

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v obci Dobšice**
zastoupený zmocněncem Mgr. O. N.
bytem X

proti
odpůrkyni: **obec Dobšice**
sídlem Dobšice 18, 289 05 Dobšice
zastoupená advokátkou Mgr. Hanou Staňkovou
sídlem Chládkova 900/4, 616 00 Brno

o návrhu na vyhlášení místního referenda,

takto:

I. Vyhláší se místní referendum v obci Dobšice o otázce:

Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Dobšice podnikalo v rámci své samostatné působnosti kroky směřující ke stavebním úpravám objektu sběrného dvora v Libněvsi, č. parc. XA, k. ú. Dobšice u Žehuně, za účelem vybudování druhé hasičské zbrojnice v obci s klubovnou pro schůze SDH Dobšice, s tepelným čerpadlem, krbem na tuhá paliva, garáží, koupelnou, WC, skladem, za cenu z roku 2020 ve výši 2 429 587 Kč a s tím související kroky směřující k přijetí finanční dotace ve výši pouhých 50 % z uznatelných nákladů?

II. Místní referendum se bude konat 7. října 2023.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Návrh

1. Navrhovatel se podle § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), domáhal, aby soud vyhlásil místní referendum o otázce:

Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Dobšice podnikalo v rámci své samostatné působnosti kroky směřující ke stavebním úpravám objektu sběrného dvora v Libněvsi, č. parc. XA, k. ú. Dobšice u Žehuně, za účelem vybudování druhé hasičské zbrojnice v obci s klubovnou pro schůze SDH Dobšice, s tepelným čerpadlem, krbem na tuhá paliva, garáží, koupelnou, WC, skladem, za cenu z roku 2020 ve výši 2 429 587 Kč a s tím související kroky směřující k přijetí finanční dotace ve výši pouhých 50 % z uznatelných nákladů?

2. Návrh odůvodnil tím, že dne 7. 6. 2023 podal na podatelnu odpůrkyně návrh na vyhlášení místního referenda o shora uvedené otázce spolu s podpisovou listinou. Navrhovatel dosud nebyl vyzván k odstranění nedostatků návrhu, podle § 12 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o

místním referendu, se proto má za to, že je návrh bezvadný. Návrh byl projednán na zasedání zastupitelstva odpůrkyně dne 12. 7. 2023, na němž zastupitelstvo rozhodlo, že referendum nevyhlásí s odůvodněním, že položená otázka je nejednoznačná a návodná. Konkrétně se jedná o závěrečnou část otázky: „za cenu z roku 2020 ve výši 2 429 587 Kč a s tím související kroky směřující k přijetí finanční dotace ve výši pouhých 50 % z uznatelných nákladů“. Podle navrhovatele je tato část otázky pravdivá, a proto nemůže být návodná. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 – 43, č. 2799/2013 Sb. NSS. Problematika vybudování druhé hasičské zbrojnice v obci s asi 240 obyvateli a rozpočtem 5,5 miliónu korun rozděluje její občany již několik let do dvou táborů. Jednou ze stran jsou hasiči, kteří jsou aktuálně ve vedení odpůrkyně. Záměr, jehož se otázka týká, je jednoznačný a pro občany odpůrkyně srozumitelný. Do otázky byly zakomponovány poslední dostupné údaje o výstavbě. Vedení odpůrkyně si nepřije konání místního referenda, neboť by ohrozilo zájmy dobšických hasičů.

Vyjádření odpůrkyně

3. Odpůrkyně ve vyjádření navrhla zamítnutí návrhu s odůvodněním, že položená otázka není jednoznačná, neboť dává prostor pro různé další interpretace a vznik dalších otázek a úvah. Nejednoznačnost je vyvolána její poslední částí začínající slovy „za cenu z roku 2020 ...“. Údaje o ceně a finanční dotaci představují podle odpůrkyně doplňující podmínky, které činí nemožným řídit se potenciálním výsledkem hlasování v podobě odpovědi „ano“ či „ne“. Není totiž jasné, jak by se mělo zastupitelstvo odpůrkyně zachovat, jestliže by částka získaná z dotačního programu byla vyšší než 50 % z uznatelných nákladů. Není ani zřejmé, jakou roli hraje uvedení částky nutné k provedení záměru. Ta měla být aktuální k roku 2020, avšak nyní je již bez relevance s ohledem na zvýšení cen stavebních materiálů. Otázka se dá vyložit i tak, že v případě kladné odpovědi by se měl záměr zrealizovat přesně za cenu 2 429 587 Kč, což není možné. Zařazení závěrečné části otázky ji podle odpůrkyně činí vnitřně rozpornou.
4. Odpůrkyně též namítla, že otázka je návodná, neboť obsahuje slovní spojení „pouhých 50 %“, které implikuje, že dotace je velmi nízká a mohla by existovat varianta s výrazně vyšší procentuální výší dotace. Slovo „pouhé“ podle odpůrkyně pro občana odpůrkyně znamená „neoptimální“ a navozuje dojem, že dotace je nedostatečně vysoká či nevýhodná. Odpůrkyně se nesnaží „vetovat“ nepohodlnou otázku, ale pouze předchází nežádoucímu stavu, kdy by odpověď nepřinesla rozumné a jednoznačné stanovisko ohledně toho, jak má zastupitelstvo odpůrkyně jednat.

Procesní podmínky

5. Soud ověřil, že návrh byl podán přípravným výborem v souladu s § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu a je včasný, neboť byl podán ve dvacetidenní lhůtě od jednání zastupitelstva odpůrkyně, na kterém rozhodlo, že referendum nevyhlásí [§ 57 odst. 2 písm. b) zákona o místním referendu]. Protože návrh splňuje i další zákonné náležitosti, soud jej věcně posoudil v intencích § 91a a § 93 s. ř. s.
6. Soud v souladu s § 91a odst. 3 s. ř. s. nenařídil ve věci jednání, neboť při rozhodování vycházel z obsahu správního spisu a neprováděl dokazování. Seznámení se s obsahem správního spisu podle judikatury nevyžaduje provádění dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 – 56, nebo ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

7. Soud pro nadbytečnost neprovedl důkaz žádostí o dotaci a webovými stránkami odpůrkyně, neboť veškeré pro věc podstatné skutečnosti vyplynuly z obsahu správního spisu. Ostatní účastníky navržené důkazy jsou součástí správního spisu, a proto jimi soud rovněž neprováděl důkaz.

Obsah správního spisu

8. Z obsahu správního spisu plyne, že dne 7. 6. 2023 byl odpůrkyni doručen navrhovatelův návrh na konání místního referenda o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby zastupitelstvo obce Dobšice podnikalo v rámci své samostatné působnosti kroky směřující ke stavebním úpravám objektu sběrného dvora v Libněvsi, č. parc. XA, k. ú. Dobšice u Žehuně, za účelem vybudování druhé hasičské zbrojnice v obci s klubovnou pro schůze SDH Dobšice, s tepelným čerpadlem, krbem na tuhá paliva, garáží, koupelnou, WC, skladem, za cenu z roku 2020 ve výši 2 429 587 Kč a s tím související kroky směřující k přijetí finanční dotace ve výši pouhých 50 % z uznatelných nákladů?*“.
9. Návrh byl dne 12. 7. 2023 projednán na zasedání zastupitelstva odpůrkyně. Starostka odpůrkyně při projednávání uvedla, že obecní úřad posoudil návrh na konání místního referenda a zjistil, že obsahuje všechny formální náležitosti, včetně dostatečného množství podpisů. Starostka však považuje navrženou otázku za nejednoznačnou a návodnou z důvodu části začínající slovy „*za cenu z roku 2020 ...*“. Není podle ní zřejmé, zda by bylo možné hasičskou zbrojnici stavět, pokud by byla dotace vyšší či zda ji nebude možné stavět vůbec. Stávající zbrojnice nevyhovuje normám a odpůrkyně jako zřizovatelka jednotky sboru dobrovolných hasičů musí zajistit odpovídající zázemí. Stavební projekt vznikl již v roce 2015 a nyní probíhají jeho úpravy, obnovuje se stavební povolení a žádá o dotace. Doporučila proto zastupitelstvu nevyhlášení referenda. Na dotaz navrhovatelova zmocněnce sdělila, že do dnešního dne není vypracovaná nová projektová dokumentace na vybudování hasičské zbrojnice a požádáno o dotaci.
10. Následně zastupitelstvo odpůrkyně schválilo usnesení č. 111/2023, jímž rozhodlo, že referendum nevyhlásí s odůvodněním, že na navrženou otázku nelze jednoznačně odpovědět slovem „ano“ nebo „ne“ a v důsledku poslední části začínající slovy „*za cenu z roku 2020 ...*“ není jednoznačná a je návodná.
11. Přípisem ze dne 18. 7. 2023 odpůrkyně vyrozuměla navrhovatele o shora uvedeném usnesení o nevyhlášení referenda.

Posouzení věci

12. Jádrem sporu je, zda je navrhovatelova otázka formulována jednoznačně.
13. Podle § 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“.
14. K formulaci otázek v místním referendu judikatura dovodila, že z významu, který má místní referendum pro formování politické vůle v rámci příslušné obce, vyplývá i požadavek určité zdrženlivosti správních soudů při posuzování otázek pro referendum, které nelze hodnotit formalisticky. Na straně druhé nelze soudním výkladem měnit smysl položených otázek, o nichž oprávněné osoby hlasovaly či mají hlasovat. (viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012 – 47, č. 2760/2013 Sb. NSS).

15. V rozsudku ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 – 43, č. 2799/2013 Sb. NSS, NSS k požadavku jednoznačnosti otázky dále konstatoval, že 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. Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je však třeba poměřovat předloženou otázku nikoli „rigorózním právnickým okem“, ale zohlednit pohled běžného hlasujícího občana. V rámci přezkumu místního referenda je totiž třeba uvažovat o otázkách v celkovém kontextu správy věcí veřejných a místních a v otázce jednoznačnosti respektovat jejich význam pro oprávněné osoby, které v místním referendu rozhodují. Případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž mohla vést k tomu, že by řada nepohodlných otázek byla „vetována“ s poukazem na jejich nejednoznačnost.
16. NSS též zdůraznil, že možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce způsobem představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Z toho plyne, že otázky přípustnosti konání je třeba v pochybnostech hodnotit ve prospěch konání místního referenda (viz rozsudek ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 – 26, č. 2718/2012 Sb. NSS).
17. Odpůrkyně spatřuje nejednoznačnost navržené otázky v její poslední části znějící *„za cenu z roku 2020 ve výši 2 429 587 Kč a s tím související kroky směřující k přijetí finanční dotace ve výši pouhých 50 % z uznatelných nákladů“*. S jejími argumenty však nelze souhlasit.
18. Z celého znění otázky je zřejmé, že do ní navrhovatel zahrnul poměrně podrobné údaje o záměru výstavby hasičské zbrojnice, jako je její účel (druhá hasičská zbrojnice pro účel schůzí SDH Dobšice) či popis stavby (tepelné čerpadlo, krb na tuhá paliva, garáž atd.). Právě v tomto kontextu je nutno vnímat i údaj o ceně. Jedná se tedy rovněž o údaj, který má záměr blíže specifikovat a hlasujícím občanům zprostředkovat jeho charakteristiky, konkrétně poslední známou cenu. Navrhovatel zároveň nijak nepředstírá, že by cena byla aktuální, neboť v otázce výslovně zmiňuje, že je z roku 2020. Otázka tak není matoucí ani víceznačná v tom smyslu, že by snad bylo možné tento údaj považovat za nynější či budoucí. Odpůrkyně přitom nepochybně, že se jedná o pravdivé údaje z té doby. Proto ani není dezinformační ve smyslu shora citované judikatury.
19. Poslední část otázky týkající se dotace je v podstatě podotázkou navazující na předchozí část. Ani v tomto případě se nejedná o nějakou (slovy odpůrkyně) *„doplňující podmínku“*, ale pouze o přesnou specifikaci dotace, o kterou musí (v případě kladné odpovědi), anebo nesmí (v případě záporné odpovědi) odpůrkyně usilovat v souvislosti s projektem výstavby hasičské zbrojnice. Nic víc.
20. Položená otázka ani nevyvolává žádné pochybnosti o tom, jak by se zastupitelstvo odpůrkyně mělo zachovat při kladné, či záporné odpovědi. Údaj o minulé ceně se již do budoucna nemůže změnit. Ať tedy bude rozhodnutí občanů jakékoliv, nebude aktuální cena výstavby pro zastupitelstvo rozhodná. Údaj o dotaci pouze přesně specifikuje její výši. Bude-li odpověď na otázku znít „ano“, musí odpůrkyně podniknout kroky směřující k žádosti o dotaci právě v této výši; bude-li znít „ne“, naopak takové kroky podniknout nesmí. Záporná odpověď současně nijak nebrání odpůrkyni v tom, aby žádala o procentuálně vyšší, či nižší dotaci, neboť k tomu se občané v referendu nijak nevyjádří.

21. Soud v návaznosti na výše uvedené zdůrazňuje, že otázka je vymezena velmi přesně a úzce na konkrétní záměr o konkrétních parametrech a na konkrétní výši dotace. Odpovědi se tedy zastupitelstvu a navrhovateli dostane se stejnou přesností a v tomto rozsahu bude výsledek referenda orgány odpůrkyně vázat ve smyslu § 49 zákona o místním referendu. To znamená, že kladná odpověď váže zastupitelstvo odpůrkyně (a další orgány) k tomu, aby podnikalo kroky směřující k výstavbě hasičské zbrojnice přesně o parametrech uvedených v otázce (tedy s tepelným čerpadlem, krbem na tuhá paliva, garáží atd.) a spolu s tím i kroky k přijetí dotace přesně ve výši 50 % z uznatelných nákladů na tento projekt. Záporná odpověď zakazuje zastupitelstvu odpůrkyně (a všem dalším orgánům odpůrkyně), aby podnikalo kroky (toliko) k přesně takovému projektu spolu s dotací o této výši. Jiné projekty (hasičská zbrojnice s jinými parametry nebo s jinou dotací) ale odpůrkyni v případě záporné odpovědi nejsou zapovězeny. Na ty se navrhovatel v referendu neptá, a proto se k nim občané odpůrkyně ani nevyjadřují.
22. Lze podotknout, že otázka by jistě mohla být obecnější, díky čemuž by zřejmě poskytla i užitečnější odpověď (např. zda občané obecně chtějí či nechtějí novou hasičskou zbrojnicí). Je však jen na navrhovateli, jak úzce (nebo naopak široce) otázku formuluje. Zákon o místním referendu v tomto směru neklade žádná omezení. I z toho, že navrhovatel na takto formulované otázky trvá, přestože z postoje odpůrkyně je zjevné, že by jí pravděpodobně nevadilo vyhlásit referendum o širěji formulované otázce (tj. bez její závěrečné části), lze usuzovat, že navrhovatel má zájem na stanovisku občanů k jím přesně definovanému projektu s přesně stanovenou dotací (resp. že jím zastoupené skupině občanů přesně takový projekt a s ním související dotace vadí, jak plyne z návrhu).
23. Pokud výsledek referenda vyvolá další otázky, jak se odpůrkyně obává (např. zda by občané odpůrkyně souhlasili s hasičskou zbrojnicí, byla-li by dotace vyšší nebo by zbrojnice měla jiné parametry), zastupitelstvu odpůrkyně nic nebrání v tom, aby samo iniciovalo další místní referendum (§ 14 zákona o místním referendu), popř. aby tak učinil navrhovatel.
24. Odpůrkyně měla dále za to, že navržená otázka je sugestivní, neboť v souvislosti s dotací obsahuje slovní spojení „*pouhých 50 %*“ (z uznatelných nákladů). Ani tento názor soud nesdílí.
25. Ze shora citované judikatury plyne, že i případná sugestivnost (návodnost) položené otázky by způsobovala její nejednoznačnost. Je pravda, že slovo „*pouhých*“ skutečně implikuje, že se jedná o příliš nízkou dotaci. Otázka by jistě mohla být formulována objektivněji (tj. bez navrhovatelova subjektivního hodnocení výše dotace). Na druhou stranu je však podle judikatury při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek třeba zohlednit pohled běžného hlasujícího občana. 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 bod 54 rozsudku NSS ze dne 13. 10. 2022, č. j. Ars 4/2021 – 36).
26. Z vyjádření starostky odpůrkyně na zasedání zastupitelstva plyne, že výstavba druhé hasičské zbrojnice se řeší již od roku 2015 a účastníci se shodují, že tato otázka rozděluje obec na dva „*nesmiřitelné tábory*“. Je tedy zřejmé, že v obci probíhá o dané problematice již delší dobu široká veřejná debata a občané jsou s ní seznámeni. Běžnému občanovi odpůrkyně tak musí být jasné, že členové přípravného výboru logicky spadají do jednoho z těchto „*táborů*“, konkrétně do toho, který k otázce zastává negativní stanovisko, a slovo „*pouhých*“ tak vyjadřuje toliko jejich subjektivní hodnocení. Je pak zodpovědností každého hlasujícího,

aby si nezávisle vytvořil názor na položenou otázku (viz bod 57 rozsudku NSS sp. zn. Ars 4/2021). Průměrně rozumného, běžného a informovaného občana odpůrkyně nemůže (jedině) slovo „*pouhých*“ samo o sobě natolik zmást, že by automaticky zaujal názor o příliš nízké dotaci (a hlasoval proti záměru). Podle judikatury je navíc třeba se v pochybnostech přiklonit ve prospěch konání místního referenda.

27. Soud pro úplnost dodává, že 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 (viz bod 44 rozsudku NSS sp. zn. Ars 2/2012). V tomto případě je otázka sice delší a komplikovanější, avšak pro běžného občana odpůrkyně je v kontextu veřejné diskuze v obci dostatečně jednoznačná.
28. Soud otázku rovněž nepokládá za vnitřně rozpornou. Jednotlivé části otázky na sebe logicky navazují, neboť představují především výčet jednotlivých vlastností záměru výstavby hasičské zbrojnice, které se nijak nepřekrývají ani si neprotiřečí. Odpůrkyně ostatně blíže nespecifikovala, v čem tuto vadu shledává.
29. Závěrem soud konstatuje, že ani sám nezjistil žádné překážky vyhlášení místního referenda o shora uvedené otázce a jeho konání je tak v souladu s § 6, § 7 a § 8 odst. 3 zákona o místním referendu.

Závěr a náklady řízení

30. S ohledem na to, že soud shledal návrh důvodným, vyhlásil podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. prvním výrokem místní referendum o navržené otázce.
31. Druhým výrokem soud stanovil datum konání místního referenda. Navrhovatel žádné datum nenavrl, a to ani v návrhu na konání referenda adresovaném odpůrkyni. Datum referenda je tedy v souladu s § 15 zákona o místním referendu třeba určit tak, aby se konalo do 90 dnů od vyhlášení. Přitom je třeba upřednostnit takový termín, jenž zvýší pravděpodobnost, že výsledky referenda budou (co do účasti) platné (viz rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2015, č. j. Ars 11/2014 – 42, č. 3211/2015 Sb. NSS). S ohledem na to, že během následujících 90 dnů se nekonají žádné volby, nepřipadá v úvahu konání referenda souběžně s nimi (to by bylo podle § 15 zákona o místním referendu možné pouze v případě, že by pozdější termín navrhl navrhovatel, což neučinil). Soud tak zvolil datum 7. října 2023. Tento den připadá na sobotu, kdy lze předpokládat, že občané budou mít čas se dostavit k hlasování. Současně jde o brzký termín, neboť není žádný důvod hlasování odkládat. Zbývá i dostatek času k tomu, aby odpůrkyně stihla konání referenda zorganizovat a proběhla přiměřená kampaň.
32. Usnesení bude doručeno účastníkům řízení a současně vyvěšeno na úřední desce soudu. Právní moci nabývá již dnem vyvěšení (§ 93 odst. 5 s. ř. s.). Usnesení soudu nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva odpůrkyně o vyhlášení referenda (§ 57 odst. 3 zákona o místním referendu). Odpůrkyně tedy bude dále postupovat, jako by v den vyvěšení tohoto usnesení na úřední desce soudu její zastupitelstvo rozhodlo o vyhlášení místního referenda v podobě, jaká je uvedena ve výroku tohoto usnesení.
33. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 93 odst. 4 s. ř. s., podle kterého v řízení ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Usnesení nabývá právní moci dnem jeho vyvěšení na úřední desce soudu (§ 93 odst. 5 s. ř. s.).

Praha 15. srpna 2023

Lenka Bursíková
předsedkyně senátu