

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 K. n. V.** ve složení

Z. J., bytem X, jako zmocněnkyně přípravného výboru

Z. H., DiS., bytem X

Mgr. H. K., bytem X

proti

odpůrkyni: **obec K. n. V.**

sídlem K. n. V. 53, X K. n. V.

zastoupená advokátkou Mgr. Janou Wranikovou

sídlem Občanská 1115/16, 710 00 Ostrava

o návrhu na vyhlášení místního referenda v obci K. n. V.,

takto:

I. Vyhláší se místní referendum v obci K. n. V. o těchto otázkách:

1) Souhlasíte s tím, aby obec K. n. V. učinila všechny kroky v samostatné působnosti tak, aby byla zachována a obnovena místní komunikace č. 1d (místní název D.)?

2) Souhlasíte s tím, aby obec K. n. V. učinila všechny kroky v samostatné působnosti tak, aby byly zachovány stávající železniční přejezdy v katastru obce?

II. Místní referendum se bude konat současně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2025.

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 K. n. V. vyhlásil místní referendum o otázkách ve výroku specifikovaných tak, aby se konaly souběžně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2025.
2. Z návrhu se podává, že navrhovatel podal dne 17. 12. 2024 návrh na konání místního referenda. Zastupitelstvo obce K. n. V. návrh projednalo na zasedání dne 4. 2. 2025 s tím, že nepřijalo žádné usnesení. Na zasedání zaznělo, že položené otázky jsou nezákonné a že o nich nelze referendum konat, protože vyhlášením referenda dojde k porušení vlastnických práv P. O., s. p. a S. ž., státní organizace. Navrhovatel dále uvedl, že místní komunikace D. (č. 1d) paralelně prochází obcí K. n. V. jako záložní komunikace z druhé strany toku V. Navazuje na ostatní místní komunikace a silnici III. třídy a zaručuje tak prostupnost území. Při povodních v roce 2024 došlo k jejímu poškození a jejímu obnovení dle vyjádření

Shodu s prvopisem potvrzuje M. Ch.

starostky obce brání skutečnost, že je příliš blízko kolejím a těleso komunikace se nachází na pozemku dráhy. Takto však vedla komunikace historicky. Zrušením komunikace by došlo rovněž ke zrušení přejezdu přes železnici a některé nemovitosti by ztratily spojení s ostatními částmi obce. Povodeň v roce 2024 rovněž poničila most přes V. (č. Ko-M-1), který bude muset být stržen. Pokud by nebyl obnoven a nebyla by obnovena ani komunikace č. 1d, budou odříznuty další nemovitosti. Komunikace č. 1d je tak zásadní pro velký počet obyvatel obce, proto by o jejím osudu měli rozhodnout občané v referendu. Dle navrhovatele jsou navržené otázky přípustné. Aktivita obce ohledně obnovení komunikace a zachování přejezdů spadá do samostatné působnosti. Jakkoliv tyto záležitosti musí být projednány s dalšími subjekty (S. ž.), je aktivita obce nezbytná a otázky byly navrženy tak, aby se občané obce vyjádřili, zda má obec ze své pozice učinit všechny kroky, aby se podařilo komunikaci a přejezdy zachovat a obnovit. Občané tak rozhodnou o aktivitě obce, nikoliv o tom, zda se komunikace a přejezdy ve výsledku obnoví, resp. zachovají.

3. Odpůrkyně navrhla soudu, aby návrh zamítl. Ve svém vyjádření uvedla, že usnesení o vyhlášení místního referenda nebylo přijato. Starostka obce na jednání zastupitelstva obce uvedla, že otázky jsou chaotické a odporují legislativě. Komunikace č. 1d leží mj. na několika pozemcích, které nejsou ve vlastnictví obce, tudíž nelze rozhodovat, aby bylo něco postaveno na cizím pozemku. Železniční přejezdy nespádají do samostatné působnosti obce, jde o majetek státu, resp. S. ž. Ohledně otázek referenda vedení obce jedná, referendum tak není potřebné. Situaci ohledně uvedené komunikace a přejezdů vysvětlila starostka obce občanům v K. občasníku. Odpůrkyně dále odkázala na rozsudky NSS ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, č. 2799/2013 Sb. NSS a ze dne 12. 2. 2014, č. j. Ars 1/2014-34, a uvedla, že navržené otázky jsou nekonkrétní, neurčité až vágní. Mohou vést k nejednoznačnému výkladu, tudíž nemohou být pro příslušné orgány obce (zastupitelstvo, starostka při výkonu působnosti rad obce) závazné. Nelze podle nich jednoznačně určit, zda obec koná, konala či nikoliv. Otázky ani neurčují povinný subjekt, neboť pod pojmem obec je možno chápat zastupitele, starostku, starostku při výkonu působnosti rady obce. Ve světle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jsou navržené otázky nadbytečné a v případě vyhlášení referenda půjde toliko o ne hospodárné vynakládání veřejných prostředků, aniž by se dosáhlo jakékoliv výsledku. Obec je totiž povinna uspokojovat dopravní potřeby občanů obce.

B. Posouzení věci krajským soudem

4. 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.“).
5. Z předloženého spisu vyplývá, že navrhovatel doručil odpůrkyni dne 13. 12. 2024 návrh na vyhlášení místního referenda ohledně otázek, které jsou specifikovány ve výroku tohoto rozhodnutí. Zastupitelstvo obce na jednání dne 4. 2. 2025 navržené usnesení ve znění *Zastupitelstvo obce schvaluje návrh na konání referenda* nepřijalo většinou hlasů.
6. V této věci je sporné, zda je dle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místním referendu“), přípustné konat místní referendum ohledně navržených otázek. Z hlediska skutkového mezi účastníky žádný spor není. Skutečnost, že komunikace č. 1d byla poškozena povodní v roce 2024, vyplývá ze shodných tvrzení účastníků. Totéž lze říct o tom, že tato komunikace částečně zasahuje na pozemky ve správě S. ž. a že hrozí redukování stávajících železničních

přejezdů v obci. Účastníky navržené důkazy (pasporty místních komunikací) proto soud pro nadbytečnost neprovedl. Záznam z prohlídky mostu č. Ko-M-1 má osvětlit technický stav mostu, avšak tato skutečnost není rozhodující pro posouzení přípustnosti shora popsáných otázek v referendu, které se mostu přímo nedotýkají. Odpůrkyně výslovně neuvedla, co by mělo být prokázáno sdělením ze dne 18. 11. 2024 adresovanému S. ž. Lze si však snadno domyslet, že tím mělo být prokázáno, že se obec problematikou přejezdů zabývá. Ani tato skutečnost však nemá pro předmět tohoto řízení relevanci, protože § 7 zákona o místním referendu mezi důvody nepřípustnosti referenda neřadí nadbytečnost spočívající v tom, že se obec totožnou problematikou již zabývá.

7. 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)*.
8. 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.*
9. Krajský soud nesouhlasí s odpůrkyní, že by o navržených otázkách nebylo možné referendum konat pro jejich rozpor s právními předpisy.
10. 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*.
11. 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 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).
12. Podstata a hlavní účel místního referenda *spočívá ve formování politické vůle uvnitř společnosti, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek* (srov. nálezný ÚS ze dne 9. 2.

2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Výsledek místního referenda proto zavazuje orgány místní samosprávy k požadované činnosti, případně k cíli, kterého se mají snažit dosáhnout. Obdobně NSS již dříve uvedl, že *smysl existence místního referenda spočívá v možnosti občanů vyjádřit jeho prostřednictvím politicky validně svůj názor* (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2014, č. j. Ars 3/2014-41). S tím koresponduje skutečnost, že místní referendum může mít povahu ratifikační (či decizní), kdy obec v rámci své samostatné působnosti rozhoduje s konečnou platností, ale i povahu konzultativní, kdy je výsledkem referenda stanovisko, které má obec zastávat u otázek, k nimž se může vyjádřit, nikoliv však o nich sama rozhodnout. Do samostatné působnosti obce totiž spadají nejen otázky, o nichž obec sama rozhoduje, ale i otázky, k nimž se může vyjádřit, zúčastnit se projednávání atp. [od přijetí zákona o místním referendu proběhla celá řada místních referend konzultativního charakteru (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2019, č. j. Ars 1/2019-38, odst. 25)].

13. Z formulace navržených otázek je zřejmé, že by se občané měli vyjádřit k tomu, zda si přejí zachovat, resp. obnovit místní komunikaci č. 1d a zachovat stávající železniční přejezdy v obci. Prosazování jejich postoje k daným otázkám spadá do samostatné působnosti obce ve smyslu § 35 odst. 2 obecního zřízení, neboť se týká uspokojování potřeb obyvatel, zejména dopravních. Výsledek místního referenda pak bude pro odpůrkyni představovat závazný apel v tom smyslu, jak má k otázce zachování, resp. obnovy místní komunikaci č. 1d a zachování stávajících přejezdů přistoupit. Tedy zda má tyto záměry podporovat či se jim naopak snažit zabránit, samozřejmě v mezích zákona, případně závazných rozhodnutí. Výsledky místního referenda tak budou pro odpůrkyni v tomto duchu závazné jak v době před zahájením příslušných správních řízení (např. ve fázi jednání s dotčenými subjekty), tak po jejich případném zahájení, pokud v nich je či bude účastníkem řízení dle zvláštních právních předpisů.
14. Výsledek místního referenda samozřejmě nemůže nahradit posouzení určitého záměru v režimu podle zvláštních zákonů. Smyslem konání referenda však není nahrazení jejich činnosti, nýbrž pouze zjištění politického názoru občanů. Konání místního referenda proto zásadně nemůže bránit ani skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012-26, č. 2718/2012 Sb. NSS, odst. 25). Konání referenda nemůže bránit ani ta skutečnost, že se část místní komunikace č. 1d nachází na pozemcích ve správě S. ž. Výsledek místního referenda totiž bude představovat závazný pokyn pouze pro odpůrkyni, která by měla vyvinout v mezích právního řádu veškeré úsilí k naplnění výsledků referenda. Skutečnost, že by se oprava komunikace na cizím pozemku z důvodu právních překážek nepodařila realizovat, neznamená, že se o takové otázce nemůže referendum konat, protože jak již soud uvedl výše, referendum směřuje *dovnitř* a je závazné toliko pro orgány obce, které se mají pokusit naplnit vůli občanů vyjádřenou v referendu.
15. Krajský soud se nedomnívá, že by konání referenda představovalo nevhodné vynakládání prostředků odpůrkyně a bylo tak rozporné s § 38 odst. 1 obecního zřízení. Pokud by se občané vyslovili pro obnovu komunikace č. 1d, resp. zachování přejezdů, může to jen posílit postavení obce při vyjednávání s dotčenými subjekty, protože referendum může ukázat na závažnost situace z pohledu občanů obce, kterým má sloužit jak místní komunikace, tak železniční přejezdy. Koneckonců již ta skutečnost, že dostatečný počet občanů svým podpisem podpořil vyhlášení místního referenda, svědčí o seriózním zájmu občanů obce o danou problematiku a již jen proto nelze referendum považovat za nadbytečné a nevhodné. Jsou to totiž občané obce, pro které je samospráva vykonávána.

16. Krajský soud tedy uzavírá, že neshledal odpůrkyní namítané důvody, které by bránily konání referenda. Neshledal ani jiné důvody, které by bránily jeho konání.
17. K namítané neurčitosti otázek krajský soud uvádí, že 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"*.
18. 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 realitám, 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 realitám (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. Ars 2/2017-60, č. 3641/2017 Sb. NSS a judikaturu v něm uvedenou).
19. Upozorňuje-li odpůrkyně na obecnost navrhovaných otázek, lze jí do jisté míry přisvědčit. Navržené otázky skutečně hovoří povšechně o tom, aby obec *učinila všechny kroky v samostatné působnosti*, aniž by alespoň rámcově konkretizovala, jaké konkrétní kroky má obec pro uskutečnění požadovaných cílů v případě kladného výsledku referenda činit. Obecnost navrhovaných otázek však v nynějším případě nezpůsobuje jejich nepřípustnost ve smyslu zákona o místním referendu, neboť jejich smysl je zřejmý a jednoznačný (viz výše). Výsledek referenda spočívající v tom, že občané obce vyjadřují přání obnovit místní komunikaci č. 1d, resp. zachovat železniční přejezdy, je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2013, č. j. Ars 2/2013-59, č. 2919/2013 Sb. NSS, usnesení téhož soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. Ars 5/2012-55, č. 2800/2013 Sb. NSS, či nálezy ÚS ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Navržené otázky tedy splňují kritérium jednoznačnosti.
20. Krajský soud musí odmítnout námitku odpůrkyně, že by nebylo jasné, který orgán obce by výsledek referenda zavazoval. Dle § 49 zákona o místním referendu je totiž referendum závazné pro zastupitelstvo obce a také pro další orgány obce, tj. pro všechny orgány obce. Lze tak uzavřít, že otázky navržené pro místní referendum vyhovují i požadavku určitosti.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

21. S ohledem na výše uvedené krajský soud rozhodl o vyhlášení místního referenda. Při stanovení termínu konání místního referenda vzal krajský soud v úvahu, že místní referendum se musí konat dle § 15 zákona o místním referendu do 90 dnů po dni jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. 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). Navrhovatel navrhl termín konání voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2025, přičemž soud neshledal žádný důvod, proč by tomuto návrhu neměl vyhovět. Konání místního referenda společně s volbami bude pro odpůrkyni hospodárnější.
22. 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 21. března 2025

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu