

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miroslavy Hrehorové a soudců Mgr. Dany Černovské a Mgr. Martina Kříže v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v Městské části Praha-Vinoř** ve složení: M. H., trvale bytem -; Mgr. K. J., trvale bytem -; Ing. J. O., trvale bytem -; Mgr. D. S., trvale bytem -; doc. Ing. L. T., CSc., trvale bytem - a Mgr. D. V., trvale bytem -; zastoupených zmocněncem přípravného výboru Ing. J. O., proti odpůrkyni: **Městská část Praha-Vinoř**, se sídlem Bohdanečská 97, 190 17 Praha-Vinoř, o návrhu na vyhlášení místního referenda,

t a k t o :

- I. Vyhláší se místní referendum v Městské části Praha-Vinoř o otázce: *„Souhlasíte s tím, aby orgány Městské části Praha-Vinoř učinily v samostatné působnosti veškeré kroky k odstoupení od smlouvy o spolupráci při výstavbě rezidenčního centra na pozemcích par. č. x, č. x, č. x, č. x, č. x a č. x vše v katastrálním území Vinoř, Praha hl. m. (lokalita mezi ulicemi B., M., S., Č., V., M., D. a D.) s developery, včetně zrušení souhlasu se související architektonickou studií a zrušení souvisejícího souhlasu do stavebních a souvisejících řízení, a aby orgány Městské části Praha-Vinoř podnikly v samostatné působnosti veškeré kroky k tomu, aby obytná výstavba na těchto pozemcích měla maximální výšku 2 nadzemních podlaží?“*
- II. Místní referendum se bude konat v termínu pro druhé kolo prezidentských voleb ve dnech 26. a 27. ledna 2018.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Navrhovateli se vrací soudní poplatek ve výši 1 000,- Kč. Tato částka mu bude vrácena z účtu Městského soudu v Praze k rukám jeho zmocněnce Ing. J. O. do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem podaným včas Městskému soudu v Praze se navrhovatel podle ustanovení § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“) domáhal vyhlášení místního referenda v Městské části Praha-Vinoř o otázce uvedené ve výroku I. tohoto rozhodnutí.

Navrhovatel v návrhu tvrdil, že po opakovaných výzvách k odstranění nedostatků obdržel zmocněnec přípravného výboru Ing. J. O. (dále jen „zmocněnec“) od odpůrkyně potvrzení o správnosti návrhu na konání místního referenda. Vyhlášení místního referenda bylo jako bod programu zařazeno na jednání zastupitelstva dne 19. 9. 2017, ale o usnesení o vyhlášení místního referenda nebylo hlasováno. Následně bylo vyhlášení místního referenda zařazeno jako bod programu na jednání zastupitelstva dne 16. 11. 2017, avšak usnesení o

vyhlášení místního referenda nebylo přijato. Zastupitelstvo odpůrkyně nepřijetím usnesení o vyhlášení referenda postupovalo v rozporu s ustanovením § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „ZMR“).

Na základě výše uvedeného navrhovatel navrhl, aby soud vyhlásil místní referendum v Městské části Praha-Vinoř o otázce uvedené ve výroku I. tohoto rozhodnutí, a to na termín prvního kola volby prezidenta ČR ve dnech 12. a 13. ledna 2018.

Odpůrkyně se k návrhu vyjádřila, když zrekapitulovala skutkový stav. Dále se hájila proti tvrzení navrhovatele, postup na zasedání zastupitelstva dne 19. 9. 2017 byl v souladu se ZMR. Na listopadovém zasedání nebylo usnesení o vyhlášení místního referenda přijato i proto, že se jednání neúčastnili tři zastupitelé, kteří jsou zároveň členy přípravného výboru; celá situace vznikla i přičiněním navrhovatele. Odpůrkyně odmítá návrh na vydání předběžného opatření, protože jeho předmět je totožný s vlastním předmětem řízení; vydání předběžného opatření by fakticky nahradilo rozhodnutí soudu ve věci samé, krom toho navrhovatel návrh na vydání předběžného opatření řádně neodůvodnil. Konečně lhůta pro vydání předběžného opatření je shodná s lhůtou pro rozhodnutí ve věci samé. Odpůrkyně nejednala obstrukčně, sama nemohla hlasování nijak ovlivnit, jelikož zastupitelé nemají imperativní mandát. Opakované výzvy k doplnění návrhu na vyhlášení místního referenda nepředstavovaly obstrukci, jelikož návrh postrádal nezbytné náležitosti. Odpůrkyně navrhla odmítnout návrh na předběžné opatření a nařídit ve věci ústní jednání.

Městský soud v Praze věc posoudil podle ustanovení § 91a SŘS. Podle tohoto ustanovení se návrhem u soudu lze za podmínek stanovených v ZMR domáhat vyhlášení místního referenda.

Soud ve věci rozhodl bez jednání, protože jej podle ustanovení § 91a odst. 3 věty druhé SŘS není třeba nařizovat a zároveň v průběhu řízení nevyvstala potřeba ústní jednání vést. Odpůrkyně sice ve svém vyjádření ústní jednání navrhla, ale z jejích tvrzení nevyplývá jakákoliv meritorní námitka proti navrhovatelovu podání, ba ani návrh na rozhodnutí ve věci samé.

Z podkladů předložených soudu oběma stranami bylo zjištěno, že po podání návrhu navrhovatelem jej odpůrkyně několikrát vyzvala k odstranění nedostatků, které měly spočívat v nedostatečném vyčíslení nákladů na realizaci místního referenda a na uskutečnění následných kroků v případě kladného zodpovězení otázky, která měla být jeho předmětem. Navrhovatel všem výzvám vyhověl a dne 18. 8. 2017 mu vydala odpůrkyně potvrzení o bezvadnosti návrhu na konání místního referenda.

Dne 19. 9. 2017 přijalo zastupitelstvo odpůrkyně usnesení ve smyslu ustanovení 13 odst. 3 ZMR, jímž vyslovalo nesouhlas s otázkou kladenou v referendu, poté byl o této skutečnosti informován zmocněnec. Následně zmocněnec v sedmidenní lhůtě prohlásil, že na konání místního referenda trvá.

Dne 16. 11. se konalo 22. zasedání zastupitelstva odpůrkyně, přičemž se jednalo o první zasedání od chvíle, co zmocněnec prohlásil, že na konání místního referenda trvá. Schůze se zúčastnilo 8 z celkových 11 členů zastupitelstva; tři absentující členové jsou zároveň členy navrhovatele. Posledním bodem jednání bylo vyhlášení místního referenda o otázce uvedené ve výroku I. tohoto usnesení soudu. Ve věci místního referenda zastupitelstvo nepřijalo žádné usnesení. Hlasováno bylo toliko o návrhu na vyhlášení místního referenda, pro bylo 5 členů zastupitelstva, zbývajících 3 členové nehlasovali vůbec. Podle ustanovení § 90

zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů je k platnému usnesení zastupitelstva městské části třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Zastupitelstvo odpůrkyně má celkem 11 členů, k platnému usnesení je tudíž potřebných 6 hlasů, pro vyhlášení referenda hlasovalo 5 zastupitelů, návrh přípravného výboru nebyl schválen o 1 hlas.

Dále soud přistoupil k vlastnímu posouzení návrhu.

Předně soud považuje za vhodné vyjádřit se k zastoupení navrhovatele. Přípravný výbor si zvolil svého zmocněnce ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 ZMR, a to Ing. J. O., což jednoznačně vyplývá z Návrhu na konání místního referenda o bytové výstavbě v městské části Praze-Vinoři (č. 1. 3 a 4 soudního spisu). Zároveň zánik či změna zmocnění z žádného podkladu nevyplývá a ani ji nikdo netvrdil. Soud nevidí důvod, proč by zmocnění doložené v soudním spisu nemělo platit před správním soudem v řízení o návrhu podle ustanovení § 91a odst. 1 písm. b) SŘS, zvláště když soud v tomto specifickém řízení v podstatě přímo nahrazuje činnost zastupitelstva. Není proto potřebné vyžadovat specifickou plnou moc pro řízení před soudem, právní titul pro zmocnění Ing. J. O. coby zástupce navrhovatele považuje soud za dostatečně doložený.

Soud připomíná, že v tomto řízení nebylo jeho úkolem přezkoumávat postup zastupitelstva odpůrkyně, ale pouze referendum vyhlásit, je-li to přípustné, případně konstatovat nezákonnost návrhu a vydat zamítavé rozhodnutí.

Navrhovatel se návrhem domáhal u soudu ochrany ve věcech místního referenda podle § 91a odst. 1 písm. b) SŘS. Podle tohoto ustanovení se lze u soudu domáhat za podmínek stanovených zvláštním zákonem vyhlášení místního referenda. Podle § 57 odst. 1 písm. b) ZMR má přípravný výbor právo domáhat se ochrany u soudu podle SŘS, jestliže zastupitelstvo obce nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b). Podle § 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu je třeba podat návrh nejpozději do 20 dnů od jednání zastupitelstva obce, kde měl být návrh přípravného výboru projednán, nebo od jednání zastupitelstva obce, na kterém toto zastupitelstvo rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí. Podle § 57 odst. 3 ZMR rozhodnutí soudu o návrhu podle odst. 1 písm. b) nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce. Z tohoto ustanovení vyplývá, že rozhodnutí soudu o návrhu podaném podle § 57 odst. 1 písm. b) ZMR nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce.

Soud se z uvedených důvodů zabýval otázkou, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky, aby bylo místní referendum na návrh navrhovatele vyhlášeno. Posoudil, zda otázky, o kterých by se mělo v místním referendu rozhodovat, náleží do samostatné působnosti obce – Městské části Praha-Vinoř (§ 6 ZMR). Dále, zda není konání místního referenda nepřípustné z důvodů uvedených v § 7 ZMR. Další věci, kterou soud musel posoudit, bylo, zda otázka navržená pro místní referendum je jednoznačně položená tak, že na ni lze odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“ (§ 8 odst. 3 ZMR).

Soud zjistil, že je splněna podmínka stanovená v § 6 ZMR, protože je navrhováno rozhodnutí o otázkách, které patří do samostatné působnosti obce.

Ustanovení § 7 ZMR stanoví, že místní referendum nelze konat:

- a) o místních poplatcích a rozpočtu obce nebo statutárního města,

- b) o zřízení nebo zrušení orgánu obce nebo statutárního města a o jejich vnitřním uspořádání,
- c) o volbě a odvolání starosty nebo primátora územně nečleněného statutárního města (dále jen starosta obce), primátora statutárního města primátora hl. m. Prahy, místostarosty nebo náměstka primátora, členů rady obce, města, městského obvodu anebo městské části, členů rady statutárního města a hl. m. Prahy a dalších členů zastupitelstva obce, zastupitelstva statutárního města, jakož i volených nebo jmenovaných členů dalších orgánů obce a statutárního města,
- d) jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy anebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy,
- e) v případě, kdy se o položené otázce rozhoduje ve zvláštním řízení,
- f) o uzavření veřejnoprávních smluv k výkonu přenesené působnosti,
- g) o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce,
- h) jestliže od platného rozhodnutí v místním referendu do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců.

Soud dospěl k závěru, že při posuzování uvedených otázek, zda jsou splněny podmínky pro vyhlášení referenda, je nepochybné, že v dané věci nepřicházelo v úvahu posouzení z důvodu uvedeného v ustanovení § 7 písm. a), b), c), e), f), g) a h) ZMR.

Co se týče důvodu uvedeného v § 7 písm. d) ZMR, není zřejmé, proč by měla být otázka položená v místním referendu v rozporu s právními předpisy. „Učinění veškerých kroků v samostatné působnosti“ jistě nelze považovat za nic nezákonného, pouze se tím apeluje na zastupitele, aby se snažili odstoupit od smlouvy, avšak v zákonných mezích. Totéž platí o „veškerých krocích“ k snížení maximální výšky výstavby. Co se týče odvolání souhlasů, jde o souhlasy, jež dalo samo zastupitelstvo a soud neshledává nezákonnost v tom, aby je zase odvolalo. Položená otázka ani potenciální rozhodnutí přijaté v referendu nemohou být v rozporu s právními předpisy. Nakolik mohou mít „veškeré kroky“, které orgány odpůrkyně učiní v samostatné působnosti, reálný vliv na uskutečnění výstavby požadované developerem, není předmětem řízení a tato skutečnost není jakkoliv relevantní ve vztahu k vyhlášení či nevyhlášení místního referenda.

K silně restriktivnímu pojetí omezení, která představuje ustanovení § 7 písm. d) ZMR, se ve své judikatuře přihlásil i Ústavní soud, konkrétně tak učinil velmi podrobně v nálezu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn.: III. ÚS 263/09: *„Místní, resp. krajské referendum představují významné prvky přímé demokracie v politickém systému České republiky. Při výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba mít na zřeteli článek 22 Listiny požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i ustanovení § 7 ZMR, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem. (...)*

Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu § 7 písm. d) ZMR. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Neplatí tedy tvrzení krajského soudu, že by samotným uspořádáním referenda s určitým výsledkem docházelo k prolomení smluvního závazku, přestože vůle občanů vyjádřená v referendu může např. k odstoupení od určité smlouvy nebo ke změně jejího obsahu směřovat.

Dle názoru Ústavního soudu nelze žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým poukazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby k určité otázce veřejného zájmu zaujali postoj demokratickým aktem místního referenda.

Referendum nelze prohlásit za nepřípustné ani s odkazem na obavy obce z eventuálních soukromoprávních sankcí, které by po ní v návaznosti na výsledek místního referenda mohl eventuálně požadovat smluvní partner, se kterým obec před konáním místního referenda o navržené otázce uzavřela smluvní vztah. Může jít však o významný politický argument, kterým se orgány obce mohou snažit přesvědčit občany, aby v místním referendu hlasovali určitým způsobem. (...)

S ohledem na uvedené zásady výkladu politických práv je citované ustanovení zákona o tzv. výluce z přípustnosti referenda třeba vztáhnout toliko na případy, kdy položená otázka či eventuální výsledek referenda jsou v rozporu s právními normami kogentní povahy.“

Položená otázka rovněž vyhovuje ustanovení § 8 odst. 3 ZMR. Otázka je srozumitelná a lze na ni odpovědět „ano“ či „ne“. Obecnost otázky jistě nemůže být na újmu její zákonnosti, jelikož zavázáním učinit „veškeré kroky“ dává suverén orgánům odpůrkyně, jež jsou o celé problematice nejlépe poučené a které vedly jednání s developery, možnost volit k zamýšlenému cíli ty nejefektivnější prostředky. Otázka položená v referendu ponechává orgánům odpůrkyně značnou míru flexibilní operativnosti, což jistě není na škodu zákonnosti a svědčí to o důvěře suveréna v orgány městské části. Otázku soud nepovažuje ani za vnitřně rozpornou, snaha odstoupit od smlouvy s developerem nevylučuje pokus o vyjednání nižší zástavby, naopak rozvázání smlouvy může představovat první krok k dohodě o snížení výšky plánovaných budov.

Stejně tak judikatura Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) neklade na formulaci otázky položené v referendu vysoké požadavky. Soudy jsou povinny být velmi shovívavé ke splnění požadavku vyjádřeného v ustanovení § 8 odst. 3 ZMR. Postoj NSS zřetelně vystihuje jeho rozsudek ze dne 31. 10. 2012, č. j.: Ars 2/2012 – 43: „*Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „Tak nám zabili Ferdinanda“ najde mnohovýznamost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském common law známý jako reasonable person a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměřování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.*

Z nastíněného rámce tedy plyne, že případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace běžnému adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.“

Vyhlášení místního referenda ve znění otázky uvedené ve výroku tohoto usnesení tudíž není bráněno ustanovením § 6, § 7 ani § 8 odst. 3 ZMR.

Na okraj soud uvádí, že pro návrh na vyhlášení referenda, který byl zařazen jako poslední bod na listopadovém zasedání zastupitelstva, hlasovala polovina všech zastupitelů a k schválení usnesení chyběl pouze jeden hlas, přičemž nikdo nehlasoval proti a nikdo se

nezdržel, zbylí tři přítomní členové zastupitelstva jednoduše nehlasovali vůbec. Nevyhlášení místního referenda zastupitelstvem odpůrkyně tak z dostupných podkladů působí spíše dojmem určité liknavosti než snahou mařit přímé rozhodnutí občanů.

Pokud jde o termín, v němž by referendum mělo probíhat, rozhodl soud o souběžném konání s druhým kolem prezidentských voleb. Vzhledem k současné situaci je prakticky vyloučené, aby některý z kandidátů na prezidenta republiky získal již v prvním kole více než 50 % hlasů, zároveň by vyhlášením místního referenda na první kolo prezidentských voleb nemohlo být šetřeno všech zákonných lhůt (např. podle ustanovení § 21 odst. 2 ZMR starosta stanoví 25 dnů přede dnem hlasování minimální počet členů okrskové a místní volební komise; byť v případě souběhu s prezidentskými volbami lze očekávat shodné složení komise). Přes soudem provedený posun termínu referenda oproti návrhu budou muset být přípravy velmi rychlé, na druhou stranu shledává soud veřejný zájem na tom, aby bylo konané referendum platné, čehož lze nejlépe docílit souběžným konáním s některými volbami, přitom další řádné volby proběhnou až na podzim. Zvolený termín považuje soud za optimální vzhledem k reálnosti provedení a zároveň k zajištění maximální možné účasti občanů na hlasování. Požadavek na volbu takového termínu pro konání místního referenda, aby byla zajištěna co největší účast hlasujících, vyslovil i NSS v rozsudku ze dne 2. 10. 2014, č. j.: Ars 3/2014 – 41: *„Má-li referendum splnit svůj účel a nebýt pouhou Potěmkinovou vesnicí, předstírající prvky přímé demokracie při jejich faktické neexistenci, je třeba podrždit organizaci referenda včetně volby termínu snaze o to, aby výsledky referenda byly platné. Jen takový výklad vede k naplnění smyslu a účelu právní úpravy. Tím není právo občanů vymoci si organizaci referenda, nýbrž možnost vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor. To ovšem nastane pouze tehdy, je-li hlasování platné mimo jiné z hlediska minimální účasti v hlasování.“*

Obecně lze konstatovat, že zejm. judikatura NSS vykládá prostor vymezený zákonodárcem pro přímou demokracii velmi intenzivně ve prospěch suveréna (občanů obce) a nejinak postupoval v této věci Městský soud v Praze.

Na základě výše uvedeného soud podle ustanovení § 91a odst. 3 ve spojení s § 91a odst. 1 písm. b) SŘS vyhlásil místní referendum v Městské části Praha-Vinoř.

Dále soud rozhodl o náhradě nákladů řízení, přičemž postupoval dle ustanovení § 93 odst. 4 SŘS. Na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

O návrhu na předběžné opatření soud nerozhodl, protože by to bylo vzhledem k povaze věci nadbytečné. Ustanovení § 38 odst. 3 SŘS stanoví totožnou 30 denní lhůtu pro rozhodnutí o předběžném opatření jako ustanovení § 91a odst. 3 SŘS pro rozhodnutí ve věci samé. Soud tak meritorně rozhodl dříve, než uplynula lhůta pro vydání usnesení o předběžném opatření.

O vrácení soudního poplatku bylo rozhodnuto analogicky podle ustanovení § 10 odst. 3 poslední věty zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Soudní poplatek za návrh na předběžné opatření ve výši 1 000 Kč soud návrhovateli vrátil, jelikož o tomto návrhu vůbec nerozhodoval.

P o u č e n í :

Proti tomuto usnesení lze podat do dvou týdnů ode dne jeho doručení při splnění podmínek § 103 odst. 1 SŘS kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu v Brně.

Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti, pokud nemá vysokoškolské právnické vzdělání, musí být zastoupen advokátem podle § 105 odst. 2 SŘS.

Kasační stížnost směřující jen proti výrokům o nákladech řízení je nepřípustná.

V Praze dne 21. prosince 2017

JUDr. Miroslava Hrehorová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
H. B.