

Nejvyšší správní soud
Moravské náměstí 6
657 40 Brno

Datovou schránkou

V Praze dne 23. 2. 2022

K sp.zn.: 3 As 12/2022

Stěžovatel:

Ing. Pavel Vermach, Ph.D.

15.7.1958

Strážkovická 809, 190 12

právně zastoupen:

JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.,

ev.č. ČAK 16804

se sídlem Panská 895/6, 110 00 Praha 1

IČO: 04770099

Odpůrce

Zastupitelstvo Městské části Praha – Dolní Počernice

Stará obec 10,

190 12 Praha 9

Kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. listopadu 2021, č.j.:

17 A 12/2021- 57

I. **Stav věci**

Stěžovatel se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v odmítnutí námitek proti zápisu Zastupitelstva městské části Praha – Dolní Počernice ze dne 15. 9. 2020, č. 13 a zároveň toho, aby soud zakázal pokračovat v tomto zásahu a přikázal odpůrci obnovit stav před tvrzeným zásahem.

Městský soud v Praze žalobu svým usnesením č.j. 17 A 12/2021- 57 ze dne 25. listopadu 2021 odmítnul (dále jen též „napadené rozhodnutí“). Tento rozsudek byl stěžovateli doručen dne 3. 1. 2022. Stěžovatel byl dne 24. 1. 2022 vyzván Nejvyšším správním soudem k doplnění kasační stížnosti, což tímto činí.

Stěžovatel je zastoupen advokátem.

II. **Rozsah napadení**

Napadeným rozhodnutím byla žaloba stěžovatele odmítnuta. Stěžovatel napadá usnesení Městského soudu v Praze v celém rozsahu.

III. **Důvody kasační stížnosti**

Kasační stížnost podává stěžovatel z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s. – nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s.ř.s. - nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

1. Nesprávné posouzení právní otázky zásahu správního orgánu

Stěžovatel se domáhal určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v odmítnutí námitek proti zápisu Zastupitelstva městské části Praha – Dolní Počernice ze dne 15. 9. 2020, č. 13 a zároveň toho, aby soud zakázal pokračovat v tomto zásahu a přikázal odpůrci obnovit stav před tvrzeným zásahem.

Napadené rozhodnutí žalobu stěžovatele odmítlo, protože se nejedná o zásah. Odmítnutí zdůvodnilo následovně (bod 14. a následující napadeného rozhodnutí). Napadené rozhodnutí:

- definovalo kritéria ochrany podle ustanovení § 82 a násl. s.ř.s.,
- shrnulo vývoj judikatury v případě nesplnění těchto kritérií a odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.,
- definovalo správní orgán,
- konstatovalo, že je zapotřebí posoudit, zda správní orgán jedná v rámci veřejné správy či nikoliv,
- konstatovalo, že zastupitelstvo městské části je správní orgán, který může jednat v rámci i mimo veřejnou správu.

Stěžovatel s výše zmíněnou částí napadeného rozhodnutí souhlasí. Dokonce ji i s citacemi obdobné judikatury uváděl ve své žalobě.

Stěžovatel však nesouhlasí se odůvodněním v bodu 19 napadeného rozhodnutí, které uvádí: *„V každém případě však platí, že rozhodování o námitkách proti zápisu ve smyslu § 65 ve spojení s § 87 odst. 3 zákona o hl. m. Praze není rozhodování v oblasti veřejné správy. Rozhodování o námitkách proti zápisu z jednání zastupitelstva bezprostředně souvisí s realizací činností zastupitelstva jako voleného orgánu, nikoliv s rozsahem subjektivních práv a povinností zastupitelů v oblasti veřejné správy. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, č. j. 3 As 11/2012-28). Jinými slovy, při rozhodování o námitkách proti zápisu z jednání zastupitelstva rozhoduje zastupitelstvo jako samosprávný politický orgán ryze o svých vnitroorgánových poměrech, nikoli jako správní orgán v oblasti veřejné správy.“*

Na základě této části zdůvodnění napadené rozhodnutí konstatuje, že jednání popsané v žalobě nemůže být zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s.ř.s. a soud ve věci nemá pravomoc, čímž je dán v řízení neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, a soud proto podanou žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Stěžovatel je přesvědčen, že není zřejmé, zda rozhodování o námitkách proti zápisu z jednání zastupitelstva je nebo není výkonem veřejné správy. Stěžovatel proto tvrdí, že napadené rozhodnutí mělo svůj závěr pečlivěji odůvodnit. Viz POSPÍŠIL, Petr. § 54 [Rozsudek]. In: BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel, POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. Soudní řád správní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.: *„NSS pak k požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí a jejich náležitému odůvodnění konstantně uvádí, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; dále z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; či proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. ... (srov. například*

rozsudky NSS ze dne 23. 6. 2011, sp. zn. 5 As 72/2010, ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. 5 As 29/2007, ze dne 30. 11. 2007, sp. zn. 4 Ads 21/2007, či ze dne 18. 10. 2005, sp. zn. 1 Afs 135/2004).“

Stěžovatel tvrdí, že se shodným odůvodněním by bylo možné argumentovat, že rozhodování o přesné podobě zápisu z jednání zastupitelstva výkonem veřejné správy je. Napadeným rozhodnutím citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2012, č. j. 3 As 11/2012-28 se týká povahy jednání mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny, a neřeší proto natolik obdobnou otázku, aby na něj bylo možné odkázat bez bližšího zdůvodnění.

Stěžovatel tvrdí, že existují i důvody, proč nelze proces tvorby zápisu z jednání zastupitelstva považovat za pouhé rozhodování „o vnitroorgánovaných poměrech“ bez vlivu na veřejná subjektivní práva zastupitelů, ale i postavení obce.

Zaprvé, zápis z jednání zastupitelstva je veřejnou listinou ve smyslu § 53 odst. 3 správního řádu, neboť jde o listinu vydanou orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci. Vychází se tak z domněnky pravdivosti takové listiny (viz RIGEL, Filip, § 95 [Zápis ze zasedání zastupitelstva obce]. In: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 589, marg. č. 8.). Zápis z jednání zastupitelstva je tak považován za pravdivý obraz vůle zastupitelstva. V očích veřejnosti je jeho pravdivost posílena i společným podpisem 3 signatářů. Obsah jednání (ne)schválených zastupitelstvem je přitom zcela zásadní například pro posouzení platnosti smluv uzavřených obcí (viz k tomu náleží Ústavního soudu I.ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 a v něm obsáhle citovaná judikatura). Zápis z jednání zastupitelstva a jeho tvorba tak může být jen stěží prvoplánově pouze úprava vnitřních poměrů bez vlivu na vnější svět. Lze si představit situace (především při změnách na pozici koaličních zastupitelů), kdy bude zápis z jednání zastupitelstva upraven nebo naopak neupraven tak, že bude v rozporu se skutečnou vyjádřenou vůlí předchozím zastupitelstvem. Nesprávně vyhotovený zápis zastupitelstva přitom může mít zásadní vliv na postavení obce a případnou regresní odpovědnost jejich zastupitelů. Je proto způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv zastupitelů, je tak rozhodnutím o jejich právech a výkonem veřejné správy.

Zadruhé, zápis z jednání zastupitelstva je důležitým kanálem informací pro občany obce o činnosti jednotlivých zastupitelů. Zápis ze zastupitelstva je způsobilý hrubě zkrusovat jeho průběh a znemožnit učinění si objektivního úsudku o postojích a názorech jednotlivých zastupitelů. Je zásahem do dobrého jména, pověsti a politických práv stěžovatele, pokud je v zápisu z jednání zastupitelstva zobrazován méně aktivně, připraveně, kompetentně než zastupitelé koaličních stran a hnutí. Takovéto úpravy zápisu jsou o to podstatnější, pokud koaliční zastupitelé jsou v zápisech zobrazováni přesně opačně, jejich pochybení či omyly jsou v zápisu opomíjeny, nejsou uváděny pochyby o jejich střetu zájmů, atd. Neobsahuje-li zápis podstatné údaje (například diskuzi o možném střetu zájmů) a veřejnost se o nich nedozví, tak nemá ani důvod se o podstatu problému zajímat. Předmětná městská část přitom nezveřejňuje pravidelně zvukové záznamy nebo stenoprotokoly z jednání zastupitelstva.

Zápis ze zastupitelstva obce tak byl jediným oficiálním zdrojem informací pro občany o činnosti zastupitelstva a jednotlivých zastupitelů (s výjimkou časově nesrovnatelně náročnější osobní účasti na jednání zastupitelstva). Z napadeného zápisu není zřejmé, že o podobě určitých bodů zápisu byl spor (to je případně zřejmé až ze zápisu z následujícího zastupitelstva). Veškeré informace podávané „poškozenými“ zastupiteli směrem k veřejnosti mají ze své podstaty zanedbatelný okruh příjemců ve srovnání s neomezeným okruhem příjemců, kterým je přístupný záznam uveřejněný na webových stránkách městské části, je obtížnější je šířit, mohou být znevěrohodněny svým neoficiálním zdrojem.

Zatřetí, předmět sporu o obsah zápisu bylo i spor o střetu zájmů pana starosty, který na zasedání zastupitelstva výslovně uvedl: „*Před projednáním tohoto bodu, přestože jsem jako spoluvlastník pozemku, o který se tady bude jednat, necítím se být v tomto případě ve střetu zájmů, protože realizace výstavby na tomto pozemku je plně v souladu s územním plánem a v druhé části musím hájit zájmy MČ a musím jednat v zájmu řádného hospodáře. To je všechno, co jsem k tomu chtěl říct.*“ Opoziční zastupitelé přítomni na možný střet zájmů upozorňovali, v zápisu z jednání zastupitelstva je střet zájmů je zmíněn žalobkyní b a c přičemž je současně výrok zbaven podstatné části odůvodnění střetu zájmů starosty a dále je výrok žalobkyně interpretován jako nepravdivý (viz neodsouhlasený návrh na úpravu výroku Ing. Jílka, který se vztahoval k finančním údajům a nikoli k otázce střetu zájmů pana starosty). Výsledkem je uzavření pro městskou část nevýhodné smlouvy se stavebníkem. Veřejnost nemá možnost se o nevýhodnosti smlouvy a minimálně možném střetu zájmů starosty a jeho důvodech dozvědět při vynaložení rozumně myslitelného úsilí, protože tyto nejsou v zápisu ze zastupitelstva nijak zmiňovány.

Začtvrté, podání zásahové žaloby stěžovateli doporučil i ředitel MHMP ve svém dopisu ze dne 18.12.2020, č.j. MHMP1918915/2020: „*V takovém případě je podle našeho názoru jediným možným prostředkem obrany podání tzv. zásahové žaloby podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, Střet zájmů veřejných funkcionářů upravuje zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Pro účely zákona o střetu zájmů se veřejným funkcionářem rozumí mimo jiné i člen zastupitelstva městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn [§ 2 odst. 1 písm. p) zákona o střetu zájmů]. Každý veřejný funkcionář má podle § 8 zákona 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 se zřetelem k výsledku projednání věci by mu mohla vzniknout osobní výhoda nebo újma anebo má-li na věci jiný osobní zájem; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů. Neoznámení střetu zájmů je přestupkem s možností uložení sankce až do výše 50 000 Kč. K projednání přestupků podle zákona o střetu zájmů jsou příslušné úřady městských částí Praha 1 až 22.*“

Stěžovatel je na základě výše uvedeného přesvědčen, že napadené rozhodnutí nesprávně posuzuje právní otázku povahy řízení o námitkách proti zápisu z jednání zastupitelstva a že je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

2. Nesprávné posouzení podmínky nezbytnosti z důvodu ochrany zákona

Stěžovatel se domáhal určení nezákonnosti zásahu spočívajícího v odmítnutí námitek proti zápisu Zastupitelstva městské části Praha – Dolní Počernice ze dne 15. 9. 2020, č. 13 a zároveň toho, aby soud zakázal pokračovat v tomto zásahu a přikázal odpůrci obnovit stav před tvrzeným zásahem.

Napadené rozhodnutí tvrdí, že není splněna podmínka nezbytnosti z důvodu ochrany zákona (bod 13 a předchozí napadeného rozhodnutí). Napadené rozhodnutí:

- v bodu 3 – 9 cituje relevantní právní úpravu bez dalšího vlastního posouzení
- v bodě 10 definuje smysl správního soudnictví
- v bodě 11 popisuje postavení zastupitelstva a zápisu z jednání zastupitelstva
- v bodě 12 konstatuje, že tvorba zápisu zastupitelstva je výkonem samosprávy

Napadené rozhodnutí pak v bodě 13 uvádí, že: *„Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy přitom platí, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. ... V projednávané věci ovšem nelze dovodit, že by zde byla naplněna podmínka nezbytnosti z důvodu ochrany zákona, jak bylo konstatováno shora. Posuzovat zápis jednání zastupitelstva obce (městské části) z toho pohledu, jak vyžadují žalobci (tj. zdali by odpovídala přesněji průběhu jednání zastupitelstva ta či ona textace), by bylo ze strany správních soudů porušením práva na samosprávu. Posouzení tvrzené jednání zastupitelstva obce (městské části) tudíž v takovém případě nepřísluší soudům, nýbrž výhradně občanům, jimž je zastupitelstvo politicky odpovědné.“*

Stěžovatel úvodem uvádí, že není zřejmé, proč napadené rozhodnutí posuzuje přípustnost zásah soudní moci do samosprávy, když v následujících bodech konstatuje nedostatek soudní pravomoci.

Stěžovatel dále tvrdí, že zápis ze zastupitelstva obce neodpovídající skutečnému průběhu jednání je způsobilý porušit veřejná práva chráněná zákonem. Nejedná se tedy o souzení otázek bytostně politických (viz napadené rozhodnutí bod 10). Stěžovatel pouze příkladem uvádí, že se může jednat o:

- předmětem sporu o obsah zápisu byl i záznam o střetu zájmů pana starosty (viz § 83 odst. 2 zákona o obcích, respektive § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů). Městská část uzavírala smlouvu se stavebníkem, výstavba bude probíhat na pozemcích částečně vlastněných starostou. Pokud se relevantní důvody pro možný střet zájmů starosty ani nestanou součástí zápisu, lze jen těžko očekávat, že občané obce budou aktivně ověřovat možný střet zájmů.
- čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který je prováděn zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze kterých vyplývá právo na informace o orgánech územní samosprávy.

- § 81 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník o ochraně osobnosti fyzické osoby (nesprávným zápisem ze zastupitelstva jsou rozšiřovány nepravdivé informace o zastupitelích, které jsou způsobilé zasáhnout do ochrany osobnosti, dobrého jména či pověsti zastupitele)
- pasivní volební právo, pravidla volební kampaně (viz zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí)
- IX. organizačně technické zabezpečení jednání Zastupitelstva MČ, které uvádí, že: „*V zápisu se uvádí mimo jiné stručný a objektivní popis průběhu projednávání jednotlivých bodů zasedání, výsledky hlasování a přijatá usnesení.*“

Spor o obsah zápisu se přitom týkal otázek veřejné správy:

- V bodu 1 se jedná o:
 - o dodržování regulativů území (podle předkládané smlouvy se regulativy obcházi)
 - o podjatost přístupu institucí městské části k investičnímu záměru
 - o uvedení těchto faktorů do jiné souvislosti a jejich označení za nepravdivé zásahem nadpoloviční většiny zastupitelstva nebylo umožněno v zápisu zmíněné věcné důvody střetu zájmů starosty uvést, resp. nebylo umožněno výroky o nepravdivých údajích věcně oddělit od předchozí argumentace o střetu zájmů starosty
- V bodu 2 se jedná
 - o významnou informaci k řešení klíčového místa v uspořádání dopravních vazeb v nové a stávající zástavbě s přímou vazbou na projednávaný bod 1
- V bodu 5 se jedná o
 - o odpovědnost za přípravu strategické investice hl. m. Prahy (v publikovaném sdělení byla odpovědnost za schválený projekt místní správou neoprávněně přesunuta z rady MČ na zastupitelstvo MČ, kterému ale rada projekt ke schválení nepředložila, a to ani ve fázi úvodních studií).

Stěžovatel proto tvrdí, že napadené rozhodnutí nesprávně posuzuje právní otázku ochrany zákona při přezkumu jednání samosprávy a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

IV. Náklady řízení

Stěžovatel v souladu s ustanovením § 60 s.ř.s. bude v řízení uplatňovat náhradu nákladů. Náklady řízení budou sestávat ze zaplaceného soudního poplatku, odměny právního zástupce

počítané podle počtu úkonů, paušální náhrady hotových výdajů počítané podle počtu úkonů a případných hotových výdajů. Přesné vyčíslení bude provedeno právním zástupcem stěžovatelů v závěru řízení.

**V.
Žalobní návrh**

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud vydal následující

rozsudek:

- 1. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. listopadu 2021, č.j.: 17 A 12/2021-57 se zrušuje a věc se vrací Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.**
- 2. Odpůrce je povinen uhradit stěžovateli náklady řízení, a to do 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Ing. Pavel Vermach, Ph.D.

Zastoupený

JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou

Přílohy:

- *Dopis MHMP*