



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 Vojtěcha Šimíčka, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka (soudce zpravodaj), Milana Podhrázkého a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda**, jednající zmocněncem J. K., zastoupen Mgr. Rebekou Moťovskou Židuliakovou, advokátkou se sídlem Krátký lán 138/8, Praha 6, proti účastníkovi: **obec Statenice**, se sídlem Statenická 23, Statenice, o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a o návrhu na vyhlášení referenda, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2024, č. j. 54 A 48/2024-18,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) výrokem I usnesení uvedeného v záhlaví odmítl pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. návrh, kterým se navrhovatel domáhal určení, že nemá nedostatky jím podaný návrh na konání místního referenda v obci Statenice o otázkách: „*Požadujete, aby orgány obce Statenice v samostatné působnosti učinily veškeré možné kroky k tomu, aby v rámci developerských projektů v obci*

„vznikla adekvátní občanská vybavenost (zejména základní škola)?“ a „Požadujete, aby orgány obce Statenice v samostatné působnosti učinily veškeré možné kroky k tomu, aby zahájení rezidenční výstavby v rozvojových plochách Z02, Z13a, Z13b územního plánu obce Statenice byla podmíněna předchozí kolaudací Přeložky silnice II/240 (D7-D8) - úsek mezi dálnicí D7, dálnicí D8 a silnicí II. třídy č. II/101?“. Navrhovatel se dále domáhal toho, aby krajský soud vyhlásil místní referendum o otázkách uvedených v návrhu na konání místního referenda. Tento návrh krajský soud odmítl výrokem II usnesení uvedeného v záhlaví dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že návrh navrhovatele na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, podaný krajskému soudu dne 1. 8. 2024, je opožděný z důvodu marného uplynutí desetidenní lhůty dle § 57 odst. 2 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“). Obec Statenice (dále „odpůrce“) zaslala navrhovateli dne 4. 7. 2024 výzvu k odstranění nedostatků ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Desetidenní lhůta proto uplynula dne 14. 7. 2024. Sdělení odpůrce ze dne 26. 7. 2024 zjevně nemá dle své formy a obsahu charakter výzvy ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Tímto sdělením odpůrce po navrhovateli nic nepožadoval, pouze konstatoval, že navrhovatel neodstranil dříve vytčené nedostatky, a návrh tedy nelze pokládat za bezvadný. Jelikož se navrhovatel převážnou většinu vytčených nedostatků nepokusil odstranit, odpůrce neměl důvod vydávat další výzvu k odstranění vad.

[3] K návrhu na vyhlášení místního referenda soudem krajský soud uvedl, že možnost domáhat se vyhlášení místního referenda tímto způsobem je podmíněna existencí bezvadného návrhu, který zastupitelstvo buďto neprojednalo, nebo projednalo, ale referendum nebylo vyhlášeno. V projednávané věci však návrh nebyl označen za bezvadný a nenastala ani nevyvratitelná domněnka dle § 12 odst. 3 zákona o místním referendu. Nebylo proto možné návrh postoupit zastupitelstvu obce. Jelikož nebyly naplněny podmínky řízení k projednání tohoto návrhu dle § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu, krajský soud návrh na vyhlášení místního referenda odmítl.

II. Kasační stížnost navrhovatele a vyjádření k ní

[4] Proti usnesení krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[5] Dle stěžovatele vytvářejí závěry krajského soudu ohledně opožděnosti návrhu bezvýhodnou situaci. Postup projednání návrhu na konání místního referenda podle § 12 zákona o místním referendu směřuje k tomu, aby místní referenda mohla být vyhlášována. Právo hlasovat v místním referendu je projevem ústavně garantovaného práva občanů na správu věcí veřejných přímým způsobem. Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, konstatoval, že při posuzování návrhů na konání místního referenda je třeba postupovat tak, aby referendum bylo spíše možné vyhlásit, nikoliv aby mu bylo bráněno. Z tohoto důvodu zákonodárce do zákona o místním referendu vložil způsob, kterým mají být případné vady návrhu odstraňovány. Obec má povinnost vyzvat přípravný výbor k odstranění vad návrhu do chvíle, kdy se přípravný výbor přestane snažit o jejich odstranění. Ustanovení § 12 zákona o místním referendu nezná jiný způsob ukončení procesu podání návrhu, než je marné uplynutí lhůty stanovené ve výzvě k opravě vad či

předložení návrhu na konání místního referenda zastupitelstvu obce. Sdělení o neodstranění vad, které odpůrce zaslal stěžovateli, je zákonem nepředvídané a s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy nepřípustné. Krajský soud zcela opomíjí, že dva ze tří vytčených nedostatků návrhu na konání místního referenda se stěžovatel pokusil odstranit, a dle svého přesvědčení účinně. Odpůrce ho proto měl opětovně vyzvat k odstranění zbývajících vad.

[6] Ve stěžovatelově případě nepřicházel v úvahu jiný procesní postup. Stěžovatel se nemohl u soudu bránit proti výzvě odpůrce ze dne 4. 7. 2024, jelikož ji považoval za opodstatněnou. V původním návrhu totiž skutečně chyběl přinejmenším údaj o tom, z jakých prostředků bude realizace místního referenda hrazena. Stěžovatel se proto rozhodl tento údaj doplnit a vyjít odpůrci vstříc i doplněním ostatních požadovaných údajů. Jedinou výtkou, se kterou nesouhlasil, byl odpůrcem tvrzený nedostatečný počet podpisů na podporu referenda. V takové situaci očekával, že jej odpůrce opětovně vyzve a on se bude moci bránit návrhem na určení u soudu, že návrh na konání místního referenda je bezvadný.

[7] Stěžovatel považuje za absurdní, aby krajskému soudu předkládal návrh k určení, že návrh na konání místního referenda je bezvadný, když sám uznává, že daný návrh trpěl vadami. Je třeba odmítnout závěr krajského soudu, že souhlas s jednou vytýkanou vadou a nesouhlas s další znamená faktickou nemožnost dosáhnout prohlášení návrhu za bezvadný. Stěžovatel považoval sdělení odpůrce ze dne 26. 7. 2024 za další výzvu k odstranění vad návrhu, ačkoliv má za to, že toto sdělení nesplňuje zákonem požadované náležitosti. Hmotněprávní nedostatek daného sdělení nelze přičítat k tíži stěžovateli. Skutečnost, že ho odpůrce opětovně nevyzval k odstranění vad, nemůže být rozhodná pro určení okamžiku, od kterého stěžovateli začne plynout lhůta pro podání návrhu k soudu. Nelze opomíjet skutečnost, že dané sdělení odpůrce vydal přesně na konci zákonem stanovené patnáctidenní lhůty pro vydání výzvy k odstranění vad návrhu. I odpůrce tak zjevně své sdělení považoval za výzvu k odstranění vad. Pokud by byl právní názor krajského soudu správný, pak pokud by odpůrce ve svém sdělení již považoval stěžovatelův návrh za bezvadný, byl by stěžovatel nucen k předčasnému podání návrhu k soudu. Dle stěžovatele proto lhůta k podání návrhu ve smyslu § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu počíná plynout až od okamžiku doručení sdělení odpůrce ze dne 26. 7. 2024.

[8] Krajský soud a odpůrce nesprávně uvedli, že se stěžovatel nepokusil o odstranění vytýkaných vad. Odpůrce toto tvrzení uvedl ve sdělení ze dne 26. 7. 2024, nicméně není vůbec zjevné, z čeho tak usuzuje. Je nesporné, že odstranil minimálně vadu neuvedení prostředků, ze kterých bude referendum hrazeno. Napadené usnesení je tak v rozporu s obsahem správního spisu, přičemž se jedná o vadu natolik závažnou, že ovlivňuje zákonnost usnesení krajského soudu.

[9] Krajský soud dospěl k nesprávnému závěru i ohledně nemožnosti vyhlásit místní referendum soudem. Jeho závěr je v přímém rozporu s dosavadní judikaturou správních soudů, dle které je možné návrh na prohlášení návrhu na konání místního referenda za bezvadný dle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. spojit s návrhem dle písm. b), tedy s návrhem na vyhlášení místního referenda soudem. Tato možnost je projevem principu účinné ochrany a procesní ekonomie, jelikož by bylo neúčelné návrh po posouzení soudem vracet zastupitelstvu obce k projednání. Krajský soud si této praxe zjevně nebyl vědom, jelikož odkázal na jediné své rozhodnutí z roku 2009.

[10] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Zmocněnci stěžovatele doručil výzvu k odstranění vad návrhu dne 4. 7. 2024. Dne 5. 7. 2024 tak počala stěžovateli plynout lhůta k podání návrhu k soudu, která marně uplynula dne 14. 7. 2024. Navzdory zjevnému nesouhlasu s obsahem výzvy však stěžovatel podal návrh k soudu až dne 1. 8. 2024, tedy zjevně opožděně. Stěžovatel se snaží zmeškání lhůty omluvit výkladem, který není v souladu se zákonem o místním referendu. Stěžovateli nic nebránilo v tom, aby se obrátil na soud v souladu s § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu pouze v té části, ve které považoval výzvu odpůrce za neoprávněnou.

[11] Odpůrce se vyjádřil i k absenci podmínek pro vyhlášení místního referenda krajským soudem. Základním předpokladem pro takový postup je bezvadný návrh na konání místního referenda. Stěžovatelův návrh však není bezvadný, jelikož mu odpůrce řádně a včas vytkl nedostatky, které stěžovatel adekvátně neodstranil. Stěžovatel se zjevně snaží obejít pravomoc zastupitelstva odpůrce argumentací rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 22. 10. 2014, č. j. Ars 4/2014-99, č. 3148/2015 Sb. NSS, který je založen na odlišném skutkovém stavu. Výzva tehdejšího odpůrce k odstranění nedostatků návrhu vůbec nepředstavovala z materiálního hlediska výzvu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. V nynější věci však odpůrce výzvu doručil řádně a včas, přičemž je nesporné, že daná výzva byla z materiálního i formálního hlediska výzvou ve smyslu výše uvedeného ustanovení. Návrh na vyhlášení místního referenda soudem tak byl podán předčasně.

[12] Dle odpůrce stěžovatel navíc zamlčel podstatnou část skutkového stavu. Před podáním kasační stížnosti totiž vzal zpět návrh a podpisové listiny a dne 12. 8. 2024 podal druhý návrh na vyhlášení místního referenda. Zpětvzetím návrhu stěžovatel ukončil řízení ve věci návrhu, takže kasační stížnost je podána ve vztahu k návrhu, který již nemůže být podkladem pro jeho vyhlášení. Zpětvzetím návrhu nastala překážka řízení, pro kterou odpůrce nemůže pokračovat v řízení o původním návrhu. Tímto jednáním stěžovatele též odpadl důvod pro to, aby se NSS zabýval obsahem kasační stížnosti.

[13] Odpůrce též nesouhlasí s tím, že je usnesení krajského soudu v rozporu s obsahem správního spisu. Jak je patrné ze stěžovatelovy odpovědi na výzvu k odstranění vad, stěžovatel přistoupil k odstranění vytýkaných nedostatků přinejmenším lhostejně. Stěžovatel namítá, že ve zmíněné odpovědi svůj návrh doplnil, nicméně toto tvrzení nemá oporu ve spisech ani v dokumentech, které předložil odpůrci a krajskému soudu. Odpůrce se na závěr vyjádřil i ke konkrétním nedostatkům stěžovatelova návrhu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a je podána proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že byl-li návrh odmítnut, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s., včetně písm. a) a b) uváděných

stěžovatelem (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[16] Před posouzením jednotlivých námitek se NSS vyjádří k tvrzení odpůrce, že odpadl důvod pro to, aby se zabýval kasační stížností, jelikož stěžovatel vzal svůj návrh na vyhlášení místního referenda zpět, což má představovat překážku řízení, pro kterou odpůrce nemůže pokračovat v řízení o původním návrhu. K tomu je třeba konstatovat, že ve správním spise, tak jak jej odpůrce správním soudům poskytl, se žádný dokument označený jako zpětvzetí nenachází. Pokud má odpůrce na mysli žádost stěžovatele ze dne 10. 9. 2024, v ní stěžovatel pouze konstatuje, že podle něj jsou „*obě výše popsaná řízení související se dvěma návrhy na konání místního referenda uzavřena*“. Z takového tvrzení nelze přímo dovodit projev vůle v podobě zpětvzetí.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

III. a) Určení počátku běhu lhůty pro podání návrhu dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu

[18] Stěžovatel podal návrh ve smyslu § 91a odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. a § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Podle § 57 odst. 1 písm. a) tohoto zákona platí, že právo domáhat se ochrany u soudu má přípravný výbor, jestliže nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad podle § 12 odst. 2. Dle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu platí, že 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 odstranil ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dnů. Dle § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu je třeba návrh přípravného výboru na soudní ochranu podat ke krajskému soudu nejpozději do 10 dnů od doručení písemné výzvy k odstranění vad.

[19] V projednávané věci stěžovatel doručil návrh na konání místního referenda odpůrci dne 19. 6. 2024. Odpůrce neshledal tento návrh bezvadným, proto stěžovateli zaslal výzvu k odstranění vad, jež mu byla doručena dne 4. 7. 2024. Tato skutečnost není mezi účastníky řízení sporná. Desetidenní lhůta od doručení této výzvy dle § 57 odst. 2 a § 53 odst. 1 zákona o místním referendu tedy uplynula v neděli 14. 7. 2024. Stěžovatel zaslal dne 11. 7. 2024 odpůrci reakci na danou výzvu, ve které uvedl, že doplnil do návrhu dvě ze tří náležitostí, jejichž nedostatek mu odpůrce ve výzvě vytkl. Stěžovatel se v této reakci neztotožnil s odpůrcovou výtkou ohledně nedostatečného počtu podpisů na podpisovém archu přiloženém k návrhu, neboť podle něj i po odečtení osob bez trvalého pobytu v obci počet podepsaných osob bezpečně přesahuje vyžadované množství. Nesouhlasil navíc s tvrzením odpůrce, že je třeba odečíst podpisy osob, které svůj podpis vzaly zpět, neboť takový postup nemá oporu v zákoně, a navíc přímo na stěžovatele se nikdo se zpětvzetím podpisu neobrátil. Z tohoto důvodu uvedl, že dané výtce nevyhoví. Odpůrce na to reagoval sdělením ze dne 26. 7. 2024, ve kterém uvedl, že dříve vytčené vady stěžovatel neodstranil. Právě od 26. 7. 2024 stěžovatel odvozuje počátek běhu lhůty dle § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu.

[20] Dle rozsudku NSS ze dne 8. 10. 2014, č. j. Ars 5/2014-28, platí, že v případě, že přípravný výbor reaguje na výzvu obce dle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu tím, že nedostatky návrhu 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. Nicméně výše uvedené účinky *„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“* (zvýraznění provedl nyní NSS).

[21] Případem, ve kterém obec přípravnému výboru ve výzvě vytýkala několik vad a přípravný výbor některé z nich neodstranil, se NSS zabýval v rozsudku ze dne 21. 2. 2019, č. j. Ars 7/2018-29, č. 3877/2019 Sb. NSS. V něm odmítl názor, že je potřeba výzvu týkající se více nedostatků posuzovat ohledně každé jednotlivé vady zvlášť. K situaci, kdy přípravný výbor odstranil dvě ze tří vytýkaných vad, NSS uvedl následující: *„Navrhovatel totiž na tuto výzvu nezareagoval pouhým nesouhlasem, nýbrž tím, že první a druhou výtka 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. 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“* (zvýraznění provedl nyní NSS).

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že pokud by stěžovatel skutečně odstranil dvě ze tří odpůrcem vytýkaných vad a ohledně třetí by se o nápravu pokusil anebo by odpůrci důvodně vytkl nedostatečnost výzvy ohledně této výtky, bylo by jeho reakci ze dne 11. 7. 2024 možné považovat za podání, jímž jsou vytýkané nedostatky fakticky odstraňovány. V takovém případě by lhůta dle § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu skutečně počala plynout až od sdělení odpůrce ze dne 26. 7. 2024. Dle NSS však v případě stěžovatelovy reakce ze dne 11. 7. 2024 nebyly výše uvedené podmínky splněny.

[23] Ke dvěma odpůrcovým výtkám, týkajícím se odhadu nákladů na konání referenda a nákladů na realizaci rozhodnutí občanů, NSS uvádí, že tvrzení krajského soudu v bodě 11

napadeného usnesení ohledně toho, že se stěžovatel ve své reakci nepokusil odstranit převážnou většinu vytčených nedostatků, není zcela správné. Stěžovatel se totiž v reakci ze dne 11. 7. 2024 pokusil tyto dvě vytýkané vady odstranit. Ohledně první vytýkané vady týkající se odhadu nákladů na konání referenda uvedl, že náklady referenda vyhlášeného v obdobně velké obci v roce 2023 činily 20 000 Kč a že tyto náklady bude hradit odpůrce. K druhé vytýkané vadě týkající se odhadu nákladů na realizaci rozhodnutí občanů uvedl, že odpůrci nevzniknou žádné náklady, že svůj odhad zakládá na pochybnostech o platnosti uzavřených smluv mezi obcí a relevantními aktéry a že případné náklady budou hrazeny z rozpočtu obce. Stěžovatel tak u těchto vytýkaných vad skutečně reagoval na výzvu odpůrce a snažil se jím vytýkané vady odstranit.

[24] Podstatné pro projednávanou věc nicméně je, že se stěžovatel nepokusil odstranit třetí z vytknutých vad, tedy vadu spočívající v nedostatku podpisů. Stěžovatel též nenamítal, že by výzva odpůrce byla nedostatečná. Pouze nesouhlasil s argumenty uvedenými ve výzvě, respektive s nimi polemizoval. Odpůrce v takovém případě nebyl dle rozsudku NSS č. j. Ars 5/2014-28 povinen vydat novou výzvu, ve které by trval na své původní výtce ohledně nedostatečného počtu podpisů a od které by počala plynout nová desetidenní lhůta k podání návrhu k soudu ve smyslu § 57 zákona o místním referendu.

[25] Desetidenní lhůta v projednávané věci tedy skutečně počala plynout již dnem doručení původní výzvy ze dne 4. 7. 2024, jelikož už od tohoto dne se stěžovatel mohl obrátit na krajský soud s návrhem na určení, že jeho návrh ze dne 19. 6. 2024 neměl v části týkající se počtu podpisů nedostatky. NSS připomíná, že při rozhodování o ochraně návrhu přípravného výboru dle § 57 zákona o místním referendu vychází správní soud ze skutkového a právního stavu ke dni vydání svého rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2015, č. j. Ars 7/2014-126, č. 3477/2016 Sb. NSS). Stěžovatel se tak mohl proti výtce odpůrce ohledně nedostatečného počtu podpisů bránit u správního soudu a zároveň odstranit zbylé dva nedostatky, přičemž krajský soud by bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda posuzoval až ke dni svého rozhodnutí. Stěžovatel tak nicméně neučinil. Desetidenní lhůta dle § 57 odst. 2 zákona o místním referendu proto marně uplynula dne 14. 7. 2024 a stěžovatelův návrh ze dne 1. 8. 2024 byl u krajského soudu podán opožděně.

[26] NSS dává stěžovateli za pravdu, že by krajský soud neměl užít výklad, který by jej stavěl do neřešitelné situace a který by fakticky znemožňoval jakýkoliv způsob obrany proti postupu odpůrce. Stěžovatel se nicméně v projednávané věci do takové situace nedostal. Pokud nesouhlasil s jednou z výtek odpůrce a nemínil se ji pokusit napravit či mu nepřipadala výzva k odstranění dané vady z nějakého důvodu dostatečná, měl se v desetidenní zákonné lhůtě obrátit na krajský soud s návrhem, aby určil, že návrh na vyhlášení místního referenda byl po odstranění důvodně vytýkaných vad bezvadný. To však stěžovatel neučinil a nechal desetidenní lhůtu marně uplynout. Daná námitka proto není důvodná.

[27] NSS na závěr posouzení této námitky uvádí, že samotným odůvodněním výzvy odpůrce se nemůže zabývat, jelikož k meritornímu přezkumu dané výzvy by mohl přistoupit pouze v případě návrhu včas podaného ke krajskému soudu. K samotné platnosti a zohlednitelnosti odvolávání podpisů občanů obce na petiční listině (k němuž docházelo i na výzvu samotného odpůrce, na což upozornil stěžovatel na stranách osm a devět návrhu) se tedy krajský soud, a tedy tím méně NSS, nemohou nijak vyjadřovat. Přístup odpůrce,

který vyzýval k takovému odvolávání již platně učiněných podpisů na petiční listině, však NSS vnímá jako přinejmenším „nečestný a nesportovní“.

III. b) Přípustnost návrhu na vyhlášení místního referenda soudem

[28] Další stěžovatelova námitka směřovala proti odmítnutí návrhu na vyhlášení místního referenda z důvodu jeho předčasnosti. Dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu má přípravný výbor právo domáhat se ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu, jestliže 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) téhož zákona.

[29] V již zmiňovaném rozsudku č. j. Ars 5/2014-28 NSS podrobně rozebral, že návrh na vyhlášení místního referenda soudem podle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu je oddělený od návrhu podle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu, jímž se navrhovatel domáhá konstatování, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá vady. Oba typy návrhů mají totiž odlišný účel a vztahují se k různým fázím přípravy místního referenda. Konkrétně v bodech 15 až 20 tohoto rozsudku připomněl, „že je nutno důsledně odlišovat návrh na určení, že návrh na konání referenda nemá nedostatky [§ 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s.; § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu], a návrh na vyhlášení místního referenda [§ 91 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu]. Každý z těchto návrhů má jiné podmínky, za nichž může být úspěšně podán, a vyvolává jiné důsledky. Mezi těmito návrhy je nutno rozlišovat též z důvodu toho, že jsou organicky provázány s postupy, které ve veřejné správě předcházejí vyhlášení, resp. nevyhlášení místního referenda. (...) V případě, že přípravný výbor má za to, že návrh na konání místního referenda je bezvadný a že výzva k odstranění vad návrhu je neoprávněná, může se obrátit na soud s návrhem na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Úkolem soudu je zde na základě námitek posoudit, zda jde o návrh bezvadný či ne. Návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, je tak bytostně spjat se zde zmíněnou první fází posuzování návrhu na konání místního referenda, na kterou navazuje. Druhá fáze posuzování návrhu na konání místního referenda se odehrává před zastupitelstvem obce nebo zastupitelstvem statutárního města a je podmíněna existencí bezvadného návrhu na konání místního referenda. (...) Na zde zmíněnou druhou fázi posuzování návrhu navazuje soudní ochrana v podobě návrhu na vyhlášení místního referenda, která je dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu konstruována pro případ, že by zastupitelstvo rozhodlo o nevyhlášení referenda (jde o ochranu proti negativnímu rozhodnutí zastupitelstva), nebo pro případ, že by o návrhu zastupitelstvo nerozhodlo (jde o ochranu proti svého druhu nečinnosti obce). Soud má povinnost, shledá-li návrh na vyhlášení místního referenda důvodným, referendum vyhlásit sám svým usnesením.“

[30] Respektování odlišností těchto dvou fází a na ně navazujících dvou typů návrhů dle § 57 odst. 1 zákona o místním referendu je potřebné i proto, že v případě návrhu na vyhlášení místního referenda soudem je třeba volit takový výklad pravomocí soudu, který nepopře právo zastupitelstva obce mít jako první možnost vyjádřit se ke konání referenda na území jím spravované obce (viz rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2019, č. j. Ars 6/2018-28, č. 3906/2019 Sb. NSS). Podstatnou podmínkou k vyhlášení místního referenda soudem je dle tohoto rozsudku právě bezvadnost návrhu na vyhlášení tohoto referenda.

[31] Neznamená to ovšem, že by oba tyto typy návrhů byly absolutně neprostopupné (byť právě tak vnímal názor většiny ve výše citovaném rozsudku č. j. Ars 5/2014-28 disentující soudce Tomáš Langášek). Nejvyšší správní soud tak v několika výjimečných případech připustil podání návrhu na vyhlášení místního referenda soudem i v situaci, kdy ještě soud ani orgány obce nedeklarovaly bezvadnost samotného návrhu přípravného výboru na vyhlášení místního referenda.

[32] Například v rozsudku č. j. Ars 4/2014-99 konstatoval: *„Procesní podmínkou pro vyhlášení místního referenda soudem totiž není dřívější uplatnění návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, podle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Je-li ve hře vyhlášení místního referenda, může si krajský soud otázku bezvadnosti návrhu posoudit jako předběžnou otázku, resp. musí si ji takto posoudit, pokud bezvadnost návrhu na konání místního referenda nebyla zákonem předvídaným způsobem deklarována dříve rozhodnutím, z něhož by pak krajský soud vycházel.“* Citovaný rozsudek byl nicméně specifický v tom, že jádrem sporu nebyla samotná věcná bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda, nýbrž to, zda nastoupila zákonná nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu na konání místního referenda, a tedy zda bylo vůbec namístě vyvolávat řízení o věcné správnosti návrhu dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu.

[33] Podobně v bodě 22 rozsudku č. j. Ars 6/2018-28 NSS konstatoval: *„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.“* I zde NSS reagoval na procesně velmi specifickou situaci, kdy krajský soud v dané věci nejprve usnesením ze dne 11. 9. 2018 určil, že návrh na konání místního referenda ze dne 27. 7. 2018 nemá nedostatky (toto usnesení krajského soudu následně NSS dne 21. 2. 2019 zrušil a návrh sám odmítl jako předčasný). Přípravný výbor nicméně podal již dne 7. 9. 2018 krajskému soudu také návrh na vyhlášení místního referenda, kterému tentýž krajský soud dne 14. 9. 2018 vyhověl. Podle NSS však byly oba tyto návrhy předčasné, neboť zastupitelstvo nedostalo příležitost vyjádřit se k finální podobě návrhu na vyhlášení místního referenda. Právě na tomto půdorysu NSS výše provedenou citací akceptoval, že samotná předčasnost návrhu (a z ní plynoucí odmítnutí, a tedy jeho meritorní neprojednání) dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu nevylučuje možné pozdější projednání dříve podaného návrhu dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu.

[34] Jinak řečeno, uvedené rozsudky reagovaly na specifické situace, kdy by odmítnutí návrhu dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu mohlo být vnímáno jako formalistické či zabraňující přípravnému výboru v efektivním přístupu k soudu, neboť by mu hrozilo, že se dostane do procesní pasti. Ta může být zapříčiněna například obstrukcemi ze strany orgánů obce, kvůli nimž by nebylo vyjasněno, zda je předložený návrh na vyhlášení místního referenda bezvadný, či nečekaným vývojem projednávání návrhu dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu krajským soudem.

[35] V nynějším případě však žádná taková atypická situace nenastala. Jak bylo uvedeno výše, stěžovatelův návrh na vyhlášení místního referenda nadále není možné považovat za bezvadný, jelikož mu odpůrce výzvou ze dne 4. 7. 2024 vytkl vadu spočívající v nedostatku podpisů, kterou stěžovatel neodstranil a proti které se ani nebránil včasným návrhem k soudu. Trvá tak věcný spor mezi stěžovatelem a odpůrcem o bezvadnost návrhu na vyhlášení místního referenda. K řešení tohoto sporu byl přílehlavý návrh dle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu. Ten stěžovatel podal ke krajskému soudu až po uplynutí zákonné lhůty. Opožděnost tohoto svého návrhu však stěžovatel nemůže podle názoru NSS „obejít“ současným podáním návrhu na vyhlášení místního referenda dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu. Ani tato námitka tak není důvodná.

[36] Nejde přitom o situaci obdobnou té, kterou Ústavní soud kritizoval v nálezu ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14. Skutečnost, že krajský soud v nynější věci nepřikročil k meritornímu posouzení stěžovatelova návrhu, totiž není důsledkem porušení práva podílet se na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod či porušení práva na spravedlivý proces dle jejího čl. 36 odst. 1, nýbrž prostým důsledkem toho, že stěžovatel podal přílehlavý typ návrhu ve své věci, tedy návrh dle § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu, opožděně. To nelze obejít ani souběžným podáním návrhu dle § 57 odst. 2 písm. b) téhož zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl.

[38] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož nemá v řízení ve věcech místního referenda žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení a který Nejvyšší správní soud použije i v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda.

Poučení: Rozsudek nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 28. listopadu 2024

Vojtěch Šimíček
předseda senátu

Odlíšné stanovisko soudce Petra Mikeše

[1] Nesouhlasím s výrokem ani důvody rozsudku, pokud jde o závěr, že návrh na vyhlášení místního referenda krajský soud odmítl správně jako předčasný.

[2] V první řadě jsem přesvědčen, že volební senát nebyl zákonným soudcem, neboť zaujal odlišný právní názor, než který byl již dříve volebním senátem vysloven. Věc měl tedy rozhodovat rozšířený senát (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Navíc ani věcně nesouhlasím se zaujatým řešením. S ohledem na to jsem přesvědčen, že bylo namístě zrušit v tomto rozsahu usnesení krajského soudu, pokud by nebyl zjištěn jiný důvod pro odmítnutí návrhu.

[3] Ztotožňuji se s tím, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, byl opožděný z důvodu marného uplynutí desetidenní lhůty dle § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu.

[4] To však nijak nepředurčuje, že z tohoto důvodu musí být odmítnut i návrh na vyhlášení místního referenda (§ 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu a § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Takový postup soudu neplyne z žádného zákonného ustanovení a dosavadní judikatura docházela k opačnému závěru.

[5] Pokud jde o dosavadní judikaturu, pak nesouhlasím se závěry rozsudku, že možnost posouzení bezvadnosti návrhu, jako předběžné otázky v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, připustila jen pro výjimečné situace.

[6] Je pravda, že rozsudek ze dne 8. 10. 2014, čj. Ars 5/2014-28, *referendum o odpadech v Jihlavě*, vyšel z toho, že oba typy návrhů mají odlišný účel a vztahují se k různým fázím přípravy místního referenda. Jednalo se však pouze o posouzení toho, zda lze v průběhu soudního řízení tyto návrhy navzájem zaměňovat. Volební senát se však nijak nevyjadřoval k tomu, zda podmínkou podání návrhu na vyhlášení místního referenda je předchozí závazné vyjasnění bezvadnosti návrhu.

[7] Naopak o dva týdny později, v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. Ars 4/2014-99, č. 3148/2015 Sb. NSS, *referendum o hazardních hrách v Ústí nad Labem*, se volební senát jasně a jednoznačně vyjádřil k tomu, že podání návrhu na vyhlášení místního referenda není podmíněno předchozím závazným vyjasněním bezvadnosti návrhu. Příslušnou část odůvodnění z bodu 48 ostatně cituje přímo nynější rozsudek. Je sice pravdou, jak uvádí většina, že volební senát tehdy řešil specifickou situaci, ve které nastoupila zákonná nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu na konání místního referenda. Volební senát však v žádném ohledu své závěry týkající se vzájemného vztahu mezi oběma návrhy neomezil na tuto specifickou situaci, ale činil je zcela obecně. Ostatně tato část odůvodnění byla promítnuta do IV. právní věty k tomuto rozsudku, která bez dalších podmínek zní: „Procesní podmínkou pro vyhlášení místního referenda soudem není dřívější uplatnění návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, podle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., ve spojení s § 57 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu. Rozhoduje-li soud o vyhlášení místního referenda, může si otázku bezvadnosti návrhu na konání místního referenda posoudit jako předběžnou otázku, resp. musí si ji takto posoudit, pokud bezvadnost návrhu na konání místního referenda nebyla zákonem předvídáním způsobem deklarována dříve rozhodnutím, z něhož by pak soud vycházel.“ Takto byla tato právní věta uveřejněna ve Sbírce rozhodnutí NSS. Těžko si lze představit, že pokud by opravdu mělo jít o výjimku

z obecného pravidla, které měl volební senát zaujmout o dva týdny dříve, v tomto rozsudku by to jasně nevyjádřil, a to dokonce pokud jde o právní větu uveřejňovanou ve Sbírce rozhodnutí NSS.

[8] Tato východiska volební senát zopakoval v usnesení ze dne 22. 1. 2015, čj. Ars 7/2014 - 126, č. 3477/2016 Sb. NSS, *referendum o nádraží v Brně*. To vyplývá jednak z grafu v bodu 24 odůvodnění daného usnesení. V něm je znázorněna jako jedna z možností ve spodní části grafu i ta, že na výzvu na odstranění vad nemusí nutně navázat návrh soudu na určení bezvadnosti návrhu, ale i návrh na vyhlášení místního referenda, kterému může soud vyhovět. Dále je třeba poukázat na bod 25 odůvodnění, ve kterém se tato možnost výslovně připouští, byť je uvedena pro případy, že z různých důvodů došlo k tomu, že jsou souběžně projednávány oba návrhy.

[9] Zcela jednoznačně se pak k tomu pojetí volební senát přihlásil v rozsudku ze dne 23. 4. 2019, čj. Ars 6/2018-28, č. 3906/2019 Sb. NSS, *referendum v Liberci II*. V bodu 22 odůvodnění k této otázce uvedl: „*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.*“ Nynější rozsudek opět z tohoto bodu cituje, nicméně vynechává první mnou zvýrazněnou větu. Ta se ve spojení s druhou mnou zvýrazněnou větou nedá podle mého názoru interpretovat jakkoliv jinak, než tak, že i pokud nebyl řádně podán soudu návrh na určení bezvadnosti návrhu na konání místního referenda, nebrání to podání návrhu na vyhlášení místního referenda, v němž si soud otázku bezvadnosti vyřeší jako předběžnou. Ani ohledně tohoto rozsudku proto nemohu souhlasit se závěrem většiny, že tyto závěry byly učiněny ve specifické situaci, kdy byl návrh na určení, že návrh na vyhlášení místního referenda nemá nedostatky, odmítnut Nejvyšším správním soudem pro předčasnost. Toto omezení z rozsudku nijak nevyplývá.

[10] Závěry citované judikatury, zejména pokud jde rozsudek *referendum o hazardních hrách v Ústí nad Labem* a rozsudek *referendum v Liberci II*, tedy podle mě nelze omezovat na tam konkrétně nastalé procesní situace, neboť právní závěry v těchto rozsudcích nebyly v tomto směru jakkoliv omezeny. Jsem naopak přesvědčen, že je volební senát činil zcela vědomě obecné.

[11] Pokud se od nich volební senát chtěl nyní odchýlit, nemohl tak proto učinit sám, ale měl věc v souladu s § 17 s. ř. s. postoupit rozšířenému senátu.

[12] Se zaujatým postojem nesouhlasím ani věcně. Judikatura NSS dlouhodobě zastává názor, že v řízeních týkajících se referenda, má být postupováno spíše ve prospěch než v neprospěch referenda (ke shrnutí této judikatury viz např. bod 35 rozsudku *referendum o hazardních hrách v Ústí nad Labem*).

[13] Přípravný výbor se zpravidla domáhá vyhlášení referenda tehdy, kdy chce řešit určitou otázku místní samosprávy odlišně než stávající politická reprezentace obce. Z rozhodovací činnosti NSS je zřejmé, že právě s ohledem na to se často orgány obce snaží referendum zcela zmařit, nebo minimálně oddálit tak, aby nebylo uspořádáno společně s nejbližšími volbami. Právě spojení s volbami zásadním způsobem ovlivňuje účast oprávněných osob v referendu. Nastávají tak nejružnější procesní situace, ve kterých je pro právní laiky, kterými zpravidla členové přípravného výboru bývají, velmi obtížné se zorientovat. Velmi ilustrativně to dokládá mnou již zmíněný graf možného vývoje sporů v bodu 24 usnesení *referendum o nádraží v Brně*. Nejenomže si přípravný výbor nemusí být jist, jak postupovat, ale často jde zjevně i o snahu obce postupy natáhnout na maximum tak, aby již nebylo možné dosáhnout efektivní soudní ochrany v podobě vyhlášení referenda v původně požadovaném termínu.

[14] Dosavadní judikatura se tuto složitou situaci přípravného výboru snažila reflektovat právě tím, že ačkoliv oba typy řízení oddělovala, připouštěla zároveň, aby otázka bezvadnosti návrhu byla případně posouzena v řízení o návrhu na vyhlášení místního referenda, jako otázka předběžná, pokud o ní nebylo soudem dosud závazně rozhodnuto. To umožňovalo přípravnému výboru významně urychlit proces, pokud si byl jistý tím, že jeho návrh byl ve skutečnosti bezvadný. Například by soudu mohl podat návrh na vyhlášení referenda, pokud o něm nerozhodlo nejbližší zastupitelstvo následující po uplynutí lhůty 15 dnů od podání návrhu na konání místního referenda obecnímu úřadu, aniž by musel vyčkávat maximální lhůty 30 dnů, po které jen nastává nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu (k tomu viz § 12 odst. 1 a odst. 3 zákona o místním referendu, body 24 a 27 rozsudku *referendum v Liberci II*).

[15] I pokud by byla následována dosavadní judikatura, nevedlo by to k tomu, že by se řízení o bezvadnosti návrhu stávalo zbytečným. Posloupnost návrhů stále představuje preferovaný způsob řešení sporů týkající se předběžné ochrany ve věcech referenda. Umožňuje totiž přípravnému výboru, aby i v případě, kdy bude s návrhem na určení bezvadnosti návrhu u soudu neúspěšný, přistoupil k odstranění vad návrhu. Jak totiž vyplývá z grafu v bodu 24 odůvodnění usnesení *referendum o nádraží v Brně*, přípravnému výboru v takovém případě běží nová lhůta 10 dní pro odstranění nedostatků návrhu. Oproti tomu, pokud soud zamítne návrh na vyhlášení referenda z důvodu, že zastupitelstvo vůbec nemuselo o návrhu rozhodovat, protože si jako předběžnou otázku posoudil, že návrh nebyl bezvadný, proces vyhlášení referenda je skončený. Přípravný výbor v takovém případě musí případně předložit zcela nový návrh. Pro přípravný výbor tak následování posloupnosti obou návrhů představuje bezpečnější cestu, kterou bude přirozeně volit, pokud nebude v časové tísní.

[16] Ústavní soud nálezem ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14, konstatoval, že NSS rozsudkem *referendum o odpadech v Jihlavě* porušil právo podílet se na správě veřejných věcí přímo podle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. NSS uvedený nálezk interpretoval v bodu 25 rozsudku *referendum v Liberci II*. Dospěl k závěru, že Ústavní soud 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.“ mířil na přílišnou přísnost posuzování jednotlivých návrhů v předběžné ochraně ve věcech místního referenda, pokud konstatoval:

[17] Uvedený nálezn tedy chápu tak, že podstatná je objektivní bezvadnost návrhu, kterou se mají správní soudy zabývat, pokud k tomu ještě mají v nějakém řízení o předběžné ochraně ve věcech referenda prostor. Dnes přijatý rozsudek však jde opačným směrem. Vytváří totiž nevyvratitelnou domněnku vadnosti návrhu, pokud přípravný výbor z rozličných důvodů nepodá soudu řádný návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. K takové domněnce však nevidím žádný důvod. Výzva obecního úřadu k odstranění vad návrhu není správním rozhodnutím (bod 41 rozsudku *referendum o hazardních hrách v Ústí nad Labem*). Nemůže jí tedy svědčit presumpce správnosti. Zákon zavádí nevyvratitelnou domněnku pouze v opačném případě a to tehdy, pokud obecní úřad ani do 30 dnů ode dne předložení návrhu nevyrozumí zmocněnce o tom, že návrh nemá nedostatky, nebo ho nevyzve k jejich odstranění, pak se považuje návrh přípravného výboru po za bezvadný (§ 12 odst. 3 zákona o místním referendu). Nynější rozsudek však dospívá k závěru, že pokud zůstala otázka bezvadnosti návrhu mezi účastníky sporná, nemůže se soud již touto otázkou v řízení o vyhlášení referenda zabývat a tento návrh musí bez věcného posouzení odmítnout. To jde podle mého přesvědčení přímo proti nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3825/14, neboť tento přístup zmaří vyhlášení referenda i na základě takového návrhu, který objektivně neměl nedostatky.

[18] Rozsudek navíc povede k právní nejistotě. I nadále podle něj totiž platí, že není vždy nutné, aby před podáním návrhu na vyhlášení místního referenda, byl nejprve podán návrh na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Není totiž jasné, kdy budou nastávat výjimečné situace, které údajně připustila předchozí prejudikatura. Půjde tak o *ad hoc* nalézání práva v jednotlivých případech, již s ohledem na to, že takový postup nemá oporu v zákonném textu. Oproti tomu se nabízí jednoduché řešení, tuto možnost bez dalšího připustit, tak jak to činila dosavadní judikatura.

[19] Jsem velkým zastáncem toho, aby mělo zastupitelstvo možnost návrh na vyhlášení referenda posoudit, což se ostatně projevilo i v rozsudku *referendum v Liberci II*, jehož jsem byl zpravodajem. Tento rozsudek však stále vycházel z toho, že neuplynuly příslušné lhůty, ve kterých měl být návrh zastupitelstvu předložen, i pokud by byl návrh na konání místního referenda objektivně bezvadný. Dosavadní judikatura však vycházela z toho, že i pokud obecní úřad vyhodnotil chybně návrh jako vadný, nemohl tyto důsledky nést přípravný výbor. Vyhlášení referenda tak nebránilo to, 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 (bod 48 rozsudku *referendum o hazardních hrách v Ústí nad Labem*). Nynější rozsudek jde opět odlišným směrem, když vychází z toho, že pokud není otázka bezvadnosti návrhu postavena najisto, nelze zastupitelstvu vyčítat, že návrh neprojednálo.

[20] Jsem obecně zastáncem toho, že oba návrhy týkající se předběžné ochrany ve věcech místního referenda mají odlišné účely a navazují na jiné fáze jednání orgánů obce. Proto jsem se nepřipojil k řadě odlišných stanovisek soudce Tomáše Langáška (k nimž se zpravidla připojoval soudce Miloslav Výborný) k několika shora citovaným rozhodnutím volebního senátu. Do jisté míry proto rozumím názoru většiny, která se snaží o to, aby předběžná ochrana byla poslušná. Nicméně stejně jako v případě rozsudku ze dne 21. 2. 2019, čj. Ars

7/2018-29, č. 3877/2019 Sb. NSS, *referendum v Liberci I*, se domnívám, že i nyní zašlo trvání na odlišnosti těchto dvou návrhů příliš daleko a intenzitou důsledků již příliš zasahuje do práva podílet se na správě věcí veřejných přímou formou tehdy, kdy to zákon umožňuje.

V Brně dne 28. listopadu 2024

Petr Mikeš