

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Obec Třebovle**, se sídlem Třebovle 53, Kostelec nad Černými Lesy, zastoupena JUDr. Evou Winklerovou, advokátkou se sídlem Zelený pruh 1294/52, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2012, čj. 12 A 5/2012-100,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2012, čj. 12 A 5/2012-100, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Klíčovou otázkou této věci je právní povaha vyhlášení voleb do zastupitelstva obce.

[2] Žalovaný sdělením ze dne 28. 2. 2012, č. 68/2012 Sb., vyhlásil nové volby do zastupitelstva obce Třebovle na den 14. 7. 2012. Učinil tak podle § 58 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o volbách"), a to proto, že počet členů zastupitelstva klesl z celkového počtu sedm pod pět. Obec Třebovle (žalobkyně) považuje uvedený úkon za nezákonný zásah ze strany

žalovaného. Domnívá se totiž, že situace podle § 58 odst. 4 zákona o volbách nenastala. Z tohoto důvodu podala proti žalovanému žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s.

[3] Městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že po rezignaci dvou členek zastupitelstva za KSČM dne 4. 10. 2011, rezignacích všech třech náhradníků za stejnou stranu dne 3. 10. 2011 a následnou rezignací dalšího člena zastupitelstva za tuto stranu dne 6. 10. 2011, byl celkový počet členů zastupitelstva ke dni 7. 10. 2011 čtyři a současně nebylo možné v důsledku rezignace všech náhradníků za příslušnou stranu uvolněný počet mandátů doplnit. Za této situace nastaly okolnosti předvídané v § 58 odst. 1 písm. b) zákona o volbách, tedy povinnost vyhlásit nové volby, které žalovaný vyhlásil. Na uvedené nemá vliv ani následné prohlášení jednoho z odstoupivších náhradníků, který tvrdil, že rezignaci podepsal pod nátlakem a jde tedy o absolutně neplatný právní úkon. Dle městského soudu je nutno zde vycházet z § 57 písm. b) *in fine* zákona o volbách, podle něhož nelze rezignaci vzít zpět. Proto není potřeba se zabývat výkladem platnosti odstoupení. Jiný výklad by byl s ohledem na právní jistotu a na život obce nepřípustný. Na postupu žalovaného městský soud žádné pochybení neshledal a dospěl k závěru, že zásah žalovaného nebyl nezákonný.

[4] Zdejší soud na tomto místě podotýká, že stěžovatelka - zřejmě z procesní opatrnosti – podala k městskému soudu rovněž žalobu na zahájení řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. Následné rozhodnutí městského soudu stěžovatelka také napadla kasační stížností, o níž je před zdejším soudem paralelně vedeno řízení pod sp. zn. 1 Aos 2/2012.

II.
Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Městský soud se dle názoru stěžovatelky především nedostatečně vypořádal se stěžejní otázkou platnosti rezignace jednoho z náhradníků, resp. jí neposoudil správně, pokud uzavřel, že rezignace byla platná. Naopak, stěžovatelka setrvává na názoru, že rezignace uvedeného náhradníka byla neplatná s účinky *ex tunc* a nové volby do zastupitelstva proto neměly být vůbec vyhlášeny. Stěžovatelka nikdy netvrdila, že náhradník vzal svou rezignaci zpět, pouze se zákonným způsobem dovolal neplatnosti tohoto právního úkonu. Argumenty o neplatnosti rezignace se však soud nezabýval dostatečně. Dále stěžovatelka uvedla, že na podporu svých tvrzení navrhla výslechy několika svědků, které však městský soud neprovedl. Napadený rozsudek městského soudu považuje za nepřesvědčivý a navrhuje, aby ho zdejší soud zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému řízení.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření nejdříve podrobně shrnul dosavadní skutkový stav. Pokud zákon o volbách spojuje s rezignací člena zastupitelstva obce, resp. náhradníka, tak závažný následek, jakým je zánik mandátu, má být rezignace podána teprve po jejím důkladném zvážení, příp. ověření si skutečností sdělených třetí osobou. V souladu se zásadou *vigilantibus iura* (každý ať si střeží svá práva) proto právní řád neposkytuje

ochranu tomu, kdo tak nečiní. Žalovaný je přesvědčen, že podmínky pro vyhlášení voleb byly dány. Navrhuje, aby zdejší soud kasační stížnost zamítl pro nedůvodnost.

III.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, shledal však přitom vady, k nimž musel přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud na prvém místě zvažoval, zda je vyhlášení voleb ministrem vnitra podle § 58 odst. 4 zákona o volbách nezákonným zásahem podle § 82 odst. 1 s. ř. s. Podle § 82 odst. 1 s. ř. s. je zásahem nezákonný zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., a byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo. Z uvedeného plyne, že je-li určitý akt rozhodnutím, nemůže se pojmově jednat o nezákonný zásah. Obdobné závěry nutno dovodit i pro situace, v nichž je sporný akt nikoliv zásahem, ale opatřením obecné povahy.

[10] Zákon nedává na výběr, jakými právními prostředky proti určitému aktu brojit. Žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. je takovýmto právním prostředkem pouze tehdy, pokud sporný akt není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. nebo opatřením obecné povahy (§ 101a násl. s. ř. s.). Pokud je akt rozhodnutím nebo opatřením obecné povahy, nelze ho současně napadat žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Není proto ani v procesní dispozici žalobce volit, kterou z žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání žaloby je tedy povaha napadeného úkonu (srov. přiměřeně rozsudek ze dne 19. 1. 2005, čj. 1 Afs 16/2004 - 90, č. 1541/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS).

[11] Podle § 85 je zásahová žaloba nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Jakkoliv zákonodárce počínaje 1. 1. 2012 rozšířil podmínky přípustnosti zásahové žaloby (§ 85 věta za středníkem s. ř. s.), předpokladem přípustnosti žaloby na určení nezákonnosti zásahu je *vždy* to, že o nezákonný zásah vůbec jde.

[12] V nyní posuzované věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že vyhlášení voleb ministrem vnitra podle § 58 odst. 4 zákona o volbách není zásahem, ale opatřením obecné povahy.

[13] V českém právním řádu je nutno pod opatřením obecné povahy rozumět správní akt s individuálně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty (viz rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS).

[14] Základním definičním znakem opatření obecné povahy, jehož naplnění je třeba zkoumat ve zde projednávané věci, je na prvém místě především individuálnost vymezení předmětu, a to v protikladu s jeho obecností. Obecností co do předmětu se rozumí, že akt

obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, tedy že neřeší jedinečný případ. Vyhlášení voleb ministrem naplňuje co do individuálnosti vymezení svého předmětu povahu opatření obecné povahy. Tímto aktem totiž byly na den 14. 7. 2012 vyhlášeny nové volby mj. do zastupitelstva obce Třebovle. Předmět aktu je regulován jednorázově, jedná se o konání jedněch konkrétních voleb do zastupitelstva obce. Napadený akt ministra vnitra tak upravuje jedinečný případ, tedy s ohledem na čas, místo a ostatní okolnosti jedinečný skutkový stav (srov. rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2010, čj. 4 Ao 4/2010-195, č. 2140/2010 Sb. NSS - *členění hlavního města Prahy na volební obvody pro obecní volby konané 15. - 16. 10. 2010*, body 56-57).

[15] Vyhlášení voleb ministrem vnitra je namířeno na neurčitý a přesně ani neurčitelný počet osob. Jeho adresátem je obec a současně ve smyslu § 4 zákona o volbách všechny osoby, které budou mít právo volit v rámci komunálních voleb, konaných 14. 7. 2012 do zastupitelstva obce Třebovle. Konkrétní vymezení jednotlivých adresátů nemohlo být v době vyhlášení voleb určeno zejména proto, že okruh adresátů se v průběhu běhu času až do dne konání voleb mohl měnit (viz vymezení okruhu osob s právem volit v § 4 odst. 1, které vedle dalších obecně stanovených podmínek jako rozhodnou skutečnost pro právo volit určuje přihlášení osoby k trvalému pobytu v obci v den voleb). Adresáty vyhlášení voleb jsou pak též osoby s pasivním volebním právem (právo být volen) podle § 5 zákona o volbách, jakož i volební strany ve smyslu § 20 téhož zákona (viz body 61 a 62 rozsudku č. 2140/2010 Sb. NSS).

[16] O jedinečně vymezeném předmětu a současně o obecnosti vymezení adresátů aktu ministra vnitra podle § 58 odst. 4 zákona o volbách tedy nemůže být pochyb. Vyhlášení voleb ministrem vnitra proto splnilo všechny definiční znaky opatření obecné povahy (pro obdobné názory v právní vědě srov. *Šimíček, V.* Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In: Vladimír Klokočka - Liber Amicorum. Praha: Linde 2009, s. 228 – 230).

[17] Na rozhodnutí ministra o vyhlášení voleb podle § 58 odst. 4 nelze nahlížet jako na rozhodnutí organizační povahy sui generis. Opačným výkladem by Nejvyšší správní soud odepřel včasný apriorní soudní přezkum těchto aktů, které přitom evidentně mohou zkrátit některé osoby na jejich veřejných subjektivních právech. Toliko následný přezkum na základě návrhu na vyslovení neplatnosti voleb nebo hlasování podle § 90 s. ř. s. ve spojení s § 60 zákona o volbách by byl nástrojem nedostatečným, spojeným s rizikem masivního dotčení práv všech zúčastněných subjektů, jakož i vznikem škod. Těm může být umožněním apriorního přezkumu účinně zabráněno. Stěžovatelka totiž nenamítá, že by vyhlášení voleb mělo volby ovlivnit. Naopak jasně tvrdí, že samotné jejich vyhlášení je protiprávní. Z toho důvodu pak není nutné čekat na konání voleb, neboť předmětem argumentace stěžovatelky je posouzení zákonnosti samotného aktu jejich vyhlášení. Pokud by Nejvyšší správní soud upřednostnil toliko soudní přezkum následný, nedostál by svým povinnostem zajišťovat účinnou a efektivní ochranu zákonnosti a minimalizovat dotčení na právech v době, kdy tomu lze ještě efektivně předejít [čl. 36 odst. 2 Listiny, obdobně bod 67 rozsudku č. 2140/2010 Sb. NSS; nutnost předběžné kontroly zákonnosti a ústavnosti vyhlášení voleb plyne též z nálezu ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) v kauze *Melčák* ve spojení s usnesením ze dne 15. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 24/09 (U 18/54 SbNU 621)].

[18] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že městský soud nesprávně dovodil přípustnost žaloby. Správně měl zásahovou žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem je soud povinen posoudit, před tím než přistoupí k věcnému přezkumu žaloby, zda se lze v daném případě domáhat ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky (§ 85 s. ř. s.). V daném případě se stěžovatelka mohla domáhat soudní ochrany návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.), což ostatně v souběžně vedeném řízení před městským soudem učinila. Proto měl městský soud její žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout.

IV.
Závěr a náklady řízení

[19] Soudní řád správní jasně stanoví přednost návrhu na zrušení opatření obecné povahy před žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Ze subsidiarity zásahové žaloby (§ 85 s. ř. s.) vyplývá, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je v posuzovaném případě nepřípustná. Jelikož důvody pro odmítnutí žaloby byly dány již v řízení před městským soudem, Nejvyšší správní soud postupem podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. (věta za středníkem) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. prvým výrokem zrušil napadený rozsudek a druhým výrokem žalobu odmítl.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 7. listopadu 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu