

USNESENÍ

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

navrhovatele: **Přípravný výbor na konání místního referenda v obci Horní Lideč** ve složení
Ing. M. B., bytem X
J. N., bytem X
S. B., bytem X jako zmocněnec přípravného výboru
zastoupený advokátem Mgr. Alešem Koubkem
sídlem Bubenská 1158/17, 170 00 Praha

proti

odpůrci: **obec Horní Lideč**
sídlem Horní Lideč 292, 756 12 Horní Lideč

o návrhu na vyhlášení místního referenda v obci Horní Lideč,

takto:

I. Vyhláší se místní referendum v obci Horní Lideč o těchto otázkách:

- 1) Souhlasíte, aby se v obci Horní Lideč postavil Domov pro seniory?*
- 2) Souhlasíte, aby se Domov pro seniory postavil v navrhované lokalitě vedle základní školy v Horní Lidči?*

II. Místní referendum se bude konat současně s volbami do zastupitelstev krajů ve dnech
20. a 21. 9. 2024.

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

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání účastníků

1. Navrhovatel se podaným návrhem domáhal, aby soud v obci Horní Lideč vyhlásil místní referendum o otázkách ve výroku specifikovaných. Termín konání místního referenda přitom ponechal na úvaze soudu.
2. Z návrhu se podává, že od roku 2022 se odpůrce zabýval možností výstavby domova pro seniory. Dle navrhovatelů byl projekt prezentován jako možnost a veřejnost netušila, že příprava tohoto projektu probíhá. Na zasedání zastupitelstva obce dne 29. 4. 2024 starosta obce seznámil přítomné s výsledkem veřejné zakázky na výstavbu tohoto objektu a navrhl uzavření smlouvy o dílo. Ta však měla být dle usnesení zastupitelstva uzavřena až po projednání záměru s občany. K tomu došlo dne 13. 5. 2024 a ze strany občanů obce zaznělo mnoho kritických připomínek. Jedná o projekt, který svým významem dalece přesahuje

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

hranice obce a z finančního pohledu se jedná o historicky nejnákladnější stavbu, kterou kdy obec realizovala. Navíc má být stavba umístěna v lokalitě současného parku, dětského hřiště a pump trackové dráhy, kterou realizace projektu i samotný projekt značně zatíží. Proto se navrhovatel rozhodl pro iniciování místního referenda.

3. Navrhovatel návrh na vyhlášení místního referenda učinil dne 13. 5. 2024. Obecní úřad vyzval dne 31. 5. 2024 navrhovatele k odstranění vad návrhu na konání místního referenda (nedostatečné odůvodnění návrhu na konání místního referenda, zjevná nesprávnost odhadovaných nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu). Tyto vady navrhovatel odstranil dne 6. 6. 2024. Upravený návrh byl zastupitelstvem obce akceptován a projednán na zasedání dne 26. 6. 2024. Zastupitelstvo obce návrh na konání místního referenda zamítlo s odkazem na § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“) ve spojení s § 7 písm. d) téhož zákona. Své rozhodnutí zastupitelstvo odůvodnilo tím, že konání místního referenda by mohlo být v rozporu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), konkrétně s povinností uzavřít smlouvu s vybraným uchazečem bez zbytečného odkladu, resp. s nemožností zrušit zadávací řízení s odkazem na výsledek místního referenda.
4. Podle navrhovatele má přípravný výbor veřejné subjektivní právo iniciovat místní referendum. Tomu odpovídá povinnost zastupitelstva toto referendum vyhlásit, jsou-li splněny zákonné podmínky. Ty nesmí být vykládány restriktivně. Navržené otázky směřují ke zjištění názoru občanů. Neurčují, jaké kroky má zastupitelstvo učinit v případě pozitivního či negativního výsledku. Názor občanů by se pak mělo zastupitelstvo obce pokusit realizovat. Jsou to právě občané obce, od nichž vychází mandáty zastupitelů. Podle navrhovatele představuje místní referendum okolnost, pro kterou je možné odložit podpis smlouvy s vybraným dodavatelem. Jeho výsledek může nahradit vůli obce zadávací řízení iniciovat a vést až k tomu, že bude zadávací řízení zrušeno. Rozhodně nejde o libovůli zadavatele. Výsledek místního referenda proto může představovat skutečnost odůvodňující zrušení zadávacího řízení dle § 127 odst. 2 písm. c) a d) zákona o zadávání veřejných zakázek. Dle navrhovatele by proto měla obec vyčkat s podpisem smlouvy s vybraným dodavatelem na výstavbu domova pro seniory. Ani případný podpis této smlouvy by však nebránil konání místního referenda. Překážkou jeho vyhlášení totiž není případné porušení smluvního závazku. Samotné hlasování v referendu do smlouvy nezasahuje. Návrh smlouvy o dílo předložený v zadávacím řízení nezmiňuje, že by bylo možné od smlouvy odstoupit v případě zamítavého stanoviska v místním referendu. Zastupitelstvo obce bylo neopatrné, když do smlouvy takový důvod pro odstoupení od smlouvy nezahrnulo. To však nemůže mít vliv na možnost vyhlášení místního referenda, což potvrzuje také Ústavní soud (ÚS).
5. Odpůrce navrhl soudu, aby návrh zamítl. Nesouhlasil s tím, že by dostatečně neinformoval veřejnost. Vedle termínů zmíněných navrhovatelem uvedl, že dne 14. 12. 2023 se konalo jednání zastupitelstva, na kterém byl udělen pokyn k zahájení zadávacího řízení. Dne 18. 7. 2024 byla podepsána smlouva s vybraným dodavatelem, protože tentýž den bylo odpůrci doručeno rozhodnutí o poskytnutí dotace, čímž odpadla poslední podmínky stanovená pro podpis smlouvy. Podle odpůrce veškeré informace z jednání zastupitelstva byly veřejně přístupné. Ze strany občanů nezaznamenal žádnou negativní odezvu. Citace z obecního periodika provedené navrhovatelem jsou vytrženy z kontextu.

6. K věci samé odpůrce odkázal na analýzu zpracovanou Mgr. M. O., která se zabývala možností vyhlásit místní referendum o navržených otázkách. Návrh dle odpůrce nepřináší nic, s čím by se tato analýza nezabývala. Ve věci je nutné dle odpůrce zohlednit kogentní povahu norem upravujících zadávací řízení. Odpůrce dle svého vyjádření nemohl dále vyčkávat s uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem, aniž by se vystavil riziku porušení § 124 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. Lhůta *bez zbytečného odkladu* je stanovena pro poskytnutí součinnosti vybraným dodavatelem, případně pro dořešení provázaných dotačních otázek zadavatelem, a nikoliv pro opakované obecné úvahy o smyslu záměru a přínosu realizace předmětu zakázky. Elementární otázku, zda soutěžit a zadat příslušnou zakázku dle příslušných obchodních a technických podmínek (vzor smlouvy, projektová dokumentace), musí zadavatel rozhodnout do doby zahájení zadávacího řízení. Jedinou zbývajícím možností, jak ukončit zadávací řízení, by bylo toto řízení zrušit. K tomu však nebyly splněny zákonné podmínky, přičemž reálně by v úvahy připadaly pouze ustanovení § 127 odst. 2 písm. c) a d) zákona o zadávání veřejných zakázek. Samotný záměr výstavby domova pro seniory i s jeho aktuálním umístěním byl veřejně znám již přibližně rok před zahájením zadávacího řízení, což vylučuje aplikaci obou ustanovení. Podle judikatury NSS musí důvod pro zrušení zadávacího řízení vést ku prospěchu efektivní hospodářské soutěže. Musí se zohlednit i oprávněné zájmy dodavatelů. V rámci toho je nutné zvážit, že záměr výstavby domova pro seniory byl znám dlouho před zahájením zadávacího řízení, proto ani referendum nemůže představovat důvod hodný zvláštního zřetele, který by odůvodnil zrušení zadávacího řízení dle § 127 odst. 2 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek. Návrh na konání místního referenda byl navíc podán až v samotném závěru zadávacího řízení a právo přeje bdělým. Uchazeči o veřejnou zakázku nepodávají své nabídky na zkoušku a mohou očekávat, že zakázku získají, pokud se jejich nabídka ukáže jako nejlepší. Vůči nim by proto zrušení zadávacího řízení za těchto okolností bylo nepřiměřené.
7. Místní referendum dle odpůrce nelze podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu konat, pokud by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s kogentními právními předpisy. Neuzavření smlouvy s vybraným dodavatelem by bylo rozporné s kogentním ustanovením § 124 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek. V aktuální fázi zadávacího řízení by byl případný nesouhlas občanů obce rozporný s § 127 zákona o zadávání veřejných zakázek, který upravuje možnosti zrušení zadávacího řízení. Závěrem odpůrce poukázal na možné dopady z hlediska čerpání dotací.
8. Navrhovatel v replice uvedl, že se již započalo se stavbou domova pro seniory a vyjádřil obavu o poškození části obce, ve které se záměr realizuje. Dále se vyjádřil k okolnostem vzniku analýzy, na níž odpůrce odkázal, a také se znovu vyjádřil ke způsobu, jakým byla o záměru veřejnost informována. K posledně uvedeným tématům se vyjádřil znovu i odpůrce, avšak krajský soud nepovažoval za nutné vyjádření účastníkům k těmto otázkám reprodukovat pro jejich nadbytečnost pro posouzení návrhu.

B. Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud po posouzení věci dospěl k závěru, že návrh je důvodný a rozhodl bez jednání podle § 91a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).
10. Skutkový stav mezi účastníky není sporný. Jejich náhled je rozdílný na to, zda obec dostatečným způsobem informovala občany o zamýšleném záměru výstavby domova pro

seniory. Tato otázka však pro posouzení věci nemá význam, proto se jí soud blíže nezabýval.

11. Při svém rozhodování soud vycházel z tohoto skutkového stavu, který vyplývá z předloženého spisu a také ze shodných tvrzení účastníků. Zadávací řízení, jehož účelem byl výběr zhotovitele stavby domova pro seniory, bylo zahájeno dne 15. 12. 2023. Lhůta pro podání nabídek uplynula dne 2. 2. 2024. Dne 29. 4. 2024 rozhodlo zastupitelstvo obce o výběru nejvhodnějšího dodavatele s tím, že smlouva o dílo bude odsouhlasena až po veřejném projednání záměru s občany. To se uskutečnilo dne 13. 5. 2024. Lhůta pro podání námitek vůči postupu zadavatele uplynula dne 17. 5. 2024. Před jejím uplynutím byl dne 13. 5. 2024 učiněn návrh na vyhlášení místního referenda s otázkami specifikovanými ve výroku tohoto rozhodnutí. Obecní úřad obce shledal návrh vadným a vyzval navrhovatele k odstranění vad (nedostatečné odůvodnění návrhu na konání místního referenda, zjevná nesprávnost odhadovaných nákladů spojených s realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu). Tyto vady navrhovatel odstranil dne 6. 6. 2024. Upravený návrh byl zastupitelstvem obce akceptován a projednán na zasedání dne 26. 6. 2024, na němž zastupitelstvo obce schválilo veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotací na projekt výstavby domova pro seniory a pověřilo starostu obce podpisem smlouvy o dílo s vybraným dodavatelem za předpokladu, že obec získá na realizaci projektu dotaci ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí. Současně zastupitelstvo obce návrh na konání místního referenda zamítlo s odkazem na § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu s tím, že v případě nesouhlasné odpovědi na některou z položených otázek by došlo k porušení kogentních ustanovení § 122 odst. 1, § 124 odst. 1 a § 127 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Podle zastupitelstva obce návrh přichází pozdě, když záměr realizace domova pro seniory byl prezentován více než 2 roky. V tomto případě tak referendum neplní pojistku proti selhání či nezákonnému postupu volených orgánů obce. Zastupitelstvo zdůraznilo, že musí postupovat s péčí řádného hospodáře a odstoupením od projektu by došlo k enormním finančním ztrátám.
12. Podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. platí, že *návrhem se u soudu lze za podmínek stanovených zvláštním zákonem domáhat vyhlášení místního referenda*. Tímto zvláštním zákonem je zákon o místním referendu, který v § 57 odst. 1 písm. b) stanoví, že přípravný výbor má právo domáhat se ochrany u soudu jestliže, *zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b)*.
13. Podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu platí, že *místní referendum nelze konat, jestliže by otázka položená v místním referendu byla v rozporu s právními předpisy nebo jestliže by rozhodnutí v místním referendu mohlo být v rozporu s právními předpisy*.
14. Podle § 13 odst. 1 zákona o místním referendu platí, že *zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne*
 - a) *o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání (§ 15),*
 - b) *o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat.*
15. Odpůrce odůvodnil zamítnutí návrhu na vyhlášení místního referenda tím, že by došlo k porušení povinnosti uzavřít smlouvu s vybraným dodavatelem ve lhůtě bez zbytečného odkladu a nebylo by možné případně zrušit zadávací řízení.

16. Podle § 122 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že *zadavatel je povinen vybrat k uzavření smlouvy účastníka zadávacího řízení, jehož nabídka byla vyhodnocena jako ekonomicky nejvýhodnější podle výsledku hodnocení nabídek nebo výsledku elektronické aukce, pokud byla použita.*
17. Ustanovení § 124 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek stanoví, že *po uplynutí lhůty zakazu uzavřít smlouvu podle § 246 jsou zadavatel a vybraný dodavatel povinni bez zbytečného odkladu uzavřít smlouvu.* Ustanovení § 246 odst. 1 písm. a) bod 2 téhož zákona stanoví, že *zadavatel nesmí uzavřít smlouvu s dodavatelem před uplynutím lhůty pro podání námitek proti výběru dodavatele, pokud je zadavatel povinen odeslat oznámení o výběru dodavatele.*
18. Krajský soud nesouhlasí s výchozí myšlenkou odpůrce, že ke dni rozhodování zastupitelstva o návrhu na vyhlášení místního referenda nebylo možné vyhovět tomuto návrhu pro rozpor s kogentními ustanoveními zákona o zadávání veřejných zakázek. Jednak proto, že vyhlášením místního referenda, resp. hlasováním v něm nevznikají bezprostředně žádné právní účinky navenek (srov. judikaturu ÚS podrobněji rozvedenou níže, která popisuje, že výsledek referenda je závazný pouze pro orgány obce, a to navíc v mezích právních předpisů), a zejména proto, že jednání obce, která by s podpisem smlouvy vyčkala na výsledek místního referenda, by nebylo rozporné se zákonem o zadávání veřejných zakázek.
19. Odpůrce sice byl povinen uzavřít s vybraným dodavatelem smlouvu o dílo, protože lhůta pro podání námitek již uplynula, avšak podle názoru soudu ustanovení § 124 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek umožňuje nastavením délky lhůty *bez zbytečného odkladu* pro uzavření smlouvy vyčkat na případný výsledek místního referenda.
20. Pojem *lhůta bez zbytečného odkladu* přímo neurčuje, v jakém konkrétním časovém okamžiku je třeba povinnost plnit či jinak konat. Jde tak o neurčitou lhůtu, jejíž podstatu vymezuje již její slovní vyjádření. Z časového určení *bez zbytečného odkladu* je třeba dovodit, že jde o velmi krátkou lhůtu, již je míněno bezodkladné, neprodlené, bezprostřední či okamžité jednání směřující ke splnění povinnosti či k učinění právního úkonu či jiného projevu vůle, přičemž doba trvání lhůty bude záviset na okolnostech konkrétního případu. Tento pojem je vždy nutné vykládat podle konkrétního případu v závislosti na účelu, který chce zákonodárce konkrétním ustanovením za pomoci tohoto pojmu dosáhnout (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2013, sp. zn. 32 Cdo 2484/2012 a judikaturu v něm uvedenou).
21. Také komentářová literatura se shoduje na tom, že tento pojem je nutné vykládat v kontextu daného zadávacího řízení. *V rámci lhůty bez zbytečného odkladu totiž musí dojít ke splnění zbývajících podmínek pro uzavření smlouvy dle § 104, které se nejevilo racionální provádět dříve, a v ZPR rovněž případně k posouzení a prokázání podmínek účasti. Může se jednat např. o založení nové právnické osoby dle § 104 odst. 1 písm. d) v rámci součinnosti před uzavřením smlouvy (ŠEBESTA, M., NOVOTNÝ, P., MACHUREK, T., DVOŘÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 1647 str. 947). Splnění zákonného požadavku na uzavření smlouvy bez zbytečného odkladu však bude třeba posuzovat vždy na základě konkrétních skutkových okolností – na postup zadavatele by přitom mělo být nahlíženo primárně optikou zásady přiměřenosti. V případě časových průtahů by zadavatel měl být schopen tyto adekvátně odůvodnit (JELÍNEK, K., DĚDEK, V., ŠLESINGER, J., STAŇO, R. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, komentář k § 124, dostupné v systému ASPI). Lhůtou*

bez zbytečného odkladu se dle názoru autorů komentáře rozumí, že by zadavatel (ani vybraný dodavatel) neměl s uzavřením smlouvy na plnění veřejné zakázky zbytečně otálet a neměl by uzavření smlouvy neúměrně oddalovat. Tato povinnost uzavření smlouvy je úzce spjata s dalšími veřejnoprávními povinnostmi a výjimkami, které mohou povinnost uzavřít smlouvu „přebýt“. Zadavatel tak například může místo uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem přistoupit k jeho vyloučení, nebo například i ke zrušení zadávacího řízení, jsou-li pro takový postup splněny příslušné podmínky (PODEŠVA, V., SOMMER, L., VOTRUBEC, J., FLAŠKÁR, M., HARNACH, J., MĚKOTA, J., JANOUŠEK, M. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Praha: Wolters Kluwer, komentář k § 124, dostupné v systému ASPI).

22. Referendum představuje jednu z forem přímé demokracie. Přímou demokracii je třeba vykládat ve dvou významech: (1.) jako institucionální výraz principu suverenity lidu, umožňující rozhodování věcí veřejného zájmu a (2.) jako základní právo občanů přímo se podílet na správě veřejných věcí. Tomuto dvojímu vnímání odpovídá ústavní úprava, která v čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR na straně jedné umožňuje zakotvení ústavního zákona, který by stanovil, kdy lid vykonává státní moc přímo, a v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručuje právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Možnost občanů vyjádřit se formou místního referenda k otázkám rozvoje své obce představuje jejich ústavně zaručené základní politické právo a vztahuje se na ně v plném rozsahu čl. 22 Listiny, podle něhož výklad a používání zákonné úpravy musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Proto je také otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS).
23. K význam místního referenda se vyjádřil také ÚS, který uvedl, že platný zákon o místním referendu zná vedle referenda vyhlášeného čistě z vůle zastupitelstva obce také referendum *vyvolané zdola*, na návrh tzv. přípravného výboru, které může představovat významný demokratický kontrolní mechanismus uplatňovaný veřejností obce vůči jejím orgánům. Zastupitelstvo obce v případě, že jsou splněny všechny podmínky vyplývající ze zákona o místním referendu, má povinnost takové referendum vyhlásit, nehledě na to, zda zastupitelstvo samo jako orgán s konáním referenda k otázce navrhované přípravným výborem souhlasí či nikoli. Rozhodnout podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu o tom, že se místní referendum nevyhlásí, může zastupitelstvo jen v případech, kdy v dané věci ex lege podle § 6 a 7 téhož zákona vůbec nelze místní referendum konat. Na vyhlášení místního referenda z popudu přípravného výboru tedy za splnění zákonných podmínek vzniká právní nárok, jestliže je poskytována soudní ochrana [§ 9 odst. 2 písm. c), § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu], a to do té míry, že se lze ve správním soudnictví návrhem ze strany přípravného výboru podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. přímo domáhat, aby soud k určité otázce místní referendum sám vyhlásil. Místní, resp. krajské referendum představují významné prvky přímé demokracie v politickém systému České republiky. Při výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je třeba mít na zřeteli článek 22 Listiny požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i ustanovení § 7 zákona o místním referendu, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní

referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru ÚS vykládáno restriktivním způsobem (srov. nálezy ÚS ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 873/09, N 28/64 SbNU 297).

24. Konání místního referenda, které je možné považovat za významný *svátek demokracie*, rozhodně představuje významnou okolnost, v důsledku které je možné vyčkat s uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem. Jakkoliv taková bude prodleva s uzavřením smlouvy s ohledem na průběh referenda poměrně dlouhá, význam referenda je natolik zásadní, že je dle názoru soudu nutné podaný návrh na konání místního referenda vzít v potaz při výkladu pojmu *bez zbytečného odkladu*. Jinak řečeno vyčkávání na výsledek místního referenda by v tomto případě nebylo možné posoudit jako zbytečné otálení s uzavřením smlouvy s vybraným dodavatelem. To platí zejména v případě, kdy výsledek takového referenda může vést k neuzavření smlouvy s vybraným dodavatelem a ke zrušení zadávacího řízení (viz dále). Možnost vyčkat s uzavřením smlouvy na případné naplnění důvodu pro zrušení zadávacího řízení zmiňuje jako přípustnou také shora citovaná literatura. Jiný výklad by navíc významným způsobem oslabil smysl referenda a tedy i přímé demokracie jako takové. Obec by totiž v případě závazného nesouhlasu občanů měla jen velmi omezené možnosti, jak vyjádřenou vůli občanů naplnit.
25. Krajský soud nesouhlasí ani s tím, že by výsledek referenda nebyl důvodem pro zrušení zadávacího řízení podle § 127 odst. 2 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek. Z tohoto ustanovení vyplývá, že *zadavatel může zrušit zadávací řízení, pokud v průběhu zadávacího řízení se vyskytly důvody hodné zvláštního zřetele, včetně důvodů ekonomických, pro které nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval, bez ohledu na to, zda tyto důvody zadavatel způsobil či nikoliv*.
26. První podmínkou aplikace ustanovení § 127 odst. 2 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek je, že se musí jednat o důvod zvláštního zřetele hodný, pro který nelze po zadavateli požadovat, aby v zadávacím řízení pokračoval. Výkladem pojmu *důvody hodné zvláštního zřetele*, který je v daném ustanovení obsažen, se již zabýval NSS uvedl, že se jedná o neurčitý právní pojem, jemuž je třeba přisoudit takový význam, který nejlépe odpovídá povaze, smyslu a účelu toho, co zákon o zadávání veřejných zakázek upravuje. Vždy je nutné zohlednit konkrétní okolnosti. V oblasti práva veřejných zakázek je navíc třeba dbát na to, aby výklad byl ku prospěchu efektivní hospodářské soutěže. Předmětné ustanovení zahrnuje též subjektivní důvody, včetně důvodů ekonomických. Lze pod něj subsumovat takové případy, které jsou v souladu s účelem a cílem právní úpravy, resp. situace, které by byly stejně relevantní pro jakoukoli osobu v obdobném postavení. Může se tedy jednat o škálu nejružnějších případů, včetně porušení zákona, které již s ohledem na fázi zadávacího řízení nelze napravit jiným způsobem podle § 49 zákona o zadávání veřejných zakázek. Důvody vedoucí ke zrušení zadávacího řízení ale nemohou být způsobeny úmyslně, tedy pouze za účelem zrušení zadávacího řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2023, č. j. 10 As 23/2021-56, č. 4448/2023 Sb. NSS).
27. Může-li být dle judikatury NSS důvodem pro zrušení zadávacího řízení porušení právních předpisů upravujících jeho průběh, pak takovým důvodem nepochybně může být tak výjimečná událost jako je konání místního referenda (k tomu srov. výše smysl referenda zdůrazňovaný NSS a také ÚS). Význam místního referenda jakožto demokratické pojistky při rozhodování o veřejných otázkách je významnou okolností a je nutné ji vzít v potaz také z hlediska úvah o přiměřenosti postupu zadavatele, který by z tohoto důvodu zadávací řízení zrušil. Jak již soud uvedl výše, pokud by neměl zadavatel možnost zrušit zadávací řízení z důvodu konání místního referenda, byl by jeho význam značně oslaben. Přitom

referendum má sloužit k tomu, aby byla projevena vůle občanů, v jejichž prospěch má být samospráva vykonávána.

28. Další podmínkou je, že tento důvod musí vzniknout v průběhu zadávacího řízení. Odpůrce zcela nesprávně ve svých úvahách uvedl, že občané obce o záměru byli informováni před zahájením zadávacího řízení, tudíž tato podmínka není splněna. Vědomost občanů o záměru ale není tou skutečností, která by byla relevantní. Tou je návrh na konání místního referenda. Tento návrh byl podán až v po zahájení zadávacího řízení. Rovněž tato podmínka je tedy splněna. Krajský soud si je vědom skutečnosti, že návrh na vyhlášení referenda byl podán v samém závěru zadávacího řízení, to však není pro věc významné. Oprávnění přípravného výboru inicializovat referendum není časově nikterak omezeno, byť dříve podaný návrh mohl značně usnadnit pozici zastupitelstva obce při rozhodování o tom, zda referendum vyhlásí.
29. Lze tak uzavřít, že zastupitelstvo obce nezákonně zamítlo návrh na vyhlášení místního referenda s odkazem na údajné porušení kogentních ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek. Krajský soud sice rozumí obavám odpůrce o možných finančních dopadech, avšak ani tyto skutečnosti nemohou být důvodem pro nevyhlášení místního referenda. Je na každém z hlasujících, aby v rámci svého rozhodování o způsobu hlasování v místním referendu vzal v potaz také skutečnost, že návrh na konání místního referenda byl podán v samotném závěru zadávacího řízení a že tato skutečnost může mít pro obec nepříznivý finanční dopad.
30. Z vyjádření odpůrce vyplývá, že dne 18. 7. 2024 došlo k podpisu smlouvy o dílo s vybraným dodavatelem. Z repliky navrhovatele a dalšího vyjádření odpůrce pak vyplývá, že bylo započato se stavbou. Tato vyjádření lze v jejich vzájemném souhrnu posoudit tak, že je nesporné, že uvedená smlouva o dílo byla skutečně uzavřena. Realizace stavby jako je domov pro seniory bez podepsané smlouvy je nepředstavitelná. Ani uzavření smlouvy o dílo však nepředstavuje skutečnost, která by bránila vyhlášení místního referenda.
31. Obdobnou situací se již zabýval ÚS v nálezu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 (N 27/64 SbNU 285), kde uvedl, že podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce, a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu § 49 zákona o místním referendu také výhradně směřuje. Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého developerského či průmyslového projektu na území obce, žádným způsobem neporušuje ani nemůže porušit právní normy ve smyslu § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Samotným uspořádáním referenda s určitým výsledkem nedochází k prolomení smluvního závazku, přestože vůle občanů vyjádřená v referendu může např. k odstoupení od určité smlouvy nebo ke změně jejího obsahu směřovat. Dle názoru ÚS extenzivní výklad § 7 písm. d) zákona o místním referendu nelze akceptovat. S ohledem na uvedené zásady výkladu politických práv je citované ustanovení zákona o tzv. výluce z přípustnosti referenda třeba vztáhnout toliko na případy, kdy položená otázka či eventuální výsledek referenda jsou v rozporu s právními normami kogentní povahy.

32. Pouhé vyhlášení místního referenda se tedy bezprostředně nedotýká soukromoprávních vztahů (srov. též usnesení NSS ze dne 4. 1. 2023, č. j. Ars 7/2022-153) a existující smluvní závazky obce nepředstavují automatickou blokadu místního referenda (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS). Opačný výklad by umožňoval vyhnout se v podstatě vždy konání místního referenda s odůvodněním, že ohledně předmětné otázky, jež měla být místním referendem řešena, je již obec ve smluvním vztahu ke třetím osobám (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 4/2012-47, č. 2760/2013 Sb. NSS).
33. Ze shora předestřených právních názorů ÚS a NSS vyplývá, že smluvní závazek obce nepředstavuje zpravidla překážku pro konání místního referenda o otázce, která by mohla být s takovým závazkem rozporná. Samotný výsledek místního referenda spočívající v tom, že občané obce odmítnou výstavbu domova pro seniory, resp. odmítnou jeho výstavbu ve zvolené lokalitě, není rozporný s § 7 písm. d) zákona o místním referendu a je nutné jej interpretovat tak, že v takovém případě by byl odpůrce povinen pokusit se tento výsledek referenda realizovat všemi dostupnými avšak zákonnými prostředky (např. dojednat s vybraným dodavatelem ukončení smlouvy, vyjednat změnu dotačních podmínek a poté vyhlásit nové zadávací řízení apod.). Skutečnost, že by se vůle občanů nepodařila naplnit, neznamená nemožnost konání místního referenda. Krajský soud si je vědom toho, že obec jako veřejný zadavatel je vázána zákonem o zadávání veřejných zakázek i po uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem (srov. např. § 222 uvedeného zákona). V rámci hodnocení toho, zda je možné splnit případný nesouhlas občanů obce se stavbou záměru, resp. s jeho umístěním, by musela vzít v potaz také podmínky vyplývající z tohoto předpisu. To však může mít význam až při realizaci vůle občanů, nikoliv na samotné vyhlášení referenda. Proto je dle názoru soudu nepodstatné, že ÚS shora předestřený právní názor vyslovil v souvislosti se smlouvou, která nebyla zadána podle zákona o zadávání veřejných zakázek.
34. Závěrem musí krajský soud uvést, že v rámci hodnocení důvodnosti návrhu není omezen jen tvrzenými důvody pro nevyhlášení místního referenda (shodně též MIKEŠ, P. In KÜHN, Z., KOCOUREK, T., a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 796).
35. 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"*. Otázky navržené pro místní referendum jsou sice poměrně obecné, avšak podle názoru soudu dostatečně určité z hlediska § 8 odst. 3 zákona o místním referendu.
36. K problematice určitosti otázek položených v místním referendu se již několikrát vyjádřil NSS. Z jeho judikatury lze vyčíst, že určitost otázky musí dosáhnout takové míry, aby běžný volič věděl, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká a měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu. Při hodnocení určitosti položené otázky je nutné také přihlížet k místním reáliím, a tedy srozumitelnosti otázky pro konkrétní osoby oprávněné hlasovat v referendu. Lze při tom přihlížet i k veřejné diskusi o tématu a kampani v souvislosti s referendem, jakož i dalším místním reáliím (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, č. 3641/2017 Sb. NSS a judikaturu v něm uvedenou).
37. Z vyjádření účastníků vyplývá, že v obci Horní Lideč dosud žádný domov pro seniory není a že se jedná o stavbu svým významem jedinečnou. Jiný obdobný záměr se nyní

nepřipravuje či nerealizuje. Realizace nyní zamýšleného domova pro seniory byla diskutována na jednáních zastupitelstva obce, byla několikrát zveřejněna v obecním periodiku a také diskutována na veřejných setkáních s občany, a to včetně navržené lokality. I přes obecnost navržených otázek tak dle názoru soudu zjevně není pochyb o tom, že v tak malé obci, jakou je Horní Lideč (cca 1 300 obyvatel), je zřejmé, o jakém domovu pro seniory je hlasováno a také, v jaké lokalitě má být realizován.

38. Krajský soud neshledal ani jiný důvod, který by bránil vyhlášení místního referenda o otázkách specifikovaných ve výroku tohoto rozhodnutí.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

39. S ohledem na výše uvedené krajský soud rozhodl o vyhlášení místního referenda. Při stanovení termínu konání místního referenda vzal krajský soud v úvahu, že ve dnech 20. a 21. 9. 2024 proběhnou v obci Horní Lideč volby do Zastupitelstva Zlínského kraje. Místní referendum se musí konat dle § 15 zákona o místním referendu do 90 dnů po dni jeho vyhlášení. Tato lhůta přitom platí také pro soud, přičemž pro počátek této lhůty je rozhodující den vyhlášení usnesení na úřední desce soudu (srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 11. 2008, č. j. 30 Ca 173/2008-64, č. 1818/2009 Sb. NSS). Krajský soud si je vědom toho, že do konání uvedených voleb zbývá 45 dnů, avšak s ohledem na zásadu hospodárnosti považoval za vhodné spojit konání místního referenda s volbami. Zákon o místním referendu neobsahuje žádnou minimální lhůtu, která musí být zachována mezi vyhlášením a konáním místního referenda a lhůta 45 dnů se jeví být jako dostačující pro zajištění technických a organizačních záležitostí ohledně konání místního referenda (ty navíc budou usnadněny z důvodu konání voleb dle § 27a zákona o místním referendu) a také pro případné vedení kampaně, ve které bude možné oslovit občany obce a ovlivnit jejich vůli při hlasování v místním referendu. Rovněž soud přihlédl k tomu, že pokud by výsledek místního referenda vyzněl tak, že by se měl odpůrce pokusit zabránit vzniku domova pro seniory, jeví se jako účelné, konat referendum co nejdříve.
40. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 93 odst. 4 s. ř. s., podle něhož ve věcech místního referenda nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

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

Olomouc 7. srpna 2024

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu