



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Zdeňka Kühna, zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Miloslava Výborného a Mgr. Daniely Zemanové, v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda ve statutárním městě Ústí nad Labem**, jednajícího Václavem Pištorou, bytem Klíšská 628/82, 401 00 Ústí nad Labem, zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5, proti odpůrci: **statutární město Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 8, 401 00 Ústí nad Labem, o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. září 2014 č. j. 40 A 15/2014 - 42,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost odpůrce **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel dne 15. července 2014 podal návrh na konání místního referenda ve statutárním městě Ústí nad Labem o následující otázce: „*Souhlasíte s tím, aby statutární město Ústí nad Labem zakázalo provozování loterií a sázkových her uvedených v § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) a § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, to jest, zejména výherních hracích přístrojů a interaktivních videoloterijních terminálů, lokálních i centrálních loterijních systémů a jiných podobných přístrojů, na celém svém území?*“.

[2] Součástí podaného návrhu bylo 446 archů podpisových listin obsahujících celkem 7.690 podpisů. Dne 31. července 2014 Magistrát statutárního města Ústí nad Labem (dále jen

„magistrát“) zaslal navrhovateli vyznění o přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru (č. j. MM/SPO/48297/2014/BejcK, doručeno dne 1. srpna 2014), v němž mimo jiné uvedl: „K Vámi podaným podpisovým listinám /446 archů – počet podpisů 7690/, které jsou součástí podaného návrhu, Vám sdělujeme následující. Počet uznatelných podpisů na podporu návrhu je: 5479. V ostatních případech byly podpisy osob vyškrtuty, a to z těchto důvodů: V archích byly uvedeny podpisy, u kterých nebyly čitelné zákonem stanovené údaje /jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu/ či byly tyto údaje uvedeny nesprávně, popřípadě chyběly úplně. Z uvedených důvodů nebylo možné provést povinnou kontrolu osob v informačním základním registru ROB/Registr obyvatel/ ani v AISEO/Agendový informační systém evidence obyvatel/, tak jak ukládá zákon o místním referendu. Dále byly vyškrtuty podpisy osob, u kterých byl zjištěn jiný trvalý pobyt než na území města Ústí nad Labem, neboť jejich podpora je v rozporu s ust. § 2 zákona o místním referendu. Tím Vás v souladu s ust. § 12 odst. 2 zákona o místním referendu zároveň s tímto vyzněním vyzýváme k odstranění nedostatků spočívajících v nedostatečném počtu podpisů oprávněných osob, a to ve lhůtě nejpozději 21 dnů od doručení tohoto vyznění.“ Odpůrce dále vyzval navrhovatele k osobnímu převzetí originálu návrhu a podpisových listin. K tomu podle listiny založené ve správním spisu došlo dne 5. srpna 2014.

[3] Navrhovatel dne 18. srpna 2014 předal odpůrci dalších 110 ks podpisových listin s 2.021 podpisy a dne 22. srpna 2014 dalších 560 podpisů (ač toto poslední doplnění správní spis nijak nezachycuje, tvrdili tuto skutečnost shodně navrhovatel a odpůrce jak v řízení před Krajským soudem v Ústí nad Labem, tak v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem) za účelem naplnění zákonné podmínky alespoň 7.500 podpisů potřebných pro vyvolání místního referenda. V přípisu ze dne 29. srpna 2014, č. j. MM/SPO/55369/2014/BejcK, odpůrce sdělil navrhovateli, že bylo podáno celkem 590 archů s počtem 10.271 podpisů, ale celkový počet uznatelných podpisů činí pouze 7.016 podpisů. Podpisy osob byly vyškrtuty, neboť údaje osob byly nečitelné, neúplné a chybně uvedené, byly uvedeny podpisy neoprávněných osob (mladiství a osoby s trvalým pobytem mimo Ústí nad Labem) a byly uvedeny fiktivní, zcela neidentifikovatelné osoby. S ohledem na to, že ani po výzvě ze dne 31. července 2014 nebyl návrh ve lhůtě doplněn tak, aby celkový počet podpisů dosahoval stanoveného počtu 7.500 podpisů, nedošlo ke splnění podmínky uvedené v ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), a proto nebude návrh na konání místního referenda předložen zastupitelstvu k projednání.

[4] Navrhovatel na to reagoval návrhem na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a návrhem na vyhlášení místního referenda podaným ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) dne 3. září 2014. Dne 8. září 2014 odpůrce v přípisu o předložení správního spisu krajskému soudu uvedl, že po kontrole duplicit odečetl dalších 198 podpisů, skutečný stav uznatelných podpisů tak činil 6.818 podpisů, a že tato kontrola byla dokončena až ke dni 8. září 2014 a ne před jednáním zastupitelstva 1. září 2014.

[5] Krajský soud dal navrhovateli za pravdu. V usnesení ze dne 15. září 2014, č. j. 40 A 15/2014 - 42, určil, že návrh na konání místního referenda na území statutárního města Ústí nad Labem ze dne 15. července 2014, č. j. MM/SPO/94280/2014, nemá nedostatky a dále rozhodl o vyhlášení referenda o výše uvedené otázce a stanovil termín jeho konání na dny 10. a 11. října 2014, tedy současně s volbami do městského zastupitelstva. Krajský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že zhodnotil, zda odpůrcovo vyznění navrhovatele ze dne 31. července 2014 lze považovat za výzvu k odstranění vad návrhu na konání místního referenda ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Krajský soud konstatoval, že kromě výslovných požadavků kladených na výzvu v ustanovení § 12 odst. 2 zákona o místním referendu je třeba podle § 177 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, aplikovat i základní zásady činnosti správních orgánů ve smyslu § 2 až § 8 správního řádu. Z ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu (zásada přiměřeného poučení o právech a povinnostech) vyplývá, že výzva k odstranění vad ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu má obsahovat zcela konkrétní informace o vadách, poučení o tom, jak je odstranit, a o dalším

pokračování

procesním postupu. Samotné uvedení vady z podstaty věci vyžaduje i uvedení, v čem nesprávnost spočívá. Přípravný výbor musí mít v případě vytýkaných vad jednotlivých podpisů možnost zjistit, v čem ona vada spočívala, aby tomu mohl přizpůsobit svou následnou strategii k odstranění vady. Z výzvy musí být bez dalšího zřejmé, jaké vady návrh obsahuje a musí být obsaženo i poučení, jak tyto vady odstranit.

[6] Těmto požadavkům však výzva k odstranění vad v nyní projednávaném případě podle krajského soudu nedostála. Samotná výzva obsahovala pouze povšechné a obecné označení charakteru vad. Vady konkrétních podpisů odpůrce identifikoval zcela nevhodným způsobem, jelikož na druhé straně archu uvedl nijak nepodepsanou a nedatovanou poznámku o zjištěné vadě a údaje škrtrl. Tímto postupem jednak ztížil, až znemožnil případnou opravu údajů, a především došlo k tomu, že na podpisových arších jsou na jedné straně škrtnuty samotným návrhovatelem údaje a dále i údaje škrtnuté magistrátem odpůrce, aniž by bylo zřejmé (odhlédnuto od zcela marginálních rubostraných poznámek), kdo kterou úpravu podpisového archu učinil. K faktickému převzetí podpisových archů (s vyznačenými závadami) návrhovatelem navíc došlo až dne 8. září 2014 po kontrole duplicit. Odpůrce tak podle mínění krajského soudu znemožnil svým jednáním návrhovateli vést případně před soudem konkrétní polemiku o jednotlivých neuznaných podpisech, kteréžto by mohly být soudem konkrétně přezkoumány. S ohledem na to krajský soud shledal, že vyrozumění ze dne 31. července 2014 má takové nedostatky, že je nelze vůbec považovat za výzvu k odstranění vad ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Vzhledem k tomu, že náležitá výzva nebyla vydána, tudíž nastoupila fikce (správně nevyvratitelná domněnka) bezvadnosti návrhu podle § 12 odst. 3 téhož zákona.

[7] V důsledku nesprávného postupu magistrátu zastupitelstvo statutárního města Ústí nad Labem o návrhu nerozhodlo, protože mu návrh ani nebyl předložen. Krajský soud se proto musel zabývat tím, zda jsou dány předpoklady pro vyhlášení referenda, a dospěl k závěru, že předpoklady dány jsou, neboť návrh není v rozporu s § 6 ani § 7 zákona o místním referendu. Krajský soud s odkazem na ustanovení § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích a § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, shledal, že navrhovaná otázka spadá do samostatné působnosti obce. Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu, podle něhož místní referendum nelze konat o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce, interpretoval zužujícím způsobem tak, že nepřipustná je pouze taková otázka, která by přímo obsahovala znění dané obecně závazné vyhlášky. Tvorba obecně závazných vyhlášek je totiž specifickou odbornou činností, pro niž je zapotřebí odborná erudice, již přípravný výbor nemusí disponovat. Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu naopak nelze vykládat tak, že konat místní referendum není možné v případech, které by mohly být regulovány obecně závaznou vyhláškou. Právní úprava místního referenda by pak ztratila podstatnou část svého smyslu, neboť by se tak zcela nepřiměřeným způsobem zúžila možnost občanů obce vyjadřovat se k otázkám, které se jich bytostně týkají. Otázku navrženou v nyní projednávaném případě je proto třeba hodnotit jako přípustnou. Krajský soud proto vyhlásil místní referendum o výše uvedené otázce a termín stanovil na dobu konání voleb do městského zastupitelstva ve dnech 10. a 11. října 2014.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Proti označenému rozsudku krajského soudu odpůrce (nyní stěžovatel) brojil včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Kasační stížnost stěžovatel spojil s návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, o němž Nejvyšší správní soud rozhodl usnesením ze dne 25. září 2014, č. j. Ars 4/2014 - 68, tak, že se kasační stížnosti odkladný účinek nepřiznává.

[10] V samotné kasační stížnosti stěžovatel předně poukázal na nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nesrozumitelnost z důvodu vnitřní rozpornosti. Krajský soud nejprve s odkazem na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. června 2009, č. j. 44 Ca 44/2009 - 33, č. 1921/2009 Sb. NSS, předestřel, že je třeba rozlišovat případy, kdy výzva k odstranění vad návrhu na konání místního referenda vůbec nebyla vydána nebo úkon za výzvu vůbec nelze považovat, od případů, kdy výzva byla vydána, byť s vadami, a řádně doručena, což vylučuje aplikaci fikce (správně nevyvratitelné domněnky) bezvadnosti návrhu podle § 12 odst. 3 zákona o místním referendu. Následně však uvedl, že stěžovatelem vydané vyrozumění z 31. července 2014 obsahuje vady (nedostatek určitosti vytčení vad návrhu na konání místního referenda), a proto zde výzva vůbec není, což má za následek aplikaci § 12 odst. 3 zákona o místním referendu, tedy nástup nevyvratitelné domněnky bezvadnosti návrhu. Krajským soudem citovaný rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 44 Ca 44/2009 - 33 na nyní projednávanou věc navíc vůbec podle stěžovatele nedopadá, neboť obecní úřad ve věci řešené v citovaném judikátu pouze přípisem vrátil přípravnému výboru předložený návrh na konání místního referenda, aniž by blíže konkretizoval, jaké nesprávné údaje návrh obsahuje, a aniž by zmocněnci stanovil lhůtu k odstranění nedostatků podání. Šlo tedy o zcela odlišnou situaci. Stěžovatel tvrdí, že v nyní projednávaném případě magistrát upozornil navrhovatele na vadu (nedostatečný počet uznatelných podpisů) a poučil jej, že vadu je třeba odstranit doplněním potřebného počtu podpisů oprávněných osob.

[11] Stěžovatel dále upozornil, že nedostatek počtu podpisů oprávněných osob není vůbec vadou návrhu, kterou lze odstraňovat, nýbrž podmínkou přípustnosti návrhu, přičemž poukázal na znění § 8 odst. 2 zákona o místním referendu („*Návrh přípravného výboru může být podán,*“ pokud jej podpořil stanovený počet obyvatel). Podle přesvědčení stěžovatele zákon neumožňuje vykládat hranice přezkumné činnosti magistrátu tak, jak činí krajský soud, neboť by tak byly po obci žádané činnosti nemožné. Nelze zkoumat důvody vad návrhu, který je nepřijatelný vůbec podat. Nedostatečný počet podporovatelů představuje hmotněprávní vadu návrhu, na niž nemíří ustanovení § 12 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu. Tento postup lze využít pouze přiměřeně sdělením uvedené skutečnosti. Je však vyloučeno, aby magistrát hledal faktory, které onu vadu naplnily, a doporučoval přípravnému výboru, jak se jich vyvarovat či jak chybné postupy podporovatelů odstranit a jak dosáhnout toho, aby se návrh dostal do stavu, že může být podán. Úvaha krajského soudu o tom, že navrhovatel bude odstraňovat konkrétní vady konkrétních podpisů je nerealistická a v řadě případů nemožná. Vada byla v tomto případě jasně určena nedostatečným počtem podporovatelů. Jediný způsob její nápravy spočíval v doplnění potřebného počtu podpisů, o což se ostatně přípravný výbor snažil, tudíž musel přesně vědět jak postupovat, když opakovaně dodával další podpisové listiny. Není povinností magistrátu, aby u všech předložených jmen, příjmení, dat narození, adres a vlastnoručních podpisů vytyčoval, kde se podporovatel dopustil něčeho, co soud pokládá za chybu návrhu, ač jde o podmínku přípustnosti návrhu, nikoliv vadu, kterou by mohl přípravný výbor odstraňovat.

[12] Stěžovatel se následně dovolává závěrů přijatých v usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. července 2012, č. j. 50 A 7/2012 - 64, č. 2719/2012 Sb. NSS, podle něhož „*výzva k odstranění vad návrhu přípravného výboru (§ 12 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu) není správním rozhodnutím a jako taková nemůže být stížena nepřezkoumatelností.*“ Zákon na výzvu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu nestanoví krom písemné formy a stanovení lhůty v minimální délce 7 dnů žádné požadavky. Stěžovatel trvá na tom, že v předmětné výzvě ze dne 31. července 2014 bylo jasně stanoveno, v čem je pochybnost či nesprávnost spatřována a jak má být tento nedostatek (spočívající v nedostatečném počtu podpisů oprávněných osob) zhojen. Postup stěžovatele byl rozumně vstřícný, protože by postačilo i prosté konstatování (s připojením důvodů), že zde není návrh, který lze podat, tudíž ani nebylo nutné aplikovat ustanovení zákona o místním referendu, která se týkají návrhu přípustného. Krajský soud sice naznal, že stěžovatel zvolil „*nevhodné řešení*“, je však třeba dodat, že zákon nenormuje žádné vhodné řešení. Podstatné

pokračování

je, že stěžovatelem zvolený postup umožňoval identifikovat, který z uvedených podpisů má nedostatky a jaké.

[13] Krajský soud podle stěžovatele naprosto nesprávně uvádí, že k převzetí podpisových archů došlo až 8. září 2014, neboť k převzetí archů po první kontrole došlo již 5. srpna 2014, což stěžovatel dokládá předávacím protokolem.

[14] Stěžovatel v této otázce uzavírá, že výzva ze dne 31. července 2014, byť ji lze označit za nadbytečnou, splňovala vše, co má kvalifikovaná výzva ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu splňovat, a to i s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů obsažené ve správním řádu. K nastoupení fikce (správně nevyvratitelné domněnky) bezvadnosti návrhu podle § 12 odst. 3 zákona o místním referendu tak nemohlo dojít.

[15] Stěžovatel dále brojí proti závěru krajského soudu, že návrh na konání místního referenda měl být předložen na jednání zastupitelstva města Ústí nad Labem již ke dni 1. září 2014. Takový závěr je nadměru nerealistický a nerealizovatelný, neboť nelze očekávat předložení materiálu zastupitelstvu města ke dni 1. září 2014 (pondělí), pokud finální kontrola byla provedena ke dni 29. srpna 2014 (pátek). V tomto případě je stěžovatel přesvědčen (a tento názor si potvrdil i v rámci konzultace s Ministerstvem vnitra), že pojem „nejbližší zasedání zastupitelstva“ nelze vykládat jako zasedání, které se časově sice jeví jako nejblíže možné, nicméně fakticky je tento úkon neproveditelný. Přípravný výbor totiž doplnil podpisové archy ještě 22. srpna 2014 (pátek), přičemž bylo vyloučeno, aby návrh mohla rada města Ústí nad Labem projednat již na svém zasedání svolaném na 25. srpna 2014 (pondělí), neboť kontrola doplněných archů byla dokončena až ke dni 29. srpna 2014 (pátek).

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti též upozornil, že vzhledem k datu vyhlášení místního referenda krajským soudem na 10. a 11. října 2014 není objektivně možné dodržet některé lhůty stanovené zákonem o místním referendu, přičemž se jedná o porušení, která by mohla ovlivnit výsledek referenda. Konkrétně se jedná o lhůtu ke stanovení minimálního počtu členů místní a okrskové komise (§ 21 odst. 2 zákona o místním referendu) a lhůtu ke zveřejnění výše odměny pro členy komise (§ 27 odst. 5 téhož zákona). Tyto údaje mají být zveřejněny alespoň 25 dnů přede dnem hlasování, čehož objektivně nemůže být vzhledem k datu vydání napadeného usnesení dosaženo.

[17] Při posuzování přípustnosti otázky, o níž se má referendum konat, se podle stěžovatele krajský soud dopustil nesprávného právního posouzení. Formulovaná otázka je nepřipustná z důvodu rozporu s ustanovením § 7 písm. g) zákona o místním referendu, neboť při kladném výsledku referenda by zcela evidentně muselo dojít ke schválení nové obecně závazné vyhlášky. Výsostná pravomoc zastupitelstva města vydávat obecně závazné vyhlášky a stanovovat jejich obsah by tak byla značně oslabena, pokud by zastupitelé byli postaveni do role pouhého nástroje bez jakékoli možnosti projevu svobodné vůle. Stěžovatel v tom spatřuje i porušení čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Svůj názor stěžovatel podporuje příložením stanoviska Ministerstva vnitra z 8. července 2014.

[18] V závěru kasační stížnosti stěžovatel namítá procesní pochybení krajského soudu. Napadené usnesení ze dne 15. září 2014 mu bylo doručeno až 18. září 2014, a to poštovní zásilkou, přestože usnesení mělo být podle § 42 odst. 1 s. ř. s. doručeno do datové schránky stěžovatele. Další vadu spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud meritorně rozhodl již 15. září 2014, tedy již bezprostředně následující pracovní den po konci lhůty ke vznesení námítky podjatosti soudců, která končila v pátek 12. září. Chyby se krajský soud měl opakovaně dopustit i tím, že komunikoval s Bc. K. B., vedoucí správního odboru magistrátu, ačkoliv pověřeným pracovníkem k jednání jménem odpůrce v soudních řízeních byl Mgr. M. S. Pověřený zaměstnanec tudíž neměl možnost vyjádřit se ke všem předkládaným písemným podkladům, což mohlo zkrátit práva stěžovatele jako účastníka řízení.

[19] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl usnesení krajského soudu zrušit a zamítnout návrhy navrhovatele na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky i na vyhlášení místního referenda.

[20] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl stěžovatelu konstrukci rozlišování hmotněprávních a procesněprávních vad návrhu na konání místního referenda a projevil přesvědčení, že v právním státě je nebytné, aby se subjekt vždy dozvěděl důvody nevyhovění návrhu. Stěžovatele a jeho koncepci v tomto případě přirovnává ke dveřníkovvi z Kafkova románu *Proces*. Rozhodnutí krajského soudu o povinnosti odůvodnit vyškrtnutí podpisu bylo podle navrhovatele zákonné a jediné správné. Ke stěžovatelově polemice o skutkovém stavu navrhovatel uvedl, že se jedná o námitky nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. a že skutečnost, že 5. srpna 2014 na krátkou dobu dočasně obdržel podpisové archy, není rozhodná. Archy musel zakrátko znovu odevzdat a navíc nelze doložit, že odpůrce opětovně „nedoškrtoval“ i v původně odevzdaných arších, neboť rubopisné poznámky byly očividně psány v několika kolech, a to v nepřirozeném pořadí. Navrhovatel se vymezil i vůči stěžovatelovým úvahám o reálné nemožnosti předložit návrh zastupitelstvu již na jednání konané dne 1. září 2014. Uvedl, že napadené rozhodnutí tuto otázku neřeší, jelikož návrh považuje za perfektní již k okamžiku prvního návrhu ze dne 15. července 2014. I kdyby soud dospěl k závěru, že k perfekci došlo až k 22. srpnu 2014, během tří dnů bylo reálně možné předat zastupitelstvu návrh na konání místního referenda.

[21] Navrhovatel polemizoval i se stěžovatelovými námitkami proti procesnímu postupu krajského soudu. Pověřený pracovník stěžovatele Mgr. M. S. nebyl nijak omezen ve svém právu vyjadřovat se k soudu. Skutečnost, že krajský soud komunikoval i se zaměstnankyní magistrátu Bc. K. B., která spis spravovala, je pochopitelným důsledkem stručnosti správního spisu a krátkých lhůt v referendovém soudnictví. Z argumentace stěžovatele navíc nevyplývá, že by tato pracovnice sdělila soudu nějaké nesprávné informace. Porušení stěžovatelových práv navrhovatel už vůbec nespátřuje ve skutečnosti, že krajský soud rozhodl tři dny po uplynutí lhůty k podání námítky podjatosti. Nelze spatřovat vady v tom, že krajský soud pracoval svižně a patrně i o víkend. Unikátní právo na dostatečně dlouhé řízení, jehož se stěžovatel zřejmě dovolává, podle navrhovatele neexistuje. Co se týče vadného doručení, má navrhovatel za to, že krajský soud dělal vše proto, aby účastníky řízení včetně stěžovatele dostatečně svižně a pružně informoval o výsledku řízení. Vady doručení navíc nepředstavují vady způsobující nezákonnost rozhodnutí a důvod pro kasaci. Lhůty, jejichž nutné porušení z napadeného rozhodnutí podle stěžovatele plyne, jsou pouze pořádkové a úkony, které je třeba učinit, jsou velmi jednoduché a pouze administrativního charakteru.

[22] Ohledně stěžovatelovy námítky nepřípustnosti v místním referendu položené otázky z důvodu § 7 písm. g) zákona o místním referendu navrhovatel pouze poznamenal, že stanoviska Ministerstva vnitra nejsou pro soudy závazná, a odkázal na závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 2. října 2014 č. j. Ars 3/2014 - 36 (správně č. l. 41).

[23] Ze všech zmíněných důvodů navrhovatel Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

[24] Obdržené vyjádření navrhovatele zaslal Nejvyšší správní soud stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud zhodnotil kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 s. ř. s. Důvody kasační stížnosti se opírají o § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Kasační stížnost neshledal nepřípustnou ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.

[26] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[27] Nejprve musel Nejvyšší správní soud zvážit stěžovatelu námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro nesrozumitelnost. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze

pokračování

seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, dále také rozhodnutí, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), rozhodnutí, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, či rozhodnutí, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. prosince 2003 č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[28] Takové vady ovšem napadené usnesení nevykazuje. Krajský soud postupoval srozumitelně a konzistentně. Nejprve předestřel obecná východiska týkající se požadavků na výzvu k odstranění vad návrhu na konání místního referenda podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu a následně je aplikoval na konkrétní situaci. Stěžovatel namítal, že krajský soud nejprve s odkazem na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. června 2009, č. j. 44 Ca 44/2009 - 33, č. 1921/2009 Sb. NSS, konstruoval dva „stavy“ vadných výzev k odstranění vad návrhu: 1. výzva vůbec nebyla vydána nebo úkon za výzvu vůbec nelze považovat (s důsledkem nevyvratitelné domněnky bezvadnosti návrhu), 2. výzva byla vydána, byť s vadami, a řádně doručena (nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu je vyloučena). V rozporu s tím však podle stěžovatele krajský soud hodnotil výzvu v nyní projednávané věci jako vydanou, řádně doručenu a disponující vadami, oproti stavu uvedenému pod č. 2 však konstatoval nastoupení nevyvratitelné domněnky bezvadnosti návrhu. Nejvyšší správní soud na rozdíl od stěžovatele nespatřuje v rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. Z napadeného usnesení je totiž zřejmé, že krajský soud v intencích výše uvedené varianty 1. v důsledku závažných nedostatků vůbec nepovažoval vyrozumění o přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru ze dne 31. července 2014 za kvalifikovanou výzvu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Krajský soud výslovně uvedl, že „soud po zhodnocení výzvy ze dne 31. 7. 2014 v konfrontaci s požadavky na výzvu podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu dospěl k závěru, že výzvu ze dne 31. 7. 2014 nelze za kvalifikovanou výzvu podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu považovat s ohledem na to, že vytčené vady nebyly specifikovány natolik určitě, aby navrhovatel mohl bez dalšího okamžitě zvážit svůj další postup a započít s odstraňováním vad.“

[29] Nejvyšší správní soud neshledal napadené usnesení krajského soudu nepřezkoumatelným a nic mu proto nebránilo zabývat se kasačními námitkami stěžovatele uplatněnými podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[30] Podle čl. 2 odst. 1 Ústavy je lid zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústava dále v čl. 2 odst. 2 uvádí, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Institut místního referenda je sice typickou formou přímé (přesněji polopřímé) demokracie, jeho zakotvení toliko na zákonné, tedy podústavní úrovni, je však přípustné, neboť se nejedná o výkon státní moci, nýbrž o výkon samosprávy (srov. § 6 zákona o místním referendu). Jestliže se však zákonodárce rozhodl tento institut do českého právního řádu zavést, je třeba respektovat, že se jedná o jednu z forem podílu občanů na správě věcí veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (viz též např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. února 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, N 27/36 SbNU 319, nebo nálezy ze dne 13. března 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, N 48/44 SbNU 619, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, č. 2718/2012 Sb. NSS, body 12 a 14, a ze dne 18. června 2013, č. j. Ars 2/2013 - 59, č. 2919/2013 Sb. NSS, bod 28). Iniciace místního referenda představuje významný způsob občanské politické participace, jakož i prostředek ke zvýšení demokratické legitimacy lokální politiky a kontroly místní politické reprezentace (v podrobnostech viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, zejm. body 29-33). Podle čl. 22 Listiny je třeba zákonnou úpravu politických práv a svobod vykládat

a používat tak, aby umožňovala ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V oblasti podústavního práva je namíste připomenout § 4 odst. 2 správního řádu (zásada přiměřeného poučení o právech a povinnostech), který je na základě § 177 odst. 1 správního řádu aplikovatelný i na výzvu k odstranění vad návrhu na konání místního a referenda podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu a na požadavky na její obsah (srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. července 2012, č. j. 50 A 7/2012 - 64, publ. pod č. 2719/2012 Sb. NSS). S těmito východisky Nejvyšší správní soud přistoupil k hodnocení nyní projednávaného případu.

[31] Místní referendum představuje přímou a za splnění zákonných podmínek závaznou formu výkonu územní samosprávy územním společenstvím občanů, které formou odpovědi ano nebo ne zodpovídá konkrétně položenou otázku patřící do samostatné působnosti obce. Ke konání místního referenda je vždy, s výjimkou vyhlášení referenda soudem, zapotřebí usnesení zastupitelstva obce. K tomu může dojít dvěma cestami. Jednak z vůle zastupitelstva [§ 8 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu], jednak na základě návrhu přípravného výboru podpořeného dostatečným počtem oprávněných občanů [§ 8 odst. 1 písm. b) a odst. 2 téhož zákona]. V nyní projednávaném případě bylo zapotřebí alespoň 7.500 podpisů.

[32] Zatímco v prvním případě je referendum vyhlášeno na základě politické vůle zastupitelstva, v případě iniciace konání referenda občany tomu může být začasťe naopak. Ostatně již důvodová zpráva (dostupná z www.psp.cz) k předchozí právní úpravě místního referenda (zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu) vysvětluje, že „*práva iniciativy (iniciativního referenda) využívají skupiny, které nejsou schopné přimět kompetentní orgán, aby požadované opatření přijal.*“ Cesta k referendu probíhající tzv. zdola tudíž může poměrně často narážet na nechuť místní politické reprezentace a tomu odpovídající reakce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, bod 32). Empirické výzkumy výslovně uvádějí, že do místních referend iniciovaných občany výrazně zasahují lokální politici a využívají velmi restriktivní interpretace řady zákonných ustanovení podmiňujících vyhlášení referenda (viz SMITH, M. L. *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: ISEA, 2007, s. 13 a 48). Tomu ostatně odpovídají i konkrétní případy známé z judikatury krajských soudů. Například Městský úřad v Táboře považoval za vadu návrhu i to, že na podpisových listinách bylo strojově předtištěno ve sloupci adresa slovo „Tábor“, což mělo být v rozporu s § 11 odst. 2 zákona o místním referendu, neboť oprávněné osoby neuvedly svou adresu, jelikož ta byla zčásti předtištěna [podle usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. března 2006, č. j. 10 Ca 37/2006-19, o případu pojednává RIGEL, F. Glosy k judikatuře krajských soudů týkající se místního referenda. In: KADEČKA, S. et al. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy*. Brno: MU, 2008, s. 470-471].

[33] Co se týče zákonných požadavků, návrh na konání místního referenda musí krom náležitostí stanovených § 10 odst. 1 zákona o místním referendu obsahovat přílohu, kterou tvoří podpisová listina s očíslovanými podpisovými archy. Podle § 12 odst. 1 zákona o místním referendu je návrh spolu s přílohou předkládán obecnímu úřadu nebo magistrátu (ve smyslu legislativních zkratk), který posoudí předložený návrh přípravného výboru ve lhůtě do 15 dnů ode dne jeho podání. Podle dřívějších doktrinárních názorů „*zákon nepředpokládá, že by měla být správnost, resp. pravdivost údajů ověřována at' přípravným výborem či následně některým orgánem obce, což je zejména ve větších městech prakticky nereálné.*“ (MATES, P. Právní úprava místního referenda. *Právní fórum*, 2007, č. 2). Tomu nasvědčuje i důvodová zpráva k § 11 zákona o místním referendu, která mimo jiné zmiňuje, že „*u velkých obcí je někdy nemožné zkontrolovat, zda všechny údaje na petici jsou pravdivé. Ověřování pravdivosti údajů na petici ani zákon neukládá.*“ Opačný názor týkající se kontroly podpisových listin vyslovuje novější komentář k zákonu o místním referendu: „*Kontrola toho, co přípravný výbor příslušnému úřadu předkládá, plyne právě z § 12.*“ (RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 112).

[34] Nejvyšší správní soud se s ohledem na současné znění zákona o místním referendu kloní k naposled zmíněnému názoru. Má za to, že ustanovení § 12 odst. 1 ve spojení s § 12 odst. 6 až 8

pokračování

zákona o místním referendu, která bylo do zákona vložena novelou provedenou zákonem č. 142/2012 Sb., možnost kontroly podpisových listin připouští (§ 12 odst. 6 až 8 opravňuje obecní úřad či magistrát využít pro účely kontroly „návrhu přípravného výboru a podpisových listin“ údaje ze základního registru obyvatel, z informačního systému evidence obyvatel a z informačního systému cizinců). Připouštět však neznamená vyžadovat vždy a všude, což plyne již ze skutečnosti, že zákon o místním referendu obsahuje nevyvratitelnou domněnku bezvadnosti návrhu včetně přílohy obsahující podpisové listiny, kterážto se opírá o předpoklad správnosti a pravdivosti podpisových listin a v širším smyslu o elementární důvěru státní moci k obyvatelstvu, jež by měla být modernímu demokratickému právnímu státu vlastní. Je zřejmé, že zákonodárce stanovením podmínky poměrně značného množství podpisů zejména ve větších obcích (v řádech desítek tisíc) a relativně krátkých lhůt pro přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru nemohl předpokládat (a tudíž ani vyžadovat) důkladnou kontrolu každého jednotlivého podpisu, nemluvě o tom, že se taková kontrola může logicky omezit jen na existenci dané osoby podle příslušných datových evidencí, a nikoli již na ověření projevu její vůle. Ostatně, pokud např. zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), v § 25 odst. 5 a 6 přímo – oproti zákonu o místním referendu – stanoví povinnost ověřit správnost údajů na peticích s minimálně 50 tisíci podpisy, činí tak s ohledem na objektivní nemožnost kontroly každého jednotlivého podpisu způsobem namátkovým a detailně popsáním. Je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že petiční právo, s nímž je iniciace místního referenda zdola propojeno, je jedním z nejstarších politických práv (srov. KYSELA, J. *Čl. 18. (Petiční právo)*. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 446 a násl.) a možnost perustrace jednotlivých petentů konfrontací s údaji v centrálních registrech se vzhledem k technologickému pokroku otevřela až v posledních letech.

[35] K možnosti kontroly konkrétních podpisů na podpisových arších je proto třeba přistupovat s respektem k uvedeným ústavním východiskům iniciace referenda a k účelu ustanovení § 8 odst. 2 zákona o místním referendu, které stanoví minimální počet potřebných podpisů podporujících návrh přípravného výboru (demonstrace dostatečného zájmu občanů o předmět referenda, viz bod [38] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud již v minulosti s odkazem na čl. 22 Listiny dovedl, že „otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba hodnotit nikoliv restriktivním, formalistickým způsobem, nýbrž způsobem, zohledňujícím skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem demokracie. Jinak řečeno, v pochybnostech by měly soudy rozhodovat ve prospěch konání místního referenda [...]“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, č. 2718/2012 Sb. NSS, bod 14). Podobně i v rozsudku ze dne 31. 10., 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, ve znění opravného usnesení ze dne 10. 12. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 63, č. 2799/2013 Sb. NSS, bodu 35, Nejvyšší správní soud konstatoval: „Je [...] nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by brožilo nebezpečí, že se zákon stane mrtvým právním předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlášovat a konat.“ Ostatně i doktrína uvádí, že „vzhledem k významu místního referenda a možnosti jeho soudní ochrany by neměl být návrh přípravného výboru posuzován restriktivně, ale v nejasnostech by se mělo postupovat ve prospěch možnosti místní referendum uskutečnit.“ (NAHODIL, T.; ŘÍČKA, T. *Místní referendum v České republice: zákon o místním referendu s poznámkami*. Praha: Linde, 2004, s. 38).

[36] Kontrolovat podpisové listiny přiložené k návrhu na konání místního referenda tedy na straně jedné lze, na straně druhé, pokud obecní úřad, resp. magistrát ke kontrole přistoupí a začne vadné podpisy „vyřazovat“, nemůže se taková činnost pohybovat mimo výslovnou zákonnou autorizaci. Stěžovateli proto již z tohoto důvodu nelze přisvědčit v tom, že vady spočívající v nedostacích podpisů podporovatelů nepodléhají režimu výzvy k odstranění vad podle § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, protože jinak by neměl kontrolu podpisů o co opřít. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o místním referendu stanoví, že každá oprávněná osoba na podpisovém archu uvede své jméno, příjmení, datum narození, adresu a připojí vlastnoruční

podpis. Navrhovatel předložil celkem 10.271 podpisů, o nichž předpokládal, že splňují předepsané náležitosti. Podpisy, které byly ve zjevném nesouladu se zákonnými podmínkami (příslušné údaje nebyly vůbec vyplněny), navrhovatel sám vyškrtl (viz např. arch č. 3 řádek č. 5 nebo arch č. 6 řádek č. 1 a 11). Magistrát následně přezkoumal návrh na konání místního referenda, jehož součástí je podle § 10 odst. 2 zákona o místním referendu i podpisová listina. Pravomoc přezkoumat návrh včetně podpisové listiny magistrátu přiznává, jak již bylo uvedeno výše, ustanovení § 12 odst. 1 ve spojení s § 12 odst. 6 až 8 zákona o místním referendu. Zákon tedy nepředpokládá fázi prvotního přezkumu splnění podmínky minimálního počtu podpisů podle § 8 odst. 2 zákona o místním referendu a následně další fázi přezkumu v režimu § 12 odst. 2 téhož zákona, jak předestírá stěžovatel. Stěžovatelem nabízený výklad nemá oporu v zákoně o místním referendu, nadto nerespektuje výše uvedená ústavní východiska iniciace místního referenda. Sám stěžovatel je navíc přinejmenším nekonzistentní, neboť vyzval ve vyrozumění ze dne 31. července 2014 navrhovatele k odstranění vady nedostatečného počtu podpisů právě s odkazem na ustanovení § 12 odst. 2 zákona o místním referendu.

[37] Dále se Nejvyšší správní soud musel vypořádat s námitkami týkajícími se povahy a náležitostí výzvy k odstranění vad návrhu na konání místního referendu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Tento institut je třeba vnímat prizmatem citovaných ústavněprávních východisek a mít na mysli, že se jedná o realizaci významného ústavně garantovaného politického práva. Předmětnou výzvu je tudíž nutno chápat nikoliv jako obstrukční prostředek a nástroj k zabránění konání místního referenda, nýbrž jako prostředek umožňující navrhovateli odstranit případné vady návrhu. Obsah výzvy pak musí odpovídat jejímu účelu.

[38] Účelem stanovení hranice počtu potřebných podpisů ve smyslu § 8 odst. 2 zákona o místním referendu je zejména demonstrovat dostatečný zájem občanů obce o předmětnou otázku a zabránit tak konání referenda, o něž by nebyl zájem. Demokracie, zejména její polopřímá forma, totiž není levná. Legitimním cílem omezení základního politického práva v podobě iniciace místního referenda je zabránění zbytečnému vynakládání prostředků na přípravu a konání místního referenda, k němuž by beztak téměř nikdo pro nezájem o předkládanou věcnou otázku nepřišel, avšak nic jiného. Podpisem na petici podporující návrh na konání místního referenda se petent k účasti na hlasování nezavazuje a už vůbec tím nevyjadřuje názor na navrženou otázku. Zodpovědná a zdravě sebevědomá místní politická reprezentace by tak již samo předestření návrhu na konání místního referenda, podpořeného podpisy značného počtu oprávněných voličů, měla vnímat neutrálně jako iniciaci diskuse o konkrétním lokálním problému, a neměla by k takové iniciativě přistupovat *a priori* s odporem a nedůvěrou.

[39] Výše uvedená východiska pak ústí v závěr, že pokud obecní úřad, resp. magistrát přistoupí k důkladné kontrole podpisů na petičních listech, jak tomu bylo v nyní projednávané věci, musí důkladnosti kontroly odpovídat i obsah výzvy k odstranění vad návrhu i následný soudní přezkum. Je třeba vzít v potaz velmi nerovnou pozici přípravného výboru a obecního úřadu či magistrátu. Přípravný výbor je povinen, chce-li, aby se referendum uskutečnilo, nasbírat stanovený počet podpisů, přičemž však nemá oprávnění požadovat po podporovatelích občanský průkaz a současně nedisponuje ani přístupem do evidence obyvatel, tudíž nemá možnost správnost údajů zkontrolovat ani zpětně. Jestliže tedy magistrát v nyní projednávaném případě z celkového počtu 10.271 podpisů neuznal 3.453 podpisů, tedy 33,6 %, musí mít přípravný výbor možnost polemizovat s jednotlivými vadami, pro které byly podpisy vyškrtuty. Soudní přezkum představuje pro přípravný výbor jediný způsob obrany.

[40] Z výzvy k odstranění vad návrhu proto musí být určité a jasně seznatelné vady jednotlivých podpisů uvedené na podpisových listinách. Vzhledem k tomu, že ústavně zaručené právo podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21 odst. 1 Listiny) se vztahuje i na iniciaci místního referenda (viz výše), obecní úřad či magistrát si musí být při „vyškrtávání“ jednotlivých podpisů naprosto jist existencí zákonného důvodu pro vyškrtnutí podpisu a musí jej u každého

pokračování

jednotlivého vyškrtnutého podpisu srozumitelným způsobem specifikovat. Iniciátor referenda (přípravný výbor) musí být na základě formulace jednotlivých vad uvedených ve výzvě schopen se rozhodnout o svém následném postupu. Musí mít možnost vyhodnotit, zda se jedná o takovou vadu, kterou lze odstranit kontaktováním osoby, jejíž podpis byl vyškrtnut (např. v důsledku nesprávně uvedené adresy či v důsledku neuvedení křestního jména), a vyžádáním si nových podpisů těchto osob (takový postup zejména v menších obcích podle mínění Nejvyššího správního soudu připadá v úvahu) s vyloučením rizika duplicitního podpisu, nebo zda se jedná o vadu neodstranitelnou (např. podpis fiktivní osoby, trvalý pobyt mimo obvod obce), a je tudíž třeba se pokusit o sběr podpisů od dalších, dosud nepodepsaných, osob, popř. zda je vada vytknuta neoprávněně a je na místě se bránit soudní cestou.

[41] Nejvyšší správní soud setrvává na předchozí judikatuře, podle níž výzva ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu není rozhodnutím, které by bylo možné zrušit pro nepřezkoumatelnost a vrátit ji odpůrci (usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. července 2012, č. j. 50 A 7/2012 - 64, č. 2719/2012 Sb. NSS). Tvzení, že výzva nemůže být stížena nepřezkoumatelností, však nutno, jak správně jinými slovy poznamenal krajský soud, chápat pouze v tom smyslu, že ani pro takovou vadu nelze výzvu ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit, neboť – a to je tím hlavním důvodem – výzva není správním rozhodnutím. To však neznamená, že výzva nemusí obsahovat konkrétní uvedení vad, z čehož by bylo lze čerpat poučení, zda, popř. jak je lze odstranit. Taková vlastnost výzvy se ostatně nemusí nazývat přezkoumatelností, neboť tato kategorie se vztahuje k rozhodnutí, jímž výzva není, takže používání termínu přezkoumatelnost by mohlo být poněkud zavádějící. Výstižněji lze hovořit o faktické proveditelnosti výzvy, než o její přezkoumatelnosti, byť co do obsahových náležitostí se obě kategorie do značné míry překrývají (srov. již usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. června 2004, č. j. 30 Ca 154/2004 - 59, nepublikováno).

[42] Naznačeným požadavkům na obsah výzvy ostatně odpovídá i samotná formulace ustanovení § 12 odst. 2 zákona o místním referendu: „*obecní úřad nebo magistrát statutárního města neprodleně písemně vyzve zmocněnce, aby takové nedostatky ve stanovené lhůtě, která nesmí být kratší než 7 dnů, odstranil. Současně obecní úřad nebo magistrát statutárního města návrh přípravného výboru zmocněnci podle potřeby vrátí a o tomto postupu učiní zápis a přiloží k němu kopii návrhu přípravného výboru.*“ Ze zvýrazněných pasáží citovaných ustanovení vyplývá požadavek na formulaci konkrétních nedostatků a na určitou flexibilitu a spolupráci mezi magistrátem a přípravným výborem.

[43] Nejvyšší správní soud optikou uvedených základních východisek přezkoumal vyrozumění o přezkoumání náležitostí návrhu přípravného výboru ze dne 31. července 2014, vyhotovené Magistrátem města Ústí nad Labem, a shodně s hodnocením krajského soudu dospěl k závěru, že tento dokument jako výzva ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu neobstojí. Jak již bylo uvedeno výše, magistrát kontroloval podpisové archy a jednotlivé podpisy velmi důsledně a velmi přísně. Toliko pro ilustraci, aniž by Nejvyšší správní soud učinil tyto skutečnosti předmětem dokazování, a nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud příkladmo uvádí, že magistrát vyškrtával podpisy mimo jiné z důvodů, že podporovatel do kolonky jméno uvedl „Vojta“ (arch č. 478 řádek č. 17), přičemž v evidenci obyvatel je uveden jako „Vojtěch“. Podobně magistrát postupoval i v případě údajů „Tonda“ namísto Antonín (arch č. 501 řádek č. 9), „Magda“ namísto Magdalena (arch č. 529 řádek č. 6), „Stáňa“ namísto Stanislava (arch č. 547 řádek č. 2) a desítkách dalších podobných případů. Není žádný důvod být takto přísný při vyřazování podpisů pod peticí, jejímž smyslem je pouze indikace dostatečného zájmu voličů o danou problematiku.

[44] V samotném vyrozumění ze dne 31. července 2014 magistrát uvedl vady pouze v obecné rovině: „*Počet uznatelných podpisů na podporu návrhu je: 5479. V ostatních případech byly podpisy osob vyškrtnuty, a to z těchto důvodů: V arších byly uvedeny podpisy, u kterých nebyly čitelné zákonem stanovené údaje /jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu/ či byly tyto údaje uvedeny nesprávně, popřípadě chyběly úplně.*“ Současně vyzval navrhovatele k osobnímu převzetí originálu návrhu i podpisových listin. Ze spisu vyplývá, že navrhovatel si návrh i podpisové listiny vyzvedl osobně dne 5. srpna 2014.

Jednotlivé podpisové listiny obsahují v záhlaví zákonné náležitosti ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o místním referendu a dále tabulku, do níž měli podporovatelé doplnit své jméno, příjmení, trvalé bydliště (ulice, číslo a město), datum narození a vlastnoruční podpis. Magistrát patrně kontroloval jednotlivé podpisy tím způsobem, že pokud v nich byly výše zmíněné vady, každý takový podpis přeškrtl modrou barvou a na rubovou stranu listinu uvedl spatřovanou vadu. Duplicity magistrát škrtnal červenou barvou a rovněž je zaznamenal na rubové straně podpisového archu.

[45] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem v tom, že z předmětného vyrozumění nejsou konkrétní vady jednotlivých podpisů seznatelné. Zcela seznatelnými se nestávají ani v kombinaci s rubostrannými poznámkami na jednotlivých arších, které si navrhovatel vyzvedl až dne 5. srpna 2014 (z tohoto důvodu nemůže být ani relevantní, že krajský soud vzhledem k absenci opačných skutkových tvrzení ze strany odpůrce tuto skutkovou okolnost přehlédl). Způsob zaznamenávání vad prostřednictvím poznámek na rubu podpisového archu je totiž nejen nevhodný, ale v daném případě zcela nedostatečný i z hlediska hodnocení vyrozumění z pohledu požadavků § 12 odst. 2 zákona o místním referendu. Z poznámek není vůbec jasné, kdo a kdy je vyhotovoval a zda je úřední osoba podepsaná pod výzvou aprobovala. Řada archů (např. archy č. 122, 123, 137, 159, 162, 170, 535, 536 a desítky dalších) obsahuje poznámky očividně psané různými osobami, navíc v nepřírodném pořadí, jak upozornil navrhovatel. Nelze tak například zjistit, zda původně předložené archy nebyly kontrolovány i ve „druhém kole“ po doplnění dalších archů. U některých archů je výslovně uvedeno, že některé podpisy byly navrhovatelem dodány již škrtnuté, u jiných je podpis pouze přeškrtnut bez jakékoliv další poznámky na rubopisu. Dále Nejvyššímu správnímu soudu není jasné, co mají znamenat poznámky zakončené otazníkem (rub archu č. 150); byl takový podpis nakonec uznán či nikoliv? V některých případech je úplným způsobem vyplněný řádek škrtnut bez jakékoliv poznámky na rubopisu (arch č. 116 řádek č. 2, arch č. 132 řádek č. 3). Dalším nedostatkem je nekonzistence v pojmenování vad v poznámkách na rubopisu, jsou používány např. pojmy „chybný TP“, jindy „chybná adresa“. Z takto kusého a nekonzistentního pojmenování není zcela jasné, co je v daném případě vadou. Udělal podporovatel chybu v uvedení adresy tím, že omylem napsal jiné číslo popisné, než je uvedeno v evidenci obyvatel? Nebo na arch zaznamenal adresu svého skutečného pobytu, který je však rozdílný od údaje evidovaného jako trvalý pobyt? Nebo vada „chybný TP“ značí, že daný podporovatel vůbec nebyl oprávněnou osobou ve smyslu § 2 zákona o místním referendu (tj. že není vůbec přihlášen k trvalému pobytu v obci)?

[46] Právě rozpoznání významu posledně jmenované vytýkané vady přitom může být pro navrhovatele z hlediska soudní ochrany návrhu na konání místního referenda zásadní. Judikatura totiž dovodila, že za vadu podpisové listiny nelze považovat, když podporovatel na archu uvede adresu svého skutečného bydliště, jestliže i adresa jeho evidovaného trvalého pobytu je podle evidence obyvatel v dané obci: *„Zcela neopodstatněně byli rovněž vyřazeni z počtu oprávněných osob podporovatelé, kteří na podpisové listině uvedli jiný pobyt – jinou adresu bydliště (ulici a dům č. p.) v Táboře než je adresa jejich trvalého pobytu v Táboře dle evidence obyvatel. [...] V daném případě je totiž nutno vycházet z ustanovení § 2 zákona o místním referendu, dle něhož má právo hlasovat v místním referendu osoba, která má právo volit do zastupitelstva obce. Okruh oprávněných osob tak lze zjistit z § 4 zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí. [...] Z uvedeného je tedy zřejmé, že je vždy mimo jiné rozhodné přihlášení občana k trvalému pobytu, což osoby, které uvedly odlišnou ulici a číslo popisné na podpisové listině splňují, a není proto na závadu, že byla na podpisové listině uvedena jiná adresa v témže městě, avšak v jiné ulici a domě, jedná se nepochybně o oprávněné osoby hlasovat v místním referendu. Z ustanovení § 11 odst. 2 zákona o místním referendu nevyplývá, že by oprávněná osoba měla uvádět adresu trvalého pobytu, neboť je zde pouze obecně zakotvena povinnost uvést adresu. Proto i s tímto okruhem podporovatelů je třeba uvažovat jako s oprávněnými osobami.“* (usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. března 2006, č. j. 10 Ca 37/2006 - 19, nepublikováno, zvýrazněno Nejvyšším správním soudem).

[47] Nejvyšší správní soud vzal kumulativně v úvahu všechny zmíněné nedostatky, tedy zejména skutečnost, že vady nebyly vytknuty přímo ve výzvě, nýbrž pouze v arších, které nebyly navrhovateli zaslány současně s výzvou, ale jen připraveny k vyzvednutí, a dále nekonzistentní,

pokračování

neprůhledný a často nesrozumitelný způsob zaznamenání jednotlivých vad. Po zhodnocení těchto nedostatků Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že úvaha krajského soudu, podle níž vyrozumění z 31. července 2014 vykazuje z pohledu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu takové nedostatky, že ji nelze vůbec považovat za kvalifikovanou výzvu podle tohoto ustanovení, ob stojí. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že návrhovatel v dané situaci pragmaticky na výzvu, která se týkala pouze údajně nedostatečného množství petentů, reagoval a sháněl další podpisy pod petici. Pozdější dodání dalších podpisů nemohlo zvrátit nastoupení nevyvratitelné domněnky bezvadnosti původního návrhu na konání místního referenda podle § 12 odst. 3 zákona o místním referendu, jak určil krajský soud. Logickým důsledkem závěru, že vyrozumění ze dne 31. července 2014 nebylo kvalifikovanou výzvou ve smyslu § 12 odst. 2 zákona o místním referendu, bylo též konstatování krajského soudu, že proto ani nemohla marně uplynout lhůta k podání návrhu na zahájení řízení stanovená v § 57 odst. 2 písm. a) zákona o místním referendu, takže krajskému soudu nic nebránilo výrokem I určit, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, ač návrh soudu byl podán až 3. září 2014. Tím se nyní řešený případ liší od situace posuzované Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 8. října 2014, č. j. Ars 5/2014 - 28, v níž nebyla příslušná výzva shledána ve výše uvedeném smyslu za nekvalifikovanou, a tudíž neexistentní. Faktické odstraňování vad návrhu v reakci na nekvalifikovanou výzvu tedy nevyvolá účinky zahájení běhu nové lhůty, v níž má být doplněný (opravený) návrh na konání místního referenda posouzen obecním úřadem nebo magistrátem, ve smyslu bodů 25 a 26 citovaného rozsudku č. j. Ars 5/2014 - 28.

[48] Vzhledem k bezvadnosti návrhu na konání místního referenda z hlediska kritérií, které přezkoumává obecní úřad či magistrát, a ke skutečnosti, že dne 1. září 2014 došlo k jednání zastupitelstva a předmětný návrh na konání referenda na něm nebyl projednán (a vzhledem k nepředložení návrhu zastupitelstvu kvůli domnělým vadám ani projednán být nemohl), bylo též procesně přípustné, aby krajský soud rozhodl přímo též o vyhlášení místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., ve spojení s § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu. 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. Tak tomu bude pravidelně v situaci, kdy je mezi stranami spor o to, zda nastoupila zákonná nevyvratitelná domněnka bezvadnosti návrhu na konání místního referenda, jako tomu bylo i v nyní řešeném případě. 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.

[49] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám stěžovatele týkajícím se nepřipustnosti konání místního referenda z důvodu nepřipustnosti otázky podle ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu, podle něhož místní referendum nelze konat o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Podle stěžovatele toto ustanovení dopadá na nyní projednávaný případ, neboť případnou kladnou odpověď na otázku pokládanou v místním referendu (zákaz hazardu) nelze realizovat jinak než právě vydáním obecně závazné vyhlášky.

[50] Za účelem správné interpretace dotčeného ustanovení je třeba nejprve provést obecnější úvahu nad vztahem zastupitelské a přímé, respektive polopřímé demokracie. Debata zastánců a odpůrců referenda, respektive v obecnější rovině zastánců reprezentativní demokracie a zastánců technik (polo)přímé demokracie, je v ústavní i politické teorii vedena řadu let.

Klasickým argumentem odpůrců referenda je, že referendum nezná kompromis a není výsledkem kolektivních diskuzí, neboť zná pouze odpovědi ano, či ne. Mezi další argumenty proti referendu patří nedostatek expertízy běžných občanů v oblasti přijímání právních předpisů, nekvalifikované rozhodování občanů či přirozené příliš konzervativní tendence, které referendum v řadě případů vyvolává. Zastánci referenda naopak poukazují na skutečnost, že pouhá zastupitelská demokracie dostatečně neodráží skutečnou vůli lidu, a zdůrazňují větší odpovědnost reprezentantů lidu jako důsledek možnosti referenda, stejně jako pozitivní hodnotu hlubší politické participace občanů (srov. MOREL, L. Referendum. In: ROSENFELD, M.; SAJÓ, A. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: OUP, 2013, s. 505-507).

[51] Jedním z praktických důsledků těchto debat je, že přímá demokracie ve své čisté formě v současném světě prakticky neexistuje. Kupříkladu i Švýcarsko, často vnímané jako vzor (polo)přímé demokracie, kombinuje techniky (polo)přímé demokracie s principy demokracie zastupitelské. Česká republika, založená na principech zastupitelské demokracie (čl. 2 odst. 1 Ústavy), umožňuje v některých případech realizaci politických práv občanů prostřednictvím (polo)přímé demokracie, na celostátní úrovni na základě ústavního zákona (čl. 2 odst. 2 Ústavy, prozatím toliko jednorázový ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii) a dále na úrovni krajské (zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů) i místní (zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů).

[52] Místní referendum, jak již bylo uvedeno, představuje přímou a za splnění zákonných podmínek závaznou formu výkonu územní samosprávy územním společenstvím občanů, které formou odpovědi ano nebo ne dává odpověď na konkrétně položenou otázku patřící do samostatné působnosti obce (FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky 1*. Brno: MU, Doplněk, 2003, s. 395). Nelze jím však uskutečňovat veškerou samosprávu, ustanovení § 7 zákona o místním referendu obsahuje výčet otázek, o nichž nelze místní referendum konat.

[53] Ustanovení § 7 písm. g) se dostalo do zákona o místním referendu prostřednictvím poslaneckého pozměňovacího návrhu (přesněji, na základě doporučení výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí obsaženého v usnesení ze dne 27. června 2003; Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období 2002–2006, sněmovní tisky 255/1 a 255/2; viz též RIGEL, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 85), důvodová zpráva proto k jeho účelu mlčí. Nejvyšší správní soud tak přistoupil k interpretaci tohoto ustanovení, vzav přitom v úvahu výše nastíněnou teoretickou debatu. Podle Nejvyššího správního soudu se principy zastupitelské a (polo)přímé demokracie vzájemně nutně nevylučují, nýbrž se mohou vhodně doplňovat a vyvažovat nedostatky druhé formy (srov. PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 14). Podobně se ve své judikatuře již vyjádřil i Nejvyšší správní soud: „*Místní referendum představuje významný prvek přímé demokracie v českém politickém systému a zásadní doplněk klasických mechanismů zastupitelské demokracie. Jde o jednu z technik přímé demokracie, které posilují vliv voličů v jinak reprezentativním pluralitním rámci. Na rozdíl od modelu silných přímých demokracií švýcarského typu však české referendum pouze komplementárně doplňuje rozhodování zvoleného sboru zastupitelů.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2012 č. j. Ars 2/2012 - 43, č. 2799/2013 Sb. NSS, bod 29).

[54] Ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu Nejvyšší správní soud vnímá jako snahu o nalezení rovnováhy vyvažující výhody a nevýhody místního referenda. Jak již bylo řečeno výše, hlavní výhodou a současně základní myšlenkou místního referenda je možnost občanů obce, jakožto personálního substrátu místní samosprávy, přímo se vyjádřit ke konkrétní otázce. Nejvyšší správní soud k tomu již v minulosti poznamenal, že „*místní referendum je tedy institutem umožňující svobodný a přímý projev vůle lokální komunity a posílení účasti občanů v komunální politice.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2012 č. j. Ars 2/2012 - 43, č. 2799/2013 Sb. NSS, bod 30). Nevýhodou je naproti tomu mimo jiné nedostatek právních a především legislativně-technických znalostí a schopností občanů. Takové schopnosti jsou bezpochyby zapotřebí i při tvorbě obecně závazných vyhlášek, které mohou regulovat řadu

pokračování

oblastí života v obci [viz § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů], nadto obec k jejich vydání nepotřebuje speciální zákonné zmocnění (náleží Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06, N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb., viz zejm. body 23 až 26).

[55] Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud vykládá ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu tak, že činí nepřijatelným referendum o obecně závazné vyhlášce přípravným výborem přímo formulované v „paragrafovém“ znění právního předpisu. Přetavení politického rozhodnutí občanů v referendu do formy závazného právního předpisu je totiž, jak bylo předestřeno v předchozím odstavci, specifickou a odbornou činností. Přenechat tuto činnost přípravnému výboru by mohlo být nerozumné, neboť takové znalosti členové přípravného výboru nemusí mít a v praxi povětšinou nemají. Podobně i změna nebo zrušení vyhlášky, o čemž se dané ustanovení zmiňuje, vyžaduje odbornou znalost týkající se např. intertemporálních ustanovení. Mohlo by tak docházet k formulaci vyhlášky způsobem, který by odporoval zákonu, popřípadě byl nesrozumitelný či nelogický. Místní referendum je tak přípustné o otázce, která formuluje konkrétní věcný dotaz. Naopak nelze konat referendum o konkrétně formulované obecně závazné vyhlášce. Nejvyšší správní soud upozorňuje i na samotné znění dotčeného ustanovení, které zakazuje toliko referendum o „*schválení*“ obecně závazné vyhlášky, nikoliv referendum, jehož výsledek bude s největší pravděpodobností nutné implementovat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky. Nejvyšší správní soud ostatně ke stejnému závěru dospěl, byť dosud jen v *obiter dicto*, v rozsudcích ze dne 2. října 2014, č. j. Ars 3/2014 - 41, bod 46, a v rozsudku ze dne 3. října 2014, č. j. Ars 6/2014 - 42, body 13 a 14. Tento závěr podporují i obecnější úvahy Ústavního soudu týkající se podstaty místního referenda. V nálezu ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 (N 27/64 SbNU 285), Ústavní soud uvedl, že „*podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společnosti, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek.*“ Výsledek referenda tudíž nepředstavuje schválení vyhlášky, nýbrž závazný pokyn orgánům místní samosprávy k činnosti, resp. k cíli, jehož má být dosaženo.

[56] Výklad ustanovení § 7 písm. g) zákona o místním referendu nabízený stěžovatelem považuje Nejvyšší správní soud za příliš omezující. Interpretace, podle níž referendum není možné konat o otázkách, které mohou být regulovány obecně závaznou vyhláškou, nepřiměřeně zužuje rozsah otázek, k nimž se mohou občané obce v referendu vyjadřovat. Tato interpretace by tak do jisté míry vyprázdnila funkci místního referenda, což je zjevně nepřijatelné z hlediska čl. 22 Listiny ve spojení s čl. 21 odst. 1 Listiny.

[57] Co se týče stěžovatelovy námítky ohledně nedodržení některých lhůt stanovených zákonem o místním referendu, Nejvyšší správní soud již v usnesení o nepřiznání odkladného účinku kasační stížnosti (ze dne 25. září 2014, č. j. Ars 4/2014 - 68) připustil, že k nedodržení některých lhůt skutečně dojde. Konkrétně se jednalo o lhůtu ke stanovení minimálního počtu členů místní a okrskové komise (§ 21 odst. 2 zákona o místním referendu) a lhůtu ke zveřejnění výše odměny pro členy komise (§ 27 odst. 5 téhož zákona). V obou případech měly být tyto úkony učiněny nejpozději 25 dnů před konáním místního referenda. Napadené usnesení, kterým krajský soud vyhlásil místní referendum na 10. a 11. října 2014, nabylo právní moci dne 15. září 2014. Lhůta 25 dnů tak objektivně nemohla být dodržena ani při okamžitém jednání příslušných orgánů. Hodnocení dopadů nedodržení těchto lhůt se nijak netýká přezkumu usnesení krajského soudu, které určilo, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a vyhlásilo referendum na 10. a 11. října 2014. Předmětem nyní vedeného řízení je soudní ochrana návrhu přípravného výboru ve fázi před samotným konáním místního referenda [§ 57 zákona o místním referendu, § 91a odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. Druhou skupinu řízení v rámci referendového soudnictví [§ 58 zákona o místním referendu, § 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s.] představují řízení o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování nebo neplatnosti rozhodnutí v místním referendu. Námítku nedodržení zmíněných lhůt lze důvodně namítat právě v rámci této druhé skupiny řízení, tedy poté, co místní referendum proběhne. Až po konání místního referenda bude možné zhodnotit vliv namítaných porušení příslušných lhůt. Přesto Nejvyšší

správní soud nad rámec nutného odůvodnění poznamenává, že lhůty zakotvené v § 21 odst. 2 a v § 27 odst. 5 zákona o místním referendu považuje za lhůty pořádkové, které pouze napomáhají řádnému zajištění organizačně-technických aspektů konání místního referenda. Jejich nepatrné zkrácení v důsledku objektivní příčiny tak zásadně není objektivně způsobitelné jakkoliv ovlivnit hlasování v místním referendu. Shodně se již ostatně vyjádřila i judikatura krajských soudů: „*Dále je pravdou, že v daném případě nedošlo ke zveřejnění odměn členů okrskové komise za výkon funkce v této komisi, ačkoliv tak být učiněno mělo dle § 27 odst. 5 zákona o místním referendu. Ani tato skutečnost však dle názoru soudu nepředstavuje závažné porušení zákona o místním referendu, které by bylo způsobitelné ovlivnit výsledek referenda. V daném případě i toto pochybení, ke kterému došlo ze strany zastupitelstva obce Lišnice, vyhodnotil soud jako ryze formální.*“ (usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. října 2009, č. j. 15 Ca 140/2009 - 60).

[58] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že krajský soud meritorně rozhodl již 15. září 2014, tedy bezprostředně následující pracovní den po konci lhůty ke vznesení námítky podjatosti soudců, která končila v pátek 12. září 2014. Stěžovatel z toho v kasační stížnosti dovozoval, že prostor pro uplatnění námítky podjatosti byl zcela formální. Nejvyšší správní soud v tom nespatriřl žádné pochybení ze strany krajského soudu ani porušení práv stěžovatele. Za situace, kdy stěžovatel žádnou námitku podjatosti neuplatnil, nemohlo ani k žádnému zásahu do jeho procesních práv dojít, tím spíše po marném uplynutí lhůty k uplatnění námítky podjatosti. Samotný rychlý postup krajského soudu v řízení je zcela logický s ohledem na poměrně krátkou třicetidenní lhůtu k rozhodnutí, kterou soudu zákon ukládá (§ 91a odst. 3 s. ř. s.).

[59] Stěžovatel také namítal nesprávné doručení napadeného usnesení. Krajský soud mu doručil usnesení poštovní zásilkou, ačkoliv měl doručovat do datové schránky stěžovatele. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že podle § 42 odst. 1 věty první s. ř. s. měl krajský soud skutečně doručit usnesení do datové schránky stěžovatele. Je však třeba zabývat se otázkou, zda toto formální pochybení má nějaké důsledky pro platnost doručení či zákonnost samotného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se k této otázce vyjádřil již opakovaně (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. prosince 2010, č. j. 1 As 90/2010 - 95 nebo ze dne 6. března 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 - 73). V posledně jmenovaném rozsudku konstatoval: „*řádné doručení písemností v praxi znamená, že se písemnost zašle nebo odevzdá tomu, komu je určena, a že existuje důkaz o tom, že daná osoba písemnost převzala. Důvodem existence právní úpravy doručení je jistě mimo jiné i potřeba zabezpečit, aby si doručující správní orgány či soudy mohly být jisty, že se písemnost dostala do rukou adresáta. Je-li totiž adresát s obsahem písemnosti obeznámen, potom otázka, zda bylo doručení vykonáno předepsaným způsobem, nemá význam. Nedodržení formy tedy samo o sobě neznamená, že se doručení musí zopakovat, rozhodující je, zda se daná písemnost dostala do rukou adresáta.*“ Z vyjádření stěžovatele i z jeho procesních aktivit (kasační stížnost včetně návrhu na přiznání odkladného účinku podal již 16. září 2014) lze jednoznačně usuzovat, že s usnesením byl obeznámen a že mu bylo dne 18. září 2014 doručeno. Materiální funkce doručení, která navíc v daném případě spočívá toliko v informování účastníka řízení o výsledku, neboť nabytí právní moci rozhodnutí je podle § 93 odst. 5 s. ř. s. vázáno na vyvěšení na úřední desce, tak byla splněna. Uvedené pochybení proto nemůže mít vliv na platnost doručení ani na zákonnost vydaného rozhodnutí.

[60] Procesní pochybení krajského soudu spatřoval stěžovatel i v tom, že soud komunikoval s Bc. K. B., vedoucí správního odboru magistrátu, ačkoliv pověřeným pracovníkem k jednání jménem odpůrce v soudních řízeních byl Mgr. M. S. Pověřený zaměstnanec tudíž neměl možnost vyjádřit se ke všem předkládaným písemným podkladům, což mohlo zkrátit práva stěžovatele jako účastníka řízení. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stěžovatel nijak nekonkretizoval, jaké konkrétní úkony (krom předložení správního spisu) směrem ke krajskému soudu činila Bc. K. B., ani nespécifikoval, jak tyto úkony mohly zasáhnout do jeho práv. Nejvyšší správní soud proto může pouze v obecné rovině konstatovat, že ze soudního spisu neplyne, že by právo stěžovatele vyjadřovat se k předmětu řízení bylo jakýmkoliv způsobem omezováno.

pokračování

[61] Za nesprávný a nerealistický označuje stěžovatel i závěr krajského soudu, že návrh na konání místního referenda měl být předložen na jednání zastupitelstva již 1. září 2014. Úvaha krajského soudu byla následující: „*V daném případě došlo k nesprávnému postupu ze strany jednoho orgánu města Ústí nad Labem, a to magistrátu, v důsledku čehož zastupitelstvo na svém nejbližším zasedání o návrhu nerozhodlo a ani objektivně rozhodnout nemohlo, neboť mu návrh nebyl předložen. Tím však byla aktivována procesní ochrana přípravného výboru, kterému je umožněno se v takovém případě domáhat toho, aby rozhodnutí soudu nahradilo absentující rozhodnutí zastupitelstva města (viz § 57 odst. 3 zákona o místním referendu).*“ Ze správního i soudního spisu, z řady procesních vyjádření stěžovatele, jakož i z celkového vyznění nyní projednávaného sporu, zřetelně vyplývá, že návrh na konání místního referenda zastupitelstvu předložen nebyl proto, že podle magistrátu nebyl bezvadný, nikoliv v důsledku šibeničních lhůt. Soudy mají v rámci referendového soudnictví pravomoc vést řízení uvedené v § 91a odst. 1 s. ř. s. Oproti tomu jejich úkolem není vyjadřovat se k toliko hypotetickým otázkám. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za nutné se vyjadřovat k tomu, zda bylo možné stihnout předložit návrh na konání místního referenda na zasedání zastupitelstva dne 1. září 2014, neboť návrh zastupitelstvu nebyl předložen zcela vědomě z jiných důvodů.

[62] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že kasační stížnost shledal nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé zamítl.

IV. Náklady řízení

[63] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 22. října 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu