



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců Mgr. Davida Hipšra, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Petra Mikeše, JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **navrhovatele: Přípravný výbor pro účely místního referenda ve Statutárním městě Jihlava**, zast. JUDr. Tomášem Markem, advokátem se sídlem Havlíčkova 1400/29, Jihlava, proti **odpůrci: Statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo nám. 97/1, Jihlava, o vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2014, č. j. 67 A 5/2014 - 53,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2014, č. j. 67 A 5/2014 - 53, **se** v jeho výroku I. **zrušuje**.
- II. 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, **se odmítá**.
- III. Navrhovateli **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši **2.000 Kč** za návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, který mu bude vyplacen k rukám jeho právního zástupce JUDr. Tomáše Marka, advokáta se sídlem Havlíčkova 1400/29, Jihlava, z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Odpůrci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1.000 Kč**, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl odpůrce (dále jen „stěžovatel“) shora označené usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“).

[2] Výrokem I. napadeného usnesení krajský soud určil, že návrh ze dne 21. 7. 2014 ve znění doplnění ze dne 11. 8. 2014 na konání místního referenda ve statutárním městě Jihlava nemá nedostatky. K rozhodnutí v místním referendu byly navrženy tyto otázky:

„1) Souhlasíte s tím, aby město Jihlava bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti, aby nemohlo dojít k výstavbě spalovny komunálních odpadů (ZEVO, plazmová a pyrolýzní jednotka apod.) na území statutárního města Jihlavy?

2) Jste pro, aby město Jihlava podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti pro zvýhodnění občanů, kteří produkují málo směšného komunálního odpadu (SKO) a více třídí oproti těm, kdo třídí méně a vyprodukují více SKO?

3) Jste pro, aby město Jihlava podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti pro snížení produkce směšného komunálního odpadu pod 150 kg na osobu za rok prostřednictvím zvýšení míry recyklace a kompostování všech odpadů ze živností a domácností minimálně na 50%?“

[3] Výrokem II. napadeného usnesení krajský soud rozhodl, že se odmítá návrh na vyhlášení místního referenda o daných otázkách ve statutárním městě Jihlava ve dnech 10. a 11. 10. 2014. Výrokem III. krajský soud rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[4] V odůvodnění napadeného usnesení, které je dostupné z www.nssoud.cz, krajský soud nejprve rozebral, proč odmítl návrh na vyhlášení místního referenda. Stalo se tak z důvodu jeho předčasnosti. Právo domáhat se vyhlášení místního referenda ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), má přípravný výbor za podmínky, že zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru na vyhlášení místního referenda nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí. Jelikož se doposud nekonalo zasedání zastupitelstva, kde by bylo možno o vyhlášení místního referenda rozhodnout, vyhodnotil krajský soud návrh na vyhlášení místního referenda jako předčasně podaný, a proto jej odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[5] Ve vztahu k rozhodnutí, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, krajský soud shrnul závěry Magistrátu města Jihlava. Magistrát vyhodnotil návrh jako

nedostatečný, jelikož u druhé otázky nebyl přesně vymezen pojem „*veškeré kroky v samostatné působnosti*“ tak, aby bylo možné přezkoumat a vyloučit, že se jedná též o kroky, které by mohly vést k činnosti města nesouladné s právními předpisy, případně měnící obecně závaznou vyhlášku č. 4/2014, o poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

[6] Krajský soud vyšel z toho, že kromě bližšího vymezení pojmu „*veškeré kroky v samostatné působnosti*“ u druhé otázky navržené v referendu Magistrát města Jihlavy nahlížel na návrh jako na bezvadný. Dle soudu bylo úlohou magistrátu zkontrolovat, zda má návrh náležitosti stanovené v § 10 a § 11 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), anebo zda neobsahuje nesprávné nebo neúplné údaje. Nesprávné a neúplné údaje musí být chápány jako zcela zjevné, na první pohled očividné chyby a nepřesnosti. Použití slov „*veškeré kroky v samostatné působnosti*“ při formulaci otázek pro místní referendum takovou vadou není. Okruh úkolů náležejících do samostatné působnosti obce je vymezen zákonem, magistrát tedy fakticky po navrhovateli požadoval, aby mu konkretizoval to, co vymezuje zákon. To, aby stěžovatel v rámci samostatné působnosti nejednal nezákonně, vyplývá již z požadavků právních předpisů, kterými jsou zastupitelé vázáni při výkonu svého mandátu. Krajský soud tak dospěl k závěru, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, což deklaroval ve výroku I. svého usnesení.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel napadl usnesení krajského soudu jen v jeho výroku I., jímž bylo konstatováno, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Ve zbylém rozsahu nebylo usnesení krajského soudu napadeno kasační stížností.

[8] Dle stěžovatele měl krajský soud návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, odmítnout pro opožděnost. Dle § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu je pro podání takového návrhu soudu stanovena desetidenní lhůta počítaná od doručení výzvy k odstranění vad návrhu na konání místního referenda, která nebyla dodržena.

[9] Je nutno rozlišovat mezi návrhem na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a mezi návrhem na vyhlášení místního referenda. Jde o rozdílné návrhy, které se odlišují jak výsledkem, který mohou vyvolat, tak podmínkami, za kterých mohou být podány. Druhá výzva k odstranění nedostatků návrhu na konání referenda byla zmocněnci přípravného výboru předána dne 19. 8. 2014. Desetidenní lhůta pro podání návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, tak uplynula dne 29. 8. 2014 a příslušný návrh v ní nebyl podán. Namísto toho byl podán návrh na vyhlášení místního referenda, ačkoli nebyla splněna podmínka konání zastupitelstva, které by návrh projednalo.

[10] Až podání zmocněnce přípravného výboru ze dne 5. 9. 2014 nazvané jako „doplnění návrhu“ je dle stěžovatele návrhem na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. V době jeho podání však již uplynula lhůta k jeho podání.

Nelze přitom připustit výklad, dle kterého by nedodržení lhůty bylo možné zhojit označením návrhu jako „doplnění“ návrhu původního.

[11] Stěžovatel dále namítl, že v řízení před krajským soudem byla porušena jeho procesní práva, když mu nebylo zasláno podání nazvané „doplnění návrhu“ ze dne 5. 9. 2014. Stěžovatel tak nemohl uplatnit své výhrady ke zmeškání lhůty, jak o nich bylo pojednáno výše v jeho kasační stížnosti.

[12] Na základě svých argumentů stěžovatel navrhl, aby bylo napadené usnesení krajského soudu v jeho výroku I. zrušeno a aby Nejvyšší správní soud odmítl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Rovněž podal návrh, aby jeho kasační stížnosti byl přiznán odkladný účinek.

III. Vyjádření navrhovatele

[13] Navrhovatel se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Zdejší soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že je nutno důsledně odlišovat návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky [§ 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s.; § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu], a návrh na vyhlášení místního referenda [§ 91 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu]. Každý z těchto návrhů má jiné podmínky, za nichž může být úspěšně podán, a vyvolává jiné důsledky. Mezi těmito návrhy je nutno rozlišovat též z důvodu toho, že jsou organicky provázány s postupy, které ve veřejné správě předcházejí vyhlášení, resp. nevyhlášení místního referenda.

[16] Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné popsat, jaký postup zákon předvídá pro správní orgány pro proces vyhlášení referenda na návrh přípravného výboru a jak je provázán s výše zmíněnými návrhy dle § 91 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[17] Dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu přípravný výbor předkládá návrh na konání místního referenda obecnímu úřadu, úřadu městské části, městského obvodu, magistrátu hlavního města Prahy nebo magistrátu územně členěného statutárního města (dále jen „obecní úřad nebo magistrát“), před nímž probíhá první fáze posuzování návrhu. Dle § 12 odst. 2 daného zákona jde o posouzení toho, zda má návrh přípravného výboru náležitosti stanovené podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu, a toho, zda neobsahuje

nesprávné nebo neúplné údaje. V § 10 zmíněného zákona jsou vyjmenovány náležitosti návrhu na konání místního referenda a v § 11 nutný obsah podpisové listiny, která je přílohou návrhu. Nemá-li návrh předepsané náležitosti nebo obsahuje-li nesprávné či neúplné údaje, obecní úřad nebo magistrát neprodleně písemně vyzve zmocněnce přípravného výboru, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě odstranil (§ 12 odst. 2 zákona o místním referendu).

[18] V případě, že přípravný výbor má za to, že návrh na konání místního referenda je bezvadný a že výzva k odstranění vad návrhu je neoprávněná, může se obrátit na soud s návrhem na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Úkolem soudu je zde na základě námitek posoudit, zda jde o návrh bezvadný či ne. Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, je tak bytostně spjat se zde zmíněnou první fází posuzování návrhu na konání místního referenda, na kterou navazuje.

[19] Druhá fáze posuzování návrhu na konání místního referenda se odehrává před zastupitelstvem obce nebo zastupitelstvem statutárního města a je podmíněna existencí bezvadného návrhu na konání místního referenda. O bezvadný návrh jde zejména tehdy, když obecní úřad nebo magistrát vyrozumí zmocněnce přípravného výboru o tom, že návrh nemá nedostatky (§ 12 odst. 1 zákona o místním referendu *in fine*). Návrh se považuje za bezvadný, když ve lhůtě 30 dnů od jeho podání není zmocněnec vyrozuměn o tom, že návrh nemá nedostatky, ani není vyzván k jejich odstranění (§ 12 odst. 3 zákona cit. zákona). Bezvadný je též návrh, o němž soud ve výroku svého usnesení deklaroval, že nemá nedostatky (srov. bod [18] tohoto rozsudku). Vždy jde o bezvadnost jen z pohledu kritérií, které zkoumá obecní úřad nebo magistrát. Bezvadný návrh přípravného výboru předloží rada obce (rada města) k projednání zastupitelstvu obce (zastupitelstvu statutárního města) na jeho nejbližším zasedání (§ 12 odst. 4 zákona o místním referendu). Jednání zastupitelstva představuje těžiště druhé fáze posuzování návrhu a kromě nečinnosti obce, která není zákonem aprobována, existují tři možnosti, jak se k návrhu může zastupitelstvo postavit:

- i) rozhodnout o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat [§ 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu],
- ii) rozhodnout o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat [§ 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu],
- iii) rozhodnout přímo o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu bez vyhlášení místního referenda a vyrozumět o tom zmocněnce přípravného výboru (§ 13 odst. 3 zákona o místním referendu). Prohlásí-li však zmocněnec ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení tohoto vyrozumění, že na konání místního referenda trvá, zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání místní referendum vyhlásí.

[20] Na zde zmíněnou druhou fázi posuzování návrhu navazuje soudní ochrana v podobě návrhu na vyhlášení místního referenda, která je dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu konstruována pro případ, že by zastupitelstvo rozhodlo o nevyhlášení referenda (jde o ochranu proti negativnímu rozhodnutí zastupitelstva), nebo pro případ, že by o návrhu zastupitelstvo nerozhodlo (jde o ochranu proti svého druhu nečinnosti obce).

Soud má povinnost, shledá-li návrh na vyhlášení místního referenda důvodným, referendum vyhlásit sám svým usnesením.

[21] Z výše uvedeného je zřejmé, že návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, a návrh na vyhlášení místního referenda mají rozdílné účinky a jsou vázány na jiné fáze posuzování návrhu na konání místního referenda. To na přípravný výbor, od něhož lze spravedlivě požadovat, aby se v dostatečné míře seznámil s právní úpravou místního referenda, klade jisté požadavky, aby se proti postupu obce soudně bránil patřičným návrhem, který respektuje to, ve které fázi posuzování návrhu na konání místního referenda vznikl problém.

[22] V nynější věci posuzování návrhu na konání místního referenda zůstalo ve výše zmíněné první fázi, jelikož Magistrát města Jihlava stále trval na tom, že návrh na konání místního referenda má nedostatky, tudíž návrh nebyl předložen zastupitelstvu města (nebyla tedy zahájena druhá fáze posouzení návrhu).

[23] Celý proces probíhal tak, že dne 21. 7. 2014 obdržel Magistrát města Jihlavy návrh na konání místního referenda. Dne 5. 8. 2014 obdržel zmocněnec přípravného výboru výzvu k odstranění nedostatků návrhu spočívajících 1) v doplnění 133 podpisů oprávněných osob na podpisové listině (magistrát totiž některé podpisy neuznal mj. pro duplicity, nedohledatelnost osob či nedostatek věku) a 2) v doplnění odhadu nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací v něm přijatého rozhodnutí. Na danou výzvu reagoval přípravný výbor dodatkem č. 1 k návrhu na konání místního referenda, který byl datován 11. 8. 2014. Zde doplnil podpisové archy i odhad nákladů.

[24] Magistrát města Jihlava však dne 18. 8. 2014 vydal druhou výzvu k odstranění nedostatků, tentokrát k vymezení pojmu „*veškeré kroky v samostatné působnosti*“ u druhé otázky navržené v referendu tak, „*aby bylo možné přezkoumat a vyloučit, že se jedná též o kroky, které by mohly vést k činnosti města nesouladné s právními předpisy, případně měnící obecně závaznou vyhlášku č. 4/2014, o poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.*“ Magistrát dále akceptoval počet podpisů na podpisové listině, a byť ve výzvě zmiňoval pochyby u vymezení odhadu nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí v něm přijatého, jeho druhá výzva se již nákladů netýkala, neboť magistrát vyzval jen k bližšímu vymezení výše uvedeného pojmu „*veškeré kroky v samostatné působnosti*“. Na tuto výzvu přípravný výbor reagoval dodatkem č. 2 ze dne 21. 8. 2014, v němž sdělil, že s druhou výzvou nesouhlasí a formulaci otázek považuje za bezchybnou.

[25] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v případě, že přípravný výbor reaguje na výzvu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, která směřuje k odstranění nedostatků návrhu na konání referenda, tím, že tyto nedostatky fakticky odstraňuje, počíná běžet od doručení podání, jímž jsou nedostatky fakticky odstraňovány, nová lhůta, v níž má být doplněný (opravený) návrh na konání místního referenda posouzen obecním úřadem nebo magistrátem. Doplněný (opravený) návrh se pak ze strany obecního úřadu nebo magistrátu posuzuje stejným způsobem, jak to zákon předvídá pro původní návrh na konání místního referenda. To může ústít do tří variant vycházejících z § 12 zákona o místním referendu:

- i) obecní úřad nebo magistrát vyrozumí zmocněnce přípravného výboru neprodleně po uplynutí 15denní lhůty od doplnění (opravy) návrhu, že doplněný (opravený) návrh nemá nedostatky,
- ii) obecní úřad nebo magistrát vyzve k odstranění nedostatků, které v návrhu i po doplnění (opravě) přetrvávají,
- iii) s ohledem na nečinnost obecního úřadu či magistrátu, který nevyrozumí zmocněnce o tom, že doplněný (opravený) návrh přípravného výboru nemá nedostatky, ani ho nevyzve k jejich odstranění, se považuje se doplněný (opravený) návrh přípravného výboru po uplynutí lhůty 30 dnů od podání jeho doplnění (opravy) za bezvadný.

[26] Účinky předvídané v bodě [25] tohoto rozsudku lze přiznat jen takové reakci na výzvu k odstranění nedostatků, v níž jsou skutečně nedostatky odstraňovány. V případě pouhého nesouhlasu s předchozí výzvou takový účinek nemůže nastoupit, jelikož zákon o místním referendu nepočítá u výzvy k odstranění nedostatků se žádnou „autoremedurou“ na úrovni obecního úřadu nebo magistrátu, ale konstruuje pro případ nesouhlasu s výzvou možnost soudní ochrany skrze návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky. Jiný náhled není možný ani z hlediska lhůt, jelikož tento návrh je třeba podat do 10 dnů od výzvy k odstranění nedostatků, přičemž obecní úřad či magistrát mají 15 dnů k posouzení návrhu. S podstatou institutu výzvy k odstranění nedostatků je přitom neslučitelné, aby v případě, že její adresát sdělí, že s ní nesouhlasí a tedy jí nevyhoví, byl nucen obecní úřad či magistrát ještě jednou zdůraznit, že na výzvě trvá.

[27] Z uvedeného vyplývá, že zatímco dodatkem č. 1 ze dne 11. 8. 2014 byly v reakci na výzvu vytknuté nedostatky návrhu skutečně odstraňovány a po obdržení tohoto dodatku bylo nutno doplněný návrh znovu posoudit, u dodatku č. 2 ze dne 21. 8. 2014 tomu bylo jinak, jelikož jím žádné vady odstraňovány nebyly, pouze zde byl vyjádřen nesouhlas s výzvou. Žádnou další výzvu k odstranění nedostatku vytýkaného ve druhé výzvě nebylo s ohledem na výše uvedené ze strany zmocněnce přípravného výboru možno očekávat. To je rozhodující ve vztahu k desetidenní lhůtě pro podání návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, kterou je tak nutno odvíjet od doručení druhé výzvy, které přípravný výbor nehodlal vyhovět, jelikož s ní nesouhlasil.

[28] Navrhovatel za situace, kdy dne 19. 8. 2014 od Magistrátu města Jihlava obdržel druhou výzvu k odstranění nedostatků návrhu, podal dne 22. 8. 2014 ke krajskému soudu návrh na vyhlášení místního referenda ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. a § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu. Svůj návrh přímo označil jako „*návrh na vyhlášení místního referenda*“, v jeho petitu požadoval vyhlášení místního referenda na území statutárního města Jihlava ve dnech 10. a 11. 10. 2014 o otázkách zmíněných v bodě [2] tohoto rozsudku. V části III. svého návrhu svůj návrh sám právně kvalifikoval jako návrh ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. a § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu a uváděl v něm důvody, na jejichž základě poukazoval na to, proč dle jeho názoru má být referendum soudem vyhlášeno. Nejvyšší správní soud se bezvýhradně ztotožňuje se stěžovatelem, že popsáný návrh doručený krajskému soudu dne 22. 8. 2014 byl dle obsahu nepochybně návrhem na vyhlášení místního referenda a nešlo o žádný jiný návrh a ani jiný návrh k němu nebyl připojen. O návrhu na vyhlášení místního referenda krajský soud

rozhodl ve výroku II. svého usnesení tak, že návrh odmítl pro předčasnost – tento výrok nebyl kasační stížností napaden.

[29] Až dne 5. 9. 2014 navrhovatel zaslal krajskému soudu podání z téhož dne, v němž uvedl: „*Po zvážení procesní situace a zejména skutečnosti, že návrh na konání referenda nebyl předložen zastupitelstvu, doplňujeme žalobu o návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a tedy upravujeme petit tak, jak je uvedeno níže.*“ V upraveném petitu pak žádal vyhlášení místního referenda nebo deklaraci, že návrh na konání místního referenda v městě Jihlava ze dne 21. 7. 2014 ve znění dodatku č. 1 ze dne 11. 8. 2014 a dodatku ze č. 2 ze dne 21. 8. 2014 nemá nedostatky.

[30] Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedené stěžovatelovo podání ze dne 5. 9. 2014 představuje návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Tento návrh byl však podán až 5. 9. 2014, jelikož nebyl obsahem jeho původního návrhu na vyhlášení místního referenda doručeného krajskému soudu dne 22. 8. 2014. Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, tak byl podán opožděně, jelikož je třeba jej podat do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad návrhu na konání místního referenda [§ 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu]. Poslední výzva k odstranění nedostatků návrhu na vyhlášení referenda, na kterou přípravný výbor nereagoval faktickým odstraňováním vytýkaných nedostatků, byla navrhovateli doručena dne 19. 8. 2014 a lhůta k podání návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, tak marně uplynula dne 29. 8. 2014.

[31] Krajský soud sice každé z podání považoval za samostatné návrhy, o čemž svědčí i výrok jeho rozhodnutí, kterým rozhodl o každém podání zvlášť, avšak nekonzistentně tomu se nezabýval dodržáním lhůty k podání druhého návrhu. Za těchto okolností tedy měl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, odmítnout pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. To však neučinil, namísto toho se jím zabýval věcně, čímž se dopustil pochybení, pro které nemůže výrok I. jeho usnesení obstát, neboť tím, mimo jiné, porušil zásadu rovnosti účastníků.

[32] Vzhledem k tomu, že návrh ze dne 5. 9. 2014 měl být v souladu se zákonem odmítnut pro opožděnost, námitka porušení procesních práv stěžovatele v řízení před krajským soudem je z důvodu nemožnosti se vyjádřit k tomuto podání již bez významu na posouzení věci. Pro úplnost je však možno přisvědčit stěžovateli, že mu nebylo krajským soudem zasláno navrhovatelovo podání ze dne 5. 9. 2014, které obsahovalo návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Stěžovatel tak neměl možnost se k tomuto návrhu vyjádřit, čímž by bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces, pokud by soud o návrhu rozhodoval meritorně. Na tom nemůže nic změnit ani to, že ve svém vyjádření ze dne 1. 9. 2014, kterým reagoval na původní návrh na vyhlášení místního referenda, který byl krajskému soudu doručen dne 22. 8. 2014, *in eventum* uvedl argumentaci, proč má za to, že návrh na vyhlášení místního referenda nebyl bezvadný. Postupem krajského soudu totiž bylo stěžovateli znemožněno, aby vůbec věděl, že bylo zahájeno další soudní řízení, jehož byl ze zákona účastníkem, a nemohl se ani vyjádřit přinejmenším ke včasnosti návrhu, který byl obsahem podání ze dne 5. 9. 2014.

V. Závěr a náklady řízení

[33] Vzhledem k tomu, že krajský soud měl návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, odmítnout pro opožděnost, což neučinil, rozhodl Nejvyšší správní soud o zrušení výroku I. napadeného usnesení krajského soudu. Věc mu však v daném rozsahu nevracel k dalšímu řízení, jelikož současně rozhodl o odmítnutí zmíněného návrhu dle § 110 odst. 1, věty první za středníkem, s. ř. s., dle níž, jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Uvedené ustanovení je výrazem procesní ekonomie a zamezuje zbytečnému protahování soudního řízení, aniž by to mělo reálný smysl pro účastníky. Pokud by bylo usnesení krajského soudu v rozsahu, v jakém bylo napadeno, pouze zrušeno a vráceno k dalšímu řízení, nezbylo by krajskému soudu vázanému právním názorem Nejvyššího správního soudu nic jiného než návrh pro opožděnost odmítnout. Je proto smysluplnější, aby návrh odmítl rovnou Nejvyšší správní soud „za krajský soud“.

[34] Postupu zdejšího soudu spočívajícímu v odmítnutí návrhu nebrání ani to, že bylo shledáno porušení procesních práv, k nimž došlo před krajským soudem (viz bod [32] tohoto rozsudku). Vzhledem k tomu, že dne 16. 9. 2014 stěžovatel nahlédl do spisu krajského soudu, z něhož si nechal pořídit fotokopie, je zřejmé, že se po vydání napadeného usnesení krajského soudu s podáním ze dne 5. 9. 2014 seznámil a vracení věci krajskému soudu k dalšímu řízení by již nemělo pro stěžovatele reálný význam ani v zaslání tohoto podání ze dne 5. 9. 2014 ze strany krajského soudu.

[35] Protože Nejvyšší správní soud rozhodl o odmítnutí návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, rozhodl současně o vrácení soudního poplatku, který navrhovatel v řízení před krajským soudem za tento návrh zaplatil. Dle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), platí, že byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Ve věci nebylo nařízeno žádné jednání, navrhovateli tak náleží zpět zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč, který byl uhrazen za návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Poplatek mu bude vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, kterou pro tento účel stanoví § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Poplatek bude vrácen k rukám jeho právního zástupce JUDr. Tomáše Marka, advokáta se sídlem Havlíčkova 1400/29, Jihlava, z účtu Nejvyššího správního soudu.

[36] Stěžovatel ke své kasační stížnosti připojil návrh, aby jí byl přiznán odkladný účinek. O návrhu na přiznání odkladného účinku Nejvyšší správní soud nerozhodoval, jelikož ve třicetidenní lhůtě, která je dle § 73 odst. 4 ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s., pro rozhodnutí o odkladném účinku stanovena, rozhodl o samotné kasační stížnosti. Odkladný účinek vyvolává účinky jen do skončení řízení před soudem. Rozhodnutí o odkladném účinku tak skončením řízení o kasační stížnosti pozbylo smyslu. V takovém případě je však nutno vrátit zaplacený soudní poplatek ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, o němž nebylo vůbec rozhodováno (k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 3/2012 - 27, dostupné

z www.nssoud.cz stejně jako další zde citované rozhodnutí zdejšího soudu). Tento soudní poplatek bude stěžovateli vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[37] Dle § 110 odst. 3, věty poslední, s. ř. s. platí, že rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Náklady řízení před krajským soudem a před Nejvyšším správním soudem pak tvoří jeden celek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[38] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 8. října 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Tomáše Langáška

podle § 55a s. ř. s. k rozsudku č. j. Ars 5/2014 - 28 ze dne 8. 10. 2014

[1] Navzdory respektu k propracovanému odůvodnění uvedeného rozsudku jsem se k většině svých kolegů tentokrát připojit nemohl. Nemohu se ztotožnit s jejich východiskem, které absolutizuje nepropustnost mezi řízením o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a řízením o návrhu na vyhlášení místního referenda. Podle mého přesvědčení může jít nanejvýš o dva subtypy jednoho a téhož řízení o soudní ochraně návrhu přípravného výboru na konání místního referenda podle § 57 zákona o místním referendu. Zmíněné ustanovení předepisuje hmotněprávní podmínky pro poskytnutí soudní ochrany, procesní předpis v podobě § 91a s. ř. s. pak přípustné výroky, jimiž soud může o návrhu přípravného výboru rozhodnout [tj. podle § 91a odst. 1 písm. a) určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, nebo podle písm. b) přímo vyhlášení místního referenda; zbylé výrokové varianty se netýkají řízení o předběžné ochraně návrhu přípravného výboru, nýbrž následné soudní kontroly již proběhnuvšího referenda ve smyslu návrhu podle § 58 zákona o místním referendu].

[2] Oba zmíněné subtypy předběžné ochrany ve věcech místního referenda toliko reflektují odstupňovanou ochranu, resp. časovou souslednost kroků vedoucích k vyhlášení místního referenda „zdola“. Nic víc, nic méně. Z tohoto pohledu je logické, že předpokladem vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru, ať už rozhodnutím zastupitelstva či rozhodnutím soudu, je splnění všech zákonných podmínek, a to především existence podkladu v podobě bezvadného návrhu přípravného výboru, bez něhož vůbec nelze o vyhlášení místního referenda uvažovat. Tento předpoklad, tj. bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda, musí být splněn bez ohledu na to, zda onu bezvadnost výslovně konstatoval obecní úřad, resp. magistrát statutárního města (§ 12 odst. 1 zákona o místním referendu), nebo vyplývá z dřívějšího výroku soudu, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, anebo nastala nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu v důsledku pasivity obecního úřadu uplynutím příslušné lhůty (§ 12 odst. 3 zákona o místním referendu). Jinak řečeno, návrh na vyhlášení místního referenda soudem logicky na straně navrhuječního přípravného výboru, ať už výslovně nebo *implicite* z povahy věci, zahrnuje i jeho procesní přesvědčení, resp. tvrzení, že jeho návrh na konání místního referenda nedostatky netrpí. Z toho lze dovodit, že je-li podán návrh na vyhlášení referenda soudem, není vyloučeno, aby soud takový návrh pro nesplnění hmotněprávních podmínek např. odmítl pro předčasnost (byť by, jsou-li lhůty obsažené v § 57 odst. 2 zákona o místním referendu považovány za hmotněprávní, např. bod 16 rozsudku Nejvyššího správního soudu Ars 2/2014-19 ze dne 4. 6. 2014, bylo namíste spíše zamítnutí

návrhu), a současně aby 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 návrhu přípravného výboru při realizaci ústavně zaručeného základního politického práva podílet se formou místního referenda přímo na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. bod 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 1/2014-34 nebo rozsudek č. j. Ars 2/1012-43 ze dne 31. 10. 2012) označit za skutečnou, bezprostřední a účinnou.

[3] Takto smysluplně k věci přistoupil i Krajský soud v Brně. Poté, co přípravný výbor vyhověl první výzvě k odstranění nedostatků svého návrhu na konání místního referenda, čelil další výzvě, v níž mu magistrát (podle mého přesvědčení *ultra vires*) vytkl další nedostatky. Za této situace, v pochopitelné obavě, že bude zmařen termín konání referenda z dobrých důvodů plánovaný na dobu konání komunálních voleb, se přípravný výbor – připouštím, že neobratně – obrátil na Krajský soud v Brně s žádostí o ochranu, obsahující výslovný odkaz na „zákonnou lhůtu 10 dnů od výzvy magistrátu statutárního města k odstranění vad“ [nikoli 20 denní, jež by se vázala k návrhu na vyhlášení referenda – srov. § 57 odst. 2 písm. a) a b) zákona o místním referendu]. A i když v petitu tohoto návrhu výslovně požadoval vyhlášení místního referenda, z odůvodnění návrhu zřetelně vyplývá, že přípravný výbor byl přesvědčen o tom, že jeho návrh na konání místního referenda „je řádný a úplný“ (str. 2 návrhu), resp. „formálně bezvadný“ (str. 5 návrhu), že druhá výzva magistrátu je „evidentně nadbytečná“, že jí navrhovatel „nemusí ani nemůže ... vyhovět“ (str. 4 návrhu), že „počet osob požadovaných zákonem k vypsání místního referenda byl splněn“, že „doplnil odhad nákladů spojených s provedením místního referenda“ (str. 3 návrhu), a že navržená otázka v místním referendu je v souladu se zákonem a judikatorní praxí (str. 4 a 6 návrhu). K otázce bezvadnosti návrhu na konání místního referenda se ostatně (*in eventum*) vyjadřoval též odpůrce, jenž argumentoval, že návrh na vyhlášení místního referenda nedostatky naopak trpí.

[4] Za této procesní situace postupoval Krajský soud v Brně zodpovědně v souladu se svým posláním poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy České republiky) a s cílem naplnit účel soudní ochrany považoval vzhledem k celému obsahu návrhu své řízení za otevřené i ve vztahu k určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Takto nakonec po výslovné úpravě petitu doplněním návrhu ze dne 5. 9. 2014 též rozhodl. Mohl se přitom bez velkých obtíží opřít o výsledky dosavadního řízení, což mimochodem také prakticky demonstruje neudržitelnost teze, že jde o dva druhy řízení, jež jsou vzájemně nepropustné. K formální úpravě petitu by ostatně mohl být navrhovatel instruován samotným soudem v rámci plnění jeho poučovací povinnosti o procesních právech a povinnostech „v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěl újmu“ (§ 36 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[5] Považuje-li většina mých kolegů teprve doplnění návrhu ze dne 5. 9. 2014 za formální návrh na zahájení nového řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a přitom toto podání současně označí za opožděné, lze v tom spatřovat odmítnutí spravedlnosti v důsledku přepjatě formalisticky interpretovaných procesních pravidel. S takovým pokusem již má naše novodobá justice své zkušenosti; za formalismus při hodnocení obsahu návrhu na zahájení řízení byl svého času dokonce ze

strany Evropského soudu pro lidská práva kritizován i samotný Ústavní soud (srov. rozsudek Kadlec a další proti České republice ze dne 25. 5. 2004, stížnost č. 46478/99, či Bulena proti České republice ze dne 20. 4. 2004, stížnost č. 57567/00). Petituální přísnost se od té doby již nenosí.

[6] Většinové odůvodnění se z tohoto pohledu může jevit poněkud *démodé*. Vybočuje z trendu, k němuž se hlásí i Nejvyšší správní soud, podle něhož „*je ... nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by hrozilo nebezpečí, že se zákon stane mrtvým právním předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlášovat a konat*” (bod 35 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. Ars 2/2012 - 43 ze dne 31. 10. 2012), resp. „*otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoli restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie*“ (bod 14 rozsudku Ars 1/2012 - 26 ze dne 29. 8. 2012). Ač tyto věty tehdy Nejvyšší správní soud adresoval především obecním úřadům, případně krajským soudům, měl by se jimi řídit i on sám.

[7] Výsledkem soudní ochrany návrhu přípravného výboru v pojetí dnešního rozsudku je tedy odmítnutí návrhu na určení bezvadnosti návrhu na konání místního referenda pro opožděnost. Takový výrok, v kombinaci s odmítnutím návrhu na vyhlášení místního referenda pro předčasnost (nenapadený výrok II usnesení krajského soudu), může u citlivějších povah vzdáleně asociovat naštěstí již pozapomenuté příběhy poprvé předčasných (nepřípustných), podruhé opožděných ústavních stížností. Tak jako tak, oprášením petituální přísnosti dnes Nejvyšší správní soud 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, jako ona mořská královna v pohádce O ptáku Ohniváku a lišce Ryšce, když si na králevici vymýšlela stále nové a obskurnější úkoly, aby mu znemožnila získat svou dceru, pannu Zlatovlásku.

[8] Navrhovatele v soudním řízení od počátku zastupoval právní profesionál, což by mohlo implikovat zvýšené požadavky na obsahovou a formální kvalitu jeho procesních úkonů. U tohoto typu řízení ovšem, a to i pokud jde o kasační stížnost, zákon povinné právní zastoupení výslovně nepředpokládá (§ 93 odst. 1 s. ř. s.). Procesní standard přitom musí být uplatňován stejný jak v řízeních, v nichž je navrhovatel zastoupen advokátem, tak i v řízeních, v nichž vystupuje jako právní laik sám; nebylo by akceptovatelné, aby byl účastník řízení znevýhodněn a posuzován přísněji jen proto, že si vzal advokáta. Toto budiž řečeno jen pro pořádek; vůbec tím nenaznačuji, že právě tato skutečnost svedla většinu k větší procesní přísnosti.

[9] Lze dodat, že mezi uvažovanými subtypy řízení o soudní ochraně návrhu přípravného výboru nemůže být hlouben nepřekročitelný příkop také z toho důvodu, že se obě lhůty – desetidenní od doručení písemné výzvy k odstranění vad a dvacetidenní od jednání zastupitelstva – mohou v určitých situacích částečně překrývat. Jinak řečeno, realita může být rozmanitější, než jak většina učebnicově demonstrovala na dvoufázovosti

procesu vedoucího k vyhlášení místního referenda. Představme si, že obecní úřad nesplní pořádkovou 15 denní lhůtu pro vyrozumění o bezvadnosti návrhu dle § 12 odst. 1 nebo pro učinění výzvy k odstranění nedostatků návrhu podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, a teprve těsně před vypršením 30 denní lhůty, po jejímž uplynutí by nastala nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu (§ 12 odst. 3 zákona o místním referendu), by jím byl přípravný výbor vyzván k odstranění domnělých nedostatků. Přitom podle judikatury správních soudů nelze vyloučit, že ani taková výzva nebude prosta vad a že se k ní, např. pro absenci judikaturou dovozených základních náležitostí, vůbec nepřihlédne (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2009 č. j. 44 Ca 44/2009 - 33), takže by se návrh na vyhlášení místního referenda stal navzdory oné ne-výzvě bezvadným *ex lege* uplynutím třicátého dne po podání návrhu. V daném okamžiku to však přípravný výbor nemůže s jistotou vědět, neboť těžko může věstit, zda by takto výzvu posoudil i soud. Takovou výzvu sice přípravný výbor může z procesní opatrnosti v desetidenní lhůtě napadnout u soudu, není však ani vyloučena možnost, že by přímo (a v jednom návrhu) současně navrhl též vyhlášení místního referenda (např. ve snaze stihnout celý proces tak, aby se místní referendum konalo v termínu voleb) s argumentací, že návrh se stal bezvadným v důsledku nevyvratitelné domněnky a že zastupitelstvo, jež se bezprostředně poté konalo, se rozhodlo místní referendum nevyhlásit, resp. zůstalo pasivní a o návrhu přípravného výboru na konání místního referenda nijak nerozhodlo. V okamžiku uplatnění návrhu u soudu tak mohou být splněny hmotněprávní podmínky (příslušné lhůty) jak pro vyhlášení místního referenda, tak i (*in eventum*) pro určení, že návrh na konání místního referenda netrpí nedostatky, přitom by bylo neúčelné, aby o každé otázce bylo vedeno zvláštní řízení, resp. aby bylo řízení o eventuálním návrhu vylučováno k řízení samostatnému.

[10] Většina by namítla, že uvedený příklad je hypotetický a zejména že taková situace v nyní posuzovaném případě nenastala. To je jistě pravda, nicméně tento příklad demonstruje, že oproti stanovisku většiny jde ve skutečnosti jen o výrokové varianty jednoho a téhož řízení, jehož předmětem a současně účelem je poskytnutí soudní ochrany návrhu přípravného výboru na konání místního referenda. To se nám dnes k mé lítosti ve volebním senátu nepodařilo.

V Brně dne 8. října 2014

Tomáš Langášek

K odlišnému stanovisku soudce Tomáše Langáška se vzhledem ke shodě s východisky, jimiž je tento dissent inspirován, připojuji.

V Brně dne 8. října 2014

Miloslav Výborný