



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyň JUDr. Marie Součkové a JUDr. Hany Pipkové v právní věci **žalobce R. Š.**, zastoupeného JUDr. Alešem Janů, advokátem se sídlem v Táboře, Čelkovická 445, proti **žalovanému Zastupitelstvu města Přerova, se sídlem Přerov, Bratrská 34**, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 391/2003 - 28 ze dne 18. 12. 2003,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen stěžovatel) včas podanou kasační stížností napadl nadepsané usnesení Krajského soudu v Ostravě, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti usnesení žalovaného ze dne 4. 9. 2003. Zastupitelstvo města Přerova rozhodlo dne 29. 7. 2003 na základě návrhu žalobce o vyhlášení místního referenda, avšak svým usnesením ze dne 4. 9. 2003 rozhodlo o zrušení bodů č. 2, 3 a 4 předchozího rozhodnutí a naopak rozhodlo nevyhlásit toto referendum s odůvodněním, že v konkrétně položených otázkách jde o věci, v nichž se rozhoduje ve správním řízení, a o kterých tudíž nemůže být rozhodováno v místním referendu podle ust. § 10 písm. e) zákona č. 298/1992 Sb. Krajský soud v Ostravě žalobu proti tomuto usnesení odmítl. V odůvodnění svého usnesení soud uvedl, že v daném případě nebylo

žalobou napadeno rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že podle ust. § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími, dospěl soud k závěru, že v daném případě je žaloba nepřipustná [§ 68 písm. e) s. ř. s.], a proto postupoval v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a odmítl žalobu.

V kasační stížnosti stěžovatel navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě zrušil pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Stěžovatel tvrdí, že napadeným rozhodnutím mu bylo upřeno právo na soudní ochranu zaručené mu čl. 90 Ústavy České republiky a čl. 31 odst. 1, 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel uvádí, že si je vědom sporného posouzení aktu orgánu veřejné moci, kterým je autoritativně rozhodnuto, že místní referendum se ani přes splnění zákonem stanovených podmínek pro jeho konání konat nebude. I pokud by se nejednalo o „rozhodnutí“, ale o „jiný zásah orgánu veřejné moci“, neměnilo by to nic na možnosti soudního přezkumu naříkaného aktu v režimu nové úpravy správního soudnictví, připouštějícího vedle žalob proti rozhodnutím i ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. a díl první a třetí, hlavy druhé, třetí části s. ř. s.]. Případné jiné právní hodnocení charakteru napadeného aktu soudem než stěžovatelem nebrání samo o sobě projednání žaloby, neboť ať již byl naříkaný akt rozhodnutím či jiným nezákonným zásahem správního orgánu, žaloba by byla v obou případech podána včas a s vylíčením všech žalobních bodů. Pokud jde o otázku, zda takový akt je natolik individualizován, aby mohl zasáhnout a zkrátit stěžovatelova subjektivní práva, dovozuje stěžovatel, že krajský soud měl při rozhodování o jeho žalobě zato, že se v daném případě nejednalo o rozhodnutí, nýbrž o abstraktní akt v oblasti veřejné správy, v daném případě obecně závazným nařízením vydaným na základě zmocnění dle § 70 a násl. zákona č. 298/1992 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 298/1992 Sb.“), a dle ust. § 84 odst. 2 písm. j) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 128/2000 Sb.“). Stěžovatel však uvádí, že jakkoliv může být okruh adresátů rozhodnutí o konání či nekonání místního referenda podle velikosti obce značný, nejedná se o abstraktní akt, neboť se věcně vztahuje pouze k jediné konkrétní události (k jednomu konkrétnímu referendu) a je adresován uzavřenému, tedy konkrétnímu okruhu adresátů. Přestože takových adresátů je ve městě P. několik desítek tisíc, nic to nemění na skutečnosti, že jejich počet k okamžiku konání místního referenda je určitý a žalovanému jsou všichni adresáti jmenovitě známi, neboť je eviduje v seznamu oprávněných občanů podle ust. § 4 zákona č. 298/1992 Sb. Z uvedených argumentů podle stěžovatele vyplývá, že rozhodnutí žalovaného o nekonání místního referenda je konkrétním správním aktem, tedy rozhodnutím, či nanejvýš „obecně konkrétním aktem“, který je podle něj nutno rovněž považovat za rozhodnutí. V takovém případě je způsobilé zasáhnout do subjektivních práv adresátů, neboť zakládá nebo ruší jejich individuální subjektivní práva. Po splnění přísných zákonem stanovených podmínek ze strany navrhovatele referenda existuje právní povinnost žalovaného referendum vyhlásit, tj. na vyhlášení referenda existuje právní nárok. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že rozsah jeho subjektivních práv v dané věci je omezen taxativním výčtem na právo navrhnout konání referenda a právo být vyrozuměn o důvodech jeho konání nebo nekonání, neboť takový závěr nemá podle něj oporu v právu. Mimo jiných subjektivních práv opomíjí soud především nejdůležitější hmotné subjektivní právo žalobce, které tvoří základní podstatu místního referenda, a sice právo rozhodovat při referendu. Nepřímým, zato však důležitým argumentem o existenci subjektivního práva připouštějícího soudní ochranu se žalobci jeví platné znění nového zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Tento zákon reaguje na zcela nedostatečnou úpravu soudní ochrany v zákoně č.

298/1992 Sb. a v § 57 odst. 1 písm. b) výslovně zmiňuje právo domáhat se ochrany u správního soudu proti rozhodnutí zastupitelstva o nevyhlášení referenda. Za tímto účelem provádí v části sedmé i změnu s. ř. s., do něž vkládá s ohledem na význam věci mj. lhůtu pro soudní rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že novela zavádí nový pojem „soudnictví ve věcech místního referenda“, který staví na roveň, ale nepodřazuje pod „soudnictví ve věcech volebních“, lze mít podle stěžovatele za to, že nevylučuje podání kasační stížnosti ve smyslu ust. § 104 odst. 1 s. ř. s. Základním posláním soudů je poskytování ochrany právům. Pokud hlasovací právo stěžovatele existuje a tento namítá jeho nezákonné porušení vrchnostenským aktem žalovaného, nemůže mu být právo na přístup k soudu odepřeno. Vzhledem k tomu, že hlasovací právo v místním referendu se bez nejmenších pochybností týká realizace jednoho ze základních politických práv chráněných Listinou základních práv a svobod, nemůže být rozhodování orgánu veřejné moci o tomto právu vyloučeno ze soudního přezkumu podle čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny základních práv a svobod. I pokud by neexistovala vůbec žádná procesní úprava přístupu k soudu, bylo by podle stěžovatele nutno aplikovat přímo čl. 36 odst. 2 větu druhou Listiny základních práv a svobod argumentem a contrario z čl. 41 odst. 1 Listiny. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížností napadené usnesení Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Stěžovatel spojil kasační stížnost s návrhem na vydání předběžného opatření ve smyslu ust. § 38 odst. 1 s. ř. s. Podle návrhu měl Nejvyšší správní soud uložit městu P. předběžným opatřením povinnost zdržet se převodu práva vlastnického a dalších majetkoprávních úkonů směřujících ke zcizení pozemků parc. č. 1898, 1899, 1900, 1901, 1902, 1903, 5307/90 a 5083 v k. ú. Přerov. Nejvyšší správní soud usnesením č.j. 2 As 22/2004 – 59 ze dne 22. 6. 2004 návrh stěžovatele na vydání předběžného opatření zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal usnesení Krajského soudu v Ostravě z důvodu uplatněného v kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Podstatou sporu v daném případě je, zda právní úprava správního soudnictví před účinností novely s. ř. s., provedené zákonem č. 22/2004 Sb., připouštěla soudní přezkum aktu orgánu veřejné správy, jehož se stěžovatel v žalobě domáhá. Napadeným úkonem veřejné správy je tu „usnesení“ ze dne 4. 9. 2003, kterým žalovaný zrušil body č. 2, 3 a 4 předchozího rozhodnutí o vyhlášení místního referenda a kterým naopak rozhodl o nevyhlášení tohoto referenda.

Při hodnocení přípustnosti takového návrhu stěžovatele Nejvyšší správní soud uvážil následující skutečnosti. Ve správním soudnictví podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Ust. § 4 s. ř. s. pak taxativním způsobem upravuje pravomoc soudů ve správním soudnictví. Podle cit. ustanovení soudy ve správním soudnictví rozhodují o:

- 1) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a)],
- 2) ochraně před nečinností správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. b)],
- 3) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. c)], a
- 4) kompetenčních žalobách [§ 4 odst. 1 písm. d)].

Dále soudy ve správním soudnictví rozhodují

- 1) ve věcech volebních a ve věcech místního referenda, resp. před účinností zákona č. 22/2004 Sb. ve věcech volebních [§ 4 odst. 2 písm. a)] a
- 2) ve věcech politických stran a politických hnutí [§ 4 odst. 2 písm. b)].

Jednotlivé body těchto ustanovení jsou pak rozvedeny v navazujících ustanoveních příslušných dílů hlavy druhé, části třetí s. ř. s.

Z konstrukce citovaných ustanovení, jakož i na ně navazujících ustanovení s. ř. s., lze podle Nejvyššího správního soudu dovodit následující princip: aby určitá věc podléhala režimu správního soudnictví, musí se týkat ochrany veřejných subjektivních práv, popř. dalších věcí, o nichž tak stanoví s. ř. s. První otázkou tedy je, zda žalobou napadeným aktem bylo vůbec dotčeno veřejné subjektivní právo stěžovatele, popř. zda se jedná o „jinou věc“ ve smyslu ust. § 2 s. ř. s., o které se ve správním soudnictví rozhoduje na základě toho, že tak výslovně stanoví s. ř. s. V druhém kroku, který musí následovat po kladném zodpovězení první otázky, je třeba zjistit, ve kterém zvláštním a v s. ř. s. specifikovaném řízení je možné o daném návrhu rozhodnout, vycházejí z předpokladu, že správní soudy mohou rozhodovat pouze v těch zvláštních typech soudního řízení, které tento procesní předpis upravuje, a že každá věc, spadající do režimu správního soudnictví, může být řešena vždy pouze v jednom konkrétním typu řízení uvedeném v ust. § 4 odst. 1 a 2 s. ř. s. Dospěje-li Nejvyšší správní soud k závěru, že věc, v níž se stěžovatel žalobou domáhá soudní ochrany, svou povahou patří mezi věci volební a věci místního referenda (díl čtvrtý, hlava druhá, část třetí s. ř. s.), musí vyřešit poslední otázku, a to zda a podle kterých ustanovení je založena pravomoc správních soudů o dané věci rozhodovat.

Pokud jde o první výše uvedenou otázku, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že právo, jehož ochrany se stěžovatel žalobou domáhal, má charakter veřejného subjektivního práva. Veřejným subjektivním právem lze rozumět právo osob založené v právních normách, které umožňuje a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy, přičemž směřuje k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále právo na určitou činnost či plnění ze strany veřejné správy ve prospěch určitých osob a právo podílet se na správě věcí veřejných (ve stejném duchu srov. např. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V. a Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha, 2004, str. 3). Z uvedené definice lze podle Nejvyššího správního soudu dovodit, že existuje veřejné subjektivní právo účasti na hlasování v místním referendu i veřejné subjektivní právo místní referendum iniciovat, neboť obě směřují k realizaci podílu na správě věcí veřejných, v tomto případě přímou formou.

Při hledání odpovědi na druhou otázku vyšel Nejvyšší správní soud z předpokladu, že jednotlivé typy řízení, ve kterých se ve správním soudnictví rozhoduje o ochraně veřejných subjektivních práv a dalších věcech (§ 2 s. ř. s.), jsou taxativním způsobem vypočteny v ust. § 4 odst. 1 a 2 s. ř. s. a dále rozvedeny v jednotlivých dílech hlavy druhé, části třetí s. ř. s. Formulace a systematika těchto ustanovení podle Nejvyššího správního soudu vylučuje, aby určitý akt, postup či jiná činnost veřejné správy byly podrobeny soudnímu přezkumu ve více než jednom typu soudního řízení předpokládaném v ust. § 4 s. ř. s. Není tak např. možné, aby o určitém aktu orgánu veřejné správy bylo možno rozhodnout alternativně buď v řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu podle dílu prvního, hlavy druhé, části třetí s. ř. s., nebo v řízení ve věcech volebních a věcech místního referenda (dále též „věci práva podílet se na správě věcí veřejných“) podle dílu čtvrtého, hlavy druhé, části třetí s. ř. s. Podle Nejvyššího správního soudu je přitom nepochybné, že otázky místního referenda, jakož i otázky spojené se zajištěním ochrany oprávněných osob v průběhu

procedury vyhlášení místního referenda, je třeba z hlediska systematického podřadit do širší kategorie práv podílet se na správě věcí veřejných (po novele s. ř. s. provedené zákonem č. 22/2004 Sb. vyjádřené kategorií věcí volebních a věcí místního referenda), neboť věci volební a věci místního referenda jsou svým obsahem a charakterem natolik podobné, že je třeba podrobit je stejnému režimu v rámci správního soudnictví. Tato nutnost vyplývá z charakteru dotčených práv v daném případě, neboť činností správy tu mohou být v obou případech pravidelně dotčena práva občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práva a svobod). Nejvyšší správní soud je tedy názoru, že rovněž obrana proti nezákonnému rozhodnutí nebo nečinnosti orgánů ve věcech práva podílet se na správě veřejných věcí má být vždy řešena podle ustanovení dílu čtvrtého, hlavy druhé, části třetí s. ř. s., a nikoli podle ustanovení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů nebo nečinnosti podle dílu prvního nebo druhého.

Kladná odpověď na první otázku, ani vyřešení otázky druhé, tj. podle ustanovení kterého dílu hlavy druhé, části třetí s. ř. s. je obecně přípustná ochrana práv podílet se na správě věcí veřejných, mezi něž právo iniciovat konání místního referenda patří, však ještě nepostačuje k tomu, aby mohl být učiněn definitivní závěr o tom, že konkrétní veřejné subjektivní právo, jehož soudní ochrany se stěžovatel domáhá, tuto ochranu skutečně požívá. Soudnictví ve věcech práv podílet se na správě věcí veřejných, tj. vedené podle dílu čtvrtého, hlavy druhé, části třetí s. ř. s., do něhož projednávaná otázka věcně spadá, vychází od počátku účinnosti s. ř. s. z principu, že soudní přezkum činnosti veřejné správy v těchto věcech je přípustný pouze tehdy, pokud je příslušná pravomoc zákonem výslovně založena. Tento princip v praxi znamená, že ze souboru věcí podřaditelných pod označení věci volební nebo věci místního referenda podléhají soudnímu přezkumu jen ty činnosti veřejné správy související s volbami a místním referendem, o kterých tak výslovně stanoví s. ř. s. nebo zvláštní zákon. Uvedený princip se ostatně odrazil v dikci jednotlivých ustanovení dílu čtvrtého, hlavy druhé, části třetí s. ř. s., která připouští soudní ochranu „za podmínek stanovených zvláštními zákony“ (srov. např. ust. § 90 a § 91 s. ř. s.). To je zásadní rozdíl oproti režimu dílu prvního, hlavy druhé, části třetí s. ř. s., který podrobuje soudnímu přezkumu za podmínek tam stanovených zásadně všechny úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, pokud s. ř. s. nebo zvláštní zákon nestanoví jinak (§ 65 s. ř. s.). Zatímco tedy oddíl první je charakterizován generální klauzulí, podrobuje všechny tam uvedené akty veřejné správy (označené legislativní zkratkou jako rozhodnutí přezkumu) doplněnou o taxativně vyjmenované vynětí z tohoto přezkumu, oddíl čtvrtý naopak připouští přezkum aktů veřejné správy ve věcech volebních (včetně věcí místního referenda) pouze v taxativně vyjmenovaných případech. Ochrana veřejného subjektivního práva iniciovat konání místního referenda mezi těmito taxativně vymezenými případy v době podání žaloby ani v době vydání kasační stížnosti napadeného rozsudku výslovně uvedena nebyla, když rozhodování v těchto věcech bylo do s. ř. s. zakotveno vložím nového ust. § 91a až s účinností zákona č. 22/2004 Sb. (tj. od 1. 2. 2004).

Stěžovatel se žalobou domáhal zrušení usnesení o nevyhlášení místního referenda, tzn. ve věci, která svou povahou spadá do okruhu práv podílet se na správě věcí veřejných, ohledně které však nebyla v době podání žaloby ani v době vydání napadeného usnesení krajského soudu založena pravomoc soudů ve správním soudnictví rozhodovat. Zároveň však nebylo možno o návrhu rozhodnout v řízení vedeném podle dílu prvního či třetího, hlavy druhé, části třetí s. ř. s., a to právě pro skutečnost, že jde o věc svou povahou spadající od dílu čtvrtého, hlavy druhé, části třetí s. ř. s. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru,

že usnesení krajského soudu o odmítnutí takového návrhu stěžovatele bylo v souladu s tehdy platnou a účinnou právní úpravou správního soudnictví.

Nutno přitom uvést, že právní úprava vylučující soudní přezkum činnosti orgánu veřejné správy, která se dotýká veřejného subjektivního práva iniciovat konání místního referenda, nebyla v rozporu s ústavními předpisy České republiky. Z usnesení Ústavního soudu I. ÚS 641/2000 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 22, str. 361) vyplývá, že čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze vyložit tak, že garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných, resp. součásti výkonu práva na samosprávu. Toto ustanovení však zároveň podle Ústavního soudu nelze chápat tak, jako by zaručovalo i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy, jak pokračuje Ústavní soud, totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda. Z toho Nejvyšší správní soud dovozuje, že neexistuje-li ústavně garantované základní právo vyvolat konání místního referenda, pak se na něj nevztahuje čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny základních práv a svobod, neboť toto ustanovení zakazuje vyloučení soudního přezkumu pouze u základních práv a svobod podle Listiny. V ostatních případech platí věta první cit. ustanovení, podle níž kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z uvedeného podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že Listina základních práv a svobod připouští takovou úpravu soudního přezkumu činnosti orgánu veřejné správy, která vylučuje soudní přezkum úkonu veřejné správy, kterého se stěžovatel žalobou domáhal. Jinými slovy, pokud právní úprava před účinností zákona č. 22/2004 Sb. neumožňovala soudní přezkum usnesení o nevyhlášení místního referenda, nebyla tato právní úprava v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Citované usnesení Ústavního soudu je přitom klíčem k posouzení další námitky stěžovatele, podle níž v případě, chyběla-li procesní úprava soudní ochrany stěžovatelova tvrzeného subjektivního práva, měl být přímo aplikován čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny základních práv a svobod. O přímé aplikaci zde totiž vůbec nelze uvažovat, neboť toto ustanovení hovoří o nemožnosti vyloučit z pravomoci soudu přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, kterým právo iniciovat místní referendum, jak bylo výše podáno, není. Tím by naopak v souladu s cit. usnesením Ústavního soudu bylo právo účasti na místním referendu a přezkum rozhodnutí dotýkajících se práva účasti na hlasování v místním referendu by tak podléhal pravomoci soudů i v případě chybějící zákonné procesní úpravy.

Ze všech výše uvedených důvodů považuje Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Ostravě o odmítnutí stěžovatelovy žaloby za zákonné a kasační stížnost stěžovatele za nedůvodnou, a proto ji svým rozsudkem podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, prokazatelné náklady řízení o kasační stížnosti mu však nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. září 2004

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu