

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 5. listopadu 2015 mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Jana Musila (soudce zpravodaje) a soudců Jana Filipa a Vladimíra Kůrky ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **Přípravný výbor pro účely místního referenda ve statutárním městě Jihlava**, jednajícího zmocněncem Vitem Prchalem, bytem Jihlava, Lipová 7, zastoupeného Mgr. Vlastislavem Kusákem, advokátem, AK Štros Kusák Čermák, se sídlem Praha, Národní 32, proti výrokům I, II a V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014 č. j. Ars 5/2014-28 a proti výroku III usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2014 č. j. 67 A 5/2014-53, spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 93 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a návrhem na zrušení ustanovení § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, za účasti **Nejvyššího správního soudu, a Krajského soudu v Brně**, jako účastníků řízení,

t a k t o:

I. Výroky I a II rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014 č. j. Ars 5/2014-28 bylo porušeno v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ústavně zaručené základní právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, a základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.

III. Návrh na zrušení ustanovení § 93 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a na zrušení ustanovení § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

Odůvodnění:

**I.
Návrh**

1. V ústavní stížnosti ze dne 5. 12. 2014, doručené Ústavnímu soudu téhož dne, se Přípravný výbor pro účely místního referenda ve statutárním městě Jihlava (dále jen „navrhovatel“ případně „stěžovatel“) domáhal, aby Ústavní soud nálezem zrušil v záhlaví uvedená rozhodnutí, resp. jejich specifikované části, vydané v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda resp. na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky (příčemž napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014 v petitu i na jiných místech ústavní stížnosti, nesprávně označoval jako č. j. Ars 5/2014-21, namísto Ars 5/2014-28).

2. Spolu s ústavní stížností stěžovatel podal návrh na zrušení ustanovení § 93 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, jež zní: *“(4) Na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.”* a na zrušení ustanovení § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, jež zní: *„(1) K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.”*

II.

Skutkové okolnosti

3. Z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu Krajského soudu v Brně (dále jen „správní soud“) sp. zn. 67 A 5/2014 vyplývají následující skutečnosti.

4. Dne 21. 7. 2014 Magistrát statutárního města Jihlava (dále též jen „odpůrce“) obdržel návrh navrhovatele na konání místního referenda k některým otázkám odpadového hospodářství města včetně spalovny odpadů.

5. Dne 5. 8. 2014 navrhovatel obdržel první výzvu odpůrce z téhož dne k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda. Na výzvu reagoval navrhovatel dodatkem č. 1 ze dne 11. 8. 2014.

6. Dne 19. 8. 2014 navrhovatel obdržel druhou výzvu odpůrce ze dne 18. 8. 2014 k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda, konkrétně aby ve lhůtě 14 dnů u otázky druhé přesně vymezil pojem „veškeré kroky v samostatné působnosti“.

7. Na druhou výzvu navrhovatel reagoval dodatkem č. 2 ze dne 21. 8. 2014, v němž mimo jiné uvedl, že nesouhlasí „s tím, že formulace otázek navržených pro referendum je chybná, případně že by mohla bránit přijetí a předložení návrhu na konání referenda zastupitelstvu města Jihlavy.“

8. Dne 22. 8. 2014 navrhovatel podal ke správnímu soudu návrh na vyhlášení místního referenda na území statutárního města Jihlava ve dnech 10. a 11. října 2014 o otázkách v návrhu specifikovaných, s poukazem na ustanovení § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. a § 57 zákona o místním referendu.

9. Dne 4. 9. 2014 správní soud obdržel vyjádření odpůrce ze dne 1. 9. 2014 k návrhu na vyhlášení místního referenda, dle něhož návrh je zřejmě právně vadný a z pohledu odpůrce by měl být odmítnut podle § 46 odst. 1 písm. a), resp. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť navrhovatel měl na výzvu odpůrce k odstranění vad návrhu reagovat podáním dle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. a domáhat se určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Tento nedostatek podle odpůrce znamená neodstranitelný nedostatek podmínky řízení.

10. Podáním správnímu soudu ze dne 5. 9. 2014 navrhovatel petit návrhu upravil tak, že navrhuje buď vyhlášení místního referenda na území statutárního města Jihlava ve dnech 10. a 11. října 2014 o otázkách v návrhu specifikovaných nebo určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.

11. Dne 5. 9. 2014 usnesením č. j. 67 A 5/2014-53 správní soud určil, že návrh na konání místního referenda ze dne 21. 7. 2014 ve statutárním městě Jihlava (dále jen „odpůrce“) o otázkách ve výroku specifikovaných, ve znění doplnění ze dne 11. 8. 2014, nemá nedostatky (výrok I), návrh na vyhlášení místního referenda ve statutárním městě Jihlava ve dnech 10. a 11. října 2014 odmítl (výrok II), a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Správní soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012 sp. zn. Ars 2/2012 a nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09, a uvedl, že právní předpisy upravující postup podle zákona o místním referendu je nutné vykládat a aplikovat s ohledem na základní klauzuli v čl. 22 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) v souladu se smyslem a účelem zákona o místním referendu, aby nedocházelo k tomu, že i přes splnění zákonem daných podmínek pro realizaci politického práva hlasovat v místním referendu, je z důvodů obstrukčních či přísného formalismu do tohoto práva nepřipustně zasaženo, resp. realizace tohoto práva fakticky znemožněna.

12. Dne 8. 10. 2014 rozsudkem č. j. Ars 5/2014-28 Nejvyšší správní soud (dále jen „kasační soud“) o kasační stížnosti odpůrce podané jen proti výroku I rozhodl tak, že usnesení správního soudu ze dne 5. 9. 2014 č. j. 67 A 5/2014-53 v jeho výroku I zrušil (výrok I), návrh na určení, že návrh ze dne 21. 7. 2014 ve znění doplnění ze dne 11. 8. 2014 a doplnění ze dne 21. 8. 2014, na konání místního referenda ve statutárním městě Jihlava nemá nedostatky, odmítl (výrok II), navrhovateli vrátil zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč (výrok III), odpůrci vrátil zaplacený soudní poplatek ve výši 1 000 Kč (výrok IV) a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok V). Zrušující výrok I kasační soud odůvodnil tím, že podání stěžovatele ze dne 5. 9. 2014, ve kterém žalobu doplnil o návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, bylo třeba posuzovat jako samostatný návrh dle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., který byl ovšem podán opožděně, jelikož jej bylo třeba podat do 10 dnů od doručení druhé výzvy odpůrce dne 19. 8. 2014, takže lhůta pro podání návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, marně uplynula dne 29. 8. 2014. Kasační soud konstatoval, že správní soud sice každé z podání považoval za samostatný návrh, avšak nekonsistentně k tomu se dodržením lhůty k podání druhého návrhu nezabýval. Skutečnost, že odpůrci nebyl zaslán návrh ze dne 5. 9. 2014, by byla porušením jeho práva na spravedlivý proces, pokud by soud o návrhu rozhodoval meritorně.

13. Soudce kasačního soudu Tomáš Langášek se v odlišném stanovisku, k němuž se připojil soudce Miloslav Výborný, neztotožnil s východiskem absolutizujícím nepropustnost mezi řízením o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a řízením o návrhu na vyhlášení místního referenda, neboť dle jejich přesvědčení jde nanejvýš o dva subtypy jednoho a téhož řízení o soudní ochranu návrhu přípravného výboru na konání místního referenda podle § 57 zákona o místním referendu, reflektující časovou posloupnost kroků přípravného výboru. Byl-li podán návrh na vyhlášení místního referenda soudem, není vyloučeno, aby soud v tomtéž řízení vyslovil, že návrh na konání místního referenda nedostatky nemá, jsou-li splněny hmotněprávní podmínky právě pro tento výrok. Jen tak lze soudní ochranu ústavně zaručeného základního politického práva podílet se formou místního referenda na správě veřejných věcí podle čl. 31 Listiny označit za skutečnou, bezprostřední a účinnou, ve smyslu rozsudků kasačního soudu ze dne 12. 2. 2014 č. j. Ars 1/2014-34

resp. ze dne 10. 12. 2012 č. j. Ars 2/2012-43. Takto k věci přistoupil správní soud, byť je zřejmé, že přípravný výbor se na něj s žádostí o ochranu obrátil „neobratně.“ K formální úpravě petitu by mohl být navrhovatel instruován samotným soudem v rámci plnění jeho poučovací povinnosti o procesních právech a povinnostech dle § 36 odst. 1 in fine s. ř. s. Většinový názor, že teprve doplnění návrhu ze dne 5. 9. 2014 lze považovat za formální návrh na zahájení nového řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a označující toto podání současně za opožděné, lze považovat podle názoru disentujících soudců za odmítnutí spravedlnosti v důsledku přepjatě formalisticky interpretovaných procesních pravidel. Disentující soudci vyslovili názor, že kasační soud tak rezignoval na poskytnutí smysluplné ochrany jednomu ze základních politických práv občanů – iniciátorů místního referenda, a naopak fakticky poskytl ochranu zjevně obstrukčnímu jednání odpůrce, který následnými výzvami ukládal přípravnému výboru odstranit další a další nedostatky.

14. Z podání navrhovatele ze dne 14. 8. 2015 Ústavní soud dále zjistil, že v mezidobí výše citovaných rozhodnutí zůstal odpůrce ve vztahu k vyhlášení místního referenda nečinný, na což navrhovatel reagoval dne 16. 9. 2014 druhým návrhem na vyhlášení místního referenda.

15. Dne 26. 9. 2014 usnesením č. j. 67 A 6/2014-56 správní soud o druhém návrhu na vyhlášení místního referenda rozhodl tak, že místní referendum k navrhovaným otázkám vyhlásil s tím, že se bude konat dne 13. 12. 2015.

16. Dne 1. 4. 2015 usnesením č. j. Ars 9/2014-105 kasační soud o kasační stížnosti navrhovatele i odpůrce proti usnesení správního soudu ze dne 26. 9. 2014 č. j. 67 A 6/2014-56 rozhodl tak, že toto usnesení zrušil a věc vrátil správnímu soudu k dalšímu řízení (výrok I), ve výroku specifikovanou část kasační stížnosti navrhovatele odmítl (výrok II) a rozhodl o nákladech řízení o kasačních stížnostech (výrok III). K otázce vadnosti či bezvadnosti návrhu na konání místního referenda kasační soud uvedl (v odst. 54 a násl.), že po zrušení výroku I výše citovaného usnesení správního soudu ze dne 5. 9. 2014 č. j. 67 A 5/2014-53 rozsudkem kasačního soudu ze dne 8. 10. 2014 č. j. Ars 5/2014-28 vyvstal problém, zda, kým a v jakém řízení je či není možno o vadnosti či bezvadnosti návrhu na konání místního referenda rozhodovat, přičemž ani tato otázka nebyla v době podání kasační stížnosti vyjasněná. Až rozsudkem ze dne 22. 10. 2014 č. j. Ars 4/2014-99 kasační soud judikoval, že „[r]ozhoduje-li soud o vyhlášení místního referenda, může si otázku bezvadnosti návrhu na konání místního referenda posoudit jako předběžnou otázku, resp. musí ji takto posoudit, pokud bezvadnost návrhu na konání místního referenda nebyla zákonem předvídaným způsobem deklarována dříve rozhodnutím, z něhož by pak soud vycházel.“ O takovou situaci se v projednávané věci podle kasačního soudu jednalo.

17. Dne 29. 4. 2015 usnesením č. j. 67 A 6/2014-118 správní soud k návrhu odpůrce vyhlásil místní referendum ve statutárním městě Jihlavě o otázkách ve výroku specifikovaných (výrok I), v termínu souběžném s volbami do zastupitelstev krajů v roce 2016 (výrok II) a rozhodl o nákladech řízení (výrok III). Bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda správní soud posuzoval jako předběžnou otázku s poukazem na judikatorní závěry obsažené v rozhodnutích kasačního soudu. Mimo jiné s poukazem na rozsudek kasačního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. Ars 4/2014-99 konstatoval, že „[f]aktické odstraňování vad návrhu v reakci na nekvalifikovanou výzvu

tedy nevyvolá účinky zahájení běhu nové lhůty, v níž má být doplněný (opravený) návrh na konání místního referenda posouzen obecním úřadem nebo magistrátem...“, a dospěl k závěru, že návrh na konání místního referenda ze dne 21. 7. 2014 ve statutárním městě Jihlava, ve znění jeho doplnění ze dne 11. 8. 2014, nemá nedostatky. Magistrátem ve výzvě ze dne 18. 8. 2014 vytknutý „nedostatek“ totiž nebyl jakoukoli „vadou“ ve smyslu požadavků § 10 a § 11 zákona o místním referendu, která by bránila postupu podle § 12 odst. 4 zákona o místním referendu. Dále správní soud zdůraznil, že kasační soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2014 č. j. Ars 5/2014-28 (který označil nesprávně jako č. j. Ars 5/2014-21) neřešil otázku vadnosti návrhu na vyhlášení místního referenda ve statutárním městě Jihlava po věcné stránce, neboť pouze dospěl k závěru, že návrh byl ve smyslu § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. u soudu uplatněn opožděně. Správní soud nevyhověl ani požadavku odpůrce na přerušení řízení do doby, než bude rozhodnuto Ústavním soudem v nyní projednávané věci, neboť aplikace ustanovení § 48 odst. 1 zákona o místním referendu v posuzované věci nepřipadá v úvahu a otázka ústavnosti ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. je k meritu věci akcesorická, jejíž případné jiné řešení Ústavním soudem bude uplatnitelné až do budoucna.

18. Dne 25. 8. 2015 rozsudkem č. j. Ars 3/2015-34 kasační soud o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení správního soudu ze dne 29. 4. 2015 č. j. 67 A 6/2014-118 rozhodl tak, že kasační stížnost zamítl (výrok I) a rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti (výrok II). Závěr správního soudu o bezvadnosti návrhu na konání místního referenda v důsledku nekvalifikovanosti druhé výzvy odpůrce k odstranění nedostatků návrhu na konání místního referenda, shledal zákonným.

III.

Argumentace stěžovatele

19. Stěžovatel v ústavní stížnosti tvrdil, že napadené rozhodnutí kasačního soudu ze dne 8. 10. 2014 č. j. Ars 5/2014-28 bylo projevem přehnaného formalismu, který zásadním způsobem zasáhl do základního práva dle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), obsaženého též v čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Stěžovatel dále tvrdil porušení základního práva na spravedlivý proces neposkytnutím účinné ochrany jeho ústavním právům bez přepjatého formalismu.

20. Stěžovatel poukázal na nesouhlasné stanovisko soudců kasačního soudu, s nímž se ztotožnil, a jeho obsah z podstatné části reprodukoval.

21. Podle stěžovatele magistrát postupoval šikanózně, když „dávkoval“ své výhrady, aby prodloužil čas a oddálil termín konání komunálních voleb, čímž zasáhl do ústavně zaručeného práva navrhovatele na výkon přímé demokracie, práva na efektivní (rychlý a věcný) způsob výkonu veřejné správy. V tomto směru měl být magistrát podle stěžovatele spíše partnerem a podporovatelem právních laiků, nikoliv tím, kdo bude výkonu přímé demokracie zabráňovat formalistickým přístupem. Kasační soud svým

rozhodnutím nepřímo do budoucna posvětil možnost formalistického přístupu správy k organizátorům místních referend. O šikaně magistrátu svědčí i skutečnost, že některé občany, kteří omylem podepsali archy dvakrát (169 osob), byli magistrátem sankcionováni za přestupek pokutou. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušit výroky I a II rozsudku kasačního soudu ze dne 8. 10. 2014.

22. K návrhu na zrušení ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s., dle něhož na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků řízení právo, stěžovatel v části IV ústavní stížnosti uvedl, že „v případě místního referenda je jeho organizátorům značně ztížen přístup k soudní ochraně, protože evidentně z hlediska soudních poplatků nemají téměř šanci na osvobození, z hlediska nákladů na právní zastoupení jsou povinni si vzít advokáta v řízení o kasační stížnosti, a přesto nemají nárok na náhradu nákladů v případě úspěchu. To je značná nerovnost zbraní.“ Podle stěžovatele by bylo „vhodné nálezem Ústavního soudu vytvořit precedent, který stanoví, že přípravný výbor má být vždy od povinnosti soudní poplatek hradit osvobozen.“ Citované ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. „je překážkou přístupu ke spravedlnosti a porušuje i princip rovnosti zbraní,“ a proto je na místě toto ustanovení zrušit.

23. K návrhu na zrušení ustanovení § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu (dále jen „zákon o místním referendu“), dle něhož k platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, stěžovatel v části V ústavní stížnosti uvedl, že citované ustanovení je rozporné s ústavními principy zastupitelské demokracie a přímé demokracie, a znevýhodněním přímé demokracie na úkor zastupitelské. S ohledem na tuto ústavní nerovnost stěžovatel dal Ústavnímu soudu „na zvážení, zda by tato pravidla neměla být přehodnocena a nově upravena v souladu s ústavními principy.“

IV.

Vyjádření účastníka řízení, statutárního města Jihlava a replika stěžovatele

24. Kasační soud, jako účastník řízení, v podrobném a poměrně obsáhlém vyjádření k ústavní stížnosti a návrhům s ní spojeným, uvedl, že argumenty vznesené v odlišném stanovisku soudců Langáška a Výborného, stěžovatelem zkopírovaného do části III ústavní stížnosti, již byly předmětem zvažování v rámci senátní diskuse předcházející vydání napadeného rozsudku. Kasační soud dále konstatoval, objasnil a rozvinul svoji argumentaci obsaženou v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a neshledal důvodnými ani s ústavní stížností spojené návrhy na zrušení jednotlivých ustanovení právních předpisů.

25. Statutární město Jihlava ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedlo, že svých práv vedlejšího účastníka řízení nevyužije; dále však stručně uvedlo svůj názor na předmětnou věc, včetně tvrzené protiústavnosti zákonných ustanovení, a mimo jiné konstatovalo, že otázka, zda a případně kdy bude referendum na navrhovatelem určených otázkách konáno, je aktuálně stále předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem.

26. Stěžovatel repliku k vyjádřením účastníka řízení a statutárního města Jihlava, nepodal.

V.

Posouzení podmínek řízení

27. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a vyčerpal zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

28. K otázce vyčerpání všech zákonných procesních prostředků k ochraně práva Ústavní soud podotýká, že – jak plyne ze současného stavu charakterizovaného skutečností, že místní referendum bylo vyhlášeno pravomocným usnesením správního soudu ze dne 29. 4. 2015 č. j. 67 A 6/2014-118 a jeho termín stanoven souběžně s volbami do zastupitelstev krajů v roce 2016 – stěžovatel dosáhl ochrany svých práv v systému správního soudnictví, a to cestou vyčerpání dalšího procesního prostředku, tj. podáním návrhu na vyhlášení místního referenda soudem podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.

29. S odstupem času tudíž lze konstatovat, že stěžovatel v době po vydání ústavní stížností napadeného usnesení kasačního soudu ze dne 8. 10. 2014 č. j. Ars 5/2014-28 měl k dispozici účinný procesní prostředek k ochraně svého práva, tj. návrh na vyhlášení místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., v důsledku čehož by bylo možné jeho nynější ústavní stížnost posoudit jako nepřipustnou pro nevyčerpání všech procesních prostředků ve smyslu ustanovení § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

30. Jelikož však tento závěr o nepřipustnosti ústavní stížnosti bylo možné vyslovit až po určitém judikатурním vývoji v rozhodování Nejvyššího správního soudu ve věcech místního referenda, představovaném zejména jeho výše citovaným rozsudkem ze dne 22. 10. 2014 č. j. Ars 4/2014-99, jednalo by se v takovém případě (tj. v případě odmítnutí ústavní stížnosti jako nepřipustné pro nevyčerpání všech zákonných procesních prostředků k ochraně práva) o stejný formalismus jako v nyní projednávaném případě, tentokrát však ze strany Ústavního soudu. Proto nebyla ústavní stížnost odmítnuta jako nepřipustná ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

VI.

Upuštění od ústního jednání

31. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VII.

Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti a s ní spojených návrhů

32. Podstatu ústavní stížnosti Ústavní soud shledal v tvrzení navrhovatele, že napadenými výroky I a II rozsudku kasačního soudu ze dne 8. 10. 2014, bylo porušeno základní právo stěžovatele dle čl. 21 odst. 1 Listiny a základní právo na spravedlivý proces z hlediska přístupu k soudu dle čl. 36 Listiny.

K základnímu právu dle čl. 21 odst. 1 Listiny obecně

33. V zamítavém nálezu ze dne 9. 2. 2005 sp. zn. IV. ÚS 223/04 (N 27/36 SbNU 319; dostupný též, stejně jako dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, na <http://nalus.usoud.cz>) Ústavní soud uvedl, že ustanovení článku 21 odst. 1 Listiny „nepochybně zakládá veřejné subjektivní právo, byť je zřejmé, že podmínky jeho výkonu konkretizují příslušné zákony. V dané věci je tímto zákonem zákon o místním referendu.“ V odlišném stanovisku soudkyně Eliška Wagnerová s většinovým stanoviskem vyjádřila nesouhlas, „protože příliš restriktivně interpretuje čl. 21 odst. 1 Listiny ..., čemuž brání čl. 22 Listiny, který naopak požaduje, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Primárním účelem referenda je sice rozhodování občanů o konkrétních otázkách veřejného života namísto rozhodování jejich zástupců. Sekundárně však představuje každé referendum nástroj politického tlaku, a jako takový působí iniciačně k zahájení diskuse o konkrétním problému. Tento aspekt referenda je legitimní součástí základního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných. Většinové stanovisko však zmíněný aspekt přehlédlo, a tak i pominulo působení čl. 22 Listiny na výklad čl. 21 odst. 1 Listiny.“

34. V usnesení ze dne 9. 1. 2013 sp. zn. I. ÚS 4908/12 Ústavní soud konstatoval, že ve své judikatuře [usnesení ze dne 25. 4. 2001 sp. zn. I. ÚS 641/2000 (U 16/22 SbNU 361), usnesení ze dne 31. 8. 2006 sp. zn. II. ÚS 706/04 a usnesení ze dne 22. 2. 2007 sp. zn. III. ÚS 40/06] dovodil existenci subjektivního veřejného práva iniciovat místní referendum, které sice samo o sobě nepožívá ochrany podle článku 21 odst. 1 Listiny (tak jako účast na již vyhlášeném referendu), je však možné se domáhat jeho ochrany před správním soudem v intencích článku 36 odst. 1, odst. 2 Listiny. Ústavní soud v této souvislosti hovoří o referendu „vyvolaném zdola“, na návrh tzv. přípravného výboru (§ 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb.), které může představovat významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný veřejností obce vůči jejím orgánům. Zastupitelstvo obce v případě, že jsou splněny všechny podmínky vyplývající ze zákona o místním referendu, má povinnost takové referendum vyhlásit, nehledě na to, zda zastupitelstvo samo jako orgán s konáním referenda k otázce navrhované přípravným výborem souhlasí či nikoli.

35. Ústavní soud v usnesení ze dne 26. 11. 2013 sp. zn. III. ÚS 440/12 poukázal na své výše již citované usnesení ze dne 25. 4. 2001 sp. zn. I. ÚS 641/2000 (U 16/22 SbNU 361), v němž vyslovil že „... čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [a obdobně i čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] lze vyložit tak, že garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných, resp. součástí výkonu práva na samosprávu. Citované ustanovení však nelze chápat tak, jako by zaručovalo i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda“. Shodný názor vyslovil Ústavní soud

rovněž v usnesení ze dne 31. 8. 2006 sp. zn. II. ÚS 706/04, což připomněl i v usnesení ze dne 22. 2. 2007 sp. zn. III. ÚS 40/06.

Aplikace obecných principů na projednávanou věc

36. Ústavní soud je toho názoru, že k tvrzenému porušení čl. 21 odst. 1 Listiny, stejně jako čl. 36 Listiny, výroky I a II napadeného rozhodnutí kasačního soudu došlo. Tento závěr vyplývá již z výše citovaných rozhodnutí vydaných v systému správního soudnictví. Nelze jako ústavně konformní akceptovat takový postup soudů ve správním soudnictví, který v konečném důsledku vyústí v potenciální zmaření místního referenda, za situace, kdy návrh na konání místního referenda objektivně neměl nedostatky a nestal se předmětem správního přezkumu jen z formálních (výše již zmíněných) důvodů.

37. Jelikož ochranu ústavnosti je nutno spojovat s minimalizací zásahů do pravomoci jiných orgánů, byl Ústavní soud toho názoru, že v projednávaném případě postačí jen konstatovat porušení základních práv stěžovatele ústavní stížností napadeným rozhodnutím kasačního soudu, neboť k nápravě tohoto zásahu již došlo v systému správního soudnictví výše již zmíněným usnesením správního soudu ze dne 29. 4. 2015 č. j. 67 A 6/2014-118 a rozsudkem kasačního soudu ze dne 25. 8. 2015 č. j. Ars 3/2015-34.

38. V části ústavní stížnosti, směřující proti nákladovému výroku V napadeného rozsudku kasačního soudu ze dne 25. 8. 2015 č. j. Ars 3/2015-34, a proti nákladovému výroku III napadeného usnesení správního soudu ze dne 29. 4. 2015 č. j. 67 A 6/2014-118, Ústavní soud shledal ústavní stížnost zjevně neopodstatněnou. K tomuto závěru dospěl především s ohledem na svoji dosavadní judikaturu týkající se náhrady nákladů řízení, v níž standardně připomíná, že žádné z ustanovení Listiny či Úmluvy o ochraně základních práv a svobod (dále jen „Úmluva“) se o nákladech soudního řízení, resp. o jejich náhradě, výslovně nezmiňuje, což však nevylučuje aplikaci některých požadavků spravedlivého procesu zakotvených v článku 36 a násl. Listiny resp. článku 6 odst. 1 Úmluvy při rozhodování o nákladech řízení. Pokud však jde o konkrétní výši náhrady, není úkolem Ústavního soudu jednat jako odvolací soud nebo jako soud třetí či čtvrté instance ve vztahu k rozhodnutím přijatým obecnými soudy; v tomto směru je třeba respektovat ústavní principy nezávislosti soudů a soudců zakotvené v čl. 81 a čl. 82 Ústavy České republiky, čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Je tudíž úlohou obecných soudů interpretovat a aplikovat relevantní zákonná pravidla procesní a hmotněprávní povahy; navíc jsou to obecné soudy, které mají nejlepší podmínky pro posouzení všech okolností konkrétního případu (srov. např. usnesení ze dne 13. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 337/15). Z uvedených důvodů neshledal Ústavní soud opodstatněným ani s ústavní stížností spojený návrh na zrušení ustanovení § 93 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

39. Ústavní soud též neshledal jakýkoliv důvod k pochybám o ústavnosti § 48 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů, přičemž k podání návrhu na jeho zrušení stěžovatel navíc ani není aktivně legitimován, protože jeho uplatněním žádná skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, nenastala (§ 74 zákona o Ústavním soudu).

40. Z vyložených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti zčásti vyhověl. Ve zbylé části pak ústavní stížnost odmítl.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 5. listopadu 2015

Jan Musil
předseda senátu Ústavního soudu