

U S N E S E N Í

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D., v právní věci navrhovatelů: a) R. K., b) P. K., c) F. V., d) L. Š., e) Š. C., f) V. Ž., g) J. N., h) J. I., ch) N. K., i) O. P., j) P. B., k) P. Š., l) J. O., m) R. O., n) P. S., všichni zastoupeni doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, proti odpůrci: **Zastupitelstvo města Brna**, se sídlem Dominikánské nám. 1, Brno, za účasti **Přípravného výboru pro konání místního referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně**, zastoupeného advokátem Pavlem Uhlem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, o návrhu ze dne 21. 1. 2015 na zrušení usnesení přijatého 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, kde je stanovena doba jeho konání současně s volbami do zastupitelstev krajů v září nebo říjnu 2016,

t a k t o :

- I. Návrh **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobcům **s e** z účtu Krajského soudu v Brně **v r a c í** zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jejich advokáta doc. JUDr. Zdeňka Koudelky, Ph.D.

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh

[1] Dne 20. 1. 2015 bylo Krajskému soudu v Brně doručeno podání, jímž se navrhovatelé domáhají zrušení části výše označeného usnesení Zastupitelstva města Brna o vyhlášení místního referenda, ve které byl stanoven termín jeho konání tak, že bude současně s volbami

do zastupitelstev krajů v září nebo říjnu roku 2016. Navrhovatelé nebrojí proti otázkám, které mají být v referendu položeny. Jedná se o otázky: 1) 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?, 2) 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] Navrhovatelé uvádějí, že důvodem podání návrhu je nezákonnost a neústavnost uvedeného usnesení, jakož i postup předcházející jeho vydání. Došlo k porušení ústavního práva navrhovatelů jako občanů města Brna i jako členů Zastupitelstva města Brna podílet se na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod řádným výkonem funkce člena zastupitelstva a jejich právo na to, aby výkon státní moci, a to i veřejné moci delegované na subjekty samosprávy, byl uplatňován pouze v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Rovněž bylo narušeno ústavní právo žalobců jako příslušníků opozičních stran Zastupitelstva města Brna na výkon jejich mandátu dle ústavní zásady, že politický systém je založen na volné soutěži politických stran dle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod.

[3] Navrhovatelé jsou si vědomi, že se nemohou domáhat nápravy podle speciálních ustanovení o soudním přezkumu ve věci místního referenda, neboť zde je dána aktivní legitimace vůči rozhodnutí zastupitelstva ve věci vyhlášení místního referenda pouze přípravnému výboru. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobci tedy využívají institut žaloby proti rozhodnutí orgánu veřejné moci.

[4] K vyhlášení místního referenda došlo na základě návrhu přípravného výboru. Součástí usnesení zastupitelstva o vyhlášení referenda je i bod 3, který stanoví konání referenda společně s krajskými volbami v roce 2016. Tento termín však nebyl uveden v původním návrhu na konání referenda, se kterým formou petice vyjadřovali souhlas oprávnění občané svým podpisem, nebyl ani součástí návrhu doručeného Magistrátu města Brna přípravným výborem 1. 8. 2014, ani doplnění 1. 9. 2014. Termín konání referenda společně s krajskými volbami uvedl přípravný výbor teprve ve změně svého návrhu z 6. 11. 2014. Změnu návrhu na konání referenda lze připustit jen s případnými doplňky na základě výzvy magistrátu k odstranění vad dle § 12 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“). V daném případě jde o návrh upravený zákonem, dispozici s ním lze připustit jen pokud to zákon výslovně stanoví, což může být právě pouze v případě doplnění na základě výzvy k odstranění vad. Datum konání referenda je podstatnou náležitostí vyhlášení referenda, pokud není v návrhu upraveno, platí normy pro konání dané zákonem, tj. do 90 dnů od vyhlášení. Zastupitelstvo mělo právo i povinnost rozhodnout o návrhu referenda dle původního návrhu s tím, že pokud nebyl stanoven pozdější termín, platí zákonný limit do 90 dnů od vyhlášení. Tímto bylo porušeno právo a povinnost zastupitelstva jako orgánu rozhodovat o termínu konání místního referenda v rámci zákonných limitů a zároveň i subjektivní právo jednotlivých zastupitelů rozhodovat o zákonném termínu v rámci rozhodování o vyhlášení místního referenda, a tedy i jejich právo na řádný výkon veřejné funkce. Práva orgánů vzniklých z přímé volby občanů nelze nevidět

jinak než jako i subjektivní práva jejich členů podílet se diskusí a hlasováním na rozhodování těchto orgánů v rámci řádného a právně správného výkonu jejich působnosti a pravomoci.

[5] Odklad referenda o 2 roky je nezvyklý, dlouhý a nepřiměřený. Ode dne vyhlášení místního referenda do dne vyhlášení jeho výsledku v souladu s § 13 odst. 3 zákona o místním referendu nepřísluší orgánům města rozhodovat o věci, která je předmětem otázky vyhlášené v místním referendu. V předmětné věci jsou otázky vyhlášené v referendu formulovány obecně a fakticky je znemožněno žalobcům jako členům zastupitelstva podílet se diskusí a hlasováním na přijímání rozhodnutí týkajících se modernizace železniční stanice Brno-hlavní nádraží. Je tedy dotčeno právo členů zastupitelstva na výkon jejich rozhodování po dobu téměř poloviny volebního období. Tím bylo zasaženo jejich právo na výkon funkce i se zřetelem k ústavní zásadě, že politický systém je založen na volné soutěži politických stran dle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Referendum jako významný nástroj přímé demokracie nemůže sloužit k omezení či v podstatě zlikvidování práv zvolených zastupitelů způsobem, který zákonodárce nepředpokládal, musí být chráněna i politická opozice před zvůlí politické většiny tak, aby byla chráněna volná soutěž politických stran. Pokud je zákonem stanovena délka mezi vyhlášením a konáním referenda, a tedy i omezením zastupitelstva a jeho členů přijímat rozhodnutí ve věci na 90 dnů, jako přiměřené prodloužení lhůty lze akceptovat dobu např. dvojnásobnou, nikoliv však dobu téměř dvou let.

[6] Dále žalobci odkázali na nález Ústavního soudu č. 476/2002 Sb., část V. Ústavní soud vyslovil, že je nutno chránit nezměnitelnost návrhu zákona přijatého poslaneckou sněmovnou vůči ní samotné, tedy, že návrh již nemůže po přijetí sněmovna měnit, byť ještě nebyl odeslán do senátu. Podle přesvědčení žalobců platí i v dané věci, kdy navrhovatel po podání návrhu s tímto již nesmí disponovat a návrh je nezměnitelný s výjimkou odstranění vad, které návrhu vytkl obecní úřad.

II. Posouzení věci soudem

[7] Soud pokládal za nezbytné nejprve vyřešit, zda a jakým způsobem zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), připouští soudní přezkum aktu orgánu veřejné správy, jehož se navrhovatelé domáhají. Navrhovatelé napadli usnesení, kterým odpůrce vyhlásil referendum, a to v části týkající se stanovení termínu, kdy se referendum má konat.

[8] Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví 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. Ustanovení § 4 s. ř. s. obsahuje taxativní výčet věcí, ve kterých je dána pravomoc soudů ve správním soudnictví. Podle odst. (1) soudy ve správním soudnictví rozhodují o: a) 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, (dále jen „správní orgán“), b) ochraně před nečinností správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách

Podle odst. (2) ve správním soudnictví dále soudy rozhodují

- a) ve věcech volebních a ve věcech místního referenda
- b) ve věcech politických stran a politických hnutí
- c) o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem.

[9] Aby bylo možno předmětný návrh posoudit v rámci správního soudnictví, je nezbytné, aby se jednalo o ochranu veřejných subjektivních práv a navrhovatelé tedy byli aktivně legitimováni k podání žaloby a zároveň aby se jednalo o jeden z typů řízení uvedených v § 4 s. ř. s.

[10] Pokud jde tedy o otázku tvrzeného zkrácení na právech, navrhovatelé poukázali na to, že postupem správního orgánu nebylo respektováno jejich právo na nerušený výkon mandátu zastupitelů města Brna. Pro posouzení statusu navrhovatelů coby zastupitelů obce z hlediska aktivní legitimace je nutno vycházet primárně z obecního zřízení. Dle jeho § 67 je zastupitelstvo obce složeno z členů zastupitelstva obce. Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí (§ 70 obecního zřízení, čl. 21 odst. 4 Listiny). Z obecního zřízení plynou konkrétní práva a povinnosti zastupitele obce, některá z nich jsou specifikována v § 82 a § 83 obecního zřízení. Jedním z těchto práv je též právo hlasovat na zasedáních zastupitelstva, tedy právo podílet se na tvorbě vůle tohoto kolektivního orgánu (§ 87, § 95 odst. 1 obecního zřízení). Souhrn práv a povinností zastupitele obce tvoří hmotněprávní obsah jeho mandátu. K tomu nutno dodat, že se jedná o veřejná subjektivní práva navrhovatelů, která mají ústavní základ v čl. 21 Listiny.

[11] Soud navrhovatele jako zastupitele obce aktivně legitimovanými neshledal. Navrhovatelé z titulu své funkce měli možnost o návrhu místního referenda hlasovat, což nikterak nezpochybnili. Prostřednictvím hlasování také měli možnost vyjádřit svůj názor, že návrh, který byl předmětem hlasování, je nezákonný. Soud však nikterak nezpochybňuje aktivní legitimaci navrhovatelů jako občanů města Brna.

[12] Pokud se týká žalobního typu, navrhovatelé uváděli, že jsou si vědomi nemožnosti domáhat se ve věci ochrany podle speciálních ustanovení o soudním přezkumu ve věci místního referenda a využívají proto institut žaloby proti rozhodnutí orgánu veřejné moci.

[13] Soud tedy zvažoval, zda se o uvedený žalobní typ může jednat. Pro zodpovězení této otázky musel především posoudit povahu napadeného úkonu. Podstatou věci je, že předmětným usnesením bylo vyhlášeno referendu. S navrhovateli nelze souhlasit, že napadený akt je rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky podle ust. § 65 s. ř. s. Pro tento závěr je podstatné, že napadeným aktem dochází k vyhlášení místního referenda, přičemž se na něm usneslo na zasedání Zastupitelstvo města Brna. Akt nebyl přijat ve správním řízení. Podle rozsudku NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008 – 76, správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu nelze vydat mimo správní řízení. Dále je rovněž podstatná nedostatečná formální stránka tohoto aktu (srov. zvláště usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci „Olomoucký kraj“ [č. 2206/2011 Sb. NSS], či ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS).

[14] Jednotlivec se jistě může domáhat soudní ochrany v zásadě proti každému úkonu veřejné správy zasahujícímu do sféry práv a povinností jednotlivce, zákon mu ale nedává na

výběr, jakými právními prostředky proti určitému aktu brojít. Např. zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovýmto právním prostředkem pouze tehdy, pokud sporný akt není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. nebo opatřením obecné povahy (§ 101a násl. s. ř. s.). Pokud je tedy akt rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, nelze ho napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Není proto ani v procesní dispozici žalobce volit, kterou z žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání žaloby je tedy povaha napadeného úkonu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 Aps 7/2012-50, ve věci Obec Třebovle, publ. pod č. 2752/2013 Sb. NSS; přiměřeně srov. též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, č. j. 1 Afs 16/2004-90, publ. pod č. 1541/2008 Sb. NSS, nebo ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS).

[15] K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 10. 2006, čj. 6 Aps 2/2005-60, uvedl: „*Ve správním soudnictví není navrhovatel povinen výslovně určit, dle jakého ustanovení či dílu soudního řádu správního bude soud jeho návrh posuzovat, ani soud není tímto případným návrhem vázán. Dle § 2 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z tohoto ustanovení je zřejmé, že způsob poskytnutí ochrany (tj. volbu příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) je stanoven zákonem, pouze jím je soud vázán, nikoli tvrzením žalobce.*“

[16] Věc, v níž se navrhovatelé domáhají ochrany, tedy vyhlášení místního referenda, bezesporu svou povahou patří mezi věci volební a věci místního a krajského referenda, upravené v části třetí, hlava druhá, díl čtvrtý s. ř. s. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem proti takovému aktu je nepřipustná dle § 85 s. ř. s. Komplexní soudní ochrana ve věcech místního referenda je zakotvena v § 91a s. ř. s. Podle odstavce 1 posledně zmíněného ustanovení se lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem návrhem u soudu domáhat a) určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, b) vyhlášení místního referenda, c) vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, d) vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

[17] Oním zvláštním zákonem je zákon o místním referendu, jehož § 57 upravuje soudní ochranu návrhu přípravného výboru, tedy soudní ochranu v otázkách nedostatků návrhu přípravného výboru a vyhlášení referenda, přičemž jedinou aktivně legitimovanou osobou je dotčený přípravný výbor. Ustanovení § 58 zákona o místním referendu pak konkretizuje možnost nejen přípravného výboru, ale též každé oprávněné osoby (§ 2 téhož zákona) podat u soudu návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu.

[18] Z tohoto přehledu je zřejmé, že zákonná úprava taxativním způsobem vymezuje čtyři návrhové typy, jimiž se lze domáhat soudní ochrany ve věcech místního referenda. Účelem dvou z těchto návrhových typů je umožnit vyhlášení referenda v souladu s návrhem přípravného výboru [§ 57 zákona o místním referendu, § 91a odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.; jde o tzv. předběžnou soudní kontrolu místního referenda], účelem dvou zbývajících je vyslovit neplatnost hlasování či rozhodnutí přijatého v již konaném referendu [§ 58 zákona o místním referendu, § 91a odst. 1 písm. c), d) s. ř. s.; jedná se o tzv. následnou kontrolu místního

referenda]. S možností (oprávněné osoby) brojít u soudu proti referendu vyhlášenému v souladu s návrhem přípravného výboru ještě před jeho konáním, a to ani proti termínu, kdy se má konat, zákon nepočítá.

[19] Argumentace navrhovatelů týkající se termínu, kdy se předmětné referendum má konat, s tím, že jde o nepřiměřeně dlouhou dobu a jedná se rovněž o nepřipustnou změnu původně navrhovaného termínu, se opírá o výklad příslušných ustanovení zákona o místním referendu, k jejichž porušení mělo dojít. Tato argumentace spadá pod návrhová tvrzení dle § 58 odst. 1 písm. a) téhož zákona, a lze ji tak uplatnit v rámci návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu. Z tohoto hlediska pak lze hovořit též o předčasnosti nyní podaného návrhu [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[20] Navrhovatelé argumentovali tím, že z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkající se základních práv a svobod podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jak vyplývá z výše uvedeného, předmětný akt není ze soudního přezkumu vyloučen absolutně. Pokud se navrhovatelé (jako oprávněné osoby ve smyslu § 2 zákona o místním referendu) domnívají, že došlo k porušení ustanovení zákona o místním referendu, které mohlo ovlivnit jeho výsledek, budou mít možnost podat návrh na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu podle § 58 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu a § § 91a odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[21] Navrhovatelé se domáhali zrušení usnesení o vyhlášení referenda, tedy ve věci, ve které není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodovat. Jak uvedl zdejší soud již ve svém rozhodnutí ze dne 9. 10. 2014, č.j. 63A 5/2014, „*návrh na zrušení vyhlášeného referenda podaný oprávněnou osobou (ve smyslu § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) před jeho konáním je nepřipustný.*“ Domáhat se soudní ochrany ve věci místního referenda lze pouze v případech taxativně stanovených v § 57 a § 58 zákona o místním referendu a § 91a odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č.j. 2As 22/2004-68).

[22] Vzhledem k uvedenému soud návrh odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[24] Navrhovatelům bude po právní moci rozhodnutí k rukám jejich advokáta vrácen zaplacený soudní poplatek 3 000 Kč, neboť návrh na zahájení řízení byl odmítnut. (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích ve znění pozdějších předpisů).

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 6. února 2015

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu