



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Svojetice**, za který jedná Š. M., zastoupený Mgr. Michaelou Bartoškovou, advokátkou se sídlem Nad Spádem 641/20, Praha 4, proti odpůrci: **Obec Svojetice**, se sídlem Na Kopci 14, Svojetice, zastoupený Mgr. et Mgr. Patrikem Tauerem, advokátem se sídlem Vinohradská 126, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 9. 1. 2014, č. j. 50 A 25/2013 - 26,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Stěžovatel **je povinen** zaplatit navrhovateli k rukám jeho zástupkyně Mgr. Michaely Bartoškové do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč.
- III. Stěžovateli **se vrací** soudní poplatek ve výši 1.000 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

- I. **Předmět řízení**

[1.] Odpůrce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností ze dne 21. 1. 2014 (poznámka NSS: soudní poplatek byl k výzvě soudu zaplacen dne 29. 1. 2014) brojí proti výroku I. v záhlaví označeného usnesení, kterým Krajský soud v Praze vyhlásil na den 11. 4. 2014 místní referendum na území obce Svojetice o otázce: *„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Svojetice schválilo návrh změny územního plánu, podle které by vznikaly nové zastavitelné plochy pro vybudování nových komunikací (dvě vedle sebe procházející okružní cesty vedoucí také současnou zástavbou rodinných domů) včetně kruhového objezdu u hřbitova na křižovatce silnic z Tehovce a ze Srbína?“* Ve zbytku soud návrh zamítl (výrok II.); tzn. zamítl návrh na vyhlášení místního referenda o otázce: *„Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Svojetice schválilo návrh změny územního plánu, podle které by se rozšiřovalo zastavitelné území obce Svojetice a výrazně zvyšoval počet obyvatel obce, ačkoliv v obci chybí základní vybavenost (kanalizace, ČOV, mateřská škola s dostatečnou kapacitou, komunikace v odpovídajícím stavu)?“*

II. Obsah kasační stížnosti

[2.] Stěžovatel uplatňuje kasační důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“). Namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[3.] Tvrdí, že předmětná otázka položená v místním referendu není jednoznačná, což ostatně připustil i krajský soud. Její vztah ke konkrétnímu územnímu plánu totiž vyplývá pouze z doprovodných dokumentů a nikoliv ze samotné formulace a hlasující osoba z položené otázky nemůže s jistotou vědět, o jakém územním plánu vlastně hlasuje, neboť „doprovodné“ materiály nebude mít k dispozici. Krajský soud údajně jednoznačnost předmětné otázky dovodil zejména „v kontrastu“ s druhou otázkou, kterou zamítl. V důsledku toho, že soud vyhlásil referendum jen o jedné otázce, však nelze pro její výklad použít kontrast s otázkou druhou a předmětná otázka sama o sobě vzbuzuje nejistotu, zda se dotazuje jen na část změny územního plánu vztahující se k budování nových komunikací, či zda je dovětkem (*podle které by vznikaly nové zastavitelné plochy pro vybudování nových komunikací (dvě vedle sebe procházející okružní cesty vedoucí také současnou zástavbou rodinných domů) včetně kruhového objezdu u hřbitova na křižovatce silnic z Tehovce a ze Srbína?*) zamýšlena jen snaha tazatele přiblížit občanovi, kterou změnu územního plánu má vlastně na mysli a ve skutečnosti se táže na celou změnu územního plánu. Zjednodušeně řečeno, není zřejmé, zda je občanovi jasné, vyjadřuje-li se toliko k dotčené části změny územního plánu, anebo ke změně územního plánu jako celku.

[4.] Stěžovatel se také domnívá, že formulace položené otázky je matoucí, neboť slova *podle které by vznikaly nové zastavitelné plochy* evokují záměr výstavby rozsáhlejšího zastavitelného území, než je jen vlastní komunikace. Přitom samotný krajský soud uvedl, že na povahu položené otázky je třeba reagovat přísněji při preventivním posouzení návrhu na vyhlášení místního referenda, kdy je ještě možnost předejití riziku manipulace voličů otevřená, než až v návrhu na vyslovení neplatnosti již uskutečněného hlasování.

[5.] Další námitka směřuje k formulaci položené otázky, které se týká jen části územního plánu. Jediná korektní a přípustná otázka by prý totiž musela směřovat k souhlasu s územním plánem jako celkem, neboť pak by byla věc jednou provždy vyřešena. V daném případě však hrozí další a další referendové otázky, a to tak dlouho, až

se přípravnému výboru jeho záměr podaří. Obec tak bude zcela paralyzována a šikanována, a to jen proto, že navrhovatel není schopen či spíše ochoten svou otázku naformulovat procesně korektním způsobem, aby o materii bylo rozhodnuto jednou provždy.

[6.] Stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, což však odůvodnil jen tím, že referendum o předmětné otázce bylo vyhlášeno již na 11. 4. 2014.

[7.] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje výrokovou část I. napadeného usnesení krajského soudu zrušit.

III. Vyjádření navrhovatele

[8.] Navrhovatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje se závěry obsaženými v napadeném usnesení krajského soudu a nad jeho rámec konstatuje, že předmětný územní plán se připravoval několik let, a to za poměrně velkého zájmu občanů Svojetic. Žádné jiné změny či návrh nového územního plánu projednáván nebyl. Možnost zaměnitelnosti územního plánu, jehož se týká referendová otázka, je proto nulová. Odpůrcem vytýkaná formulace „podle které by vznikaly nové zastavitelné plochy“ je účelově vytržena z kontextu, z něhož je zcela zřejmé, že se jedná pouze o plochy určené k vybudování konkrétně určených komunikací.

[9.] K obavě z navození „věčné právní nejistoty“ navrhovatel uvádí, že tato obava je zcela lichá. Jednak proto, že v minulosti proběhla řada referend, které se týkaly pouze části územního plánu, což je ostatně logické, neboť občanům zpravidla vadí jen některá jeho část. Navíc, místní referendum lze konat o územním plánu jen tehdy, je-li ve stádiu návrhu, takže nehrozí konání dalších a dalších referend.

[10.] Závěrem navrhovatel nesouhlasí se žádostí o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a závěr, podle něhož je konání místního referenda pro obec újmou, případně je v rozporu s veřejným zájmem, považuje za zcela absurdní.

IV. Vlastní argumentace soudu

[11.] 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.

[12.] Jak plyne ze shora provedené rekapitulace dosavadního řízení, stěžovatel namítá nezákonnost napadeného usnesení krajského soudu (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Podstata uplatněné argumentace spočívá v tvrzení, že vyhlášená referendová otázka je nejednoznačná a sugestivní; a dále, že hrozí referenda o dalších částech územního plánu. K tomu soud uvádí následující.

[13.] Podle ustanovení § 91a s. ř. s. je soudní ochrana ve věcech místního referenda koncipována jako předběžná anebo následná. Před konáním referenda soud a) určuje, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, b) je oprávněn vyhlásit místní referendum; naopak po uskutečnění referenda může soud c) vyslovit neplatnost přijatého

rozhodnutí a d) vyslovit neplatnost hlasování. Bližší úprava soudní ochrany návrhu přípravného výboru je obsažena v ustanovení § 57 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

[14.] V nyní projednávaném případě stěžovatel tvrdí, že položená otázka nebyla přípustná pro svoji neurčitost. Požadavek, aby otázka navržená pro místní referendum byla položena jednoznačně, plyne z ustanovení § 8 odst. 3 zákona o místním referendu (*„Otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“.“*). Potřeba této jednoznačnosti je zcela přirozená a logická a je třeba ji nazírat i v souvislosti s ustanovením § 49 cit. zákona, z něhož vyplývá, že rozhodnutí o místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města, orgány obce a statutárního města závazné. To v praxi znamená, že orgány obce jsou povinny jednat podle toho, jak bylo v místním referendu o konkrétní otázce rozhodnuto. Je tedy rozhodně potřeba vyloučit situaci, kdy by otázka položená v místním referendu nebo samotné přijaté rozhodnutí vedlo k nejednoznačnému výkladu. Pokud by totiž dotčené zastupitelstvo zřetelně nevědělo a ani vědět nemohlo, co vlastně je smyslem referenda a co znamená jeho výsledek, resp. tento výsledek by bylo možné vykládat různými způsoby, přičemž tyto výklady by byly racionální a logicky obhajitelné, nedávalo by takové referendum vůbec žádný smysl, jelikož by nebylo způsobilé zastupitelstvo jakkoliv smysluplně a především konkrétně zavazovat.

[15.] K otázce jednoznačnosti otázek pokládaných v místním referendu se zdejší soud ve své dřívější rozhodovací činnosti již opakovaně vyjádřil a s ohledem na zásadu předvídatelnosti a jednotnosti judikatury proto považuje za dostatečné na ni toliko poukázat. V rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43 (publ. pod č. 2799/2013 Sb. NSS; veškerá judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz), na který ostatně výslovně odkazuje rovněž krajský soud v usnesení napadeném nyní projednávanou kasační stížností, zejména uvedl, že *„[p]ro 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. 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. Ostatně absolutní lingvistická jednoznačnost je spíše ideálem, kterému je možno se při formulaci otázek přibližovat, než jej reálně docílit. Ani samotná lingvistická věda někdy nenabízí mluvčím jednotná řešení, vždyť živoucí jazyková realita se často jeví jako mnohovýznamová a kolísající. I s touto lingvistickou výhradou je ale třeba trvat na tom, že je*

žadoucí, aby otázka byla přiměřeně stručná, přehledná a syntakticky nekomplikovaná. Případná delší či složitější otázka nemusí nutně znamenat nejednoznačnost, už z toho důvodu, že některé palčivé komunální problémy je obtížné formulovat v krátké a jednoduché větě.“ Úkolem soudu v nyní projednávaném případě je proto konfrontovat položenou otázku s výkladem, provedeným v citovaném rozsudku; tzn. posoudit, zda tato otázka byla dostatečně jednoznačná či nikoliv.

[16.] Z předmětné otázky jednoznačně plyne, že se občané měli vyjádřit k tomu, zda souhlasí s tím, aby (1.) zastupitelstvo schválilo (2.) změnu územního plánu, podle které (3.) by vznikaly nové zastavitelné plochy pro vybudování nových komunikací (dvě vedle sebe procházející okružní cesty vedoucí také současnou zástavbou rodinných domů) včetně kruhového objezdu u hřbitova na křižovatce silnic z Tehovce a ze Srbína. Z této formulace má soud za nesporné, že občané by svým (potenciálně kladným) výsledkem hlasování zastupitelstvo obce zavázali ke schválení takové verze změny územního plánu, kterou by vznikly nové zastavitelné plochy pro vybudování specifikovaných komunikací na blíže určeném místě. Takovéto vymezení otázky považuje soud za zcela srozumitelné a jednoznačné tak, jak požaduje zákon o místním referendu.

[17.] Jak k tomu ostatně správně podotkl krajský soud (a jak plyne i ze správního spisu), položená otázka se nepochybně vztahovala k aktuálně projednávanému návrhu změny územního plánu obce Svojetice, což bylo zjevné jednak z odůvodnění návrhu na konání místní referenda, a také z prosté skutečnosti, že žádný jiný návrh změny územního plánu v té době ani předložen nebyl. Krajský soud také zcela logicky zasadil předmětnou otázkou do kontextu a celkových poměrů obce Svojetice, kdy výslovně uvedl, že „*při základním povědomí o navrhovaném územním plánu je položená otázka srozumitelná dostatečně. To platí především proto, že návrh územního plánu dostupný na mj. i webových stránkách obce (www.svojetice.cz v sekci Územní plánování), hovoří o dvou okružních cestách (tzv. vnitřní a vnější cestě, jak jsou schematicky vyznačeny např. na okraji výkresu N.4 Dopravní infrastruktura pod připojenou legendou) jako o základním kamenu urbanistické koncepce navrhovaného územního plánu, přičemž v otázce zmiňovaný kruhový objezd je navrhován pod označením D7 jako dílčí součást vnitřního okruhu.*“ Předmětný návrh územního plánu byl také opakovaně veřejně projednán, takže není dán žádný důvod k rozumné domněnce, že jeho obsah nebyl oprávněným osobám znám, resp. že neměly dostatečnou možnost a příležitost se s ním seznámit.

[18.] Souhlasit je třeba s krajským soudem rovněž v tom směru, že položenou otázku je nutno posuzovat z hlediska její srozumitelnosti pro běžného hlasujícího občana a nikoliv z hlediska preciznosti používaných právních pojmů, v čemž krajský soud rovněž převzal právní názor zdejšího soudu, obsažený ve shora citovaném rozsudku č. j. Ars 2/2012-43. I z tohoto hlediska položená otázka v poměrování s kritérii srozumitelnosti a jednoznačnosti ob stojí.

[19.] Zdejší soud bere na vědomí, že druhou položenou otázku krajský soud v napadeném usnesení neschválil; proti tomuto výroku napadeného usnesení nicméně kasační stížnost podána nebyla a zdejší soud se tedy druhou položenou otázkou nezabývá. Stěžovatel se však mylí, pokud se domnívá, že vypuštěním jedné ze dvou položených otázek nelze využít „kontrast“ mezi nimi panující a předmětná otázka, kterou nakonec krajský soud vyhlásil, jen proto vzbuzuje nejistotu, zda se vztahuje toliko k části změny územního plánu týkající se budování nových komunikací, anebo se táže na celou změnu územního plánu. Nejvyšší správní soud se totiž domnívá, že položená otázka je položena

jednoznačně a je z ní zcela zřetelné, že se týká pouze té části návrhu územního plánu, která se vztahuje k budování nových - a v položené otázce místně specifikovaných - komunikací.

[20.] Stěžovatel dále tvrdí, že použitá formulace „*podle které by vznikaly nové zastavitelné plochy*“ evokuje záměr výstavby rozsáhlejšího zastavitelného území, než je jen vlastní komunikace. Tento názor však soud nesdílí. Z formulace položené otázky je totiž zřejmé, že sousloví „*nové zastavitelné plochy*“ není použito izolovaně, nýbrž pouze a jedině ve spojení s další částí věty, z níž zcela nepochybně plyne, že část navržené změny územního plánu, o které má být hlasováno v místním referendu, neotevívá prostor pro vznik nějakých dalších zastavitelných ploch na území obce Svojetice, nýbrž že se jedná pouze o zastavitelné plochy sloužící pro vybudování poměrně přesně vymezených komunikací. Ani tato námitka tedy není důvodná.

[21.] Konečně, pokud stěžovatel upozorňuje na možnost vyhlášení „*potenciálních dalších a dalších referend*“, nezbyvá soudu než uvést, že tato námitka je z hlediska zákonné úpravy zcela irrelevantní. Stěžovatel ostatně ani netvrdí porušení některého zákonného ustanovení a ve skutečnosti tak brojí jen proti tomu, že postup krajského soudu je komplikovaný, z praktického hlediska nevhodný a nastolující stav „*věčné právní nejistoty*“. Zákon totiž nikterak nestanoví, zda se v případě územního plánování má jednat (jen) o územní plán jako celek, anebo též o jeho některé části. Za této situace se proto krajský soud ani nemohl dopustit tvrzení (avšak pohříchu nikterak neodůvodněné) nezákonnosti, když vyhlásil otázku jen o blíže vymezené části návrhu změny územního plánu obce Svojetice.

[22.] Rozhodování formou místního referenda není ničím jiným, než alternativou či doplňkem rozhodování v rámci zastupitelské demokracie. Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo. Skutečnost, že v rámci místního referenda lze rozhodovat i o otázkách územního plánování, je rovněž nesporná (k tomu viz např. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. Ars 1/2012). Pokud by proto soud bral námitku předestřenou stěžovatelem vážně a důsledně, pak by mohl dospět k závěru, že podobně ani zastupitelstvo obce není oprávněno rozhodovat o „*dalších a dalších návrzích na změnu územního plánu*“, resp. že musí vždy rozhodovat jedině o celé navržené změně územního plánu a nikoliv jen o některých jeho částech, neboť namítaná „*věčná právní nejistota*“ samozřejmě hrozí stejně tak u rozhodování formou zastupitelské jako i přímé demokracie. Tento do důsledků dovedený závěr je však podle přesvědčení soudu absurdní. Nemluvě o tom, že by tímto přístupem mohlo dojít k narušení procesu územního plánování a k nerespektování principu proporcionality, když by pro nesouhlas třeba i s jedinou a zcela dílčí změnou musel být vždy zamítnut celý předložený návrh. Rovněž tuto námitku proto soud shledal nedůvodnou.

V. Shrnutí a náklady řízení

[23.] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že uplatněný kasační důvod nebyl naplněn, a proto kasační stížnost pro její nedůvodnost zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[24.] Stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Za situace, kdy soud o této kasační stížnosti meritorně rozhodl neprodleně po jejím obdržení a po

nezbytných úkonech (výzva k zaplacení soudního poplatku, poučení účastníků řízení o složení senátu, žádost o vyjádření, vyžádání spisů), nicméně samostatné rozhodování o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti postrádá jakýkoliv rozumný smysl. Proto o něm nerozhodoval a stěžovateli vrací poplatek ve výši 1.000 Kč, který byl zaplacen právě za tuto žádost o přiznání odkladného účinku.

[25.] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Navrhovatel naopak měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovateli takové náklady vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátkou a činily celkem 4.114 Kč. Byly tvořeny odměnou za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, viz § 35 odst. 2 s. ř. s.] a paušálem 300 Kč (§ 13 odst. 3 tarifu). Protože advokátka prokázala, že je plátcem daně z přidané hodnoty, navyšuje se tato částka o 714 Kč (DPH 21%). Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že odpůrce má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4.114 Kč. Náklady řízení za druhý úkon právní služby, požadované navrhovatelem, soud nepřiznal, jelikož z obsahu spisu je patrné, že Mgr. Bartošková zastupovala navrhovatele již v řízení před krajským soudem, takže byla s věcí dostatečně obeznámena a úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, případně v poradách s klientem [§ 11 odst. 1 písm. a), b), c) advokátního tarifu], nebyl nutný.

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

V Brně dne 12. února 2014

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu