



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro účely místního referenda ve Statutárním městě Jihlava**, zast. Mgr. Vlastislavem Kusákem, advokátem se sídlem Národní 32, Praha 1, proti odpůrci: **Statutární město Jihlava**, se sídlem Masarykovo nám. 97/1, Jihlava, o vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti odpůrce a kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2014, čj. 67A 6/2014 - 56,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2014, čj. 67A 6/2014 - 56, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost navrhovatele **s e o d m í t á** v části, jíž se navrhovatel domáhal, aby Nejvyšší správní soud potvrdil výrok II. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2014, čj. 67A 6/2014 - 56, a aby stanovil, že „*stěžovatel je oprávněn požádat na základě shromážděných podpisů v předložených podpisových arších ještě jednou o konání místního referenda totožného obsahu až do 31. 12. 2016*“.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Usnesením Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) ze dne 5. 9. 2014, čj. 67A 5/2014 - 53, bylo ve výroku I. rozhodnuto tak, že se určuje, že návrh na konání místního referenda ze dne 21. 7. 2014 ve statutárním městě Jihlava, o navržených otázkách:

„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 směsného 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 směsného komunálního odpadu pod 150 kg na osobu za rok prostřednictvím zvýšení míry recyklace a kompostování všech odpadů ze živností a domácností minimálně na 50%?“

ve znění doplnění ze dne 11. 8. 2014 nemá nedostatky. Výrokem II. krajský soud odmítl (pro předčasnost) souběžně podaný návrh na vyhlášení místního referenda ve statutárním městě Jihlava ve dnech 10. a 11. října 2014, a výrokem III. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Citované usnesení krajského soudu nabylo právní moci dne 5. 9. 2014.

[2] K následné kasační stížnosti odpůrce rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. 10. 2014, čj. Ars 5/2014 - 28, tak, že zrušil výrok I. citovaného usnesení krajského soudu a současně rozhodl sám tak, že 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; důvodem byl závěr Nejvyššího správního soudu, dle něhož byl návrh podán po lhůtě zákonem stanovené.

[3] Dne 16. 9. 2014 podal navrhovatel ke krajskému soudu návrh na vyhlášení místního referenda ve statutárním městě Jihlava ve dnech 10. a 11. října 2014, a to o otázkách citovaných zde v odst. [1].

[4] Krajský soud usnesením ze dne 26. 9. 2014, čj. 67A 6/2014 - 56, rozhodl ve výroku I. tak, že se vyhláší místní referendum ve statutárním městě Jihlava o otázkách citovaných zde v odst. [1], výrokem II. krajský soud rozhodl o konání tohoto místního referenda dne 13. prosince 2014, a výrokem III. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že návrh na vyhlášení místního referenda byl podán ke krajskému soudu včas a důvodně. Poukázal na ustanovení § 57 odst. 1 písm. b), odst. 2

pokračování

písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“), ve spojení s § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Připomněl obsah svého usnesení ze dne 5. 9. 2014, čj. 67A 5/2014 - 53 (viz zde odst. [1]) a konstatoval, že první nejbližší zasedání zastupitelstva statutárního města Jihlava po nabytí právní moci uvedeného usnesení krajského soudu (dne 5. 9. 2014) se konalo dle shodného tvrzení účastníků dne 15. 9. 2014. Podle krajského soudu již na tomto zasedání mělo být zastupitelstvem rozhodováno o návrhu na vyhlášení místního referenda (za situace, kdy krajský soud pravomocně rozhodl, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky); bylo-li zastupitelstvo dne 15. 9. 2014 k návrhu na vyhlášení místního referenda nečinné, navrhovatel postupoval správně, podal-li dne 16. 9. 2014 (v zákonné dvacetidenní lhůtě) ke krajskému soudu návrh na vyhlášení místního referenda. Námitku odpůrce, dle níž nemohlo zastupitelstvo města Jihlava o vyhlášení místního referenda dne 15. 9. 2014 jednat, neboť takový návrh nebyl zařazen do programu jednání zastupitelstva radou města, označil krajský soud za irrelevantní; dle krajského soudu tato „nečinnost“ rady města Jihlava nemá vliv na povinnost zastupitelstva města Jihlava projednat (na prvním nejbližším zasedání) návrh na vyhlášení místního referenda, ani na běh dvacetidenní lhůty pro podání návrhu k soudu dle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. Následně krajský soud usoudil, že o všech navržených otázkách lze místní referendum konat (§ 6 a 7 zákona o místním referendu) a stanovil datum konání místního referenda na 13. prosince 2014.

[6] Proti tomuto usnesení krajského soudu (dále též jen „napadené usnesení“) podal kasační stížnost dne 2. 10. 2014 odpůrce a dne 9. 10. 2014 také navrhovatel.

II. Kasační stížnost odpůrce

II.A Obsah kasační stížnosti

[7] Odpůrce podal včasnou kasační stížnost napadající usnesení krajského soudu pro nezákonnost [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a pro zmatečnost řízení před krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[8] Závěr krajského soudu o tom, že zastupitelstvo města Jihlava mělo o návrhu na vyhlášení místního referenda rozhodovat (již) dne 15. 9. 2014, a to navzdory nezařazení tohoto návrhu do programu zasedání zastupitelstva radou města, označil odpůrce za rozporný s § 12 odst. 4 zákona o místním referendu, dle kterého bezvadný návrh na vyhlášení místního referenda předloží rada města zastupitelstvu města k projednání na jeho nejbližším zasedání. Dle odpůrce naopak předpokladem pro zařazení návrhu na vyhlášení místního referenda na zasedání zastupitelstva je konání rady města, což odpovídá i vymezení pravomoci rady připravovat návrhy pro jednání zastupitelstva města a zabezpečovat plnění jím přijatých usnesení [§ 102 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Výklad zaujatý krajským soudem by vedl naopak k situacím, v nichž by zastupitelé rozhodovali o návrhu, ke kterému nemají od rady města „potřebné podklady“ a nemají ani „znalosti přesného obsahu návrhu“.

[9] Odpůrce se neztotožnil s názorem krajského soudu o nečinnosti rady města Jihlava; program zasedání rady byl schválen již několik měsíců před vydáním usnesení krajského soudu ze dne 5. 9. 2014. Dle odpůrce by navíc mohlo při výkladu krajského soudu dojít *ad absurdum* k situaci, při níž by ani objektivně nebylo časově možné radu města (mezi nabytím právní moci usnesení krajského soudu o tom, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky, a konáním nejbližšího zasedání zastupitelstva) svolat. Odpůrce konstatoval, že návrh na vyhlášení místního referenda bude projednán na příštím zasedání zastupitelstva, do jehož programu rada města předmětný návrh řádně zařadí.

[10] Výklad krajského soudu by dle odpůrce mohl rovněž představovat „*velmi nebezpečný precedens, jak zastupitelstvo města fakticky vyloučit z rozhodování o místním referendu*“; dle odpůrce v projednávané věci došlo k zásahu krajského soudu do práv na samosprávu. K ingerenci soudní moci do samostatné působnosti města, jíž je i plnění úkolů dle § 50 zákona o místním referendu, smí dojít pouze v mimořádných taxativně vymezených případech upravených v § 57 zákona o místním referendu. V pojednávaném případě byl konkrétně podán ke krajskému soudu návrh dle § 57 odst. 1 písm. b), pro jehož podání činí lhůta dle § 57 odst. 2 písm. b) dvacet dnů „*od jednání zastupitelstva, na kterém měl být návrh projednán nebo na kterém zastupitelstvo rozhodlo, že referendum nevyhlásí*“; k uskutečnění takto specifikovaného zastupitelstva města však dosud nedošlo a nebyly tak splněny podmínky pro vyhlášení místního referenda soudem. Tato skutečnost založila dle odpůrce zmatečnost řízení, resp. jinou vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Odpůrce odmítl jako nesprávný krajským soudem uváděný přírůstek k situaci, kdy zastupitelstvo o návrhu nerozhodne z důvodu své neusnášeníschopnosti. Zpochybnil také akcent krajského soudu na časové hledisko s tím, že nejsou činěny žádné kroky ke stavbě spalovny.

[11] Odpůrce dále zpochybnil závěr krajského soudu stran přípustnosti otázky ad 2) návrhu na vyhlášení místního referenda, neboť kladná odpověď na tuto otázku předpokládá změnu obecně závazné vyhlášky č. 4/2014, o poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, upravující stávající motivační systém k lepšímu třídění odpadů.

[12] Odpůrce navrhl zrušení napadeného usnesení v plném rozsahu za současného odmítnutí návrhu na vyhlášení místního referenda Nejvyšším správním soudem dle § 110 odst. 1 věta první ve spojení s § 46 odst. 1 písm. a), resp. b) s. ř. s.

[13] S kasační stížností spojil odpůrce návrh na přiznání jejího odkladného účinku. Dle odpůrce je „*uspořádání referenda spojeno s nezanedbatelnými finančními náklady*“, přičemž pokud by se „*soud ztotožnil s argumentací stěžovatele, mohlo by ke zrušení rozhodnutí, jímž bylo referendum vyhlášeno, dojít až po jeho realizaci, či v průběhu jeho přípravy*“, čímž by „*statutárnímu městu Jihlava vznikla značná a nenahraditelná škoda*“.

II.B Vyjádření navrhovatele

pokračování

[14] Navrhovatel vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce nepodal.

III. Kasační stížnost navrhovatele

III.A Obsah kasační stížnosti

[15] Navrhovatel podal včasnou kasační stížnost napadající výroky II. a III. usnesení krajského soudu pro nezákonnost [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[16] Prvotně navrhovatel nesouhlasil s krajským soudem stanoveným termínem konání místního referenda; krajský soud měl tímto rozhodnutím snížit „šance“ na úspěšné konání místního referenda a zasáhnout tak do ústavně zaručeného práva občanů na správu věcí veřejných.

[17] Navrhovatel poukázal na význam přímé demokracie dle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jako účinného korektivu „lobbistických zájmů“, v projednávaném případě zájmů na zřízení výnosné spalovny odpadů. Konstatoval striktnost a náročnost zákonem stanovených podmínek pro konání místního referenda - požadavek nashromáždění nezbytného počtu podpisů dle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu, a stanovení procentuálních limitů pro platnost a úspěšnost místního referenda dle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu. Argumentoval statistickými údaji, na kterých demonstroval, že místní referendum může být úspěšné fakticky pouze za situace jeho spojení s termínem jiných voleb, přičemž současně je zřejmá jeho neúspěšnost v případě jeho konání krátce po jiných proběhnutých volbách. V této souvislosti připomněl, že navrhl konání místního referenda v termínu voleb do zastupitelstva města dne 10. a 11. 2014, což mu však odpůrce svým postupem znemožnil (konkrétně zmínil, že „někteří“ zastupitelé navrhovali na zasedání zastupitelstva dne 15. 9. 2014 projednat návrh na konání místního referenda, avšak takový postup byl zamítnut většinou ostatních zastupitelů). Navrhovatel vyjádřil rovněž svůj nesouhlas s postupem odpůrce při posuzování podpisů na petičních listinách pro konání místního referenda (odpůrce údajně sankcionoval 169 osob za duplicitní podpisy na podpisových arších), a zmínil nečinnost rady a zastupitelstva města stran projednání návrhu dne 15. 9. 2014.

[18] Dle navrhovatele měl krajský soud umožnit navrhovateli uplatnění práva dle § 15 zákona o místním referendu, tedy navrhnoutí pozdějšího termínu konání místního referenda tak, aby místní referendum mohlo naplnit výše uvedené náročné podmínky stanovené zákonem.

[19] Dále položil navrhovatel otázku, zda v případě neúspěšně konaného místního referenda je nutno získat opětovně pro další místní referendum o totožné otázce požadované podpisy dle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu, nebo zda jsou uznatelné podpisy již získané pro předchozí místní referendum.

[20] Výrok II. napadeného usnesení požadoval navrhovatel „změnit“ tak, že „se místní referendum bude konat v termínu nejbližších krajských, senátních, parlamentních nebo doplňovacích voleb“; alternativně navrhl výrok II. napadeného usnesení „potvrdit“, avšak současně stanovit, „že stěžovatel je oprávněn požádat na základě sbromážděných podpisů v předložených podpisových arších ještě jednou o konání místního referenda totožného obsahu až do 31. 12. 2016“.

[21] Kromě stížnostního žádání dal navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu „na zvážení, zda nepředloží Ústavnímu soudu ČR dle čl. 95 odst. 2 Ústavy“ otázku souladu § 48 odst. 1 zákona o místním referendu s ústavním pořádkem, resp. se zásadou „rovných příležitostí a odstraňování jakékoliv diskriminace“. Vyjádřil přesvědčení, že zastupitelská demokracie a přímá demokracie by měly být postaveny naroveň, resp. by měly být rovné šance k jejich uplatnění, a to především s ohledem na funkci přímé demokracie (kontrola volených zastupitelů, obrana proti korupci a tlaku lobbistických skupin ad.). Dle navrhovatele je právo na výkon přímé demokracie (zakotvené v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) zásadně znevýhodněno oproti výkonu zastupitelské demokracie (zakotvené v preambuli a v čl. 2 odst. 1 Ústavy), a to hned dvojím způsobem. V případě konání voleb do zastupitelských sborů není zákonem stanovena žádná minimální účast voličů pro platnost konání voleb, jako je tomu v případě posuzování platnosti konání místního referenda. Znevýhodněním přímé demokracie je rovněž zákonné stanovení zisku minimálně 25% hlasů všech voličů pro úspěšnost místního referenda. Pro případ předložení návrhu Ústavnímu soudu navrhl odložení vykonatelnosti výroku II. napadeného usnesení.

[22] Pokud jde o výrok III. napadeného usnesení, měl navrhovatel za to, že mu mělo být s ohledem na úspěch ve věci přiznáno právo na náhradu nákladů řízení; odpůrce navíc jednal zavrženíhodným způsobem, neboť úmyslně svým jednáním zapříčinil nemožnost konání místního referenda v termínu voleb dne 10. a 11. 10. 2014. Navrhovatel požadoval změnu výroku III. napadeného usnesení krajského soudu tak, že mu bude právo na náhradu nákladů řízení přiznáno.

[23] Navrhovatel ve své kasační stížnosti dále uvedl, že „se snaží vzniklou situaci 'zachránit' také tím, že by nyní vzal svůj návrh na konání referenda zpět“.

[24] V závěru své kasační stížnosti navrhovatel vyjádřil názor, že i Nejvyšší správní soud je „v dané věci vázán lhůtou ust. § 91a s. ř. s.“, takže „lze oprávněně očekávat, že rozhodnutí ve věci padne ještě před zahájením příprav daného referenda, a tím dojde i k ušetření veřejných prostředků v rozsahu cca. 2 mil. Kč“. Pro případ, že by se v tomto předpokladu mýlil, navrhl, aby Nejvyšší správní soud „odložil vykonatelnost napadeného usnesení až do právní moci svého rozhodnutí“.

III.B Vyjádření odpůrce

[25] Odpůrce ve vyjádření argumentoval, že kasační stížnosti navrhovatele byla podána dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., avšak námitka o nevhodnosti krajským soudem stanoveného termínu referenda není otázkou právní, takže tvrzený důvod kasační stížnosti

pokračování

není naplněn; odpůrce v uvedeném spařoval nepřípustnost kasační stížnosti dle § 104 dost. 4 s. ř. s. a navrhl její odmítnutí. Současně je odpůrce přesvědčen o řádném odůvodnění krajským soudem stanoveného termínu a má rovněž za to, že stanovením daného termínu nedošlo k porušení žádných právních předpisů ani k „závažnému ztížení šancí na úspěšné konání referenda“.

[26] Dále odpůrce nesouhlasil s tvrzením navrhovatele, že místní referendum má šanci na úspěch fakticky pouze při jeho spojení s termínem jiných voleb. Dle odpůrce konání referenda společně s volbami je vhodné, avšak nikoliv nutné; pokud občané budou vnímat v referendu řešené téma za významné, není kvorum pro závaznost jeho výsledku, stanovené v § 48 zákona o místním referendu, nedosažitelné. Tvrzení navrhovatele navíc v zásadě vylučuje jakékoliv rozhodnutí krajského soudu o stanovení termínu referenda, s výjimkou termínů voleb; nárok na konání místního referenda souběžně s volbami přitom neexistuje.

[27] Dle odpůrce se navrhovatel domáhá vydání rozhodnutí rozporného se zákonem. První závěrečný návrh navrhovatele, aby Nejvyšší správní soud změnil napadené usnesení tak, že termín referenda určí shodně s termínem nejbližších voleb, je v rozporu s § 15 zákona o místním referendu, druhý závěrečný návrh požadující potvrzení napadeného usnesení s výhradou možné opětovné žádosti navrhovatel konat místní referendum na základě téhož návrhu pak odporuje § 110 s. ř. s. umožňujícímu napadené usnesení zrušit nebo kasační stížnosti zamítnout (nikoliv napadené usnesení „potvrdit“, případně „potvrdit a změnit“).

[28] Odpůrce nesouhlasil s tvrzeními navrhovatele, že byl návrh na konání referenda zařazen mezi body jednání zastupitelstva tzv. „na stůl“, že většina zastupitelů hlasovala proti vyhlášení referenda, ani že by odpůrce měl snahu zastrášovat obyvatele Jihlavy za duplicitní podpis petice.

III.C Replika navrhovatele

[29] V replice ze dne 1. 12. 2014 navrhovatel reagoval argumentací, dle které stanovení termínu referenda je otázkou právní, nikoliv skutkovou; nejde o skutečnost zjišťovanou dokazováním.

[30] Na rozdíl od odpůrce neshledal navrhovatel určení termínu referenda na den konání nejbližších voleb za rozporné s § 15 zákona o místním referendu; v zákoně stanovená lhůta 90 dnů se vztahuje pouze na případ vyhlášení referenda vyvěšením usnesení zastupitelstva na úřední desce a jejím účelem je zabránit územnímu samosprávnému celku referendum oddalovat.

[31] Navrhovatel oponoval dále tím, že neuplatňuje „veřejnoprávní nárok“ na konání referenda v termínu voleb, nýbrž ze zákona má právo iniciovat místní referendum a stanovit datum jeho konání; odpůrce má povinnost toto právo respektovat. Zákon

upravuje situaci souběžného konání referenda s volbami, z čehož lze dovodit, že i zákon tuto variantu upřednostňuje; při souběhu se „*ušetří nemalé veřejné prostředky*“.

[32] Navrhovatel s poukazem na znění § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. trval na zákonnosti svého závěrečného návrhu kasační stížnosti žádajícího změnu výroku II. napadeného usnesení, resp. rozhodnutí o věci samé Nejvyšším správním soudem.

IV. Odkladný účinek

[33] Oba účastníci řízení spojili své kasační stížnosti s návrhy na přiznání jejich odkladného účinku (srov. shora odst. [13], [21] a [24]). Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, čj. Ars 9/2014 - 71, bylo těmto návrhům vyhověno. Je proto zjevné, že v termínu stanoveném krajským soudem (13. 12. 2014 dle výroku II. usnesení napadeného kasačními stížnostmi) místní referendum konáno být nemohlo.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

V.A Úvod

[34] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či (s výjimkou dále v části V.E vysvětlenou) překážky projednatelnosti podaných kasačních stížností, proto přezkoumal v záhlaví uvedené usnesení krajského soudu v rozsahu a v rámci kasačními stížnostmi uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející, netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Vypořádal přitom též výhrady odpůrce uplatněné vůči stížnostnímu žádání navrhovatele.

[35] Jak je již z narativní části tohoto rozsudku patrné (a účastníkům řízení i důvěrně známo), vyvíjel navrhovatel v souvislosti s konáním předmětného místního referenda postupně řadu iniciativ adresovaných samosprávným orgánům odpůrce. Nespokojen s jejich řešením opakovaně uplatňoval ochranu svého právem chráněného zájmu konání místního referenda vyvolat návrhy podanými u krajského soudu, o nichž krajský osud rozhodoval v řízeních 67 A 5/2014 a 67 A 6/2014. Odpůrce naproti tomu svými postupy uspořádání místního referenda (zjevně zejména ve dnech navrhovatelem požadovaných) nejen odmítal, ale i úspěšně fakticky zmařil. Zda tak činil legálně i legitimně není pro nynější rozhodování Nejvyššího správního soudu klíčové; zřetelně však během času vznikla situace, v níž ani navrhovatel ani odpůrce o konání místního referenda v den určený krajským soudem (13. 12. 2014) nestáli, a to odpůrce pro odpor vůči jeho konání kdykoliv a navrhovatel vzhledem ke svému přání, aby se místní referendum konalo až při příštích volbách. V důsledku postupně vedených řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem také vyvstala ve sporu účastníků řada nových právních otázek; některé z těchto otázek nebyly ani předmětem řízení před krajským soudem, protože na ně nemohl krajský soud nikterak reagovat. Poměrně kusá hmotněprávní i procesněprávní zákonná

pokračování

úprava problematiky související s místním referendem vyžadovala teprve po rozhodnutí krajského soudu hledání odpovědí, jak mají iniciátoři místních referend, obce, ale i soudy rozhodující ve věcech místních referend, postupovat.

[36] Tak kupříkladu stala se spornou otázka včasnosti či předčasnosti návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, otázka, jaký vliv na termín konání místního referenda má činnost či nečinnost rady odpůrce a jeho zastupitelstva, zda termín konání místního referenda může být soudním rozhodnutím stanoven později než do 90 dnů od jeho vyhlášení soudem či zda soud – jak žádal navrhovatel – může stanovit, že již shromážděné podpisy petentů podporujících městské referendum jsou použitelné i několik let po jejich získání.

V.B Otázka ústavnosti § 48 odst. 1 zákona o místním referendu

[37] Navrhovatel zpochybnil soulad ustanovení § 48 odst. 1 zákona o místním referendu s ústavním pořádkem a dal Nejvyššímu správnímu soudu na zvážení, zda by tato otázka neměla být dle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložena Ústavnímu soudu. I když tento podnět není procesním návrhem, o němž měl by Nejvyšší správní soud povinnost formálně rozhodnout, je zjevné, že sdílel-li by Nejvyšší správní soud přednesené výhrady a měl-li by současně za to, že bez jejich vyřešení Ústavním soudem nemůže ve věci rozhodovat, bylo by předložení věci Ústavnímu soudu jeho prvotní povinností.

[38] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že námitky navrhovatelem přdestřené a ústavní souladnost citovaného zákonného ustanovení zpochybňující, nepostrádají *prima facie* argumentační podporu. Důvody pro postup dle čl. 95 odst. 2 Ústavy, resp. dle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, však v projednávané věci Nejvyšším správním soudem shledány nebyly.

[39] Návrhové oprávnění soudu ke zrušení zákona či jeho částí opírající se o citovaná ústavní a zákonná ustanovení, zřetelně je vázáno na situaci, v níž bez rozhodnutí Ústavního soudu není obecný soud schopen jím projednávanou věc rozhodnout.

[40] Ustanovení § 48 odst. 1 zákona o místním referendu přitom zní: „*K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob.*“

[41] Sám citovaný zákonný text zjevně vylučuje, že by se jím normované právo mohlo jakkoliv dotknout právních vztahů v nynější věci Nejvyšším správním soudem řešených. K podání návrhu Ústavnímu soudu není proto Nejvyšší správní soud oprávněn.

V.C Oprávnění navrhovatele žádat v řízení o kasační stížnosti změnu usnesení krajského soudu určujícího den konání místního referenda

[42] Navrhovatel svou kasační stížností výslovně žádal, aby Nejvyšší správní soud změnil výrok II. napadeného usnesení způsobem zde uvedeným v odst. [20]. Takový návrh je dle odpůrce rozporný s § 15 zákona o místním referendu.

[43] Názory účastníků řízení zde nastolují dvě otázky v době podání kasační stížnosti navrhovatele i vyjádření odpůrce neřešené.

[44] První otázkou je, může-li Nejvyšší správní soud jakožto soud kasační „měnit“ rozhodnutí krajského soudu, druhou pak, lze-li soudním rozhodnutím stanovit termín konání místního referenda na termín „*nejbližších krajských, senátních, parlamentních nebo doplňujících voleb*“.

[45] Odpověď na prvou z těchto otázek je nutno strukturovat ve smyslu materiálního obsahu žádaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Formálně Nejvyšší správní soud je soudem, který i v projednávané věci rozhoduje o kasační stížnosti. Proto dospěje-li k závěru o její důvodnosti, zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení (srov. § 110 odst. 1 s. ř. s.). Změna rozhodnutí krajského soudu tu – formálně – přípustná není. Avšak i při zrušení usnesení krajského soudu může Nejvyšší správní soud namísto vrácení věci krajskému soudu postupem dle § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. nově sám rozhodnout v řízení o ochraně ve věcech místního referenda způsobem uvedeným v § 91a odst. 1 s. ř. s., čili sám např. určit, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky či místní referendum vyhlásit.

[46] Zda je Nejvyšší správní soud (a koneckonců obecně vzato i krajský soud) oprávněn vyhlásit místní referendum v termínu kladeném navrhovatelem do značně vzdálené budoucnosti, je otázkou složitější.

[47] K samotné formulaci stížnostního žádání navrhovatele především poznamenává Nejvyšší správní soud, že tato není zcela přesná, zaměřujíc volby do Poslanecké sněmovny za volby „*parlamentní*“ a označujíc volby do Senátu za volby „*senátní*“ (které jsou nepochybně též volbami do Parlamentu České republiky, čili volbami parlamentními) a volby do zastupitelstev krajů za volby „*krajské*“. Tyto nepřesnosti byly by však překlenutelné, neboť obsahově je zjevné, že navrhovateli šlo a jde o to, aby místní referendum bylo konáno právě současně s budoucími volbami, neboť pak se zvyšuje šance na dosažení kvora za současné právní úpravy potřebného pro platnost místního referenda.

[48] Je nezbytné také předeslat, že v době rozhodování krajského soudu tu nebyl návrh na konání místního referenda až souběžně s příštími volbami (do Senátu, Poslanecké sněmovny či krajských zastupitelstev), nýbrž pouze návrh, aby soud stanovil den (dny) konání místního referenda na 10. a 11. října 2014, tedy na dny voleb do zastupitelstva statutárního města Jihlavy. Již proto se krajský soud zabýval co do termínu konání místního referenda výlučně otázkou, zda může vyhovět požadavku navrhovatele a poté, kdy ji vyřešil negativně, stanovil den konání místního referenda v termínu do 90 dnů po dni jeho vyhlášení (§ 15 zákona o místním referendu). Návrh nyní uplatňovaný byl předložen až jako součást kasační stížnosti navrhovatele.

pokračování

[49] Sama tato skutečnost do značné míry omezuje možnost Nejvyššího správního soudu nově (oproti krajskému soudu jinak) vyhlásit den konání místního referenda. To proto, že jakékoliv rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by v takovém případě bylo rozhodnutím značně překvapivým.

[50] Nadto není bez významu, že v mezidobí (v průběhu řízení o podaných kasačních stížnostech) byla otázka oprávnění soudu vyhlásit konání místního referenda na den pozdější než vyplývající z časového omezení ustanovením § 15 zákona o místním referendu řešena judikaturou Nejvyššího správního soudu poněkud šířeji, než jak ji řešil krajský soud v napadeném usnesení.

[51] V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, čj. Ars 11/2014 - 42, uvedl Nejvyšší správní soud mimo jiné:

„[33] [...] zákon o místním referendu v § 15 stanoví, že se má konat nejpозději do 90 dnů od jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Kromě ustanovení poslední věty citovaného § 15, které brání zastupitelstvu města vyhlásit místní referendum tak, že by připadlo do následujícího funkčního období budoucího zastupitelstva, již zákon další reglementaci termínu konání místního referenda neobsahuje. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu má přípravný výbor právo na to, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo místní referendum v termínu podle jeho návrhu, a tomuto právu je poskytována soudní ochrana v případě, že místní referendum bylo zastupitelstvem sice vyhlášeno, ale v jiném než požadovaném termínu (srov. rozsudek č. j. Ars 3/2014 - 41 ze dne 2. října 2014, podle něhož je aktivní procesní legitimace přípravného výboru dána i tehdy, když zastupitelstvo obce vyhlásí místní referendum, ale učiní tak v termínu odlišném od návrhu), zastupitelstvo obce se nicméně může od návrhu přípravného výboru odchýlit a vyhlásit místní referendum v jiném než navrhovaném termínu, pokud osvědčí, že pro konání místního referenda v jiném termínu jsou dány přesvědčivé důvody (taktéž citovaný rozsudek). Přitom je třeba upřednostnit takový termín, jenž zvýší pravděpodobnost, že výsledky referenda budou (co do účasti) platné, což se přirozeně nabízí, koná-li se místní referendum souběžně s volbami. Zákon o místním referendu totiž výslovně možnost konat místní referendum souběžně s volbami předvídá a pro ten případ stanoví, že v takovém případě se hlasování v místním referendu, stejně tak jako tradičně ve volbách, koná ve dvou dnech, jinak se hlasování v místním referendu koná jen v jednom dni (§ 5 odst. 1 zákona o místním referendu).

[34] Je tedy obecně přípustné, aby přípravný výbor ve svém návrhu termínoval místní referendum na dobu souběžného hlasování ve volbách, o nichž víme, že v budoucnosti nastanou, jen nevíme přesně kdy (*dies certus an, incertus quando*). Pokud se však má tento termín odebrát v ne příliš blízké budoucnosti, [...], musí brát zastupitelstvo obce ohled nejen na platnost místního referenda, ale též na jeho aktuálnost, resp. realizovatelnost rozhodnutí, jež má být v místním referendu přijato. Totéž oprávnění pak nemůže být upřeno ani soudu, má-li rozhodnout o vyhlášení místního referenda, neboť rozhodnutí soudu podle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva. Přitom soud, nemaje na rozdíl od zastupitelstva možnost zvažovat vhodnost či účelnost možných termínů pro konání místního referenda vzhledem ke specifickým místním podmínkám, se přirozeně přikloní k zákonnému standardu, tj. vyhlásí místní referendum tak, aby se konalo do 90

dnů, není-li v blízkém časovém horizontu k dispozici vhodnější termín souběžný s nějakými volbami.

[35] *Pro daný případ to znamená, že krajský soud, pokud v dalším řízení zjistí, že navrhované místní referendum je vzhledem k položené otázce stále ještě aktuální a rozhodnutí realizovatelné [...], přikročí k jeho vyhlášení tak, aby se konalo do 90 dnů, ledaže by zjistil, že účel referenda podstatně neohroží konání hlasování v termínu pozdějším podle návrhu (petitorního žádání) navrhovatele.“*

[52] Citované judikatorní závěry jsou zcela použitelné i pro věc nyní Nejvyšším správním soudem rozhodovanou. V souladu s nimi bude v dalším řízení úkolem krajského soudu zjistit, do jaké míry je navrhované místní referendum aktuální a uvážit, existují-li tu důvody k odklonu od zákonného standardu konání místního referenda do 90 dnů od jeho vyhlášení. Bude též nezbytné, aby krajský soud ověřil, trvá-li navrhovatel na konání místního referenda, neboť to on sám v průběhu řízení o kasační stížnosti poněkud zpochybnil (uvedl, jak již připomenuto, v jejím odst. 53., že „se snaží vzniklou situaci 'zachránit' tím, že by nyní vzal svůj návrh na konání referenda zpět“). Je zjevné, že tato zjišťování, stejně jako přijímání právních závěrů z nich vyplývajících, ve své podstatě spadají do agendy, k níž vzhledem k postavení Nejvyššího správního soudu a krajského soudu je povolán spíše krajský soud jakožto soud nalézací a nikoliv Nejvyšší správní soud řešící především námitky uplatněné až v průběhu kasačního řízení. I zde by meritorní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu mohlo být zatíženo překvapivostí.

[53] V dalším řízení bude se krajský soud zabývat i tím, jak následně – po rozhodnutí krajského soudu a po podání kasační stížnosti - konalo zastupitelstvo statutárního města Jihlava. [Ve vyjádření k návrhu z 18. 9. 2014 (čl. 36 spisu krajského soudu) uvedl odpůrce mimo jiné, že „[r]ada města jistě dostojí své zákonné povinnosti, takže zastupitelstvo bezvadný návrh na nejbližším zasedání projedná“]. Pokud by totiž v mezidobí zastupitelstvo místní referendum vyhlásilo (jak odpůrce deklaroval a jak by tomu i mělo být v důsledku nekonání místního referenda v den určený krajským soudem), ztratilo by další řízení před soudem smysl (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, čj. Ars 8/2014 - 96).

V.D Otázka vadnosti či bezvadnosti návrhu na konání místního referenda

[54] V době rozhodování krajského soudu bylo pravomocně na jisto postaveno, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Stalo se tak usnesením citovaným zde v odst. [1]. Proto neměl krajský soud při přijímání usnesení napadeného kasační stížností žádný důvod tuto otázku jakkoliv řešit.

[55] Toto usnesení bylo však v uvedeném výroku následně zrušeno bez věcného přezkumu (pro opožděné podání návrhu) rozsudkem Nejvyššího správního soudu (nyní zde citovaným v odst. [2]).

pokračování

[56] Tím však vyvstal problém, zda, kým a v jakém řízení je či není možno o vadnosti či bezvadnosti návrhu na konání místního referenda rozhodovat. Ani tato otázka nebyla v době podání kasační stížnosti vyjasněná.

[57] Až rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2014, čj. Ars 4/2014 - 99 (č. 3148/2015 Sb. NSS) judikoval Nejvyšší správní soud, že „[r]ozhoduje-li soud o vyhlášení místního referenda, může si otázku bezvadnosti návrhu na konání místního referenda posoudit jako předběžnou otázku, resp. musí si ji takto posoudit, pokud bezvadnost návrhu na konání místního referenda nebyla zákonem předvídaným způsobem deklarována dříve rozhodnutím, z něhož by pak soud vycházel“.

[58] Právě o takovou situaci jedná se v projednávané věci. Zde sice původně byla bezvadnost návrhu na konání místního referenda deklarována, ale po zrušení usnesení tuto skutečnost určující nezbyvá než posoudit předmětnou otázku jako otázku předběžnou. Protože z důvodů již shora v části V.C tohoto rozsudku vyložených bude o případném vyhlášení místního referenda rozhodovat v dalším řízení krajský soud, posoudí on sám, zda návrh na konání místního referenda má či nemá nedostatky. Ostatně již fakt, že o bezvadnosti návrhu dosud relevantně rozhodnuto nebylo, bránil by Nejvyššímu správnímu soudu nově tuto otázku otevřít a překvapivě o ni jako o otázce předběžné uvážít. I tím je založen důvod pro vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení a nikoliv pro postup dle § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s.

V.E Kasační námitky uplatněné odpůrcem

[59] Výhrady odpůrce vůči usnesení, které napadl kasační stížností, především spočívají v obhajobě postupu, jímž odpůrce vzdor tehdy pravomocnému usnesení krajského soudu určujícího (v rozporu s míněním odpůrce), že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, referendum na nejbližším zasedání zastupitelstva nevyhlásil. Vývody odpůrce, zvláště pokud jde o termín jeho konání, podrobně vyvracelo již odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu, přičemž jakkoliv se k nim nyní vracet postrádá smysl. Je zjevné, že v důsledku usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, čj. Ars 9/2014 - 70, jímž byl kasačním stížnostem navrhovatele i odpůrce přiznán ke shodnému návrhu účastníků odkladný účinek, nemohlo být a nebylo v den určený usnesením krajského soudu místní referendum konáno. Zda a kdy bude místní referendum konáno v budoucnu, rozhodne následně krajský soud, pakliže tak již v mezidobí neučinil usnesením svého zastupitelstva odpůrce. Řešit nyní výtky upírající se k postupu krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o konání místního referenda v termínu, v němž tak jako tak nakonec konáno nebylo, stalo by se pouhým právním cvičením bez jakýchkoliv dopadů do práv kteréhokoliv z účastníků.

[60] Bez ohledu na uvedené je však pro dané řízení třeba, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil ke kasační námitce odpůrce, dle níž krajský soud osobil si svým rozhodnutím pravomoc, která mu prozatím nepřísluší, a neoprávněně zasáhl do jeho ústavně garantovaného práva na samosprávu. Tuto námitku vystavěl odpůrce na argumentaci, podle níž lze realizovat „právo soudu“ vyhlásit referendum „pouze a jedině tehdy, pokud

zastupitelstvo o návrhu nerozhodne, ač o něm rozhodnout mělo, či rozhodne, že referendum nevyhlásí“. Pokud – dle odpůrce – „návrh nebyl bodem programu a zastupitelstvo o něm z toho důvodu nejednalo, je požadavek na vyhlášení referenda soudem zjevně předčasný“.

[61] Takovou argumentaci Nejvyšší správní soud jednoznačně odmítá jako neudržitelnou nejen z hlediska jazykového výkladu relevantních ustanovení zákona o místním referendu, ale i z hlediska povinnosti odpůrce jemu tímto zákonem uložené nikoliv mařit, ale naplňovat. Nejvyšší správní soud nesdílí navrhovatelovo přesvědčení, že by přímé rozhodování prostřednictvím referenda bylo více demokratické než demokracie zastupitelská. To však neznamená, že by iniciativa ke konání místního referenda směla být torpédována a blokována postupy odpůrce, jež se v projednávaném případě jevily přinejmenším jako jednání obstrukční.

[62] Právem krajský soud tyto postupy odmítl aprobovat a právem též sám – při nečinnosti odpůrce zastupitelstva – rozhodování, zda má být místní referendum jím samotným vyhlášeno, za výkon své pravomoci považoval. Učinil tak z důvodů, které v napadeném usnesení přesvědčivě vysvětlil, proč na ně Nejvyšší správní soud může toliko odkázat s pouhým stručným doplněním, že akceptace odpůrcovy kasační námitky ve svých důsledcích založila by oprávnění nejen zastupitelstva obce, ale dokonce toliko její rady konání každého místního referenda zhatit pouze tím, že by návrh na jeho vyhlášení nebyl do programu či snad i jen do návrhu programu jednání zastupitelstva zařazen.

[63] Odmítnout je třeba i stručnou výtku odpůrce zpochybňující přípustnost otázek navržených pro rozhodování v místním referendu.

[64] I zde odůvodnil krajský soud napadené usnesení bezvadně a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, kterou přílehavě citoval (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, čj. Ars 1/2012 - 26, ze dne 31. 10. 2012, čj. Ars 4/2012 - 47, č. 2718/2012 a 2760/2012 Sb. NSS). K možnosti konat místní referendum také o otázce navozující stav, při které by kladný výsledek mohl být realizován přijetím obecně závazné vyhlášky, vyjádřil se nejnověji Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014 - 99, č. 3148 Sb. NSS tak, že takový postup ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu nevylučuje.

V.F K stížnostnímu žádání navrhovatele označenému jako „alternativa facultas“

[65] Kromě návrhu, aby Nejvyšší správní soud sám vyhlásil místní referendum v „termínu nejbližších krajských, senátních, parlamentních nebo doplňujících voleb“, formuloval navrhovatel další své stížnostní žádání označené jím jako „alternativa facultas“ takto: „Výrok II. rozsudku Krajského soudu v Brně čj. 67 A 6/2014 ze dne 26. 9. 2014 se potvrzuje. Současně se ale stanoví, že stěžovatel je oprávněn požádat na základě shromážděných podpisů v předložených podpisových arších ještě jednou o konání místního referenda totožného obsahu až do 31. 12. 2016.“

pokračování

[66] K tomu Nejvyšší správní soud prvotně poznamenává, že nejde o návrhový (stížnostní) petit označitelný za žádání *alternativa facultas*. Bez ohledu na jeho vadné označení nejde ovšem o návrh způsobilý projednání před Nejvyšším správním soudem. To již proto, že je vyloučeno, aby Nejvyšší správní soud „potvrzoval“ stížností napadené usnesení krajského soudu (v kasační stížnosti opakovaně chybně označované za rozsudek); měl-li tím navrhovatel na mysli požadavek na zamítnutí své vlastní kasační stížnosti, jde o absurditu vymykající se tradičnímu chápání jakýchkoliv opravných prostředků. K výroku stanovujícímu žádané oprávnění stěžovatele v řízení o podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud pravomoc nemá.

[67] V rozsahu alternativního stížnostního petitu byla proto kasační stížnost odmítnuta jako návrh jednak podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou (ve vztahu k návrhu na potvrzení napadeného usnesení) a jednak jako návrh nepřipustný (ve vztahu k návrhu na stanovení, že je navrhovatel oprávněn požádat na základě shromážděných podpisů v předložených podpisových arších ještě jednou o konání místního referenda totožného obsahu až do 31. 12. 2016) [§ 120, § 46 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s.].

VI. Závěr a náklady řízení

[68] Nejvyšší správní soud – jak plyne ze shora uvedeného – opřel své rozhodnutí především o následující právní závěry.

[69] V řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení krajského soudu ve věcech místního referenda dle § 91a s. ř. s. nemůže sice Nejvyšší správní soud měnit usnesení krajského soudu, může však při jeho zrušení sám rozhodnout způsobem uvedeným v § 91a odst. 1 s. ř. s.; přitom je omezen povinností nerozhodovat ve věci překvapivě.

[70] V pravomoci Nejvyššího správního soudu není ve věci místního referenda výrokově rozhodnout tak, že se kasační stížností napadené usnesení krajského soudu potvrzuje se současným výrokem zakládajícím právo přípravného výboru navrhujícího uspořádání místního referenda opakovaně v budoucnu použít podpisové listiny podporovatelů dle § 11 zákona o místním referendu.

[71] Pravomoc soudu rozhodovat o vyhlášení místního referenda je založena vždy, kdy zastupitelstvo obce nerozhodne o návrhu přípravného výboru na vyhlášení místního referenda na svém nejbližším zasedání po předložení bezvadného návrhu přípravným výborem bez ohledu na to, zda hlasování o tomto návrhu bylo součástí radou obce navrženého programu či zastupitelstvem obce schváleného programu jednání zastupitelstva obce.

[72] Pro uvedené bylo kasačními stížnostmi napadené usnesení zrušeno a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Důvody opodstatňující současné odmítnutí návrhu, jímž bylo řízení před krajským soudem zahájeno, Nejvyšší správní soud neshledal, neboť podmínky řízení před krajským soudem nechyběly a řízení před ním nebylo zmatečné.

Nově až v řízení před Nejvyšším správním soudem podaný návrh označený navrhovatelem jako „*alternativa facultas*“ musil být odmítnut.

[73] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Nicméně vzhledem k tomu, že v řízení o ochraně ve věcech místního referenda podle § 91a a násl. s. ř. s. nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo (§ 93 odst. 4 s. ř. s.), kteréžto ustanovení aplikuje Nejvyšší správní soud i na řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věcech místního referenda, rozhodl o nákladech řízení přímo Nejvyšší správní soud podle citovaného zvláštního ustanovení § 93 odst. 4 s. ř. s. tak, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 1. dubna 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu