obcích a dále jednací řád zastupitelstva obce Kamenná Horka přiznal jako specifická práva a povinnosti vůči zastupitelstvu a případně ostatním orgánům obce. K titulu výkonu této funkce mu mimo jiné náleží právo podávat námitky proti zápisu o konání zastupitelstva

obce (§ 95 zákona o obcích). V takovém případě se nejedná 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. V neposlední řadě je třeba poukázat na to, že žalovaný v dané věci nerozhodoval jako správní orgán v oblasti veřejné správy, přičemž nevyhovění námitce žalobce jako člena zastupitelstva zmíněné obce uplatněné dle ust. § 95 odst. 2 zákona o obcích, nepředstavuje vrchnostenský akt namířený vůči žalobci jako členu zastupitelstva, coby podřízenému subjektu, když jde o proces odehrávající se uvnitř orgánu územní samosprávy při určování podoby zápisu ze zasedání zastupitelstva v souvislosti s uplatněným právem žalobce na aktivní účast žalobce jako člena zastupitelstva zmíněné obce.

14. V daném případě tedy není pochyb o tom, že žalobcem popsany postup týkající se posuzování jeho účasti na zasedání zastupitelstva není výkonem veřejné správy a zastupitelstvo zmíněné obce nemůže být při rozhodování o námitkách dle ust. § 95 odst. 2 zákona o obcích v postavení správního orgánu ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. c) a ust. § 82 správního řádu. Možnost soudního přezkumu žalovaného při jeho veřejném zasedání je tak výrazně omezena ústavním pořádkem, jak již soud výše uvedl, kdy stát může zasáhnout do práva územních samosprávních celků na samosprávu pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona (§ 194 Ústavy). V daném případě se tak jednalo o realizaci práva na samosprávu, nikoliv o výkon pravomoci správních orgánů v oblasti veřejné správy (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71, č. 2975/2014 Sb. NSS).
15. O správnosti výše uvedených závěrů svědčí i konstantní soudní judikatura NSS, obsažená zejména v jeho rozsudcích ze dne 17. 9. 2020, č. j. 1 As 193/2020-32, Sb. NSS č. 4087/2020, dále již zmíněný rozsudek ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013-71, č. 2975/2014 Sb. NSS, dále např. rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2024, č. j. 3 As 12/2022-70).
16. Z výše uvedených skutečností tak vyplývá, že v dané věci nebyla žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného věcně projednatelná pro nedostatek pravomoci soudu (§ 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.) a soud ji musel odmítnout (§ 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.).
17. Pro úplnost lze uvést, že žalobce ve věci námitek proti zápisu ze zasedání zastupitelstva obce může iniciovat u Ministerstva vnitra ČR výkon správního dozoru postupem podle ust. § 124 zákona o obcích, což stejně platí i pro jeho námitky týkající se usnesení přijatých na zasedání zastupitelstva, na kterém bylo údajně žalobci odepřeno právo složit slib a právo hlasovat.
18. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 3 s.ř.s., podle něhož v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty

na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice 16. prosince 2024

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu