



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, Michaely Bejčkové, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka (soudce zpravodaj) a Miloslava Výborného v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda**, zastoupeného zmocněncem Mgr. J. K., proti odpůrci: **statutární město Liberec**, se sídlem nám. dr. E. Beneše 1/1, Liberec, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 11. 9. 2018, č. j. 64 A 9/2018 - 26,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 11. 9. 2018, č. j. 64 A 9/2018 - 26, **se zrušuje**.
- II. Návrh **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Navrhovatel **se vrací** soudní poplatek ve výši 2 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zmocněnce Mgr. J K, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Navrhovatel podal odpůrci dne 27. 7. 2018 návrh na konání místního referenda o pěti otázkách, včetně 656 archů s podpisy na podporu konání místního referenda.

Navrhované místní referendum se mělo konat ve dnech 5. a 6. 10. 2018. Odpůrce zaslal navrhovateli dne 10. 8. 2018 výzvu k odstranění nedostatků v podaném návrhu, v níž odpůrci vytkl trojici nedostatků: zaprvé, u páté otázky týkající se vykoupení hráze u Veseckého rybníka nebyl uveden odhad nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu; zadruhé, u člena přípravného výboru R. H. byl chybně uveden údaj o jménu; a zatřetí, počet předložených podpisů na podporu konání místního referenda byl nedostatečný, neboť podle § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, měl v případě Liberce činit 7 977 podpisů, ovšem z předložených 8 652 podpisů vykazovalo podle odpůrce 3 183 podpisů vady a zbývající počet 5 469 byl nedostatečný. Podle úředního záznamu (č. 1. 10 spisu krajského soudu) se dne 20. 8. 2018 dostavil na odbor správní a živnostenský Magistrátu města Liberec zmocněnec odpůrce a na základě výzvy z 10. 8. 2018 odstranil druhou z vytýkaných vad, když opravil chybně uvedené jméno u člena přípravného výboru. Dne 24. 8. 2018 pak tentýž zmocněnec písemně doplnil návrh na konání místního referenda, a to tak, že odstranil prvou z vytýkaných vad a uvedl předpokládané náklady na výkup hráze a uvedenou částku odůvodnil. Naopak ke třetí z vytýkaných vad uvedl, že odpůrce neučinil v otázce nedostatečného počtu platných podpisů kvalifikovanou výzvu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, neboť neuvedl vady jednotlivých podpisů, jak požaduje judikatura Nejvyššího správního soudu. Tento nedostatek proto navrhovatel odmítl odstranit, neboť k tomu ze strany odpůrce neměl dostatečné podklady. Shrnuje tedy, že prvou vadu odstranil písemně doplněním, druhou vadu odstranil dne 20. 8. 2018 a třetí vadu odstraňovat nebude. Na toto doplnění zareagoval odpůrce dne 7. 9. 2018 „Vyrozměním o výsledku přezkoumání Doplnění návrhu na konání místního referenda“, v němž uvedl, že první dva vytýkané nedostatky pokládá za odstraněné, naopak třetí nedostatek, tedy nedostatečný počet platných podpisů na podporu konání místního referenda, pokládá za neodstraněný. Návrh proto nadále nelze považovat za bezvadný, a proto jej nelze předložit k projednání radě a zastupitelstvu města.

[2] Mezitím již podal navrhovatel dne 27. 8. 2018 ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Navrhovatel trval na tom, že z výzvy k odstranění vad návrhu musí být jasně seznatelné vady jednotlivých vyškrtnutých podpisů uvedených na podpisových listinách, aby mohl vyhodnotit, zda se jedná o vadu odstranitelnou kontaktováním osoby, jejíž podpis byl vyškrtnut, nebo zda se jedná o vadu neodstranitelnou. Brojil také proti tomu, že mu na odstranění vytýkaných nedostatků byla poskytnuta pouze sedmidenní lhůta, navíc mu nebyly vráceny samotné očíslované podpisové archy. Konstatoval tedy, že pokládá svůj návrh již za bezvadný.

II.

[3] Krajský soud navrhovateli vyhověl usnesením ze dne 11. 9. 2018, kterým určil, že návrh na konání místního referenda ze dne 27. 7. 2018 nemá nedostatky. Vycházel přitom i v otázce bezvadnosti návrhu na vyhlášení místního referenda ze skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. Ars 7/2014 - 126, publ. pod č. 3477/2016 Sb. NSS. Konstatoval proto, že prvou vadu vytýkal odpůrce důvodně a byla odstraněna. Druhá vada byla také odstraněna, jakkoli vyžadování druhého jména člena přípravného výboru ze strany odpůrce označil krajský

soud za nadbytečné. Ohledně třetí vady dal krajský soud navrhovateli zapravdu, že odpůrcova výzva měla obsahovat specifikaci nedostatků u každého jednoho neakceptovaného podpisu a nestačilo pouhé souhrnné typové označení vytýkaných vad. To plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014 - 99, publ. pod č. 3148/2015 Sb. NSS, podle něhož z výzvy k odstranění nedostatků musejí být určité a jasné seznatelné vytýkané vady návrhu na konání místního referenda tak, aby bylo odstranění jednotlivých vad fakticky proveditelné. Po provedení důkladné kontroly podpisů tedy měly být specifikovány vady jednotlivých podpisů. Pakliže výzva těmito požadavkům nevyhovuje, jde o výzvu nekvalifikovanou, která nevyvolává účinky předvídané v § 12 odst. 2 zákona o místním referendu a která nebrání nastoupení nevyvratitelné domněnky bezvadnosti návrhu podle § 12 odst. 3 tohoto zákona. Výzvu, která se týkala více oddělitelných vad, je pak třeba posuzovat ohledně každé jednotlivé vady zvlášť.

[4] V daném případě výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda požadavkům na určitost nevyhověla v bodu týkajícím se vytýkaných vad podpisů, takže soud ji označil za nekvalifikovanou. Navrhovatel tedy nebyl ve třicetidenní lhůtě dle § 12 odst. 3 zákona o místním referendu řádně vyzván k odstranění nedostatku spočívajícího v nedostatečném počtu platných předložených podpisů. V souladu s posledně uvedeným ustanovením bylo tedy třeba považovat návrh na konání místního referenda v tomto bodě za bezvadný, neboť zde v důsledku absence kvalifikované výzvy nastoupila zákonem zakotvená nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu. Ten byl podán dne 27. 7. 2018, zákonná třicetidenní lhůta pro nastoupení domněnky uplynula 27. 8. 2018, návrh byl tedy v tomto bodě od 28. 8. 2018 bez vad. Na tomto závěru nic nezměnilo ani to, že zmocněnec navrhovatele nahlížel po obdržení výzvy do spisu a jednal s pracovníky magistrátu, kteří mu dle úředního záznamu ze dne 20. 8. 2018 umožnili nahlédnout do podpisových archů a k jeho žádosti mu příkladmo uvedli dvě nalezené chyby v podpisových arších. Takový postup nelze postavit naroveň učinění řádné výzvy s konkrétní specifikací všech vytýkaných vad. Krajský soud shledal, že ke dni vydání jeho usnesení nebyl navrhovatelův návrh na konání místního referenda vadný ani v jednom ze tří bodů vytýkaných odpůrcem, proto podle § 91a odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), určil, že tento návrh nemá nedostatky.

[5] Za absurdní označil odpůrcovo tvrzení, že se obecností výzvy snažil chránit před navrhovatelem osobní údaje osob uvedené v odpůrcově dokumentu nazvaném „Kontrola údajů uvedených na podpisové listině pro konání místního referenda v roce 2018“. Pokud byl takový dokument pro interní účely odpůrce zpracován se zahrnutím správných osobních údajů nad rámec údajů uvedených v podpisových arších, bylo by na místě jej pro účely výzvy navrhovatele o tyto údaje oprostit a využít jej jako součást výzvy.

III.

[6] Proti usnesení krajského soudu podal odpůrce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[7] Stěžovatel nejprve namítá procesní pochybení krajského soudu spočívající v tom, že krajský soud včas nepřeposlal stěžovateli doplnění navrhovatelova návrhu. Toto

doplnění zaslal stěžovateli až dne 11. 9. 2018, tedy v den vydání svého usnesení, takže se k takto doplněnému návrhu stěžovatel nemohl vyjádřit.

[8] Dále brojí proti tomu, že návrh na určení bezvadnosti návrhu na konání místního referenda podal navrhovatel krajskému soudu již dne 27. 8. 2018, tedy ve lhůtě, kdy stěžovateli stále ještě běžela patnáctidenní lhůta pro posouzení doplněného návrhu přípravného výboru a o bezvadnosti návrhu dosud stěžovatel nerozhodl. Přitom podle judikatury Nejvyššího správního soudu má stěžovatel pravomoc znovu přezkoumat doplnění návrhu. K tomu došlo až vyjádřením ze dne 7. 9. 2018 a teprve poté bylo možno podat ke krajskému soudu návrh. Návrh podaný již dne 27. 8. 2018 měl být proto jako předčasný odmítnut. Postupem krajského soudu byl stěžovatel zbaven možnosti, aby o návrhu na konání místního referenda hlasovalo jeho zastupitelstvo. Krajský soud tak svým předčasným rozhodnutím zasáhl do stěžovatelova práva na samosprávu, zaručeného článkem 101 Ústavy, neboť si присvojil kompetenci, kterou měl vykonat stěžovatel.

[9] Dále stěžovatel brojí proti právnímu posouzení věci krajským soudem, neboť návrh na konání místního referenda je podle něj pouze zdánlivě projevem přímé demokracie, ve skutečnosti je pouze plýtváním finančními prostředky stěžovatele. Otázky připravené přípravným výborem jsou formulovány nekvalitně a jsou spíše anketou. Hlasování občanů v tomto místním referendu tudíž nemůže vést k žádnému rozhodnutí. Otázka číslo 1, která se týká tarifů pro městskou hromadnou dopravu, je nepřipustná, neboť jde o zásah do přenesené působnosti stěžovatele. Navíc místní referendum mělo podle návrhu proběhnout souběžně s volbami do zastupitelstev obcí ve dnech 5. a 6. 10. 2018, takže lhůty pro jednotlivé úkony stanovené zákonem o místním referendu již nelze po rozhodnutí krajského soudu stihnout.

[10] Navrhovatel se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Stěžovatel brojil zejména proti tomu, že navrhovatel podal svůj návrh ke krajskému soudu ještě v době, kdy stěžovateli běžela patnáctidenní lhůta pro posouzení doplněného navrhovatelova návrhu, a krajský soud měl proto návrh ze dne 27. 8. 2018 odmítnout jako předčasný. Tím, že tak neučinil, zasáhl do stěžovatelova ústavně zaručeného práva na samosprávu.

[14] Posuzování návrhu na vyhlášení místního referenda je upraveno v § 12 odst. 1 až 4 zákona o místním referendu:

„(1) Návrh přípravného výboru spolu s přílohou předkládá přípravný výbor obecnímu úřadu, úřadu městské části nebo městského obvodu (dále jen „obecní úřad“) nebo magistrátu hlavního

města Prahy nebo magistrátu územně členěného statutárního města (dále jen „magistrát statutárního města“), který posoudí předložený návrh přípravného výboru ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho podání; jestliže v návrhu přípravného výboru neshledá nedostatky, neprodleně po uplynutí této lhůty písemně vyrozumí zmocněnce.

(2) 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.

(3) V případě, že obecní úřad nebo magistrát statutárního města nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh přípravného výboru nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění, považuje se takový návrh přípravného výboru po uplynutí lhůty 30 dnů od jeho podání za bezvadný.

(4) Bezvadný návrh přípravného výboru předloží rada obce k projednání zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání; obdobně postupuje rada města, která bezvadný návrh přípravného výboru předloží k projednání zastupitelstvu statutárního města.“

[15] K otázce fází posuzování návrhu na vyhlášení místního referenda a jeho případných doplnění ze strany obecního úřadu nebo magistrátu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v bodech 25 a 26 rozsudku ze dne 8. 10. 2014, č. j. Ars 5/2014 - 28:

*„[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, 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.“ (zvýrazněno soudem)

[16] Citovaný rozsudek byl sice zčásti kritizován nálezem Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14, ovšem nebyl tímto nálezem zrušen a kritika ze strany Ústavního soudu nesměřovala proti právě citované pasáži odůvodnění, nýbrž byla odůvodněna toliko obecným apelem v bodě 36 nálezu: *„Nelze jako ústavně konformní akceptovat takový postup soudů ve správním soudnictví, který v konečném důsledku vyústí v potenciální zmaření místního referenda, za situace, kdy návrh na konání místního referenda objektivně neměl nedostatky a nestal se předmětem správního přezkumu jen z formálních (výše již zmíněných) důvodů.“*

[17] Možnost souběžnosti návrhu ke krajskému soudu s odstraňováním vad na úrovni obecního úřadu byla sice zmíněna v závorce v bodě 23 usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, č. j. Ars 7/2014 - 126, kde však byla uvedena pouze jako faktický stav, který v důsledku atypického postupu navrhovatele i magistrátu nastal v posuzovaném případě. V tomto usnesení soud uvedl, že *„přípravný výbor má možnost výzvy k odstranění nedostatků vyhovět či se obrátit na soud (případně využít obě možnosti, jak tomu bylo v projednávané věci)“*. V něm navrhovatel souběžně s doplňováním a změnami původního návrhu podával návrhy na posouzení bezvadnosti návrhu i na vyhlášení místního referenda, přičemž některé z těchto návrhů krajský soud posoudil meritorně, jiné odmítl pro předčasnost. Nejvyšší správní soud v bodě 23 tento stav konstatoval, ale nehodnotil správnost postupu krajského soudu v jednotlivých řízeních, ostatně v usnesení o odmítnutí kasačních stížností k meritornímu posouzení ani neměl prostor.

[18] Nejvyšší správní soud je tedy i po tomto nálezu vázán svou dosavadní judikaturou v tom, že po doplnění návrhu na vyhlášení místního referenda začíná obecnímu úřadu či magistrátu opět běžet lhůta pro posouzení bezvadnosti doplněného či opraveného návrhu.

[19] Při aplikaci tohoto klíčového právního názoru na nyní posuzovaný případ Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel zaslal dne 10. 8. 2018 navrhovateli výzvu k odstranění nedostatků v podaném návrhu, v níž mu vytkl trojici nedostatků. Nelze plně souhlasit s názorem krajského soudu, že je potřeba výzvu týkající se více nedostatků posuzovat ohledně každé jednotlivé vady zvlášť. Pokud chtěl krajský soud touto formulací naznačit, že výzva ze dne 10. 8. 2018 byly fakticky tři nezávislé výzvy, přičemž prvním dvěma navrhovatel vyhověl a třetí byla učiněna nekvalifikovaně, proto k ní nelze přihlížet, je potřeba uvést na pravou míru, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. Ars 1/2017 - 44, publ. pod č. 3587/2017 Sb. NSS, na nějž krajský soud odkázal, neplyne, že by šlo o tři procesně samostatné výzvy. V bodě 56 tohoto rozsudku je uvedeno pouze následující: *„Nejvyšší správní soud konstatuje, že týká-li se výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda více oddělitelných vad, je třeba výzvu ohledně každé oddělitelné vady posuzovat zvlášť. Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, pak může být úspěšný jen tehdy, když výzva neobstojí ve vztahu k žádné z vytýkaných vad. Pokud by však obecní úřad či úřad městské části nebo městského obvodu důvodně a v souladu se zákonem vytkl byť jedinou (z více) vadu, kterou by přípravný výbor*

neodstranil, nemůže být vyhověno návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky.“ Citovaný rozsudek tedy pouze konstatuje, že každou oddělitelnou vadu je třeba materiálně posuzovat samostatně. Nelze však tvrdit, že šlo o tři samostatné výzvy, z nichž dvěma navrhovatel vyhověl a třetí právně vůbec neexistovala, protože nebyla dostatečně určitá. Šlo o jednu výzvu, obsahující tři vady, na něž navrhovatel zareagoval různým způsobem a vytýkané vady částečně odstranil.

[20] Navrhovatel totiž na tuto výzvu nezareagoval pouhým nesouhlasem, nýbrž tím, že první a druhou výtku akceptoval a vytýkaný nedostatek odstranil, a to jednak doplněním jména člena přípravného výboru přímo do návrhu, jednak písemným doplněním předpokládaných nákladů v písemném doplnění ze dne 24. 8. 2018. Co se týče třetího nedostatku, polemizoval v tomto písemném doplnění s výzvou, kterou označil za nedostatečnou ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, a odmítl jí vyhovět. Navrhovatelovo podání ze dne 24. 8. 2018 je tedy třeba pokládat ve smyslu rozsudku č. j. Ars 5/2014 - 28 za „*podání, jímž jsou nedostatky fakticky odstraňovány*“. Nešlo o pouhou polemiku s výtkami stěžovatele, nýbrž o faktický pokus o odstranění dvou vytýkaných nedostatků a kritiku, že třetí nedostatek byl vytknut nedostatečně.

[21] Za této situace vyplývá z výše citovaného rozsudku č. j. Ars 5/2014 - 28, že po doručení doplnění návrhu ze dne 24. 8. 2018 začala stěžovateli běžet „*nová lhůta, v níž má být doplněný (opravený) návrh na konání místního referenda posouzen obecním úřadem nebo magistrátem*“. Stěžovatel měl tedy 15 dní na to, aby znovu posoudil doplněný návrh, tedy aby posoudil, zda první a druhá vytýkaná vada byly opravdu odstraněny, a aby rozhodl, jak zareaguje na navrhovatelovo vyjádření k vadě třetí. Mohl na této vadě trvat a návrh na vyhlášení místního referenda nadále pokládat za nedostatečný, mohl svou výtku doplnit a zaslat navrhovateli jím požadované doplnění nebo mohl na tuto výtku rezignovat a návrh na vyhlášení místního referenda již akceptovat jako bezvadný.

[22] V této patnáctidenní lhůtě však bylo skutečně jen a pouze na stěžovateli, aby se rozhodl, kterou z těchto cest se vydá. Toto rozhodnutí učinil až dne 7. 9. 2018 v podobě „*Vyrozumění o výsledku přezkoumání Doplnění návrhu na konání místního referenda*“, v němž uvedl, že první dva vytýkané nedostatky pokládá za odstraněné, naopak třetí nedostatek pokládá nadále za neodstraněný. Teprve po doručení tohoto vyrozumění se mohl navrhovatel obrátit na krajský soud.

[23] Navrhovatel tak ovšem neučinil a na krajský soud se s návrhem obrátil hned dne 27. 8. 2018. Nejvyšší správní soud musí stěžovateli přitakat, že takový návrh byl skutečně předčasný a krajský soud jej měl jako takový odmítnout. Neučinil-li tak a namísto toho se rozhodl návrh posoudit meritorně, zbavil fakticky stěžovatele možnosti posoudit doplněný návrh, přičemž jak bylo vyloženo výše, až do 7. 9. 2018 nebylo jasné, jak bude doplněný návrh posouzen. Tím se krajský soud dopustil vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť meritorně posuzoval předčasný návrh. Toto písmeno sice stěžovatel výslovně neuvedl v kasační stížnosti [namísto toho poukazoval zjevně chybně na písm. b), což by ovšem znamenalo, že vytýkal krajskému soudu, že nepřihlédl k pochybením, kterých se dopustil správní orgán, tedy sám stěžovatel], směřuje k němu ovšem výše rekapitulované odůvodnění kasační stížnosti, a navíc k vadě podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přihlédně Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. i nad rámec kasační stížnosti.

[24] Za této situace nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než rozsudek krajského soudu zrušit a namísto něj učinit, co měl učinit on, tedy odmítnout návrh jako předčasný.

[25] Soud si je vědom toho, že postup odmítání pro předčasnost může být kritizován jako formalistický (viz například argumentaci v ústavní stížnosti proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2018, č. j. Vol 12/2018 - 17, která byla ovšem odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 13/2018). Tím spíš by mohl být kritizován v situaci, kdy krajský soud v souvisejícím řízení vedeném podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. rozhodl usnesením ze dne 14. 9. 2018, č. j. 64 A 10/2018 - 45, tak, že předmětné místní referendum ve statutárním městě Liberci vyhlásil na dny 5. a 6. 10. 2018, takže Nejvyšší správní soud odmítá návrh pro předčasnost poté, co samotné místní referendum již proběhlo.

[26] Je ovšem třeba zdůraznit, že odmítnutí pro předčasnost bylo v nyní posuzovaném případě nutné proto, že meritorním posouzením návrhu na vyhlášení místního referenda v době, kdy o něm dosud měl rozhodovat a fakticky ještě rozhodoval stěžovatel, si krajský soud přisvojil pravomoc, která mu v té době ještě nepříslušela. Jinak řečeno, stěžovatel měl v období od 24. 8. 2018 do 7. 9. 2018 stále právo na posouzení doplněného návrhu „v druhém kole“. Pokud krajský soud akceptoval návrh podaný již v této době, fakticky jej o toto „druhé kolo“ připravil. Jak je přitom zjevné z výše provedené rekapitulace, šlo o skutečné posuzování doplněného návrhu, nikoli o posuzování formální, které by mělo jen uměle oddálit soudní přezkum způsobem, který kritizoval Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14. Stěžovatel má tedy pravdu, že takovým postupem soudní moc zasáhla do výkonu samosprávy, neboť zbavila orgány samosprávy možnosti nového skutečného posouzení doplněného návrhu a rozhodla fakticky namísto nich. Takový postup byl nejen v rozporu s § 12 zákona o místním referendu, jak je vykládán výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu, ale zejména byl zásahem do práva na samosprávu odporujícím článku 101 odst. 4 Ústavy: *„(4) Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“*

[27] Nejvyšší správní soud proto zrušil usnesení krajského soudu a namísto něj návrh odmítl jako předčasný. Za této situace se nijak nevyjadřuje k meritorním otázkám uváděným v kasační stížnosti, neboť se k nim neměl vyjadřovat ani krajský soud.

[28] Nebylo naopak namístě odmítat samotnou kasační stížnost, jak zdejší soud učinil ve výše citovaném usnesení ze dne 22. 1. 2015, č. j. Ars 7/2014 - 126, neboť v tomto usnesení se před Nejvyšším správním soudem domáhal ochrany přípravný výbor, jehož práva byla mezitím naplněna tím, že místní referendum proběhlo. Nyní naopak kasační stížnost podal odpůrce, tedy ten subjekt, který tvrdí, že právě deklarováním bezvadnosti návrhu a nařízením konání místního referenda ze strany krajského soudu došlo k zásahu do jeho práv, konkrétně práva na samosprávu, jehož vykonavatelem je zastupitelstvo rozhodující na základě podkladů od magistrátu, stejně jako občané hlasující v místním referendu. Proběhnutí místního referenda tedy nevedlo ke zhojení zásahu do práv stěžovatele, nýbrž naopak k potvrzení a naplnění tohoto zásahu, který byl založen již tím, že dostatečnost odstranění vad začal posuzovat krajský soud ještě předtím, než ji mohl posoudit samotný

stěžovatel. Nejvyšší správní soud mu tedy nemůže a nesmí soudní ochranu tohoto práva odeprít, neboť by postupoval v rozporu s článkem 36 Listiny základních práv a svobod. Proto kasační stížnost věcně projednal a v zájmu ochrany stěžovatelova práva na samosprávu jí vyhověl.

[29] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto na základě § 93 odst. 4 s. ř. s., dle kterého ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

[30] Vzhledem k tomu, že původní návrh byl odmítnut, vrací se podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soudní poplatek zaplacený navrhovatelem na soudních poplatcích krajskému soudu. Citované zákonné ustanovení sice podmiňuje vrácení soudního poplatku odmítnutím návrhu před prvním jednáním, resp. ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích před vydáním rozhodnutí ve věci samé, tato ustanovení je však třeba aplikovat analogicky i na situaci, kdy rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, č. j. Ars 5/2014 - 28, bod 35). Navrhovatel zaplatil za návrh soudní poplatek ve výši 2 000 Kč (č. l. 1 spisu krajského soudu), který mu bude vrácen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě podle § 10a zákona o soudních poplatcích.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. února 2019

Tomáš Langášek
předseda senátu

Odlišné stanovisko k rozsudku si vyhradili soudci Tomáš Langášek, Petr Mikeš a Miloslav Výborný.

Odlišné stanovisko soudce Tomáše Langáška

podle § 55a s. ř. s. k rozsudku sp. zn. Ars 7/2018 ze dne 21. 2. 2019

[1] Dnešním rozsudkem volební senát na základě kasační stížnosti statutárního města Liberce zrušil usnesení krajského soudu, jenž poskytl soudní ochranu přípravnému výboru a vyslovil bezvadnost jeho návrhu na konání místního referenda, a současně návrh přípravného výboru odmítl pro předčasnost. S lítostí konstatuji, že tím volební senát

- a) odepřel navrhovateli – přípravnému výboru, resp. jeho členům – přístup k soudu, a porušil tak jeho základní právo dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a odmítl mu poskytnout soudní ochranu před porušením jeho základního politického práva dle čl. 21 odst. 1 Listiny, v rozporu se svým ústavním posláním dle čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“),
- b) rozhodl v rozporu s právním názorem již vyjádřeným v jiném rozhodnutí volebního senátu (usnesení č. j. Ars 7/2014-126 ze dne 22. 1. 2015), aniž se obrátil na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a porušil tak na zákonné úrovni § 17 odst. 1 s. ř. s. a na ústavní úrovni základní právo účastníků řízení na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny ve smyslu četné judikatury Ústavního soudu,
- c) založil tím rozpor v judikatuře a uvrhl přípravné výbory pro místní referenda a obecní úřady do právní nejistoty, jak mají při navrhování místních referend postupovat a kdy a za jakých podmínek se přípravné výbory mohou obrátit na soud,
- d) učinil tak navzdory jasnému zákonnému ustanovení v § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu, jednoznačně upravujícím lhůtu k podání návrhu soudu „*do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad*“,
- e) jasné znění zákona zatemnil arbitrární, komplikovanou a kontrainuitivní interpretací, takže je to tentokrát bohužel soud, kdo přepjatě formalisticky přispěl k nepřehlednosti práva a procesních předpisů,
- f) navázal na výklad, který volební senát zaujal v rozsudku č. j. Ars 5/2014 - 28 z 8. 10. 2014, vůči němuž jsem již tehdy s kolegou Miloslavem Výborným zaujal odlišné stanovisko a který byl posléze nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3825/14 označen za neústavní pro porušení základního práva na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny, ve spojení s čl. 21 odst. 1 Listiny, přitom z tohoto rozsudku vyplývalo jen to, že obecní úřad má pravomoc doplněný návrh na konání místního referenda znovu posoudit, nikoli to, co dnes volební senát dovodil nově, že tím přípravný výbor pro danou chvíli ztratil možnost hledat ochranu u soudu,
- g) a rozhodl tak ve věci určení bezvadnosti návrhu na konání místního referenda v situaci, kdy již místní referendum proběhlo, tedy na podkladě kasační stížnosti, jež mohla být ve světle usnesení č. j. Ars 7/2014 - 126 ze dne 22. 1. 2015 naopak odmítnuta pro neodstranitelné nesplnění podmínek řízení (obdoba tzv. *mootness*).

[2] Nyní podrobněji.

[3] Nejprve stručně rekapitulace celého příběhu. Přípravný výbor se na liberecký magistrát obrátil s návrhem na konání místního referenda 27. 7. 2018. Magistrát vyhotovil výzvu k odstranění vad návrhu, v níž přípravnému výboru vytkl tři nedostatky: 1. absenci odhadu nákladů, 2. absenci druhého jména u jinak nezaměnitelně identifikovaného člena přípravného výboru a 3. vady podpisů občanů na petičních arších k podpoře návrhu na konání místního referenda, avšak bez jejich specifikace, jak požaduje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Výzva k odstranění vad byla datována dnem 10. 8. 2018, avšak přípravnému výboru byla doručena 17. 8. 2018. Tímto dnem mu podle § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu začala běžet desetidenní lhůta k podání návrhu soudu na určení, že návrh nedostatky nemá. Přípravný výbor, veden pochopitelně snahou, aby místní referendum proběhlo v termínu podzimních voleb, se snažil odstranit překážky pro jeho vyhlášení. Doplnil odhad nákladů a, jakkoli šlo o zjevnou formalitu, i druhé jméno jednoho z členů přípravného výboru. Třetí výtce považoval v souladu s naší judikaturou za nezákonnou a nehodlal vytknutou vadu nijak odstraňovat. Současně se poslední den zmíněné desetidenní lhůty, 27. 8. 2018, tedy v okamžiku, kdy již první a druhou vadu odstranil, obrátil na krajský soud s návrhem na určení, že návrh nedostatky nemá, tedy zejména že netrpí oním třetím nedostatkem vady petice. Krajský soud, aniž by měl pochybnost o včasnosti návrhu (ostatně ani žádný z účastníků řízení před krajským soudem), v souladu s naší judikaturou (usnesení č. j. Ars 7/2014 - 126 ze dne 22. 1. 2015) rozhodl 11. 9. 2018 podle právního a skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí tak, že návrh na konání místního referenda nedostatky nemá. Po celou dobu řízení se na sporné otázce, kterou krajský soud řešil, nic nezměnilo, ostatně magistrát v průběhu řízení, 7. 9. 2018, jen potvrdil, že na třetí výtce trvá, přičemž uznal, že první dvě vady byly odstraněny.

[4] Volební senát nyní dospěl k překvapivému závěru, že se přípravný výbor obrátil na soud předčasně, tedy dříve, než mu začala běžet desetidenní lhůta k podání návrhu dle § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu, a to proto, že dva ze tří vytknutých nedostatků odstranil a měl ještě počkat na to, až mu magistrát znovu sdělí, že na třetí výtce trvá (případně zareaguje jinak). Dikce § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu je však tak jednoznačná, že jednoznačnější být nemůže: desetidenní lhůta k podání návrhu soudu běží od okamžiku doručení písemné výzvy k odstranění vad. O tom, že by se lhůta přerušila a přípravný výbor ztratil právo podat návrh soudu v případě, že vstoupí v jednání s magistrátem a některé z vytknutých vad odstraní, není v zákoně ani slovo. Volební senát tedy zákon nepředvídatelně doplňuje, aniž by se jakkoli ustanovením § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu zabýval; v celém rozsudku toto ustanovení pohřbívá ani není zmíněno.

[5] Volební senát pominul, že výzva k odstranění vad není rozhodnutí a její soudní přezkum nemá parametry řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 75 s. ř. s. Předmětem řízení není soudní přezkum výzvy k odstranění vad, nýbrž určení, že návrh na konání místního referenda netrpí nedostatky. Krajský soud rozhoduje podle skutkového a právního stavu v době rozhodnutí, což jsme zcela správně dovodili v odstavci 18 usnesení č. j. Ars 7/2014 - 126. Pokud, nota bene ještě před podáním návrhu soudu, přípravný výbor některé z vytknutých nedostatků odstraní, krajský soud to podle naší judikatury prostě vezme v úvahu dle stavu v době svého rozhodnutí. Přesně tak krajský soud postupoval. Pokud nyní volební senát přípravný výbor, který dvě ze tří sporných otázek odstranil ještě

předtím, než se na soud obrátil s ohledem na trvající reálný spor o otázku třetí, od soudu vyhání, nelze to charakterizovat jinak než jako trestání přípravného výboru za konstruktivní přístup. Nejeví se mi to jako souladné s nejobecnější funkcí soudnictví - řešit a včas urovnávat spory o právo, ani s opakovaně deklarovaným přístupem ve prospěch soudní ochrany práva iniciovat místní referendum.

[6] Již ve svém prvním rozsudku z 29. 8. 2012 (č. j. Ars 1/2012 - 26) po novele soudního řádu správního, která připustila kasační stížnost ve věcech místního referenda, totiž volební senát Nejvyššího správního soudu vyloučil restriktivní formalistický přístup k výkladu zákona o místním referendu. Nejmarkantněji se tak potom stalo v rozsudku ze dne 31. října 2012 (č. j. Ars 2/2012 - 43), v němž institut místního referenda označil za „zásadní doplněk klasických mechanismů zastupitelské demokracie“, za „za silný nástroj kontroly místní samosprávy“, „demokratickou pojistku“ proti korupci a kontroverzním investičním záměrům, za „hybatele, ... jenž podporuje aktivitu občanské komunity a posiluje demokratickou legitimitu“, „prověřuje kvalitu lokální demokracie“ a „představuje poslední veto občanů“. Nejvyšší správní soud dokonce artikuloval „potřebu rozšířit procedurální demokracii ... o aktivní participaci, o posílení účasti občanů v komunální politice“. Blokáce iniciativy ze strany obce podle něj bývá signálem, že je „cosi shnilého v království dánském“.

[7] Volební senát dnešním rozsudkem nejenže vybočil z dosavadního přístupu k interpretaci podmínek pro vyhlášení místního referenda a soudní ochrany, ale rozhodl v přímém a vědomém rozporu s právním názorem vysloveným v dřívějším rozhodnutí, v usnesení č. j. Ars 7/2014 - 126. Je to již zmiňované rozhodnutí, v němž jsme dovodili, že krajské soudy v řízení o určení (bez)vadnosti návrhu na konání rozhodují podle skutkového a právního stavu v době rozhodnutí. V odstavcích 22, 23 a 25 jsme tehdy uvedli:

[22] V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu vydaného v řízení o žalobě podané dle § 57 zákona o místním referendu je Nejvyšší správní soud vázán skutkovým i právním stavem ke dni jeho rozhodnutí, při tom přihlíží ke všem skutečnostem, které ve věci návrhu přípravného výboru nastanou, a v řízení je oprávněn vydat i taková rozhodnutí, která v jiných řízeních kasační princip vylučuje.

[23] Tyto závěry se vztahují na oba druhy návrhů přípravného výboru upravené § 57 odst. 1 zákona o místním referendu - tedy nejen na vyhlášení místního referenda, ale též na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Je nutno zdůraznit, že od předložení návrhu přípravného výboru obecnímu úřadu dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu může postup, který je nakonec završen vyhlášením místního referenda, probíhat mnoha způsoby a po různou dobu. **Obecní úřad při přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru může a nemusí shledat nedostatky, přípravný výbor má možnost výzvě k odstranění nedostatků vyhovět či se obrátit na soud (případně využít obě možnosti, jak tomu bylo v projednávané věci), tato situace může nastat opakovaně.** Řízení o jednom návrhu na vyhlášení referenda se může následně rozpadnout do několika různých částí, jak je graficky znázorněno v následujícím grafu...

...

[25] Jak je z grafu zřejmé, důsledkem více možností postupu přípravného výboru v různých fázích projednávání jeho návrhu jsou situace, kdy může být vedeno několik soudních řízení, přičemž společným předmětem všech je soudní ochrana jednoho návrhu přípravného výboru dle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu. Tato řízení mohou probíhat v různých časových úsecích, nikoliv pouze souběžně

či návazně. Nelze tedy vyloučit možnost, že **správní soud bude rozhodovat o splnění zákonných podmínek pro vyhlášení místního referenda, včetně skutečnosti, zda návrh přípravného výboru je bez vad, i za situace, kdy bezvadnost návrhu bude předmětem jiného, před soudem zahájeného a neukončeného řízení.** V takovém případě nelze vyloučit, že by bezvadnost návrhu musela být v soudním řízení posouzena jako předběžná otázka, a to jak v řízení před krajským, tak i Nejvyšším správním soudem (viz též bod 48 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. Ars 4/2014 - 99). I zde by bylo namístě aplikovat zásadu, dle které je v soudním řízení o ochraně voleb a místního referenda nutno zajistit pokud možno komplexní rozhodnutí obsahující bez dalších dílčích rozhodnutí žádaný výsledek.

[8] Volební senát, aniž by aktivoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, se tento právní názor pokusil rozředit tvrzením, že šlo jen o zmínku poukazující na tehdejší atypický faktický stav. Doslovná citace příslušných odstavců však prokazuje, že jde o dezinterpretaci našich tehdejších závěrů. Právě proto, že v praxi mohou nastat a nastávají nejrůznější kombinace výzev, reakcí, dalších výzev a souběžných návrhů vůči soudu, jak tehdy soudkyně zpravodajka názorně předvedla na grafu (koncipovaném obecně, nikoli k ilustraci skutkového stavu), vtěleném přímo do textu odůvodnění, dospěli jsme k závěru, že jak krajský soud, tak i kasační soud rozhodují podle skutkového a právního stavu v době rozhodnutí, aby mohly zohlednit vše, co se stran návrhu na konání místního referenda dosud odehrálo. Zvýrazněné pasáže odstavců 23 a 25 zcela zjevně nejsou retrospektivním popisem tehdejšího skutkového stavu, nýbrž obecným, soudem nalezeným výkladem zákona o místním referendu. *„Přípravný výbor má možnost výzvě k odstranění nedostatků vyhovět či se obrátit na soud (případně využít obě možnosti, jak tomu bylo v projednávané věci), tato situace může nastat opakovaně.“*. Přesně to udělal i přípravný výbor v Liberci.

[9] Zbývá doplnit, že citované usnesení volebního senátu prošlo i posouzením ze strany Ústavního soudu, jenž ústavní stížnost proti němu s podrobným odůvodněním odmítl (usnesení sp. zn. IV. ÚS 871/15 ze dne 19. 7. 2016). Za pozornost stojí i v usnesení rekapitulované vyjádření volebního senátu k ústavní stížnosti, které nedává žádný prostor pro pochybnosti o tom, jako to tehdy volební senát myslel.

[10] Volební senát naopak svým výkladem navázal na konstrukci, resp. právní názor vyslovený v rozsudku č. j. Ars 5/2014 – 22 z 2. 10. 2014, jenž dokonce označuje za závazný. Jakkoli většina vzala na vědomí existenci nálezu Ústavního soudu III. ÚS 3825/14, který zmíněný rozsudek označil za neústavní, tento fakt se snažila překlenout poukazem na to, že rozsudek nebyl Ústavním soudem formálně zrušen a že se kritika Ústavního soudu přímo netýkala řešené právní otázky. K tomu připomínám, že tehdy (stejně jako nyní) bylo volebním senátem zrušeno usnesení krajského soudu, který vyhověl návrhu přípravného výboru na vyslovení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a současně byl ze strany volebního senátu návrh přípravného výboru odmítnut (tehdy pro opožděnost, nyní pro předčasnost, ale výrokově a v důsledcích je to totéž). Právě v tomto výsledku řízení před Nejvyšším správním soudem pak Ústavní soud shledal kolizi se základním právem na přístup k soudu dle čl. 36 odst. 1 Listiny s ohledem na formalisticky přísný výklad procesních pravidel a základní práva, která byla ve hře tehdy a jež jsou ve hře i nyní. Ústavním soudem kritizovaný výklad přitom navazoval na konstrukci dalších kol výzev k odstranění vad a reakcí na ně, který dnešní rozsudek

přejal a doslovně jej obsáhle ocitoval. Nelze přehlédnout, že Ústavní soud rozsudek Nejvyššího správního soudu tehdy nezrušil jen proto, že v mezidobí bylo místní referendum soudy vyhlášeno a proběhlo, takže by zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu, jenž se týkal určení, že někdejší návrh na vyhlášení referenda neměl nedostatky, nic pro účastníky nemohlo přinést a bylo by jen akademickým cvičením. Ústavní soud se proto omezil jen na deklaraci neústavnosti výroků I a II rozsudku Nejvyššího správního soudu, tedy stejné výroky, opírající se o obdobné odůvodnění, jako v rozsudku dnešním. Nerozumím tomu, proč pragmatický a procesně efektivní přístup Ústavního soudu nyní volební senát považuje za jeho slabost a rozsudek, jenž v jeho přezkumu neobstál, resuscituje a dovozuje z něj nově další, tehdy nijak nenaznačené závěry, podle nichž odstraněním některých vytknutých vad přípravný výbor ztrácí možnost hledat ochranu u soudu, resp. musí počkat, až se v dalších lhůtách obecní úřad znovu vyjádří.

[11] Konečně další rozpor v judikatuře může být shledán v tom, že volební senát kasační stížnost statutárního města Liberce neodmítl pro neodstranitelné nesplnění podmínek řízení, a nepostupoval tedy v souladu s právním názorem vysloveným v již citovaném usnesení č. j. Ars 7/2014 - 126 ze dne 22. 1. 2015. Tehdy jsme, na základě závěru o rozhodování volebního senátu podle skutkového a právního stavu v době rozhodnutí, kasační stížnost přípravného výboru proti usnesení krajského soudu v řízení o (bez)vadnosti návrhu na konání místního referenda odmítli právě z důvodu, že mezitím již místní referendum proběhlo a nemělo smysl se již zabývat tím, zda návrh na jeho konání měl či neměl nedostatky. Jinak řečeno, spor v důsledku později nastalých okolností „vyčpěl“ [k uplatnění obdoby doktríny *mootness* srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1301/13 ze dne 15. 12. 2015 (N 212/79 SbNU 419) a již zmíněné usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 871/15]. Jestliže jsme tehdy odmítli kasační stížnost přípravného výboru, měli bychom stejným metrem měřit i druhé straně, nota bene v situaci, kdy se statutární město Liberec obrátilo na Nejvyšší správní soud s kasační stížností ještě před konáním místního referenda (26. 9. 2018), aniž by učinilo návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nestřežilo si tedy dostatečně svá práva a skutečnost, že místní referendum mezitím podle pravomocných soudních rozhodnutí proběhlo, jde tak i k jeho tíži. Považoval bych nicméně za přijatelnější, pokud by volební senát svůj názor přehodnotil a kasační stížnost, resp. napadené usnesení krajského soudu pustil dále do meritorního přezkumu, neboť to má být vždy preferovaná varianta oproti odmítnutí spravedlnosti.

[12] Kromě nejistoty ve výkladu procesních předpisů vztahujících se k soudní ochraně místního referenda v budoucnosti volební senát dnešním rozsudkem zřejmě, aniž by domyslel všechny důsledky, zasáhl i do běžícího řízení o další kasační stížnosti statutárního města Liberec proti navazujícímu usnesení krajského soudu, jímž bylo místní referendum vyhlášeno a na jehož základě proběhlo. Jsem zvědav, jak se dnešní rozsudek v řízení sp. zn. Ars 6/2018 projeví, když i v řízení ve věci vyhlášení místního referenda (a o přezkumu usnesení krajského soudu) máme postupovat podle skutkového a právního stavu v době našeho rozhodnutí, tedy zřejmě se zohledněním dnešního rozsudku, jenž zrušil předpoklad pro vyhlášení místního referenda, tj. usnesení krajského soudu, že návrh na jeho konání byl prost vad. Pravda, místní referendum, které v Liberci proběhlo, bylo neplatné pro nedostatečnou účast, takže se může jevit jako neškodné a bezpečné zabít mrtvolu podruhé.

Postupovali bychom ale se stejnou formální přísností v situaci, v níž by se občané v referendu vyslovili platně, s přesvědčivou reprezentativní účastí?

[13] Nakonec již jen drobnost. Volební senát připouští, že jeho rozsudek může být hodnocen jako formalistický (to věru ano), avšak tento přístup obhájí argumentem, že nelze tolerovat, že si krajský soud přisvojil pravomoc posoudit upravený návrh na konání místního referenda dříve než magistrát, čímž porušil ústavně zaručené právo obce na samosprávu. To je však argument zavádějící. V dané fázi byl ve hře pouze magistrát, jenž měl jako správní úřad posoudit formální náležitosti návrhu na konání místního referenda. Nic na tom nemění, že postupuje v tzv. samostatné působnosti; při posuzování návrhu na konání místního referenda zákon nepřipouští žádnou diskreci úředníků magistrátu či prostor pro uplatnění politické vůle volených zástupců občanů města. Rada města, resp. zastupitelstvo, na něž je delegován výkon práva na samosprávu, vůbec otázku konání místního referenda neposuzovalo. Krom toho, nositelem ústavně garantovaného základního práva na samosprávu je územní společenství občanů dané obce (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Ti své právo na samosprávu vykonávají, za zákonných podmínek, přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců (čl. 21 odst. 1 Listiny). Zvolení zastupitelé i občané obce hlasující v místním referendu, jakož i občané obce iniciující místní referendum, jsou tak konstituovanými orgány vykonávajícími ústavní právo na samosprávu. Nelze proto upřednostňovat volené zástupce před občany vykonávajícími právo na samosprávu přímo, resp. hierarchizovat mezi jednotlivými způsoby výkonu práva na samosprávu a dovozovat, že soud, poskytnutím ochrany právu občanů obce iniciovat místní referendum a posouzením formálních zákonných náležitostí návrhu na konání místního referenda, porušil ústavně garantované právo na samosprávu, jakoby snad jeho nositelem měli být v daném případě magistrátní úředníci.

[14] Z výše uvedených důvodů s naším dnešním rozsudkem s respektem k názoru většiny svých kolegů nesouhlasím.

V Brně dne 21. 2. 2019

Tomáš Langášek

K odlišnému stanovisku soudce Tomáše Langáška se připojuji.

Miloslav Výborný

Odlišné stanovisko soudce Petra Mikeše

podle § 55a s. ř. s. k rozsudku sp. zn. Ars 7/2018 ze dne 21. 2. 2019

[1] Kromě dále uvedeného se zcela připojuji k odlišnému stanovisku soudce Tomáše Langáška.

[2] I vzhledem k tomu, že jsem v případě rozsudku ze dne 8. 10. 2014 čj. Ars 5/2014 - 28, ve věci místního referenda ve Statutárním městě Jihlava, nebyl jedním z disentujících soudců, a vzhledem k velmi kusému odůvodnění nálezu Ústavního soudu

sp. zn. III. ÚS 3825/14 nechci zaujímat natolik příkré stanovisko, že by závěry tam uvedené nebylo možno dále aplikovat. Jak však správně uvádí odlišné stanovisko Tomáše Langáška, volební senát jde v dnešním rozsudku nad rámec rozsudku ve věci místního referenda ve Statutárním městě Jihlava. Dovojuje závěry, které v něm obsaženy nejsou, a činí z nich důvod pro odmítnutí návrhu přípravného výboru pro předčasnost, pokud přípravný výbor začne odstraňovat obecním úřadem vytknuté vady návrhu. Nic takového však z daného rozsudku neplyne. Pro tehdejší rozsudek jsem tedy hlasoval, ale s dnešním rozsudkem souhlasit nemohu.

[3] Zcela se v tomto směru připojuji i k závěru disentu Tomáše Langáška, že dnešní rozsudek popírá závěry usnesení dne 22. 1. 2015, čj. Ars 7/2014 - 126, č. 3477/2016 Sb. NSS, ve věci referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně, neboť v něm byla možnost souběžného odstraňování vad i podání návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá vady připuštěna. Závěry rozsudku ve věci referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně plně respektují výklad směřující naplnění čl. 22 Listiny základních práv a svobod, tedy že i výklad zákonné úpravy všech politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V případě referenda hraje významnou roli i termín jeho konání, jak ostatně Nejvyšší správní soud opakovaně dovedl (viz zejména rozsudek ze dne 2. 10. 2014, čj. Ars 3/2014 - 41, ve věci ve referenda ve městě Štětí o provozování sázkových her). Může být tedy zcela legitimním postup přípravného výboru, který se závěrem obecního úřadu, že má jeho návrh vady, nesouhlasí a obrátí se proto na soud, ale z důvodu jistoty se zároveň snaží domnělé vady napravit. Zejména se bude jednat o situace sporu o počet podpisů voličů podporujících vyhlášení místního referenda. Cílem přípravného výboru velmi často je, aby bylo referendum vyhlášeno co nejdříve, a bude tedy činit všechny kroky k tomu, aby se tak stalo, byť se bude domnívat, že některé z nich mohou být neoprávněné, ale nebude si tím jist. Dnešní rozsudek mu tuto možnost nedůvodně zapovídá. Bez ohledu na mé přesvědčení o věcné správnosti závěrů v rozsudku ve věci referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně souhlasím v plném rozsahu i s tím, že od závěrů tam uvedených se dnes nemohl volební senát odchýlit, aniž by postoupil věc v souladu s § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu a bylo tak porušeno právo na zákonného soudce podle čl. 38 Listiny základních práv a svobod.

[4] S odlišným stanoviskem Tomáše Langáška nesouhlasím v části, ve které dovojuje, že mohla být ve světle usnesení ve věci referenda o poloze osobního železničního nádraží v Brně kasační stížnost odpůrce odmítnuta pro neodstranitelné nesplnění podmínek řízení. Naopak v této části souhlasím s odůvodněním uvedeným, v dnešním rozsudku. Zatímco přístup zvolený dnes volebním senátem znamená odeprání přístupu k soudu pro navrhovatele, odmítnutí kasační stížnosti by vedlo k odmítnutí přístupu k soudu pro odpůrce. Nepovažuji za šťastné, aby byli odpůrci vždy nuceni podávat žádost o odkladný účinek usnesení krajského soudu, kterým bylo rozhodnuto, že návrh na konání referenda nemá vady, nebo o vyhlášení místního referenda. Podmínky pro přiznání odkladného účinku by podle mého názoru zpravidla splněny nebyly a i pokud by tomu tak bylo, docházelo by naopak v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti často ke zmaření referenda v termínu požadovaném přípravným výborem, ačkoliv by byla nakonec kasační stížnost odpůrce shledána jako nedůvodná. Obec by se tak při tomto konceptu odmítání kasační stížnosti musela v naprosté většině případů smířit s tím, že fakticky nebude mít k dispozici kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, neboť téměř

vždy by jí Nejvyšší správní soud odmítl. Ve hře je však ochrana práv zastupitelstva rozhodovat o otázkách samostatné působnosti obce (čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR), pokud nejsou splněny zákonné podmínky pro to, aby voliči rozhodli přímo v místním referendu (čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Kromě ústavně zaručeného práva na výkon správy obce zastupitelstvem je ve hře i nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu veřejné moci (v dané věci tedy krajského soudu), kterého se obec nemůže domoci, pokud nebude nezákonné rozhodnutí zrušeno [viz § 8 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)]. Závěry volebního senátu v této části proto považuji za správné.

V Brně 21. 2. 2019

Petr Mikeš