



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 (soudce zpravodaj), Pavla Molka 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, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, o návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 14. 9. 2018, č. j. 64 A 10/2018 - 45,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 14. 9. 2018, č. j. 64 A 10/2018 - 45, **se z ru š u j e .**
- II. Návrh na vyhlášení místního referenda **se o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Navrhovatel **se v r a c í** 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. Návrh na vyhlášení místního referenda

[1] Navrhovatel podal odpůrci (dále „stěžovatel“) dne 27. 7. 2018 návrh na konání místního referenda o pěti otázkách, včetně archů s podpisy na podporu konání místního referenda. Navrhované místní referendum se mělo konat ve dnech 5. a 6. 10. 2018. Stěžovatel zaslal navrhovateli 10. 8. 2018 výzvu k odstranění nedostatků v podaném návrhu, v níž navrhovateli 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 (dále jen „zákon o místním referendu“), měl v případě Liberce činit 7 977 podpisů, ovšem z předložených 8 652 podpisů vykazovalo podle stěžovatele 3 183 podpisů vady a zbývajícím počtem 5 469 byl nedostatečný. Podle úředního záznamu (č. l. 9 spisu krajského soudu) se dne 20. 8. 2018 dostavil na Magistrát města Liberce zmocněnec navrhovatele a na základě výzvy z 10. 8. 2018 odstranil druhou z vytýkaných vad tak, že 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 magistrát 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 stěžovatele neměl dostatečné podklady. Shrnuje tedy, že prvou vadu odstranil písemně doplněním, druhou vadu odstranil již 20. 8. 2018 a třetí vadu odstraňovat nebude. Na toto doplnění zareagoval stěžovatel 7. 9. 2018 „Vyrozměněním 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 ani nadále nelze považovat za bezvadný, a proto jej není možné předložit k projednání radě a zastupitelstvu města.

[2] Mezitím podal navrhovatel 27. 8. 2018 ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Tomuto návrhu krajský soud vyhověl usnesením ze dne 11. 9. 2018, č. j. 64 A 9/2018 – 26, kterým určil, že návrh na konání místního referenda ze dne 27. 7. 2018 nemá nedostatky. Toto usnesení krajského soudu bylo zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, č. j. Ars 7/2018 – 29 (dále jen „rozsudek ve věci referenda v Liberci I“), a návrh byl tímto rozsudkem odmítnut jako předčasný.

[3] Navrhovatel dále podal 7. 9. 2018 krajskému soudu návrh na vyhlášení místního referenda. V něm uvedl, že všechny kvalifikovaně vytknuté nedostatky odstranil ke dni 24. 8. 2018. Jiné vady mohl stěžovatel vytknout nejpozději do 27. 8. 2018. Nejbližší zasedání zastupitelstva stěžovatele se konalo 6. 9. 2018, a proto měl být na tomto zastupitelstvu návrh na konání referenda radou odpůrce předložen k projednání. To se však nestalo. Odpůrce zjevně činil vše, aby konání referenda v době konání voleb do zastupitelstev obcí zabránil

II. Rozhodnutí krajského soudu

[4] Krajský soud navrhovateli vyhověl nyní napadeným usnesením ze dne 14. 9. 2018, kterým vyhlásil místní referendum ve statutárním městě Liberec o navržených pěti otázkách a stanovil termín jeho konání souběžně s termínem voleb do zastupitelstev obcí ve dnech 5. až 6. 10. 2018.

[5] Nejprve konstatoval, že stěžovatel zneužil práva podat námitku podjatosti proti rozhodujícím soudcům, protože o složení senátu věděl již z řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Ve věcech místního referenda rozhodoval v minulosti již několikrát a jeho členy vždy byli soudci, kteří žijí a pracují v Liberci. Námitku však podal až poté, co krajský soud rozhodl o tom, že návrh na konání místního referenda nedostatky nemá. Nikdo ze soudců konání místního referenda, o němž je rozhodováno, v minulosti nijak nepodpořil. Námitky podjatosti nesmí být zneužíváno k prodlužování řízení v případech, kdy je to pro účastníky výhodné. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud nepředložil námitku podjatosti Nejvyššímu správnímu soudu. Možnost vznést důvody pro vyloučení zákonného soudce zůstane stěžovateli zachována v případné kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu.

[6] Dále krajský soud konstatoval, že návrh byl podán včas. Jak konstatoval již v usnesení o tom, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, návrh byl bez vad již 28. 8. 2018. O návrhu tak mělo být zastupitelstvem stěžovatele hlasováno na jeho nejbližším zasedání dne 6. 9. 2018. K tomu ovšem nedošlo a ani dojít nemohlo, neboť mu návrh nebyl předložen. Tím byla aktivována procesní ochrana přípravného výboru, kterému je umožněno se v takovém případě domáhat toho, aby rozhodnutí soudu nahradilo chybějící rozhodnutí zastupitelstva města. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014 - 107, č. 3148/2015 Sb. NSS, ve věci referenda ve statutárním městě Ústí nad Labem (dále jen „rozsudek ve věci referenda v Ústí nad Labem“), ve kterém soud dovodil, že pokud byl návrh na konání referenda v době rozhodování zastupitelstva objektivně bezvadný, pak o něm mělo být hlasováno, byť se orgány města subjektivně domnívaly, že návrh má vady.

[7] Následně krajský soud dospěl k závěru, že položené otázky spadají do samostatné působnosti obce a lze na ně odpovědět slovem „ano“ nebo „ne“. Jsou proto přípustné. Ztotožnil se i s návrhem na konání místního referenda v termínu navrženém přípravným výborem, kterému nemůže bránit ani nedodržení některých lhůt pro přípravu místního referenda a ekonomické či organizační překážky na straně stěžovatele.

III. Kasační stížnost

[8] Proti usnesení krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů, které podřazuje § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[9] Stěžovatel v první řadě upozornil, že podal samostatnou kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o tom, že návrh na konání místního referenda nemá vady. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu má charakter předběžné otázky pro nynější řízení, protože bezvadnost návrhu je předpokladem rozhodnutí o vyhlášení referenda.

Některé z podstatných právních otázek tak jsou znovu uváděny i v této kasační stížnosti směřující proti usnesení o vyhlášení místního referenda.

[10] Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, byl podán v době, kdy stěžovateli ještě běžela lhůta pro posouzení doplněného návrhu přípravného výboru. Návrh však bylo možné podat až po vyjádření stěžovatele ze dne 7. 9. 2018, kterým sdělil své stanovisko k bezvadnosti návrhu. Jednalo se tedy o návrh předčasný.

[11] Není pravda, že by stěžovatel neměl pravomoc znovu přezkoumat doplnění návrhu ze strany navrhovatele. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 10. 2014, č. j. Ars 5/2014 - 28, ve věci referenda v Jihlavě (dále jen „rozsudek ve věci referenda v Jihlavě I“), vyplývá, že obecnímu úřadu běží pro posouzení bezvadnosti návrhu nová lhůta od doručení podání, jímž jsou nedostatky fakticky odstraňovány.

[12] Došlo k významnému omezení práva na samosprávu zajištěného čl. 101 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), protože soudem byla zastupitelstvu města odňata možnost o návrhu na konání referenda vůbec hlasovat.

[13] Soud se také nevypořádal se stěžovatelem podanou námitkou podjatosti soudců.

[14] Stěžovatel se dále podrobně věnoval v kasační stížnosti tomu, zda byly splněny podmínky pro vyhlášení referenda. Dospívá k závěru, že nikoliv, protože žádná z otázek nemůže vést ke konkrétnímu rozhodnutí a v jednom případě představuje zásah do přenesené působnosti. Nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, pokud jde o termín konání místního referenda. Nelze splnit lhůty dané zákonem o místním referendu, ani to není v silách stěžovatele. Soudem určený termín přináší i zvýšené náklady na uspořádání referenda.

[15] Navrhovatel se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

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

[17] V první řadě se Nejvyšší správní soud musel zabývat námitkou stěžovatele, že se krajský soud nevypořádal s jeho námitkou podjatosti. Pokud by tomu tak totiž bylo, mohlo by to znamenat vadu řízení před soudem, která by mohla případně mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Ať by byl výsledek řízení před soudem jakýkoliv, měli by o něm rozhodovat soudci, u kterých není dán důvod pochybovat o jejich podjatosti.

[18] Stěžovatel skutečně námitku podjatosti vznesl, a to v podání ze dne 13. 9. 2018. Uvedl, že nebyl soudem poučen o možnosti námitku podjatosti v tomto řízení vznést. Kromě jednoho soudce vznesl námitku podjatosti vůči všem členům senátu 46 A krajského

soudu. Uvedl, že je důvodně přesvědčen, že osoby, vůči kterým námitku podjatosti vznáší, bydlí v Liberci a měly by právo v referendu hlasovat. Mohou tak mít zájem na konání referenda i na jeho výsledku. Všichni v Liberci také pracují. V případě závazného rozhodnutí o některých otázkách by tak z výsledku rozhodnutí mohli čerpat. U soudce Z. M. se navíc může jednat o jednu z osob, která podpořila konání referenda svým podpisem.

[19] Stěžovatelova námitka není důvodná. Krajský soud jím vznesenou námitku vypořádal, jak je zřejmé z rekapitulace rozhodnutí krajského soudu v bodu [5] tohoto rozsudku. Ačkoliv stěžovatel namítal pouze opomenutí vypořádání této námítky krajským soudem, mohlo by se jednat o vadu, ke které by musel soud přihlížet i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), proto Nejvyšší správní soud dále stručně uvádí následující.

[20] Krajský soud postupoval správně, pokud si vznesenou námitku podjatosti posoudil sám a nepostupoval ji k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu podle § 8 odst. 5 s. ř. s. Nebyl však důvod tak činit s poukazem na zneužití práva podat námitku podjatosti stěžovatelem, protože tento postup je výslovně předvídan § 8 odst. 6 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že rozhodování o podjatosti Nejvyšším správním soudem se neuplatní, má-li soud za to, že námitka podjatosti, která byla uplatněna v průběhu řízení, v němž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny, není důvodná, je-li proti tomuto rozhodnutí přípustná kasační stížnost. Právě o takovou věc se nyní jednalo. O návrhu je soud povinen rozhodnout do 30 dnů (§ 91a odst. 3 s. ř. s.) a proti usnesení je přípustná kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.). Při úvahách o vyloučení soudce je nutno postupovat velmi obezřetně, neboť jde o výjimku z ústavní zásady, podle které nesmí být nikdo odňat svému zákonnému soudci, neboť příslušnost soudu i soudce stanoví zákon (čl. 38 odst. 1 Listiny). Tak, jak zákon a na něj navazující rozvrh práce určuje osobu zákonného soudce (příslušného soudního oddělení, senátu), je tato příslušnost zásadně dána, a postup, kterým je věc odnímána příslušnému soudci a přikázána soudci jinému, je nutno chápat jako postup výjimečný. Vyloučit soudce z projednávání a rozhodnutí přidělené věci lze proto jen výjimečně a ze závažných důvodů, které mu, alespoň potenciálně, brání rozhodnout v souladu se zákonem, nezaujatě a spravedlivě (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2003, č. j. Nao 19/2003 – 16). Aby byl dán poměr soudce k věci, muselo by se proto jednat o užší vztah k věci, než je jen ryze hypotetická možnost, že by soudce mohl vzdáleně profitovat z možného výsledku místního referenda. Například by se mohlo jednat o rozhodování o záměru, který je umístěn na pozemcích ve vlastnictví soudce nebo v jejich bezprostřední blízkosti nebo by se rozhodovalo o realizaci záměru, do něhož soudce vložil své prostředky. Obecný a nijak nediferencovaný vztah, který mají všichni obyvatelé města, ve kterém soudce bydlí či pracuje, nelze za takový užší vztah rozhodně považovat. Při takto širokém pojetí možné podjatosti by například soudci krajského soudu nemohli nikdy rozhodovat ve věcech voleb do krajského zastupitelstva, neboť budou téměř vždy zároveň voliči v daných volbách. Přesto není zákonem stanovena žádná výjimka z místní příslušnosti krajského soudu podle § 7 odst. 2 s. ř. s., a rozhoduje tedy soud v místě sídla příslušného volebního orgánu, tedy daného krajského úřadu.

[21] Námitka týkající se soudce Zdeňka Macháčka byla pouhou hypotézou stěžovatele, která byla popřena v nyní napadeném rozhodnutí, neboť v bodě 15. usnesení soud výslovně uvedl, že nikdo ze soudců konání místního referenda v minulosti nijak nepodpořil. Stěžovatel tento závěr krajského soudu nijak nespornuje.

[22] Nejvyšší správní soud se dále musel zabývat námitkami směřujícími do toho, že postupem krajského soudu byla zastupitelstvu stěžovatele odňata možnost o návrhu na konání referenda vůbec hlasovat, se kterou se soud z dále uvedených důvodů ztotožňuje. Uvedená otázka úzce souvisí s průběhem posuzování bezvadnosti návrhu na konání referenda, protože teprve až v okamžiku, kdy je tento proces ukončen, vzniká povinnost předložit návrh na konání referenda zastupitelstvu. Těmito otázkami se Nejvyšší správní soud částečně zabýval ve svém rozsudku ve věci referenda v Liberci I, přezkoumávajícím usnesení krajského soudu o bezvadnosti návrhu. Jde však zároveň i o otázky samostatné, neboť jinou otázkou je, kdy může být podán soudu návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, a jiná je otázka, kdy může být podán návrh na vyhlášení místního referenda. Pokud totiž nebyla otázka bezvadnosti návrhu soudem dříve závazně vyřešena, může si ji soud posoudit jako otázku předběžnou v řízení o návrhu na vyhlášení referenda (rozsudek ve věci referenda v Ústí nad Labem). I pokud tedy bylo v rozsudku ve věci referenda v Liberci I rozhodnuto o předčasnosti podaného návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá vady, pak pokud by byl návrh na vyhlášení referenda podán řádně, mohl by se soud zabývat věcně i otázkou bezvadnosti návrhu na konání referenda.

[23] Podle § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu je možné návrh na vyhlášení místního referenda podat do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí. To, na kterém jednání zastupitelstva měl být návrh projednán, vyplývá z § 12 odst. 4 zákona o místním referendu, podle nějž *„[b]ezvadný 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.“*

[24] Zákon o místním referendu zároveň vychází z toho, že otázku bezvadnosti návrhu nemusí orgány obce posoudit ihned, jakmile jim je návrh na vyhlášení místního referenda předložen. Pro posouzení návrhu stanoví obecnímu úřadu (magistrátu) § 12 odst. 1 zákon o místním referendu lhůtu 15 dnů. Nicméně fakticky může vytknout vady ve lhůtě až 30 dnů, protože až po uplynutí této lhůty se návrh (v souladu s § 12 odst. 3 téhož zákona) považuje za bezvadný. Lhůta 15 dnů tak má na první pohled spíše pořádkový charakter, neboť se zdá, že s jejím uplynutím nejsou spojeny bezprostřední důsledky. Jak však bude uvedeno dále, bude hrát roli pro zkoumání, kdy měl být návrh předložen zastupitelstvu obce. Jedná se o zcela racionální postup, neboť po obecním úřadu nelze požadovat, aby návrh zkontroloval okamžitě, zvláště pokud má posuzovat splnění podmínky nezbytného počtu podpisů pro vyhlášení referenda. Nicméně ani posouzení dalších náležitostí nemusí být triviální. Teprve poté, co obecní úřad zákonem stanovenou lhůtu vyčerpal, případně pokud k určitému závěru dospěl již dříve, lze uvažovat o dalším postupu orgánů obce, tedy o předložení návrhu přípravného výboru zastupitelstvu obce prostřednictvím rady obce dle § 12 odst. 4 zákona o místním referendu.

[25] V rozsudku ve věci referenda v Jihlavě I dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pokud 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. Nálezem Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14, bylo konstatováno, že tímto rozsudkem bylo porušeno právo dle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců, a základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nelze nicméně přehlédnout, že Ústavní soud aplikoval velmi obecné závěry týkající se důležitosti institutu referenda na konkrétní věc lakonicky větou: „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.“ To, co konkrétně považoval Ústavní soud za protiústavní je proto třeba spíše dovodit výkladem daného nálezu. Zejména je podstatné, že předmětem sporu byla v daném případě situace, kdy byl Nejvyšším správním soudem shledán jako opožděně podaný návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky, a proto se jím krajský soud neměl věcně zabývat. Stalo se tak v situaci, kdy navrhovatel původně podal návrh na vyhlášení referenda soudem a až později doplnil též návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá vady. K rozsudku ve věci referenda v Jihlavě I zaujali odlišné stanovisko soudci Tomáš Langášek a Miloslav Výborný, na které poukázal i Ústavní soud. V něm se vymezili proti pojetí, podle něž řízení o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, jsou zcela samostatná řízení, a naopak je považovali za subtypy jednoho a téhož řízení. Lze tak dovodit, že se Ústavní soud vymezoval zejména právě proti této přísnosti posuzování jednotlivých návrhů v předběžné ochraně ve věcech místního referenda, nicméně z něj nelze dovodit, že by popřel samotný závěr o běhu nové lhůty pro obecní úřad k posouzení bezvadnosti doplněného návrhu přípravným výborem. Možnost nového posouzení doplněného návrhu obecním úřadem byla znovu potvrzena usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2015, čj. Ars 7/2014-126, ve věci referenda o poloze železničního nádraží v Brně (viz zejména graf v bodě 24). Aktuálně byla potvrzena i v rozsudku ve věci referenda v Liberci I, ve kterém bylo navíc nově dovozeno, že běh této lhůty brání dokonce i tomu, aby se přípravný výbor mohl souběžně obrátit na soud.

[26] Výtky Ústavního soudu k rozsudku ve věci referenda v Jihlavě I tak nelze vztahovat na nyní posuzovanou věc, neboť zde není předmětem řízení bezvadnost návrhu na vyhlášení referenda, ale samotné vyhlášení referenda. V takovém případě vstupuje soud na místo zastupitelstva obce, protože rozhodnutí soudu o vyhlášení referenda rozhodnutí zastupitelstva nahrazuje (§ 57 odst. 3 zákona o místním referendu). Zastupitelstvo v tomto případě nemá úlohu pouhého posuzovatele souladu návrhu na konání referenda se zákonem, ale může do tohoto procesu významně vstoupit i jiným řešením, než je konání referenda. V souladu s § 13 odst. 3 zákona o místním referendu může totiž rozhodnout o otázce navržené k rozhodnutí v místním referendu samo bez vyhlášení místního referenda. V souladu s daným ustanovením je pak na zvážení přípravného výboru, respektive jeho zmocněnce, zda se s tímto rozhodnutím spokojí, nebo bude přesto trvat na konání místního referenda. Jedná se tedy o vyvažování zastupitelské a přímé demokracie v obci, respektující východisko čl. 101 odst. 1 Ústavy, podle něž je obec samostatně spravována

zastupitelstvem. Toto rozhodování zastupitelstva je ryze politického charakteru. Je proto třeba volit takový výklad pravomocí soudu při vyhlášení referenda, který nepopře právo zastupitelstva obce mít jako první možnost vyjádřit se ke konání referenda na území jím spravované obce. Jde i o promítnutí příkazu čl. 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] Obecní úřad tedy musí mít před předložením věci zastupitelstvu lhůtu nejen na posouzení bezvadnosti samotného návrhu, ale pokud přípravný výbor odstraní vady na základě výzvy obecního úřadu k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, pak i na posouzení takto modifikovaného návrhu. Teprve poté po něm lze legitimně požadovat, aby věc zastupitelstvu předložil. Jak již bylo uvedeno shora v bodě [24], obecní úřad má povinnost rozhodnout do 15 dnů o bezvadnosti návrhu na konání místního referenda. Ačkoliv může vady vytknout fakticky ještě dalších 30 dní, protože až poté nastupuje nevyvratitelná právní domněnka bezvadnosti návrhu, nelze z toho dovodit, že by u objektivně bezvadného návrhu měl mít úřad na jeho posuzování 30 dní, než předloží věc radě, aby návrh předložila nejbližšímu zastupitelstvu. Je tak třeba vycházet ze lhůty dle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu a přiznat proto obecnímu úřadu 15 dní na posouzení bezvadnosti návrhu, respektive jeho doplnění. Ačkoliv někdy může jít již jen o jednoduchá doplnění, v zájmu právní jistoty lze jen těžko připustit, aby se lhůta pro posouzení doplněných návrhů počítala případ od případu podle značně subjektivního hodnocení, za jak dlouho byl obecní úřad schopen bezvadnost návrhu posoudit.

[28] Jak již bylo uvedeno v rozsudku ve věci referendum v Liberci I, 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 představovala fakticky tři nezávislé výzvy, z nichž 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, č. 3587/2017 Sb. NSS, ve věci referenda v Napajedlech, 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 vytykávaných 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 vytykané vady částečně odstranil.

[29] 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, 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 ve věci referenda v Jihlavě I a navazující judikatury za „podání, jímž jsou nedostatky fakticky odstraněny“. Nešlo o pouhou polemiku s výtkami stěžovatele, nýbrž o faktický pokus o odstranění dvou vytýkaných nedostatků a kritiku, že třetí nedostatek byl vytknut nedostatečně.

[30] Jak bylo podrobně rozebráno shora, za této situace začala běžet 24. 8. 2018 magistrátu nová lhůta 15 dnů pro posouzení doplněného návrhu, pokud jde o navrhovatelem odstraněné vytýkané vady. Magistrát v rámci běhu této lhůty návrh posoudil 7. 9. 2018 a to tak, že považuje za odstraněnou první a druhou vytýkanou vadu, ale trvá na tom, že nebyla odstraněna třetí vada týkající se nedostatku podpisů. Teprve tímto okamžikem byl proces posuzování návrhu ze strany magistrátu ukončen a stěžovateli vznikla povinnost, pokud byl návrh objektivně bezvadný (tedy bez ohledu na názor magistrátu), aby rada města předložila návrh na vyhlášení referenda zastupitelstvu stěžovatele. Jednáním zastupitelstva, na kterém měl být návrh projednán, tak zjevně nemohlo být jednání konané 6. 9. 2018 a lhůta pro podání návrhu soudu na vyhlášení místního referenda tedy nemohla ještě vůbec začít běžet, protože se nekonalo žádné jednání zastupitelstva, na kterém by měl být návrh na konání místního referenda projednán a které musí rozhodnutí soudu nezbytně předcházet. Návrh navrhovatele podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. na vyhlášení místního referenda soudem tak byl předčasný.

[31] Rozsudek ve věci referenda v Ústí nad Labem nelze interpretovat tak, jak to učinil krajský soud, tedy že je podstatné jen to, jestli návrh na konání referenda byl objektivně bezvadný v době konání zastupitelstva. V něm Nejvyšší správní soud konstatoval, tak jak citoval krajský soud: „A pokud krajský soud dospěje k závěru, že návrh na konání místního referenda byl v době, kdy se konalo nebo mělo konat jednání zastupitelstva, na němž mohl být takový návrh projednán, resp. na němž mohlo být místní referendum vyhlášeno, bezvadný, lze podmínku § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu považovat za splněnou navzdory tomu, že orgány obce byly v době konání zastupitelstva subjektivně přesvědčeny o tom, že návrh bezvadný nebyl, a nebylo jej proto možno zastupitelstvu předložit a projednat.“ I z této citované věty totiž vyplývá, že není podstatná jen otázka bezvadnosti návrhu v době jednání zastupitelstva, ale také to, že se jedná právě o to jednání zastupitelstva, na němž mohl být návrh projednán. Jde tedy o to jednání zastupitelstva, které následuje poté, kdy byl proces posuzování bezvadnosti návrhu ukončen. Jinak by se totiž za takové jednání zastupitelstva muselo považovat například i takové, které by se konalo první den po podání objektivně bezvadného návrhu na konání referenda, aniž by měl obecní úřad jakoukoliv faktickou možnost bezvadnost návrhu vůbec posoudit.

[32] Krajský soud se tedy dopustil vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť meritorně posuzoval předčasný návrh, což je vada, k níž podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. přihlédne Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. i nad rámec kasační stížnosti. Za této situace je Nejvyšší správní soud povinen rozsudek krajského

soudu zrušit a namísto něj učinit, co měl učinit on, tedy odmítnout návrh jako předčasný. S ohledem na to se nemůže Nejvyšší správní soud jakkoliv vyjadřovat k tomu, zda byl postup magistrátu, pokud jde o posuzování bezvadnosti návrhu na konání místního referenda, v souladu se zákonem, ani k tomu, zda byly splněny podmínky pro vyhlášení referenda, neboť se k nim neměl vyjadřovat ani krajský soud.

[33] Jak již Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci referenda v Liberci I, nebylo naopak namístě odmítat samotnou kasační stížnost z důvodu, že místní referendum v mezidobí proběhlo, byť nebylo platné pro nedostatek hlasujících. Ve výše citovaném usnesení sp. zn. Ars 7/2014, Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost, jíž se 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 vyhlášením místního referenda ze strany krajského soudu došlo k zásahu do jeho práv, konkrétně práva na samosprávu, jehož vykonavatelem je i zastupitelstvo, nejen 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 tím, že krajský soud rozhodl o jeho vyhlášení dříve, než se této možnosti dostalo zastupitelstvu stěžovatele. V této situaci nelze po stěžovatelích ani spravedlivě požadovat, aby byli nuceni podávat žádost o odkladný účinek, pokud se chtějí domoci meritorního přezkumu rozhodnutí krajského soudu. V této věci zbývalo od vyhlášení referenda krajským soudem do jeho konání pouhých 21 dní. Stěžovatel tak musel začít okamžitě činit kroky směřující k uspořádání referenda, protože i kdyby postupoval velmi rychle a stejně tak Nejvyšší správní soud by rozhodl rychle o případném odkladném účinku, stejně by mohlo být rozhodnuto těžko dříve než přibližně týden před konáním referenda. To by však bylo již v době, kdy by stejně už musela být většina nákladů vynaložena. Navíc si lze v této situaci představit jako málo pravděpodobné, že by Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek přiznal. Stěžovateli by totiž v danou chvíli již jen těžko hrozila nepoměrně větší újma než navrhovateli, který má zájem na konání referenda souběžně s termínem voleb. Stěžovatelova práva jsou i po proběhlém referendu stále ve hře, neboť v případě platného referenda by jednak přicházel v úvahu návrh na vyslovení jeho neplatnosti, ale i pokud jde o neplatné referendum, mohla být nezákonným rozhodnutím krajského soudu způsobena škoda. Nejvyšší správní soud tedy nemůže stěžovateli soudní ochranu odeprít, neboť by postupoval v rozporu s článkem 36 Listiny základních práv a svobod.

[34] 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.

[35] 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. 1. 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 **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. dubna 2019

Tomáš Langášek
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Tomáše Langáška

podle § 55a s. ř. s. k rozsudku č. j. Ars 6/2018-28 ze dne 23. 4. 2019

[1] Z důvodů, které jsem vyjádřil v odlišném stanovisku k rozsudku ve věci referenda v Liberci I, jsem nemohl hlasovat ani pro dnešní rozsudek ve věci referenda v Liberci II. Tehdy i nyní většina volebního senátu zrušila napadená usnesení krajského soudu a odmítla návrhy přípravného výboru jako předčasné. Předčasnost návrhů založila na konstrukci převzaté z rozsudku ve věci referenda v Jihlavě I, jenž byl nálezem Ústavního soudu označen za neústavní. Mé výhrady k resuscitaci právního názoru vyplývajícího z neústavního rozsudku Nejvyššího správního soudu trvají a pro úsporu času a místa odkazuji na zmíněný dissent. Většina v nynějším rozsudku dokonce připouští, co dříve nepřiznala, že únorový rozsudek Liberec I šel dále a dovodil nově ztrátu práva přípravného výboru obrátit se na soud souběžně s (částečným) odstraňováním vad návrhu na konání místního referenda (viz konec odstavce [25] odůvodnění), čímž jen potvrdila, že vědomě založila rozpor v judikatuře popsáný v onom odlišném stanovisku.

[2] Jakkoli se dnešní rozsudek snaží navodit dojem, že k závěru o předčasnosti návrhu na vyhlášení místního referenda soudem lze dospět nezávisle na únorovém rozsudku volebního senátu ve věci Liberec I, opak je pravdou. Krajský soud své rozhodnutí vyhlásit referendum opřel jenom a pouze jenom o své pravomocné usnesení, v němž o několik dní dříve dospěl k závěru, že návrh přípravného výboru na konání místního referenda neměl nedostatky již k 28. 8. 2018, a tedy že o místním referendu mohlo a mělo hlasovat zastupitelstvo Liberce na svém zasedání 6. 9. 2018. Sám v tomto řízení bezvadnost návrhu na konání místního referenda neposuzoval, neboť k tomu neměl splněny procesní podmínky. Je tedy obecně pravda, že bezvadnost návrhu si musí krajský soud v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda posoudit jako prejudiciální otázku (odstavec [22] odůvodnění), avšak jen v případě, že bezvadnost návrhu nebyla dříve závazně vyřešena soudem, což v tomto případě nepochybně byla. Pokud tedy Nejvyšší správní soud v únoru 2019 rozsudkem Liberec I zrušil pravomocné usnesení krajského soudu o této otázce, nemůže krajskému soudu nyní vytýkat, že si v září 2018 takovou prejudiciální otázku

nepoložil (a tedy že se dopustil vady řízení spočívající v posuzování předčasného návrhu), natož aby ji zodpověděl na základě změny názoru volebního senátu, již tehdy krajský soud prostě předvídat nemohl.

[3] Nešlo o žádné retrospektivní nálezání práva. Volební senát svým únorovým rozsudkem Liberec I zpětně odstranil skutkový předpoklad, na němž spočívalo nyní posuzované usnesení krajského soudu o vyhlášení místního referenda, tedy závěr o bezvadnosti návrhu na jeho konání, založený nastoupením nevyvratitelné právní domněnky a deklarovaný pravomocným soudním rozhodnutím. Nejen že volební senát cestuje v čase do minulosti, ale minulost zpětně mění, což - jak víme z populárního seriálu Návštěvníci - poučené lidstvo světovým zákonem zakáže až po neblahých zkušenostech ve 24. století.

[4] Shrnutí a potvrzení, krajský soud rozhodl zcela správně podle skutkového a právního stavu ke dni svého usnesení a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Kasační stížnost (magistrátu) statutárního města Liberec tedy měla být zamítnuta, když už nebyla odmítnuta pro *mootness*, kterou si ostatně stěžovatel přivodil sám, nestřeživ si dostatečně svá práva, tím, že neučinil návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ještě před uskutečněním místního referenda.

V Brně 23. 4. 2019

Tomáš Langášek

Nemůže být překvapením, že i tentokrát se (stejně jako ve věcech Ars 7/2018 a předtím Ars 5/2014) k odlišnému stanovisku soudce Tomáše Langáška připojuji.

V Brně 23. 4. 2019

Miloslav Výborný