



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 (soudce zpravodaj), Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka a Ivo Pospíšila, v právní věci navrhovatelky: **M. H.**, zastoupená JUDr. Pavlínou Uhlířovou, advokátkou se sídlem Vodičkova 791/41, Praha 1, a účastníka řízení: **město Slavonice**, se sídlem Horní náměstí 525, Slavonice, zastoupené JUDr. Antonínem Tunklem, advokátem se sídlem Komenského 6, Dačice, o návrhu na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu a rozhodnutí přijatého v místním referendu, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 11. 2021, č. j. 52 A 3/2021-89,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo města Slavonice dne 9. 9. 2021 usnesením vyhlásilo místní referendum, a to v termínu konání 8. 10. 2021 od 14:00 do 22:00 a 9. 10. 2021 od 8:00 do 14:00. V rámci tohoto referenda byly položeny dvě otázky, přičemž první z nich se týkala náhrady sakur a druhá obnovy březové aleje. Konkrétně zněly otázky následovně:

„1. Upřednostňujete jednorázovou náhradu 6 ks sakur novými hloby před postupným nahrazováním dožitých sakur hloby (v úseku před domy čp. 477 – fara až čp. 482 – hotel Alfa na náměstí Míru ve Slavonicích)? (dále jen „otázka č. 1“)

2. Upřednostňujete zadání zpracování variant rychlejší celkové obnovy stromořadí v parku (v souladu se zájmy ochrany životního prostředí) před možností nechat alej dožít v rámci běžné údržby?“ (dále jen „otázka č. 2“)

[2] Případné nahrazení sakur na náměstí Míru mělo být financováno z dotačního programu, který obnovu podmiňoval alespoň provedením ankety, která by prověřila stanovisko veřejnosti. Místní referendum se uskutečnilo ve třech volebních okrscích, hlasovací lístky a úřední obálky byly vydány celkem 848 oprávněným osobám. K otázce č. 1 bylo odevzdáno celkem 812 platných hlasů, přičemž 509 z nich obsahovalo odpověď „ano“ a 288 odpověď „ne“, 15 oprávněných osob neoznačilo žádnou odpověď, čímž se zdržely hlasování. K otázce č. 2 bylo odevzdáno celkem 813 platných hlasů, přičemž 487 z nich obsahovalo odpověď „ano“ a 313 odpověď „ne“, 13 oprávněných osob neoznačilo žádnou odpověď, čímž se zdržely hlasování. Na základě těchto skutečností dospěla komise k závěru, že je místní referendum platné a závazné.

[3] Návrhem doručeným Krajskému soudu v Českých Budějovicích dne 18. 10. 2021 se navrhovatelka podle § 91a odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. domáhala vyslovení neplatnosti hlasování a rozhodnutí přijatého v místním referendu ve městě Slavonice.

[4] Dle navrhovatelky se otázka č. 1 netýká věcí patřících do samostatné působnosti obce dle § 6 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“). Jedná se o záležitosti, o kterých rozhodují orgány ochrany přírody. Otázka č. 2 je formulována nejednoznačně a manipulativně, obsahuje vágní pojmy a neurčitá slovní spojení. V souvislosti se záměrem města Slavonice kácet březovou alej vydala Česká inspekce životního prostředí příkaz zdržet se jakéhokoli kácení dřevin do vydání pravomocného souhlasu orgánu ochrany přírody. Tento souhlas nebyl vydán.

[5] Navrhovatelka rovněž zpochybnila zápis o výsledku hlasování, dle kterého počet oprávněných osob, kterým byly hlasovací lístky a úřední obálky vydány, činil 43,53 %. Dle stěžovatelky by však počet oprávněných osob účastnících se referenda měl odpovídat počtu oprávněných osob, které v místním referendu platně hlasovaly. Počet neplatných hlasů přitom dle navrhovatelky činil nejméně 3,5 %.

[6] Usnesením ze dne 15. 11. 2021, č. j. 52 A 3/2021-89, krajský soud výrokem I zamítl návrh navrhovatelky na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu a výrokem II zamítl návrh na vyslovení neplatnosti hlasování v místním referendu.

[7] Krajský soud odkázal na ustálenou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, dle které mají být soudy při přezkumu místního referenda přiměřeně zdrženlivé. V pochybnostech je proto nutné postupovat ve prospěch konání místního referenda a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy, jen pokud bylo jednoznačně prokázáno, že referendum bylo provedeno nezákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.

[8] Krajský soud sice přisvědčil námitce navrhovatelky, že pro změny v oblasti veřejné zeleně, které by znamenaly snížení či změnu krajinného rázu, je potřeba souhlas orgánu ochrany přírody, za podstatnější však považoval otázku, zda občané v místním referendu skutečně rozhodovali o věcech nepatřících do samostatné působnosti města Slavonice. V této souvislosti krajský soud připomněl, že judikatura správních soudů rozlišuje mezi ratifikačním a konzultativním referendem. Možnost konání konzultativních referend posvětil i Ústavní soud. Nyní posuzované referendum krajský soud vyhodnotil jako konzultativní, neboť jeho smyslem bylo pouze zjistit názor občanů, a nikoli nahradit činnost příslušných správních orgánů. Z oznámení o vyhlášení místního referenda je nadto zřejmé, že zastupitelstvo města Slavonice ví, že ve věci obnovy březové aleje rozhoduje odbor životního prostředí Městského úřadu Dačice. Ani skutečnost, že příslušný orgán ochrany přírody již pravomocně neudělil potřebný souhlas, nebrání konání místního referenda, neboť právní předpisy připouští za určitých okolností revizi závěru rozhodnutí.

[9] V souvislosti s námitkou nejednoznačnosti a manipulativní formulace otázek krajský soud upozornil na omezený rozsah přezkumu v řízení o vyslovení neplatnosti hlasování a rozhodnutí přijatého v místním referendu. Dle judikatury se v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nepřezkoumává, zda formulované otázky vyhovují kritériím stanoveným v § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Ačkoli krajský soud připustil, že formulace otázky č. 2 nebyla úplně šťastná, zároveň zdůraznil, že nejednoznačnost otázek musí dosáhnout určité intenzity. Dále připomněl, že zastupitelstvo v odůvodnění referenda přímo uvedlo, že vzhledem k negativnímu rozhodnutí orgánu ochrany přírody je nyní přípustná pouze etapovitá obnova či ponechání aleje ve stávajícím stavu s prováděním průběžné údržby. Krajský soud zdůraznil, že výsledek referenda nelze interpretovat jako revizi pravomocného zamítavého rozhodnutí orgánu ochrany přírody (či jeho obcházení).

[10] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce navrhovatelky týkající se určení kvora pro platnost rozhodnutí v referendu, neboť výklad, o který navrhovatelka svoji námitku opírá, je zcela ojedinělý. I v oblasti voleb se uplatňuje přístup, podle kterého se volební účast určuje nikoli podle počtu odevzdaných platných hlasů, ale podle počtu osob, jimž byla ve volební místnosti vydána úřední obálka.

II. Obsah kasační stížnosti

[11] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) podala kasační stížnost proti všem výrokům usnesení krajského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Stěžovatelka se ztotožnila s posouzením krajského soudu, že místní referendum bylo konzultativní, nesouhlasí však se závěrem, že jeho smyslem bylo pouze zjistit názor občanů. Odůvodnění usnesení o vyhlášení referenda není pro výklad otázek relevantní, neboť nebylo jejich součástí. Upozornila, že městu Slavonice byl vytýkán postup ohledně správy městské zeleně ze strany orgánů ochrany přírody a veřejného ochránce práv. Již před vyhlášením referenda příslušný orgán ochrany přírody neudělil souhlas ke kácení březové aleje.

[13] Neztotožnila se ani se závěrem, že právní předpisy připouští revizi závěrů přijatých v rozhodnutí orgánu ochrany přírody. V době vyhlášení a konání referenda bylo rozhodnutí zcela aktuální. Smyslem referenda proto nemohlo být zjištění stanoviska pro posouzení budoucího postupu města v této věci. Referendum by mělo zjišťovat stanovisko občanů k aktuálním záležitostem, a ne k těm, které jsou již pravomocně rozhodnuté. Zdrženlivý přístup soudu k přezkumu referenda proto není opodstatněný. Město Slavonice chce tímto postupem manipulativně dosáhnout svých plánů.

[14] Otázka č. 1 se fakticky týkala souhlasu s kácením dřevin, o čemž však může rozhodovat pouze orgán ochrany přírody. Formulace otázek je zavádějící a nejednoznačná. Slovo „*upřednostňovat*“ vyjadřuje možnost rozhodovat o dvou nastíněných preferencích, fakticky však může oprávněná osoba upřednostňovat zcela jinou variantu. Z formulace otázek například není zřejmé, proč mají být nahrazujícími dřevinami hlohy. Kvůli formulaci otázek se část obyvatel referenda neúčastnila, protože jim neumožňovala svobodně vyjádřit svůj názor na věc. Znění otázek bylo psáno na míru zájmovým skupinám uvnitř města Slavonice, jejichž podporovatelé hlasovali v jejich prospěch. Občané, kterým nevyhovovala žádná z nabízených variant, se referenda pravděpodobně neúčastnili. Za dané situace by tedy bylo vhodnější obrátit se na občany formou průzkumu veřejného mínění. Krajský soud dle stěžovatelky dále neuvedl žádné parametry, podle kterých se hodnotí intenzita nedostatků položených otázek. Formulace otázky č. 2 je nejednoznačná, manipulativní a obsahuje obecné výrazy, které mohou ovlivnit volbu neinformovaného voliče.

[15] Krajský soud při posuzování zákonnosti referenda nezohlednil podklady předložené stěžovatelkou (postoje odborné veřejnosti, příslušných orgánů ochrany přírody nebo veřejného ochránce práv). Vyhlášení místního referenda nadto doprovázelo rádoby odborné vysvětlení, přičemž byla účelově prosazována méně nákladná varianta. Podle doporučení Agentury ochrany přírody a krajiny se mělo jednat o průzkum veřejného mínění, a to nejen obyvatel města Slavonice, ale i například majitelů nemovitostí v katastru obce. Občané nadto svůj názor již vyjádřili prostřednictvím petice s názvem „Petice proti masivnímu kácení stromů ve Slavonicích“.

[16] Opětovné správní kroky města Slavonice za účelem získání nového rozhodnutí o povolení kácení břiz by znamenaly nevhodný postup ze strany města. K takovému postupu může vést právě i nesrozumitelná formulace otázek a zneužití institutu místního referenda. Ohledně jednoznačnosti položených otázek je judikatura Nejvyššího správního

soudu, na kterou krajský soud odkázal, nepřiléhavá. Položené otázky je třeba posuzovat z pohledu hlasujícího občana, který musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, a měl by rozumět i důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.

[17] Za důvodnou stěžovatelka nadále považuje námitku týkající se počtu platných hlasů.

III. Vyjádření účastníka řízení

[18] Město Slavonice ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že jednání zastupitelstva, na kterém bylo schváleno konání místního referenda, se zúčastnila i stěžovatelka. Její připomínky směřovaly pouze proti postupu města při obnově březové aleje, nikoli vůči znění otázek místního referenda.

[19] Konzultativní referendum bylo důležité zejména proto, aby následný postup odpovídal vůli občanů města Slavonice. Účastník odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které je při hodnocení jednoznačnosti otázek třeba zohlednit pohled běžného hlasujícího občana. Ústavně zakotvená zásada volné politické soutěže mimo to umožňovala stěžovatelce vést kampaň, která by mířila právě na nevyhraněné voliče, které by znění otázek mohlo odradit od hlasování v referendu.

[20] Údajný podíl určitých zájmových skupin na formulaci otázek a jejich následnou podporu v referendu považuje účastník za lživou spekulaci. Upozornil, že město Slavonice obdrželo souhlas s nahrazením sakur hlohy. Přesto bylo pro město Slavonice podstatné, aby občané vyjádřili, zda s nahrazením sakur hlohy souhlasí.

[21] Účastník řízení shrnul, že místní referendum bylo vyhlášeno v souladu se zákonem, přičemž uvedl konkrétní zákonné kroky, které konání místního referenda předcházely. Rovněž zmínil, že stěžovatelka byla členkou jedné z okrskových volebních komisí.

[22] Tvrzení stěžovatelky, že se část občanů města Slavonice neúčastnila referenda kvůli tomu, že byly položeny otázky matoucí, se nezakládá na pravdě a činí z části voličů nesvéprávné a zmanipulované osoby.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti. Shledal, že kasační stížnost směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, byla podána včas oprávněnou osobou a stěžovatelka je ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena.

[24] Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Námitky uplatněné stěžovatelkou spadají pod kasační důvody stanovené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Lze je rozdělit na ty, které se týkají nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení, dále nepřípustnosti konání referenda s ohledem na znění položených otázek a nesprávnosti vyhodnocení počtu platných hlasů. V tomto pořadí se jimi Nejvyšší správní soud zabýval.

IV.a Nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu

[27] Stěžovatelka předně uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro nedostatek důvodů a jeho vnitřní rozpornost. Jedná se přitom o námitku, ke které je soud povinen přihlédnout i z úřední povinnosti.

[28] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li z něj zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-6, č. 1566/2008 Sb. NSS). Proto postačí, pokud je z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil a jakým způsobem se vypořádal se stěžejními argumenty účastníků řízení (viz rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52).

[29] Krajský soud dle stěžovatelky nespécifikoval, z jakých zjištění dovodil, že smyslem konání referenda nebylo nahrazovat činnost příslušných orgánů, a nevysvětlil, jak se posuzuje intenzita nedostatků položených otázek. Jeho úvahy ohledně neopodstatněnosti obav stěžovatelky z případného nezákonného postupu účastníka řízení jsou nadto nesrozumitelné a vnitřně rozporné.

[30] Nejvyšší správní soud ověřil, že se krajský soud vypořádal se všemi námitkami stěžovatelky a srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů zamítl návrhy stěžovatelky na vyslovení neplatnosti hlasování a rozhodnutí v místním referendu. Nepřezkoumatelnost napadeného usnesení nelze shledat pouze na základě použití místy obecnějších formulací, jestliže je z kontextu celého odůvodnění patrné, jak krajský soud při hodnocení skutkových a právních otázek postupoval a z jakých úvah vycházel. Napadené usnesení tedy je přezkoumatelné.

IV.b Přípustnost konání referenda o položených otázkách

[31] Dle stěžovatelky se otázka č. 1 fakticky týkala udělení souhlasu s kácením dřevin, k čemuž je však třeba rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody ve zvláštním řízení. Jedná se tedy o věc, o které nelze místní referendum konat. O březové aleji, které se týká otázka č. 2, již nadto bylo rozhodnuto. Zároveň existuje důvodná obava, zda je smyslem referenda skutečně pouze získání stanoviska občanů.

[32] Nejvyšší správní soud předně považuje za důležité připomenout, že možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené politické právo pramenící z čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Přípustnost konání referenda a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého

v referendu tudíž musí soudy v souladu s čl. 22 Listiny základních práv a svobod hodnotit nikoli restriktivním a formalistickým způsobem, ale zejména s ohledem na skutečnost, že se jedná o jednu ze základních forem (přímé) demokracie. Zákon o místním referendu by proto soudy měly interpretovat spíše ve prospěch konání místního referenda. Vyslovení jeho neplatnosti přichází v úvahu pouze v případě, že se prokáže, že bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno (viz rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS).

[33] V souladu s § 6 zákona o místním referendu lze referendum konat pouze ve věcech, které spadají do samostatné působnosti obce, s výjimkou případů taxativně uvedených v § 7 téhož zákona. V místním referendu tudíž nelze uložit orgánům obce provedení úkonů, které patří do přenesené působnosti obce nebo nepatří do působnosti obce vůbec (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS). Zároveň je však třeba zdůraznit, že konání referenda nebrání skutečnost, že určitá věc byla, je či bude předmětem správního řízení v přenesené působnosti (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05, N 48/44 SbNU 619).

[34] Kromě referenda ratifikačního (decizního), na základě jehož výsledku rozhoduje obec v rámci své samostatné působnosti s konečnou platností, se mohou konat i referenda konzultativní. Jejich výsledkem je pak určité stanovisko, které má obec zastávat ve věcech, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se jejich projednání atp., nikoliv však o nich sama rozhodnout (v podrobnostech viz rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014-42, č. 3211/2015 Sb. NSS). Výsledek platného a závazného konzultativního referenda je nutné interpretovat tak, že obec zavazuje k prosazování vysloveného názoru občanů (viz rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2019, č. j. Ars 1/2019-38). Tento názor pak orgány obce prosazují pomocí prostředků, jimiž jsou dle právního řádu vybaveny (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, N 27/64 SbNU 285).

[35] Pro posouzení souladu rozhodnutí přijatého v místním referendu s § 6 a § 7 zákona o místním referendu je proto třeba zejména zkoumat, k jakým úkonům mohou výsledky referenda orgány obce reálně opravňovat a zavazovat. Primárním východiskem je přitom znění položených otázek, neboť pouze z nich lze zjistit obsah přijatého rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 12. 2. 2014, č. j. Ars 1/2014-34).

[36] V nyní posuzovaném případě se otázka č. 1 týkala dalšího osudu stromů rostoucích na určitém místě (6 ks sakur) a občané odpovídali na to, zda upřednostňují jejich jednorázovou náhradu hlohy před postupným nahrazováním dle jejich dožití. Otázka č. 2 se pak týkala také stromů rostoucích na jiném místě a tvořících alej (břízy), přičemž občané odpovídali na to, zda upřednostňují zadání zpracování variant rychlejší celkové obnovy této aleje před možností nechat ji dožít v rámci běžné údržby.

[37] Mezi stranami není sporu, že konečné rozhodnutí umožňující provedení variant předvídaných položenými otázkami nespadá do samostatné působnosti obce, neboť ke kácení dřevin je nezbytné povolení orgánu ochrany přírody. Nejvyšší správní soud však považuje za důležité připomenout, že dle § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je úlohou obce péče o veřejnou zeleň. Není tedy žádným překvapením, že

v rámci této činnosti obec zjišťuje mimo jiné i stav dřevin, a to nejen z hlediska hospodárnosti jejich údržby, ale například i z důvodu bezpečnosti či z hledisek dalších, např. estetických. Na základě svých poznatků by pak měla vyhodnotit, jak s dřevinami co nejvhodněji naložit. Samozřejmě však platí, jak již uvedl i krajský soud v bodě 25 a 31 napadeného usnesení, že v případě zásahu do krajinného rázu je o daném záměru oprávněn rozhodnout výhradně příslušný orgán ochrany přírody. Tato skutečnost nicméně sama o sobě neznámá nepřipustnost konání referenda o položených otázkách, neboť je třeba zejména zkoumat, zda rozhodnutí přijaté v referendu skutečně opravňuje či zavazuje orgány města k úkonům, které nespadají do jeho samostatné působnosti.

[38] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že se o takový případ nejedná. Ze znění otázek je zřejmé, že jejich zodpovězení nemůže mít legitimně za následek nic jiného než zjištění preference občanů ohledně vybraných možností náhrady sakur, resp. obnovy březové aleje. Lze dovodit jediný konkrétní úkon, k němuž rozhodnutí v místním referendu obec přímo zavazuje, a to je „*zadání zpracování variant rychlejší celkové obnovy*“, k čemuž však obec v rámci své samostatné působnosti oprávněna je. Výsledky referenda tedy město Slavonice neopravňují k přímému provedení zvolené varianty, ale pouze k tomu, aby tuto variantu prosazovalo pomocí prostředků, které mu právní řád umožňuje.

[39] Zjištění názoru občanů města pomocí procedur předvídaných Listinou základních práv a svobod a provedených zákonem o místním referendu je legitimním a velmi vhodným postupem. Znalost vůle občanů k (ne)provedení určitých změn týkajících se prostředí, v němž žijí, je důležitým předpokladem pro další kroky orgánů města, které musí uvážit též aspekty ekonomické, politické a právní. Tím spíše, jestliže se jedná o záměr, který zasáhne do existujících poměrů vzhledu veřejných prostranství a krajinného rázu města a jehož účinky budou dlouhodobé. Jde o to, zda a v jakém rozsahu (ne)vydávat prostředky na odborné posouzení uvažovaného záměru a jaké budou (nejen ekonomické) náklady jeho provedení. Politická úvaha slouží právě k tomu, aby stanovila priority veřejných zájmů při uskutečňování všemožných potřeb města a jeho občanů (obvykle totiž na všechny potřeby nebude dost prostředků). Teprve na základě takto zjištěných podkladů a informací se orgány města mohou lépe a odpovědněji rozhodnout, zda vyvolat příslušná řízení a usilovat o to, aby příslušné správní orgány vydaly povolení pro záměr města.

[40] Krajský soud v této souvislosti v bodě 29 napadeného usnesení pro srovnání přiléhavě demonstroval znění nepřipustné otázky na příkladu rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS. V tomto případě otázka obsahovala formulaci „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Chvalovice neprodleně zakázalo a nepovolovalo v katastru obce výstavbu větrných elektráren (...)?*“ Takové znění jednoznačně implikovalo, že by určitý orgán (zastupitelstvo obce Chvalovice) byl výsledkem referenda zavázán k provedení úkonu (autoritativnímu rozhodnutí), který však nespadá do jeho působnosti (výstavba větrných elektráren). Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil tvrzení stěžovatelky, že účelem referenda bylo fakticky získat souhlas s kácením dřevin, neboť takový výklad neodpovídá znění položených otázek a nelze jej dovodit ani z nabízené možnosti „*zpracování variant rychlejší celkové obnovy*“.

[41] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s posouzením krajského soudu zejména v bodě 28 napadeného usnesení, že se v nynějším případě jednalo o tzv. konzultativní referendum. Jeho běžným projevem je právě to, že nezavazuje obec ke konkrétnímu úkonu. Ze své podstaty jsou na otázky pokládáné v konzultativním referendu kladeny mírnější požadavky, neboť jak již bylo naznačeno, přímým důsledkem takového referenda nemůže být autoritativní rozhodnutí, ale „pouze“ zjištění názoru občanů na určitou věc. Nutno podotknout, že s hodnocením referenda jakožto konzultativního se ztotožnila i sama stěžovatelka.

[42] Jestliže stěžovatelka nepřipustnost konání konzultativního referenda dovozuje zejména z podrobné místní znalosti, předchozího nezákonného postupu města a z obavy ze zneužití výsledků referenda, pak Nejvyšší správní soud považuje za vhodné upozornit na již zmiňovaný rozsudek ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS. Dle něj *„při 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“*.

[43] Vlastní zkušenosti stěžovatelky, předchozí jednání města Slavonice ani spekulativní obavy z toho, jak zastupitelstvo města s výsledky referenda naloží, proto nemohou způsobit nepřipustnost konání referenda. Respektování výsledků referenda či hospodárnost a efektivita souvisejícího postupu jsou záležitostmi spíše politické odpovědnosti. Případnému nezákonnému postupu obce lze účinně bránit k tomu určenými právními prostředky. Námitky stěžovatelky vůči konkrétní variantě náhrady sakur, resp. obnovy březové aleje, a podklady včetně odborných vyjádření, na které stěžovatelka odkazuje, je nutné uplatňovat ve správním řízení ve věci samé, neboť pro posouzení přípustnosti konání konzultativního referenda nejsou podstatné.

[44] Konání referenda nebrání ani skutečnost, že příslušný orgán ochrany přírody v mezidobí vydal rozhodnutí týkající se těchto dřevin, což dostatečně vysvětlil krajský soud v bodě 31 napadeného usnesení. Zároveň je třeba zdůraznit, že rozhodnutím Městského úřadu Dačice ze dne 4. 3. 2021, č. j. DACI/5237/21/OŽP, nebyl udělen souhlas výhradně k záměru jednorázového vykácení březové aleje. Jiné varianty, o kterých se konalo místní referendum, předmětem správního řízení nebyly. Orgán ochrany přírody nadto v tomto rozhodnutí doporučil postupnou obnovu aleje na základě vyhodnocení zdravotního stavu jednotlivých stromů. Právě zdravotní stav stromů je přitom kritériem, které se může v čase poměrně rychle měnit. Lze si tedy představit, že v této věci může město Slavonice například z důvodu změny podstatných okolností iniciovat zahájení nového řízení. To však v žádném případě neznamená, že by bylo oprávněno nahradit rozhodnutí příslušného orgánu ochrany přírody.

[45] Obdobnou argumentaci lze vztáhnout i na výsledky šetření veřejného ochránce práv vedeného pod sp. zn. 2393/2021/VOP/JCZ. Ačkoli veřejný ochránce práv shledal pochybení Městského úřadu Slavonice, který nezákonně povolil rozsáhlé kácení dřevin, zároveň konstatoval, že byla přijata dostatečná opatření k nápravě. Ze závěrů zmíněného šetření i z dalších okolností jako například z usnesení o vyhlášení místního referenda,

vyjádření k návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí a hlasování v místním referendu, jakož i z vyjádření ke kasační stížnosti vyplývá, že si je město Slavonice dostatečně vědomo svých dřívějších pochybení i toho, jaké zákonné podmínky se na případné kácení dřevin vztahují.

[46] Domnělá potřeba prevence nezákonného postupu obce tedy nemůže jít v neprospěch konání místního referenda. Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že výsledek referenda o položených otázkách nelze v žádném případě vykládat tak, že bez dalšího opravňuje město Slavonice ke kácení dřevin.

[47] Nepodstatné pro posouzení přípustnosti konání místního referenda je pak konečně i to, že by vhodnějším způsobem zjištění názoru nejen občanů, ale i jiných dotčených osob, mohla být anketa či průzkum veřejného mínění. V této souvislosti je třeba zmínit, že místní referendum je legitimním prostředkem ke zjišťování vůle občanů, který má (oproti způsobům prověřování stanoviska veřejnosti, které navrhuje stěžovatelka) zákonem jasně upravenou formu, průběh i závaznost. Jedná se nadto, jak již bylo zmíněno, o výkon politického práva zakotveného v ústavním pořádku. Jestliže tedy Agentura ochrany přírody a krajiny podmínila financování obnovy dřevin z dotačního programu alespoň anketou, pak nemůže být pochyb o tom, že tuto podmínku město Slavonice splnilo provedením místního referenda.

[48] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že občané rozhodovali o věcech, o kterých v souladu s § 6 a § 7 zákona o místním referendu lze místní referendum konat.

IV.c Jednoznačnost položených otázek

[49] Pro posouzení přípustnosti konání místního referenda je nutné vypořádat se i se související námitkou stěžovatelky, dle které jsou položené otázky, zejména pak otázka č. 2, nejednoznačné, manipulativní a obsahují obecné výrazy, které mohly ovlivnit volbu neinformovaného voliče.

[50] Podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu platí, že *otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne"*. To předně znamená, že z hlasování jsou vyloučeny otázky doplňovací. Z hlediska jednoznačnosti musí mít položená otázka v daném kontextu relativně přesný význam, který neumožňuje konkurující výklad. Nesmí být matoucí, vnitřně rozporná, dezinformační, sugestivní či kapciózní, nekonkrétní či neurčitá. Otázka by zároveň měla být přiměřeně stručná, přehledná a syntakticky nekomplikovaná. Na jednoznačnost otázky však nelze nahlížet rigorózním právnickým okem, ale pohledem běžného občana, který v referendu hlasuje a který musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, a měl by rozumět i důsledkům svého hlasování. Případná nejednoznačnost otázky tedy musí dosahovat určité intenzity, která je způsobila běžnému občanovi navodit matoucí a víceznačné interpretace (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2018, č. j. Ars 3/2018-29).

[51] Nejvyšší správní soud musí nejprve poupravit závěr krajského soudu, že v následném soudním přezkumu již nelze přezkoumávat, zda otázka navržená v místním

referendu splňuje požadavky stanovené § 8 odst. 3 zákona o místním referendu. Z rozsudku NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, na který krajský soud odkazuje, vyplývá, že v řízení o neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu nelze položenou otázku přezkoumávat pouze v případě, že v této věci již byl podán procesně projednatelný návrh podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. Jestliže tedy bylo místní referendum vyhlášeno zastupitelstvem obce, aniž měl správní soud možnost posoudit, zda jsou pro jeho konání splněny podmínky, lze přípustnost položené otázky zpochybnit v řízení o vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu.

[52] I přes svůj nesprávný právní názor však krajský soud námitky stěžovatelky týkající se formulace položených otázek vypořádal. Úvahy krajského soudu, které jej vedly k závěru, že položené otázky splňují požadavky kladené § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, považuje Nejvyšší správní soud za správné a úplné.

[53] Znění otázky č. 1 i č. 2 připouští odpověď „ANO“ nebo „NE“, jedná se tedy o otázky zjišťovací. Lze souhlasit se stěžovatelkou, že otázka uvozená slovem „upřednostňovat“ není pro místní referendum zcela obvyklá, neboť značně omezuje možné varianty, které občané mohou fakticky upřednostňovat. Tato skutečnost však nezakládá jejich nepřípustnost. Naopak takto zvolená formulace může být vhodná například tehdy, pokud jiné možnosti nejsou proveditelné nebo jsou již nějakým způsobem zamýšlené. Jak vyplývá z vyjádření účastníka ke kasační stížnosti, město Slavonice obdrželo souhlas s nahrazením sakur hlohy, je tedy pochopitelné, že otázky směřovaly na tyto dřeviny. Výběr hlohů sice mohl být lépe zdůvodněn, na srozumitelnost či jednoznačnost položených otázek však tento drobný nedostatek neměl vliv. Překážkou pro konání referenda tudíž nemůže být pouze skutečnost, že je v rámci položených otázek možné upřednostnit pouze jednu ze dvou nabízených variant. Takto položené otázky nemohou objektivně svědčit o tom, že by byly „psány na míru určité zájmové skupině“. Stěžovatelkou navrhované uvození otázky slovy „souhlasíte“ či „jste pro“ nejsou jediné správné možnosti, neboť žádný takový požadavek ze zákona o místním referendu nevyplývá.

[54] Pro posuzování určitosti položené otázky z pohledu běžného občana však nelze brát v potaz pouze jazykový rozměr, ale přihlížet je nutné i k místním reáliím, veřejné debatě k danému tématu, dostupným informacím, související kampani a dalšímu kontextu, ve kterém občané v místním referendu rozhodují (viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, č. 3641/2017 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2016, č. j. Ars 4/2015-45, č. 3414/2016 Sb. NSS, rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS).

[55] Ze spisového materiálu i z vyjádření stran je zřejmé, že situace ohledně péče o veřejnou zeleň ve městě Slavonice je ve veřejném prostoru hojně diskutována nejméně od roku 2019, kdy městský úřad povolil rozsáhlé kácení dřevin. Jak sama stěžovatelka uvedla, problematika byla zmíněna v místních novinách, proběhla rovněž petice, rozhodovaly orgány ochrany přírody, postup města šetřil veřejný ochránce práv atd. I s ohledem na velikost města Slavonice tedy není pochyb o tom, že osoby oprávněné k hlasování v místním referendu měly k dispozici dostatečné množství informací. Samotní občané nadto svou aktivitou upozornili na nezákonný postup města Slavonice a podíleli se a stále

se podílí na kontrole dodržování právních předpisů souvisejících s ochranou přírody a krajiny.

[56] Diskuze proběhla i na 23. jednání zastupitelstva města Slavonice, kde se schvalovalo usnesení o vyhlášení místního referenda. Ze strany veřejnosti přitom nepadly žádné námitky proti konání místního referenda ani proti znění položených otázek. Jediné, co se řešilo, bylo, zda mají, či nemají být dřeviny pokáceny; o tom, jak bylo již výše uvedeno, však rozhodují až orgány ochrany přírody. Usnesení o vyhlášení místního referenda nadto obsahuje kromě znění otázek i podrobné odůvodnění návrhu a další povinné náležitosti ve smyslu § 14 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. a) až d) zákona o místním referendu, včetně vyčíslení předpokládaných nákladů. Není přitom pravda, že k obsahu usnesení nelze při výkladu položených otázek přihlížet, neboť toto usnesení je veřejně dostupné.

[57] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že kontext vyhlášeného referenda byl jednoznačný a každá oprávněná osoba musela vědět, o čem hlasuje, neboť měla možnost si opatřit potřebné informace. Je pak zodpovědností každého hlasujícího, aby si nezávisle vytvořil názor na položené otázky. I případná neúčast na hlasování je svobodným rozhodnutím každé oprávněné osoby. Pro platnost a závaznost rozhodnutí přijatého v místním referendu je podstatné pouze to, zda účast přesáhla zákonem předvídané kvorum.

[58] Běžný občan musel vědět, že vyjadřuje preferenci mezi jednorázovou obnovou sakur a jejich postupnou obnovou, a dále mezi tím, zda se má březová alej nechat dožít v rámci běžné údržby, nebo mají být zjištěny možnosti její rychlejší obnovy. Běžný občan rovněž musel vědět, že svou odpověď pouze vyjadřuje názor na danou věc a neukládá městu Slavonice, aby jeho preferenci přímo provedlo, ale aby v souladu s právními předpisy zvolenou variantu prosazovalo. Zveřejnění a prezentace argumentů pro či proti variantám, o kterých se v místním referendu rozhodovalo, je pak především věcí kampaně vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže (viz rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS). Bylo tedy zejména na příznivcích té či oné varianty, aby se případně snažili přesvědčit další dosud nevyhraněné oprávněné osoby.

[59] Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud připouští, že obecně si zcela jistě lze představit vhodnější formulaci položených otázek. Přesto však platí, že jsou dostatečně určité, přehledné a srozumitelné, jsou přiměřeně stručné a nekomplikované. Jejich význam zároveň nenabízí vícero konkurujících výkladů. S přihlédnutím ke všem okolnostem vyhlášení místního referenda, rozsahu veřejné debaty i dostupnosti potřebných informací netrpí otázky nedostatky takové intenzity, která by u běžného občana mohla vyvolat zmatení, zásadní nepochopení či navodit pocit správnosti pouze určité varianty. Objektivně nelze seznat jakoukoli manipulaci. Námitky stěžovatelky vychází z jejího vlastního vnímání, přičemž však nemají oporu ve spisovém materiálu.

[60] Lze proto uzavřít, že položené otázky splňují požadavky kladené § 8 odst. 3 zákona o místním referendu.

IV.d Vyhodnocení počtu platných hlasů

[61] Stěžovatelka konečně namítala pochybení při vyhodnocení počtu platných hlasů, resp. posouzení účasti oprávněných osob potřebné k platnosti rozhodnutí v místním referendu dle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu.

[62] Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu uvedenými v bodech 38 a 39 jeho usnesení, dle kterých účast oprávněných osob v místním referendu, a tedy i platnost přijatého rozhodnutí, obdobně jako ve volbách nezávisí na počtu platně odevzdaných hlasů, ale odvíjí se výhradně od počtu vydaných hlasovacích lístků a úředních obálek. K tomu lze pouze doplnit, že tento výklad byl potvrzen například v rozsudku NSS ze dne 7. 2. 2019, č. j. Ars 4/2018-45.

[63] Nutno zároveň podotknout, že ačkoliv stěžovatelka v kasační stížnosti s uvedeným výkladem patrně nesouhlasí, nijak s ním věcně nepolemizuje. I tuto námitku proto Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

[64] 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.

[65] 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 13. října 2022

Tomáš Langášek
předseda senátu