



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Jana Passera a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelů a) **L. W.**, zastoupen Mgr. Danielem Keprtou, advokátem se sídlem Dlouhá 6, Ostrava b) **P. J.**, proti odpůrci: **Město Brušperk**, se sídlem K Náměstí 22, Brušperk, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 4. 2013, č. j. 22 A 28/2013 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

- I. **Předmět a dosavadní průběh řízení**

[1.] V řešené věci soud přezkoumává místní referendum týkající se výstavby plaveckého bazénu v Brušperku.

[2.] Navrhovatelé (opoziční zastupitelé v Brušperku) se u Krajského soudu v Ostravě domáhali vyslovení neplatnosti hlasování a neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu ze dne 16. 3. 2013, konaného ve Městě Brušperku.

[3.] Navrhovatelé v první řadě argumentovali porušením zásady rovnosti podle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZMR“), zejména pak § 32 odst. 1 ZMR. Navrhovatelé uvedli, že za finanční prostředky z rozpočtu Města Brušperk byly na vývěsních místech města (úřední deska, deska informačního centra), v periodiku financovaném z městského rozpočtu (Brušperský zpravodaj), na dálkově přístupném zdroji provozovaném a financovaném z rozpočtu města (internetové stránky www.brusperk-mesto.cz) a na jiných materiálech financovaných z rozpočtu města (propagační letáky), zveřejněny pouze materiály a informace propagující výhody bazénu. Starosta města ani rada města neumožnili oznámením na úřední desce města, v Brušperském zpravodaji nebo jinou formou, možnost prezentace odlišných názorů na otázku referenda. Ačkoliv navrhovatel a) vyzval starostu města k umožnění prezentace odlišného názoru, nebylo mu vyhověno. Starosta města zorganizoval besedu vedení města s občany, na které navrhovatelům ani jiným osobám přes výzvu neumožnil prezentovat odlišný názor. Do kampaně pro výstavbu bazénu byli zapojeni i ředitelé příspěvkových organizací města a vyučující. V rámci této kampaně nevystupovali jako soukromé osoby, ale jako ředitelé a zaměstnanci těchto organizací ve snaze ovlivnit rozhodování občanů města za zneužití jejich postavení coby rodičů dětí navštěvujících dotčenou základní školu.

[4.] K ovlivnění rozhodování občanů došlo podle navrhovatelů neúplnými a nesprávnými informacemi. Navrhovatelé uvedli, že v materiálech k referendu je chybně uvedeno, že město získalo na realizaci stavby dotaci a že výstavba bude financována mj. z prodeje pozemků v lokalitě Pastevník. Pozemek je však stále v katastru nemovitostí evidován jako vlastnictví Města Brušperk, takže jej nelze považovat za prodaný. Podle navrhovatelů však došlo k ovlivnění účastníků referenda a vyvolání zdání, že financování stavby nebude činit potíže.

[5.] Otázka referenda, která zní „*Jste pro, aby Město Brušperk postavilo krytý plavecký bazén?*“ byla podle navrhovatelů stanovena neurčitým způsobem, zcela neumožňujícím bližší identifikaci plánované stavby co do lokace, velikosti, funkčnosti i účelu. Podle navrhovatelů byla otázka místního referenda formulována neurčitě, obecně a způsobem záměrně vyvolávajícím omyl oprávněných osob.

[6.] Krajský soud návrh zamítl.

[7.] K nepřipustnosti otázky položené v referendu krajský soud uvedl, že navržená otázka byla formulována v souladu s požadavky zákonné úpravy. Krajský soud dále dodal, že nesdílí názor navrhovatelů, že by znění otázky muselo obsahovat bližší konkretizaci stavby bazénu.

[8.] Krajský soud rovněž odmítl argumenty navrhovatelů, že by informace v informačních letácích k referendu nebyly pravdivé a úplné. Ke kampani v referendu krajský soud především uvedl, že právní úprava stanoví povinnost respektovat zásadu rovnosti v rámci kampaně pro místní referendum, ovšem cílenou na jiné případy, než tvrdí navrhovatelé, a to na případy společného konání místního referenda o několika otázkách, které jsou předmětem místního referenda. Právní úpravu obsaženou v § 32 odst. 1 ZMR nelze podle krajského soudu vyložit tak, že by vyhrazená plocha pro představení otázky

měla být rovným dílem rozdělena k prezentaci souhlasných a nesouhlasných názorů na položenou otázku.

II. Obsah kasační stížnosti

[9.] Navrhovatel a) (dále též „stěžovatel“) podal kasační stížnost proti všem výrokům rozsudku, a to podle § 103 odst. 1 písm. a) (*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*), písmena b) (*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu*) a písmena d) (*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*) s. ř. s.

[10.] Stěžovatel se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že pro určitost - a tedy zákonnost - otázky místního referenda postačí test možnosti odpovědi ano-ne. Soud podle něj situaci nepřijatelně zjednodušuje, a to ve snaze autoritativním rozhodnutím podpořit nezákonné kroky účastníka. Výlučná a omezená polarita ano/ne by byla dostačující k vyjádření souhlasu či nesouhlasu s tím, zda mají občané o druhově určenou záležitost zájem, zejména, zda má municipalita vůbec konat jakékoliv kroky směřující k přípravě realizace takového projektu, nikoliv realizovat samotný projekt. Naproti této premise je v projednávané věci prostá a obecná otázka spojována s konkrétním projektem, s konkrétní stavební realizací v konkrétním místě a v konkrétním čase, aniž by se občané v rámci místního referenda k těmto otázkám jakkoliv vyjadřovali. V žádném případě nelze dospět k závěru, že se občané účastníka vyjadřovali ke konkrétnímu stavebnímu projektu, nýbrž, a to navíc ne zcela prokazatelně, k obecné otázce existence či neexistence krytého plaveckého bazénu ve Městě Brušperk. Otázka referenda byla podle stěžovatele stanovena neurčitým způsobem, neumožňujícím bližší identifikaci plánované stavby, jak co do lokace, velikosti, funkčnosti, tak i účelu.

[11.] Stěžovatel dále uvedl, že mu není jasné, jak krajský soud dospěl k závěru, že mu nic nebránilo, aby využil prostředků města k prezentaci svého názoru. K tomu jednak nebyl proveden žádný důkaz; navíc stěžovatel toto zásadně popírá a poukazuje na porušení zásady rovnosti kampaně v referendu.

[12.] Stěžovatel rovněž namítá, že nebylo nijak prokázáno, že by se všechny oprávněné osoby s těmito informacemi skutečně seznámily (např. že jim letáky byly skutečně a včas doručeny); navíc z listinných důkazů plyne, že tisk a distribuci letáků zadaly soukromé osoby, nikoliv účastník. Pak ale není navrhovateli jasné, jak si mohli občané účastníka agitaci soukromé osoby bez pochybností spojit s vážným záměrem samosprávné obce, která pro informovanost neučinila nic.

[13.] Dále se stěžovatel zabýval tvrzením krajského soudu souvisejícím s případným financováním projektu bazénu a namítá, že informační kampaň k referendu nebyla založena na pravdivém informování občanů. Mj. uvádí, že neúspěch prodeje pozemků bude nahrazen zůstatkem rezervního fondu. S tím však nesouhlasí, jelikož dle vyjádření samotného odpůrce jsou rezervní fondy již zahrnuty v základním rozsahu financování. Další námitka se vztahuje k dotacím od Regionální rady Moravskoslezského kraje, která údajně schválila projekt jako doporučený k financování, nerozhodla však o schválení dotace či snad o poskytnutí dotace. To ale podle navrhovatele neodpovídá realitě, protože

Regionální rada Moravskoslezského kraje citovaným rozhodnutím podmínila své rozhodnutí mimo jiné předložením souhlasného stanoviska účastníka spolu s dalšími požadovanými listinami jako stavební povolení, doklad o prokázání vlastnických vztahů, vyjádření Ministerstva životního prostředí k závažnosti staré ekologické zátěže. Navrhovatel vyjádřil pochybnost, že veškeré tyto podklady účastník předložil do závazného data. Konečně navrhovatel namítá, že některé pozemky, které podle tvrzení odpůrce měly být prodány, dosud prodány nebyly a jsou nabízeny k dalšímu prodeji a že odpůrce zcela zamlčuje ukončení splátek za čističku odpadních vod za 3,5 milionu Kč ročně.

[14.] Stěžovatel dále odkázal na odůvodnění správní žaloby.

[15.] S ohledem na uvedené skutečnosti Nejvyššímu správnímu soudu navrhl zrušit napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a věc vrátit zpět k dalšímu řízení.

III. Vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti

[16.] Odpůrce uvedl, že považuje napadené rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě po provedeném dokazování za zcela správné a doplnil své vyjádření ke konkrétním stížnostním námitkám.

[17.] Zástupce odpůrce rozporuje, že jako starosta nevyužil možnosti dle § 32 odst. 1 zákona o místním referendu a nevyhradil plochu pro kampaň. Na úřední desce města, v informačním centru a v měsíčním periodiku byly zveřejněny pouze informace, které byly odsouhlaseny na jednání zastupitelstva města a tyto informace nijak nepropagovaly stavbu, nýbrž měly pouze informativní charakter. Všichni zastupitelé, včetně stěžovatele, schválili otázku pro referendum a 11 z 15 zastupitelů schválilo rovněž text doprovodné informace.

[18.] Odpůrce rovněž souhlasí s tvrzením krajského soudu, že navrhovatelům nic nebránilo v tom, aby využili dostupných možností prezentace svých odlišných názorů, což stěžovatel ze svých prostředků ostatně i učinil.

[19.] Odpůrce argumentuje, že stěžovatel neuvedl celou pravdu, protože informační leták hovoří zcela jasně, že kromě zůstatku rezervního fondu bude sloužit jako pojistka i kontokorentní úvěr ve výši 5 milionů Kč, který město dlouhodobě nečerpá. Dále odpůrce upozornil, že v měsíci únoru, kdy zastupitelstvo města rozhodovalo a dávalo podklady pro občany, ještě nebyl schválen rozpočet na rok 2013, rovněž upozornil na již schválený prodej pozemků a na zvýšení rezervního fondu. K problematice financování z dotací odpůrce sdělil, že doložení povinných příloh má pouze administrativní charakter a že veškeré dokumenty byly v termínu řádně doručeny na úřad Regionální rady. Dále odpůrce konkretizuje rozpočtovou problematiku Města Brušperk v minulých letech.

[20.] K formulaci otázky v referendu odpůrce uvedl, že stěžovatel hlasováním souhlasil s textem otázky, že před zahájením projektových prací proběhl průzkum mezi občany, ze kterého jednoznačně vyplynula jako priorita č. 1 stavba bazénu. Dále zastupitelstvo města schválilo peníze na zpracování projektu, taktéž schválilo požádat o dotaci na stavbu bazénu z Regionálního operačního programu, v rámci žádostí byl proveden anketní průzkum, z kterého rovněž jednoznačně vyplynul požadavek na bazén.

[21.] K argumentu stěžovatele, že nebylo nijak prokázáno, že by všechny oprávněné osoby byly seznámeny s informačními letáky a že samospráva pro informovanost neučinila nic, uvedl odpůrce, že materiály, schválené zastupitelstvem města, byly prokazatelně a včas prostřednictvím České pošty doručeny do každé domácnosti a v tomto materiálu byla popsána charakteristika bazénu (vzhled, velikost, hloubka, atrakce, teplota, atd.). Dále byly informace včetně vizualizace zveřejněny na úřední desce, informačním centru i stránkách města, proběhla beseda s občany, na níž byly zodpovězeny dotazy pro jejich kvalitní a zodpovědné rozhodnutí. Závěrem odpůrce podotkl, že před referendem proběhla negativní i pozitivní kampaň soukromých osob a organizací, která byla hrazena ze soukromých finančních zdrojů.

[22.] Ze všech výše uvedených důvodů odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Vlastní argumentace soudu

[23.] Nejvyšší správní soud konstatuje, že byly splněny všechny podmínky řízení, a proto přistoupil k projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, vázán jejím rozsahem a důvody (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s. rozhodl bez jednání.

[24.] Jak plyne ze shora provedené rekapitulace dosavadního řízení, stěžovatel uplatnil tři odlišné kasační důvody. S ohledem na povahu a obsahovou provázanost jednotlivých námitek však soud považuje za smysluplné kasační důvody nepojednávat izolovaně, nýbrž zabývat se každou konkrétní námitkou zvlášť jak z hlediska zákonnosti vysloveného právního názoru krajského soudu, tak také přezkoumatelnosti vydaného usnesení.

[25.] Uplatněné námitky lze – jak plyne z obsahu kasační stížnosti – rozdělit na ty, které se týkají přípustnosti konání referenda s ohledem na položenou otázku, a na ty, které napadají zákonnost kampaně referenda. V tomto pořadí se jimi soud zabýval, neboť pokud by totiž dospěl k závěru, že referendum se nemělo vůbec konat, jelikož položená otázka byla nepřípustná, musel by kasační stížnosti vyhovět a za této situace by samozřejmě již nemělo žádný smysl zabývat se problémem vedení referendové kampaně.

IV. A. Přípustnost položené otázky

[26.] Stěžovatel ve správní žalobě i kasační stížnosti namítá, že předložená otázka „*Jste pro, aby Město Brušperk postavilo krytý plavecký bazén?*“ je příliš neurčitá a nekonkretizuje konkrétní parametry bazénu.

[27.] Soud předznamenává, že třebaže stěžovatel jako zastupitel s položenou otázkou zjevně souhlasil (usnesení zastupitelstva bylo jednomyslné), nebrání mu tato skutečnost otázku napadnout v soudním řízení.

[28.] Nejvyšší správní soud se přípustností položených otázek zabýval mj. v rozhodnutí ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43 (publ. pod č. 2799/2013 Sb. NSS), v němž dovodil, že „*Požadavek jednoznačnosti otázek upravuje § 8 odst. 3 ZMR, který předepisuje, že otázka položená v referendu musí být jednoznačně formulována tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“.* Pro hlasování jsou tedy logicky vyloučeny otázky doplňovací,

problematika místního referenda musí být uvozena režimem otázky zjišťovací. Další podmínkou je jednoznačnost položené otázky, otázka musí mít v příslušném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Položená otázka tedy zjevně nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního.“

[29.] Další omezení klade § 7 písm. d) ZMR, který říká, že je nepřipustné, aby otázka položená v místním referendu nebo samotné přijaté rozhodnutí byly v rozporu s právními předpisy (hmotným právem). K tomu soud v intencích své judikatury podotýká, že v rámci přezkumu místního referenda je třeba uvažovat o otázkách v celkovém kontextu správy věcí veřejných a místních a v otázkách jednoznačnosti či určitosti respektovat jejich význam pro jejich běžného adresáta-voliče, který v místním referendu rozhoduje. Je tedy vhodné, aby otázka byla formulována stručně, výstižně a srozumitelně.

[30.] Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že položená otázka je zcela v souladu s parametry podle ZMR a je tedy dostatečně určitá. Základním smyslem referenda je zjistit skutečnou politickou vůli hlasujících občanů. Pokud je tedy bazén specifikován jako plavecký (hledisko funkčnosti) a krytý (celoroční provoz), jde o dostatečné vymezení. Není to jakýkoli bazén a ve spojení s konkrétní informační kampaní v Brušperku, projektovou dokumentací a dalšími náležitostmi, je občanům představen zcela konkrétní projekt. Ze spisové dokumentace je navíc zřejmé, že občané měli dostatek informací a věděli, o čem hlasují. V případě bazénu v Brušperku byla nadto informační kampaň k referendu přesvědčivě spojena s návrhem bazénu, projektovou dokumentací, vizualizací a dalšími dokumenty, tedy s konkrétním projektem konkrétního bazénu na konkrétním místě. Pokud tedy občané v referendu hlasovali pro bazén, hlasovali pro bazén ve spojení s konkrétním projektem.

[31.] Stěžovatel se také mylí, pokud dovozuje (což však není z kasační stížnosti zcela zřejmé), že otázka v místním referendu musí být nutně spojena již s konkrétním plánovaným projektem. Pojmově totiž nelze vyloučit, aby místní referendum sloužilo jako „názorový barometr“ preferencí občanů, a obec by teprve po jejich případném obecném souhlasu zahájila konkrétní kroky k realizaci rozhodnutí v referendu. Takovým případem může být např. zjištění zájmu obyvatel o školku, zdravotnické zařízení nebo dětské hřiště apod. Místní referendum je v takovém případě jedním ze způsobů, jak v mezivolebním období přesvědčivě zjistit aktuální potřeby a názory občanů.

[32.] Tato kasační námitka tedy není důvodná.

IV. B. Kampaň v rámci referenda

[33.] Nejvyšší správní soud s odkazem na svou ustálenou judikaturu zdůrazňuje, že účast občanů na rozhodování ve formě referenda představuje realizaci základního politického práva. Jedná se o politické rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jakým způsobem si vytvoří názor na položenou otázku, odkud získá potřebné informace apod. Zveřejnění a prezentace argumentů pro a proti určitým řešením je především věcí kampaně, vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže. Do této kampaně, která

by měla konání referenda předcházet, by veřejná moc zásadně, s výjimkou zjevných excesů, neměla autoritativně zasahovat.

[34.] Kampaň v rámci referenda je v ZMR řešena poměrně stručně a neuceleně, a to zejména v jeho § 32, který stanovuje jednu omezující podmínku (v den hlasování je zakázána kampaň v objektu, kde je hlasovací místnost) a jednu úpravu kampaně v odst. 1: „*Starosta obce nebo primátor může vyhradit plochu pro představení otázky, popřípadě otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu, a to nejméně 10 dnů přede dnem konání místního referenda. Koná-li se místní referendum společně podle § 16 odst. 2, musí možnost využívání vyhrazené plochy odpovídat zásadě rovnosti.*“

[35.] Výklad, který aplikoval krajský soud, je ryze textualistický, a podle názoru zdejšího soudu nelze opomíjet ústavní dimenzi politické soutěže. Nejvyšší správní soud ostatně již v dřívějších rozhodnutích dospěl k závěru, že i na kampaň se vztahují principy ústavního práva, konkrétně zásady svobodné politické soutěže a neutrality veřejné moci (čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1, čl. 20 odst. 4 a čl. 22 Listiny základních práv a svobod).

[36.] Z této perspektivy je třeba aplikovat citované zákonné ustanovení z hlediska jeho smyslu a účelu. Nelze tedy přijmout závěr krajského soudu, který otázku rovnosti interpretoval pouze pomocí gramatického výkladu, bez přihlédnutí ke smyslu a významu místního referenda, když ji chápe jako čistě procedurální ustanovení pro případ, že se koná více referend najednou. Nejvyšší správní soud má však za to, že v rámci rovnosti zbraní v kampani před referendem by měla být plakátovací plocha přístupná odpůrcům i podporovatelům, stejně jako případný obecní zpravodaj či další informační prostředky by měly dodržovat zásadu vyváženosti a dát přiměřený prostor k vyjádření i druhé straně (tento názor zastává i komentářová literatura, srov. Rigel, Filip: *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, str. 157- 159).

[37.] Ze spisové dokumentace (fotografie úřední desky v Brušperku, obsahu Brušperského zpravodaje č. 3/2013) a obsahu webu www.brusperk-mesto.cz plyne, že v rámci veřejných informačních prostředků, placených z obecních rozpočtů, byla uveřejněna jednak informace o konání referenda, jednak informační text podporující variantu „ano“, tedy výstavbu bazénu, včetně podrobného zdůvodnění a projektové dokumentace. Tento text k referendu je sice svou podstatou převážně informační, když obsáhle popisuje projekt, jeho výhody a možnostech financování; nelze však konstatovat, že jde o text nezaujatý nebo vyvážený, protože protiargumenty či nevýhody projektu v něm absentují. Je proto zjevné, že text má přesvědčit svého čtenáře o výhodách projektu. O to je významnější, že oponentní text v informačních prostředcích placených z veřejných rozpočtů naprosto chybí.

[38.] Tomu ostatně nasvědčuje i ve spise zanesená emailová korespondence mezi stěžovatelem (opozičním zastupitelem za politické uskupení *Šance pro každého*) a zástupcem odpůrce (starostou za Komunistickou stranu Čech a Moravy), v níž se stěžovatel jako oponent bazénu domáhá možnosti vystoupit na veřejné diskusi s občany města či své argumenty písemně přednést v Brušperském zpravodaji. V emailu stěžovatel upozornil rovněž na porušení zásady rovnosti v kampani před referendem a domáhal se přístupu do veřejných informačních prostředků, tento požadavek však starosta stručně odmítl s poukazem na to, že se „*těší, až se setkají u soudu.*“ Lze tedy mít za prokázané, že v rámci oficiálních kanálů (úřední deska, zpravodaj, veřejná diskuse) nebylo oponentům umožněno, aby své protiargumenty občanům předložili.

[39.] Soud důrazně připomíná, že radniční noviny nesmí být monopolním mocenským nástrojem momentální obecní vlády, ale mají poskytovat vyvážené zpravodajství o životě v obci, a to včetně názorů, které se neslučují s aktuální politikou rady obce. Pro veřejný život v obci, otevřený demokratický diskurs a férovou politickou soutěž je zcela zásadní, aby byla vyslyšena i druhá strana a byly připuštěny i kritické, často nepohodlné oponentní názory. Důležitým požadavkem zůstává tedy i poskytnutí veřejného prostoru oponentním názorům či opozičním zastupitelům. Nepostačuje tedy, aby proběhla negativní i pozitivní kampaň financovaná ze soukromých prostředků. Taková kampaň může nepochybně doplnit (a zpravidla doplní) informace z veřejně placených informačních prostředků, to však nemůže znamenat, že z kampaně z obecních prostředků mohou být vytlačeny opačné postoje a radniční noviny, úřední deska nebo obecní web se stanou monologem vládnoucí obecní většiny. Z čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze totiž dovodit zásadu neutrality státu, a to i ve vztahu k některé z politických ideologií, které reprezentují politické strany. Přitom je zřejmé, že stát, stejně jako obce a města, představují jednu z forem veřejnoprávních korporací a není dán žádný rozumný a legitimní důvod, pro který by se tento princip politické neutrality neměl vztahovat i na ne-státní veřejnoprávní korporace, disponující veřejnou mocí a veřejnými prostředky.

[40.] Shora uvedený názor soudu ostatně potvrdil i legislativní vývoj, konkrétně novela tiskového zákona č. 305/2013 Sb., která nabyla účinnosti 1. 11. 2013. Účelem novely je nově upravit vydávání periodického tisku orgány územních samosprávných celků, a to tak, aby byla zajištěna objektivita a vyváženost v něm publikovaných informací a zejména zabránit tomu, aby se z nich stala *hlásná trouba radnice*.

[41.] S ohledem na ústavní principy lze uzavřít, že pro všechny komunikační prostředky v držení obce přiměřeně platí princip rovnosti (kandidujících subjektů ve volbách, stran v zastupitelstvu či dalších subjektů apod.), který v obci Brušperk nebyl respektován. Tímto nerespektováním zásady rovnosti v rámci referendové kampaně došlo k porušení zákona o ZMR a ústavní zásady svobodné politické soutěže (srov. např. rozhodnutí v tzv. *kauze Nádvorník*, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, č. j. Vol 10/2004 – 24). Toto usnesení sice následně zrušil Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005, avšak potvrdil v něm podstatnou argumentaci ohledně nepřipustnosti vměšování veřejné moci do volební kampaně.

[42.] V návaznosti na svou rozhodovací praxi ve volebních věcech soud odkazuje na ustálenou „volební“ judikaturu a tzv. algoritmus přezkumu, který přiměřeně aplikuje i pro věci referenda. Nejprve je v prvním kroku tohoto algoritmu zjišťováno, zda došlo k porušení zákona, ve druhém kroku soud analyzuje, zda toto porušení mělo vztah mezi protizákonností a celkovými výsledky referenda, v závěrečném kroku algoritmu soud posuzuje, zda je dána zásadní intenzita této zjištěné nezákonnosti, která musí v konkrétním případě dosahovat takového stupně, že je možno se důvodně domnívat, že by referendum dopadlo opačně. Tři popsané kroky tohoto algoritmu musí být splněny kumulativně (více viz usnesení ze dne 2. 7. 2004, č. j. Vol 6/2004 - 12, publikované pod. č. 354/2004 Sb. NSS, tzv. *zatemnění volebních výsledků* či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2013, č. j. Ars 2/2013 - 59).

[43.] První krok, protizákonnost, byl tedy naplněn (viz odstavce 34-41).

[44.] V druhém kroku soud zjišťoval, zda měla tato protizákonnost vliv na výsledek referenda. Referenda se zúčastnilo 1572 oprávněných voličů z celkového počtu 3213

občanů (tedy 48,9%, přičemž k platnosti referenda postačuje 35% účast – viz § 48 odst. 1 ZMR). Z nich pro odpověď ANO (pro bazén) hlasovalo 963 osob, tedy 61,26 % zúčastněných a 29,97 % všech občanů, přičemž k závaznosti rozhodnutí v referendu postačuje 25% kvorum (§ 48 odst. 2 ZMR). Nelze tedy říct, že by referendum mělo těsný výsledek, když rozdíl mezi odpůrci a podporovateli bazénu činil 23,4% hlasů.

[45.] Ze spisu nadto vyplývá, že projekt bazénu byl v obci námětem dlouhodobé politické diskuze a probíhala k němu jak veřejná, tak soukromá kampaň (mj. z iniciativy navrhovatele), pro i proti bazénu.

[46.] Nejvyšší správní soud rovněž navazuje na svou ustálenou judikaturu, podle níž soud musí být při přezkumu referenda přiměřeně zdrženlivý: „*Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce způsobem upraveným v zákoně č. 22/2004 Sb., o místním referendu, představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, publ. pod Sb. NSS 2718/2012).

[47.] Třebaže tedy došlo k protizákonnosti tím, že v oficiálních informačních prostředcích nedostal navrhovatel či další oponenti projektu bazénu prostor pro své vyjádření, nelze prokázat, že by tato protizákonnost mohla významným způsobem ovlivnit výsledek referenda, a to především s ohledem na poměrně jednoznačný výsledek referenda a další okolnosti kampaně.

[48.] Soud zároveň odmítá stanovisko stěžovatele, podle něhož občané k referendu neměli dost informací a nelze prokázat, že informace byly doručeny všem. Kontext vyhlášeného referenda byl zcela jednoznačný a každý zájemce měl navíc možnost opatřit si případné další informace, a to na úřední desce, v Brušperském zpravodaji, na jednání zastupitelstva, na internetu nebo v rámci obecní komunity od svých spoluobčanů. Stěžovatel se mýlí, pokud tvrdí, že je nutno prokázat seznámení všech oprávněných osob s informacemi. Nic totiž nenasvědčuje tomu, že by tomu tak nebylo, a pokud měl stěžovatel pochybnosti, pak měl svá tvrzení doložit. Ze spisové dokumentace i předchozí argumentace soudu je zjevné, že odpůrce o referendu několika různými prostředky informoval, což ostatně i stěžovatel přiznává, když napadá, že tyto informace pro občany nebyly pravdivé.

[49.] Krajský soud ani odpůrce nebyli povinni tvrzení vyvracet; naopak na stěžovateli leželo nejen břemeno tvrzení, ale přiměřeně též břemeno důkazní. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, *lid je zdrojem veškeré státní moci a mimo jiné se v této roli podílí na jejím ustavování cestou svobodných a demokratických voleb. Tomu odpovídá i zákonná úprava volebního soudnictví a ověřování voleb. Pro procesní úpravu volebního soudnictví a postup v takovém řízení z toho plyne vyvratitelná domněnka, že volební výsledek odpovídá vůli voličů. Předložit důkazy k jejímu vyvrácení je povinností toho, kdo volební pochybení namítá.* (Obdobně to platí i pro přezkum referenda, srov. rozhodnutí ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013 – 59)

[50.] Nelze odhlédnout ani od toho, že nad rámec povinně zveřejňovaných informací je vůlí občanů, zda se o místní referendum zajímají a jaké zdroje si k němu vyhledají. Místní referendum je výrazem lokální přímé demokracie, principu decentralizace a naplnění přímé správy věcí veřejných na úrovni místní komunity, u něhož se (zejména u menších obcí) předpokládá znalost věci a prostředí, stejně jako zájem a iniciativa, které jsou následně vyjádřeny v účasti a hlasování v referendu. Je však svobodným rozhodnutím každého jedince, zda bude svých občanských práv aktivně využívat v duchu aristotelského *zoon politikon*.

[51.] K námitce nepravdivého informování občanů v materiálech se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje s názorem krajského soudu, podle něhož nebylo prokázáno, že by informace předložené občanům byly nesprávné. Dalšími argumenty stěžovatele, které byly pouze nastíněny ve formě hypotézy či pochybnosti, např. když navrhovatel vyjádřil nejistotu, zda administrativní náležitosti pro dotace dodal odpůrce v termínu, se Nejvyšší správní soud nemohl pro jejich nekonkrétnost a neurčitost zabývat.

[52.] V neposlední řadě soud připomíná, že věta „*Krajský soud podotýká, že navrhovatelům nic nebránilo v tom, aby využili dostupných možností prezentace svých odlišných názorů.*“ zcela obecně odkazuje na to, že v rámci politické kampaně zaznívají odlišné názory a že existují různé prostředky politické komunikace, jichž stěžovatel mohl využít- a také tak učinil. K takové obecné tezi není třeba činit dokazování, protože vyplývá přímo z ústavních práv, logiky politických procesů v demokratickém právním státě a principů politické komunikace.

[53.] Tento okruh kasačních námitek tedy není důvodný.

IV. C. Ostatní kasační námitky

[54.] Další kasační důvody stěžovatel blíže nekonkretizoval. V otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu se navrhovatel pouze omezil na vyjádření údivu, jak mohl soud k takovým závěrům dojít, a podotkl, že není jasné, z čeho soud vyšel, když k tomu nebyl proveden jediný důkaz. Navrhovatel poté sice v konkrétních námitkách polemizuje se závěry soudu, ale jde o otázky odlišných právních názorů, zatímco argumentace, v čem konkrétně spatřuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, chybí.

[55.] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75) je „*nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.*“

[56.] Napadené rozhodnutí krajského soudu těmito nedostatky netrpí a naplňuje požadavky kladené na soudní rozhodnutí, je tedy plně přezkoumatelné.

[57.] Nejvyšší správní soud zároveň připomíná, že v kasační stížnosti nelze doplňkově odkázat na předešlou argumentaci ve správní žalobě jako na doplnění kasační stížnosti.

Vzhledem k povaze a smyslu kasační stížnosti jako mimořádného opravného prostředku je nutno dodržet specifické požadavky soudního řádu správního a kasační důvody nejen odkazem uvést, ale i ve vazbě na skutkové či právní důvody konkretizovat přímo v kasační stížnosti.

V. Shrnutí a náklady řízení

[58.] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že uplatněné kasační důvody nebyly naplněny, a proto kasační stížnost nedůvodnost zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[59.] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Odpůrce naopak měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto právo na náhradu nákladů má, nicméně soud mu tuto náhradu nepřiznal, jelikož tyto náklady spadají pod obvyklou činnost veřejnoprávní korporace. Proto soud rozhodl, že se odpůrci nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 13. listopadu 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu