



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu ve věcech volebních, ve věcech místního a krajského referenda a ve věcech politických stran a politických hnutí složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Josefa Baxy, Radana Malíka (soudce zpravodaj), Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatele: **J. Č.**, zast. Mgr. Janem Petříkem, advokátem se sídlem Pařížská 204/21, Praha 1, a účastníka řízení: **město Třemošnice**, se sídlem Náměstí Míru 451, Třemošnice, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, o návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatých v místním referendu konaném na území města Třemošnice ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 18. 11. 2021, č. j. 52 A 69/2021 - 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se řeší problematika přenesené a samostatné působnosti obce při pořizování změny územního plánu v návaznosti na znění referendových otázek, jednoznačnost položených otázek a důsledky absence zákonných náležitostí usnesení o vyhlášení referenda v rozhodnutí zastupitelstva města.

[2] Spolu s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR se konalo ve dnech 8. 10. 2021 a 9. 10. 2021 na celém území města Třemošnice místní referendum, vyhlášené dle § 14 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění do 31. 1. 2022 (dále jen „zákon o místním referendu“), týkající se využití pozemků místní průmyslové zóny. Otázky položené v referendu byly formulovány následovně:

- 1) *„Má město Třemošnice jako jednotka územní samosprávy dále podporovat projekt výstavby nového provozu společnosti KOVOLIS HEDVIKOV, a.s., v průmyslové zóně v Třemošnici označené v územním plánu Z4, tj. podporovat jako vlastník nemovitostí a jako účastník správních řízení výstavbu nového závodu s lisovnou a tavírnou hliníku, obrobnou, nářaďovnou, mechanickými dílnami, skladem expedice, parkovištěm a správní budovou?“*
- 2) *„Má město Třemošnice učinit veškeré potřebné kroky ke změně Územního plánu města Třemošnice a celou či podstatnou část plochy označenou Z4 a plochu Z5 změnit na zónu určenou pro bydlení v rodinných domech a veřejné prostranství v zájmu plnění důležitého veřejného zájmu města?“*

[3] Při hlasování bylo vydáno 1 487 hlasovacích lístků a úředních obálek, tj. 62,11 % z počtu oprávněných osob, a celkový počet platných hlasů činil 1 405, tj. 94,49 % z účasti na místním referendu. O otázkách bylo v místním referendu rozhodnuto následovně:

- Otázka č. 1: Celkový počet platných hlasů pro odpověď ANO 362, tj. 15,12 % (z počtu oprávněných osob), 24,34 % (z účasti na místním referendu). Celkový počet platných hlasů pro odpověď NE 954, tj. 39,85 % (z počtu oprávněných osob), 64,16 % (z účasti na místním referendu).
- Otázka č. 2: Celkový počet platných hlasů pro odpověď ANO 988, tj. 41,27 % (z počtu oprávněných osob), 66,44 % (z účasti na místním referendu). Celkový počet platných hlasů pro odpověď NE 346, tj. 14,45 % (z počtu oprávněných osob), 23,27 % (z účasti na místním referendu).

[4] Byly tedy splněny podmínky stanovené § 48 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu k platnosti a závaznosti rozhodnutí v místním referendu.

[5] Navrhovatel podal ke krajskému soudu návrh na vyslovení neplatnosti všech rozhodnutí přijatých v tomto referendu. Ten jej však neshledal důvodným a zamítl jej.

II. Obsah podání účastníků řízení

II.a Kasační stížnost

[6] Navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označené usnesení krajského soudu kasační stížností se čtyřmi kasačními námitkami.

[7] V první kasační námitce stěžovatel namítá nesprávné položení druhé otázky a související vadné posouzení krajským soudem. Napadenému usnesení vytýká, že krajský soud provedl komplexní zhodnocení toho, zda otázka spadá do samostatné nebo přenesené působnosti obce, přičemž tuto úvahu nemohl průměrný občan učinit. Ten si tak z druhé otázky mohl odnést toliko to, že úředníci města Třemošnice budou nyní aktivně či aktivisticky činit vše pro změnu územního plánu. To, že v některých částech procesu změny územního plánu je město Třemošnice vázáno výsledky referenda a v dalších nikoliv, nemohl průměrný občan z dané otázky pochopit.

[8] S poukazem na judikaturu zdejšího soudu pak stěžovatel uvádí, že zastupitelstvo obce nemá možnost měnit obsah územního plánu a nerespektovat tak řešení projednané a dohodnuté s dotčenými orgány. Z relevantní judikatury ovšem vyplývá, že orgány obce musí mít právní nástroje k realizaci rozhodnutí v referendu, což není případ projednávané věci, neboť šlo o referendum zasahující do veřejnoprávního procesu. V rozsahu druhé otázky se referendum konat nemělo, neboť nejde o samostatnou působnost obce.

[9] Obsahem druhé kasační námitky je nesouhlas stěžovatele s hodnocením porušení § 14 věty druhé zákona o místním referendu, týkajícího se náležitostí usnesení o vyhlášení místního referenda. Krajský soud dle stěžovatele přehlédl, že podoba usnesení v projednávané věci je zcela nedostatečná, v rozporu se zákonem bez převážně většiny předepsaných náležitostí. Výčet náležitostí je přitom taxativní a norma je kogentní. S odkazem na judikaturu kasačního soudu pak stěžovatel uvádí, že absence těchto údajů může vést k ovlivnění výsledků referenda a návrh, který neobsahuje odhad nákladů, by měl být považován za nevyhovující. Nelze přitom přijmout ani argumentaci krajského soudu, že tyto vady byly zhojeny odkazem v usnesení na jiné dokumenty.

[10] Stěžovatel namítá, že nebylo jeho povinností uvádět okolnosti nad rámec uvedených nedostatků usnesení o vyhlášení referenda, ve kterých by uváděl, jak toto tvrzené porušení zákona ovlivnilo výsledek referenda. Obsah usnesení je dán zákonem z určitého důvodu, a proto absence zákonných náležitostí má bez dalšího vliv na výsledek referenda.

[11] Ve třetí kasační námitce stěžovatel nesouhlasí s posouzením přípustnosti položených otázek, přičemž odkazuje na část I. žaloby, v níž uvedl, že není jasné, co znamenají pojmy „podporovat“, „podporovat jako vlastník“, „město Třemošnice“ nebo „veškeré potřebné kroky“.

[12] Čtvrtá kasační námitka se týká údajného nezákonného rozhodnutí ve věci samé či zmatečnosti, kterou stěžovatel shledává v užití expresivních výrazů v napadeném usnesení krajského soudu. Dle jeho názoru jsou některé pasáže odůvodnění napadeného usnesení za hranou obvykle přípustné soudní polemiky a soud překročil základní principy a zásady správního soudnictví. Konkrétně pak stěžovatel odkazuje na argumentaci slovníkem spisovné češtiny a užitím satirických průpovědek z literární a filmové tvorby. Tím se měli soudci krajského soudu zároveň dopustit jednání snižujícího důstojnost

soudcovské funkce a ohrožit důvěru v nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. Pokud měli rozhodující soudci ke stěžovateli negativní vztah, měli tuto skutečnost ohlásit předsedovi soudu, neboť se jednalo o podjatost.

II.b Vyjádření účastníka řízení

[13] Město Třemošnice jako účastník řízení (dále též „odpůrce“, jak jej označoval krajský soud), ve svém vyjádření k první kasační námitce konstatuje, že otázku č. 2 konstruoval tak, aby byla srozumitelná každému. Pokud někdo něčemu nerozuměl, měl dle jeho názoru možnost nahlédnout do zákona, dotázat se nebo proti znění otázky protestovat. Tvrzení stěžovatele ohledně složitosti a odbornosti procesu změny územního plánu s tím, že jej občan nemůže obsáhnout, zcela vylučuje veřejnost z procesu jeho přijímání, což je dle odpůrce nepředstavitelná úvaha. Pro město Třemošnice je otázka č. 2 významná pro určení hlavního směru, kterým se má jako územní samosprávný celek vydat. K otázce č. 2 pak ještě odpůrce dodává, že nezpochybňuje veřejnoprávní rozměr jejího znění – uvádí, že to je přesně důvod, proč odpověď žádal.

[14] Vyjádření k první kasační námitce odpůrce uzavírá tím, že odpověď na otázku č. 2 jej neváže v tom, jak má o věci rozhodovat v přenesené pravomoci, ale má mu dát pokyn, jak se chovat jako účastník řízení z pozice samosprávné jednotky.

[15] K druhé námitce (náležitosti usnesení zastupitelstva) odpůrce uvádí, že úvahy krajského soudu nepovažuje za absurdní. Odkaz v usnesení je zcela běžnou praxí (např. u smluv), neboť nelze spravedlivě a rozumně požadovat, aby bylo vše součástí usnesení. Za podstatný považuje odpůrce projev vůle, který zde byl naplněn.

[16] Ani čtvrtou námitku (odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu) nepovažuje odpůrce za důvodnou, neboť způsob odůvodnění napadeného rozhodnutí krajského soudu nepovažuje za nepatřičný. Dle jeho názoru není důvod se bránit určitému „neprávnímu“ pohledu na věc, který může více ozřejmit použité právní formulace. Zároveň uvádí, že podjatost nelze dovozovat z toho, že se stěžovateli nezamlouvá právní názor soudu nebo jeho odůvodnění.

[17] Napříč svým vyjádřením odpůrce nesouhlasí se stěžovatelovým užitím pojmu „průměrný občan“, neboť se pro něj jedná o pojem neznámý, a považuje jej za degradující.

[18] Odpůrce tak navrhuje kasační stížnost zamítnout.

II.c Replika stěžovatele

[19] K vyjádření odpůrce uplatnil stěžovatel repliku, ve které považuje argumentaci odpůrce ohledně „průměrného občana“ za účelovou. Toto označení stěžovatel použil pouze ve snaze zdůraznit nezbytnost správného položení otázek v referendu tak, aby nepůsobily na průměrného občana klamavě a dezinformačně. Průměrného občana přitom považuje za ekvivalent „každé svéprávné osoby s rozumem průměrného člověka“ podle § 4 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

[20] Dále uvádí, že se odpůrce snaží přenést odpovědnost za řádné vyhlášení referenda na občany, když tvrdí, že mají v případě pochybností nahlédnout do zákona. Přímá demokracie má dle jeho názoru smysl pouze v okamžiku, když občané vědí, o čem rozhodují. Proto je třeba trvat na správně položených otázkách. S tím pak souvisí i položení takových otázek, které nezasahují do přenesené působnosti.

[21] S poukazem na důvodovou zprávu pak stěžovatel uvádí, že pro legitimnost přímé demokracie je nutná řádná informovanost hlasujících osob, která je naplňována skrze zákonné náležitosti usnesení o vyhlášení referenda. Argumentaci odpůrce v této části považuje za ryze účelovou, jelikož vede k závěru, že je normální porušovat kogentní a taxativní zákonné normy.

[22] Závěrem uvádí, že se mu dostalo emočně zabarveného soudního rozhodnutí, což dle jeho názoru zakládá vadu řízení. Stěžovatel tak trvá na návrhu zrušit usnesení krajského soudu a prohlásit rozhodnutí přijatá v místním referendu za neplatná.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[23] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem [§ 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Poté přistoupil k přezkumu usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, 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 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“* (usnesení NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26, č. 2718/2012 Sb. NSS). Z tohoto obecného požadavku na hodnocení referenda a jeho výsledků vycházel soud i v této věci.

III.a K působnosti obce u otázky č. 2

[26] Předmětem první kasační námitky je, zda otázka č. 2 spadá do samostatné nebo přenesené působnosti obce z pohledu „průměrného občana“. Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou, neboť referendum je možné konat o záležitostech územního plánování a otázka je jednoznačná.

[27] Předně je nutné konstatovat, že stěžovatel spojuje dvě věci do jedné. První se týká toho, zda otázka č. 2 spadá do samostatné působnosti obce podle § 6 zákona o místním referendu. Druhou pak je její jednoznačnost podle § 8 odst. 3 téhož předpisu.

[28] Nejvyšší správní soud se tak nejdříve zabýval tím, zda otázka č. 2 spadá do samostatné působnosti obce. V souladu s judikaturou, ze které vycházel již krajský soud a kterou argumentuje i stěžovatel, „jsou-li orgány obce v místním referendu zavázány k provedení určitých úkonů, je třeba zkoumat, zda tyto úkony patří do samostatné působnosti dané obce a zda je lze v samostatné působnosti této obce realizovat“ (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012 - 47, č. 2760/2013 Sb. NSS). Při tomto hodnocení se primárně vychází ze znění položené otázky, neboť pouze z ní lze zjistit obsah přijatého rozhodnutí. Ohled se dále bere na zřejmý smysl a účel položené otázky. V rámci rozhodování o platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu ovšem nelze přičítat rozhodnutí význam, který jde nad rámec položené otázky anebo je v přímém rozporu s jejím zněním. Dodatečný výklad rozhodnutí přijatého v místním referendu nemůže s poukazem na záměry iniciátora referenda měnit význam otázky, o níž oprávněné osoby hlasovaly a k níž tedy projevíly svou vůli, nebo rozšiřovat úkony, k jejichž realizaci byly orgány obce zavázány (viz výše citovaný rozsudek NSS).

[29] Zároveň je nutné připomenout, jak učinil již krajský soud, že referendum se může konat o záležitostech územního plánování, jelikož spadají do samostatné působnosti obce (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020 - 85, odst. [31] a judikaturu tam citovanou).

[30] Pozici zastupitelstva obce při pořizování územního plánu obecně upravuje § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V samostatné působnosti zastupitelstvo obce rozhoduje zejména o pořízení územního plánu [písm. a) citovaného ustanovení]; schvaluje zadání či pokyny pro zpracování návrhu územního plánu [písm. b) tamtéž]; a územní plán vydává [písm. c) tamtéž].

[31] Při hodnocení otázky č. 2 ve světle uvedených východisek dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že spadá do samostatné působnosti obce. Jak již konstatoval krajský soud (bod 17. napadeného usnesení), město Třemošnice disponuje nástroji, kterými je možné změnit územní plán města tak, že z plochy Z4 a Z5 se stane zóna určená pro bydlení a veřejné prostranství. Jde především o možnost iniciovat pořízení územního plánu (resp. jeho změny) v samostatné působnosti obce podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona a § 44 písm. a) téhož zákona; schvalovat zadání a pokyny pro zpracování návrhu územního plánu v samostatné působnosti obce [§ 6 odst. 5 písm. b) stavebního zákona a § 47 odst. 1, věta druhá, téhož zákona]; využít určeného zastupitele (§ 47 odst. 1 věta první stavebního zákona); a konečně možnost zastupitelstva předložený návrh územního plánu vrátit k přepracování či jej neschválit, byl-li by v rozporu s výsledky referenda (§ 54 odst. 3 stavebního zákona). Jinými slovy, pokud se zastupitelstvu města Třemošnice nepodaří dosáhnout návrhu územního plánu souladného s rozhodnutím v referendu, může závazné rozhodnutí referenda naplnit neschválením předloženého návrhu (viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 12. 11. 2020, č. j. 55 A 116/2020 - 84, bod 38.; a aprobování tohoto závěru v rozsudku NSS ze dne 1. 9. 2021, č. j. Ars 6/2020 - 85, odst. [22]). První část kasační námitky tak není důvodná.

III.b K jednoznačnosti a přípustnosti otázky č. 2

[32] Kasační soud dále hodnotil jednoznačnost otázky č. 2 pro běžného občana (slovy stěžovatele „průměrného občana“) podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. V souladu s dříve vysloveným názorem je nutné hodnotit jednoznačnost položených otázek pohledem běžného občana a nikoliv rigorózním právnickým okem (rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 43, odst. [42]), přičemž „*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 mnohovorstevnatá a kolísající. I s touto lingvistickou výhradou je ale třeba trvat na tom, že je žádoucí, 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.*“ (tamtéž, odst. [44]).

[33] Otázka č. 2 zněla: „*Má město Třemošnice učinit veškeré potřebné kroky ke změně Územního plánu města Třemošnice a celou či podstatnou část plochy označenou Z4 a plochu Z5 změnit na zónu určenou pro bydlení v rodinných domech a veřejné prostranství v zájmu plnění důležitého veřejného zájmu města?*“

[34] Dle soudu z otázky č. 2 neplyne stěžovatelem uváděný závěr, že představou hlasujících občanů bylo „*nasměrování všech úředníků a zastupitelů Města Třemošnice do abstraktně „jednosměrné“ uličky,*“ ve které mají učinit naprosto cokoli pro uskutečnění změny územního plánu. Tato otázka má dle kasačního soudu jasný smysl – zavázat město Třemošnice k tomu, aby zahájilo proces změny územního plánu (tj. rozhodlo o pořízení a souladně s výsledkem referenda zadalo pokyny pro jeho vypracování – srov. [30] tohoto rozsudku), případně aby odmítlo řešení s výsledkem referenda nesouladné.

[35] Zároveň je nutné odmítnout úvahu stěžovatele, že proces změny územního plánu je tak odborný a právně komplikovaný, že mu nemůže běžný občan porozumět. To je totiž v rozporu s výše uvedeným závěrem o možnosti konat místní referendum ve věcech územního plánu. Stěžovatelova úvaha znamená popření této možnosti, jelikož znemožňuje v této věci uspořádat referendum, což je v rozporu s výše citovanou judikaturou (odst. [29] tohoto rozsudku).

[36] Kasační soud nepřisvědčil ani nejednoznačnosti pojmů užitých v této otázce, které se stěžovatel dovolává ve třetí kasační námitce („město Třemošnice“ a „veškeré potřebné kroky“). Jak již uvedl krajský soud, pojem „město Třemošnice“ byl použit správně, neboť město je jako celek veřejnoprávní korporace a rozhodnutí přijaté v referendu pak zavazuje v samostatné působnosti všechny orgány města (bod 22. napadeného usnesení). Pojem „město X“ v referendových otázkách se přitom opakovaně vyskytovalo – usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 11. 2012, č. j. 57 A 75/2012 - 101, bylo vyhlášeno referendum s otázkou „*souhlasíte s tím, aby město Plzeň bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti [...]*“; usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 8. 2014, č. j. 40 A 6/2014 - 33, bylo vyhlášeno referendum s otázkou „*souhlasíte s tím, aby město Štětí zakázalo provozování loterií a sázkových her [...]*“ (tuto otázku shledal kasační soud jednoznačnou v rozsudku ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014 - 41, odst. [49]); o obdobně koncipované otázce hlasovali i v Lovosicích, kde bylo referendum vyhlášeno usnesením Krajského soudu v Ústí

nad Labem ze dne 11. 9. 2014, č. j. 40 A 8/2014 - 45; stejně jako v Jablonci nad Nisou, kde bylo referendum vyhlášeno usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 9. 2. 2018, č. j. 64 A 2/2018 - 47; nebo ve třech otázkách v jihlavském referendu, které všechny začínaly „*souhlasíte s tím, aby město Jihlava bezodkladně podniklo veškeré kroky v samostatné působnosti [...]*,” a které bylo vyhlášeno usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2015, č. j. 67 A 6/2014 - 118.

[37] Pojem „veškeré potřebné kroky“ či obdobné vyjádření se v referendových otázkách taktéž vyskytují. Kromě výše citovaných usnesení Krajského soudu v Plzni a Krajského soudu v Brně lze odkázat i na usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 11. 2020, č. j. 52 A 3/2020 - 38, kterým bylo vyhlášeno referendum, zda „*[...] souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo městyse Ševětín podniklo veškeré kroky a opatření, aby dalšímu prodlužování těžby a drcení kamene v katastrálním území Ševětína zabránilo?*“

[38] K použití obecnějších slov Nejvyšší správní soud dodává, že jejich prostřednictvím dochází k naplnění požadavku na stručnost, přehlednost a nekomplikovanou skladbu položené otázky. Není tak žádoucí, aby otázky v referendu byly pokládány s takovou mírou detailu, kdy uvedou všechny možnosti, kterými mají jednotlivé orgány města postupovat v potenciálních situacích při změně územního plánu, jelikož taková otázka by mohla být v rozporu s požadavkem srozumitelnosti. Jinými slovy trvat na absolutní přehlednosti otázky a současně na její srozumitelnosti by mohlo vést k tomu, že referendovou otázku nepůjde zformulovat vůbec.

III.c K jednoznačnosti otázky č. 1

[39] Stěžovatel ve třetí námitce rozporoval jednoznačnost otázky č. 1, která zněla: „*Má město Třemošnice jako jednotka územní samosprávy dále podporovat projekt výstavby nového provozu společnosti KOVOLIS HEDVIKOV, a.s., v průmyslové zóně v Třemošnici označené v územním plánu Z4, tj. podporovat jako vlastník nemovitostí a jako účastník správních řízení výstavbu nového závodu s lisovnou a tavírnou hliníku, obrobnou, nářaďovnou, mechanickými dílnami, skladem expedice, parkovištěm a správní budovou?*“ Stěžovatel přitom rozporuje užití výrazů „podporovat“ a „podporovat jako vlastník“. Jednoznačnost pojmu „město Třemošnice“ vyjasnil soud již výše (odst. [36] až [38] tohoto rozsudku).

[40] Pojem „podporovat“ je v otázce zcela zjevně použit jako shrnující slovo, jehož obsah upřesňuje věta začínající „tj.“. Položená otázka tak připouští pouze jeden možný výklad, který vyplývá přímo z jejího znění, a to, že se jedná o podporu z pozice vlastníka nemovitostí a účastníka správních řízení.

[41] U pojmu „podporovat jako vlastník“ pak Nejvyšší správní soud odkazuje na naplňování výše uvedeného požadavku na stručnost, přehlednost a nekomplikovanou skladbu položené otázky (odst. [38] tohoto rozsudku).

III.d K náležitostí vyhlášení místního referenda

[42] Ve druhé kasační námitce stěžovatel namítá, že usnesení zastupitelstva města Třemošnice nemělo zákonem požadované náležitosti, což je samo o sobě důvodem

pro vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v referendu. Kasační soud tuto námitku neshledal důvodnou.

[43] Nejvyšší správní soud v této věci vychází z volební judikatury (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2013, č. j. Ars 3/2013 - 29, odst. [42] a tam citovanou judikaturu), a zdůrazňuje, že volební soudnictví v České republice nezná absolutní vady volebního (resp. referendového) řízení, tak jak se jich dovolává stěžovatel. Všechny možné vady a pochybení je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality (nález ÚS ze dne 26. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, část IV.; či nověji např. usnesení NSS ze dne 6. 11. 2018, č. j. Vol 76/2018 - 105, odst. [75]; nebo usnesení NSS ze dne 3. 11. 2021, č. j. Vol 173/2021 - 8, odst. [3]). Jinými slovy neexistuje takové porušení zákona, které by bez dalšího založilo důvod pro vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nebo vyslovení neplatnosti hlasování.

[44] Krajský soud v napadeném usnesení uzavřel, že stěžovatel nespecifikoval dopady údajného porušení zákona o místním referendu. Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatel v původním návrhu skutečně pouze uvedl, že vyhlašující usnesení neobsahuje náležitosti podle § 14 zákona o místním referendu, aniž by specifikoval dopady údajného porušení této normy na výsledky referenda. Je přitom jeho povinností vyvrátit vyvratitelnou domněnku, že výsledek referenda odpovídá vůli hlasujících (již citovaný nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 73/04, část IV.; či např. usnesení NSS ze dne 3. 11. 2021, č. j. Vol 192/2021 - 10, odst. [14]). Jak ostatně specificky k náležitostem usnesení vyhlašujícího referendum dovodila judikatura zdejšího soudu, absence, zcela zjevná nedostatečnost či vadnost těchto náležitostí neznamená bez dalšího nezákonnost referenda. Při hodnocení možného ovlivnění výsledků referenda je nutné přihlížet ke konkrétním okolnostem případu (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015 - 45, odst. [68]).

[45] Uvádí-li stěžovatel, že náležitosti vyhlašujícího usnesení „mají svůj důvod,“ přičemž stěžovatel „není oprávněn k tomu, aby dotvářel vůli zákonodárce a vytvářel nové polemické důvody, proč takové taxativně stanovení náležitosti měly být v usnesení zastupitelstva města Třemošnice [...] uvedeny, a z jakých důvodů je neuvedení zákonem stanovených náležitostí v příslušném usnesení vadou mající dopad na výsledky referenda,“ je nezbytné uvést následující.

[46] Podle § 14, věty druhé, zákona o místním referendu musí usnesení o vyhlášení místního referenda obsahovat náležitosti uvedené v § 10 odst. 1 písm. a) až d) téhož zákona, tedy označení území, kde se bude místní referendum konat, znění otázek, odůvodnění, a odhad nákladů spojených s realizací referenda a realizací případně přijatého rozhodnutí a způsob úhrady těchto nákladů. Z judikatury vyplývá, že se jedná o významné údaje a na náležitosti návrhu přípravného výboru a usnesení zastupitelstva musí být nahlíženo stejně (rozsudek NSS č. j. Ars 4/2015 - 45, odst. [67]). Smyslem těchto náležitostí je, aby vůle občanů obce vyjádřená v hlasování vycházela z toho, že hlasující mají k dispozici alespoň základní informace o důsledcích svých rozhodnutí (tamtéž, odst. [68]). K tomuto závěru přispívá i znění důvodové zprávy, která k uvedení odhadu nákladů uvádí, že „má sloužit pouze k tomu, aby si oprávněné osoby uvědomily, z čeho se provedení (realizace)

místního referenda bude hradit a byly s tím srozuměny“ (důvodová zpráva k § 10 zákona o místním referendu).

[47] Stěžovatel se tak sice dovolává účelu zákona – ten ovšem nepodporuje jeho požadavek na prohlášení neplatnosti rozhodnutí přijatých v referendu. Hlavní účel uvedení náležitostí – totiž informování hlasujícího občana o důsledcích jeho volby – byl bezpochyby splněn. Z vyžádaných podkladů města Třemošnice vyplývají následující relevantní skutečnosti. Usnesením ze dne 16. 6. 2021, č. ZM/35/2021, zastupitelé schválili vyhlášení předmětného referenda, usnesením ze stejného dne č. ZM/36/2021 pak schválili materiály podle § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu. Obě usnesení byla na úřední desce vyvěšena dne 19. 6. 2021, a o měsíc později (tj. 19. 7. 2021) byly na úřední desce vyvěšeny materiály související s referendem požadované § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu. Součástí podkladů je i dvojí vydání „Třemošnických novinek“ (září 2021 a říjen 2021), které taktéž obsahují informace a podklady pro referendum, včetně informace o setkání v místním kulturním domě před konáním referenda pro zodpovězení případných otázek občanů.

[48] Postup Zastupitelstva města Třemošnice (schválení vyhlášení referenda a podkladů odlišnými usneseními, a vyvěšení materiálů na úřední desku o měsíc později) lze sice označit za zbytečně složitý, nicméně Nejvyšší správní soud nemá z výše uvedeného popisu pochyb o tom, že hlasující občané byli dostatečně informováni o důsledcích své volby, čímž byl účel zákonných náležitostí, kterého se stěžovatel dovolával, podle § 14 věty druhé zákona o místním referendu, ve spojení s § 10 odst. 1 písm. a) až d) téhož předpisu, naplněn.

[49] Druhá kasační námitka tak není důvodná, jelikož stěžovatel neunesl břemeno tvrzení ohledně dopadů tvrzeného porušení zákona o místním referendu na jeho výsledky, a zároveň byl účel zákona v tomto ohledu naplněn.

III.e Ke způsobu odůvodnění napadeného usnesení

[50] V poslední kasační námitce stěžovatel namítá, že způsob odůvodnění napadeného usnesení (expresivní výrazy, odkazy na literární a filmovou tvorbu) způsobil nezákonnost rozhodnutí ve věci samé či dokonce zmatečnost. Tato námitka není důvodná.

[51] O zmatečnost by v projednávaném případě mohlo jít pouze v případě, že by ve věci rozhodoval vyloučený soudce [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Kasační soud konstatuje, že v projednávané věci nevyplývaly důvody pro vyloučení soudce podle § 8 odst. 1 s. ř. s. Námitky, které stěžovatel v tomto ohledu uplatňuje, míří proti rozhodovací činnosti soudce, což podjatost nezakládá (§ 8 odst. 1, věta poslední, s. ř. s.).

[52] Způsob odůvodnění neměl za následek ani nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Jednak lze poukázat na to, že o takovou vadu se nejedná, pokud by byl výrok stejný, i kdyby k vadě nedošlo (srov. nejnověji např. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2021, č. j. 2 Afs 205/2020 - 23, odst. [23]), a jednak užití krásné literatury a jiných kulturních odkazů v soudních rozhodnutích není nijak výjimečné. Činí tak i sám volební senát, ostatně pasáž použitá v napadeném usnesení je jen převzata z jeho rozsudku č. j. Ars

2/2012 - 43, odst. [42]. Z tohoto důvodu proto nelze vůbec uvažovat o tom, že by se tím soudce mohl dopustit narušení důstojnosti své funkce.

IV. Závěr a náklady řízení

[53] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[54] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 93 odst. 4 s. ř. s., dle 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 4. května 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu