

Spis Ars 8/2014 byl spojen se spisem číslo Ars 7/2014 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:

Ars 7/2014 - 126

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Passera a soudců Josefa Baxy, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové a Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně ve složení: Mgr. J. P., RNDr. M. P., O. N.**, zastoupeni JUDr. Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti odpůrci: **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské nám. 1, Brno, ve věci návrhu na konání místního referenda, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatele proti usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2014, č. j. 65 A 5/2014 – 114, a ze dne 12. 9. 2014, č. j. 65 A 6/2014 – 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti navrhovatele proti usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 10. 9. 2014, č. j. 65 A 5/2014 – 114, a ze dne 12. 9. 2014, č. j. 65 A 6/2014 - 38, **se odmítají.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelé **se vrací** soudní poplatek za řízení o kasačních stížnostech ve výši 10 000 Kč. Tato částka bude vyplacena k rukám zástupce JUDr. Pavla Uhla, advokáta se sídlem Kořenského 15, Praha 5, z účtu Nejvyššího správního soudu **do 30 dnů** od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Přípravný výbor pro konání místního referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně (dále též "navrhovatel") podal dne 1. 8. 2014 Magistrátu města Brna (dále též "magistrát") návrh na konání místního referenda o poloze osobního železničního nádraží. Návrh obsahoval následující otázky navržené k rozhodnutí v místním referendu:

- I. Souhlasíte s tím, aby město Brno podniklo bezodkladně všechny kroky v samostatné působnosti k modernizaci železniční stanice "Brno-hlavní nádraží" v dosavadní poloze podél ulice Nádražní?
- II. Souhlasíte s tím, aby město Brno podniklo bezodkladně všechny kroky v samostatné působnosti s cílem prosadit, aby se nejlepší řešení modernizace železniční stanice

"Brno-hlavní nádraží" určilo prostřednictvím soustavy otevřených návrhových soutěží?

[2] Magistrát po posouzení předloženého návrhu dospěl k závěru, že má nedostatky, neboť neobsahuje odhad nákladů statutárního města spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a dále není podpořen dostatečným počtem oprávněných osob. Písemnou výzvou ze dne 15. 8. 2014 vyzval zmocněnce navrhovatele k jejich odstranění. Výzva byla zmocněnci doručena dne 18. 8. 2014.

[3] Dne 21. 8. 2014 podal navrhovatel krajskému soudu návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky. Nezávisle na tom navrhovatel na výzvu k odstranění nedostatků dne 1. 9. 2014 reagoval a doplnil odhad finančních nákladů spojených s realizací výsledku místního referenda. Spolu s dodatkem odevzdal odpůrci další petiční archy s 5.813 podpisy.

[4] Následující den, tj. 2. 9. 2014 proběhlo zasedání zastupitelstva odpůrce, o návrhu na konání místního referenda nejednalo.

[5] Navrhovatel podal dne 3. 9. 2014 krajskému soudu návrh na vyhlášení referenda. Uvedl, že k 1. 9. 2014 byl návrh na konání referenda bezvadný, zastupitelstvo o něm tedy mělo na svém zasedání 2. 9. 2014 jednat a hlasovat.

[6] Krajský soud vydal dne 10. 9. 2014 usnesení č. j. 65 A 5/2014 - 114, kterým zamítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

[7] Téhož dne, tj. 10. 9. 2014, vyzval magistrát navrhovatele opět k odstranění vad návrhu s tím, že k zákonem stanovené podpoře chybí 414 platných podpisů. Odhad nákladů již nebyl zpochybněn.

[8] Dne 12. 9. 2014 odmítl krajský soud návrh na vyhlášení referenda (č. j. 65 A 6/2014 - 38), s tím, že návrh je předčasný. Pokud byl návrh k výzvě magistrátu přípravným výborem doplněn 1. 9. 2014, je nutno magistrátu ponechat alespoň minimální čas na posouzení obsahu doplnění. Nelze předpokládat, že zastupitelstvo bude takto doplněný návrh projednávat ihned následující den.

[9] Navrhovatel podal proti oběma rozhodnutím kasační stížnost a navrhl jejich spojení ke společnému řízení. Nejvyšší správní soud této žádosti vyhověl, řízení spojil a obě kasační stížnosti jsou předmětem nyní projednávané věci.

[10] Dne 19. 9. 2014 navrhovatel podal ke krajskému soudu návrh na určení, že návrh na konání místního referenda ze dne 1. 8. 2014, doplněný dne 1. 9. 2014, nemá nedostatky. Soud jeho návrhu vyhověl usnesením ze dne 17. 10. 2014, č. j. 65 A 8/2014 - 74. Kasační stížnost nebyla podána.

[11] Na ustavujícím zasedání Zastupitelstva města Brna dne 25. 11. 2014 bylo vyhlášeno místní referendum s totožnými otázkami dle návrhu navrhovatele, zároveň byl stanoven termín konání současně s volbami do zastupitelstev krajů v září nebo v říjnu 2016. Navrhovatel tuto skutečnost oznámil Nejvyššímu správnímu soudu v podání ze dne 2. 12. 2014, zároveň sdělil, že přestože bylo referendum vyhlášeno zcela dle jeho návrhu, na řízení o kasačních stížnostech trvá. Podle jeho vyjádření je podstatou sporu otázka, zda návrh ke dni 1. 8. 2014 byl či nebyl bezvadný, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu může mít významný vliv na budoucí soudní i komunální praxi.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil včas podané kasační stížnosti následovně:

[13] Podle § 91a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) se lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky (písm. a/), či přímo žádat vyhlášení místního referenda (písm. b/). Zvláštním zákonem je zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“).

[14] Přípravný výbor má v souladu s § 57 odst. 1 zákona o místním referendu právo domáhat se ochrany u soudu, jestliže nesouhlasí s výzvou obecního úřadu (magistrátu statutárního města) k odstranění vad (písm. a/), nebo pokud zastupitelstvo obce (zastupitelstvo statutárního města) nevydalo rozhodnutí o vyhlášení místního referenda, případně, že místní referendum nelze konat (písm. b/). Rozhodnutí soudu o návrhu podle § 57 odstavce 1 písm. b) zákona o místním referendu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města.

[15] Soudní ochrana je dle výše uvedených ustanovení poskytována návrhu na vyhlášení místního referenda v době před vyhlášením referenda, pokud přípravný výbor nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad dle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, nebo pokud zastupitelstvo nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) téhož zákona, nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu.

[16] Ve fázi po vyhlášení místního referenda může přípravný výbor (a každá oprávněná osoba) podat správnímu soudu návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu (§ 58 zákona o místním referendu).

[17] Účelem soudní ochrany návrhu přípravného výboru je dosáhnout vyhlášení místního referenda o otázce formulované v návrhu, pokud možno v navrženém termínu, nebrání-li tomu závažné důvody. V projednávané věci se přípravný výbor domáhal soudní ochrany návrhu v několika řízeních (viz výše), o nichž bylo krajským soudem rozhodnuto. Kasační stížnost byla podána proti rozhodnutí, dle něhož měl návrh ze dne 1. 8. 2014 v nedoplněné podobě vady, a dále proti rozhodnutí o odmítnutí návrhu vyhlásit místní referendum pro předčasnost. Nejvyšší správní soud o důvodnosti těchto kasačních stížností rozhoduje v okamžiku, kdy zastupitelstvo odpůrce místní referendum vyhlásilo zcela v souladu s návrhem přípravného výboru (a s petitem kasační stížnosti).

[18] Při rozhodování o ochraně návrhu přípravného výboru dle § 57 zákona o místním referendu správní soud vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Soudní řád správní toto sice explicitně nestanoví, ale vyplývá to z povahy řízení. Správní soud v něm má dle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu a § 91a odst. 1 písm. b) soudního řádu správního jinak zcela výjimečné oprávnění vyhlásit místní referendum, tj. rozhodnout o předmětu původního řízení. Je zřejmé, že v případě využití této možnosti a vyhlášení místního referenda rozhodnutím soudu, musí mít soud možnost ke dni takového rozhodnutí ověřit splnění veškerých zákonem stanovených požadavků a podmínek, a přihlídnout ke všem v tomto smyslu relevantním okolnostem, které mohly nastat až v průběhu soudního řízení. Pravomoc správního soudu rozhodnout o vyhlášení místního referenda, tj. nahradit rozhodnutí svěřené zastupitelstvu obce (či statutárního města), a to i v řízení o kasační stížnosti, odlišuje tento typ soudní ochrany od ostatních ve správním soudnictví.

[19] Možnost vyhlásit referendum Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti byla potvrzena např. v rozsudku tohoto soudu č. j. Ars 2/2012 - 43, ze dne 31. 10. 2012. Pro úplnost se konstatuje, že ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla usnesením Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 4908/12 ze dne 9. 1. 2013 pro zjevnou neopodstatněnost odmítnuta.

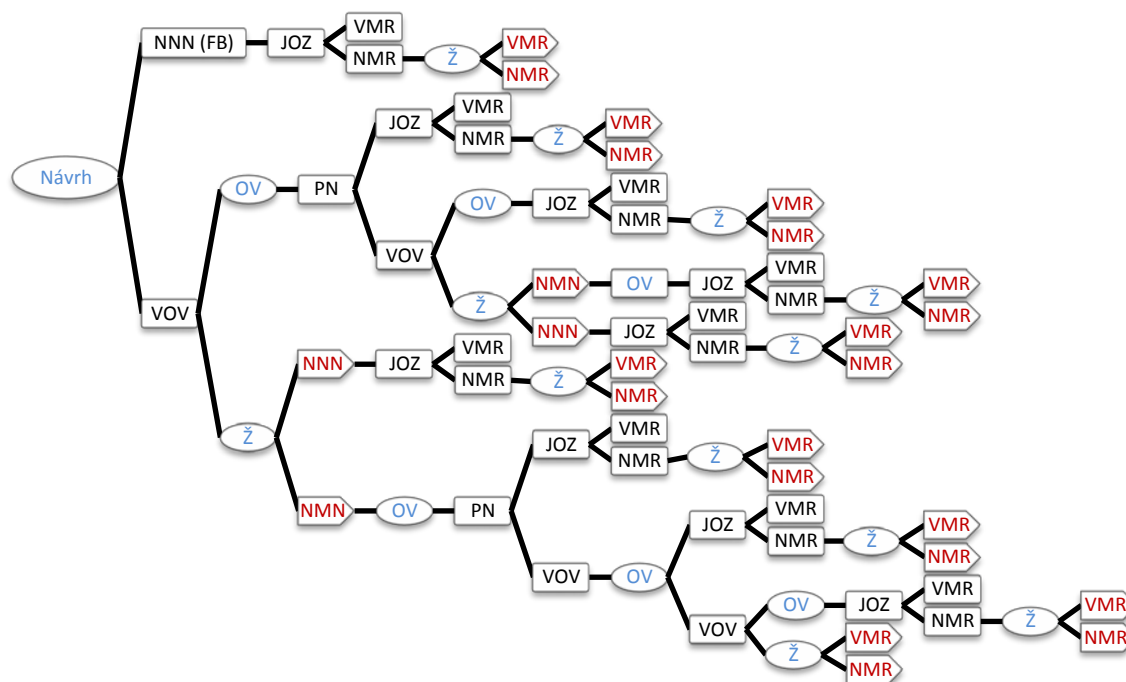
[20] V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu vydaného dle § 91a s. ř. s. není jediným účelem řízení Nejvyššího správního soudu přezkum rozhodnutí krajského soudu, ale přistupuje k němu i výjimečné oprávnění, jinak výhradně kasačního soudu, pozitivně a s konečnou platností rozhodnout o původním návrhu přípravného výboru. Tím se řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím krajského soudu vydaným o ochraně návrhu přípravného výboru dle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu zásadně obsahově i formálně odlišují od jiných řízení, včetně blízkého řízení o žaloby proti nečinnosti (v němž může správní soud v případě důvodnosti žaloby pouze uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí namísto jeho přímého vydání). Kasační soud se na rozdíl od přezkumu rozhodnutí o žalobách proti nečinnosti neomezuje na přezkum zákonnosti rozhodnutí krajského soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb NSS) a jeho řízení nese v určitém rozsahu i prvky apelačního procesu.

[21] Obecně je možno konstatovat, že ve věcech přezkumu věcí volebních a místního referenda je právní úprava koncipována tak, aby každý orgán, který v řízení rozhoduje, měl (za splnění zákonných podmínek) možnost vydat rozhodnutí zajišťující komplexní vyřešení věci a naplnit tak primární cíl řízení bez nutnosti provedení dalších dílčích kroků. Národným důkazem této koncepce je právě ustanovení § 57 odst. 3 zákona o místním referendu.

[22] Na základě výše uvedeného lze shrnout, že v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu vydaného v řízení o žalobě podané dle § 57 zákona o místním referendu je Nejvyšší správní soud vázán skutkovým i právním stavem ke dni jeho rozhodnutí, při tom přihlíží ke všem skutečnostem, které ve věci návrhu přípravného výboru nastanou, a v řízení je oprávněn vydat i taková rozhodnutí, která v jiných řízeních kasační princip vylučuje.

[23] Tyto závěry se vztahují na oba druhy návrhů přípravného výboru upravené § 57 odst. 1 zákona o místním referendu - tedy nejen na vyhlášení místního referenda, ale též na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Je nutno zdůraznit, že od předložení návrhu přípravného výboru obecnímu úřadu dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu může postup, který je nakonec završen vyhlášením místního referenda, probíhat mnoha způsoby a po různou dobu. Obecní úřad při přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru může a nemusí shledat nedostatky, přípravný výbor má možnost výzvě k odstranění nedostatků vyhovět či se obrátit na soud (případně využít obě možnosti, jak tomu bylo v projednávané věci), tato situace může nastat opakovaně. Řízení o jednom návrhu na vyhlášení referenda se může následně rozpadnout do několika různých částí, jak je graficky znázorněno v následujícím grafu.

[24] Úkony přípravného výboru (OV - odstranění vad návrhu; Ž - podání žaloby ke správnímu soudu) jsou v grafu vyznačeny modře, červeným písmem jsou zvýrazněna rozhodnutí správního soudu (NNN - rozhodnutí, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky; NMN - zamítnutí návrhu na deklaraci bezchybnosti návrhu; VMR - vyhlášení místního referenda; NMR - zamítnutí či odmítnutí návrhu na vyhlášení místního referenda). Ostatní úkony (černá barva písma) činí obecní úřad či zastupitelstvo (NNN - vyrozumění, že návrh nemá nedostatky, FB - fikce bezvadnosti návrhu, PN - posouzení návrhu, JOZ - jednání obecního zastupitelstva; VOV - výzva k odstranění vad; VMR - vyhlášení místního referenda, NMR - nevyhlášení místního referenda).



[25] Jak je z grafu zřejmé, důsledkem více možností postupu přípravného výboru v různých fázích projednávání jeho návrhu jsou situace, kdy může být vedeno několik soudních řízení, přičemž společným předmětem všech je soudní ochrana jednoho návrhu přípravného výboru dle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu. Tato řízení mohou probíhat v různých časových úsecích, nikoliv pouze souběžně či návazně. Nelze tedy vyloučit možnost, že správní soud bude rozhodovat o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení místního referenda, včetně skutečnosti, zda návrh přípravného výboru je bez vad, i za situace, kdy bezvadnost návrhu bude předmětem jiného, před soudem zahájeného a neukončeného řízení. V takovém případě nelze vyloučit, že by bezvadnost návrhu musela být v soudním řízení posouzena jako předběžná otázka, a to jak v řízení před krajským, tak i Nejvyšším správním soudem (viz též bod 48 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. Ars 4/2014 - 99). I zde by bylo namístě aplikovat zásadu, dle které je v soudním řízení o ochraně voleb a místního referenda nutno zajistit pokud možno komplexní rozhodnutí obsahující bez dalších dílčích rozhodnutí žádaný výsledek (viz bod 22).

[26] V projednávané věci jsou předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí návrhu přípravného výboru, že návrh na vyhlášení místního referenda ze dne 1. 8. 2014 nemá nedostatky, a proti odmítnutí návrhu na vyhlášení referenda na základě stejného návrhu. Jak je již výše uvedeno (viz bod 12), místní referendum o otázkách navržených přípravným výborem, v jím požadovaném termínu, bylo zastupitelstvem odpůrce vyhlášeno. Tuto skutečnost Nejvyšší správní soud při rozhodnutí v souladu s výše uvedenými závěry o postupu soudu při přezkumu věcí volebních a místního referenda zohlednil, zejména ve vztahu k praktickým důsledkům a účinkům jeho rozhodnutí.

[27] Ze shora uvedeného plyne, že účelem soudní ochrany ve volebních věcech a věcech místního referenda je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Podmínkou pro využití těchto práv je skutečné, v okamžiku soudního rozhodnutí existující právo.

[28] Právě uvedené závěry nejsou rozporné ani s právem na soudní ochranu a spravedlivý proces, jak jsou garantována čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. K tomu lze odkázat zejména na nálezh Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 656/02 ze dne 10. 8. 2004: „Je zřejmé, že obě tato ustanovení [pozn. NSS: míněni čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy] konstruují základní právo na soudní ochranu skutečných, nikoli hypotetických práv, resp. garantují každému soudní ochranu před skutečným, nikoli jen teoretickým porušením jeho práv. I z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku vyplývá, že stěžovatel, který se dovolává ochrany čl. 6 odst. 1 Úmluvy, musí být v prvé řadě schopen doložit, že v daném případě jde (resp. šlo) o skutečný, nikoli jen hypotetický spor týkající se občanských práv a závazků (srov. slova "contestations sur ses droits et obligation de caractere civile" v autentickém francouzském znění Úmluvy nebo slova "determination of his civil rights and obligations" v autentickém anglickém znění Úmluvy). Tento požadavek Evropský soud podrobně vyložil ve svém rozhodnutí ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii* ze dne 23. 6. 1981, A.43, § 45 - 48. Soud interpretoval požadavek existence skutečného sporu tak, že občanská práva a závazky musí být jednak předmětem takového sporu mezi stranami a že výsledek soudního řízení musí mít na sporné právo přímý rozhodující dopad.“

[29] Shodný názor Ústavní soud vyslovil i v dalších rozhodnutích. V usnesení sp. zn. IV. ÚS 224/99 ze dne 11. 10. 2006 uvedl: „Nastala tedy situace, za které se spor stává čistě akademickým a kdy se teorie i praxe jiných ústavních soudů jednoznačně přiklání k odmítnutí v takové věci rozhodovat, neboť zde chybí možnost bezprostředního a přítomného zásahu, který by mohl mít vliv na situaci stěžovatelky. Jinak řečeno, je-li namítáno především porušení základního práva na spravedlivý proces, pak musí být tento zásah odstranitelný případným zrušením rozhodnutí, které je napadáno, což v posuzované věci dáno není, resp. tento stav již dáno odezněl“. Obdobně Ústavní soud judikoval ve svých usneseních sp. zn. I. ÚS 690/2000, sp. zn. IV. ÚS 122/99, sp. zn. II. ÚS 137/04 (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. I. ÚS 690/2000, usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 8. 2006, sp. zn. II. ÚS 137/04, usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 9. 1999, sp. zn. IV. ÚS 122/99, publikované pod č. 56 Sbírký nálezhů a usnesení Ústavního soudu, svazek 15, str. 315.

[30] Předmětem soudní ochrany v této věci je politické právo občanů přímo se podílet na správě věcí veřejných (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) prostřednictvím vyhlášení místního referenda. Konkrétně se jedná o ochranu procesů předcházejících vyhlášení místního referenda, jediným cílem této kontroly je zajistit ochranu návrhu přípravného výboru, aby za splnění všech zákonných podmínek bylo vyhlášeno místní referendum. Tohoto výsledku v projednávané věci bylo dosaženo. Místní referendum bylo zastupitelstvem vyhlášeno, jak potvrdil sám navrhovatel, stalo se tak přesně podle jeho návrhu, včetně žádaného termínu. Jakákoliv rozhodnutí soudu o návrzích podaných přípravným výborem dle § 91a odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. již nemohou vyvolat v procesu vyhlášení místního referenda žádné účinky. Jinými slovy, soudní ochrana návrhu přípravného výboru je po vyhlášení místního referenda bezpředmětná a nemůže přinést přípravnému výboru ani jiné osobě žádné výsledky v podobě ochrany existujících práv. Soudní ochrana návrhu přípravného výboru dle § 57 zákona o místním referendu je výslovně určena pro situace, kdy se přípravný výbor marně domáhá vyhlášení místního referenda zastupitelstvem obce. Je-li tohoto výsledku dosaženo, není zde prostor pro soudní ochranu. Rozhodování správních soudů za této situace se nijak nemůže dotknout ani procesních povinností účastníků k náhradě nákladů soudního řízení, neboť bez ohledu na výsledek řízení o ochraně ve věcech místního referenda žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů (§ 93 odst. 4 s. ř. s.).

[31] Navrhovatel spatřoval důvod k pokračování řízení v jím předpokládaném vlivu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na budoucí soudní i komunální praxi, a to v otázce bezvadnosti jeho návrhu podaného ke dni 1. 8. 2014. Takový motiv k vedení soudního řízení lze v souladu s výše uvedeným označit za ochranu ryze hypotetických práv. I navrhovatel připouští,

že v řízení o vyhlášení místního referenda dle jeho návrhu ze dne 1. 8. 2014 již rozhodnutí o kasačních stížnostech nemůže mít žádný vliv. Výrok rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech je závazný pouze v projednávané věci. V ostatních věcech by měly být závěry Nejvyššího správního soudu respektovány, možnost a vhodnost jejich aplikace je však podmíněna shodou skutkovou i právní a dalšími skutečnostmi. Přestože judikatorní význam rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nelze v žádném případě podceňovat, není možno vést řízení pouze za účelem vyslovení názorů teoreticky použitelných v dalších předpokládaných řízeních, zcela bez právních účinků na projednávanou věc. V takovém případě není splněna základní podmínka řízení – potřeba ochrany práv.

[32] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnosti navrhovatele dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl, neboť po vyhlášení místního referenda již nejsou splněny podmínky řízení pro soudní ochranu místního referenda a tento nedostatek je neodstranitelný.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[34] Byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb.). V souladu s tím Nejvyšší správní soud vrátil přípravnému výboru k rukám jeho zástupce soudní poplatek zaplacený za podání dvou kasačních stížností v celkové výši 10 000 Kč (2 x 5000 Kč).

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2015

Jan Passer
předseda senátu