

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele **Mgr. P. Š., CSc.,** zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti odpůrci: **Městská část Praha 4,** se sídlem Táborská 350, Praha 4, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - usnesení Zastupitelstva Městské části Praha 4 ze dne 4. 6. 2010, č. 23 Z-4/2010, ke stanovení počtu členů Zastupitelstva městské části Praha 4 na volební období 2010-2014 a k vytvoření 5 devítimandátových volebních obvodů pro volby do Zastupitelstva městské části Praha 4 v roce 2010,

takto:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Podstata návrhu

[1] Návrhem ze dne 9. 8. 2010, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 10. 8. 2010 v elektronické formě a potvrzeným dne 11. 8. 2010 písemným podáním shodného obsahu, se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy - usnesení Zastupitelstva Městské části Praha 4 ze dne 4. 6. 2010, č. 23 Z-4/2010, ke stanovení počtu členů Zastupitelstva MČ Praha 4 na volební období 2010-2014 a k vytvoření 5 devítimandátových volebních obvodů pro volby do Zastupitelstva MČ Praha 4 v roce 2010.

[2] Navrhovatel ve svém návrhu poukázal na ustanovení § 27 odst. 3 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí"), podle nějž „*Seznam vytvořených volebních obvodů, jejich popis, počty členů zastupitelstva obce, kteří mají být v jednotlivých volebních obvodech voleni, a potřebný počet podpisů pro nezávislého kandidáta a sdružení nezávislých kandidátů zveřejní starosta do 2 dnů po vytvoření volebních obvodů na úřední desce, popřípadě i způsobem v místě obvyklým.*" Dne 4. 6. 2010 byl pátek, takže usnesení mělo být zveřejněno v pondělí 7. 6. 2010 - to se však dle navrhovatele nestalo. Usnesení, či jeho podstatný obsah, nebylo řádně vyvěšeno ten den, ani v následujících dnech. Nepublikované usnesení, jež nebylo řádně a bez vad zveřejněno, tedy doručeno všem v úvahu přicházejícím subjektům, kteří mají být řádně, předepsaným způsobem a včas uvědoměni o rozhodných skutečnostech, považuje navrhovatel za vadné ze zákona. K uvedeným skutkovým tvrzením navrhl provést následující důkazy: výpis z webové verze úřední desky MČ Praha 4 (položky ze 7. 6. 2010), případně výslech navrhovatele a dalších osob sledujících úřední desku MČ Praha 4.

[3] Navrhovatel dále poukázal na to, že z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že předmětné usnesení je materiálně opatřením obecné povahy a je tak soudně přezkoumatelné. Aktivní legitimace k podání návrhu svědčí občanům odpůrce, jako oprávněným voličům do zastupitelstva i jako kandidátům do něj, přičemž navrhovatel je takovou oprávněnou osobou. Včasné nedoručení opatření považuje navrhovatel za jeho závažnou vadu, pro kterou je nutno jej zrušit.

II.
Vyjádření odpůrce

[4] Odpůrce se k návrhu vyjádřil dne 20. 8. 2010 (zdejšímu soudu doručeno dne 23. 8. 2010). V tomto vyjádření předně namítl, že napadené opatření obecné povahy nevydala městská část, ale její orgán, zastupitelstvo, v dané věci působící jako správní orgán. Odpůrcem by tak mělo být zastupitelstvo. Jde-li navrhovateli o nečinnost správního orgánu, pak ovšem zastupitelstvo není správním orgánem, který má povinnost zveřejnit příslušné údaje podle § 27 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí - tím je starosta jakožto volební orgán. Odpůrce zároveň zpochybnil aktivní procesní legitimaci navrhovatele. Ten je, jakožto člen zastupitelstva MČ Praha 4 přítomný na zasedání zastupitelstva, které jím napadené opatření obecné povahy schválilo, v odlišné situaci od ostatních adresátů tohoto opatření, kteří by se o skutečnostech vyplývajících z usnesení bývali mohli dozvědět pouze díky zveřejnění podle § 27 odst. 3 citovaného zákona. Navrhovatel tvrdí, že byl nezákonným postupem (nikoli však opatřením obecné povahy) výrazně zkrácen na svých právech. Podle odpůrce by však tvrzené nezveřejnění usnesení nemohlo zasáhnout do navrhovatelova aktivního, ani pasivního volebního práva. Jestliže byl přítomen jeho schválení, pak by mu jeho nezveřejnění nebránilo dostavit se v den konání voleb do volební místnosti a hlasovat, případně být kandidátem volební strany.

[5] Odpůrce dále namítl, že tvrzení navrhovatele o nezveřejnění usnesení vycházejí z chybného vyhledávání na elektronické úřední desce. V MČ Praha 4 jsou všechna usnesení rady a zastupitelstva *en bloc* zveřejňovány na úřední desce, aby se předešlo situaci, kdy by byla opomenuta povinnost zveřejnit na úřední desce určitou skutečnost z rozhodnutí

zastupitelstva či rady. Přitom co je zveřejněno v elektronické verzi úřední desky, je zveřejněno i na fyzické úřední desce, dle § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). Pokud si navrhovatel spustil na webové adrese úřední desky odpůrce odkaz „Spustit aplikaci Úřední deska“, spustil v elektronické verzi úřední desky tu část, kde jsou zveřejňovány písemnosti odborů a písemnosti soudů a exekutorů, jejichž zveřejnění na úřední desce ukládá zákon. Přehlédl však, že elektronická verze úřední desky obsahuje i část, kde jsou zveřejněna usnesení zastupitelstva. Předmětné usnesení tak bylo zveřejněno jak v elektronické verzi úřední desky, tak na fyzické úřední desce dne 7. 6. 2010, což odpůrce dokládal jednak snímkem monitoru svého zaměstnance (webmastera) M. Š., zobrazujícím náhled do aplikace, kterou je ovládána tvorba webových stránek odpůrce, jednak kopií usnesení zastupitelstva s vyznačeným datem vyvěšení na úřední desce.

[6] Odpůrce dále uvedl, že napadené usnesení zastupitelstva není obecně závaznou vyhláškou, tudíž podmínkou jeho platnosti není včasné zveřejnění, jak dovozuje navrhovatel. Proces tvorby vůle zastupitelstva není dovršen zveřejněním usnesení, ale jeho přijetím hlasováním, dle § 62 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“). Nadto dle § 27 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí nejde o zveřejnění usnesení jako takového, ale údajů v něm uvedených starostou. To, že odpůrce zvolil formu přímého zveřejnění usnesení, ještě neznamená, že takto provedené zveřejnění je součástí procesu vydání opatření obecné povahy. Pokud by mělo být zveřejnění skutečností vyplývajících z rozhodnutí zastupitelstva starostou na úřední desce součástí procesního postupu vydání opatření obecné povahy, mohl by tak např. starosta nejprve jako člen zastupitelstva hlasující proti vytvoření volebních obvodů následně zvrátit rozhodnutí zastupitelstva tím, že by na úřední desce úmyslně nezveřejnil či zveřejnil po lhůtě skutečnosti vyplývající z rozhodnutí zastupitelstva. Pokud by opatření obecné povahy z tohoto důvodu nebylo vydáno, pak jím nemohlo být zasaženo do ničích práv a nelze jej ani napadat. Dodržení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy nemůže být poměřováno následným jednáním jiného orgánu městské části (starosty), který není tvůrcem zveřejňovaných skutečností a který pouze plní úkoly volebního orgánu. Navrhovateli přitom nejde o přezkum obsahu opatření obecné povahy s hmotným právem, ale o přezkum formální, avšak opřený o skutečnost, která není součástí procesního postupu správního orgánu při jeho vydávání. Navrhovatel tak vlastně napadá neprovedení organizačního opatření (neprovedení úkolu volebního orgánu), přičemž jeho přezkum nemůže mít následky pro usnesení zastupitelstva. Nemá logiku zrušení podkladu pro zveřejnění, tedy usnesení zastupitelstva. Má-li být zásahem do práv nezveřejnění, potom má náprava spočívat ve zveřejnění. Z obsahu návrhu vyplývá, že je tvrzena nečinnost správního orgánu, čemuž by ale odpovídala žaloba proti nečinnosti správního orgánu (starosty). Odpůrce v této souvislosti argumentuje rovněž „analogií“ - stejně tak by podle něj nebyl nezákonný rozsudek soudu jenom proto, že soudní kancelář ještě neodeslala písemné vyhotovení rozsudku. Lhůta 2 dnů ke zveřejnění uvedená v § 27 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je tak dle odpůrce pouze lhůtou pořádkovou. Od tohoto zveřejnění se žádné další postupy volebních orgánů neodvíjejí, rozhodné jsou dle zákona lhůty počítané ode dne konání voleb zpět. Povinnost informovat voliče o vytvořených volebních obvodech je pak stanovena v § 29 cit. zákona. Podle odpůrce je navíc nemyslitelné, aby se procesní postup pro tvorbu opatření obecné povahy větvil za použití neurčitého právního pojmu tak, že lze vedle zveřejnění na úřední desce využít eventualitu zveřejnění způsobem v místě obvyklým.

[7] Pro případ, že by součástí procesního postupu vydání předmětného opatření obecné povahy mělo být i zveřejnění příslušných údajů starostou na úřední desce ve stanovené lhůtě, poukázal odpůrce na judikaturu Ústavního soudu v oblasti přezkumu voleb. Konkrétně na závěry, podle nichž ne každé vyslovení neplatnosti musí mít za následek opakování voleb (nález ze dne 10. 1. 2007, sp. zn. III. ÚS 885/06; všechna zde uváděná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz), dále že je nutno vážit intenzitu porušení zákona a zkoumat, do jaké míry mělo nebo mohlo mít porušení zákona vliv na výsledek hlasování (nález ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 768/06), a na závěry vyslovené v nálezu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06, podle nichž je volební soudnictví založeno na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti, přičemž možnou příčinnou souvislost je třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost, ale je třeba ji v řízení řádně prokázat. Obdobnými úvahami by dle odpůrce měl být veden i Nejvyšší správní soud v rámci apriorního přezkumu volebního procesu.

[8] Odpůrce vyjádřil souhlas s rozhodováním bez jednání.

III.
K přípustnosti návrhu a k procesní legitimaci účastníků řízení

[9] Podle § 101a zákona č. 150/2001 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) „*[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“ Navrhovatel napadá usnesení, kterým Zastupitelstvo MČ Praha 4 stanovilo počet členů tohoto zastupitelstva na volební období 2010-2014 a rozhodlo o vytvoření volebních obvodů pro obecní volby v Praze 4 v roce 2010. Jak již Nejvyšší správní soud judikoval v obdobné věci (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195, body 48-70; všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), takové usnesení představuje opatření obecné povahy ve smyslu citovaného ustanovení soudního řádu správního.

[10] Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 20. 8. 2010 namítl, že navrhovatel *de facto* nenapadá předmětné usnesení, ale pouze to, že nebylo vyvěšeno na úřední desku odpůrce. Navrhovatel tak měl spíše podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu, jenž je povinen usnesení zveřejnit, tedy proti nečinnosti starosty obce (blíže viz bod [6] výše). Nejvyšší správní soud se však s touto námitkou neztotožnil, naopak dospěl k závěru, že návrhem na zrušení opatření obecné povahy lze napadat rozdělení obce do více volebních obvodů, byť navrhovatel namítá pouze pochybení při jeho vyvěšení na úřední desku.

[11] Uvedená námitka úzce souvisí s otázkou aktivní a pasivní procesní legitimace účastníků řízení (k relevantním námitkám odpůrce viz bod [4] výše). Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy „*oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“ Nejvyšší správní soud vymezil zásady posuzování aktivní procesní legitimace v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), podle nějž „*aktivní procesní legitimace návrhu na zrušení*

opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s. (...) Přípustný je tedy ten návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení." (body [31] až [34] usnesení). Nutno dodat, že není úkolem Nejvyššího správního soudu v souvislosti s posuzováním aktivní procesní legitimace navrhovatele současně zkoumat důvodnost nároku, *ergo* jeho aktivní legitimaci hmotnou.

[12] Navrhovatel ve svém návrhu tvrdil zkrácení na svém aktivním a pasivním volebním právu. Není přitom podstatné, že brojí pouze proti porušení procedury vydání daného opatření obecné povahy. Jak dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, ten, kdo je aktivně legitimován k návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s., může tvrdit i porušení svých procesních práv v rámci procedury vydání opatření obecné povahy, je-li představitelné, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení těch jeho hmotných práv, od nichž se odvíjí aktivní legitimace (body [40] a [41] usnesení). S navrhovatelem lze souhlasit, že i pochybení při vyvěšení posuzovaného opatření obecné povahy na úřední desku může potenciálně zasáhnout do právní sféry oprávněných voličů do zastupitelstva odpůrce, stejně jako subjektů, které do něj hodlají kandidovat. Navrhovatel přitom takovou oprávněnou osobou je. Nic na tom nemění ani skutečnost, že je členem zastupitelstva, které předmětné opatření obecné povahy přijalo. Byť by i byl o jeho obsahu z pozice člena zastupitelstva informován, tak v situaci, kdy by byly dány důvodné pochybnosti o řádnosti jeho vyvěšení, by byla ohrožena právní jistota navrhovatele ohledně toho, zda dané opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Tj. zda se má v nadcházejících volbách do zastupitelstva odpůrce volit v jednom či více volebních obvodech. Navrhovateli tedy v posuzované věci aktivní procesní legitimace bezpochyby svědčí.

[13] Také ve vztahu k otázce pasivní procesní legitimace dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že označení Městské části Praha 4 za odpůrce, které zvolil navrhovatel ve svém návrhu, je na místě. Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. je v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části odpůrcem „*ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.*" Jak však dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, „*odpůrcem v řízení o zrušení územního plánu jako opatření obecné povahy je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné.*" Argumentoval přitom zejména tím, že „*existence občany obce přímo voleného zastupitelstva je jedním z nejvýraznějších projevů práva na samosprávu. Nositelem tohoto práva však není zastupitelstvo, nýbrž územní samosprávná jednotka (veřejnoprávní korporace, tj. právnická osoba), jejímž orgánem zastupitelstvo je a jež svým zastupitelstvem v zákonem stanovených případech rozhoduje (vydává akty s právními důsledky). Situace je zde analogická*

např. se situací (soukromoprávních) akciových společností – představenstvo akciové společnosti je orgánem této společnosti, ono v zákonem vymezeném rozsahu rozhoduje (činí úkony s právními důsledky), avšak jeho jednání je přičitatelné společnosti a tuto společnost zavazuje.“ (body [43] až [46] usnesení). Uvedené závěry rozšířeného senátu zdejšího soudu lze přiměřeně vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Odpůrcem v řízení o zrušení rozdělení obce na více volebních obvodů a stanovení počtu členů zastupitelstva na určité volební období tak je obec, respektive v daném případě městská část, nikoliv zastupitelstvo. Obdobně ostatně postupoval Nejvyšší správní soud také ve věci návrhu na zrušení členění hlavního města Prahy na volební obvody pro obecní volby konané v roce 2010, kdy považoval za nesporné, že odpůrcem je Hlavní město Praha (rozsudek ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195, bod 73).

IV.
Průběh jednání

[14] Nejvyšší správní soud nařídil za účelem odstranění rozporů ve skutkových tvrzních účastníků řízení jednání na 8. 9. 2010. Navrhovatel ani jeho zástupce se na jednání nedostavili, za odpůrce se dostavil zástupce Mgr. O. O., zaměstnanec oddělení právních služeb a tvorby vnitřních předpisů MČ Praha 4. K návrhu odpůrce Nejvyšší správní soud předvolal k jednání jakožto svědky čtyři jeho zaměstnance, a to M. V., Ing. T. S., M. Š. a Ing. M. S. Posledně jmenovaná se z jednání omluvila z důvodu nemoci, odpůrce však předložil její písemné prohlášení opatřené úředně ověřeným podpisem.

[15] Zástupce odpůrce při přednesení v zásadě setrval na argumentaci obsažené ve svém vyjádření ze dne 20. 8. 2010. K namítané absenci aktivní procesní legitimace navrhovatele pouze dodal, že navrhovatel v nadcházejících volbách do zastupitelstva MČ Praha 4 kandiduje za Stranu zelených, která neměla žádný problém se sestavením kandidátek pro patřičné volební obvody. Dále uvedl, že petit návrhu není v souladu s tvrzeními navrhovatele. Petit zní na zrušení celého předmětného usnesení zastupitelstva, které přitom obsahuje dva body - v bodě prvním stanovuje celkový počet zastupitelů na příští volební období podle zákona o hlavním městě Praze, až v dalším bodě stanovuje rozdělení území městské části na více volebních obvodů. V případě, že bude shledán návrh navrhovatele důvodným, nemělo by být zrušeno celé usnesení, ale pouze jeho část, a to část týkající se rozdělení na volební obvody.

[16] Svědkyně V., vedoucí organizačního oddělení odboru kanceláře starosty, uvedla, že její oddělení zajišťuje vyvěšení usnesení přijatých radou a zastupitelstvem jak na elektronickou, tak na fyzickou úřední desku. Zasedání zastupitelstva dne 4. 6. 2010 skončilo až večer, a tak v pondělí 7. 6. 2010 byla zde přijatá usnesení vytisknuta, dána k podpisu předkladatelům a starostovi a jejich kopie předány odboru hospodářské správy, jehož referent je vyvěsil na fyzickou úřední desku. Kolegyně svědkyně z jí vedeného oddělení vložily tato usnesení do elektronické úřední desky, respektive do její části označené „Usnesení zastupitelstva“. Nejvyšší správní soud následně provedl důkaz vyhledáním a zobrazením na plátno v jednací síni části elektronické úřední desky označené „Usnesení zastupitelstva“, obsahující předmětné usnesení.

[17] Nejvyšší správní soud dále provedl důkaz přečtením listiny - prohlášení Ing. M. S., vedoucí odboru hospodářské správy. Ta v něm uvedla, že napadené usnesení bylo vyvěšeno na fyzickou úřední desku dne 7. 6. 2010, svěšeno bylo dne 3. 9. 2010. V části úřední desky označené „Volby“ a sloužící pro potřeby registračního úřadu, je uvedené usnesení, včetně jeho příloh, stále vyvěšeno.

[18] Svědek S., vedoucí odboru správních agend plnícího funkci registračního úřadu, uvedl, že kopie posuzovaného usnesení byla vyvěšena také v části fyzické úřední desky spravované jeho odborem. Odbor hospodářské správy jím vyvěšovaná usnesení po určité době svěšuje, zatímco odbor správních agend nechává na úřední desce všechny relevantní materiály až do doby konání voleb. Na „svou“ část fyzické úřední desky vyvěsil odbor správních agend předmětné usnesení dne 14. 6. 2010, na elektronickou úřední desku o něco později. Nejvyšší správní soud na tomto místě provedl důkaz vyhledáním a zobrazením na plátno v jednací síni části elektronické úřední desky označené „aplikace Úřední deska“. Zde bylo patrno, že materiály souhrnně nazvané „Volby do Zastupitelstva městské části Praha 4 konané ve dnech 15. a 16. října 2010“, obsahující posuzované usnesení, byly v dané části elektronické úřední desky vyvěšeny dne 23. 7. 2010. Nejvyšší správní soud zároveň provedl důkaz přečtením usnesení vyvěšeného na výše zmíněnou část fyzické úřední desku, obsahujícím razítko „Vyvěšeno 14. 6. 2010“, podepsané zaměstnankyní odboru správních agend paní M.

[19] Svědek Š., referent odboru kanceláře starosty, který má na starosti správu internetových stránek MČ Praha 4, uvedl, že elektronická úřední deska odpůrce je rozdělena na dvě části, a to na část, do níž jsou vkládána usnesení rady a zastupitelstva, a na část, do níž jsou vkládány další materiály (pronájmy bytů, nebytových prostor, stavební povolení atd.). Dále uvedl, že datum vložení usnesení do systému lze ověřit nahlédnutím do administrativní části systému, což také v případě napadeného usnesení učinil. Touto cestou zjistil, že do systému bylo usnesení vloženo dne 7. 6. 2010 v 15:06 hodin, což doložil snímkem monitoru svého počítače zobrazujícím náhled do dané aplikace.

[20] Zástupce odpůrce v závěrečné řeči zdůraznil, že považuje za prokázané, že požadavkům na informovanost adresátů napadeného usnesení bylo učiněno zadost. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že je způsobilý i k preventivnímu přezkumu volebního procesu, poukázal na judikaturu týkající se následného přezkumu voleb, podle níž ne každá vada volebního procesu způsobuje neplatnost voleb. Upozornil také na to, že zákon o volbách do zastupitelstev obcí nepočítá s možností, že by soud nyní označil akt, kterým došlo k rozdělení území obce na více volebních obvodů, za neplatný. Není tak zřejmé, jak by měly dotyčné orgány v takovém případě dále postupovat, neboť lhůty pro registraci kandidátních listin již uplynuly a nelze v nich činit žádné změny. Posuzovaný návrh by tedy měl být zamítnut.

V.
Posouzení důvodnosti návrhu

[21] Návrh není důvodný.

[22] Poté, co dospěl k závěru, že napadené usnesení je opatřením obecné povahy, že je dána procesní legitimace účastníků řízení a po provedení nezbytného dokazování, zaměřil Nejvyšší správní soud svou pozornost na posouzení důvodnosti návrhu. Při přezkumu opatření obecné povahy postupuje Nejvyšší správní soud v souladu s ustálenou judikaturou (viz rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS) podle pětistupňového „algoritmu". Nejprve zkoumá, zda správní orgán měl pravomoc vydat opatření obecné povahy. Pak posuzuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*). Dále se zabývá tím, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Ve čtvrtém kroku posuzuje obsah opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium). V posledním kroku algoritmu zkoumá obsah vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace).

[23] K tomuto algoritmu Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že sice není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy vázán důvody návrhu, to však neznamená, že „[s]*oudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor – a jím je i řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. – je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a procedury vedoucí k jeho vydání), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjejí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci*" (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Tento názor aproboval také Ústavní soud, který v nálezu ze dne 21. 1. 2010, sp. zn. III. ÚS 456/09, uvedl, že „[n]*avzdory ‚nevázanosti právními důvody' nelze pominout, že přirozeným prvkem řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. - vzhledem ku celkové konstrukci jeho úpravy, reflektující typovou skutkovou základnu návrhu a přítomnost logicky silného individuálního (soukromého) zájmu navrhovatele - je procesní aktivita primárně samotného navrhovatele, které odpovídá, že i jemu je namístě přiměřeně připínat soudnímu řízení tradiční povinnost tvrzení, případně i důkazní. Navrhovatelovým tvrzením o porušení jeho konkrétního práva a o (...) relevantních skutkových okolnostech se tak zásadně vymezuje předmět řízení, a nelze naopak na soud klást požadavek vlastního (dalšího, jen jím iniciovaného) úsilí ku zjištění (vyhledání, resp. vyšetření), zda jsou zde práva jiná, jež mohou být opatřením obecné povahy dotčena, a na jakém skutkovém základě tak tomu může být*".

[24] Poukázat lze rovněž na skutečnost, že také Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, které vykazuje jistou podobu s řízením o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, se (dle své konstantní judikatury) na jednu stranu necítí být omezen pouze důvody protiústavnosti obsaženými v návrhu, zároveň však vychází z požadavku nezbytnosti nést ze strany navrhovatele břemeno tvrzení (viz např. nález pléna Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03; Filip, J. - Holländer, P. - Šimíček, V. 2007. *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Praha: C. H. Beck, str. 434).

[25] V případě prvních dvou kroků algoritmu navrhovatel nevznesl žádné výhrady. Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že Zastupitelstvo Městské části Praha 4

postupovalo při vydání napadeného usnesení v mezích své pravomoci, vymezené mu ustanovením § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, a bylo proto oprávněno přezkoumávané opatření obecné povahy vydat. Na tomto závěru nic nemění skutečnost, že podle § 27 odst. 2 cit. zákona v „*hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech může být městská část nebo městský obvod součástí pouze jednoho volebního obvodu.*“ Dané ustanovení je nutno vyložit tak, že v případě, kdy rozhoduje zastupitelstvo hlavního města Prahy o rozdělení území Prahy na více volebních obvodů, musí respektovat její územní členění na městské části tak, aby každá z nich byla součástí pouze jednoho volebního obvodu (totéž platí přiměřeně pro rozhodování zastupitelstva statutárního města). Pravomoc zastupitelstva městské části či obvodu rozhodnout o rozdělení dané části či obvodu na více volebních obvodů pro účely voleb do zastupitelstva této části (obvodu) tím není nijak dotčena. Možnost rozdělení městské části či obvodu na více volebních obvodů ve svém § 9 výslovně zakotvoval zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí, který úpravu obsaženou v zákoně č. 152/1994 Sb. nahradil, sice takto explicitní úpravu neobsahuje (dle jeho § 27 odst. 1 „*Zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů*“), avšak pojem zastupitelstvo obce je v něm používán jako obecný pojem, zahrnující rovněž zastupitelstva městských částí či obvodů. Pro závěr, že by zákonodárce zamýšlel dikcí § 27 odst. 2 cit. zákona vyjmout z pravomoci stanovené v § 27 odst. 1 téhož zákona zastupitelstva městských částí a obvodů, nelze nalézt ani žádný racionální důvod. Rovněž otázku, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, je třeba zodpovědět tak, že nikoliv. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zastupitelstvo prostřednictvím zde přezkoumávaného opatření obecné povahy, vydaného v rámci jeho samostatné působnosti (§ 33 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze ve spojení s § 71a zákona o volbách do zastupitelstev obcí *a contrario*), upravilo v souladu s ustanovením § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí okruh vztahů, k jejichž úpravě je zákonem zmocněno, a nepřekročilo meze své působnosti věcné (členění území obce na volební obvody), působnosti osobní (osoby s aktivním a pasivním volebním právem do zastupitelstva, volební strany a příp. další dotčené subjekty), působnosti prostorové (území městské části Praha 4) ani působnosti časové (volební období, na něž bylo zastupitelstvo zvoleno).

[26] Navrhovatel se ve svém návrhu omezil na námitku, že předmětné usnesení nebylo řádně (respektive vůbec) zveřejněno - tedy vyvěšeno na úřední desce. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že s ohledem na provedené důkazy považuje za nesporné, že napadené usnesení bylo zveřejněno, a to již dne 7. 6. 2010 jak na fyzické, tak elektronické úřední desce. Zatímco odpůrce svá skutková tvrzení přesvědčivě doložil svědeckými výpověďmi svých zaměstnanců, náhledy do elektronické úřední desky a do administrativní části systému, přes nějž je spravována, a dále ukázkou kopií usnesení vyvěšených na fyzické úřední desce s daty vyvěšení, navrhovatel nebyl schopen svá tvrzení doložit jinak, než vytištěným náhledem do části elektronické úřední desky označené „aplikace Úřední deska“. Navrhovatel tak ve svých tvrzeních zřejmě vycházel z toho, že ve dnech bezprostředně následujících schválení usnesení zastupitelstvem (k čemuž došlo v pátek 4. 6. 2010) nenalezl toto usnesení v uvedené části elektronické úřední desky. Z toho dovozoval, že došlo k porušení ustanovení § 27 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle nějž „*seznam vytvořených volebních obvodů, jejich popis, počty*

členů zastupitelstva obce, kteří mají být v jednotlivých volebních obvodech voleni, a potřebný počet podpisů pro nezávislého kandidáta a sdružení nezávislých kandidátů zveřejní starosta do 2 dnů po vytvoření volebních obvodů na úřední desce, popřípadě i způsobem v místě obvyklým.“ Jak však Nejvyšší správní soud zjistil, elektronická úřední deska odpůrce, nacházející se na internetových stránkách http://www.praha4.cz/Uredni-deska, je rozdělena do více částí. Zatímco do části označené „aplikace Úřední deska“ bylo dané usnesení vloženo až dne 23. 7. 2010, do části „Usnesení zastupitelstva“ již dne 7. 6. 2010. Téhož dne bylo usnesení vyvěšeno také na fyzickou úřední desku. Jak připustil i zástupce odpůrce během jednání, takové rozdělení úřední desky může působit mírně nepřehledně, Nejvyšší správní soud však neshledal, že by tato skutečnost sama o sobě znamenala, že usnesení vyvěšené pouze v některé z těchto částí není řádně vyvěšeno. Nejvyšší správní soud zároveň považuje za nutné zdůraznit, že se nikterak nevyjadřuje k tomu, jaké důsledky by plynuly z eventuálního zmeškání lhůty ke zveřejnění uvedené v § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

[27] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud považuje za prokázané, že napadené usnesení bylo řádně zveřejněno. Navrhovatel nevznesl žádné další výhrady vůči předmětnému usnesení a ani zdejší soud neshledal žádné pochybení, které by zakládalo důvod k jeho zrušení (k vymezení předmětu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy obsahem návrhu viz body [23] a [24] výše). Nejvyšší správní soud tedy shledal návrh nedůvodným a podle § 101d odst. 2 s. ř. s. jej zamítl.

VI.
Náhrada nákladů řízení

[28] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

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

V Brně dne 8. září 2010

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu