

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, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila (soudce zpravodaj) v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda ve městě Horšovský Týn**, zastoupen Mgr. Jiřím Nejdlem, advokátem se sídlem Zlatnická 195, Klatovy, a účastníka řízení: město **Horšovský Týn**, se sídlem náměstí Republiky 52, Horšovský Týn, zastoupeno JUDr. Táňou Šůsovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Máchova 556, Přeštice, týkající se návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda ze dne 17. 11. 2021 ve znění doplnění ze dne 15. 12. 2021 nemá nedostatky, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 2. 2022, č. j. 57 A 4/2022-24,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel podal dne 18. 11. 2021 návrh na konání místního referenda ve městě Horšovský Týn o otázce *„Souhlasíte s výstavbou sezónního venkovního koupaliště ve městě na dluh ve výši 100 mil. Kč, kdy tato stavba na řadu let oddálí potřebnější investice do rozvoje města, zejména pak řešení kolabující dopravy?“*. Účastník řízení návrh podle § 12 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), přezkoumal, přičemž shledal jeho nedostatky, které dne 2. 12. 2021 sdělil zmocněnci navrhovatele, a podle § 12 odst. 2 téhož zákona jej vyzval k jejich odstranění. Na výzvu reagoval navrhovatel dne 15. 12. 2021 doplněním návrhu, který odpůrce opětovně přezkoumal, a nadále shledal nedostatky,

jež zmocněnci sdělil v přípisu doručeném dne 4. 1. 2022 a označeném jako „Vyrozumění o výsledku přezkoumání Doplnění návrhu na konání místního referenda“. V něm návrhu ve znění doplnění vytkl následující nedostatky:

1. upozornění pro oprávněné osoby podle § 11 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu není uvedeno na přední straně podpisových listin se všemi ostatními náležitostmi, strany nejsou číslovány, aby bylo zřetelné, že list je oboustranný a že může obsahovat pokračování textu; typ písma a formátování textu upozornění se jeví, jako by byl dodatečně dopsán/dotištěn;
2. po kontrole podpisových listin vyškrtl účastník řízení 11 osob z důvodu, že nejsou oprávněnou osobou, 9 osob proto, že podepsalo podpisovou listinu více než jednou, dalších 9 osob, které uvedly nečitelné údaje, 30 osob, které nebyly nalezeny v základním registru obyvatel, a konečně 140 osob, jež neuvedly údaje vlastnoručně; s ohledem na to účastník řízení nezapočetl celkem 199 podpisů z původních 835 a uznal pouze 636 podpisů oprávněných osob (návrh na konání místního referenda však musí být vzhledem k celkovému počtu osob oprávněných hlasovat v referendu podpořen podle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu alespoň 773 osobami);
3. odhad nákladů spojených s provedením místního referenda podle § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu je nesprávný a neúplný;
4. jestliže návrh uvádí, že s uskutečněním referenda nevzniknou „žádné přímé náklady“, pak v rozporu s § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu neobsahuje odhad nákladů spojených s uskutečněním rozhodnutí přijatého v referendu;
5. návrh neobsahuje způsob úhrady nákladů;
6. návrh nesplňuje podmínku podle § 9 odst. 1 zákona o místním referendu, neboť jako členy přípravného výboru uvádí pouze dvě osoby, a neobsahuje náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. f) téhož zákona, jimiž jsou jméno, příjmení, datum narození, adresa pobytu a vlastnoruční podpis všech členů přípravného výboru.

[2] Navrhovatel se proto dne 12. 1. 2022 obrátil na krajský soud s návrhem, v němž uvedl, že s výzvou podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu nesouhlasí a žádá, aby soud určil, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Krajský soud nyní napadeným usnesením neshledal návrh důvodným a zamítl jej. Nejprve konstatoval, že návrh byl podán včas, neboť zákon o místním referendu nevylučuje opakovanou výzvu k odstranění nedostatků, jak již v minulosti připustil Krajský soud v Praze v usnesení ze dne 26. 9. 2012, č. j. 50 A 17/2012-63. Zákon o místním referendu naopak umožňuje, aby po obdržení opraveného návrhu na konání místního referenda vydal obecní úřad znovu výzvu k odstranění vad návrhu, neboť taková výzva směřuje k tomu, aby byl zastupitelstvu předkládán pokud možno po formální stránce bezvadný návrh. V nové výzvě však mohou být vytýkány pouze vady učiněné v opravě původního návrhu. Přestože v tomto případě byl druhý přípis navrhovateli formálně označen jako „Vyrozumění o výsledku přezkoumání Doplnění návrhu na konání místního referenda“, a nikoli jako výzva k odstranění nedostatků, posoudil jej krajský soud podle obsahu tak, že opětovně vytýká nedostatky, které byly identifikovány již v předchozí výzvě, avšak nebyly ani doplněním návrhu odstraněny. Jestliže navrhovatel započal k první výzvě s odstraňováním některých vad a současně s vytčením jiných vad polemizoval, pak dle krajského soudu mohl vyhledat soudní ochranu teprve tehdy, až věděl, jak se účastník řízení k opravě a argumentaci postaví. Desetidenní lhůta k podání návrhu proto začala běžet až okamžikem doručení této

druhé výzvy, tj. dne 4. 1. 2022, a pokud byl návrh podán k soudu dne 11. 1. 2022, stalo se tak včas.

[3] Soud také odmítl procesní námitku účastníka řízení, podle níž není zmocněnec přípravného výboru oprávněn za navrhovatele jednat. Zmocněnec sice nebyl v návrhu uveden mezi členy přípravného výboru, což ostatně byl jeden z vytčených nedostatků návrhu. S ohledem na skutečnost, že zmocněnec byl spolu s dalšími členy přípravného výboru uveden na podpisových listinách a že plnou moc advokátovi podepsali všichni tři členové přípravného výboru, by však soud považoval za formalismus, pokud by samotná projednatelnost návrhu k soudu měla záviset pouze na této procesní otázce. Ostatně z okolností vyplývá, že zmocněnec činil relevantní úkony v souladu s vůlí dvou dalších členů navrhovatele.

[4] Některé z jednotlivých vytýkaných nedostatků posoudil krajský soud ve shodě s účastníkem řízení jako vady návrhu (neuvedení zmocněnce jako člena přípravného výboru, neuvedení nákladů na uskutečnění rozhodnutí přijatého v referendu), naopak v části dal za pravdu navrhovateli (vytýkaný nedostatečný počet podpisů oprávněných osob). Navrhovatel ovšem v návrhu k soudu nijak nezpochybnil vytýkaný nedostatek návrhu spočívající v tom, že upozornění oprávněných osob podle § 11 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu nebylo na podpisových listinách umístěno se všemi dalšími náležitostmi na jejich přední straně, ale vždy samostatně na zadní straně. Krajský soud se jím proto nijak nezabýval.

[5] Krajský soud se ztotožnil s hodnocením účastníka řízení, pokud jde o neuvedení jména zmocněnce v návrhu jako člena přípravného výboru. Původní i doplněný návrh totiž uvádí samostatně zmocněnce přípravného výboru a následně pouze dva členy přípravného výboru. Přitom § 10 odst. 1 písm. e) a f) zákona o místním referendu vyžadují, aby návrh obsahoval označení zmocněnce z členů přípravného výboru a jména a příjmení členů přípravného výboru, jejich datum narození, místo, kde jsou hlášeni k trvalému pobytu, a jejich vlastnoruční podpisy. Podle krajského soudu proto návrh na konání místního referenda postrádal jednu z předepsaných náležitostí a šlo o vadu snadno odstranitelnou. Náležitost návrhu podle soudu nelze opravit, resp. doplnit, odkazem na podpisové archy, jež tvoří přílohy návrhu a jsou zcela samostatnými listinami s vlastními náležitostmi. Údaje v návrhu a podpisových listinách se přitom musejí shodovat.

[6] Stejně tak se krajský soud ztotožnil s hodnocením nedostatečného vyčíslení nákladů spojených s uskutečněním rozhodnutí přijatého v referendu. Pokud navrhovatel uvedl, že městu nevzniknou žádné další přímé náklady, jedná se o odhad nedostatečný, neúplný, až zavádějící. Tento odhad má totiž obsahovat nejen náklady vysloveně přímé, ale také již vynaložené, které by přišly vniveč (například náklady na „odklizení“ již uzavřených smluv, zaplacené správní poplatky, vrácení zapůjčených peněžních prostředků atd.). Z veřejně dostupných informací na webových stánkách města Horšovský Týn lze podle soudu zjistit, že v době podání návrhu už byl záměr výstavby koupaliště dávno schválen a byla již také schválena smlouva o mnohamilionovém úvěru (usnesení zastupitelstva ze dne 10. 5. 2021). Také v registru smluv byla zveřejněna smlouva o úvěru a smlouva o dílo na zpracování projektové dokumentace koupaliště a v zadávacím řízení na veřejnou zakázku byl vybrán zhotovitel stavby (usnesení rady města ze dne 24. 11. 2021). S ohledem na to, že návrh na konání místního referenda je třeba posuzovat ke dni jeho podání, pak přinejmenším tyto

informace byly navrhovateli známy a bylo jeho odpovědností, zda za takové situace bude chtít nadále vyvolat konání místního referenda. Navíc je třeba předpokládat informovanost zmocněnce navrhovatele o těchto skutečnostech, neboť je současně členem zastupitelstva. Soud se proto ztotožnil s tím, že v návrhu chyběl odhad nákladů spojených s uskutečněním rozhodnutí přijatého v místním referendu, který by zohlednil zveřejněné informace týkající se záměru vybudovat koupaliště. Při uvedení takovéhoto odhadu by totiž bylo možné následně vést smysluplnou kampaň a konfrontovat argumenty pro a proti výstavbě koupaliště. Krajský soud se pak ztotožnil také s tím, že v původním návrhu ani jeho doplnění nebyl uveden způsob hrazení nákladů. Uvedl, že pokud by navrhovatelé v samotném návrhu na konání místního referenda uvedli to, co posléze v návrhu k soudu a v replice, totiž že náklady budou hrazeny z rozpočtu města, považoval by to soud za dostatečné. Návrh však neobsahoval byť jen náznak úvahy o způsobu úhrady nákladů.

[7] Krajský soud naopak přitakal námitkám navrhovatele, pokud jde o přezkum podpisových listin a zjištěný počet podpisů oprávněných osob. Konkrétně se ztotožnil s výkladem navrhovatele, že oprávněná osoba musí být na podpisovém archu vlastnoručně podepsána, avšak nemusí vlastní rukou uvést ostatní zákonem vyžadované údaje o své osobě. Zákon o místním referendu v § 11 odst. 2 stanoví, že oprávněná osoba podporující konání místního referenda uvede na podpisovém archu své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční podpis. Zákon tak psaní vlastní rukou vyžaduje výslovně pouze u připojovaného podpisu, k ostatním údajům mlčí. Oprávněná osoba tak může na místě činit přímý pokyn jiné osobě, aby na podpisový arch vyplnila její údaje, a svou vůli pak jednoznačně deklaruje připojením vlastnoručního podpisu. Soud připustil, že výklad účastníka řízení by posílil vyloučení možnosti falšování, avšak na druhou stranu přípravný výbor nemá prostředky, jak oprávněné osoby při sběru podpisů ztotožnit, podpisové akce se často konají v „polních podmínkách“ na veřejných prostranstvích a riziko uvedení údajů jiné osoby a zfalšování jejího podpisu tak stejně nelze vyloučit. I kdyby byl v takovém případě povolán znalec, bylo by obtížné s ohledem na vyplňování údajů v těchto podmínkách, vstoje a například hůlkovým písmem určit, zda údaje vyplnila a podepsala skutečně uvedená osoba. Takové ověřování stejně nepřichází v úvahu s ohledem na omezenou dobu, kterou mají orgány obce k posouzení návrhu přípravného výboru. Přednost by tak měl mít výklad otevírající prostor oprávněným osobám pro přímou účast na správě věcí veřejných. S ohledem na to dospěl soud k závěru, že 140 podpisů oprávněných osob bylo vyškrtnuto z podpisové listiny neoprávněně. Vzhledem k tomu, že podpisové archy obsahovaly celkem 835 podpisů, přičemž minimální počet podpisů oprávněných osob vyžadovaných § 8 odst. 2 zákona o místním referendu činil 773 podpisů (20 % oprávněných osob), soud dovodil, že i bez bližšího zkoumání dalších vyškrtnutých podpisů byl počet oprávněných osob k podpoře referenda dostatečný.

[8] Krajský soud proto uzavřel, že návrh na konání místního referenda má nedostatky, byť je jich méně, než kolik jich identifikoval a ve výzvě označil účastník řízení. Soud podanému návrhu nemohl vyhovět, a proto jej zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníka řízení

[9] Proti usnesení krajského soudu podal navrhovatel (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou založil na důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně stěžovatel nesouhlasí s právním

posouzením několika otázek, z něhož krajský soud dovozuje nedostatky návrhu na konání místního referenda.

[10] Podle stěžovatele se krajský soud dopustil přílišného formalismu při posouzení toho, zda je vadou návrhu neuvedení jména zmocněnce mezi členy přípravného výboru. V podaném návrhu byly za členy přípravného výboru označeny dvě osoby, a to Ing. V. H. a K. H.; V. M. pak byl uveden jako zmocněnec. Stěžovatel je přesvědčen, že návrh na konání místního referenda by měl být hodnocen v celém svém kontextu, a to včetně příloh. Složení přípravného výboru totiž bylo uvedeno na každé podpisové listině. Krajský soud však dospěl k závěru, že představují samostatné listiny s vlastními náležitostmi. Stěžovateli je pak vytýkáno, že tuto vadu neodstranil ani v doplnění návrhu, avšak soud se již nezabýval otázkou, že stěžovatel nebyl řádně poučen, jak vytýkanou vadu odstranit. Nadto krajský soud posoudil tuto otázku zcela odlišně, když hodnotil způsobilost zmocněnce vystupovat jménem přípravného výboru. V rámci svého vlastního procesního postupu dospěl soud k závěru, že se o chybu nejedná a že by jiné posouzení znamenalo přílišný formalismus, avšak při hodnocení samotného návrhu na konání místního referenda považoval stejnou otázku za formální chybu.

[11] Stěžovatel také nesouhlasí s nedostatečnou specifikací odhadu nákladů spojených s uskutečněním rozhodnutí přijatého v referendu. Krajský soud považoval za nedostatečný, neúplný a až zavádějící odhad, podle něhož nevzniknou žádné přímé náklady, a naopak po stěžovateli požadoval uvedení již vynaložených nákladů, které by přišly vniveč, tj. náklady na „odstranění“ již uzavřených smluv, náklady vynaložené na zaplacené správní poplatky, vrácení půjčených peněžních prostředků atd. Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že podal návrh na konání místního referenda dne 18. 11. 2021, tedy více než měsíc před podpisem smlouvy o dílo (smlouva byla podepsána až dne 20. 12. 2021 a zveřejněna až dne 28. 12. 2021). Schválení konkrétního právního jednání zastupitelstvem ještě nepředstavuje samotné právní jednání a nelze s ním spojovat vznik případných nákladů na zrušení již uzavřených konkrétních smluv. Pokud by se měly zohledňovat náklady existující ke dni podání návrhu na konání místního referenda, pak při konstruktivním přístupu a férovém posouzení prvotního návrhu ze strany účastníka řízení by další již vynaložené náklady nevznikaly a pokud snad, pak v míře nepatrné. Samostatnou otázkou pak je, zda soudem zvažované náklady lze považovat za přímé náklady spojené s uskutečněním rozhodnutí. Stěžovatel neměl v době podání návrhu přístup k obsahu jednotlivých smluv ani jej mít nemohl, neboť v době přípravy návrhu nebyly uzavřeny, natož zveřejněny. Proto neměl z čeho dovozovat vznik těchto nepřímých nákladů. Odhadovat je z jednotlivých usnesení zastupitelstva je podle stěžovatele prakticky nemožné a zákon o místním referendu takové postupy nepožaduje a ani to nebylo záměrem zákonodárce.

[12] Stěžovatel uzavřel, že další výtky účastníka řízení k návrhu shledal soud nedůvodnými. Zdůraznil, že návrh na konání místního referenda byl podán dne 18. 11. 2021 a účastník řízení od tohoto okamžiku svým postupem očividně usiloval o získání času, aby zmařil referendum jakožto nástroj přímé demokracie v rámci obecní samosprávy. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[13] Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel měl dostatečnou možnost již k výzvě ze dne 2. 12. 2021 doplnit do návrhu jméno třetího člena přípravného výboru, což neučinil. Tím stěžovatel porušil § 10 odst. 1 písm. e) a f) zákona o místním referendu. Na všech relevantních listinách vystupuje jako zmocněnec někdo, kdo není v návrhu označen též jako člen přípravného výboru. Vzhledem k tomu, že se k chybějícímu třetímu členovi přípravného výboru stěžovatel v doplnění návrhu nijak nevyjádřil, měl účastník řízení za to, že proti této výtce nemá námitek a akceptuje ji. Pochybení stěžovatele lze opřít také o usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 11. 2005, č. j. 22 Ca 347/2005-22, podle kterého *„jména a příjmení členů přípravného výboru uvedená v návrhu přípravného výboru [§ 10 odst. 1 písm. f) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu] musí být totožná se jmény a příjmeními členů přípravného výboru uvedenými v podpisové listině [§ 11 odst. 1 písm. c) cit. zákona], neboť podpisová listina je jako příloha návrhu přípravného výboru jeho součástí (§ 10 odst. 2 cit. zákona)...“*.

[14] Pokud jde o neuvedení odhadu nákladů na uskutečnění rozhodnutí přijatého v referendu, účastník řízení trvá na tom, že zmocněnec je současně členem zastupitelstva města a bývalým starostou. Vzhledem k informacím, k nimž se ve své funkci dostal a dostat mohl, resp. vzhledem k informacím v registru smluv, si musel být nejméně ke dni podání návrhu vědom dalších nákladů, které vzniknou či mohou vzniknout. Zmocněnci tak muselo být ke dni podání návrhu zřejmé, že záměr výstavby koupaliště se již uskutečňuje a že zde mohou vzniknout dodatečné náklady související s ukončením již uzavřených smluv, nákladů na již zaplacené poplatky, vrácení poskytnutých peněžních prostředků, prostavěné náklady, náklady na zakonzervování rozestavěné stavby apod.

[15] Konečně účastník řízení nesouhlasí se stěžovatelem v tom, že ostatní výtky vůči návrhu byly shledány nedůvodnými. Podle krajského soudu totiž návrh vykazoval další vady, například umístění upozornění pro oprávněné osoby na podpisových listinách na jejich zadní straně, což však soud neposuzoval, neboť proti této výtce stěžovatel nebrojil. Účastník má rovněž za to, že i vyškrtnutí podpisů u oprávněných osob, u nichž nebyly osobní údaje vepsány vlastnoručně, provedl v souladu se zákonem a podle jím uváděné judikatury a komentářové literatury (Rigel, Filip. Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. 1. vyd. Praha: Leges 2011).

[16] Účastník řízení proto považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[18] V projednávané věci krajský soud shledal, že návrh na konání místního referenda má nedostatky. Stěžovatel zpochybňuje závěry krajského soudu týkající se požadavků na

označení členů přípravného výboru a na vyčíslení předpokládaných nákladů spojených s uskutečněním rozhodnutí přijatého v referendu. Krajský soud však současně uvedl, že návrh postrádal informaci o způsobu úhrady nákladů. Z tohoto důvodu se tak plně uplatní závěr, podle nějž Nejvyšší správní soud nemusí vypořádat každou jednotlivou námitku uvedenou v kasační stížnosti, jestliže rozhodnutí krajského soudu obstojí i jen z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá. V rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 Azs 84/2016-22, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*stěžovatel napadá pouze dílčí část odůvodnění rozsudku, jehož argumentace byla vystavěna i na jiném důvodu, který samostatně obstojí. Soud tak nepovažoval za podstatné se s danou kasační námitkou vypořádat, jelikož i kdyby byla důvodná, nezpůsobilo by to nezákonnost rozsudku*“ (k tomu srov. rozsudky ze dne 22. 3. 2018, č. j. 4 As 34/2018-36, ze dne 18. 6. 2020, č. j. 4 As 34/2018-37, či ze dne 29. 3. 2021, č. j. 8 Azs 306/2020-41).

[19] Nejvyšší správní také již dříve uvedl, že zamítavé rozhodnutí krajského soudu nemusí zrušit, byť by bylo založeno zcela nebo zčásti na nesprávných důvodech, pokud je přezkoumatelné, řízení před krajským soudem netrpělo žádnou procesní vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí o věci samé, a současně může Nejvyšší správní soud postavit najisto, že výrok tohoto rozhodnutí je v souladu se zákonem, aniž by překročil rámec věci, jak byla definována nejen řízením o kasační stížnosti, ale i předcházejícím žalobním řízením (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008-66). Nejvyšší správní soud v nynější věci neshledal existenci vady řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného usnesení ve věci samé. Současně je napadené usnesení přezkoumatelné.

[20] Kasační stížnost tedy nemůže být důvodná a napadené usnesení krajského soudu je zákonné, neboť jeden z důvodů rozhodnutí krajského soudu, který stěžovatel nenapadl kasační stížností, obstojí sám o sobě. Současně ovšem nelze přehlédnout ani to, že stěžovatel již v návrhu nezpochybnil jiný z vytýkaných nedostatků, totiž umístění upozornění pro oprávněné osoby na zadní straně podpisových listin.

[21] Z výše uvedených skutečností vyplývá, že případná důvodnost námitek uplatněných v kasační stížnosti a týkajících se pouze části skutečností, které účastník řízení a posléze krajský soud označili jako nedostatky návrhu, by nemohla zpochybnit zákonnost ostatních závěrů o vadách návrhu na konání místního referenda. Pro samotného stěžovatele by tak případná důvodnost jeho námitek neměla zásadní význam, neboť by stále platil závěr o nedostatcích jeho návrhu.

[22] Za těchto okolností tak není třeba, aby se Nejvyšší správní soud důvody uplatněnými v kasační stížnosti věcně zabýval. Je tomu tak proto, že Nejvyšší správní soud nyní postavil najisto, že napadený rozsudek netrpí žádnými vadami majícími vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, které by musel přezkoumat z úřední povinnosti, a zároveň se kasační soud pohyboval v rozsahu vymezeném předcházejícím řízením a body návrhu (viz usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Afs 15/2007-75 a rozsudek kasačního soudu č. j. 5 Afs 104/2008-66). Bylo na stěžovateli formulovat návrh krajskému soudu tak, aby pokrýval všechny vytýkané vady návrhu na konání místního referenda. I kdyby se Nejvyšší správní soud kasační stížností zabýval v rozsahu uplatněných kasačních námitek a případně i shledal v těchto částech nezákonnost rozhodnutí krajského soudu, nemělo by to

jakýkoliv vliv na výsledek řízení, tj. na posouzení zbývajících nedostatků návrhu na konání místního referenda, které stěžovatel nezpochybnil v návrhu ke krajskému soudu a v kasační stížnosti.

[23] Na rozdíl od soudce s odlišným stanoviskem nepovažovali ostatní členové senátu za procesně možné a ani důvodné postupovat způsobem, který navrhl disentující soudce, totiž že by jediný zamítavý výrok v napadeném usnesení krajského soudu označili za vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Ačkoliv má soudní řízení o ochraně ve věcech referenda svá specifika, jistě je ovládáno stejně jako jiná řízení svěřená správním soudům dispoziční zásadou. Proti jedinému zamítavému výroku usnesení stěžovatel v kasační stížnosti nebrojil, ačkoliv v jedné části návrhu před krajským soudem uspěl, tj. soud mu dal v části argumentace za pravdu. Stěžovatel se však sám nedomáhal toho, že krajský soud měl o tomto nedostatku návrhu na konání místního referenda rozhodnout samostatným výrokem, a tuto otázku nevznesl ani účastník řízení. Nebyl tak dán procesní prostor k tomu, aby se kasační soud vůbec mohl touto otázkou zabývat.

[24] Do úvah soudu ji totiž vnesl až soudce s odlišným stanoviskem. Podle jeho názoru jde o otázku, jíž by se měl soud zabývat *ex officio* na základě toho, že jediný zamítavý výrok krajského soudu je vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). To je však pouze úvaha tohoto soudce, s níž se ostatní členové senátu neztotožnili, neboť takto formulovaný výrok krajského soudu odpovídá doposud existujícímu a nezpochybňovanému výkladu § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. Označit jej za nezákonný s dopadem dokonce do věcného posouzení návrhu by bylo přinejmenším překvapivé. Ostatně i soudce v odlišném stanovisku připouští, že dosavadní výklad tohoto ustanovení je možný; pak lze ovšem stěží dospět k závěru, že je nezákonný.

[25] Řešení navržené v odlišném stanovisku by vedlo nejen k mnohosti výroků, ale i ke štěpení předmětu řízení, a to nejen před krajským soudem, ale též i soudem kasačním. Dělení výroků by totiž musel respektovat v řízení o kasační stížnosti také Nejvyšší správní soud, tj. o každém nedostatku návrhu na konání místního referenda by rovněž, v mezích kasačních námitek, rozhodoval samostatně a odděleně. V případě, že by shledal nezákonnost usnesení krajského soudu jen v určité jeho části, pak by je rušil jen v této části, přičemž ve zbytku by kasační stížnost zamítal s tím, že o této části návrhu by bylo správními soudy s konečnou platností rozhodnuto. Je pak otázkou, jaké důsledky by tento postup měl pro přípustnost a běh lhůty k podání ústavní stížnosti, a zda by případný kasační zásah Ústavního soudu neměl negativní dopad na další štěpení celého řízení. Urychlení řízení, které v navrženém řešení spatřuje disentující soudce, by se tak stalo iluzorním.

IV. Náklady řízení

[26] 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 aplikuje i na řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda.

P o u č e n í : 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 19. října 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu

Odlišné stanovisko soudce Petra Mikeše dle § 55a soudního řádu správního k rozsudku ze dne 19. října 2022 ve věci sp. zn. Ars 2/2022

[1] Ačkoliv se může zdát, že dnes přijatý rozsudek je judikaturně nevýznamný, není tomu tak. Jednoznačně totiž stvrdil cestu, po které správní soudy již nějakou dobu jdou, a která podle mého názoru zbytečně odsouvá konečné poskytnutí soudní ochrany ve věcech referenda. Tato cesta ale dosud nebyla tak zřetelná, jako v nyní posuzované věci. Nyní projednávaná věc proto byla vhodná k tomu, aby se dosavadní cesta pozměnila. Ve hře jsou totiž dva možné přístupy. Jeden, který implicitně zvolila většina, a který znamená obdobný procesní postup jako v případě žalob proti rozhodnutím správního orgánu. Ten však odsouvá konečné vyřešení sporných otázek. Druhý, který zastávám já, by vedl ke komplexnímu vyřešení sporných otázek co nejdříve. Proč a jak vysvětlím ve svém odlišném stanovisku.

[2] I řízení o určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, je formou přezkumu činnosti veřejné správy. Odlišuje se však v mnoha ohledech od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V řízení o žalobě proti rozhodnutí je jednak přezkoumáváno formalizované správní rozhodnutí, které má obsahovat výroky řešící projednávanou věc. Následně jsou zákonem jasně vymezeny výrokové možnosti soudu. Je-li rozhodnutí správního orgánu vadné, soud jej zruší, prohlásí jeho nicotnost, případně může moderovat uložený trest (§ 76 odst. 1 a 2, § 78 odst. 1, 2 s. ř. s.). Pokud bylo rozhodnutí správního orgánu zrušeno nebo prohlášeno za nicotné, je v dalším řízení správní orgán právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

[3] Někdy i v těchto řízeních krajský soud dospěje k závěru, že část žalobních námitek je důvodná a část není. Pokud však bylo ve správním řízení rozhodnuto jedním výrokem, pak i při shledání důvodnosti jediné žalobní námitky celé rozhodnutí zruší. Výrok rozsudku tak je pro žalobce příznivý, byť byl třeba přesvědčen o tom, že mu krajský soud měl přitakat ohledně více žalobních bodů. V danou chvíli však nemůže tyto závěry krajského soudu zpochybnit cestou kasační stížnosti. Musí vyčkat na nové správní rozhodnutí, které odstraní soudem vytknuté vady, a ve zbytku setrvá na řešení, které krajský soud již potvrdil jako správné. Následně musí podat žalobu, ačkoliv výsledek řízení před krajským soudem v podobě zamítnutí žaloby je zpravidla jasně daný. Teprve poté může podat kasační stížnost a v ní polemizovat fakticky se závěry již prvního rozsudku krajského soudu v rozsahu, ve kterém nebylo přisvědčeno jeho žalobním bodům (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012-41, č. 3321/2016 Sb. NSS, *město Žamberk*).

[4] Situace v případě místního referenda je odlišná. Obecní úřad nevydává o vadách návrhu formalizované rozhodnutí. Podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu pouze písemně vyzve přípravný výbor k odstranění nedostatků. Takových nedostatků pak často bývá vícero. Přípravný výbor si v této situaci může vyhodnotit, že některé výtky obecního úřadu jsou důvodné a jiné nikoliv.

[5] Výrokové možnosti soudu jasně dány nejsou. Podle § 57 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu se přípravný výbor může domáhat soudní ochrany tehdy, jestliže

nesouhlasí s výzvou obecního úřadu nebo magistrátu statutárního města k odstranění vad podle § 12 odst. 2. Zákonodárce tedy nepodmiňuje návrh tím, že nesouhlasí s výzvou v plném rozsahu, ale obecně hovoří o nesouhlasu s výzvou. To podle mne implikuje možnost napadnout u soudu výzvu i částečně a ve zbývající části vady odstranit. Na základě tohoto návrhu se pak u soudu lze podle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. domáhat *určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky*. Byť znění tohoto ustanovení vyznívá spíše tak, že předmětem řízení má být posouzení návrhu na konání referenda jako celku, je ho podle mého názoru třeba vykládat ve spojení se zákonem o místním referendu a požadavkem na co nejrychlejší vyřešení sporných otázek. Jak již NSS uvedl, *ve věcech přezkumu věcí volebních a místního referenda je právní úprava koncipována tak, aby každý orgán, který v řízení rozhoduje, měl (za splnění zákonných podmínek) možnost vydat rozhodnutí zajišťující komplexní vyřešení věci, a naplnit tak primární cíl řízení bez nutnosti provedení dalších dílčích kroků* (usnesení NSS ze dne 22. 1. 2015, čj. Ars 7/2014-126, č. 3477/2016 Sb. NSS, *železniční nádraží v Brně*). K těmto závěrům se přihlásil i v rozsudku ze dne 17. 3. 2016, čj. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb. NSS, *Černolice*, body 42 až 45.

[6] Podle § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s. jde o žalobu určovací. Určovací výrok pak podle mého přesvědčení může být nejen ten, že návrh na konání místního referenda vady má nebo naopak nemá, ale i ten, že některé konkrétní vytýkané vady má a jiné nikoliv. Takto pojatý výrokový potenciál soudu mnohem lépe odráží požadavek na komplexní vyřešení věci, než je pouze možnost návrh jako celek zamítnout, i pokud soud shledá, že některé nedostatky byly obecním úřadem vytknuty neoprávněně. Fakticky totiž spor mezi přípravným výborem a obecním úřadem není jen o naprosté bezvadnosti návrhu, ale případně i o rozsahu vad. Některé nedostatky mohou být odstraněny velmi lehce, jiné velmi obtížně, zejména pokud jde o spor o platnost podpisů.

[7] I když krajský soud vysloví svůj názor ohledně toho, že některé obecním úřadem vytýkané vady jsou nedůvodné, činí tak podle nynější praxe pouze v odůvodnění svého usnesení. To má dva důsledky. Jednak takový názor soudu není pro obecní úřad závazný, neboť není pojat do výroku (§ 54 odst. 6 s. ř. s.). Výjimku ohledně závaznosti pouze výroku soudní řád správní musí výslovně stanovit. Příkladem je zrušení či prohlášení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu, neboť je správní orgán vázán i částí odůvodnění představující právní názor soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Druhým, souvisejícím, důsledkem je to, že proti těmto závěrům nemůže obec brojit kasační stížností, protože by směřovala jen proti důvodům rozhodnutí (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Obdobně jako u běžné žaloby proti rozhodnutí, jen v opačném pořadí, tak bude obec postavena před volbu, zda respektovat pro ni formálně nezávazný názor krajského soudu, nebo nadále trvat na tom, že návrh na konání referenda má i ty vady, které krajský soud za nedostatky nepovažoval. V takovém případě jí navíc hrozí, že se přípravný výbor již nebude po odstranění zbývajících vad domáhat určení, že návrh vady nemá, ale bude se u krajského soudu přímo domáhat vyhlášení referenda. Teprve pokud takovému návrhu soud vyhoví, bude mít obec možnost podat kasační stížnost a polemizovat s dřívějším názorem krajského soudu, že v určitém rozsahu návrh nedostatky neměl. Jde tedy v o velmi obdobný přístup, jaký zaujal rozšířený senát ve věci *města Žamberk*. Ten je však v rozporu s požadavkem na co nejrychlejší komplexní vyřešení sporných otázek v případě referenda, jak byl stanoven v usnesení *železniční nádraží v Brně*.

[8] Pokud by se volební senát ztotožnil s mým názorem, že krajské soudy mají rozhodnout určovacími výroky, které obecním úřadem vytýkané nedostatky jsou důvodné, a které naopak nikoliv, tyto problémy by odpadly. Pro obecní úřad by v dalším řízení byl závazný i závěr, že některé výtky nejsou důvodné. Proti takovému výroku by také mohla obec brojit kasační stížností. Všechny sporné otázky týkající se náležitostí návrhu na konání místního referenda by se tak vyřešily již v rámci prvního řízení před správními soudy.

[9] Jsem si vědom, že tato otázka nebyla nastolena ani v řízení před krajským soudem, ani v řízení o kasační stížnosti. Může se tak zdát být ryze akademickou a nesouvisející s nyní projednávanou věcí, ale není tomu tak. Pokud by totiž krajský soud měl i ve výroku případně určit, že některé vytýkané vady jsou nedůvodné, pak by sporování i jen některých závěrů krajského soudu mohlo vést pro stěžovatele k příznivějšímu výsledku. NSS by se v takovém případě tedy musel věcně zabývat jednotlivými stížními body. Pokud by totiž NSS stěžovateli přisvědčil, pak by jednak mohl usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Spíše by však, v souladu se zásadou komplexního vyřešení sporných otázek co nejdříve, měl sám rozhodnout, které vady, jež stěžovatel v kasační stížnosti nadále sporuje, byly v návrhu na konání místního referenda vytknuty důvodně, a které nedůvodně. Pokud by totiž NSS dospěl k závěru, že krajský soud takový výrokový potenciál má, pak by jej měl i NSS v řízení o kasační stížnosti [§ 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s.].

[10] Jsem si vědom i toho, že by možná tento názor musel být učiněn prostřednictvím rozšířeného senátu. K tomu by bylo třeba provést podrobnější analýzu judikatury v tom směru, zda se danou otázkou musel někdy v minulosti volební senát zabývat alespoň jednoznačně implicitně. I pokud by tomu tak však bylo, jsem přesvědčen, že by postoupení věci rozšířenému senátu bylo vhodné. Vědomě se danou otázkou volební senát dosud nezabýval a navrhované řešení je podle mého přesvědčení možné a zároveň mnohem lépe naplňuje požadavek rychlého komplexního vyřešení věci.

[11] Respektuji jako možné řešení i to, které je implicitně obsaženo v přijatém rozsudku. To totiž umožňuje chovat se procesně velmi obdobně k řízením týkajícím se ochrany ve věcech místního referenda, jako k řízením o zrušení správního rozhodnutí. To vede ke sjednocujícímu pohledu na veškerá řízení před správními soudy, což je v obecné rovině jednoznačně správný cíl. Ten se má však uplatnit jen tehdy, pokud není rozumný důvod mezi řízeními rozlišovat. Požadavek na rychlé a komplexní vyřešení otázek místního referenda takovým rozumným důvodem podle mého přesvědčení je. Proto se měl NSS jednotlivými kasačními námitkami věcně zabývat a v případě, že by dal stěžovateli za pravdu, měl zrušit rozhodnutí krajského soudu a sám rozhodnout, v jakém rozsahu návrh na konání referenda nedostatky nemá.

V Brně dne 19. října 2022

Petr Mikeš