



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Petra Mikeše, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelů: **a) R. K., b) Ing. P. K., c) doc. RNDr. F. V., Ph.D., d) L. Š., e) JUDr. Š. C., f) MVDr. V. Ž., g) J. N., h) J. I., ch) N. K., i) Ing. O. P., j) P. B., k) P. Š., l) JUDr. J. O., m) R. O., n) P. S.**, všech zastoupených doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, proti odpůrci: **Zastupitelstvo města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 1, Brno, zastoupenému JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Přípravný výbor pro konání místního referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně**, zastoupené JUDr. Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti usnesení přijatému zastupitelstvem města Brna č. Z7/0012, na zasedání konaném dne 25. 11. 2014 pod bodem č. 15 o vyhlášení místního referenda – ZM7/15 v části bodu 3, který stanoví dobu jeho konání současně s volbami do zastupitelstva krajů v září nebo říjnu 2016, o kasační stížnosti navrhovatelů proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 6. 2. 2015, čj. 63 A 2/2015 – 34,

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 kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **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] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Brně domáhali zrušení usnesení Zastupitelstva města Brna ze dne 25. 11. 2014, č. Z 7/01, v části označené 15. Vyhlášení místního referenda – ZM 7/0012, bod 3, první odrážka, která zní: „- dobu jeho konání současně s volbami do zastupitelstev krajů v září nebo v říjnu roku 2016.“.

[2] Krajský soud odmítl návrh usnesením ze dne 6. 2. 2015, čj. 63 A 2/2015 – 34. Dovodil totiž, že se jedná o věc místního a krajského referenda se soudní ochranou vymezenou v § 57 a v § 58 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a v § 91a s. ř. s. Krajský soud shledal návrh, který vybočoval z rámce zmíněných ustanovení, nepřípustným ve smyslu § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Usnesení krajského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj v podrobnostech pro stručnost zcela odkazuje.

II. Kasační stížnost

[3] Navrhovatelé (stěžovatelé) brojili proti usnesení krajského soudu kasační stížností s tím, že krajský soud v rozporu s § 65 s. ř. s. a článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod odmítl přiznat soudní ochranu základnímu právu a neuvedl, který soud je příslušný takovou ochranu poskytnout.

[4] Stěžovatelé coby přehlasovaní opoziční zastupitelé tvrdili porušení práva na řádný výkon veřejné funkce jako součásti ústavního práva podílet se na správě věcí veřejných ve smyslu článku 21 odst. 1 Listiny a porušení práva ve volené funkci naplňovat volnou soutěž politických stran. K porušení těchto práv nedošlo vyhlášením referenda, ale jeho odkladem o dva roky, čímž je stěžovatelům jako členům zastupitelstva po polovinu volebního období bráněno rozhodovat o předmětné otázce. Krajský soud se proto mýlil v závěru, že stěžovatelé nebyli zkráceni na svých právech, mohli-li hlasovat o návrhu na vyhlášení referenda.

[5] Zvláštní ustanovení o soudním přezkumu ve věcech místního referenda definují aktivní legitimaci úzce a stěžovatelé ji nespĺňují. Současně však platí, že z pravomoci soudů nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod. Stěžovatelé proto podali žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., jejímž prostřednictvím se domáhali ochrany subjektivních práv na řádný výkon veřejné funkce. Existence zvláštní úpravy v zákoně o místním referendu nebrání aplikaci obecné úpravy tam, kde není pro konkrétní akt stanoven zvláštní způsob soudní ochrany.

[6] Překážkou aplikace obecné úpravy není ani skutečnost, že napadené usnesení nebylo přijato ve správním řízení a že je vydalo zastupitelstvo. Podstatné je, že bylo vydáno orgánem veřejné moci a zasáhlo do práv stěžovatelů.

[7] V souladu s touto argumentací stěžovatelé namítli, že o jejich kasační stížnosti má rozhodovat standardní tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu, nikoliv sedmičlenný senát příslušný mj. pro věci místního a krajského referenda.

III. Vyjádření odpůrce

a.

[8] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelům nesvědčí aktivní legitimace podle § 65 s. ř. s.

[9] Nedošlo totiž k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Všichni stěžovatelé měli možnost účastnit se hlasování a výsledek hlasování není ani pro „přehlasovaného“ zastupitele zásahem do výkonu mandátu. Vyhlášení místního referenda nepochybně bylo v pravomoci zastupitelstva jako přímo voleného orgánu obce. Datum vyhlášení zasahuje pouze do funkčního období nynějšího zastupitelstva a přes značný časový odstup odráží v souladu s § 15 zákona o místním referendu dobu uvedenou v návrhu přípravného výboru.

[10] Zastupitelstvo nebylo při předmětném rozhodování správním, ale politickým orgánem. Nedošlo proto k vydání rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s.

[11] Odpůrce zpochybnil i pasivní legitimaci zastupitelstva s tím, že v případě jednání zastupitelstva by měla být žalovanou stranou obec. S ohledem na nedostatek aktivní legitimace navrhovatelů ovšem odpůrce považoval otázku pasivní legitimace za v zásadě teoretickou.

[12] S odkazem na doktrínu i judikaturu odpůrce zdůraznil, že ve věcech místního referenda je přípustná pouze soudní ochrana odvíjející se od § 91a s. ř. s.

[13] Konečně odpůrce upozornil na možnost ochrany cestou § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

b.

[14] V doplnění vyjádření odpůrce setrval na názoru, že stěžovatelům nesvědčí aktivní legitimace k podání žaloby podle § 65 s. ř. s. a že veškerý přezkum referendových věcí probíhá pouze v rámci řízení podle § 91a s. ř. s.

[15] Zároveň se však vyjádřil k podstatě věci. S odkazem na judikaturu správních soudů zdůraznil, že stanovené datum referenda nepředstavuje nepřipustně vzdálenou budoucnost, zohledňuje zájem na platnosti místního referenda a i s časovým odstupem obstojí aktuálnost tématu referenda.

IV.

Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[16] Osoba zúčastněná na řízení výslovně sdělila, že se k věci samé nehodlá vyjadřovat.

V.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost, vázán jejím rozsahem a důvody (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[18] Jakkoliv stěžovatelé sami nepodřadili kasační stížnost žádné části ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., z podstaty věci připadá v úvahu pouze aplikace § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[19] Podle kasační stížnosti byl podstatou žaloby nepřipustně dlouhý odklad místního referenda, který stěžovatele zbavuje práva rozhodovat o předmětu referenda, jinak patřícím do působnosti Zastupitelstva města Brna.

[20] Krajský soud s odkazem na zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, odkázal na konkrétní práva a povinnosti zastupitele obce, mezi něž zařadil právo podílet se na tvorbě vůle zastupitelstva hlasováním. Stěžovatelé nezpochybnili, že jim toto právo při hlasování o vyhlášení referenda nebylo upřeno.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda za situace, kdy stěžovatelé hlasovali o vyhlášení referenda, mohlo výsledkem hlasování obecně dojít k zásahu do jejich veřejných subjektivních práv, jimž by správní soudy byly případně povinny poskytnout ochranu i nad rámec § 91a s. ř. s. Pokud by k zásahu vůbec dojít nemohlo, pak by argumentace stěžovatelů byla bezpředmětná.

[22] Co do délky doby, kdy se má referendum konat, lze odkázat na řadu rozhodnutí kasačního soudu, v nichž se této problematice věnoval. Podstatné je, aby vyhlášení referenda včetně data jeho předpokládaného konání směřovalo k naplnění smyslu a účelu právní úpravy. Má-li referendum splnit svůj účel, je třeba podřídit organizaci referenda včetně volby termínu snaze o to, aby výsledky referenda byly platné (rozsudek ze dne 3. 10. 2014, čj. Ars 6/2014 - 42).

[23] Pokud je datum vyhlášeného referenda navázané na termín budoucích, byť i relativně vzdálených voleb, ale splňuje přitom požadavky § 15 zákona o místním referendu, nelze bez dalšího hovořit o jeho nezákonnosti (srov. také rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, čj. Ars 11/2014 - 42). Konání místního referenda současně s nejbližšími volbami je přitom vhodné zejména z hlediska hospodárnosti, časové organizace referenda a účasti občanů (viz rozsudek ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 2/2012 - 43, nebo rozsudek ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014 - 41).

[24] Stěžovatelé napadli to, že jim je do doby konání referenda znemožněno rozhodovat o jeho předmětu. V tomto směru se však jedná pouze o imanentní součást skutečnosti, že Zastupitelstvo města Brna v souladu se svou pravomocí většinou hlasů referendum vyhlásilo. Soud si jen obtížně umí představit, že by měl být (bez odpovídajícího zákonného zmocnění k přezkumu) pokračujícím fórem politického boje představovaného v posuzované věci hlasováním v zastupitelstvu. Většinou zastupitelé pak při vyhlášení referenda nesou za nemožnost rozhodovat do doby jeho konání o jeho předmětu především politickou odpovědnost.

[25] Zjevný nedostatek veřejného subjektivního práva, jež by v této konkrétní věci svědčilo stěžovatelům a jemuž by bylo možné být i jen hypoteticky poskytnout soudní ochranu, potvrzuje správnost rozsahu soudní ochrany v „referendových“ věcech, zvoleného zákonodárcem.

[26] Ten koncipoval §§ 57 a 58 zákona o místním referendu a § 91a s. ř. s. vzájemně provázaně, coby součást konstrukce soudní ochrany ve věcech místního referenda. Ustanovení § 91a bylo do soudního řádu správního vloženo právě zákonem o místním referendu (§ 65).

[27] Soudní ochrana ve věcech místního referenda může být předběžná nebo následná – před konáním referenda soud určuje, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a je oprávněn vyhlásit místní referendum, naopak po uskutečnění referenda může soud vyslovit neplatnost přijatého rozhodnutí a vyslovit neplatnost hlasování (rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2014, čj. Ars 1/2014 - 34).

[28] Předběžná ochrana je poskytována přípravnému výboru, tedy fakticky osobám, které mají zájem realizovat své veřejné subjektivní právo na iniciování místního referenda (srov. § 91a odst. 2 s. ř. s. a § 57 zákona o místním referendu).

[29] Následná ochrana je poskytována i všem oprávněným osobám, tedy voličům oprávněným volit do zastupitelstva dané obce (srov. § 91a odst. 2 s. ř. s. a § 58 za použití § 2 zákona o místním referendu) a do značné míry odpovídá ochraně poskytované ve volebním soudnictví (srov. § 90 s. ř. s. a § 87 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 53 zákona

č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 60 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

[30] Zákonodárce ostatně tuto podobnost cíleně zamýšlel, jak vyplývá ze zmínky o zařazení předmětných ustanovení do části volebního soudnictví, „*kam svým charakterem patří*“ (Důvodová zpráva k návrhu zákona o místním referendu, Sněmovní tisk č. 255 Poslanecké sněmovny pro období 2002 – 2006).

[31] Platí-li ve volebních věcech, že zákonodárce je oprávněn vymezit rozsah soudního přezkumu voleb a takovéto vymezení je pro soud závazné (srov. usnesení NSS ze dne 4. 7. 2006, čj. Vol 36/2006-22), uplatní se stejná premisa i ve věcech „referendových“.

[32] Citovaná ustanovení proto vyčerpávají soudní ochranu, jíž lze v „referendových“ věcech poskytnout. Zákonodárce zjevně nepředpokládal, že by se nevyhlášení referenda mohlo dotknout veřejného subjektivního práva jiných osob než těch, které prostřednictvím přípravného výboru chtějí realizovat své právo vyvolat místní referendum, nebo že by se samotné vyhlášení referenda mohlo právně relevantně dotknout veřejného subjektivního práva jednotlivce. Širší posteriorní ochrana odráží skutečnost, že se referenda účastnily či mohly účastnit osoby, které jej neiniciovaly - a zahrnuje proto i oprávněné osoby.

[33] Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že soudní ochranu ve věcech týkajících se místního referenda lze poskytnout pouze v rozsahu vymezeném §§ 57 a 58 zákona o místním referendu a § 91a s. ř. s. (ostatně, identicky ve věci týkající stěžovatelů srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 201/15). Pro věci místního referenda vybočující z uvedeného rámce proto nelze aplikovat ustanovení soudního řádu správního upravující obecné žalobní typy.

[34] Tento závěr odpovídá také názoru již dříve vyjádřenému v rozsudku ze dne 30. 9. 2004, čj. 2 As 22/2004 – 68. Podle něj ze souboru věcí podřaditelných pod označení věci místního referenda podléhají soudnímu přezkumu jen ty činnosti veřejné správy související s místním referendem, o kterých tak výslovně stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Není proto možné, aby o určitém aktu orgánu veřejné správy bylo možné rozhodnout alternativně buď v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., nebo v řízení ve věcech volebních a věcech místního referenda podle části třetí, hlavy druhé, dílu čtvrtého s. ř. s.

[35] Soud uvedené závěry vyslovil při aplikaci právního stavu, který ještě nepřiznával ve věcech místního referenda soudní ochranu podle zvláštních ustanovení části třetí, hlavy druhé, dílu čtvrtého s. ř. s. Tím spíše však jeho závěry platí nyní, kdy soudní řád správní obsahuje i § 91a.

[36] Soud si je přitom vědom, že posouzení, zda se jedná o věc místního referenda, nemusí být vždy jednoznačné. Předmětem řízení mohou být totiž také otázky, které s místním referendem úzce souvisí, ale netýkají se referenda samotného. Příkladem lze uvést rozhodování soudu ve věci sp. zn. 8 Aps 2/2013. Jak ovšem z rozsudku ze dne 30. 9. 2013, čj. 8 Aps 2/2013 – 71, vyplývá, v dané věci byla předmětem rozhodování a žalobci tvrzeného nezákonného zásahu usnesení zastupitelstva, jimiž byl do programu zastupitelstva zařazen bod schvalování územního plánu a schválení usnesení k územnímu plánu. Přes zřejmou souvislost s místním referendem, jehož vyhlášení bylo rovněž na programu zastupitelstva, byl předmět řízení odlišný. V nyní posuzované věci se však stěžovatelé domáhali zrušení části usnesení Zastupitelstva města Brna, jímž bylo vyhlášeno místní referendum, předmětem řízení tedy byla přímo a zřetelně věc místního referenda.

[37] Je nepochybné, a stěžovatelé to sami připouštějí, že na ně zvláštní ustanovení o ochraně ve věcech místního referenda nedopadají. Současně soud dovodil, že stěžovatelé nemohou proti vyhlášení místního referenda brojit některým z obecných žalobních typů podle části třetí, hlavy druhé s. ř. s. Krajský soud proto správně žalobu odmítl.

[38] Stěžovatelé v průběhu řízení o kasační stížnosti namítli, že podali návrh jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a takto koncipovali i kasační stížnosti. Podle jejich názoru měl věc projednávat standardní tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu.

[39] Sedmičlenný senát ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí (dále též jen „sedmičlenný senát“) [§ 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], jemuž byla věc přidělena k projednání a rozhodnutí, se proto zabýval tím, zda bylo toto přidělení zákonné a v souladu s rozvrhem práce soudu.

[40] Rozvrh práce stanovil v době, kdy stěžovatelé podali kasační stížnost, že sedmičlenný senát rozhoduje mj. o kasačních stížnostech ve věcech místního referenda. Odkazoval přitom na § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s., podle kterého se mj. ve věcech místního referenda senát skládá z předsedy a šesti soudců.

[41] Systematickým výkladem lze argumentovat, že sedmičlenný senát rozhoduje pouze o kasačních stížnostech napadajících rozhodnutí o návrzích podaných podle § 91a s. ř. s., nazvaného „Ochrana ve věcech místního referenda“. Takový výklad by však byl nepřipustně zužující a rozporný se smyslem právní úpravy.

[42] Smyslem rozvrhu práce navazujícího na § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je koncentrovat rozhodování o věcech místního referenda u sedmičlenného senátu. V nyní projednávaném případě se jedná o věc místního referenda, což ani stěžovatelé nezpochybňují. Soud v předchozí části odůvodnění uzavřel, že soudní ochranu ve věcech týkajících se místního referenda lze poskytnout pouze v rámci vymezeném §§ 57 a 58 zákona o místním referendu a § 91a s. ř. s. Rozhodování ve věci místního referenda, ve kterém návrh vybočil z rámce citovaných paragrafů a byl proto odmítnut, je pouze druhou stranou téže mince, resp. negativním otiskem shora pozitivně popsané kompetence. I v tomto případě proto ve věci rozhodl sedmičlenný senát.

[43] Na uvedeném závěru nemůže nic změnit skutečnost, že stěžovatelé ve věci *prima facie* místního referenda formulovali svůj návrh jako obecnou správní žalobu. V daném případě se totiž určení senátu odvíjí od podstaty projednávané věci, nikoliv od určení konkrétního žalobního typu účastníkem řízení.

[44] Pro úplnost soud doplňuje, že ve shora citovaném rozsudku čj. 2 As 22/2004 – 68 rozhodoval tříčlenný senát. Tehdy účinná a aplikovaná právní úprava ovšem na rozdíl od současnosti nesvěřovala sedmičlennému senátu rozhodování v daném typu věcí [srov. § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve znění účinném do 30. 9. 2004 a rozvrh práce pro rok 2004].

[45] Stěžovatelé v žalobě i v kasační stížnosti označili jako žalovaného Zastupitelstvo města Brna. Jednalo-li by se o návrh ve smyslu § 91a s. ř. s., bylo by ve smyslu odstavce 2 téhož ustanovení odpůrcem statutární město Brno. Toto ustanovení se však v souladu s argumentací shora neuplatní. Jednalo-li by se o přípustnou žalobu proti rozhodnutí, byl by žalovaným orgán, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.) a jednalo-li by se o ochranu před nezákonným zásahem, byl by žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah (§ 83 s. ř. s., srov. také usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014 - 53). Ani tato ustanovení se však neuplatní, neboť jak soud shora dovodil, ve věcech místního referenda nelze využít obecné žalobní typy správního soudnictví.

[46] Podle § 33 odst. 1 s. ř. s. je odpůrcem (žalovaným) ten, o němž to stanoví zákon. Návrh stěžovatelů, který se pohyboval mimo rámec soudního řádu správního, ovšem neumožňuje identifikovat zákonné ustanovení určující odpůrce. Soud proto vyšel stejně jako krajský soud z označení odpůrce provedeného stěžovatelů, třebaže jej z dále uvedených důvodů považuje za problematický.

[47] Zastupitelstvo je totiž „pouze“ orgánem obce. Jakkoliv lze zastupitelstvo v určitých případech považovat za správní orgán, bez zákonem vymezených případů nemůže mít samo procesní subjektivitu. Tou obecně disponuje obec (přiměřeně srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 120, zejm. odst. 43 – 46), již navenek zastupuje starosta (§ 103 odst. 1 obecního zřízení). Jevilo by se proto vhodnějším označit za odpůrce statutární město Brno, nikoliv jeho zastupitelstvo.

[48] Soud jistě mohl, ať již v součinnosti se stěžovatelů nebo sám upravit označení odpůrce. S ohledem na odmítnutí návrhu krajským soudem (a jeho důvody) a posouzení věci kasačním soudem se však jedná o otázku čistě teoretickou bez jakéhokoliv vlivu na výsledek řízení.

[49] Soud se otázkou určení odpůrce zabýval mj. kvůli námitce stěžovatelů, podle níž plnou moc udělenou zástupci odpůrce udělil primátor za město Brno, které není účastníkem řízení.

[50] Jak soud předeslal, zastupitelstvo nedisponuje bez dalšího procesní subjektivitou. Jeho zasedání svolává a zpravidla řídí starosta (§ 92 odst. 1 obecního zřízení). Ten ovšem není zákonem vymezen jako osoba, která by byla oprávněna jednat a vystupovat jménem zastupitelstva navenek – na rozdíl od některých jiných kolektivních orgánů [srov. např. § 29 odst. 1 písm. a) zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, § 33 odst. 1 písm. a) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, § 9 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů]. To je ovšem zcela v souladu se shora vymezeným závěrem, podle kterého je jednání zastupitelstva jako orgánu obce obecně přičitatelné obci.

[51] Nezávisle na tom, že soud shledal v kontextu posuzované věci nadbytečným upravovat označení odpůrce, proto akceptoval plnou moc udělenou zástupci odpůrce primátorem za statutární město Brno, jehož orgánem odpůrce je.

VI.

Závěr a náklady řízení

[52] Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Neshledal přitom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[53] Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (analogicky § 93 odst. 4 s. ř. s.). Toto právo nemá ani osoba zúčastněná na řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost, z níž by nějaké náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. září 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Tomáše Langáška

podle § 55a s. ř. s. k rozsudku sp. zn. Ars 1/2015 ze dne 2. 9. 2015

[1] K formulaci odlišného stanoviska, původně zamýšleného jen proti odůvodnění rozsudku, mne vedla pochybnost o tom, jsem-li v dané věci vůbec zákonným soudcem. Již od zahájení řízení o kasační stížnosti totiž bylo sporné, zda by o ní neměl namísto sedmičlenného senátu Nejvyššího správního soudu ve věcech (mimo jiné) místního referenda podle § 16 odst. 2 písm. a) s. ř. s. (tzv. volební senát) rozhodovat běžný tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu určený podle rozvrhu práce k rozhodování o tzv. kasační agendě. Tato pochybnost byla dále v průběhu řízení umocněna výslovně formulovanou námitkou stěžovatelů vůči obsazení soudu, na niž proto musel Nejvyšší správní soud výslovně reagovat (většina tak učinila v bodech 38 až 44 rozsudku). Ukázalo se konečně, že otázka složení a určení senátu Nejvyššího správního soudu neoddělitelně souvisí s obsazením Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) a se způsobem, jakým krajský soud naložil s žalobou (resp. s návrhem), a tedy i s věcným posouzením kasační stížnosti proti jeho odmítacímu usnesení. Proto své odlišné stanovisko nakonec uplatňuji nejen proti odůvodnění, ale i proti výroku rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. Ars 1/2015 ze dne 2. 9. 2015.

[2] Ve stručnosti se domnívám, že kasační stížnosti mělo být vyhověno, neboť napadené usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta, nebylo ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v souladu se zákonem, resp. ústavním pořádkem. Krajský soud se jím totiž dopustil tzv. odmítnutí spravedlnosti (porušení zákazu *denegationis iustitiae*), či – jinak řečeno – protiústavního odepření přístupu k soudní ochraně (čl. 36 Listiny základních práv a svobod). Krajský soud podle mě neměl žalobu odmítnout pro absenci aktivní procesní legitimity (pro zjevnou neoprávněnost navrhovatele), případně pro nepřípustnost návrhu či pro nedostatek pravomoci (již zde je vidět, že krajský soud v důvodech odmítnutí návrhu neměl zcela jasno – viz body 11, 16 a 21 usnesení krajského soudu), nýbrž měl ji věcně projednat a případně pro nedůvodnost zamítnout. S tím souvisí bezprostředně též otázka obsazení krajského soudu. Většina mých kolegů ve volebním senátu ji zřejmě považovala za irrelevantní a nezabývala se jí v přesvědčení, že návrh (žaloba) byl správně odmítnut senátem krajského soudu určeným pro věci místního referenda. Protože však krajský soud měl podle mého názoru žalobu věcně projednat, ať už v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, anebo v řízení o žalobě proti rozhodnutí, mám za to, že byl pravděpodobně i nesprávně obsazen a rozhodoval v rozporu s ústavně garantovaným právem na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Senátu 63 A krajského soudu byla totiž tato věc přidělena jako „věc místního referenda“, přitom kdyby byla přidělována jako „ostatní senátní věc správního soudnictví“, nelze vyloučit, že by napadla tříčlennému senátu v jiném složení. Nesprávné obsazení je přitom zmatečností důvodem kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jenž Nejvyšší správní soud (povinně) zjišťuje i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[3] K uvedenému stanovisku mne vede v první řadě ustanovení § 91a s. ř. s., které interpretuji též jako legální definici věcí místního referenda, jež se vyčerpává zde uvedeným taxativním výčtem žalobních typů. Rozsudek výstižně rozlišuje, že dvěma z nich je místnímu referendu, resp. přípravnému výboru, poskytována ochrana předběžná (tj. jde o ochranu směřující k uskutečnění místního referenda), dvěma z nich pak následná, poskytovaná již všem oprávněným hlasujícím (tj. jde o ochranu směřující proti proběhнувšímu místnímu referendu a rozhodnutí v něm přijatému). Tím se však podle mého přesvědčení věci místního referenda, jímž je poskytována ochrana v řízení podle § 91a s. ř. s., vyčerpávají a vše ostatní, co do tohoto rámce nespadá, včetně ochrany předběžné proti již vyhlášenému, ale dosud neuskutečněnému

místnímu referendu, je pak řešitelné obecnými žalobními typy dle fantazie a libosti žalobců a jejich žalobních tvrzení.

[4] Argument, že rozsah soudní ochrany určuje závazně zákonodárce (bod 31), totiž pomíjí čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Musí tedy – vedle zvláštních žalobních typů – vždy existovat obecný žalobní prostředek, který umožní předestřít soudu k posouzení jakékoliv tvrzení žalobce, jenž je subjektivně přesvědčen o tom, že mu nějaké právo svědčí a že na něm byl rozhodnutím orgánu veřejné moci nezákonně zkrácen. V dané věci jde nadto o subjektivní přesvědčení žalobců o porušení jejich politických práv podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod; tuto skutečnost ostatně připouští i napadené usnesení krajského soudu v bodě 10. Takové rozhodování podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vůbec nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu. Vyloučením ze soudního přezkumu by přitom bylo nejen, pokud by nebyl soudní přezkum, resp. přístup k soudu založen vůbec, ale i to, že by zdánlivě přístup k soudu otevřen byl, avšak jen pokud se žalobce treťí do zákonodárcem úzce definovaného zvláštního žalobního typu.

[5] Taková situace, obávám se, nastala i v nyní posuzovaném případě. Odůvodnění rozsudku, stejně jako napadené usnesení krajského soudu, argumentuje „selsky“ racionálně, že materiálně jde o věc místního referenda (s tím samozřejmě souhlasím, neboť nelze popřít, že se předestřená otázka místního referenda úzce dotýká: žalobci chtějí zabránit jeho vyhlášení, resp. konání). Je to však argumentační past: navádí žalobce na procesní kolej, jež je od počátku – jak všichni zúčastnění vědí – slepá, protože pokračovat dál lze pouze v úzce ohraničených mezích. To je také skutečným důvodem zamítnutí kasační stížnosti, tedy skutečnost, že žalobcům nelze ochranu poskytnout proto, že jejich žalobnímu tvrzení neodpovídá žádný z úzce vymezených žalobních typů ve věcech místního referenda (jak otevřeně přiznává rozsudek v bodech 32 a 33).

[6] Většina argumentuje tím, že u stěžovatelů zjevně absentuje veřejné subjektivní právo, jemuž by alespoň hypoteticky bylo možno poskytnout ochranu, což údajně potvrzuje správnost zákonodárcovy úvahy zužující soudní ochranu místního referenda jen na uvedené čtyři žalobní typy (bod 25), s důsledkem vyloučení soudní ochrany mimo uvedený rámec. Krom toho, že přesvědčení o absenci veřejného subjektivního práva by mělo vést krajský soud nepochybně k zamítnutí, nikoli odmítnutí žaloby (závěr, že žalobce nemá právo, se přece jen zásadně a kvalitativně liší od závěru, že žalobce dokonce nemá ani právo obrátit se na soud), tato poznámka cudně pomíjí kontext vývoje judikatury samotného Nejvyššího správního soudu. Zákonodárce si totiž možná v roce 2004, kdy přijímal zákon o místním referendu, včetně § 91a s. ř. s., nedovedl ve své fantazii představit, že by snad měla být ve hře též preventivní ochrana proti vyhlášenému místnímu referendu, jakkoli hypotetická, zejména ve vazbě na § 13 odst. 3 *in fine* zákona o místním referendu, podle něhož vyhlášení místního referenda suspenduje pravomoc orgánů obce (a tedy i právo zvolených zastupitelů) rozhodovat o věci, která je předmětem otázky ve vyhlášeném místním referendu. Jakkoli ustanovení § 15 zákona o místním referendu připouští, že termín místního referenda může být stanoven podle návrhu přípravného výboru později, přece jen je zákonným standardem konání místního referenda v relativně krátké době po jeho vyhlášení (do 90 dnů); srov. body 33 a 34 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 11/2014-42 ze dne 5. 3. 2015. Byl to přitom náš volební senát, který poněkud expandoval interpretaci § 15 zákona o místním referendu a umožnil konání místních referend v době relativně vzdálenější, ohraničené toliko funkčním obdobím stávajícího zastupitelstva, jak ostatně většina zmiňuje v bodech 21 a 22. „Nežádoucím“ vedlejším efektem takového „proreferendového“ přístupu je ovšem prodlužování doby, kdy je určité téma podle § 13 odst. 3 zákona o místním referendu vyňato z rozhodovací pravomoci zastupitelstva

a jeho členů, což přinejmenším v závislosti na odkladu termínu stupňuje intenzitu dotčení (pro účely přístupu k soudní ochraně není nutno hovořit přímo o porušování) práv zvolených zástupců, resp. práv občanů prostřednictvím zvolených zástupců podílet se na správě veřejných věcí. Lze si přitom – a pro účely přístupu k soudu vůbec nevádí, že hypoteticky – představit např. příliš obecně formulovanou referendovou otázku, jež v kombinaci se vzdáleným termínem konání místního referenda nadlouho vyloučí z rozhodování zastupitelů významnou část jejich agendy. Zavírat dveře před možností soudní ochrany v takových situacích a spoléhat se jen na racionalitu politického procesu a politickou odpovědnost většiny v zastupitelstvu (bod 24 rozsudku) se mi jeví jako poněkud krátkozraké. Komunální politika a život obecně jsou přeci jen mnohem pestřejší a fantazie a kreativita aktérů politického dění bezbřehá ...

[7] Na podporu svých závěrů většina mých kolegů zmiňuje i nedávné usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 201/15 ze dne 12. srpna 2015 ve stejné věci týchž účastníků. Jejich (z procesní opatrnosti) souběžně podaná ústavní stížnost jím byla „samosoudcovsky“ odmítnuta pro nepřipustnost s argumentem, že stěžovatelé nevyčerпали procesní prostředky k ochraně práv, jež jim skýtá § 91a s. ř. s. To může být argument na podporu většinového názoru. Nelze však přehlédnout, že se tvrzený procesní prostředek ochrany práv stěžovatelů, jenž má podle usnesení Ústavního soudu spočívat v návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí po konání místního referenda, poněkud mívá se stížnostním tvrzením, podle něhož jsou práva stěžovatelů dotčena, resp. porušena právě touto skutečností, že místní referendum bylo vyhlášeno na termín v příliš vzdálené budoucnosti, a že je proto po dobu do jeho konání nepřiměřeně zasaženo jejich reprezentativní mandát. Je též vhodné poznamenat, že sám Ústavní soud ve své ustálené judikatuře označuje svá usnesení, nanejmenší usnesení vydaná toliko soudcem zpravodajem, za nezávazná pro sebe, ani za obecně precedenčně významná (srov. nález IV. ÚS 301/05 z 13. 11. 2007, N 190/47 SbNU 465). Realita je nicméně taková, že ústavní stížnost stěžovatelů byla Ústavním soudem shledána nepřipustnou, protože nevyčerпали možnosti podle soudního řádu správního, k čemuž nyní rozsudek Nejvyššího správního soudu dodává, že ani žádnou možnost ochrany podle soudního řádu správního nemají.

[8] Většina mých kolegů na sebe prozrazuje, že důvodem pro zamítnutí kasační stížnosti může (mimo jiné) být též jejich přesvědčení o zákonnosti vyhlášení místního referenda o poloze, resp. modernizaci brněnského hlavního nádraží v termínu krajských voleb plánovaných na podzim roku 2016. S oporou ve zmíněné judikatuře našeho volebního senátu poznamenávají, že „nelze bez dalšího hovořit o jeho nezákonnosti“, resp. že „konání místního referenda současně s nejbližšími volbami je ... vhodné“ (bod 23 rozsudku). Závěr o zákonnosti vyhlášení místního referenda by se však měl promítnout do závěru o absenci porušení práv žalobců, a tedy do meritorního zamítnutí jejich žaloby ze strany krajského soudu. Nadto, v kontextu odmítnutí žaloby jde o pouhé *obiter dictum*. I kdybych se s ním sám ztotožňoval, koho to zajímá, když v dané věci zřejmě nejsem zákonným soudcem?

[9] V obavě, že nejsem pro tuto věc zákonným soudcem, mě utvrzuje i výslovná procesní strategie žalobců, kteří namítají nezákonné složení našeho senátu. Výslovně popírají, že by se chtěli na soud (krajský i nejvyšší správní) obracet v úzce vymezené věci místního referenda, jsou si samozřejmě vědomi toho, že žádný z žalobních typů ve věcech místního referenda není pro jejich žalobní tvrzení použitelný, a svou žalobu koncipovali jako žalobu obecnou a takto koncipují i kasační stížnost, o níž proto měl rozhodovat běžný tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu určený rozvrhem práce, a nikoli zvláštní volební senát, jak jsem předeslal úvodem. Platí to i pro řízení před soudem krajským. Nejde o to, že by si žalobci mohli žalobní typ vybírat podle libosti, ale o posouzení jejich žaloby podle jejího obsahu. Žalobci jsou ti, kdo se svou žalobou disponují. Jediné, co by snad krajský soud mohl – jsa přesvědčen o tom, že žalobci mívají vedle – učinit, je splnění své poučovací povinnosti, aby žalobcům nebyl

z formálních důvodů a pro jejich omyl v procesních právech odepřen přístup k soudu. Pokud by však žalobci i přes poučení trvali na žalobě tak, jak ji podali, bylo povinností soudu takto žalobu projednat; omyl žalobců by se pak projevil v jejich procesním neúspěchu.

[10] Svě přesvědčení o tom, že mi dnes rozhodování o kasační stížnosti nepříslušelo, jsem však beztak neměl jak procesně (jinak než diskusí v senátu a tímto odlišným stanoviskem) uplatnit. Podle § 13 odst. 4 s. ř. s. předseda senátu organizuje a řídí činnost senátu; mimo jiné zahajuje a řídí jeho jednání, což analogicky platí i pro rozhodování senátu bez nařízení jednání (§ 49 odst. 4, § 51 odst. 1), a řídí též hlasování senátu v, resp. po poradě (§ 37 občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s.). Volební senát v rámci Nejvyššího správního soudu přitom nemá žádnou procesní možnost, jak věc – byť by byl i většinou přesvědčen, že mu podle rozvrhu práce nenáleží (což není) – posunout jinam (jinému senátu, jenž by byl příslušný, vedoucí kanceláře nebo předsedovi soudu k přerozdělení věci) nebo rozhodnout o tom, že jde o mylný zápis do rejstříku (možnost vyvolat kompetenční spor ve smyslu nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 9/09 ze dne 28. 7. 2009, N 166/54 SbNU 117, zjevně není dána, protože žádný spor mezi „částmi“ Nejvyššího správního soudu dosud nevznikl). Proto ani jednotlivý člen senátu nemůže vznést návrh na přijetí takových výroků. Pokud za dané situace předseda senátu (a shodou okolností též soudce zpravodaj v jedné osobě) shledal, že věc byla řádně do rejstříku volebního senátu zapsána a má být volebním senátem projednána a rozhodnuta a zařadil ji na pořad jednání, resp. do rady k rozhodnutí, bylo mou povinností jako soudce hlasovat o předloženém návrhu rozhodnutí (§ 37 odst. 2 občanského soudního řádu, § 24 odst. 2, resp. § 28 odst. 6 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu); soudce se nemůže hlasování zdržet anebo se hlasování vyhnout odchodem z poradní místnosti s argumentem, že mu nepřísluší rozhodovat. Nezbylo mi tak, než rozhodovat ve věci, a v souladu se svým názorem jsem hlasoval proti zamítnutí kasační stížnosti (resp. navrhoval zrušení napadeného usnesení krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení). Protože jsem neuspěl, připojuji podle § 55a s. ř. s. k rozhodnutí své odlišné stanovisko.

V Brně dne 2. září 2015

Tomáš Langášek