



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 (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudců Radana Malíka, Petra Mikeše, Pavla Molka, Ivo Pospíšila a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatele: **I. T.**, zastoupený Mgr. Martinem Škrabalem, advokátem, sídlem Zdíkovská 3029/59, Praha 5, a účastnice řízení: obec **Jenišov**, sídlem Jenišov 88, Jenišov, týkající se návrhu na vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. října 2022 č. j. 55 A 54/2022-22

takto:

- I.** Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá**.
- II.** Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatel se u Krajského soudu v Plzni domáhal vyslovení neplatnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu, které se konalo v obci Jenišov ve dnech 23. a 24. září 2022.

[2] Krajský soud návrh zamítl usnesením označeným v návěti. Dospěl k závěru, že otázka položená v místním referendu spadala do samostatné působnosti obce, byla přípustná a rozhodnutí přijaté v místním referendu nebylo neplatné z žádného důvodu, který navrhovatel označil.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž namítá, že usnesení je stíženo vadami nezákonnosti a nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatel brojí proti nesprávnému vymezení otázky položené v referendu. Ta zněla: *„Souhlasíte s budoucí výstavbou bytových domů na území obce Jenišov (tj. domů s více než třemi samostatnými byty, dvěma nadzemními podlažími a jedním podzemním podlažím a podkrovím, na území obce Jenišov)?“* Stěžovatel konkrétně namítá její zmatečnost, obecnost a ryze konzultativní funkci (tj. absence tzv. realizační fáze otázky položené v referendu a její nenavázání na konkrétní kroky obce).

[5] K obecnosti otázky položené v referendu stěžovatel uvádí, že se nevztahuje k využití konkrétní lokality, ale zahrnuje celé území obce. To může dle něj vést k arbitrárním až diskriminačním důsledkům a dotýkat se například již uskutečňované stavby konkrétního bytového domu. Dále stěžovatel upozorňuje na chybějící vymezení konkrétních kroků, které hodlá obec proti budoucí výstavbě bytových domů učinit. Občané se tak podle něj vyjadřovali k poměrně abstraktní otázce bez znalosti konkrétních návazností.

[6] Argumentaci krajského soudu považuje stěžovatel za vadnou a vnitřně rozpornou. Pokud jde o vlastní posouzení otázky položené v referendu, stěžovatel krajskému soudu vytýká, že mylně považoval dovětek v závorce *„(tj. domů s více než třemi samostatnými byty, dvěma nadzemními podlažími a jedním podzemním podlažím a podkrovím, na území obce Jenišov)“* za upřesnění textu před závorkou *„bytové domy na území obce Jenišov“*. Podle stěžovatele není zkratka „tj.“ zkratkou upřesňující, ale jde o zkratku souvztažnou a oba texty (před závorkou i v závorce) je třeba vykládat autonomně. Vybral-li krajský soud bez bližšího odůvodnění pouze jeden z možných výkladů, je tento postup dle stěžovatele neobhajitelný a nepřezkoumatelný. Stěžovatel dále namítá, že výše uvedené vymezení bytového domu neodpovídá definici bytového a rodinného domu uvedené v § 2 písm. a) vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Stěžovatel uzavírá, že není jasné, o které domy se vlastně jedná, což ohrožuje především investory – ti budou dle něj do budoucna vystaveni významnému riziku svévole ze strany obce.

[7] Obec (účastnice řízení) ve svém vyjádření uvedla, že usnesení krajského soudu je věcně správným rozhodnutím založeným na správném právním posouzení věci, a tudíž se nejedná o nezákonné rozhodnutí. Dále sdělila, že usnesení krajského soudu není nepřezkoumatelné a nedošlo k žádným vadám, které by měly vliv na jeho zákonnost. Obec považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce je realizací jejich ústavně zaručeného základního politického práva, garantovaného v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podmínky přípustnosti konání referenda či platnosti přijatého rozhodnutí je proto třeba vykládat ve prospěch konání místního referenda (ústavně konformní výklad *in favorem libertatis*; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012 č. j. Ars 1/2012-26, ve věci *Místní referendum o těžbě kaolínu v Břežanech*, nebo ze dne 13. října 2022 č. j. Ars 4/2021-36, ve věci *Místní referendum o obnově dřevin ve Slavonicích*).

[10] Pro posouzení souladu rozhodnutí přijatého v místním referendu s § 6 a § 7 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o místním referendu“), je třeba zejména zkoumat, k jakým úkonům mohou výsledky referenda orgány obce reálně opravňovat a zavazovat. Primárním východiskem je přitom znění položených otázek v referendu, neboť pouze z nich lze zjistit obsah přijatého rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2012 č. j. Ars 4/2012-47, ve věci *Místní referendum o větrných elektrárnách ve Chvalovicích*, nebo ze dne 12. února 2014 č. j. Ars 1/2014-34, ve věci *Místní referendum o změně územního plánu ve Svojeticích*).

[11] Nejvyšší správní soud se opakovaně vyjádřil tak, že kromě referenda ratifikačního, na základě jehož výsledku rozhoduje obec v rámci své samostatné působnosti s konečnou platností, se mohou konat i referenda konzultativní. Totéž srozumitelně uvedl i krajský soud. Výsledkem takového referenda pak může být určité stanovisko, které má obec zastávat, třebaže ve věci nemůže sama rozhodnout (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. března 2015 č. j. Ars 11/2014-42, ve věci *Místní referendum o vedení tranzitní a nákladní dopravy v Novém Městě nad Metují*, odst. [22], nebo již cit. rozsudek č. j. Ars 4/2021-36). Výsledek platného a závazného konzultativního referenda je nutné interpretovat tak, že obec zavazuje k prosazování vysloveného názoru občanů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2019 č. j. Ars 1/2019-38, ve věci *Místní referendum o provozování vodohospodářské infrastruktury ve Zlíně*, nebo již cit. rozsudek č. j. Ars 4/2021-36). Tento názor pak orgány obce prosazují pomocí prostředků, jimiž jsou dle právního řádu vybaveny (nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09, N 27/64 SbNU 285, ve věci *Místní referendum o prodeji obecních pozemků v Zábřehu*).

[12] Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud uvádí, že v nyní posuzovaném případě se zjevně jedná o konzultativní referendum, neboť položená otázka zjišťuje postoj občanů k budoucí výstavbě bytových domů na území obce Jenišov. Z povahy konzultativního referenda vyplývá, že otázka v něm položená je dostatečně obecná, a bude následně na orgánech obce, aby vůli občanů obce při výkonu samostatné působnosti vhodnými zákonnými nástroji provedly. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že je vadou vymezené otázky, pokud z ní nelze seznat konkrétní kroky, které hodlá obec proti budoucí výstavbě bytových domů podniknout, ani – s přihlédnutím k faktu, že jde o malou obec –

konkrétní lokalita, na níž bude stavba bytových domů nežádoucí. Nelze ani přisvědčit výtce stěžovatele, že takto obecně vymezená otázka vede k arbitrárnímu až diskriminačnímu přístupu orgánů obce.

[13] Třebaže výsledek referenda nemůže obec přímo zavazovat k povolení či nepovolení určitých staveb, lze souhlasit s krajským soudem, že rozhodování obce o svém rozvoji, pokud jde o plánovanou výstavbu, patří do její samostatné působnosti. Obec má k dispozici řadu možností, jak vůli občanů uvést do praxe. Může se tak díť zejména v rámci územního plánování, ale uvažovat lze i o účastenství obce ve stavebním řízení či při vyjednávání s budoucími stavebníky, jak správně uvedl krajský soud. V daném případě se proto nejedná o situaci, kdy by výsledek referenda zavazoval orgány obce k provedení úkonů, které by nespadaly do jejich působnosti (viz již cit. rozsudek č. j. Ars 4/2012-47).

[14] Pokud jde o námitku stěžovatele týkající se zmatečného znění otázky položené v referendu a jejího výkladu provedeného krajským soudem, Nejvyšší správní soud ani v tomto případě stěžovateli nepřisvědčil.

[15] Ustanovení § 8 odst. 3 zákona o místním referendu stanoví: *Otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“.*

[16] Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že otázka položená v referendu musí mít 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 právníckým 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 musí dosahovat určité intenzity, která je způsobilá běžnému občanovi navodit matoucí a víceznačné interpretace (viz již cit. rozsudky č. j. Ars 4/2012-47, č. j. Ars 4/2021-36, nebo ze dne 21. března 2018 č. j. Ars 3/2018-29, ve věci *Místní referendum v Jablonci nad Nisou o provozování hazardních her*).

[17] Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud připouští, že posuzovanou otázku místního referenda šlo jistě formulovat lépe. Krajský soud však správně poznamenal, že nepřilíš zdařilá definice bytového domu v otázce „není dána tím, že by se otázka protivila zákonným požadavkům, ale tím, že komplexní otázky lze málokdy uspokojivě vyřešit pomocí binárního myšlení a odpovídání“. Nejvyšší správní soud se obdobně v minulosti vyslovil, že „absolutní lingvistická jednoznačnost je spíše ideálem, kterému je možno se při formulaci otázek přibližovat, než jej reálně docílit“ (rozsudek ze dne 31. října 2012, č. j. Ars 2/2012-43, ve věci *Místní referendum v Městské části Praha 7 za nepředraženou radnici*, bod [42]).

[18] Jde tedy jen o to, zda je nyní posuzovaná otázka v místním referendu natolik neurčitá, že je způsobilá běžnému občanovi navodit matoucí a víceznačné interpretace. Stěžovatel poukazuje například na zmatení, zda se výsledek referenda vztahuje k zákazu výstavby bytových domů obecně, nebo jen domů o více než dvou nadzemních podlažích.

[19] Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem poznamenává, že text v závorce uvozený zkratkou „tj.“ je třeba z pohledu běžného občana hlasujícího v referendu vnímat tak, že upřesňuje text před závorkou („bytové domy“). Na tuto otázku je pak možné jednoznačně odpovědět „ano“, či „ne.“ Krajský soud proto nepochybil, hodnotil-li posuzovanou otázku tak, že není z pohledu běžného hlasujícího občana neurčitá či matoucí. Skutečnost, že výše uvedená definice bytového domu neodpovídá zcela definici bytového domu dle vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, jak uvádí stěžovatel, není z pohledu hlasování v místním referendu podstatná. Podstatné totiž je, aby běžný občan, který v referendu hlasuje, věděl, o čem rozhoduje a čeho se otázka týká (viz již cit. rozsudky č. j. Ars 4/2012-47, č. j. Ars 4/2021-36 a č. j. Ars 3/2018-29). Lze proto souhlasit s krajským soudem, že pro běžného hlasujícího občana je zásadní intenzita využití území, členitost a velikost budov. Není naopak podstatné, co si do ní projektoval při znalosti definic z vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území stěžovatel.

[20] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud námitky stěžovatele 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, výstižné, úplné a přitom příkladně stručné.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl podle poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.; totéž stanoví § 91a odst. 3 s. ř. s.

[22] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., který stanoví, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků řízení právo. Toto ustanovení Nejvyšší správní soud aplikuje i na řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu ve věci místního referenda (viz bod [60] rozsudku č. j. Ars 1/2017-44 ze dne 20. dubna 2017, věc *Referendum o koupi zámeckého areálu a převedení do vlastnictví města Napajedla*).

P o u č e n í: Rozsudek nabývá právní moci dnem vyvěšení na úřední desce Nejvyššího správního soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 8. srpna 2023

Tomáš Langášek
předseda senátu