



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí, složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška a soudců Josefa Baxy, Petra Mikeše (soudce zpravodaj), Pavla Molka, Barbary Pořízkové, Miloslava Výborného a Daniely Zemanové, v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor na konání místního referenda v obci Zubří**, zastoupený Mgr. Markem Bukovským, advokátem se sídlem Na Příkopě 814, Vsetín, proti odpůrci: **město Zubří**, se sídlem U Domoviny 234, Zubří, zastoupený Mgr. Tadeuszem Zientekem, advokátem se sídlem Stodolní 1785/31, Ostrava, o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a o návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 16. 6. 2017, č. j. 65 A 45/2017 – 68,

t a k t o :

- I. Výroky I., II. a III. usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 16. 6. 2017, č. j. 65 A 45/2017 – 68, **s e z r u š u j í .**
- II. **Určuje se**, že návrh Přípravného výboru na konání místního referenda v obci Zubří o otázce: „Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?“, podaný dne 9. 5. 2017 Městskému úřadu Zubří, **nemá nedostatky.**
- III. **Vyhlašuje se místní referendum** ve městě Zubří o této otázce: „Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?“
- IV. Místní referendum ve městě Zubří **se bude konat** současně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ve dnech 20. a 21. října 2017.
- V. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem ani řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Usnesením Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci (dále jen „krajský soud“) uvedeným v záhlaví byl zamítnut výrokem I. návrh navrhovatele (dále též „stěžovatel“), aby soud určil, že návrh na konání místního referenda v Zubří o otázce: „*Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?*“, podaný dne 9. 5. 2017 Městskému úřadu Zubří, nemá nedostatky. Výrokem II. byl dále zamítnut i návrh na vyhlášení místního referenda o uvedené otázce. Výrokem III. bylo rozhodnuto o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a výrokem IV., že se stěžovateli vrací zaplacený soudní poplatek za návrh na vydání předběžného opatření.

[2] Krajský soud nejprve konstatoval, že se stěžovatel domáhal jak určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky dle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., tak i vyhlášení místního referenda dle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[3] Krajský soud neshledal, že by návrh na konání místního referenda měl nedostatky, které stěžovateli vytýkal Městský úřad Zubří (dále též „městský úřad“). Nespatřoval zásadní rozdíl v tom, zda byl návrh doručen městu Zubří nebo Městskému úřadu Zubří, maximálně šlo o formální nedostatek, který neměl žádný vliv na materiální naplnění podmínky uvedené v § 12 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, v nyní účinném znění (dále jen „zákon o místním referendu“). Návrh zjevně došel orgánu příslušnému k jeho posouzení, a to Městskému úřadu Zubří, který na něj dle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu reagoval.

[4] Datum sepsání návrhu není dle zákona o místním referendu náležitostí návrhu, tudíž jeho případná vadnost nemůže být důvodem pro výzvu městského úřadu k odstranění vad. Navíc je srozumitelné vysvětlení časových sousledností, které poskytl stěžovatel.

[5] Odhad nákladů spojených s provedením referenda považoval sám Městský úřad Zubří dle sdělení ze dne 8. 6. 2017 za bezvadný, tudíž nebylo třeba se uvedenou výtkou podrobněji zabývat. Krajský soud však přesto pro úplnost uvedl, že s výtkami, které se vázaly k odhadu nákladů, se neztotožňuje a považuje již původní návrh navrhovatele v tomto směru za bezvadný.

[6] Rovněž odhad nákladů spojených s realizací rozhodnutí v referendu považoval krajský soud za vyhovující nárokům § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu. Již v původním návrhu bylo zmíněno, že stěžovatel nedisponuje přesnými informacemi o rozpočtových nákladech zamýšleného projektu města na vybudování multifunkčního centra, přičemž uvedl i částku 130 mil. Kč, známou mu z obsahu vyhlášení veřejné zakázky. Zcela dostatečná byla i úvaha, že negativní odpověď na položenou otázku

nezatíží rozpočet města prakticky nijak. Městský úřad konkrétně ve výzvě neuvedl, v čem uvedené odhady navrhovatele považuje za scestné.

[7] Ve vztahu k vadám podpisů uvedených na podpisových listinách městský úřad nijak nekonkretizoval, v čem tyto vady mají spočívat, přičemž ve sdělení ze dne 8. 6. 2017 toliko uvedl, že požaduje změnit číslovku uvedenou v návrhu o počtu podpisů na podpisových listinách z čísla 1 510 na číslo 1 333, což je počet dle městského úřadu platných hlasů. Zjevně tedy netvrdí a nikdy také netvrdil, že by se v důsledku existence vadných podpisů dostal počet těchto podpisů pod zákonný limit nutné podpory oprávněných osob ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o místním referendu. I případná existence vadných podpisů na podpisových listinách připojených k návrhu nemohla být oprávněným důvodem pro výzvu městského úřadu dle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu.

[8] Následně krajský soud zkoumal, zda neexistuje některý z jiných důvodů vymezených v § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, který by jeho konání vylučoval. Dle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu totiž rozhodnutí soudu o návrhu navrhovatele v této věci nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce.

[9] Shledal, že je splněn požadavek § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, neboť na položenou otázku lze odpovědět „ano“ nebo „ne“.

[10] Dospěl nicméně k závěru, že položená otázka nevyhovuje podmínce jednoznačnosti, vyplývající z § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, resp. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, č. 2799/2013 Sb. NSS, ve věci výstavby sídla úřadu městské části Praha 7 (dále jen „rozsudek Radnice městské části Praha 7“). Položená otázka vyznívá zcela obecně a není v ní žádná vazba na projekt, jemuž se snaží navrhovatel zabránit. Běžný volič nemusí vědět, o čem rozhoduje a čeho se otázka týká, a tudíž by ani nemusel rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v takovém místním referendu. Je zde tedy odlišnost od věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 3/2012 - 27, ve věci referenda k výstavbě návštěvnického centra v obci Malenovice (dále jen „rozsudek Návštěvnické centrum Malenovice“). V tam posuzované věci byl pomocí velkého písmene v sousloví „Návštěvnické centrum pod Lysou horou v obci Malenovice“ jasně identifikován konkrétní investiční projekt, o kterém se rozhodovalo. Otázka nyní položená je však formulována tak, že z ní nevyplývá ani existence již konkrétního projektu, ani skutečnost, že se má jednat o projekt, v němž má být nakládáno s prostředky města. Obdobně neurčitá otázka by mohla znít: „*Jste pro supermarket ve městě Zubří?*“ Otázka na existenci běžného objektu občanské vybavenosti ve městě však není v referendu pro absenci určitosti přípustná. Výsledky místního referenda budou představovat pro odpůrce závazek k tomu, jak má přistupovat k otázce umístění stavby jakéhokoli, tj. i zcela soukromého krytého bazénu stavěného soukromým investorem na soukromém pozemku (a to třeba i zcela privátního krytého bazénu „na dvě tempa“ na vlastní zahradě), tedy zda má jeho výstavbu podporovat či naopak se jí snažit zabránit i v rámci účastenství v řízeních podle stavebního zákona. Odlišná by byla situace u otázek typu „*Jste pro výstavbu větrných elektráren v obci?*“ nebo „*Jste pro výstavbu celokrajské spalovny v obci?*“. V takových případech by se jednalo o projekty výrazně zasahující do životního prostředí a do kvality života v obci. O takovou situaci se v nyní posuzovaném případě nejedná.

[11] Krajský soud nerozhodl o návrhu na vydání předběžného opatření, kterým by pozastavil referendum vyhlášené mezitím zastupitelstvem odpůrce, neboť rozhodl bezodkladně o věci samé.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[12] Stěžovatel podal kasační stížnost napadající výroky I., II. a III. usnesení krajského soudu z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13] Výrok I. usnesení, týkající se nedostatků návrhu, obsahuje chybu, neboť hovoří na jednom místě o *obci* Zubří, ale na jiném o *městu* Zubří. Dále, v případě určení bezvadnosti návrhu soud nahrazuje činnost obecního úřadu. Obecnímu úřadu nepřísluší přezkoumávat, zda otázka navržená přípravným výborem pro referendum či referendum samo jsou či nejsou v souladu se zákonem. Posouzení těchto otázek přísluší výhradně zastupitelstvu obce poté, co mu je bezvadný návrh přípravného výboru radou obce předložen k projednání, jak vyplývá i z usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 6. 2009, č. j. 44 Ca 44/2009 - 33, č. 1921/2009 Sb. NSS, ve věci referenda k územnímu plánu obce Běloky (dále jen „usnesení Územní plán Běloky“). Krajský soud tedy měl výrokem I. rozhodnout, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, protože z odůvodnění napadeného usnesení vyplývá, že u všech městským úřadem vytýkaných nedostatků dospěl k závěru, že návrh nedostatky neměl.

[14] Výrok II., ohledně nevyhlášení referenda, měl být vyhovující, neboť smysl a účel dané otázky vyplývá jednoznačně z odůvodnění návrhu, které je jeho nedílnou součástí. Není pravda, že by běžný volič nevěděl, o čem rozhoduje. Otázka výstavby krytého bazénu namísto opravy původního venkovního koupaliště mezi občany rezonuje silně již více než rok, kdy byly sbírány podpisy pod petici pro rekonstrukci venkovního koupaliště a proti projektu multifunkčního centra, které zahrnuje i krytý bazén. Podpisů bylo nakonec přes 800. Uvedené téma je pravidelně předmětem diskusí na jednotlivých zasedáních zastupitelstva. Mediální diskuse k tématu proběhla i v Zuberských novinách, které jsou rozesílány do každé rodiny. Aktivisté roznášeli proti záměru výstavby krytého bazénu letáky po celém městě. Při sbírání podpisů pro referendum se podařilo za necelý týden získat více než 1 500 podpisů, neboť občané již byli připraveni referendum podpořit, současně jim byl rozeslán leták, ve kterém byli informováni o činnosti a úmyslu přípravného výboru. Všem oprávněným osobám ve městě Zubří je tedy zřejmé, v jaké souvislosti je otázka pokládána a co bude znamenat „ano“ či „ne“ v případě jejího zodpovězení. Znění otázky je třeba posuzovat v kontextu celého návrhu přípravného výboru, tedy včetně odůvodnění, odhadu nákladů či území, kde se má referendum konat.

[15] Stěžovatel při formulaci otázky postupoval velmi obezřetně, proto se rozhodl otázku nespojovat s konkrétním projektem. Přesný název projektu totiž není znám. V otázce, kterou v obdobné věci předložilo k rozhodnutí v referendu zastupitelstvo odpůrce, je jiný název, než ve stavebním povolení, na které se však daná otázka odvolávala. I v nově probíhajícím stavebním řízení je užíván jiný název. Stěžovatel také sám deklaroval, že nebrojí proti výstavbě či opravě venkovního bazénu v Zubří, který je ve zmiňovaných projektech zahrnut. Pokud by i některý z názvů stěžovatel použil, pak

orgány města mohly vypustit určitou část z projektu (např. bufet) a podmínky závaznosti referenda by neporušily. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013 – 29, ve věci referenda o výstavbě plaveckého bazénu v Brušperku (dále jen „rozsudek Plavecký bazén Brušperk“), otázka nemusí být navázána na konkrétní projekt. Mohlo dojít i k bližší specifikaci, ale i ta by mohla vést k obcházení výsledků referenda, například tak, že by bazén postavila dceřiná společnost nebo soukromý subjekt na základě koncese, nebo by se lehce změnilo umístění projektu. Proto byla zvolena jednoduchá otázka, která nenavazovala na žádný projekt, tak aby se zabránilo výstavbě krytého bazénu nejen současným orgánům města, ale i budoucím.

[16] Odůvodnění usnesení krajského soudu poukazující na omezení stavby bazénů u rodinných domů je zcela absurdní. Pojem běžná občanská vybavenost je právními předpisy zjevně oddělen od objektů a ploch rodinného domu či pro rekreaci. Stavba malého bazénu nepodléhá žádnému opatření či řízení ze strany stavebního úřadu. I pokud by šlo o větší soukromý bazén, pak obec nemá postavení dotčeného orgánu, bez jehož souhlasu nelze územní rozhodnutí vydat a jehož podmínce musí být vyhověno, nýbrž pouhého účastníka řízení. V otázce je navíc pojem krytý bazén uveden v jednotném čísle, je tak zřejmé, že otázka se nemůže vztahovat obecně k jakémukoliv krytému bazénu budovanému ve městě Zubří.

[17] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěry krajského soudu, že by existence krytého bazénu nebyla srovnatelně významná jako stavba větrných elektráren. Město Zubří má 5 500 obyvatel, na svém území krytý bazén nemá, nikdy nemělo, ani nerealizovalo tak finančně nákladný projekt. Každoroční náklady na provoz bazénu, které jeho příjmy nepokryjí, budou v řádu miliónů korun. Dopady na kvalitu života občanů tak mohou být značné.

[18] Stěžovatel poukazuje na judikaturu týkající se ochrany svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti a konkrétně povinnosti rozhodovat v případě pochybností ve prospěch konání místního referenda, jmenovitě na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 995/09, ve věci referenda ke zcizení pozemků v obci Bystročice (dále jen „nález Zcizení pozemků Bystročice“), a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012 - 47, č. 2760/2013 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda ve Chvalovicích (dále jen „rozsudek Chvalovice“).

[19] V důsledku postupu, jaký zvolil krajský soud, nebyla řešena otázka předběžného opatření, kterým mělo být zabráněno nezákonně vyhlášenému referendu zastupitelstvem odpůrce. Tímto byl stěžovatel poškozen na svých právech, jelikož dané referendum se uskutečnilo dne 17. 6. 2017. S ohledem na nízkou účast bylo neplatné. Z důvodu, že krajský soud o návrhu ze dne 2. 6. 2017 rozhodl až dne 16. 6. 2017 a toto rozhodnutí doručil navrhovateli až dne 20. 6. 2017, nemohl již stěžovatel vést účinnou kampaň, která by vedla k závaznosti takového referenda. S ohledem na to navrhuje, aby se Nejvyšší správní soud současně pro účely dalších referend a jistotu aktivních občanů vyjádřil k oprávněnosti zastupitelstva vyhlásit referendum s otázkou, která vylučuje znění otázky vyplývající z návrhu přípravného výboru, který byl podán před jednáním daného zastupitelstva.

[20] Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu ve výrocích I., II. a III. zrušil a sám rozhodl jednak tak, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a dále tak, že se referendum vyhlašuje, a to v původně navrženém termínu, tedy současně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu. Zároveň požádal o náhradu nákladů řízení před krajským soudem i Nejvyšším správním soudem, neboť byl poškozen nezákonným postupem odpůrce a krajského soudu.

[21] Podle odpůrce není kasační stížnost důvodná. Usnesení krajského soudu je zákonné, přezkoumatelné a srozumitelné.

[22] Není pravda, že by návrh netrpěl žádnými nedostatky. Navrhovaná otázka totiž není položena tak, aby na ni bylo možné jednoznačně odpovědět „ano“ nebo „ne“. Otázka je zcela obecná a postrádá jakoukoliv vazbu na projekt. Všem oprávněným osobám nebylo zřejmé, v jaké souvislosti je otázka pokládána. Odůvodnění návrhu na konání místního referenda mají k dispozici jen signatáři návrhu. Petici konanou v prosinci 2016 podepsala méně než pětina obyvatel města. Položená otázka navíc na zmiňovanou diskusi nenavazuje, neboť se dotýká pouze krytého bazénu a nikoliv celého projektu tzv. Multifunkčního areálu Zubří, který zahrnuje vnitřní bazén pro školy a veřejnost s provozem wellness, bufetu s dětským koutkem a kuželnou, venkovní nerezové bazény se zázemím, lékařský dům a komunitní centrum pro seniory. Veřejná diskuse však byla vedena ve vztahu k multifunkčnímu areálu jako celku a konkrétnímu projektu, realizovanému z konkrétních prostředků odpůrce na konkrétním místě a nikoliv k jakémukoliv blíže neurčenému krytému bazénu. Pokud by nyní bylo referendum vyhlášeno s navrhovanou otázkou, běžní voliči by jen stěží věděli, zda rozhodují pouze o realizaci části projektu multifunkčního areálu, tj. krytého bazénu, nebo o realizaci celého multifunkčního areálu. Nelze proto použít závěry z rozsudku Plavecký bazén Brušperk, neboť určitost otázky v dané věci byla podložena kampaní konanou v rámci místního referenda a jednalo se pouze o krytý bazén, nikoliv o bazén v rámci multifunkčního areálu.

[23] Podle odpůrce nelze stavět na roveň výstavbu elektrárny či spalovny, které výrazně negativně ovlivňují životní prostředí a kvalitu života, a krytého bazénu, který kvalitu života v obci zvyšuje.

[24] Referendum vyhlášené odpůrcem bylo zcela v souladu se zákonem o místním referendu a byly k němu distribuovány obsáhlé vysvětlující materiály. Stěžovatel kampaň vést mohl a také ji vedl, přičemž nedostatečná účast mohla být způsobena i touto kampaní.

[25] Závěrem odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, byla podána včas a stěžovatel je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen.

[27] Soud předesílá, že stěžovatel se dovolává i kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu, popřípadě jiné vady řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nicméně dále žádné argumenty pro tento kasační důvod neuvádí. Vzhledem k tomu, že k těmto vadám nicméně musí Nejvyšší správní soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), v souladu s touto povinností usnesení krajského soudu i řízení, které mu předcházelo, přezkoumal, avšak takové vady neshledal.

[28] Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí i jinými vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[29] Nejvyšší správní soud nařídil ve věci jednání. Během jednání bylo doplněno dokazování listinami předloženými účastníky řízení v průběhu řízení před Nejvyšším správním soudem.

III.1 Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky

[30] Nejprve se soud zabýval námitkami směřujícími do výroku I. usnesení krajského soudu, tedy výroku, jímž byl zamítnut návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Tento výrok soudu konkrétně zněl: *»Návrh, aby soud určil, že návrh Přípravného výboru na konání místního referenda v obci Zubří, podaný dne 09. 05. 2017 městu Zubří, o otázce: „Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?“, nemá nedostatky, se zamítá.«*

[31] Nejvyšší správní soud nespatřuje vadu v tom, že se ve výroku hovoří o Zubří jednou jako o obci a na jiných místech jako o městě. Jak vyplývá z čl. 99 Ústavy České republiky, obce jsou základními územními samosprávnými celky. Z § 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, kdy je obec městem případně městysem. Je tak zřejmé, že i město je obcí. Vzhledem k tomu, že nevznikají žádné pochybnosti, o jaký územní samosprávný celek se jedná, nelze označení „obec“, namísto „město“, považovat za jakoukoliv vadu, natož pak takovou, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[32] Stěžejní námitka však spočívá v tom, že návrh na konání místního referenda nedostatky neměl. Podle § 91a odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. se návrhem u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat jednak určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a dále vyhlášení místního referenda. Tímto zvláštním právním předpisem je § 57 zákona o místním referendu, upravující soudní ochranu návrhu přípravného výboru. Ten ve svém prvním odstavci zakládá právo přípravného výboru domáhat se ochrany u soudu podle písm. a) tehdy, pokud *„nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad podle § 12 odst. 2,“* a podle písm. b), pokud *„zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b).“* Pro tyto návrhy jsou v § 57 odst. 2 zákona o místním referendu stanoveny odlišné lhůty a v odst. 3 i některé odlišné důsledky. To, že mezi těmito návrhy je třeba rozlišovat, již v minulosti Nejvyšší správní soud dovodil (viz např.

rozsudek ze dne 8. 10. 2014, č. j. Ars 5/2014 – 28, ve věci referenda o nakládání s odpady na území statutárního města Jihlavy). Na tom nic nemění skutečnost, že i pokud není podán návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, není to procesní podmínkou pro vyhlášení místního referenda soudem, který si v takovém případě tuto otázku posoudí jako předběžnou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014 – 99, č. 3148/2015 Sb. NSS, ve věci referenda o zákazu výherních automatů na území statutárního města Ústí nad Labem). Podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu platí: *Nemá-li návrh přípravného výboru náležitosti stanovené podle § 10 a 11 nebo obsahuje-li nesprávné nebo neúplné údaje, obecní úřad nebo magistrát statutárního města neprodleně písemně vyzve zmocněnce, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dnů, odstranil. Současně obecní úřad nebo magistrát statutárního města návrh přípravného výboru zmocněnci podle potřeby vrátí a o tomto postupu učiní zápis a přiloží k němu kopii návrhu přípravného výboru.*

[33] Prvním petitem se stěžovatel v žalobě proto jednoznačně domáhal ochrany podle § 91a odst. 1 písm. a) a § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, tedy určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky. Není podstatné, že se druhým petitem domáhal i druhé možné předběžné ochrany ve věcech referenda, tedy vyhlášení místního referenda soudem, v rámci které si případně mohl soud otázku nedostatků návrhu posoudit zároveň jako předběžnou. Stěžovateli nic nebránilo domáhat se určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, zcela samostatnou žalobou. Jak vyplývá ze shora citovaných zákonných ustanovení, v takovém případě však soudu přísluší pouze určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, tedy to, že výzva obecního úřadu k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu byla neoprávněná, neboť návrh neměl takové nedostatky, k jejichž odstranění by obecní úřad mohl přípravný výbor vyzvat. Soud tedy nemůže jít nad rámec oprávnění, které má podle § 12 odst. 2 obecní úřad.

[34] Jak bylo uvedeno shora, podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu může obecní úřad přezkoumávat návrh pouze z pohledu případné absence náležitostí dle § 10 a 11 zákona o místním referendu, případně z pohledu nesprávných či neúplných údajů. Podle § 10 jsou náležitostmi návrhu přípravného výboru označení území, na němž se má referendum konat, znění otázky (otázek) navržených k rozhodnutí v referendu, odůvodnění návrhu, odhady nákladů, označení zmocněnce z členů přípravného výboru, údaje o členech přípravného výboru. Ustanovení § 11 zákona o místním referendu stanoví náležitosti podpisových listin, mezi které patří i znění otázky či otázek navržených k rozhodnutí v referendu.

[35] Ačkoliv se jak v § 10, tak v § 11 zákona o místním referendu hovoří o znění otázek navržených k rozhodnutí v referendu, nevyplývá z nich, že by se měl obecní úřad zabývat tím, zda lze o navržené otázce referendum konat. Tuto pravomoc má podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu totiž až zastupitelstvo obce, jemuž byl bezvadný návrh (ve smyslu § 12) předložen.

[36] Uvedený závěr vyplývá i ze stěžovatelem zmiňovaného usnesení Územní plán Běloky. Lze poukázat i na shodný závěr odborné literatury (Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011. s. 113 - 115). Lze jej také

dovodit i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013 – 59, č. 2919/2013 Sb. NSS, ve věci referenda k výstavbě obchodního zařízení v Plzni, kde soud v bodě [30] dovodil, že možnost účinně zpochybnit přípustnost položené otázky je v řízení o neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu dána pouze tehdy, nebyl-li v této věci podán procesně projednatelný návrh podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy návrh na vyhlášení místního referenda, kterým se případně nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva podle § 13 zákona o místním referendu. Ačkoliv se Nejvyšší správní soud v dané věci touto otázkou nezabýval podrobně, neboť nebyla předmětem sporu, je zřejmé, že neměl pochybnosti, že přípustnost otázky položené v referendu se řeší právě až ve fázi rozhodování zastupitelstva o vyhlášení referenda, nikoliv ve fázi přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru obecním úřadem.

[37] Správnost tohoto závěru vyplývá i z toho, že vady návrhu ve smyslu § 12 zákona o místním referendu jsou v zásadě vždy odstranitelné (doplnění odůvodnění návrhu nebo dalších podpisů), proto je ostatně nastaven proces napravení těchto vad, který by u neodstranitelných vad nepřicházel v úvahu. Oproti tomu, pokud je shledána zastupitelstvem podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu nepřípustnost položené otázky, jedná se z povahy věci o neodstranitelnou vadu, neboť pro jakkoliv jinak zformulovanou otázku jsou nepoužitelné podpisové listiny, které musí znění otázky obsahovat. I proto § 13 s žádným možným odstraňováním tohoto nedostatku návrhu nepočítá.

[38] Lze tak shrnout, že při přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru podle § 12 zákona o místním referendu obecní úřad zkoumá formální náležitosti návrhu podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu a nepřísluší mu zabývat se přípustností navržené otázky. Proto ani soud v řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky [§ 91a odst. 1 písm. a) a § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu], nezkoumá přípustnost navržené otázky.

[39] Krajský soud proto pochybil, pokud návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, zamítl, ačkoliv z odůvodnění usnesení jednoznačně vyplývá, že žádné nedostatky návrhu podle § 10 a § 11 zákona o místním referendu neshledal a jedinou vytýkanou vadou byla nepřípustnost navržené otázky.

[40] Ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by návrh takové nedostatky měl. Pro stručnost lze odkázat na vypořádání provedené krajským soudem, neboť ani odpůrce netvrdí, že by závěry krajského soudu v tomto směru byly jakkoliv chybné.

[41] S ohledem na to je na místě výrok I. napadeného usnesení krajského soudu zrušit a za použití § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. přímo rozhodnout, že návrh na konání místního referenda žádné nedostatky neměl.

III.2 Nejednoznačnost otázky položené v referendu

[42] V první řadě se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s poukazy stěžovatele na čl. 22 Listiny základních práv a svobod a na obecnou interpretační zásadu *in favorem libertatis* ve věcech ochrany základních práv a svobod, z čehož v hraničních případech vyplývá

povinnost upřednostnit konání referenda. Omezení jeho konání je proto třeba vykládat restriktivně a naopak šířeji interpretovat možnosti pro jeho konání (viz stěžovatelem zmiňovaný nálezn Zcizení pozemků Bystročice a rozsudek Chvalovice, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, č. 2718/2012 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda v Břežanech).

[43] Východiskem pro posuzování určitosti otázek pokládaných v referendu je zejména rozsudek Radnice městské části Praha 7, ve kterém Nejvyšší správní soud učinil mimo jiné následující závěry: *»[42] Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „Tak nám zabili Ferdinanda“ najde mnohovýznamost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako reasonable person a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměřování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu. [43] Z nastíněného rámce tedy plyne, že případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.«*

[44] Z judikatury Nejvyššího správního soudu také vyplývá, že při posuzování určitosti otázky položené v referendu se přihlíží k místním reáliím, a tedy srozumitelnosti otázky pro konkrétní osoby oprávněné hlasovat v referendu. Lze při tom přihlížet i k veřejné diskusi o tématu a kampani v souvislosti s referendem, jakož i dalším místním reáliím (viz např. bod [57] rozsudku Radnice městské části Praha 7, rozsudek Návštěvnícké centrum Malenovice, nebo bod [30] rozsudku Plavecký bazén Brušperk). Stejně formulovaná otázka tak v jednom případě s ohledem na konkrétní místní poměry může být nejednoznačná, zatímco v jiném případě tomu tak nebude.

[45] O nejednoznačnosti by se v souvislosti s nyní položenou otázkou dalo hovořit například tehdy, pokud by se v obci diskutovalo o výstavbě několika krytých bazénů s různými investory, nebo by se v místě nacházelo více krytých bazénů a byla vedena diskuse, který z nich má být zbourán či naopak rekonstruován. Z rozsudku Plavecký bazén Brušperk je ostatně na místě citovat konkrétní závěry, neboť se velmi blíží nyní posuzované věci: *»[30] Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že položená otázka je zcela v souladu s parametry podle ZMR a je tedy dostatečně určitá. Základním smyslem referenda je zjistit skutečnou politickou vůli hlasujících občanů. Pokud je tedy bazén specifikován jako plavecký (hledisko funkčnosti) a krytý (celoroční provoz), jde o dostatečné vymezení. Není to jakýkoli bazén a ve spojení s konkrétní informační kampaní v Brušperku, projektovou dokumentací a dalšími náležitostmi, je občanům představen zcela konkrétní projekt. Ze spisové dokumentace je navíc zřejmé, že občané měli dostatek informací a věděli, o čem hlasují. V případě bazénu v Brušperku byla nadto informační kampaň k referendu přesvědčivě spojena s návrhem bazénu, projektovou dokumentací, vizualizací a dalšími dokumenty, tedy s konkrétním projektem konkrétního bazénu na konkrétním místě. Pokud tedy občané v referendu hlasovali pro bazén, hlasovali pro bazén ve spojení s konkrétním projektem.«*

[46] Jak bylo uvedeno shora, navržená otázka v nyní posuzované věci zněla: *„Jste pro krytý bazén ve městě Zubří?“*. V rozsudku Plavecký bazén Brušperk zněla položená otázka v referendu: *„Jste pro, aby Město Brušperk postavilo krytý plavecký bazén?“*. Jediným rozdílem je tak výslovné uvedení, že bazén mělo stavět město, a to, že je užito sloveso „postavit“. Ani v jednom z uvedených znaků však soud žádný zásadní rozdíl neshledává. Vzhledem k tomu, že všem obyvatelům města Zubří musí být zřejmé, že krytý bazén v současnosti nemají, nelze opaku dosáhnout jinak, než jeho výstavbou. Pokud jde o druhý rozdíl, pak je pravda, že by zřejmě bylo přesnější, pokud by bylo specifikováno, že investorem má být město Zubří, byť případně i prostřednictvím jím ovládaných osob, nicméně i tato otázka musí být, jak vyplývá z doložených podkladů, osobám oprávněným k hlasování v místním referendu zcela zřejmá.

[47] K tomu soud uvádí, že s ohledem na specifickou povahu přezkumu rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda Nejvyšší správní soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu je v době jeho rozhodování (viz body [20] až [22] rozsudku z 22. 1. 2015, č. j. Ars 7/2014 – 126, č. 3477/2016 Sb. NSS, ve věci referenda o poloze nádraží v Brně, dále jen „rozsudek Nádraží Brno“). S ohledem na to tak mohl vyjít i z dokumentů a skutečností, které neměl v době svého rozhodování k dispozici krajský soud. Navíc nelze přehlédnout, že otázka určitosti položené otázky byla krajským soudem posouzena nad rámec sporu účastníků, a proto k ní nesměřovala ani jejich argumentace. Toto posouzení kasačním soudem je přípustné a pro účastníky není překvapivé, neboť se k této otázce oba v řízení o kasační stížnosti vyjadřovali a měli k tomu výslovně i příležitost při ústním jednání nejen v rámci provádění dokazování k této otázce (viz obdobně závěry k rušení usnesení krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelnosti vyslovené v části III.B rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2016, č. j. 4/2015 - 45, č. 3414/2016 Sb. NSS, ve věci neplatnosti referenda k územnímu plánu obce Černolice).

[48] V první řadě je třeba poukázat na referendum, které k tématu, byť s jinak položenou otázkou, proběhlo na základě rozhodnutí zastupitelstva odpůrce v červnu roku 2017. Konkrétně byla položena otázka: *»Jste pro, aby město Zubří realizovalo projekt Multifunkční areál Zubří – vnitřní bazén pro školy a veřejnost s provozem wellness a provoz bufetu s dětským koutkem a kuželnou, venkovní nerezové bazény se zázemím, a výstavbou Lékařského domu a Komunitního domu pro seniory, dle příslušných pravomocných stavebních povolení?«* Jak poukázal ve vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce, oprávněným osobám byl v souvislosti s tímto referendem distribuován leták a informační materiál k projektu multifunkčního centra, ze kterých je zřejmé, že jeho velmi významnou součástí je krytý bazén, i to, že projekt multifunkčního centra v této podobě je postupně obyvatelům prezentován již od června 2015. Je taktéž zřejmé, že investorem má být odpůrce. S tímto referendem související leták odpůrce poukazuje na to, že nelze spojovat rozhodnutí o lékařském domě.

[49] Stěžovatelem zmiňovaná petice z dubna 2016 výslovně nehovoří o krytém bazénu, ale dává do protikladu na jedné straně možnost rekonstrukce a zprovoznění venkovního koupaliště a oproti tomu záměr výstavby multifunkčního centra. Je tedy zřejmé, že smyslem je zejména řešení plaveckého vyžití ve městě Zubří. Zároveň poukazuje na nekonceptnost pro město a nereálnost investičních a provozních nákladů, tedy zjevně nákladů města jako investora. Mezi stranami není sporné, že petici podepsalo okolo 20 %

obyvatel města. Obdobně je v článku v Zuberských novinách č. 1/2017 poukazováno na rozdíly mezi rekonstrukcí venkovního koupaliště a výstavbou multifunkčního centra ve spojení s nároky na rozpočet města. Výslovně je také poukazováno na nutnost postavit lékařský dům a domov pro seniory, tedy zjevně i v situaci, že by se zbytek multifunkčního centra (zejména tedy krytý bazén) nerealizoval. Článek v Zuberských novinách č. 2/2017 jasně staví do kontrapozice krytý bazén v rámci multifunkčního areálu a venkovní koupaliště, včetně poukazu na náklady spojené s výstavbou a s provozem krytého bazénu pro město. Za řešení je považováno vyhlášení referenda, kde by se rozhodovalo buď o stavbě krytého bazénu, která bude mít za následek i zbourání kuželny, nebo finančně méně náročnou rekonstrukci venkovního koupaliště, s čímž souvisí možnost stávající kuželnu ponechat. Mezi stranami není sporné, že Zuberské noviny jsou distribuovány do všech domácností v Zubří.

[50] Z odůvodnění návrhu na konání místního referenda je zcela zřejmé, že stěžovatel spojuje rozhodování v místním referendu s otázkou výstavby krytého bazénu v rámci výstavby multifunkčního centra a zároveň i obecně poukazuje na vysoké náklady spojené s provozem krytého bazénu, aniž by byl spojen s čímkoliv dalším. Výslovně upozorňuje na zásadní dopad na rozpočet města jak při výstavbě, tak při provozu krytého bazénu. Ačkoliv odůvodnění návrhu podávaného přípravným výborem se povinně nezveřejňuje na úřední desce obecního úřadu, na rozdíl od odůvodnění vyhlášení referenda přímo zastupitelstvem (viz § 14 zákona o místním referendu), lze z něj také vycházet. Jednak je možné odůvodnění přípravného výboru zveřejnit společně s usnesením o vyhlášení místního referenda zastupitelstvem podle § 13 odst. 2 zákona o místním referendu a tím jej zpřístupnit široké veřejnosti, navíc lze považovat za vysoce pravděpodobné, že shodně s odůvodněním návrhu na konání referenda bude přípravný výbor argumentovat i v kampani k referendu. Nedává tak příliš smysl odlišovat věc v rozsudku Plavecký bazén Brušperk. Tam byla hodnocena platnost uvedeného referenda v souvislosti s určitostí předložené otázky mimo jiné i s ohledem na kampaň před referendem. S ohledem na nevyhlášení referenda ještě z povahy věci kampaň v užším smyslu proběhnout nemohla, nicméně i s ohledem na odůvodnění lze předpokládat, jak bude pravděpodobně vedena.

[51] Ze shora uvedeného plyne, že běžné oprávněné osobě ve městě Zubří je zřejmé, že předmětem navržené otázky je to, zda má odpůrce vybudovat v rámci plánovaného multifunkčního centra i krytý bazén, potažmo zda má vůbec budovat krytý bazén. Je zřejmé, že hlavním předmětem sporu ve městě je to, zda se má odpůrce v rámci možností snažit pouze o obnovu venkovního koupaliště (byť mu takový závazek i v případě negativní odpovědi na položenou otázku plynout nebude), nebo zda má jít ještě (či samostatně) cestou budování nového krytého bazénu, byť případně v rámci širšího záměru multifunkčního centra. Již z navržené otázky je zřejmé, že spor není primárně veden ohledně dalších uvažovaných částí multifunkčního centra (například domova pro seniory, venkovního koupaliště nebo lékařského domu), ale právě o výstavbu krytého bazénu. Případná negativní odpověď v referendu tak nijak nebude bránit odpůrci v tom, aby případně realizoval jiné části multifunkčního centra. Stejně je závěr, které soud vyvodil z písemných důkazů, vnímán i stěžovatelem, tedy iniciátorem místního referenda. Není důvod se domnívat, že by byly oprávněné osoby zmateny v tom, zda hlasují pouze o krytém bazénu, nebo o celém multifunkčním centru, jak tvrdí odpůrce, neboť v tomto směru je otázka zcela jednoznačná. Je samozřejmě možné, že ekonomickým či technickým

důsledkem nemožnosti výstavby krytého bazénu bude i nemožnost realizace některých, nebo i všech dalších, součástí multifunkčního centra. To však nijak nesouvisí s neurčitostí otázky, zejména když vysvětlování důsledků rozhodnutí v referendu může být předmětem kampaně před referendem.

[52] Pro přípustnost otázky není podstatné, jestli je výstavba krytého bazénu svázána se zcela konkrétním projektem, nebo jde o obecné odmítnutí výstavby krytého bazénu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v bodu [31] rozsudku Plavecký bazén Brušperk, v referendu lze hlasovat i ohledně obecných záměrů jako je výstavba blíže nespecifikované školky, zdravotnického zařízení nebo dětského hřiště. Je tedy zřejmé, že referendum směřuje k odmítnutí výstavby krytého bazénu jak samostatně, tak i v rámci multifunkčního centra. Na tomto závěru nic nemění poukaz krajského soudu na rozsudek Návštěvnické centrum Malenovice. V něm Nejvyšší správní soud pouze uvedl, že jak s ohledem na zvolený název, tak i s ohledem na znalosti místních je zřejmé, že otázka pro místní referendum se týká právě realizace projektu, na který pod uvedeným názvem obec požádala o dotaci. Tím však soud nijak nevylučoval, že by nemohlo být referendum i o obecném záměru. To, zda bude otázka vztažena ke konkrétnímu projektu, nebo bude obecnější, je na úvaze přípravného výboru či zastupitelstva.

[53] Nelze se ztotožnit s úvahami krajského soudu, že by mělo hrát roli to, zda se jedná či nejedná o objekt běžné občanské vybavenosti. Takové kritérium v zákoně o místním referendu vůbec není obsaženo. Není důvod, proč by se obyvatelé obce nemohli například vyjádřit k výstavbě obchodu v jejich obci. V místním referendu lze obecně řešit jakékoliv otázky, které patří do samostatné působnosti obce (§ 6 zákona o místním referendu), kromě těch, které jsou zákonem výslovně z rozhodování v referendu vyloučeny (§ 7 zákona o místním referendu). Je samozřejmě obvyklé, že v referendu jsou rozhodovány pouze takové otázky, které zásadnějším způsobem ovlivňují život obce jako územní samosprávné korporace. Nicméně je právě na tomto společenství, aby si také určilo, které otázky považuje za natolik podstatné, aby o nich hlasovalo v referendu, byť by se třeba vnějšímu pozorovateli mohlo zdát, že se jedná o otázky menší důležitosti či zcela bezvýznamné. Nad rámec nosných důvodů rozhodnutí však Nejvyšší správní soud poznamenává, že investice v řádu desítek miliónů a další miliónové náklady na její provoz u města s počtem obyvatel okolo 5,5 tisíc samozřejmě mohou zásadně ovlivnit kvalitu života obyvatel. Logickým důsledkem takové investice totiž musí být omezení jiných investic a zpravidla i úvěrové zatížení obce a s ním související omezení investic i v dalších letech.

[54] Rozhodně ani nelze souhlasit s tím, že by záporná odpověď na položenou otázku vylučovala i výstavbu bazénu realizovanou soukromým investorem na jeho pozemku, či snad dokonce i výstavbu bazénů „na dvě tempa“. Již z položené otázky, která hovoří o bazénu v jednotném čísle, je zřejmé, že se má jednat o konkrétní jeden bazén, a tedy nikoliv o jakékoliv běžně stavěné soukromé bazény u rodinných domů na území odpůrce. Jak bylo také rozvedeno shora, ze všech dokumentů je zřejmé, že se má rozhodovat o krytém bazénu, jehož investorem a provozovatelem by byl odpůrce, potažmo jím ovládané osoby. Negativní výsledek referenda by tedy neukládal odpůrci činit úkony v samostatné působnosti proti výstavbě krytého bazénu, který by měl zájem realizovat ryze soukromý investor.

[55] Nejvyšší správní soud neshledal ani jiné důvody podle § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, pro které by nebyla položená otázka přípustná. Odpůrce pouze tvrdí, že na otázku nelze odpovědět „ano“ nebo „ne“, nicméně to dovozuje pouze z toho, že je položená otázka neurčitá, s čímž se soud neztotožnil. Na otázku jednoznačně odpovědět lze.

[56] S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud neshledal, že by navržená otázka byla nepřipustná, bylo na místě zrušit výrok II. usnesení krajského soudu. Nebyl také dán žádný důvod pro vrácení věci krajskému soudu, a Nejvyšší správní soud proto v souladu § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. výrokem III. tohoto rozsudku zároveň vyhlásil místní referendum o stěžovatelem navržené otázce. Výrokem IV. určil termín jeho konání v souladu s návrhem přípravného výboru na konání referenda, který má ve smyslu § 15 zákona o místním referendu přednost před ostatními možnými termíny (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014 – 41, ve věci referenda o zákazu provozování loterií a sázkových her ve městě Štětí).

[57] Stěžovatelův návrh, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil k oprávněnosti zastupitelstva vyhlásit referendum s otázkou, která vylučuje znění otázky vyplývající z návrhu přípravného výboru, který byl podán před jednáním daného zastupitelstva, směřuje ke zcela akademickému posouzení bez jakýchkoliv dopadů na projednávanou věc. Stěžovatelem zmiňované referendum již 17. 6. 2017 proběhlo a není sporu o tom, že bylo pro nízkou účast oprávněných osob neplatné. Konání referenda požadovaného stěžovatelem tak jednoznačně nebrání ani § 7 písm. h) zákona o místním referendu. V rozsudku Nádraží Brno v tomto směru Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Přestože judikatorní význam rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nelze v žádném případě podceňovat, není možno vést řízení pouze za účelem vyslovení názorů teoreticky použitelných v dalších předpokládaných řízeních, zcela bez právních účinků na projednávanou věc. V takovém případě není splněna základní podmínka řízení – potřeba ochrany práv.“* Nejvyšší správní soud proto nevidí žádný důvod se i v této věci od uvedených závěrů odchýlit a poskytovat obecný výklad zákona o místním referendu bez právních účinků na nyní projednávanou věc.

VI. Závěr a náklady řízení

[58] Jak bylo uvedeno shora, Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost je důvodná, proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozhodl o zrušení napadených výroků usnesení krajského soudu a zároveň sám rozhodl podle § 110 odst. 2 s. ř. s. o poskytnutí ochrany ve věcech místního referenda.

[59] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a sám rozhodl dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[60] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto na základě § 93 odst. 4 s. ř. s., dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Uvedené ustanovení se vztahuje jak na řízení před krajským soudem, tak na řízení před Nejvyšším správním soudem. Obecná ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. o rozhodování o náhradě nákladů řízení podle procesního úspěchu, ve spojení s § 120 s. ř. s., se zde neuplatní, neboť nelze připustit odlišné režimy pro rozhodování o nákladech řízení před krajským soudem a Nejvyšším správním soudem (viz k tomu nově rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. Ars 1/2017 – 44, č. 3587/2017 Sb. NSS). Ve stěžovatelem namítaném důvodu, že byl poškozen na svých právech nezákonným postupem odpůrce a krajského soudu, neshledává Nejvyšší správní soud důvod zvláštního zřetele hodný, který by podle § 60 odst. 8 s. ř. s. mohl odůvodnit odchýlení se od § 93 odst. 4 s. ř. s. Smyslem soudní ochrany ve věcech referenda je vždy tvrzený nezákonný postup odpůrce a při vyhovění návrhu by ze stěžovatelem uváděného důvodu musela být náhrada nákladů poskytnuta vždy, a nešlo by tedy o důvod zvláštního zřetele hodný, který má na mysli § 60 odst. 8 s. ř. s.

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

V Brně dne 31. srpna 2017

Tomáš Langášek
předseda senátu