

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelů: **a) Strana zelených**, se sídlem Stroupežnického 30, Praha 5 – Smíchov, **b) SNK Evropští demokraté**, se sídlem Malá Štěpánská 7, Praha 2, **c) Česká strana sociálně demokratická**, se sídlem Hybernská 7 – Lidový dům, Praha 1, **d) Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová**, se sídlem Karlovo náměstí 5, Praha 2, **e) Věci veřejné**, se sídlem Ohradní 1087, Praha 4 – Michle, **f) A. K.**, **g) V. N.**, **h) N. H.**, všichni zast. Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, zast. JUDr. Romanem Felixem, advokátem, se sídlem U Nikolajky 5, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – členění hlavního města Prahy na volební obvody pro obecní volby konané 15. – 16. října 2010, které stanovilo Zastupitelstvo hlavního města Prahy v bodě I.2 usnesení č. 39/17 ze dne 17. 6. 2010,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

1. Návrhem ze dne 9. 7. 2010, doručeným zdejšímu soudu téhož dne v elektronické formě a potvrzeným dne 12. 7. 2010 písemným podáním shodného obsahu, se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – bodu I.2 usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 17. 6. 2010, č. 39/17, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy,

volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010 (dále též „napadený bod usnesení“).

I.
Obsah napadeného usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy

2. Napadeným bodem usnesení Zastupitelstvo hlavního města Prahy (dále též „zastupitelstvo“) stanovilo podle ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni vydání napadeného bodu usnesení (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev obcí“) pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010, členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, a to tak, že území hlavního města Prahy bylo rozděleno na 7 volebních obvodů, označených římskými číslicemi I. až VII., přičemž v každém z těchto volebních obvodů má být voleno 9 (z celkového počtu 63) členů zastupitelstva. Vymezení území městských částí, které spadají do jednotlivých volebních obvodů, bylo provedeno následujícím způsobem:

I. Praha 1, Praha 6, Praha 17, Zličín, Přední Kopanina, Nebušice, Lysolaje, Suchdol;
II. Praha 5, Praha 13, Řeporyje, Slivenec, Velká Chuchle, Lochkov, Praha 16, Zbraslav, Lipence;
III. Praha 4, Praha 12;
IV. Praha 7, Praha 8, Troja, Dolní Chabry, Březiněves, Čakovice, Praha 18, Ďáblice;
V. Praha 2, Praha 3, Praha 9, Praha 19, Vinoř, Satalice;
VI. Praha 10, Praha 14, Praha 20, Dolní Počernice, Štěrboholy;
VII. Praha 11, Praha 15, Praha 21, Praha 22, Dolní Měcholupy, Petrovice, Křeslice, Újezd, Šeberov, Kunratice, Libuš, Benice, Dubeč, Běchovice, Koloděje, Klánovice, Kolovraty, Nedvězí, Královice.

3. V důvodové zprávě k návrhu napadeného bodu usnesení (dále též „důvodová zpráva“) zastupitelstvo poukázalo na ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění účinném ke dni vydání napadeného bodu usnesení (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), podle kterého je hlavní město Praha současně krajem i obcí, a dále na ustanovení § 123 téhož zákona, podle kterého *se volby do zastupitelstva hlavního města Prahy a do zastupitelstev městských částí konají podle zákona upravujícího volby do zastupitelstev v obcích* (*ergo* zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Při vymezení volebních obvodů zastupitelstvo vycházelo z ustanovení § 27 odst. 1 písm. c) zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle kterého *obec tvoří jeden volební obvod. Zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů, v obcích s počtem obyvatel nad 50 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 9 členů zastupitelstva obce.* Respektovalo též požadavek odst. 2 téhož ustanovení, totiž že *v hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech může být městská část nebo městský obvod součástí pouze jednoho volebního obvodu.* Dále uvedlo, že s přihlédnutím k počtu obyvatel hlavního města Prahy k 1. 1. 2010, a sice 1 249 026, činí průměrný počet obyvatel na 1 mandát 19 825. Území hlavního města Prahy bylo rozděleno do volebních obvodů

tak, aby na zvolení 1 člena zastupitelstva připadal v každém volebním obvodu přibližně stejný počet voličů, konkrétně ve volebním obvodě I. 19 262 (-563), ve volebním obvodě II. 19 191 (- 634), ve volebním obvodě III. 20 485 (+ 660), ve volebním obvodě IV. 20 028 (+ 203), ve volebním obvodě V. 20 878 (+ 1053), ve volebním obvodě VI. 19 517 (- 308), ve volebním obvodě VII. 19 416 obyvatel na 1 mandát (- 409 oproti průměrnému počtu obyvatel na 1 mandát).

4. Ze spisové dokumentace se podává, že normotvorný proces k vydání napadeného bodu usnesení odpůrce byl zahájen návrhem usnesení Rady hlavního města Prahy (dále též „rada"), zpracovaným dne 31. 5. 2010, tisk R-1893, předloženým náměstkem primátora panem JUDr. Rudolfem Blažkem, na jehož základě bylo přijato usnesení Rady hlavního města Prahy ze dne 11. 6. 2010, č. 1011, kterým rada vyjádřila svůj souhlas s předložením návrhu usnesení Zastupitelstvu hlavního města Prahy a doporučila jeho přijetí v podobě totožné s výsledným zněním. Následně byl radou předložen návrh na vydání usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy, tisk Z-617, na jehož základě byl přijat napadený bod usnesení zastupitelstva. Při jeho vydání zastupitelstvo vycházelo mimo jiné ze stanoviska Ministerstva vnitra, odboru všeobecné správy, oddělení volebního a sdružování, ze dne 20. 1. 2010, č. j. MV-2937-2/VS-2010, týkajícího se právní úpravy, možností a konkrétních atributů vytvoření volebních obvodů v hlavním městě Praze. Oznámení o vytvoření volebních obvodů a potřebném počtu podpisů pro nezávislého kandidáta a sdružení nezávislých kandidátů bylo zveřejněno na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy dne 18. 6. 2010. Předpokládané datum sejmutí z úřední desky je 18. 10. 2010. Písemnost je nyní (t. j. v době probíhajícího řízení o věci) k nahlédnutí (také) na elektronické úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy.

II.
Obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy

5. Navrhovatelé úvodem svého návrhu na zrušení napadeného bodu usnesení zastupitelstva konstatovali, že v důvodové zprávě k jeho návrhu nelze nalézt důvody, které odpůrce k vytvoření 7 volebních obvodů v hlavním městě Praze vedly. Již v rámci projednávání návrhu na vydání tohoto aktu navrhovatelé vystoupili s argumentací, kterou vyvraceli potřebu jeho přijetí a kritizovali omezování poměrného volebního systému, které by podle jejich názoru způsobil a které je pouze v zájmu nejsilnější strany v zastupitelstvu.

6. Značnou pozornost věnovali navrhovatelé zdůvodnění svého přesvědčení, že vytvoření volebních obvodů zastupitelstvem obce postupem podle § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je opatřením obecné povahy, přezkoumatelným ve správním soudnictví podle § 4 odst. 2 písm. c) a § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), neboť naplňuje všechny znaky tohoto institutu. Vycházeli přitom z analýzy pojmu opatření obecné povahy v odborné literatuře, zaměřené na teorii správního práva, podle níž tento pojem označuje závazný akt orgánu veřejné správy, který není „ani právním předpisem, ani rozhodnutím" (Průcha), resp. že za opatření obecné povahy „lze považovat vše, co správní úřad vydá jako správní akt, a nejedná se o právní předpis či správní rozhodnutí" (Ondruš).

Z tohoto pojetí vychází i vymezení pojmu opatření obecné povahy v ustanovení § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu se jedná o „zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému okruhu osob, který leží na pomezí mezi rozhodnutím a právním předpisem“, jehož zavedení bylo motivováno mimo jiné tím, „aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky“.

7. Poukázali na vymezení základních pojmových znaků opatření obecné povahy v judikatuře Nejvyššího správního soudu, zejména v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, rozsudku ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, a usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62. Zdůraznili, že Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací praxi jednoznačně přiklonil k tzv. „materiálnímu chápání“ opatření obecné povahy, spočívající v tom, že rozhodující pro posouzení správního aktu jakožto opatření obecné povahy není jeho formální označení, ale naplnění pojmových znaků (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů). Materiální chápání institutu opatření obecné povahy podle navrhovatelů následně potvrdila judikatura Ústavního soudu, přičemž výslovně uvedli nálezy ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07.

8. Uvedené obecné závěry teorie i judikatury je dle přesvědčení navrhovatelů nutno aplikovat i na správní akt, jehož obsahem je vytvoření volebních obvodů zastupitelstvem obce postupem podle § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, *in concreto* napadený správní akt odpůrce. Tento podle názoru navrhovatelů významným způsobem modifikuje konkrétní podmínky voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy v říjnu 2010 (tj. zákonnou úpravu organizace a průběhu voleb a v návaznosti na to i podmínky výkonu aktivního i pasivního volebního práva v rámci těchto voleb). Podle názoru navrhovatelů proto není pochyb o tom, že jde o správní akt s konkrétně vymezeným předmětem. Zároveň je nepochybné, že směřuje vůči obecně, nikoli konkrétně určeným adresátům. Těmito adresáty jsou všechny osoby, které budou mít ke dni konání voleb právo volit do tohoto zastupitelstva, a dále osoby, jež budou v uvedených volbách kandidáty, a volební strany, které se těchto voleb zúčastní. Současně vyslovili přesvědčení, že se v žádném případě nejedná o pouhé organizační opatření bez dopadů mimo okruh orgánů veřejné moci. Naopak jde o opatření, které je způsobilé zcela zásadním způsobem ovlivnit výsledek voleb do zastupitelstva, a tím zasáhnout do práv výše uvedených skupin subjektů (voliči, kandidáti, volební strany). Jde tedy o akt správního orgánu, který se přímo dotýká práv, povinností a zájmů blíže neurčeného okruhu osob.

9. Následně rekapitulovali judikaturu, potvrzující pravomoc Nejvyššího správního soudu k přezkumu místní úpravy provozu na pozemních komunikacích (dopravního značení) ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, jakožto opatření obecné povahy, konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, rozsudek ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 – 58, a rozsudek ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 3/2009 – 18. V kontextu toho, že Nejvyšší správní soud v těchto rozhodnutích uvedl, že podmínkou klasifikace dopravního značení jako opatření obecné povahy je, že z dopravní značky plynou pro

účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, navrhovatelé dovodili, že napadený bod usnesení odpůrce svými důsledky významně modifikuje obecnou (zákonnou) úpravu voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy v říjnu 2010 (a tím zároveň zásadně ovlivňuje podmínky výkonu aktivního i pasivního volebního práva navrhovatelů i dalších osob v rámci těchto voleb), a i z tohoto hlediska proto judikatura Nejvyššího správního soudu podporuje závěr, že napadený správní akt odpůrce je opatřením obecné povahy, podléhajícím soudnímu přezkumu postupem podle ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. S ohledem na materiálního pojetí opatření obecné povahy pak podle navrhovatelů přezkumu napadeného aktu odpůrce nemůže bránit to, že tento není jako opatření obecné povahy v zákoně výslovné označen, jakož ani znění § 71 zákona o volbách do zastupitelstev obcí (*Na postup podle tohoto zákona se správní řád, s výjimkou postupu podle § 64 a 65, nevztahuje.*).

10. Závěr o nutnosti pojímat napadený bod usnesení jako opatření obecné povahy navrhovatelé podpořili i odkazem na obecný princip materiálního právního státu a na něj navazující vymezení podmínek ústavně zaručeného práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod (publikována pod č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů, dále jen „Listina"), dovozované judikaturou Ústavního soudu, např. v nálezu ze dne 21. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 521/06, jakož i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, například usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 – 97. Zejména se pak opřeli o již uváděný nález ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, v němž Ústavní soud označil za správný takový výklad, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Litiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním chápání je podřaditelné pod pojem „rozhodnutí" ve smyslu tohoto ustanovení. V této souvislosti znovu zdůraznili, že napadený akt odpůrce je způsobilý závažně zasáhnout do práv navrhovatelů, konkrétně jejich aktivního i pasivního volebního práva, zaručeného v čl. 21 Listiny.

11. Po zdůvodnění svého přesvědčení, že se v případě napadeného bodu usnesení zastupitelstva jedná o opatření obecné povahy, přistoupili navrhovatelé ke zdůvodnění své aktivní legitimace k podání návrhu na jeho zrušení. Uvedli, že navrhovatelé a) až e) jsou politickými stranami, které zamýšlejí podat kandidátní listiny pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010. Konstatovali, že uvedení navrhovatelé se účastnili voleb do zastupitelstva v roce 2006, ve kterých bylo hlavní město Praha toliko jedním volebním obvodem, a s výjimkou navrhovatele d) získali v zastupitelstvu mandáty, přičemž volební výsledky navrhovatelů a) až d) se pohybovaly v rozmezí od 5,39 % do 15,88 % hlasů. Následně provedli přepočet výsledků voleb vybraných politických stran z roku 2006 na volební model v roce 2010 (s vytvořením volebních obvodů), doložený názornými tabulkami, a dospěli k závěru, že vytvořením 7 volebních obvodů odpůrce výrazně oslabil poměrný volební systém, zakotvený v § 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a nepřiměřeně snížil možný zisk mandátů pro navrhovatele a) až c), když v důsledku napadeného bodu usnesení odpůrce by navrhovatelé při stejném počtu odevzdaných hlasů pro jejich kandidáty přišli ve srovnání s volbami konanými v roce 2006 o 1 až 4 mandáty. Pro navrhovatele b) by pak napadený akt odpůrce mohl být téměř likvidační, když namísto 4 mandátů by nezískal mandát žádný. Navrhovatelé a) až d) proto v zastupitelstvu aktivně vystupovali proti přijetí napadeného bodu usnesení, leč

jejich pozměňovací návrh, podle kterého by hlavní město Praha zůstalo jedním obvodem, nebyl akceptován. Navrhovatelé a) až e) jako menší politické subjekty jsou vytvořením 7 volebních obvodů postiženi a oproti velkým stranám nepřiměřeně znevýhodněni také ekonomicky, když vést volební kampaň v 7 volebních obvodech by pro ně znamenalo výrazně vyšší náklady. Vytvořením 7 volebních obvodů na území hlavního města Prahy proto podle názoru navrhovatelů došlo k zásahu do práv navrhovatelů a) až e), zejména jejich ústavního práva ucházet se o podíl se na správě věcí veřejných na základě volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy České republiky (ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů, dále jen „Ústava“) a čl. 21 a 22 Listiny, v souladu se zásadou poměrného zastoupení, vyjádřenou v § 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Zasaženo bylo rovněž do pasivního volebního práva kandidátů na kandidátní listině navrhovatele a) ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

12. Ohledně aktivní legitimace navrhovatelů f) až h) se v návrhu uvádí, že tito jsou občany České republiky s trvalým pobytem v hlavním městě Praze, kteří dosáhli věku 18 let, a jsou proto podle § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí oprávněni volit do Zastupitelstva hlavního města Prahy. Jako voličům menších politických stran jim reálně hrozí, že jejich hlas i přes skutečnost, že jimi volená politická strana získá více jak 5 % hlasů, nepřispěje k zisku mandátu, a jejich vůle se v rozporu se zákonem o volbách do zastupitelstev obcí a ústavním pořádkem neprojeví v obsazení zastupitelstva. Dokonce naopak, jejich hlas bude započítán do zisku některé z velkých stran, které nepodporují. Navrhovatelé přitom zdůraznili, že tato situace nebude způsobena nesplněním zákonných podmínek jimi volené politické strany pro vstup do zastupitelstva, nýbrž jejím důvodem bude pouze napadený akt odpůrce, vydaný v rozporu se zákonem. Vytvořením 7 volebních obvodů na území hlavního města Prahy tak podle názoru navrhovatelů došlo k zásahu do práv navrhovatelů f) až g), zejména jejich ústavního práva podílet se na správě veřejných věcí svobodnou volbou svých zástupců na základě rovného volebního práva podle čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 102 Ústavy, jakož i do jejich aktivního volebního práva ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

13. S odkazem na uvedené skutečnosti navrhovatelé shrnuli, že jsou přesvědčeni, že byli napadeným bodem usnesením odpůrce jako opatřením obecné povahy zkráceni na svých právech ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s.

14. Po zdůvodnění své aktivní legitimace obrátili navrhovatelé svoji pozornost k důvodům návrhu na zrušení napadeného bodu usnesení. Vyjádřili své přesvědčení, že napadený akt je ve smyslu ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. v rozporu se zákonem, a to především pro nepřípustný zásah do aktivního a pasivního volebního práva, ohledně aktivního volebního práva konkrétně s čl. 102 Ústavy, čl. 21 odst. 3 Listiny a § 2 ve spojení s § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Vycházeli zde zejména z rozboru tzv. materiálního hlediska rovného volebního práva, podle něhož by v poměrném volebním systému měl hlas voliče odevzdaný pro kteroukoli politickou stranu mít stejnou váhu. Jsouce si vědomi, že materiální rovnost volebního práva nemůže mít ani v poměrném volebním sytému absolutní povahu, namítali, že pokud zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanoví, že se volby do zastupitelstev obcí konají podle zásad poměrného zastoupení, pak nemůže být v souladu s touto právní úpravou, jestliže dojde k potlačení prvků

poměrného zastoupení účelovým vytvořením volebních obvodů (napadeným) správním aktem, který nad rámec „přirozené“ nerovnosti volebního práva tuto nerovnost výrazně zvyšuje a dále potlačuje prvky poměrného volebního systému. Legitimním očekáváním voliče totiž je, že odevzdá-li hlas politické straně, která překročí 5% uzavírací klauzuli ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, odrazí se tento zisk v poměru získaných mandátů volené politické strany v zastupitelstvu. Rozdělením hlavního města Prahy na 7 volebních obvodů však znamená, že toto legitimní očekávání voličů nemůže být naplněno, zejména pokud volí strany s očekávaným ziskem těsně nad hranicí zákonné uzavírací klauzule, popř. strany v pásmu kolem 15% hlasů. Uzavírací klauzule pro vstup do zastupitelstva se totiž vytvořením 7 volebních obvodů reálně posouvá až k 8 % hlasů. Hlas voliče pro strany typu navrhovatelů má proto v důsledku opatření odpůrce výrazně nižší váhu oproti hlasu voliče velké strany (s očekávaným ziskem nad 20 % hlasů). K zisku jednoho mandátu pro „malou“ stranu je proto zapotřebí nepřiměřeně více hlasů než k zisku mandátu pro stranu velkou.

15. Rovněž ve vztahu k pasivnímu volebnímu právu znamená podle navrhovatelů napadený bod usnesení zásah do materiální rovnosti volebního práva, když každá politická strana by měla při překročení zákonné uzavírací klauzule získat počet mandátů, odpovídající jejímu volebnímu výsledku (opět při zohlednění „přirozené“ relativizace rovného volebního práva). Navrhovatelé s odkazem na výše uvedený modelový přepočet výsledků voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2006 na model 7 volebních obvodů pro volby v říjnu 2010 dokládali nepřiměřený vliv vytvoření 7 volebních obvodů na volební aritmetiku, s dopadem na pasivní volební právo, konkrétně oproti systému jednoho volebního obvodu, který zaručuje nejpřesnější promítnutí vůle voličů do zisku mandátů. Navrhovatelé na základě modelového přepočtu dovozovali zásah do § 2 a § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zejména též čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, když kandidátní listina „malé politické strany“ musí pro volební úspěch získat nepřiměřeně relativně více hlasů než kandidátní listina velké politické strany. Kromě zásahu do pasivního volebního práva tak napadený akt odpůrce znamená nepřiměřené omezení volné soutěže politických stran a poměrného volebního sytému.

16. Mimo nepřípustného zásahu do aktivního a pasivního volebního práva znamená napadený bod usnesení zastupitelstva podle názoru navrhovatelů rovněž nepřípustné omezení poměrného volebního systému, z čehož dovozovali neproporcionalitu tohoto aktu. Navrhovatelé, poukázavše na nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96, a nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, uvedli, že jsou si vědomi toho, že § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle kterého odpůrce při vytváření volebních obvodů postupoval, umožňuje modifikaci poměrného systému, jeho omezení ve prospěch systému většinového. Navrhovatelé také nijak nezpochybnili pravomoc odpůrce vytvořit volební obvody. Navrhovatelé ovšem tvrdili, že způsob, kterým to odpůrce učinil, a cíl, který vytvořením 7 volebních obvodů sledoval, je ve vztahu k účelu a cíli právní úpravy nepřiměřený. Cílem uvedené právní úpravy v žádném případě není omezit aktivní a pasivní volební právo některých voličů a administrativně snížit volební potenciál „malých“ politických stran. Je tomu právě naopak. Smyslem právní úpravy, která umožňuje rozdělit obec na více obvodů, je podle navrhovatelů ochrana menšin, a to etnických, náboženských nebo jen územně oddělených od vlastního centra obce. V těchto případech má smysl vytvářet volební obvody, neboť z

nějakého důvodu izolovaná menšina na území obce nemá jinak šanci zvolit si své zástupce do zastupitelstva obce. Žádný z těchto důvodů ovšem nebyl motivem pro rozdělení hlavního města Prahy na 7 volebních obvodů. Důvodová zpráva k návrhu napadeného bodu usnesení vytvoření volebních obvodů ani nijak neodůvodňuje. Paprskovité uspořádání volebních obvodů od středu města na okraj je navíc zcela nelogické, neboť voliči ve středu města mají jiné potřeby a priority než voliči v okrajových částech. I tato skutečnost podle mínění navrhovatelů dokládá, že odpůrce při vytváření volebních obvodů nešetřil smysl právní úpravy a nesledoval její cíle a jeho aplikace § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je ve vztahu k cíli této právní úpravy nepřiměřená. Výraznou neproporcionalitu opatření odpůrce způsobil také tím, že využil v maximální míře právní úpravu § 27 odst. 1 písm. c) zákona č. 491/2001 Sb. a stanovil, že v každém volebním obvodě se bude volit pouze 9 členů zastupitelstva. Citované ustanovení však tento minimální počet předpokládá již u měst s 50 000 obyvateli, Praha má však více jak 1 200 000 obyvatel a zhruba 970 000 voličů. Pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy je proto stanovení 9-mandátových obvodů výrazně neproporcionálnější než u ostatních velkých měst v České republice.

17. Navrhovatelé v této souvislosti napadli rovněž pravidlo, vyplývající z čl. 102 Ústavy, čl. 21 odst. 3 Listiny a § 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, totiž že na jeden mandát by měl připadat přibližně stejný počet hlasů. Napadený akt jako opatření obecné povahy tento princip nedodržuje, když, vycházeje z důvodové zprávy k jeho návrhu, rozdíl v počtu obyvatel činí například mezi volebními obvody II. a V. 15 183, mezi volebními obvody I. a V. 14 541 a mezi volebními obvody II. a III. 11 645 obyvatel. Z toho podle navrhovatelů vyplývá, že ve volebních obvodech III. a V. by se mělo volit 10 mandátů. Podle názoru navrhovatelů navíc odpůrce chybně vycházel z celkového počtu obyvatel, proporcionální rozložení voličů v jednotlivých volebních obvodech by ovšem mělo vycházet z počtu voličů jako občanů s aktivním volebním právem.

18. Z posledně uvedených skutečností dovozovali navrhovatelé v případě napadeného bodu usnesení odpůrce porušení principu proporcionality (přiměřenosti) jako pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. Poukázali na judikaturu, týkající se principu proporcionality, konkrétně nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, a nález ze dne 14. 7. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 34/04, a dále na výše citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, a rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. Navrhovatelé mají za to, že vytvořením 7 volebních obvodů pro obecní volby v říjnu 2010 odpůrce nesledoval zákonem určené cíle (resp. naopak tyto cíle porušil), žádným způsobem neprokázal potřebnost tohoto opatření (ve vztahu k zákonem chráněným právům a hodnotám, zejména s ohledem na ústavní a zákonné garance volebního práva a svobodné soutěže politických stran) a že řešení, které zvolil, je diskriminační k některým politickým stranám a jejich voličům.

19. Závěrem pak navrhovatelé poukázali na možný rozpor napadeného bodu usnesení se zákonem č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni vydání napadeného bodu usnesení (dále jen „zákon o volbách do zastupitelstev krajů“), spočívající ve specifickém postavení hlavního města Prahy mezi územně samosprávnými celky, když podle § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě

Praze je toto krajem a obcí zároveň. Zastupitelstvo hlavního města Prahy má působnost jak obecního, tak i krajského zastupitelstva. I přes ustanovení § 123 zákona o hlavním městě Praze, které stanoví, že volby do zastupitelstva hlavního města Prahy a do zastupitelstev městských částí se konají podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí, však podle navrhovatelů nelze odhlédnout od toho, že zákon o volbách do zastupitelstev krajů neumožňuje vytvořit pro krajské volby více volebních obvodů, když neobsahuje žádné ustanovení obdobné § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Považují proto za důvodný právní názor, podle něhož skutečnost, že volby do zastupitelstva hlavního města Prahy jsou také volbami do krajského zastupitelstva, zcela vylučuje možnost v hlavním městě Praze vytvořit více volebních obvodů postupem podle § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

III.
Vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy

20. Odpůrce ve vyjádření k návrhu navrhovatelů ze dne 28. 7. 2010 navrhl, aby s ohledem na to, že napadený bod usnesení podle jeho názoru nenaplňuje znaky opatření obecné povahy a návrh proto není zdejším soudem projednatelný, Nejvyšší správní soud usnesením rozhodl, že návrh se odmítá a žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pro případ, že by zdejší soud dospěl k závěru, že napadený bod usnesení je opatřením obecné povahy a současně, že ve věci je dána aktivní i pasivní procesní legitimace účastníků v tomto řízení, má odpůrce za to, že návrh není důvodný. *In eventum* proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud v takovém případě rozsudkem rozhodl, že návrh se zamítá a žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

21. Na úvod svého vyjádření odmítl tvrzení navrhovatelů, že by návrh na rozdělení území hlavního města Prahy na 7 volebních obvodů nebyl před jeho schválením věcně zdůvodněn. Poukázav na stenografický záznam z jednání Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 17. 6. 2010, v jehož rámci byl napadený bod usnesení přijat, rekapituloval, že hlavní důvody pro jeho vydání přednesl v rámci projednávání návrhu náměstek primátora pan JUDr. Rudolf Blažek, popř. účastníci proběhnuvší rozpravy. Těmito důvody byly zejména a) reflektování zkušeností z voleb do zastupitelstva v roce 2006 a z toho vycházející záměr zvýšit transparentnost voleb, zpřehlednit a zjednodušit volbu snížením maximálního počtu kandidátů na hlasovacím lístku na cca 180 oproti cca 1 500 kandidátů v případě existence jediného volebního obvodu); b) snaha zvýšit šance na volební úspěch lokálních uskupení, zaměřených na problematiku významnou pro jednotlivé volební obvody, kde jsou politicky či společensky činná, která by ovšem na celopražské úrovni neměla možnost uspět; c) reflektování zkušeností z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 (kdy voliči masivně využili preferenčních hlasů) vytvořením podmínek pro snadnější identifikaci voličů s kandidáty daného (menšího) obvodu, a tím též užší vazby mezi konkrétním voličem a v jeho obvodě zvoleným členem zastupitelstva; d) záměr vytvořit prostředí, v němž se členové zastupitelstva budou více zaměřovat na problémy a potřeby konkrétních územních celků a více sledovat zájmy obyvatel daného menšího teritoria; e) záměr vytvořit podmínky pro snazší kontrolu práce člena zastupitelstva voliči; f) ekonomické úspory. V ostatním důvody vyplývají z běžné praxe orgánů hlavního města Prahy, kontinuálně od roku 1994. Současně odpůrce poukázal na historický vývoj, kdy

počet volebních obvodů byl v předcházejících obdobích vždy rozdílný, a na skutečnost, že napadený bod usnesení byl zastupitelstvem schválen zcela v intencích § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí a v souladu s požadavky ustanovení § 60 a násl. zákona o hlavním městě Praze.

22. K otázce pravomoci Nejvyššího správního soudu rozhodovat o návrhu stavěl odpůrce na přesvědčení, že vzhledem k velmi neúplné, pouze negativně provedené definici opatření obecné povahy v ustanovení § 171 správního řádu musí být vždy věcí individuálního a bedlivého posouzení ze strany soudu, zda určitý právní akt naplňuje znaky opatření obecné povahy či nikoliv. Podle jeho názoru lze usnesení o vytvoření volebních obvodů považovat za rozhodnutí organizační povahy *sui generis*, vydané na základě a v souladu s právními předpisy, vztahujícími se k organizaci obecních voleb zákonem předepsaným způsobem, které nezasahuje do práv či oprávněných zájmů subjektů s aktivním volebním právem, ani subjektů s pasivním volebním právem. Nejedná o správní akt přezkoumatelný Nejvyšším správním soudem v režimu podle § 101a a násl. s. ř. s., nýbrž o rozhodnutí organizační povahy, vydané v rámci specifické volební agendy, které samo o sobě není soudem přezkoumatelné.

23. Odpůrce se v protikladu k právnímu názoru navrhovatelů, opírajícímu se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 a nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 (ve vyjádření zřejmě omylem jako „usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 3. 2009“), sp. zn. Pl. ÚS 14/07, podle kterých jsou hlavním kritériem pro určení, zda je posuzovaný správní akt opatřením obecné povahy či nikoliv, jeho pojmové znaky, tj. zda se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem a obecně vymezeným okruhem adresátů, podle svých slov přiklání spíše k opačnému proudu judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména usnesení ze dne 27. 3. 2007, č. j. 4 Ao 2/2007 – 61, a dále usnesení ze dne 3. 5. 2007, č. j. 7 Ao 2/2007 – 28, podle kterých rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou jeho materiální znaky, ale skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí v posuzovaném případě opatření obecné povahy jako právní formu pro vydání aktu nepředepisuje, ba co víc, tento zákon jako *lex specialis* pro svoji aplikaci v zásadě vylučuje použití správního řádu (§ 71 zákona o volbách do zastupitelstev obcí). Odpůrce se přiklání k formálnímu pojetí opatření obecné povahy, neboť se domnívá, že o opatření obecné povahy se jedná pouze tehdy, jestliže ze zvláštního zákona plyne správnímu orgánu povinnost opatření obecné povahy vydat. Ve zde projednávaném případě však odpůrce prostřednictvím zastupitelstva využil svého zákonného práva napadený bod usnesení vydat, aniž by však byl k jeho vydání podle zákona o volbách do obecních zastupitelstev povinován. V kontextu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009 č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 – 58, (k právní povaze dopravního značení), je pak zřejmé, že napadený bod usnesení nesplňuje znaky opatření obecné povahy, neboť se jím neukládá ani nekonkretizuje žádná povinnost ani omezení obecně uložené zákonem, přičemž právě tuto vlastnost, domnívá se odpůrce, považuje Nejvyšší správní soud za jeden z určujících znaků opatření obecné povahy.

24. Odpůrce se domnívá, že i kdyby napadeným bodem usnesení mělo skutečně dojít k tvrzenému protiprávnímu zásahu do průběhu voleb (což ovšem jednoznačně odmítá),

bylo by třeba postupovat nikoli podle § 101a a násl. s. ř. s., nýbrž podle *lex specialis*, kterým je v daném případě zákon o volbách do obecních zastupitelstev, konkrétně podáním návrhu na neplatnost hlasování, na neplatnost voleb nebo na neplatnost volby kandidáta podle § 60 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, ve spojení s § 90 s. ř. s.

25. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že napadený bod usnesení je opatřením obecné povahy a návrhem se zabýval věcně, poskytl odpůrce velmi obsáhlou argumentaci, zpochybňující aktivní legitimaci navrhovatelů k podání návrhu. Neztotožnil se s tvrzením navrhovatelů, že rozhodnutím o vytvoření 7 volebních obvodů došlo ke zkrácení jejich práv. Domnívá se, že navrhovatelé nemohou předem predikovat, nýbrž toliko spekulovat o tom, jaký bude výsledek komunálních voleb, jestliže tyto organizačně proběhnou podle napadeného bodu usnesení. Pokud navrhovatelé svoji argumentaci v tomto směru opírají především promítnutím výsledků voleb do zastupitelstva, konaných v roce 2006 do komunálních voleb, které proběhnou v roce 2010, zcela pomíjejí, že tehdejší výsledek voleb je neopakovatelný a nepřenositelný na dnešní situaci, nereagují na změnu politické situace. Srovnání nynějších voleb s volbami v roce 2006 je proto podle odpůrce zcela nepřiléhavé a zavádějící. Mimo to odpůrce dodal, odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06, že o tom, která strana je v konkrétním čase na konkrétním místě „malá“ nebo „velká“ rozhodují toliko voliči ve volbách a nelze takto obecně paušalizovat strany podle historických výsledků, které jsou vždy proměnlivé.

26. Vyvrácení tvrzení navrhovatelů, že rozdělení území hlavního města Prahy na volební obvody automaticky poškozuje tzv. „malé“ strany, demonstroval na výsledcích voleb do zastupitelstva pro volební období 2002 – 2006, kdy kandidát KDU-ČSL jako navrhovatele d), pan Marián Hošek, byl zvolen zastupitelem ve volebním obvodě č. 1, kde navrhovatel d) získal celkem 5,62 % hlasů voličů, přičemž celkově na území hlavního města Prahy získal tento navrhovatel pouze 4,56 % hlasů voličů. Tuto skutečnost odpůrce doložil odpovídajícími záznamy o dílčích výsledcích hlasování. V případě, že by území hlavního města Prahy bylo pro komunální volby 2002 jediným volebním obvodem, nepřekročil by navrhovatel d) zákonnou uzavírací klauzuli a nezískal by v hlavním městě Praze ani jediný mandát.

27. Pro ilustraci mizivé vypovídací hodnoty promítání volebních výsledků z roku 2006 do komunálních voleb letošních odpůrce dále předložil projekci podle jeho slov mnohem aktuálnějšího rozložení politických sil v hlavním městě Praze, jak toto vyplynulo z výsledků voleb do Poslanecké sněmovny ve volebním kraji hlavní město Praha, konaných v květnu 2010, v případě přepočtu mandátů, získaných v komunálních volbách v říjnu 2010, při členění území hlavního města Prahy na 7 volebních obvodů podle napadeného bodu usnesení. Na jejím základě by TOP 09 se ziskem 27,28 % hlasů získala 23 mandátů v zastupitelstvu, ODS se ziskem 24,79 % hlasů 21 mandátů, ČSSD se ziskem 15,17 % hlasů 12 mandátů, VV se ziskem 10,32 % hlasů 7 mandátů, SZ se ziskem 4,79 % hlasů 0 mandátů a KDU-ČSL se ziskem 2,17 % hlasů 0 mandátů. Z tohoto srovnání podle odpůrce nevyplývá, že by kdokoli z navrhovatelů měl být jakkoli poškozen. Předpoklad úspěchu navrhovatelů a) a d) v podzimních volbách do zastupitelstva je velmi hypotetický, závislý na případné dramatické změně politické situace, navrhovatel c) by vznikem volebních obvodů nijak neutrpěl. Navrhovatele b) odpůrce nezohlednil, neboť tento nepodal ve volbách do Poslanecké sněmovny pro volební období 2010 - 2014 kandidátní

listinu v žádném volebním kraji. Mimo to k tvrzené aktivní legitimaci navrhovatelů a) až e) odpůrce uvedl, že žádný z těchto subjektů do dnešního dne (t. j. 28. 7. 2010) nepodal kandidátní listinu pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, samotná jejich účast ve volbách je proto v době zpracování vyjádření pouze hypotetická.

28. S odkazem na § 101a odst. 1 s. ř. s. odpůrce uvedl, že věcná projednatelnost návrhu mimo jiné vyžaduje, aby opatření obecné povahy vydal správní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, resp. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Napadený bod usnesení vydalo Zastupitelstvo hlavního města Prahy v rámci výkonu samostatné působnosti. Dle názoru odpůrce je diskutabilní, zda při rozhodování o návrhu na vytvoření volebních obvodů rozhodovalo zastupitelstvo jako správní orgán nebo jako orgán samosprávný, vykonávající vlastní pravomoc v rámci výkonu samostatné působnosti, tedy lze-li mít podmínku vydání napadeného bodu usnesení správním orgánem za splněnou. Odpůrce má za to, že v projednávané věci zastupitelstvo nepostupovalo a nemohlo postupovat jako správní orgán, neboť napadeným aktem nedošlo a nemohlo dojít k založení, změně nebo zrušení práv či povinností jmenovitě určené osoby, a ani nedošlo k vydání opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že usnesení nebylo vydáno správním orgánem, nejsou navrhovatelé podle názoru odpůrce ve věci aktivně procesně legitimováni.

29. Následně se odpůrce vypořádával s navrhovateli tvrzeným nepřípustným zásahem do aktivního volebního práva. Poukázal na ustanovení čl. 102 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 2 (resp. 3) Listiny, podle nichž jsou členové zastupitelstev územních samosprávných celků voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva; volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Ohledně podmínek výkonu volebního práva Listina odkazuje na „běžný“ zákon. Odpůrce zdůrazňuje, že ústavní pořádek České republiky tedy nestanoví volební formuli, na základě které mají být mandáty v zastupitelstvech územních samosprávných celků obsazovány. Specifikaci konkrétního volebního systému pro konstituování zastupitelstev obcí obsahuje toliko zákon o volbách do zastupitelstev obcí, který navazuje na výše uvedené ústavní předpisy a upřesňuje, že volby do zastupitelstev obcí se konají podle zásad poměrného zastoupení, přičemž obsahuje rovněž další ustanovení, týkající se volební geometrie a volební aritmetiky, jež společně vytvářejí charakter volebního systému do zastupitelstev obcí.

30. K problematice rovnosti volebního práva odpůrce prezentoval svůj právní názor, že rovné volební právo znamená výhradně rovnost ve smyslu formálním, tedy že každý volič má stejný počet hlasů. Materiální rovnost volebního práva, jež by znamenala stejnou váhu hlasů všech voličů, je v absolutní rovině nedosažitelná, což uvádějí i sami navrhovatelé. V souvislosti s volbami do zastupitelstev územních samosprávných celků je navíc vzhledem k absenci ústavního zakotvení poměrného volebního systému zřejmé, že její dosažení ani nebylo záměrem ústavodárce. Zákonodárce mohl při úpravě volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí zvolit systém většinový, kde by byl rozdíl váhy hlasů pro jednotlivá volební seskupení daleko dramatičtější a množina hlasů, jež by nepřispěla ke zvolení žádného kandidáta a měla tudíž nulovou váhu, by dosahovala téměř 50 %. Právní úprava poměrného systému v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí včetně možnosti všech obcí vytvářet volební obvody má ovšem daleko menší dopad na menšinové volební strany, než by měl systém většinový, jehož použití není ústavním pořádkem vyloučeno. V této souvislosti odpůrce poukázal na závěry Ústavního soudu v usnesení ze

dne 16. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07, týkajícím se rozdělení Olomouce na volební obvody v komunálních volbách konaných v roce 2006, a dále usnesení ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 360/98, týkajícím se rovnosti aktivního volebního práva v kontextu rozdělení Prahy na volební obvody v komunálních volbách, konaných v roce 1998.

31. Ani legitimní očekávání občanů hlavního města Prahy, jež mají v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí právo volit zastupitele, že se jejich hlas promítne do složení zastupitelstva, není podle přesvědčení odpůrce vytvořením volebních obvodů žádným způsobem narušeno. Legitimní očekávání voličů musí být totiž spojeno nejen s navrhovateli uváděnou 5% uzavírací klauzulí, ale také s dalšími prvky, jež určují celkových charakter volebního systému do zastupitelstev obcí, mezi které patří také zákonná volební (d'Hondtova) formule, stanovení minimálního a maximálního počtu zastupitelů pro obce s určitým počtem obyvatel a možnost všech obcí vytvářet volební obvody. Legitimní očekávání voličů je nutné hodnotit z hlediska všech těchto prvků, které jsou obsaženy v obecně závazných právních předpisech. Nelze proto konstatovat, že přijetím napadeného bodu usnesení došlo k porušení legitimního očekávání voličů na stejnou váhu jejich hlasů, což vyplývá též z usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 57/06. Rovněž zvýšení přirozené uzavírací klauzule až na navrhovateli tvrzených 8 % (přičemž způsob výpočtu této hranice navrhovatelé nijak nedokládají) nemůže podle odpůrce znamenat ohrožení legitimního očekávání voličů ani rovnosti jejich hlasů, protože všichni voliči mají stále jeden hlas. Napadený bod usnesení je proto podle názoru odpůrce v souladu s čl. 102 Ústavy i čl. 21 odst. 3 Listiny, jakož i příslušnými ustanoveními zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

32. K naplnění zákonných předpokladů vytvoření volebních obvodů odpůrce vyšel ze skutečnosti, že sami navrhovatelé nezpochybňovali pravomoc odpůrce na základě ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí modifikovat poměrný systém vytvořením volebních obvodů na území hlavního města Prahy. Odmítl námitku navrhovatelů, že způsob vytvoření 7 volebních obvodů a cíl tímto sledovaný je nepřiměřený k účelu a cíli zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Poukázal na to, že ze zákona samotného ani z důvodové zprávy k tomuto zákonu nevyplývá záměr zákonodárce rozhodovací pravomoc obce při vytváření volebních obvodů jakkoli dále omezovat, mimo stanovení toliko formálních podmínek v odst. 1 a 2 citovaného ustanovení (limitní počty mandátů, povinnost respektovat členění hlavního města Prahy na městské části), přičemž tyto podmínky byly odpůrcem beze zbytku naplněny. Důvody pro vytvoření volebních obvodů uváděné navrhovateli, tedy ochrana etnických nebo náboženských menšin nebo územní oddělení obvodu od centra, podle odpůrce neodpovídají skutečnosti. Může to být také jakýkoli jiný přiměřený důvod nebo soubor důvodů, přičemž v daném případě byly tyto důvody řádně prezentovány. Při vydání napadeného bodu usnesení navíc odpůrce vycházel ze stanoviska Ministerstva vnitra, respektoval též ustálenou judikaturu Ústavního soudu (mimo výše citované např. nález ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96), a postupoval tak, aby jednotlivé volební obvody co do počtu obyvatel (a tím i aktivně legitimovaných voličů) ve vztahu k počtu volených členů zastupitelstva byly v maximální dosažitelné míře srovnatelné. Odpůrce vyjádřil svůj nesouhlas s výtkou navrhovatelů, že se při vytváření volebních obvodů měl řídit počtem voličů a nikoli počtem obyvatel v daném území, jelikož odpůrce zjistí skutečné počty voličů nejdříve dne 13. 10. 2010 po uzavření stálého seznamu voličů. Kritérium počtu obyvatel jako výchozího údaje vyplývá rovněž z

dikce ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, stejně tak tomu je například u počtu podpisů na peticích nebo při stanovení počtu členů budoucího zastupitelstva.

33. Paprskovitým uspořádáním volebních obvodů bylo s ohledem na řádově vyšší počet obyvatel vnitřních městských částí možno dosáhnout přibližně stejného počtu obyvatel v každém z volebních obvodů, přičemž odchylka mezi největším (187 906 obyvatel) a nejmenším (172 723 obyvatel) obvodem činí 15 183 obyvatel, tedy 8,79 %. Cílem odpůrce bylo dosažení maximální rovnosti volebního práva voličů v jednotlivých obvodech, přičemž při splnění dvou základních geografických povinností, a to a) respektovat územní členění na městské části (§ 27 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí) a b) vytvářet územně uzavřené (neroztříštěné) volební obvody, není v podmínkách Prahy k dispozici mnoho variant, jak území členit na volební obvody obdobné co do počtu obyvatel. V návaznosti na uvedené údaje doplnil, že v praxi je jako maximální rozumná a ospravedlnitelná odchylka chápána diference mezi počtem voličů nejmenšího a největšího volebního obvodu až 30 % (což vyplývá i z citovaných usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 360/98, a usnesení ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07).

34. V této souvislosti odpůrce upozornil na to, že při rozhodování Zastupitelstva hlavního města Prahy o vytvoření volebních obvodů pro volební období 2002 – 2006 hlasovalo pro rozdělení území hlavního města Prahy na 5 pět volebních obvodů také všech 10 zastupitelů zvolených za navrhovatele c). Tuto skutečnost odpůrce doložil příslušným protokolem o hlasování. Vytváření více volebních obvodů je navíc obvyklé, když do více volebních obvodů pro volby do zastupitelstev městských částí byly v minulosti rozděleny také městské části hlavního města Prahy, konkrétně pro volební období 2006 až 2010 byly městské části Praha 3, 4, 9, 10 a 15 rozděleny celkem na 21 volebních obvodů. Stejný model využilo v minulosti např. statutární město Olomouc a obec Lišov v okrese České Budějovice.

35. Odpůrce z návrhu navrhovatelů dovodil, že navrhovatelům vadí vytvoření více volebních obvodů jako takové a ve skutečnosti by je dostatečně neuspokojilo ani vytvoření menšího počtu obvodů, neboť za jediný spravedlivý považují jednoobvodový systém. Vyloučit možnost vytváření volebních obvodů v rámci jednotlivých obcí by však bylo možné jen změnou zákona o volbách do zastupitelstev obcí, čehož si jsou podle odpůrce vědomi i sami navrhovatelé, neboť na základě poslanecké iniciativy kolektivu pražských poslanců, nominovaných navrhovatelem c), je v Poslanecké sněmovně projednáván poslanecký návrh novely zákona o hlavním městě Praze (sněmovní tisk č. 23/0), jejímž předmětem je mimo jiné změna ustanovení § 123 zákona o hlavním městě Praze tak, aby volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy byly prováděny podle zákona o volbách do zastupitelstev krajů (který rozdělení kraje na více volebních obvodů neumožňuje). Dle názoru odpůrce je legislativní změna jedinou legální a legitimní možností, jak omezit možnost zastupitelstva rozdělovat území hlavního města Prahy na volební obvody. Způsob, jakým chtějí tohoto cíle dosáhnout navrhovatelé, podle názoru odpůrce porušuje základní právo hlavního města Prahy na samosprávu podle čl. 104 Ústavy, protože ve smyslu ustanovení § 33 odst. 1 zákona hlavním městě Praze patří rozhodování o rozdělení území hlavního města Prahy na volební obvody do jeho samostatné působnosti.

36. Poté, co odmítl teze ohledně nepřípustného zásahu do aktivního volebního práva, se odpůrce věnoval možnému nepřípustnému zásahu do pasivního volebního práva. Podle jeho právního názoru nemohla být přijetím napadeného bodu usnesení porušena ani rovnost pasivního volebního práva navrhovatelů a) až e), ani omezena volná soutěž politických stran. Toto své tvrzení opřel zejména o pevná zákonná kritéria zjišťování výsledků voleb v ustanovení § 45 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jakož i údajů, vyplývajících z výše provedené projekce rozložení politických sil v hlavním městě Praze, založené na přepočtu výsledků voleb do Poslanecké sněmovny ve volebním kraji hlavní město Praha, konaných v květnu 2010, na odpovídající počet mandátů získaných v komunálních volbách v říjnu 2010, při členění území hlavního města Prahy na 7 volebních obvodů podle napadeného bodu usnesení. Z této projekce podle odpůrce vyplývá, že ani jeden ze navrhovatelů a) až e) nemůže být ve svých právech v důsledku přijetí usnesení poškozen.

37. K otázce navrhovateli tvrzeného nepřípustného omezení poměrného volebního systému a výrazného posunutí volebního systému směrem k většinovému odpůrce zopakoval svůj názor prezentovaný výše, totiž že ústavní pořádek České republiky zákonodárce neomezuje a ponechává na jeho rozhodnutí, jaký volební systém bude pro volby do zastupitelstev obcí a krajů aplikován za předpokladu, že bude respektovat rámec Ústavou zakotvených zásad. Zásada poměrného zastoupení, vyjádřená v ustanovení § 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, je v zájmu vytvoření akceschopné většiny a zamezení štěpení mandátů mezi velký počet stran dále rozvinuta integračními prvky, kterými jsou 5% uzavírací klauzule (§ 45 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), d'Hondtova formule (§ 45 odst. 2 téhož zákona) a možnost zastupitelstev všech obcí vytvářet volební obvody (§ 27 téhož zákona). Teprve všechny tyto prvky ve své vzájemné souvislosti určují podle odpůrce charakter volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí.

38. Odpůrce nemohl souhlasit ani s argumentací navrhovatelů, dle níž je vytvoření 7 volebních obvodů na území hlavního města Prahy v rozporu se zákonem o volbách do zastupitelstev krajů. Vzhledem k tomu, že podle výslovného ustanovení § 123 zákona o hlavním městě Praze se volby do zastupitelstva hlavního města Prahy a do zastupitelstev městských částí konají podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí a tento zákon v § 27 počítá s vytvořením volebních obvodů v obcích, přičemž pro vytvoření volebních obvodů v hlavním městě Praze stanoví v odst. 2 tohoto ustanovení specifické podmínky, je zřejmé, že zákonodárce vytvoření volebních obvodů i v hlavním městě Praze výslovně umožňuje. Paralelní aplikace obou předpisů na provádění voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy pak není možná, jelikož tyto by se vzájemně nedoplňovaly, nýbrž byly by v řadě aspektů v kolizi (typicky pokud jde o možnost vytvoření volebních obvodů).

39. Nad rámec uvedených argumentů odpůrce závěrem zmínil závažné důsledky případného zrušení napadeného bodu usnesení pro již vyhlášené volby, jež se podle rozhodnutí prezidenta republiky mají konat ve dnech 15. a 16. října 2010. I v případě, že Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že přezkoumávaný akt vykazuje vady, není podle mínění odpůrce možné takový akt zrušit, pokud by byl zásah do práv a právem chráněných zájmů představovaný tímto zrušením intenzivnější než závadný stav způsobený samotným aktem. Právě taková situace by podle přesvědčení odpůrce nastala v

případě zrušení napadeného bodu usnesení, jelikož kandidátní listiny volebních stran by vykazovaly vady, neodpovídaly by územní organizaci voleb, které by se v takovém případě musely konat v jediném obvodu při počtu volených zastupitelů 63. Byl by narušen probíhající proces registrace kandidátních listin a další negativní důsledky by zrušení napadeného bodu usnesení přineslo pro nezávislé kandidáty, neboť na úřední desce aktuálně zveřejněný údaj o potřebném počtu podpisů na petici pro nezávislého kandidáta a sdružení nezávislých kandidátů ve smyslu § 27 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí vychází z existence 7 volebních obvodů. Zrušení napadeného bodu usnesení by ve svých důsledcích mohlo vážným způsobem omezit také ústavně zaručená práva občanů, zejména podle čl. 21 Listiny.

IV.
Další vyjádření a písemnosti předložené účastníky řízení

40. Vyjádřením ze dne 23. 7. 2010 právní zástupce navrhovatelů na výzvu soudu sdělil, že navrhovatelé nenamítají podjatost žádného ze soudců 4., popř. 3. senátu Nejvyššího správního soudu, příslušných k projednání a rozhodnutí věci, a dále že nepožadují nařízení jednání ve věci a souhlasí s tím, aby věc byla projednána bez nařízeného jednání.

41. V rámci vyjádření odpůrce k návrhu navrhovatelů ze dne 28. 7. 2010 odpůrce na výzvu soudu sdělil, že nevznáší námitku podjatosti proti obsazení senátu Nejvyššího správního soudu ani proti jiným soudním osobám, majícím vztah k projednávané věci, netrvá na ústním projednání návrhu a souhlasí s tím, aby soud ve věci rozhodl bez jednání.

42. Odpůrce na výzvu soudu předložil Nejvyššímu správnímu soudu správních spisy, resp. písemnosti, týkající se vytvoření volebních obvodů, popř. zachování 1 volebního obvodu pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v dřívějších volbách do obecních zastupitelstev, tedy v letech 1994 – 2010. Podklady byly uspořádány systematicky tak, že ke každému z volebních období byl poskytnut 1) návrh, který byl předložen Radě hlavního města Prahy (příslušný tisk) včetně důvodové zprávy, 2) usnesení, kterým rada o tomto návrhu rozhodla, 3) návrh, který byl předložen Zastupitelstvu hlavního města Prahy (příslušný tisk) včetně důvodové zprávy a 4) usnesení, kterým zastupitelstvo o tomto návrhu rozhodlo. Na dodatečnou výzvu předložil odpůrce soudu údaje o počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech, a to pravděpodobné počty ke dni vydání napadeného bodu usnesení.

43. Z písemností, předložených odpůrcem, se podává, že pro volební období 1994 – 1998 nebylo vytvoření volebních obvodů navrhováno a byl zachován 1 volební obvod, pro volební období 1998 – 2002 bylo vytvořeno 10 volebních obvodů, přičemž toto členění bylo projednáno pouze v Radě hlavního města Prahy (v souladu s tehdy platnou právní úpravou ustanovením § 9 zákona č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění účinném do 30. 12. 2001), ve volebních obvodech I., III., V., VI. a X. bylo voleno 5 členů Zastupitelstva hlavního města Prahy a ve volebních obvodech II., IV., VII., VIII. a IX. bylo voleno 6 členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, pro volební období 2002 – 2006 bylo vytvořeno 5 volebních

obvodů, pro volební období 2006 – 2010 nebylo vytvoření volebních obvodů navrhováno a byl zachován 1 volební obvod.

44. Pro nyní projednávanou věc se jeví jako relevantní zejména srovnání s členěním území hlavního města Prahy na volební obvody pro volební období 2002 – 2006, t. j. pro volby konané v listopadu 2002, prováděným již za účinnosti stávajícího zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 30. 5. 2002, č. 42/02, bylo území hlavního města Prahy rozděleno na 5 volebních obvodů, označených římskými číslicemi I. až V., přičemž v každém z těchto volebních obvodů bylo voleno 14 (z celkového počtu 70) členů zastupitelstva. Vymezení území městských částí, které spadaly do jednotlivých volebních obvodů, bylo provedeno následujícím způsobem:

I. Praha 1, Praha 2, Praha 6, Praha 7, Praha – Troja, Praha – Lysolaje, Praha – Nebušice, Praha – Přední Kopanina, Praha – Suchdol;
II. Praha 5, Praha 12, Praha 13, Praha 16, Praha 17, Praha – Slivenec, Praha – Libuš, Praha – Řeporyje, Praha – Lipence, Praha – Lochkov, Praha – Velká Chuchle, Praha – Zbraslav, Praha – Zličín;
III. Praha 4, Praha 11, Praha – Kunratice, Praha – Křeslice, Praha – Šeberov, Praha – Újezd;
IV. Praha 3, Praha 10, Praha 15, Praha 22, Praha – Dolní Měcholupy, Praha – Dubeč, Praha – Petrovice, Praha – Štěrboholy, Praha – Benice, Praha – Kolovraty, Praha – Královice, Praha – Nedvězí;
V. Praha 8, Praha 9, Praha 14, Praha 18, Praha 19, Praha 20, Praha 21, Praha – Březiněves, Praha – Dolní Chabry, Praha – Ďáblice, Praha – Dolní Počernice, Praha – Čakovice, Praha – Satalice, Praha – Vinoř, Praha – Běchovice, Praha – Klánovice, Praha – Koloděje.

45. Podle důvodové zprávy k návrhu posledně uvedeného usnesení bylo vycházeno z počtu obyvatel hlavního města Prahy k 1. 1. 2002, a sice 1 186 897, průměrný počet obyvatel připadající na 1 mandát proto činil 16 956. Území hlavního města Prahy bylo rozděleno do volebních obvodů tak, že ve volebním obvodě I. činil průměrný počet obyvatel na 1 mandát 17 550 (+594), ve volebním obvodě II. 17 144 (+ 188), ve volebním obvodě III. 16 004 (- 952), ve volebním obvodě IV. 16 560 (- 396), ve volebním obvodě V. 17 520 (+ 564 oproti průměrnému počtu obyvatel na 1 mandát).

46. V replice navrhovatelů k vyjádření odpůrce ze dne 5. 8. 2010 tito setrvali na svém návrhu, přičemž zopakovali, že odůvodnění napadeného bodu usnesení považují za účelové. Praha je podle nich velmi homogenní město, které se nijak výrazně nerozděluje do sociálně nebo ekonomicky odlišných částí. Voliči chtějí, aby jejich zastupitelé řešili celopražské problémy. Znovu zdůraznili své přesvědčení, že se na základě materiálního pojetí v případě napadeného bodu usnesení jedná o opatření obecné povahy. Odpůrcem navrhované řešení soudním přezkumem podle § 90 s. ř. s. ve spojení s § 60 zákona o volbách do zastupitelstev obcí označili za nezodpovědné a výrazně nehospodárné. Zopakovali, že odpůrce využil svého práva podle § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí způsobem, který je podle jejich názoru v rozporu s požadavkem proporcionality, kladeným na akty podle citovaného ustanovení. Předložili vlastní podrobnou tabulku, provádějící projekci výsledků voleb do Poslanecké sněmovny

v květnu 2010 na výsledek voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konaných v říjnu 2010.

47. Na podporu tvrzení o aktivní procesní legitimaci navrhovatelé navíc poukázali na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 – 97. Zdůraznili, že pro posouzení věci je podstatné především zjištění, jak výrazně se zvedne zákonná 5% hranice pro vstup do zastupitelstva, přičemž je zřejmé, že tato hranice se zvyšuje až na 8 %. Tato skutečnost je v Praze ještě zvýrazňována tím, že pro každé volební období jsou nastaveny jiné podmínky, jiná volební geometrie a s ní samozřejmě související jiná volební aritmetika. Podstatou návrhu je tvrzená neproporcionalita napadeného aktu odpůrce. S poukazem na odpůrcem citované usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07, uvedli, že se ztotožňují se závěrem Ústavního soudu, že vytvoření jakýchkoli volebních obvodů pro volby do obecních zastupitelstev nemá na ústavněprávní rovině žádný dopad, což ovšem podle jejich názoru nemá žádný dopad na zde projednávanou věc. Obdobně je tomu i v případě usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. ÚS 360/98, jelikož do Senátu se volí většinovým systémem, a pro tento systém je jistě akceptovatelná i 30% odchylka počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech. Nikoli však pro systém poměrný. Znovu poukázali na závěry Ústavního soudu v nálezu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

V.
Posouzení pravomoci Nejvyššího správního soudu k řízení

48. Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat otázkou, zda se v případě napadeného bodu usnesení, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010, **jedná o opatření obecné povahy**, tedy zda naplňuje všechny pojmové znaky a náležitosti tohoto institutu, a zda **je dána pravomoc Nejvyššího správního soudu k materiálnímu přezkumu** napadeného bodu usnesení jako opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. Na základě důkladného posouzení této otázky dal Nejvyšší správní soud za pravdu navrhovatelům, když dospěl k závěru, že v případě napadeného bodu usnesení se jedná o opatření obecné povahy.

49. Vytváření volebních obvodů, jehož právní povaha je zde přezkoumávána, podléhá ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle kterého:

> *(1) Obec tvoří jeden volební obvod. Zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů:*
> *a) v obcích s počtem obyvatel do 10 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 5 členů zastupitelstva obce,*
> *b) v obcích s počtem obyvatel od 10 001 do 50 000 obyvatel tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 7 členů zastupitelstva obce,*
> *c) v obcích s počtem obyvatel nad 50 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 9 členů zastupitelstva obce.*
> *(2) V hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech může být městská část nebo městský obvod součástí pouze jednoho volebního obvodu.*

(3) 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.

50. Výchozí úprava institutu opatření obecné povahy je obsažena v ustanovení § 171 správního řádu, který ovšem obsahuje toliko negativní vymezení, když uvádí, že *podle této části* (části šesté, ustanovení § 171 až 174) *postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*. Významné pro vymezení právní povahy opatření obecné povahy je rovněž ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu, podle něhož *povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena*. Tato obecná úprava byla do českého práva zavedena s novým správním řádem, který byl schválen 24. 6. 2004, s platností od 24. 9. 2004 a účinností od 1. 1. 2006, přičemž již dříve byl do českého práva institut opatření obecné povahy – alespoň co do jeho výslovného pojmenování – zaveden s účinností od 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů.

51. Původní vládní návrh správního řádu (sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, rok 2003, dostupný z webových stránek Poslanecké sněmovny: <http://www.psp.cz>) vymezoval opatření obecné povahy v ustanovení § 137 odst. 1 pozitivně jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob." Důvodová zpráva k návrhu správního řádu k tomu rozváděla, že „opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností, jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky. Předkládaná úprava se inspiruje kromě zahraničních úprav též úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona. Samotné zavedení institutu opatření do praxe správní řád ponechává zvláštním zákonům."

52. V souvislosti se zahraničními zkušenostmi, jež byly významným zdrojem pro koncipování právní úpravy české, lze pro srovnání uvést zejména právní úpravu německou. Ta vychází z pozitivní definice tzv. obecného opatření (*Allgemeinverfügung*) v ustanovení § 35 větě druhé zákona o správním řízení (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*, dostupný z: <http://bundesrecht.juris.de>), v němž je toto definováno jako „správní akt, který je namířen na obecnými znaky určený nebo určitelný okruh osob nebo se týká veřejnoprávní vlastnosti určité věci nebo jejího užívání veřejností. (*Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft.*). Vzhledem k tomu, že se i v případě obecného opatření jedná pojmově o zvláštní druh správního aktu, je

nutné, aby i v jeho případě byly – se zákonem předvídanými odchylkami – naplněny výchozí definiční znaky správního aktu, totiž aby obecné opatření upravovalo jednotlivý případ, tedy s ohledem na čas, místo a ostatní okolnosti určitý (konkrétní) skutkový stav (ERBGUTH, W. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. Aufl. Baden-Baden : Nomos, 2009. s. 107-109.), resp. konkretizovaný předmět a určitou zachycenou (fixovanou) situaci (IPSEN, J. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 5. Aufl. Köln, München : Carl Heymanns Verlag, 2007. s. 108, 129-131.).

53. Německé právo přitom rozeznává tři alternativní varianty obecného opatření jako konkrétně-obecného aktu, totiž správní akt a) namířený na obecnými znaky určený nebo určitelný okruh osob – jako příklady zde bývají uváděny zákaz demonstrace, zákaz prodeje určité potraviny, u níž byl prokázán výskyt nebezpečných bakterií, nebo též pokyny příslušníka policie při řízení provozu (nejedná-li se v konkrétním případě o individuální správní akt); b) týkající se veřejnoprávní vlastnosti určité (konkrétní) věci – například zařazení pozemní komunikace do určité kategorie (*Widmung*), zápis určité nemovité či movité věci do seznamu kulturních památek či stanovení ochranného pásma vodních zdrojů; nebo c) užívání určité (konkrétní) věci veřejností – sem doktrína řadí třeba provozní řád veřejné knihovny. Klasickým příkladem obecného opatření jsou příkazové a zákazové dopravní značky ve smyslu § 41 odst. 1 řádu silničního provozu (*Straßenverkehrsordnung – StVO*), které bývají jako místně konkretizovaná (ale časově obecná) obecná opatření zpravidla řazeny sub c), částí doktríny ovšem sub a). Varianta ad a) bývá označována za tzv. obecné opatření vztažené k osobám (*personenbezogene Allgemeinverfügung*), varianty ad b) a c) jsou pojímány jako tzv. obecná opatření vztažená k věcem (*sachbezogene Allgemeinverfügungen*; k diferenciaci německé právní úpravy viz výše citovaná díla a dále MÜLLER, B. *Verwaltungsrecht : schnell erfasst*. 3. Aufl. Berlin, Heidelberg : Springer, 2004. s. 60-64. BATTIS, U. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. Aufl. Heidelberg : C. F. Müller, 2002. s. 118-124.).

54. Při analýze pojmu opatření obecné povahy v českém právu a naplnění jeho jednotlivých náležitostí ve zde projednávané věci je třeba vycházet ze základní judikatury zdejšího Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikován pod č. 740/2006 Sb. NSS (dostupný z: <www.nssoud.cz>). V tomto rozhodnutí zdejší soud konstatoval *nedostatečnost tradičního rozlišování mezi abstraktními (normativními) akty na straně jedné a konkrétními (individuálními) akty na straně druhé v reálném životě. Abstraktní akt určuje jak předmět, tak adresáty druhově. Naproti tomu mezi znaky konkrétního aktu patří určité vymezení předmětu a jmenovité označení osob. Opatření obecné povahy se nachází mezi oběma krajními polohami (abstraktní akt – konkrétní akt)*, přičemž *v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s konkrétními adresáty a abstraktním předmětem.*

55. Právní nauka pojímá opatření obecné povahy jako *konkrétně-abstraktní* správní akty, stojící svojí povahou mezi správním rozhodnutím a právním předpisem, jejichž účelem je řešit jednotlivou, určitou (konkrétní) věc v oblasti veřejné správy, které se však vztahují na neurčitý a přesně ani neurčitelný počet osob. Na rozdíl od právního předpisu upravuje jedinečnou konkrétní věc, a nesplňuje proto jeden ze základních znaků právního předpisu, jímž je požadavek obecnosti; rozhodnutím jako individuálním správním aktem

nemůže být proto, že nesměřuje vůči jmenovitě určeným osobám jako možným účastníkům správního řízení ve smyslu § 27 správního řádu (VEDRAL, J. *Správní řád : Komentář*. 1. vyd. Praha : Bova Polygon, 2006. s. 967.). Z pohledu teorie správního práva se jedná o tzv. *akty smíšené*, vykazující jak některé znaky individuálních správních aktů, tak i některé znaky normativních správních aktů, přičemž jejich znaky, tedy konkrétnost materie – individualizace adresátů oproti obecnosti (abstraktnosti) materie – obecnosti (neurčenosti) adresátů, se u opatření obecné povahy vyskytují „křížem" (PRŮCHA, P. Správní právo : Obecná část. 7. vyd. Brno : Masarykova univerzita a Doplněk, 2007. s. 299-300.).

56. Základním definičním znakem opatření obecné povahy, jehož naplnění je třeba zkoumat ve zde projednávané věci, je tedy především konkrétnost (individuálnost) vymezení předmětu. Jako její protiklad lze demonstrovat obecnost co do předmětu jako jeden ze základních materiálních znaků právní normy (vedle regulativnosti, právní závaznosti a vynutitelnosti státní mocí). Obecností co do předmětu se rozumí, že právní norma obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, tedy že nikdy nemůže řešit konkrétní případ. Kdyby tak nějaký právní předpis činil, nebylo by jeho dotyčné ustanovení právní normou, ale byl by to právním předpisem *per nefas* (neprávem, v rozporu s právem) vydaný individuální právní akt (KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1995. s. 149-150.). Oprávnění, povinnosti i sankce adresátů musí být právní normou stanoveny obecně (GERLOCH, A. *Teorie práva*. 3. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. s. 37).

57. V kontextu provedených doktrinálních úvah došel Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený bod usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010, **naplňuje co do konkrétnosti (individuálnosti) vymezení svého předmětu povahu opatření obecné povahy**. K tomuto závěru je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutné dospět na základě poznatku, že napadený bod usnesení stanoví členění území určité konkrétní obce, v tomto případě hlavního města Prahy, a to toliko jednorázově, ve vazbě na konání jedněch konkrétních voleb do zastupitelstva obce, resp. zastupitelstva hlavního města Prahy, vyhlášených rozhodnutím prezidenta republiky č. 207/2010 Sb., který stanovil dny jejich konání na pátek a sobotu 15. a 16. října 2010. S odkazem na výše uvedené názory německé právní doktríny, které lze bezpochyby aplikovat i na tento případ, lze konstatovat, že napadený bod usnesení upravuje jednotlivý případ, tedy s ohledem na čas, místo a ostatní okolnosti určitý (konkrétní) skutkový stav, resp. konkretizovaný předmět a určitou zachycenou (fixovanou) situaci.

58. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že zákonodárce zjevně ani nezamýšlel, aby členění území obce na volební obvody bylo prováděno jinak než jednorázově, ve vazbě na určité konkrétní volby do obecního zastupitelstva, resp. následující jedno volební období. O tom svědčí prostý gramatický výklad návětí ustanovení § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, kde se stanoví, že *obec tvoří jeden volební obvod; zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů*. Toto ustanovení přitom co do konkrétních náležitostí přijetí rozhodnutí navazuje na § 67 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), podle něhož *zastupitelstvo obce je složeno z členů zastupitelstva obce, jejichž počet na každé volební období stanoví v souladu s tímto zákonem zastupitelstvo obce nejpozději do 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstev v obcích*, jakož i paralelní normu § 48 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze, podle které *počet členů zastupitelstva hlavního města Prahy na příští volební období stanoví zastupitelstvo hlavního města Prahy nejpozději 85 dnů přede dnem voleb do zastupitelstev v obcích. Pokud nebyl počet členů zastupitelstva určen v této lhůtě, volí se počet členů zastupitelstva hlavního města Prahy podle dolní hranice rozpětí uvedeného v odstavci 1* (tedy 55 členů). Ve všech uvedených případech pak zákon ukládá oznámení příslušných údajů na úřední desce obecního úřadu (resp. Magistrátu hlavního města Prahy) nejpozději do 2 dnů po přijetí rozhodnutí (§ 27 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, § 68 odst. 2 zákona o obcích, § 48 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze). Pokud přitom zákon v případě vytvoření volebních obvodů nestanoví výslovně, že toto je třeba provést jednorázově – na každé volební období zvlášť, pak citovaná ustanovení zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze v tomto nepřipouštějí žádné pochybnosti.

59. Je proto třeba zhodnotit, že vytvoření volebních obvodů a stanovení počtu členů zastupitelstva, volených v jednotlivých volebních obvodech, je – fakticky, nikoli svojí právní formou – *inherentně navázáno* na stanovení celkového počtu členů zastupitelstva, když jednotlivé volební obvody musí být vytvářeny zásadně tak, aby nebyla narušena rovnost volebního práva, tedy aby počet voličů v jednotlivých volebních obvodech poměrně odpovídal počtu zde volených zastupitelů. Tato zásada pak nabývá na razanci v kontextu normy § 27 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, která stanoví, že *v hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech může být městská část nebo městský obvod součástí pouze jednoho volebního obvodu*, když hlavní město Praha je v současné době členěna na 57 městských částí, statutární města Brno na 29 městských částí, Ostrava na 23 městských obvodů, Plzeň na 10 městských obvodů, Pardubice na 8 městských obvodů, Opava na 8 městských částí, Ústí nad Labem na 4 městské obvody. Zejména ve městech s nižším počtem městských částí (resp. městských obvodů) by bylo vytvoření volebních obvodů tak, aby bylo dosaženo určitého pevně stanoveného celkového počtu členů zastupitelstva za současného dodržení zásad rovnosti volebního práva a netříštění městských částí jen velmi obtížné, pakliže by bylo fakticky vůbec možné.

60. Ohledně naplnění pojmového prvku konkrétnosti (individuálnosti) vymezení předmětu lze pro srovnání poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, publikován pod č. 1794/2009 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 – 58, v nichž zdejší soud došel k závěru, že *stanovení dopravního značení představuje typický, snad až „učebnicový“ příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. Jestliže se totiž tato forma rozhodnutí vyznačuje konkrétností předmětu a obecností subjektů, jedná se z materiálního hlediska právě o opatření obecné povahy. Právě umístěním dopravní značky na konkrétní místo totiž dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností blíže nespecifikovaných účastníků provozu na pozemních komunikacích), vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situaci, která existuje na daném místě.* Z prvně citovaného rozsudku pak dále vyplývá, že *v případě dopravního značení se může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z této dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než*

by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích. Jestliže tedy oproti obecné úpravě provozu z dopravní značky žádná povinnost odlišného chování neplyne, není dán žádný racionální důvod takovouto značku označovat za opatření obecné povahy. Konkrétně to např. znamená, že opatřením obecné povahy jsou typicky zákazové a příkazové značky, značky upravující přednost; nikoliv však značky výstražné a ta část informativních značek, které pouze poskytují účastníku provozu na pozemních komunikacích nutné informace, příp. slouží k jeho orientaci.

61. Druhým základním definičním znakem opatření obecné povahy, jehož naplnění je třeba zkoumat ve zde projednávané věci, je abstraktnost (obecnost, neurčenost) vymezení jeho subjektů (adresátů). I zde je vhodné se opřít o závěry významných právních teoretiků. Podle Knappa není pro posouzení obecnosti právní normy co do jejích subjektů rozhodující kvantitativní hledisko, tj. počet subjektů. Obecnost právní normy co do subjektů neznamená, že by právní norma musela být adresována každému, že by počet jejích subjektů musel být neomezený, a neznamená ani, že by počet jejích subjektů musel být neurčitý. Nemůže však být adresována jmenovitě toliko určité osobě. Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v počtu jejích subjektů, ale ve způsobu jejich určení, to znamená v tom, že jsou určeny jako množina subjektů, vymezená určitými obecnými znaky. Je dána, pakliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny, přičemž počet prvků dané množiny se může velmi různit, od „každého“, přes užší specifikaci (občané, studenti, vojáci) až po normu s jedním adresátem, jímž je např. „prezident republiky“, kterého však norma určuje nikoliv individuálně (např. prezident republiky jména toho či onoho), nýbrž obecnými znaky, t. j. je adresována každému prezidentu republiky. Jde tu tedy o množinu s jedním obecně vymezeným prvkem, přičemž právní norma jemu adresovaná je zároveň adresována všem prvkům množiny (zestručněno z KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1995. s. 150-151. Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 3. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2004. s. 37).

62. Dále proto Nejvyšší správní soud obrátil svoji pozornost k otázce, zda napadený bod usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010, **naplňuje co do abstraktnosti (obecnosti, neurčenosti) vymezení svých subjektů (adresátů) povahu opatření obecné povahy**. Dospěl k závěru, že bezpochyby ano. Je zjevné, že napadený bod usnesení je namířen na neurčitý a přesně ani neurčitelný počet osob, když jeho adresáty jsou ve smyslu § 4 zákona o volbách do zastupitelstev obcí všechny osoby, které mají, resp. budou mít právo volit v rámci komunálních voleb, konaných v říjnu 2010, do zastupitelstva obce, v daném případě hlavního města Prahy. Podle základní varianty odst. 1 citovaného ustanovení *právo volit do zastupitelstva obce, města nebo hlavního města Prahy má občan obce za předpokladu, že jde o státního občana České republiky, který alespoň v den voleb, a konají-li se volby ve dvou dnech, druhý den voleb, dosáhl věku nejméně 18 let, je v den voleb v této obci, městě nebo v hlavním městě Praze přihlášen k trvalému pobytu*. Z citovaného ustanovení je zřejmé, že konkrétní vymezení (jednotlivých) adresátů napadeného bodu usnesení nemohl být v době jeho přijetí určen nejen pro jejich značný počet (navrhovatel uvádí počet cca 970 000 oprávněných voličů), ale zejména též proto, že okruh adresátů se v průběhu do konání voleb zbývajícího období může ještě do určité míry změnit a také se jistě, třeba jen

v minimální míře, pozmění. Adresáty napadeného bodu usnesení jsou mimo to též osoby s pasivním volebním právem podle § 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jakož i volební strany ve smyslu § 20 téhož zákona, které jsou podle § 21 odst. 3 téhož zákona oprávněny nejpozději do 16.00 hodin 66 dnů přede dnem voleb podávat registračnímu úřadu své kandidátní listiny.

63. Pro ilustraci je příhodná též další citace z klíčového rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, totiž že *u opatření obecné povahy s konkrétně vymezeným předmětem nemůže být o jeho obecnosti co do subjektů pochyb. Např. shora zmíněné dopravní značky „Dej přednost v jízdě!" a „Hlavní pozemní komunikace", umístěné na křižovatce ulic A. a B. v obci C., se vztahují obecně na všechny účastníky silničního provozu, kteří budou touto křižovatkou projíždět. Okruh těchto osob je tedy určen jako množina vymezená určitými znaky, přičemž dopravní značení se vztahuje ke všem těmto osobám.*

64. Toliko na okraj Nejvyšší správní soud odkazuje na svoji konstantní judikaturu, preferující **materiální pojetí opatření obecné povahy**, konkrétně opakovaně citovaný rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, jakož i rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, publikován pod č. 968/2006 Sb. NSS, v nichž zdejší soud vysvětlil, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně; je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává. Jak bylo podrobněji rozvedeno v dalších výše již citovaných rozsudcích Nejvyššího správního soudu – rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, a rozsudku ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 – 58, *zdejší soud se v konkurenci dvou možných náhledů na tato opatření jednoznačně kloní k materiálnímu pojetí před pojetím výhradně formálním. To konkrétně znamená, že jako rozhodné kritérium pro svoji kognici v těchto případech nevnímá skutečnost, zda zvláštní zákon výslovně stanoví, že se jedná o opatření obecné povahy tak, jak plyne z gramatického znění ustanovení § 171 správního řádu, nýbrž zda se svojí podstatou o opatření obecné povahy jedná. Rozhodným kritériem tedy není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž samotný obsah napadeného správního aktu.*

65. Materiální pojetí opatření obecné povahy ve své judikatuře jednoznačně upřednostnil rovněž Ústavní soud, mimo jiné v klíčovém nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (dostupný z: <http://nalus.usoud.cz>), v němž uvedl, že *materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate, plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem (viz nález sp. zn. I. ÚS 643/06 a obdobně nález sp. zn. III. ÚS 741/06). Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává.* V nálezu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, pak vyložil, že *Ústavní soud též věnoval pozornost materiálním znakům pojmu „rozhodnutí orgánu veřejné správy" ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny a zabýval se otázkou aplikovatelnosti tohoto ustanovení na opatření obecné povahy. Opakuje, že pojem rozhodnutí, jak je užíván v čl. 36 odst. 2 Listiny je nutno vykládat autonomně a bez ohledu na pojmenování*

toho kterého právního aktu v rovině jednoduchého práva. Opačný výklad by vedl k neakceptovatelným důsledkům, neboť by bylo možno prostřednictvím podústavního práva výrazně omezit či prakticky vyloučit dopad tohoto ustanovení (srov. též nález sp. zn. III.ÚS 311/98, publ. in Sb. n. u., sv. 15, str. 135). Jak Ústavní soud vyložil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07, opatření obecné povahy nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů. Opatření obecné povahy tedy není rozhodnutím ve smyslu individuálního právního aktu. Tato skutečnost však s ohledem na výše uvedené není rozhodující. Při výkladu čl. 36 odst. 2 Listiny je nutno postupovat tak, aby v rámci ochrany veřejných subjektivních práv proti správním aktům nevznikla mezera mezi akty normativními a individuálními. Jinými slovy – standard přezkumu (a to i standard z hlediska přezkumu ústavnosti) opatření obecné povahy nemůže být nižší, než v případě individuálních správních aktů a normativních správních aktů. (...) Lze tedy shrnout, že ustanovení čl. 36 odst. 2 Litiny je aplikovatelné i na opatření obecné povahy, neboť opatření obecné povahy v materiálním smyslu je podřaditelné pod pojem „rozhodnutí" ve smyslu tohoto ustanovení ústavního pořádku.

66. S ohledem na právě uvedené zdejší soud nemůže souhlasit s argumentací odpůrce, který se „přiklání spíše k opačnému proudu judikatury Nejvyššího správního soudu", upřednostňující tzv. formální pojetí, podle které opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon výslovně ukládá, a rozhodujícím kriteriem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky, ale skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. Na podporu tohoto tvrzení odpůrce poukázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2007, č. j. 4 Ao 2/2007 – 61, a dále usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2007, č. j. 7 Ao 2/2007 – 28. Následně konstatoval, že zákon o volbách do zastupitelstev obcí v posuzovaném případě opatření obecné povahy jako právní formu pro vydání aktu nepředepisuje. Nejvyšší správní soud je nucen upozornit na to, že odpůrcem uváděná rozhodnutí zdejšího soudu byla zcela překonána výše analyzovanou judikaturou vrcholných soudů, když obě jím uváděná usnesení zdejšího soudu výslovně vycházela z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44, které ovšem bylo citovaným nálezem Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, zrušeno. Aplikace formálního pojetí opatření obecné povahy je proto nadále vyloučena.

67. Co se právní povahy napadeného bodu usnesení týče, dospěl Nejvyšší správní soud k opačnému závěru než odpůrce, který obhajuje názor, že usnesení o vytvoření volebních obvodů lze považovat za *rozhodnutí organizační povahy sui generis*, vydané na základě a v souladu s právními předpisy, vztahujícími se k organizaci obecních voleb zákonem předepsaným způsobem, a nejedná se proto o správní akt přezkoumatelný Nejvyšším správním soudem v režimu podle § 101a a násl. s. ř. s. Pakliže by se Nejvyšší správní soud přiklonil k této interpretaci, fakticky by nejen v tomto případě, ale (bez zohlednění případné změny právního názoru) též *pro futuro* odepřel řádný apriorní soudní přezkum těchto aktů (bylo by zachováno toliko žalobní právo Ministerstva vnitra podle § 124 odst. 3 zákona o obcích, resp. § 107 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze ve spojení s § 67 písm. a/ s. ř. s.). S ohledem na zákonný rámec a právní i faktické účinky členění území obce na volební obvody je přitom zjevné, že tento akt je obecně způsobilý zasáhnout do veřejných

subjektivních práv subjektů jako jeho adresátů, a to jak zákonných, tak i ústavních (zejména čl. 21 Listiny, popř. čl. 5 Ústavy). Toliko následný přezkum na základě návrhu na vyslovení neplatnosti voleb nebo hlasování podle § 90 s. ř. s. ve spojení s § 60 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jak navrhuje odpůrce, se ovšem jeví jako nástroj zcela nedostatečný, spojený s rizikem masivního dotčení práv všech zúčastněných subjektů, jakož i vznikem nezměrných škod, kterým může být umožněním apriorního přezkumu účinně zabráněno. Pokud by Nejvyšší správní soud upřednostnil toliko soudní přezkum následný, nedostál by svým povinnostem zajišťovat účinnou a efektivní ochranu zákonnosti. Takový postup by byl hraniční jak z pohledu práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, tak i zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.

68. Takový výklad by byl neudržitelný též v kontextu výše citovaného závazného právního názoru Ústavního soudu, týkajícího se ústavního rámce vysokého standardu ochrany veřejných subjektivních práv, vysloveného v nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, a dále rozvinutého v nálezu ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07. Mimo to by byl zřejmě inkoherentní i s úmyslem zákonodárce, který v důvodové zprávě k návrhu správního řádu uvedl, že „zavedení opatření obecné povahy je mimo jiné motivováno tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována *minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky*."

69. Závěr o právní povaze napadeného bodu usnesení jako opatření obecné povahy nekoliduje ani se závěry zdejšího soudu ve výše opakovaně citovaném rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, konkrétně že *pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoliv již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem a navíc ve skrytu nahrazoval podzákonnou normotvorbu, tedy, aby pod formálním označením „opatření obecné povahy" ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákonných právních předpisů. Z článku 2 odst. 3 Ústavy, z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a do budoucna i z § 173 odst. 3 správního řádu* (tento rozsudek byl vydán před nabytím účinnosti nového správního řádu) *vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*

70. Jak bylo obsáhle odůvodněno výše, zákon nepředpokládá, že by členění území obce na volební obvody mělo být prováděno jinak než jednorázově, ve vazbě na určité konkrétní volby do obecního zastupitelstva. Jinými slovy, zákon nepředpokládá, že by členění území obce na volební obvody mělo být prováděno obecně závazným právním předpisem, *ergo obecně závaznou vyhláškou*, u které by ovšem musela být splněna základní podmínka platnosti, totiž řádné vyhlášení podle regulí § 12 zákona o obcích, resp. § 45 zákona o hlavním městě Praze, což se ve zde projednávané věci a zjevně ani v žádném

jiném, Nejvyššímu správnímu soudu známém případě vytváření volebních obvodů v hlavním městě Praze či statutárním městě Olomouci nestalo. Pakliže by zákonodárce upřednostnil, aby členění území obce na volební obvody bylo prováděno obecně závaznou vyhláškou, bylo by třeba, aby již v zájmu právní jistoty tento formální atribut *de lege ferenda* výslovně zakotvil do zákona. Napadený bod usnesení odpovídá též dalším požadavkům citovaného judikátu, totiž neukládá nad rámec zákona svým adresátům povinnosti, nýbrž pouze konkretizuje povinnosti ze zákona již vyplývající. Lze ovšem přisvědčit navrhovatelům, že napadený bod usnesení v rámci této konkretizace poměrně významně modifikuje obecnou (zákonnou) úpravu voleb do zastupitelstva.

VI.
Posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatelů

71. Poté, co Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený bod usnesení, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010, představuje opatření obecné povahy, a je tedy dána pravomoc Nejvyššího správního soudu k jeho materiálnímu přezkumu jako opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., bylo nutné se vypořádat s otázkou, zda jsou naplněny podmínky procesní legitimace účastníků řízení.

72. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. *návrh 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. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.* Podle odst. 4 téhož ustanovení *je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno.* Podle § 101b s. ř. s. *je účast dalších osob na řízení (§ 34) vyloučena.*

73. Zatímco otázka pasivní procesní legitimace odpůrce je na bázi ustanovení § 101a odst. 4 s. ř. s. nesporná, otázka aktivní procesní legitimace navrhovatelů může vyvolávat určité nejasnosti. 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, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že *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., především ve větě první tohoto ustanovení., podle níž „návrh 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“ (zvýraznění doplněno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu). 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. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.

74. Jak vyplývá z právě uvedeného, není úkolem Nejvyššího správního soudu v souvislosti s posuzováním aktivní procesní legitimace navrhovatelů současně zkoumat důvodnost nároku, *ergo* jejich aktivní legitimaci hmotnou. Zákon, jakož i uvedený judikát zdejšího soudu odvozuje aktivní procesní legitimaci výhradně od způsobu, jakým je navrhovatelem *tvrzeno* dotčení jeho práv, způsobené opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedeným požadavkům navrhovatelé bezesporu dostáli, a **otázku aktivní legitimace navrhovatelů** proto **zodpověděl kladně**.

75. Tento svůj závěr dovodil zdejší soud z toho, že navrhovatelé v návrhu uvedli, že navrhovatelé a) až e) jsou politickými stranami, které zamýšlejí podat kandidátní listiny pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010, a následně podrobně a konsekventně vyložili, že tito navrhovatelé se cítí být napadeným bodem usnesení dotčeni, mimo jiné tím, že napadený bod usnesení podle nich nepřiměřeně snižuje jejich možný zisk mandátů v zastupitelstvu, u navrhovatele b) dovozují účinky téměř likvidační. Navrhovatelé a) až e) jako menší politické subjekty jsou podle tvrzení navrhovatelů vytvořením 7 volebních obvodů postiženi a oproti velkým stranám nepřiměřeně znevýhodněni také ekonomicky. Dovozují u nich konkrétní zásah zejména do jejich ústavních práv podle čl. 5 Ústavy a čl. 21 a 22 Listiny, jakož i do pasivního volebního práva ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Ohledně aktivní legitimace navrhovatelů f) až h) pak navrhovatelé obdobným způsobem dostáli zákonným požadavkům, přičemž tvrdili zásah do jejich ústavního práva podle čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny a čl. 102 Ústavy, jakož i do aktivního volebního práva ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

76. Jak vyplývá z právě provedeného výkladu, pro posouzení aktivní procesní legitimace navrhovatelů je klíčové to, jakým způsobem navrhovatelé dostáli požadavkům zákona a směrodatné judikatury zdejšího soudu. Námitkám odpůrce, týkajícím se (absence) aktivní procesní legitimace navrhovatelů, bude proto věnována bližší pozornost níže, v souvislosti s posouzením důvodnosti návrhu, *ergo* aktivní hmotné legitimace navrhovatelů.

VII.
Posouzení důvodnosti návrhu na zrušení napadeného bodu usnesení

77. Poté, co Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený bod usnesení, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro

volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010, je opatřením obecné povahy, a je rovněž dána procesní legitimace všech účastníků řízení, zaměřil svoji pozornost na posouzení důvodnosti návrhu. Při tom respektoval tzv. **algoritmus přezkumu opatření obecné povahy**, který byl vymezen v esenciálním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, a z něhož zdejší soud opakovaně vychází ve své judikatorní činnosti v této oblasti. Jednotlivé na sebe navazující kroky tohoto algoritmu (testu) vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. První tři z nich mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy, zatímco zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto závěrečných kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

1) Přezkum **pravomoci** správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené **působnosti**. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). Rozlišovat je dále třeba působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).
3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (**procesní postup** správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy, popř. jeho části se zákonem, v tomto kroku ve smyslu **souladu s hmotným právem**. V rámci tohoto kroku soud také zjišťuje, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nezneužil zákonem svěřenou pravomoc či působnost.
5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho **proporcionality** (přiměřenosti právní regulace v širším slova smyslu). Soud se zde v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (*kritérium vhodnosti*), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (*kritérium potřebnosti*), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (*kritérium minimalizace zásahů*); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (*kritérium proporcionality v užším slova smyslu*).

78. K tomuto algoritmu Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou zásadně vázán návrhem. Soud tedy nesmí co do rozsahu překročit návrh, který učinil navrhovatel. Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. *in fine*). To znamená, že soud může navrhovatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá.

79. Poslední krok přezkumu opatření obecné povahy, který je často zásadní, vychází rovněž z bohaté judikatury Ústavního soudu (např. nález ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, publikován pod č. N 46/2 SbNU 57, nález ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, publikován pod č. N 10/32 SbNU 61, nebo nález ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07), která vnímá princip proporcionality zejména jako základní nástroj při řešení kolize základních práv, případně ústavním pořádkem chráněných veřejných statků. Při přijetí a rozvíjení této doktríny byl přitom Ústavní soud významně inspirován judikaturou německého Spolkového ústavního soudu (*Bundesverfassungsgericht*) se sídlem v Karlsruhe (např. usnesení Prvního senátu ze dne 15. 12. 1965, sp. zn. 1 BvR 513/65, publikován pod č. BVerfGE 19, 342, usnesení Prvního senátu ze dne 3. 5. 1966, sp. zn. 1 BvR 58/66, publikován pod č. BVerfGE 20, 45, nebo usnesení Druhého senátu ze dne 12. 12. 1973, sp. zn. 2 BvR 558/73, publikován pod č. BVerfGE 36, 264).

80. Na základě postupného důkladného přezkoumání napadeného bodu usnesení ve všech pěti krocích algoritmu přezkumu opatření obecné povahy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **návrh na zrušení opatření obecné povahy není důvodný**.

1. krok algoritmu – pravomoc

81. V předkládané věci je zjevné, že Zastupitelstvo hlavního města Prahy postupovalo při vydání napadeného bodu usnesení v mezích své pravomoci, vymezené mu ustanovením § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, a bylo proto oprávněno přezkoumávané opatření obecné povahy vydat. Zastupitelstvu jako správnímu orgán na základě uvedeného zákonného zmocnění náleželo oprávnění vydat napadený bod usnesení, jehož prostřednictvím autoritativně rozhodovalo o právech a povinnostech subjektů (adresátů), kteří nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

82. Nejvyšší správní soud podotýká, že navrhovatelé pravomoc odpůrce k vydání napadeného bodu usnesení nijak nezpochybňovali. Zdejšímu soudu není zcela zřejmé tvrzení odpůrce, že Zastupitelstvo hlavního města Prahy při vydání napadeného bodu usnesení nepostupovalo a nemohlo postupovat jako správní orgán, jelikož je diskutabilní, zda nepostupovalo toliko jako orgán samosprávný, vykonávající vlastní pravomoc v rámci výkonu samostatné působnosti. Takové pojímání činnosti zastupitelstva v projednávané věci je zdejší soud nucen označit za neodpovídající. Ustanovení § 1 správního řádu vymezuje pojem správních orgánů jako *orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.* Zastupitelstvo hlavního města Prahy jako orgán

územního samosprávného celku do rámce této definice dozajista spadá (čl. 99 Ústavy ve spojení s § 1 odst. 1 a 4 zákona o hlavním městě Praze), přičemž při vydání napadeného bodu usnesení vykonávalo činnost sledující veřejné cíle, naplňující veškeré znaky materiálního (funkčního) pojetí veřejné správy (HENDRYCH, D. in Hendrych, D. a kol. *Správní právo : Obecná část*. 7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 5). To, že napadený bod usnesení byl zastupitelstvem vydán v rámci výkonu samostatné působnosti, na tomto závěru nic nemění.

2. krok algoritmu – působnost

83. 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. 1 zákona 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 hlavního města Prahy) ani působnosti časové (volební období, na něž bylo zastupitelstvo zvoleno). Účastníci působnost zastupitelstva k vydání předmětného aktu ostatně ani nijak nezpochybňovali.

3. krok algoritmu – procesní postup

84. Rovněž v tomto ohledu neshledal Nejvyšší správní soud pochybení a dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem. Vycházel přitom z vývodů, učiněných ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, týkajícím se právní povahy dopravního značení, totiž že *ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. (ve znění účinném do 31. 3. 2008) tím, že pouze na některé taxativním způsobem vyjmenované případy rozhodování výslovně vztáhlo správní řád, současně jeho aplikaci na ostatní případy vyloučilo (arg. a contrario, příp. per eliminationem). Přesněji řečeno, správní úřad nebyl povinen postupovat podle správního řádu v případech těch rozhodování, které zákonodárce takto výslovně neoznačil. (...) Jak však již Nejvyšší správní soud uvedl výše, této námitce nemůže vyhovět v případě stanovení místní úpravy provozu, přijaté před 1. 4. 2008, jelikož před tímto dnem se na tento postup správní řád vůbec nevztahoval, tedy ani v části, upravující podmínky pro vydání opatření obecné povahy. U stanovení místní úpravy provozu, přijaté před uvedeným datem, je proto nutně dán jiný rozsah soudního přezkumu. Za situace, kdy zákonná úprava správnímu úřadu nestanoví povinnost při vydávání opatření obecné povahy postupovat podle správního řádu, by totiž nebylo logické, aby toto bylo následně zrušeno jen proto, že tak správní úřad neučinil. I na tyto případy se totiž vztahuje základní požadavek právního státu, že veřejná moc může činit jen to, co jí zákon výslovně ukládá, a protože bylo již vyloženo výše, že zákon č. 361/2000 Sb. tento typ rozhodovací činnosti správního orgánu správnímu řádu nepodřadil a*

naopak jeho základní rámec stanovil autonomně, není dán žádný racionální důvod, pro který by jeho postup měl být konfrontován s podrobnými pravidly, kterými nebyl explicitně vázán.

85. Uvedené závěry zdejšího soudu je bez dalšího třeba aplikovat i na zde projednávané opatření obecné povahy, když podle ustanovení § 71 zákona o volbách do zastupitelstev obcí *se na postup podle tohoto zákona správní řád, s výjimkou postupu podle § 64 a 65* (přestupky a jiné správní delikty), *nevztahuje.* Z hlediska hodnocení postupu zastupitelstva při vydání napadeného bodu usnesení proto nelze trvat na dodržení obecného procesního postupu, zakotveného v ustanovení § 172 a násl. správního řádu, nýbrž relevanci by mohla mít toliko námitka, že nebyl dodržen zákonný postup podle *lex specialis*, t. j. § 27 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, stanovícího, že *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.*

86. Ze spisové dokumentace je zjevné, že k porušení procesního postupu, stanoveného zvláštním ustanovením § 27 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nedošlo. V rámci doplnění důkazů k výzvě soudu ze dne 26. 7. 2010 odpůrce sdělil, že oznámení o vytvoření volebních obvodů a potřebném počtu podpisů pro nezávislého kandidáta a sdružení nezávislých kandidátů bylo zveřejněno na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy dne 18. 6. 2010. Předpokládané datum sejmutí z úřední desky je 18. 10. 2010. Písemnost je nyní (t. j. v době probíhajícího řízení o věci) k nahlédnutí (také) na elektronické úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy. Nejvyšší správní soud ověřil, že zákonem požadované údaje jsou na elektronické úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy skutečně zveřejněny (nahlíženo dne 5. 8. 2010, dostupná z: <http://magistrat.praha-mesto.cz/Urad/Uredni-deska>), a to jako oznámení ev. č. ZIO-6704/2010, Vymezení volebních obvodů pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2010 a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy volených v jednotlivých volebních obvodech, vyvěšeno 18. 6. 2010 – 18. 10. 2010, a oznámení ev. č. ZIO-6703/2010, Potřebný počet podpisů na petici pro nezávislého kandidáta a sdružení nezávislých kandidátů podávajících kandidátní listinu pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v roce 2010, vyvěšeno 18. 6. 2010 – 18. 10. 2010. Odpůrce mimo to ve svém vyjádření k návrhu navrhovatelů uvedl, že při přijímání napadeného bodu usnesení bylo postupováno zcela v souladu s ustanovením § 60 zákona o hlavním městě Praze. Navrhovatelé porušení zákonem stanoveného procesního postupu nijak nezpochybňovali.

4. krok algoritmu – soulad s hmotným právem

87. Následně Nejvyšší správní soud obrátil svoji pozornost k případnému rozporu napadeného bodu usnesení s hmotným právem, zejména se zákonem o volbách do zastupitelstev obcí, popř. zda zastupitelstvo při vydávání opatření obecné povahy nezneužilo zákonem svěřenou pravomoc či působnost. Zdejší soud dospěl k závěru, že z pohledu „prostého“ souladu s hmotným právem nelze mít vůči napadenému bodu usnesení relevantních výhrad. Navrhovateli tvrzený nepřípustný zásah do aktivního a pasivního volebního práva, jakož i tvrzené nepřípustné omezení poměrného volebního

systému je totiž třeba zkoumat teprve v rámci 5. kroku algoritmu – zkoumání proporcionality napadeného opatření obecné povahy – na což poukazují sami navrhovatelé, kteří „prostý“ rozpor napadeného bodu usnesení s kritérii stanovenými hmotným právem ani nenamítali. Odpůrce naopak věnoval poměrně velkou pozornost zdůvodnění toho, že napadený bod usnesení byl zastupitelstvem schválen zcela v intencích zákonné úpravy.

88. Podle § 27 odst. 1 a 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí *zastupitelstvo obce může nejpozději 85 dnů přede dnem konání voleb vytvořit více volebních obvodů: v obcích s počtem obyvatel nad 50 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 9 členů zastupitelstva obce. V hlavním městě Praze a v územně členěných statutárních městech může být městská část nebo městský obvod součástí pouze jednoho volebního obvodu.* Napadený bod usnesení, kterým bylo provedeno členění území hlavního města Prahy na volební obvody, byl zastupitelstvem přijat dne 17. 6. 2010, tedy 120 dnů přede dnem konání voleb, které se mají z rozhodnutí prezidenta republiky konat ve dnech 15. a 16. října 2010. Podle § 73 zákona o volbách do zastupitelstev obcí *pokud tento zákon odkazuje na počet obyvatel, stanoví se podle stavu k 1. lednu toho roku, v němž se konají volby.* Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu napadeného bodu usnesení, hlavní město Praha mělo k 1. lednu 2010 celkem 1 249 026 obyvatel, přičemž v takovém případě zákon zastupitelstvu ukládá, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 9 členů zastupitelstva obce. Vzhledem k tomu, že napadený bod usnesení zastupitelstva člení území hlavního města Prahy na 7 volebních obvodů, přičemž v každém z nich je voleno 9 členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, nedošlo ani v tomto ohledu k rozporu s hmotným právem. Jak vyplývá z přílohy č. 1 k předmětnému usnesení zastupitelstva, každá z celkového počtu 57 městských částí hlavního města Prahy je součástí pouze jednoho volebního obvodu. Žádné další zvláštní požadavky zákon nestanoví.

89. Nejvyšší správní soud je v této souvislosti nucen odmítnout tezi navrhovatelů, že přijetí napadeného bodu usnesení stojí v rozporu se zákonem o volbách do zastupitelstev krajů, spočívajícím v tom, že hlavní město Praha je podle § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze nejen obcí, ale též krajem, a Zastupitelstvo hlavního města Prahy má působnost jak obecního, tak i krajského zastupitelstva, přičemž zákon o volbách do zastupitelstev krajů vytváření více volebních obvodů pro krajské volby neumožňuje. Vzhledem k výslovnému ustanovení § 123 zákona o hlavním městě Praze, které stanoví, že volby do zastupitelstva hlavního města Prahy se konají podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí, je podle názoru zdejšího soudu nepochybné, že zákonodárce tímto umožnil rovněž aplikaci § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, tedy vytváření více volebních obvodů na území hlavního města Prahy. V citovaném ustanovení je na hlavní město Prahu dokonce výslovně pamatováno, jak podotýká odpůrce. Nelze proto než konstatovat, že k upřednostnění jiného řešení je povolán toliko zákonodárce.

5. krok algoritmu – proporcionalita napadeného opatření obecné povahy

90. Po – z pohledu přezkoumávaného opatření obecné povahy – úspěšném absolvování všech čtyř předchozích kroků přezkumného algoritmu dospěl Nejvyšší správní soud ke kroku závěrečnému, kde je obsah napadeného opatření obecné povahy testován z hlediska

jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace). Po důkladném přezkoumání a zvážení všech dílčích kroků dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **proporcionalita napadeného bodu usnesení byla zachována**.

91. Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval zhodnocení, zda napadený bod usnesení umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (*kritérium vhodnosti*), zda napadený bod usnesení a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem (*kritérium potřebnosti*). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že obě tato kritéria byla naplněna, resp. v řízení nevyšlo najevo, že by kterékoli z nich bylo narušeno. O vhodnosti napadeného opatření obecné povahy k dosažení jím sledovaného cíle nelze mít pochyb, když nejen že § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí zastupitelstvo k vytvoření více volebních obvodů výslovně zmocňuje, ale jedná se navíc o jediný zákonný způsob, jak členění území obce na více volebních obvodů dosáhnout.

92. Při zkoumání kritéria potřebnosti je třeba pohlédnout na důvody, které Zastupitelstvo hlavního města Prahy vedly k přijetí napadeného bodu usnesení, kterým došlo k rozčlenění území hlavního města Prahy na 7 volebních obvodů, namísto konání voleb v rámci volebního obvodu jediného, jak tomu bylo při komunálních volbách v roce 2006. Navrhovatelé ve svém návrhu konstatovali, že v důvodové zprávě k návrhu napadeného bodu usnesení nelze nalézt důvody, které odpůrce k vytvoření volebních obvodů vedly, přičemž již v rámci projednávání návrhu na jeho vydání vystoupili s argumentací, kterou vyvraceli potřebu jeho přijetí. Smysl právní úpravy, která umožňuje rozdělit obec na více obvodů, spatřují navrhovatelé v ochraně menšin, a to etnických, náboženských nebo jen územně oddělených od vlastního centra obce, tedy případy, kdy z nějakého důvodu izolovaná menšina na území obce nemá jinak šanci zvolit si své zástupce do zastupitelstva obce.

93. Odpůrce tvrzení navrhovatelů ohledně absence věcného zdůvodnění návrhu odmítl. Poukazuje na stenografický záznam z příslušného jednání zastupitelstva extrahoval, že hlavními důvody pro vydání usnesení byly a) záměr zvýšit transparentnost voleb, zpřehlednit a zjednodušit volbu kandidátů snížením maximálního počtu kandidátů na hlasovacím lístku na cca 180 oproti cca 1 500 kandidátů v případě existence jediného volebního obvodu); b) snaha zvýšit šance na volební úspěch lokálních uskupení, zaměřených na problematiku významnou pro jednotlivé volební obvody; c) reflektování zkušeností z voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2010 (kdy voliči masivně využili preferenčních hlasů) vytvořením podmínek pro snadnější identifikaci voličů s kandidáty daného (menšího) obvodu; d) vytvoření užších vazeb mezi zvoleným členem zastupitelstva a voličem, jakož i větší orientací zastupitelů na problémy a potřeby konkrétního územního celku; e) ekonomické úspory. V ostatním odpůrce poukázal na důvody vyplývají z dlouhodobé praxe orgánů hlavního města Prahy a historický vývoj, kdy vytváření volebních obvodů je pravidelnou praxí nejen na úrovni hlavního města Prahy, ale též jednotlivých městských částí, přičemž počet volebních obvodů na území hlavního města Prahy byl v předcházejících volebních obdobích vždy rozdílný.

94. Nejvyšší správní soud po konfrontaci uvedených tvrzení a dokumentů shledal, že odpůrce dostatečným způsobem a přesvědčivě doložil, že vytvoření volebních obvodů je z jeho pohledu potřebné. Je přitom třeba konstatovat, že Nejvyšší správní soud není

povolán k tomu, aby konkrétně analyzoval a posuzoval, zda důvody, které odpůrce k přijetí napadeného opatření obecné povahy vedly, po obsahové stránce skutečně obstojí. Takový přezkum by překračoval soudu stanovené meze právního přezkumu a nepřípustně by zasahoval do otázek politických, v krajním případě by mohl ingerovat i do ústavního práva na samosprávu, garantovaného odpůrci, popř. jeho zastupitelstvu mimo jiné v čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy. V rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publikován pod č. 1462/2008 Sb. NSS, dospěl zdejší soud v rámci přezkumu územně plánovací dokumentace k závěrům, které lze ovšem přiměřeně aplikovat i na zde projednávanou věc, totiž že *ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde" do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.*

95. V posledním, třetím dílčím kroku přezkumu proporcionality (přiměřenosti právní regulace) se Nejvyšší správní soud zaměřil na klíčovou otázku, zda opatření obecné povahy co nejméně omezuje své adresáty (*kritérium minimalizace zásahů*), a to v rámci posouzení, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (přezkum *proporcionality v užším slova smyslu*).

96. Po zhodnocení argumentace účastníků řízení je Nejvyšší správní soud nucen konstatovat, že **navrhovatelům se nepodařilo prokázat nepřiměřený zásah do jejich právní sféry**, způsobený napadeným bodem usnesení. Konkrétně se navrhovatelům nepodařilo prokázat, že by napadeným bodem usnesení, resp. vytvořením 7 volebních obvodů na území hlavního města Prahy došlo k zásahu do práv navrhovatelů a) až e), konkrétně jejich práva podílet se na volné soutěži politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, jakož ani základního práva podílet se na správně věcí veřejných, zakotveného v čl. 21 Listiny. Stejně je třeba vyhodnotit tvrzený zásah do pasivního volebního práva kandidátů na jejich kandidátních listinách ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Nepodařilo se jim prokázat ani nepřiměřený zásah do práv navrhovatelů f) až g), zejména jejich ústavního práva podílet se na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 a 3 Listiny, jakož ani do jejich aktivního volebního práva ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

97. Navrhovatelé demonstrovali následky napadeného bodu usnesení na příkladu navrhovatelů a) až e), kteří jsou politickými stranami, zamýšlejícími podat kandidátní listiny pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010. Konstatovali, že navrhovatelé a) až e) se účastnili voleb do zastupitelstva v roce 2006, ve kterých bylo hlavní město Praha toliko jedním volebním obvodem. Na důkaz dotčení jejich práv v důsledku napadeného bodu usnesení provedli a pomocí tabulek názorně zobrazili přepočet volebních výsledků navrhovatelů a) až c) z roku 2006 na volební model v roce 2010 (s vytvořením volebních obvodů), přičemž dospěli k závěru, že se vytvořením 7 volebních obvodů nepřiměřeně snížil možný zisk mandátů pro navrhovatele a) až c), když v důsledku napadeného bodu usnesení odpůrce by navrhovatelé při stejném počtu odevzdaných hlasů pro jejich kandidáty přišli ve srovnání s volbami konanými v roce 2006 o 2 (ze 6 u navrhovatele a/), 4 (ze 4 u navrhovatel b/), resp. 1 mandát (z 12 u navrhovatele c/). Pro navrhovatele b) je podle těchto propočtů napadený akt téměř likvidační, když namísto 4 mandátů by nezískal mandát žádný.

98. Zdejší soud se po důkladné úvaze přiklonil k tvrzení odpůrce, že navrhovatelé nemohou předem predikovat, nýbrž toliko spekulovat o tom, jaký bude výsledek komunálních voleb, jestliže organizačně proběhnou podle napadeného usnesení. Navrhovatelé pomíjejí, že výsledek komunálních voleb z roku 2006 je neopakovatelný a nelze jej přenášet na situaci aktuální, a to s ohledem na zjevně zcela odlišnou situaci na společenské i politické scéně, posun preferencí voličů, jakož i skutečnost, že v rámci voleb v roce 2006 území hlavního města Prahy na volební obvody rozděleno nebylo a voliči toto nemohli zohlednit ve svých preferencích. Pouze na okraj lze podotknout, že už jen období několika měsíců, které do komunálních voleb zbývaly v době podání návrhu, s sebou může přinést významné posuny ve voličských preferencích, čehož ostatně bylo Česko v poslední době svědkem. Tím méně lze kalkulovat s volebními výsledky stáří čtyř let. Nejvyšší správní soud pak nesdílí ani tvrzení navrhovatelů, že tito jako menší politické subjekty by měli být vytvořením volebních obvodů postiženi a nepřiměřeně znevýhodněni také ekonomicky, když navrhovatelé blíže neodůvodnili, z jakých důvodů by pro ně oddělené vedení volební kampaně v jednotlivých volebních obvodech znamenalo oproti ostatním politickým stranám výrazně vyšší náklady.

99. Odpůrce mimo to na základě sice rovněž částečně zkreslujícího, leč dle mínění zdejšího soudu o poznání příhodnějšího srovnání doložil, že pokud by byly v komunálních volbách, konaných v říjnu 2010, zcela zachovány voličské preference z voleb do Poslanecké sněmovny ve volebním kraji hlavní město Praha, konaných v květnu 2010, pak po přepočtu mandátů při členění území hlavního města Prahy na 7 volebních obvodů by navrhovatel c) se ziskem 15,17 % hlasů získal 12 mandátů (z celkového počtu 63), navrhovatel e) se ziskem 10,32 % hlasů 7 mandátů, navrhovatel a) se ziskem 4,79 % hlasů 0 mandátů a navrhovatel d) se ziskem 2,17 % hlasů 0 mandátů.

100. Při zvažování skutečného dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatelů byl proto zdejší soud nucen podpůrně zohlednit i to, že pokud v mezidobí necelých pěti měsíců nedojde k významnému posunu voličských preferencí, navrhovatelů c) a e) by se vytvoření volebních obvodů co do počtu získaných mandátů nemělo významněji dotknout. Negativní vliv vytvoření volebních obvodů na zisk mandátů navrhovateli a) a d) je pak toliko hypotetický. Totéž platí pro navrhovatele b), který ve volbách do Poslanecké

sněmovny v květnu 2010 nepodal kandidátní listinu v žádném volebním kraji, přičemž ani z návrhu, ani z běžně dostupných zdrojů (mimo jiné z jeho webových stránek: <www.snked.cz>) není zřejmé, zda vůbec, resp. jakou konkrétní formou hodlá navrhovatel b) v komunálních volbách v říjnu 2010 kandidovat.

101. Nelze navíc pominout, že rozdělení území hlavního města Prahy na volební obvody nemusí vždy automaticky poškozovat strany s nižším volebním výsledkem, což navrhovatelé opakovaně tvrdí, toto své tvrzení však nedoložili žádnými konkrétními příklady. Odpůrce v této souvislosti naopak doložil, že v komunálních volbách, konaných v roce 2002, pro něž bylo území hlavního města Prahy rozděleno na 5 volebních obvodů, přičemž v každém z nich bylo voleno 14 členů zastupitelstva, byl kandidát navrhovatele d) zvolen zastupitelem právě v důsledku vytvoření volebních obvodů. Ve volebním obvodě č. 1 totiž navrhovatel d) získal celkem 5,62 % hlasů voličů, a získal zde proto 1 mandát, celkově na území hlavního města Prahy ovšem získal navrhovatel d) pouze 4,56 % hlasů voličů. Pokud by tedy území hlavního města Prahy zůstalo pro komunální volby konané v roce 2002 jediným volebním obvodem, nezískal by navrhovatel d) v zastupitelstvu ani jediný mandát.

102. Ze stejných důvodů jako právě uvedených pak nelze dovozovat ani relevantní zásah do práv navrhovatelů f) až h) jako voličů do Zastupitelstva hlavního města Prahy. Závěry navrhovatelů ohledně reálné hrozby, že hlas těchto navrhovatelů nepřispěje k zisku mandátu jimi volených stran s nižším volebním ziskem, ba naopak bude započítán do zisku některé ze stran úspěšnějších, přičemž tato situace by měla být způsobena právě v důsledku napadeného opatření obecné povahy, je zdejší soud nucen označit za příliš obecné a nepřesvědčivé.

103. Na základě přezkoumání další sady argumentů účastníků řízení dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že **se navrhovatelům nepodařilo prokázat, že by** v důsledku napadeného bodu usnesení odpůrce **došlo k nepřípustnému omezení poměrného volebního systému** pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010. Navrhovatelé zde argumentovali tím, že legitimním očekáváním voliče je, že odevzdá-li hlas politické straně, která překročí 5% uzavírací klauzuli ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, odrazí se tento zisk v poměru získaných mandátů volené politické strany v zastupitelstvu, přičemž v důsledku napadeného bodu usnesení nemůže být toto legitimní očekávání voličů naplněno, jelikož uzavírací klauzule pro vstup do Zastupitelstva hlavního města Prahy se vytvořením 7 volebních obvodů reálně posouvá až k 8 % hlasů. Hlas voliče pro stranu s nižším volebním výsledkem má v jeho důsledku výrazně nižší váhu oproti hlasu voliče pro stranu s vyšším volebním ziskem a k zisku jednoho mandátu pro strany s nižším volebním výsledkem je proto zapotřebí nepřiměřeně více hlasů než k zisku mandátu pro stranu s volebním ziskem vyšším. Obdobné důsledky pak navrhovatelé dovozovali i ve vazbě na volební právo pasivní. Napadený bod usnesení odpůrce proto podle názoru navrhovatelů znamená nepřípustné omezení poměrného volebního systému.

104. Nejvyšší správní soud se s uvedenými argumenty navrhovatelů nemohl ztotožnit. Vycházel přitom zejména z ustanovení čl. 102 odst. 1 Ústavy, podle něhož *členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého*

volebního práva, jakož i čl. 21 odst. 3 Listiny, podle kterého *volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.* Jak vyplývá z uvedených ústavních norem, ústavodárce nestanovil poměrnost volebního systému jako jeden z parametrů pro volby do zastupitelstev obcí a tento úkol přenechal toliko (běžnému) zákonodárci. Na tento případ proto mimo jiné nelze bez dalšího aplikovat vývody Ústavního soudu, provedené v nálezu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, publikován pod č. N 16/21 SbNU 113, jak požadují navrhovatelé.

105. Specifikace volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí je obsažena v obecném ustanovení § 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, podle něhož *volby do zastupitelstev obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení.* Toto obecné ustanovení zákona je na téže (zákonné) úrovni doplňováno dalšími parametry, kterými jsou zejména 5% uzavírací klauzule ve spojení s tzv. d'Hondtovou metodou přepočtu hlasů voličů na mandáty podle § 45 téhož zákona, jakož i v projednávané věci realizovaná možnost zastupitelstev obcí vytvářet volební obvody podle § 27 téhož zákona. Nejvyšší správní soud se přiklonil k pojetí, že **teprve všechny tyto zákonem vymezené parametry ve své vzájemné souvislosti určují charakter volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí**, a ačkoli zásada poměrného zastoupení je vymezena v obecných ustanoveních zákona o volbách do zastupitelstev obcí, nelze z toho dovozovat, že by tato měla převážit nad uvedenými ustanoveními zvláštními, popř. omezit jejich aplikaci.

106. Nelze zde v žádném případě aplikovat zásadu *lex superior derogat legi inferiori* (tedy že právní předpis vyšší právní síly ruší právní předpis nižší právní síly), spíše naopak lze zvažovat aplikaci zásady *lex specialis derogat legi generali*, a to ve smyslu, že zvláštní ustanovení § 45 a 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí konkretizují obecné ustanovení § 2 téhož zákona (srov. KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 1995. s. 115-116, 156-158.). Prostý gramatický výklad kritérií § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí je pak třeba upřednostnit před výkladem teleologickým, kterým argumentují navrhovatelé, když uvádějí, že odpůrce při přijímání napadeného bodu usnesení nešetřil smysl právní úpravy a nesledoval její cíle. Zdejší soud je nucen konstatovat, že k případnému dalšímu upřesnění kritérií vytváření volebních obvodů podle § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, potažmo ostřejšímu vymezení mantinelů volebního mechanismu v komunálních volbách, je příslušný toliko zákonodárce, přičemž soudní moc jej v této aktivitě nemůže suplovat.

107. Tyto závěry odpovídají též právnímu názoru Ústavního soudu, který v usnesení ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07, uvedl, že *ustanovení čl. 102 odst. 1 Ústavy stanoví pouze, že členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Volební formule ústavně předepsána není, a tak nelze než vyvodit, že bylo ponecháno na vůli obyčejného zákonodárce, zda při volbách do obecních zastupitelstev dá přednost většinovému volebnímu systému nebo systému zastoupení poměrného (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 4. 1995, sp. zn. III. ÚS 196/94, ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu neuveřejněno). Již z této skutečnosti je zcela zřejmé, že zásadu rovného volebního práva nutno chápat tak, že každý volič má stejný počet hlasů, jako jakýkoliv jiný, nikoliv však, že každý odevzdaný hlas má - ve vztahu ke konečnému volebnímu výsledku (počtu získaných mandátů) - stejnou váhu. Nutno dodat, že posledně uvedená zásada se do určité míry*

projevuje v systému poměrného zastoupení, ovšem i zde jen do jisté míry, neboť vždy dochází k propadnutí určitého počtu hlasů (tedy k situaci, kdy hlas nemá žádnou váhu), je-li pak stanovena 5% uzavírací klauzule, jako je tomu v zákoně č. 491/2001 Sb., je počet propadených hlasů poměrně vysoký. (...) Možno podotknout, že pokud by zákonodárce zakotvil do zákona volební systém většinový, jak mu to Ústava umožňuje, mělo by to dopad na reprezentaci politických subjektů v zastupitelstvu daleko zásadnější (teoreticky si pak lze představit situaci, že by strana, která by z celkového hlediska obdržela téměř 50 % hlasů, nezískala jediný mandát).

108. Pro názornost lze poukázat na to, že ustanovení § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí umožňuje vytvořit více volebních obvodů obecně v každé obci, a to *a) v obcích s počtem obyvatel do 10 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 5 členů zastupitelstva obce, b) v obcích s počtem obyvatel od 10 001 do 50 000 obyvatel tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 7 členů zastupitelstva obce, c) v obcích s počtem obyvatel nad 50 000 tak, aby se v každém volebním obvodu volilo nejméně 9 členů zastupitelstva obce.* Toto ustanovení ve spojení s § 68 zákona o obcích tedy umožňuje oproti projednávanému vytvoření 7 volebních obvodů v hlavním městě Praze nesrovnatelně významnější, až esenciální narušení poměrnosti volebního systému, když např. v obci do 500 obyvatel, jejíž zastupitelstvo čítá 10 zastupitelů, umožňuje na území obce vytvořit 2 volební obvody po 5 zastupitelích. Ve statutárním městě Brně, jehož území na volební obvody doposud nikdy členěno nebylo, by při dlouhodobě dodržovaném počtu 55 členů Zastupitelstva města Brna zákon umožňoval vytvoření až 6 volebních obvodů po 9 mandátech (v 1 z volebních obvodů by se volilo 10 zastupitelů), přičemž do každého volebního obvodu by při celkovém počtu 29 městských částí náleželo 5 městských částí (do 1 z volebních obvodů toliko 4 městské části). Na uvedených příkladech lze demonstrovat, jak rozličné nastavení volebního mechanismu zákon o volbách do zastupitelstev obcí umožňuje, přičemž stanovení konkrétních parametrů volebních obvodů v rámci zákonem stanovených mantinelů je svébytnou záležitostí konkrétních lokálních poměrů a politické úvahy zastupitelstva každé jednotlivé obce. S poukazem na výše uvedené závěry judikatury, týkající se hranicí soudního přezkumu politických rozhodnutí je třeba zdůraznit, že aktivita soudů v této oblasti musí být nanejvýš uvážlivá.

109. Nejvyšší správní soud byl dále povolán přezkoumat, zda napadeným bodem usnesení nedošlo k zásahu do rovnosti volebního práva, garantovaného citovanými ustanoveními čl. 102 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 Listiny, jakož i odst. 4 téhož ustanovení, podle kterého *občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.* I zde dospěl Nejvyšší právní soud k závěru, že v důsledku napadeného bodu usnesení odpůrce **nedošlo k nepřípustnému omezení rovnosti volebního práva** pro volby do zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010.

110. Při posouzení této otázky se lze opřít o konstantní judikaturu Ústavního soudu, který v již citovaném usnesení ze dne 16. 8. 2007, sp. zn. III. ÚS 220/07, ve věci týkající se rozdělení statutárního města Olomouce na volební obvody pro komunální volby v roce 2006, vyložil, že *o protiústavní interpretaci a aplikaci zákona č. 491/2001 Sb. by bylo možno uvažovat v daných souvislostech především, pokud by vznikly obvody s rozdílným počtem voličů. To však stěžovatel ve svém návrhu nenamítal. K tomu možno podotknout, že ze zjištění Ústavního soudu odchylka v počtu voličů v obvodu s nejnižším a nejvyšším počtem voličů činila zhruba 10 %. Vzhledem k předchozím závěrům Ústavního soudu, vysloveným v usnesení ze dne*

8. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 360/98 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 12, usn. č. 74), vycházejícím z nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96 (uveřejněn tamtéž, svazek 7, č. 37, a vyhlášen pod č. 88/1997 Sb.), které se týkají velikosti zmíněné odchylky v počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech, jež lze z hlediska ústavnosti akceptovat, nutno i v tomto případě konstatovat, že předmětná odchylka je ještě rozumná a ospravedlnitelná. Pro stručnost Ústavní soud stěžovatele na zmíněné usnesení plně odkazuje.

111. V usnesení ze dne 8. 12. 1998, sp. zn. ÚS 360/98, publikován pod č. U 74/12 SbNU 545, týkajícím se vytvoření volebních obvodů v hlavním městě Praze pro komunální volby v roce 1998 pak Ústavní soud judikoval, že *princip rovnosti nemá absolutní (abstraktní) charakter, jedná se toliko o rovnost relativní. Nelze ji proto ani chápat mechanicky. Obzvláště rovnost volebního práva není nějakým abstraktním principem, dokonce lze mít za to, že se jedná o zvláštní případ rovnosti. Ústavní soud dokonce judikoval, že v určitých případech je přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva (Pl. ÚS 25/96, resp. č. 37, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7). Tato specifická rovnost se projevuje konkrétně zejména v takových otázkách, jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební kampaň, volební geometrie a volební aritmetika. V některých případech problémy v realizaci principu rovnosti nevznikají, v jiných je to problematičtější. Právě otázka možné odchylky v počtech obyvatel (voličů) volebního obvodu, resp. v počtech hlasů připadajících na jeden mandát, mezi ně patří. V daném případě je proto třeba vycházet z toho, co je ještě rozumné a ospravedlnitelné, resp. ústavně přijatelné. (...) Jde tedy v podstatě o ústavní hranice přijatelnosti či přibližnosti rovnosti v počtu aktivně legitimovaných obyvatel volebních obvodů ve vztahu k počtu mandátů, resp. o ústavně přijatelnou odchylku v počtech oprávněných občanů potřebných ke zvolení člena zastupitelstva. Např. v počtu obyvatel senátních volebních obvodů je odchylka až 15%, teorie i praxe nicméně uznává, že ještě rozumnou a ospravedlnitelnou odchylkou může být nejvýše až 30%. V posuzované věci je rozdíl, resp. odchylka v počtech hlasů z volebního obvodu potřebných k získání mandátu 12% (tedy odchylka ještě nižší než u senátních volebních obvodů). Ústavní soud proto dospěl k závěru, že uvedená odchylka je ještě rozumná a ospravedlnitelná a nezakládá tak porušení ústavního principu rovnosti volebního práva.* Je přitom třeba konstatovat, že ačkoli volby do Senátu se konají podle zásad většinového systému, zásada rovnosti volebního práva musí být v projednávané věci aplikována obdobně, bez ohledu na odlišný typ volebního systému.

112. Při posouzení této otázky se tedy zdejší soud v souladu s uvedenou judikaturou Ústavního soudu zaměřil na zkoumání rozdílů v počtech obyvatel (voličů) jednotlivých volebních obvodů, resp. v počtech hlasů připadajících na jeden mandát, když v každém ze 7 volebních obvodů má být voleno 9 zastupitelů. Aby byla zachována rovnost volebního práva, je tedy třeba, aby každý z volebních obvodů sestával z přibližně stejného počtu obyvatel, resp. voličů, přičemž míra odchylky nesmí překročit mantinely stanovené Ústavním soudem. Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu na vydání napadeného bodu usnesení (v níž odpůrce vycházel výhradně z údajů o počtu obyvatel), jakož i další spisové dokumentace, zejména údajů o (pravděpodobném) počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech ke dni vydání napadeného bodu usnesení, jak tyto vyplývají z Informačního systému evidence obyvatel a byly odpůrcem na výzvu dodatečně předloženy soudu, ve volebním obvodě I. je počet obyvatel 173 365 a počet voličů 131 770, ve volebním obvodě II. počet obyvatel 172 723 a počet voličů 126 539, ve volebním obvodě III. počet obyvatel 184 368 a počet voličů 148 222, ve volebním obvodě IV. počet obyvatel 180 255 a počet

voličů 140 412, ve volebním obvodě V. počet obyvatel 187 906 a počet voličů 141 385, ve volebním obvodě VI. počet obyvatel 175 665 a počet voličů 134 252, ve volebním obvodě VII. počet obyvatel 174 744 a počet voličů 133 464.

113. Z uvedených údajů se při **srovnání největšího a nejmenšího volebního obvodu** podává, že co do srovnání počtu obyvatel jednotlivých volebních obvodů je mezi největším volebním obvodem V. s počtem obyvatel 187 906 a nejmenším volebním obvodem II. s počtem obyvatel 172 723 rozdíl 15 183, což vycházeje z aritmetického průměru obou počtů obyvatel 180 315 činí **rozdíl 8,42 % obyvatel**. Ze srovnání počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech pak vyplývá, že mezi největším volebním obvodem III. s počtem voličů 148 222 a nejmenším volebním obvodem II. s počtem voličů 126 539 je rozdíl 21 683, což vycházeje z aritmetického průměru obou počtů voličů 137 381 činí **rozdíl 15,78 % voličů**.

114. Uvedené údaje lze zhodnotit tak, že rozdíl v počtu obyvatel jednotlivých volebních obvodů, ze kterého odpůrce při přijímání napadeného bodu usnesení vycházel a na jehož minimalizaci se podle svého tvrzení zaměřoval, resp. rozdíl mezi největším a nejmenším volebním obvodem po srovnání se shora uvedenými kritérii, vymezenými Ústavním soudem, bez jakýchkoli pochyb obstojí. Ačkoli rozdíl v počtu voličů je výraznější, dospěl zdejší soud i v kontextu poměrně překvapivého rozdílu mezi oběma údaji, který patrně nepředpokládal ani Ústavní soud, který v citovaných rozhodnutích s údaji o počtu obyvatel a voličů pracuje *promiscue*, k závěru, že **odpůrcem provedené vytvoření volebních obvodů při poměřování z pohledu tolerovatelné odchylky v počtu voličů v jednotlivých volebních obvodech**, a tedy co do rovnosti volebního práva **obstojí**.

115. Na okraj je ovšem třeba upozornit, že *pro futuro* lze jen doporučit, aby hlavní město Praha, jakož i jiná města a obce při vytváření volebních obvodů vycházely nikoli toliko z počtů obyvatel, nýbrž primárně z rozdílů mezi aktuálními počty voličů v jednotlivých volebních obvodech. Ačkoli totiž § 27 zákona o volbách do zastupitelstev obcí při odstupňování kritérií pro vytváření volebních obvodů vychází z údaje o počtu obyvatel dané obce, tak například v případě petic nezávislých kandidátů nebo jejich sdružení je podle § 21 odst. 4 téhož zákona již třeba doložit petici podepsanou voliči, nikoli obyvateli. Z logiky věci pak vyplývá, jak na to správně poukazovali navrhovatelé, že **pro účely posuzování rovnosti volebního práva je třeba vycházet z porovnání údajů o počtu voličů, nikoli počtu obyvatel v jednotlivých volebních obvodech**.

116. Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že požadavku proporcionality samo o sobě neodporuje ani paprskovité uspořádání volebních obvodů od středu města na okraj, které navrhovatelé označují za nelogické. Nelze totiž upřít oprávněnost argumentace odpůrce, že paprskovité uspořádání některých volebních obvodů bylo zvoleno v zájmu zachování rovnosti volebního práva, jakož i vytváření územně uzavřených (neroztříštěných) volebních obvodů.

VIII.
Závěrečné shrnutí

117. Vzhledem k výše uvedenému dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že:
Usnesení zastupitelstva obce podle § 27 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, kterým je provedeno členění území obce na více volebních obvodů, naplňuje veškerá zákonem stanovená kritéria opatření obecné povahy. Při přezkumu důvodnosti návrhu na zrušení usnesení zastupitelstva obce o vytvoření více volebních obvodů na území obce je třeba postupovat podle tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který byl vymezen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98.

118. Ústavodárce nestanovil poměrnost volebního systému jako jeden z parametrů pro volby do zastupitelstev obcí, což vyplývá zejména z ustanovení čl. 102 odst. 1 Ústavy, jakož i čl. 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Volební systém do zastupitelstev obcí je vymezen v obecném ustanovení § 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, podle něhož *volby do zastupitelstev obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení.* Toto ustanovení je doplňováno dalšími parametry, kterými jsou zejména 5% uzavírací klauzule ve spojení s tzv. d'Hondtovou metodou přepočtu hlasů voličů na mandáty podle § 45 téhož zákona, jakož i možnost zastupitelstev obcí členit území obce na volební obvody podle § 27 téhož zákona. Teprve všechny tyto zákonem vymezené parametry ve své vzájemné souvislosti určují charakter volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí.

119. Při vytváření volebních obvodů je z pohledu zachování rovnosti volebního práva, zakotvené v čl. 102 odst. 1 Ústavy a čl. 21 odst. 3 a 4 Listiny a vyjádřené požadavkem na zachování poměru mezi počtem voličů a počtem volených členů zastupitelstva v jednotlivých volebních obvodech, třeba vycházet z údajů o počtu voličů, nikoli počtu obyvatel v jednotlivých volebních obvodech.

120. Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy – bodu I.2 usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 17. 6. 2010, č. 39/17, kterým bylo stanoveno členění území hlavního města Prahy na volební obvody a počet členů Zastupitelstva hlavního města Prahy, volených v jednotlivých volebních obvodech, pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy, konané v říjnu 2010, není důvodný. Soud proto návrh podle ustanovení § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

121. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků řízení o zrušení opatření obecné povahy nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 9. srpna 2010

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu