ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEMREPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Josefa Baxy, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Radana Malíka, JUDr. Jana Passera a JUDr. Petra Průchy v právní věci navrhovatele: **P. L.**, zastoupeného Mgr. Petrem Janečkem, advokátem se sídlem Kleinerova 24, Kladno, proti odpůrci: **Obec Březany** se sídlem Březany II, 282 01 Český Brod, zastoupeného Mgr. Evou Zhřívalovou, advokátkou se sídlem nám. Arnošta z Pardubic 11, Český Brod, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2012, č. j. 50 A 3/2012 - 28,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatel je povinen zaplatit odpůrci k rukám jeho zástupkyně Mgr. Evy Zhřívalové do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 2.400 Kč.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1.] Navrhovatel (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti v záhlaví označenému usnesení, kterým krajský soud zamítl návrh na vyslovení neplatnosti

rozhodnutí přijatého v místním referendu. Jednalo se o referendum, vyhlášené v obci Březany II o otázkách: 1. *Jste pro vybudování výsypek JS a JV u lesíku Bělka?* 2. *Jste pro povolení těžby u lesíku Bělka?* Toto referendum se uskutečnilo dne 10. 3. 2012 a hlasovalo v něm 202 oprávněných osob, tzn. 40,64% z celkového počtu osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Ze zápisu o průběhu a výsledku hlasování dále plyne, že na 1. položenou otázku odpovědělo 71 osob „ano" a 129 „ne"; na 2. otázku odpovědělo 67 osob „ano" a 134 osob „ne".

II. Obsah kasační stížnosti

[2.] Stěžovatel uplatňuje kasační důvod zakotvený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s."). Namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Naplnění tohoto kasačního důvodu spatřuje stěžovatel v následujících skutečnostech.

[3.] Tvrdí, že krajský soud chybně vyhodnotil otázky položené v referendu. Podle ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu (dále jen „zákon o místním referendu") mají být totiž otázky položeny jednoznačně. V daném případě z nich nicméně nebylo zřejmé, že je třeba je zasazovat do širších souvislostí projednávaných změn územního plánu, což dovodil krajský soud. Obě otázky se přitom jednoznačně týkají věcí, jež jsou mimo samostatnou působnost obce, a konání referenda tak odporovalo ustanovením § 6 a 7 zákona o místním referendu. Stěžovatel zdůrazňuje, že možnou souvislost místního referenda s rozhodováním o změnách územního plánu hlasující osoby neznaly, přičemž přímá demokracie má smysl jen tehdy, vědí-li lidé, o čem vlastně rozhodují.

[4.] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně používal judikaturu, přistupoval k ní „bezmyšlenkovitě", bez hlubšího zdůvodnění a pouze s ohledem na to, že soudní praxe inklinuje k posilování prvků přímé demokracie. Pokud totiž vycházel z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05 (veškerá judikatura Ústavního soudu viz http://nalus.usoud.cz), je z jeho obsahu zřejmé, že na rozdíl od nyní projednávané věci zde byly otázky místního referenda položeny srozumitelně a zákonným způsobem a hlasující tak dobře věděli, o čem rozhodovali.

[5.] V případě usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 58 Ca 23/2005 - 41 zněla položená otázka: „Souhlasíte s vybudováním tlakové kanalizace v Radnicích?" Krajský soud zde nicméně dovodil samostatnou působnost obce z toho, že se jednalo o investici financovanou z rozpočtu města a na jeho území. V nyní projednávaném případě se však jedná o investici soukromou, bez dopadu na rozpočet obce.

[6.] Stěžovatel konečně uvádí některá ustanovení právních předpisů, která by při respektování výsledků místního referenda mohla způsobovat nezákonnost následného rozhodování obce na úseku územního plánování. Jedná se o ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o § 30 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). Vzhledem k tomu, že žáruvzdorný jílovec je výhradním nerostem, zakládá se prý rozhodnutím přijatým v místním referendu protiprávní stav.

[7.] Proto stěžovatel navrhuje napadené usnesení krajského soudu jako protizákonné zrušit.

III. Vyjádření odpůrce

[8.] Odpůrce ke kasační stížnosti uvádí, že místní referendum v obci Březany II bylo vyhlášeno za účelem zjištění názoru obyvatel na těžbu kaolínu a povolení výsypek těžby. Jeho výsledek měl být podkladem pro rozhodování zastupitelstva obce o změně územního plánu. Změna územního plánu pak spočívala mimo jiné právě ve změně charakteru určitých pozemků, resp. způsobu jejich užívání, kdy v důsledku změny územního plánu mělo dojít na určitých pozemcích k umístění a zalesnění výsypek z těžby. Obec Březany chtěla před hlasováním o změně územního plánu znát názor občanů na těžbu kaolínu na jejím území a proto bylo uspořádáno referendum. Rozhodování o územním plánu přitom patří do samostatné působnosti obce a referendum proto mohlo být konáno.

[9.] Souvislost předmětného místního referenda s rozhodováním obce o změnách územního plánu byla údajně zřejmá všem občanům obce, kteří v referendu hlasovali. To plyne jednak z věty „*referendum je vyvoláno na základě nejednotnosti zastupitelstva obce a potřeby zjištění názoru a postoje občanů obce k výsypkám*“ a současně z faktu, že obec má pouze 585 obyvatel, takže téma změny územního plánu a těžby kaolínu je všem dobře známé a diskutované. Navíc, nikde není stanovena povinnost vyhlašovatele místního referenda detailně hlasujícím vysvětlit smysl rozhodování. Veškeré informace jsou veřejně přístupné a zápisy z jednání zastupitelstva jsou k dispozici jak na obecním úřadu, tak zejména na webových stránkách obce.

[10.] Odpůrce navrhuje kasační stížnost zamítnout.

IV. Vlastní argumentace soudu

[11.] Nejvyšší správní soud konstatuje, že byly splněny všechny podmínky řízení a proto přistoupil k projednání a rozhodnutí kasační stížnosti, vázán jejím rozsahem a důvody (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12.] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že 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.

[13.] K tomu je vhodné dodat, že zmiňovaný čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR se výslovně týká výkonu „*státní moci*“. V případě místního (příp. krajského) referenda se však nejedná o výkon státní moci, nýbrž moci samosprávné. Z ustanovení § 6 zákona o místním referendu proto plyne, že „*v místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města*.“ Z toho lze mimo jiné dovodit, že normotvůrce citovaným článkem není limitován v tom směru, že by tato referenda (tzn. místní a

krajské) musel zakotvit ústavním zákonem, jelikož se nejedná o výkon státní moci, nýbrž moci samosprávné; postačuje proto jejich úprava zákonem „obyčejným“.

[14.] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje i s obecnějším právním názorem krajského soudu, učiněným v rozsudku napadeném nyní projednávanou kasační stížností, že 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. Z toho zdejší soud dovozuje, že otázky přípustnosti konání a posuzování platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu je 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 a vyslovení jeho neplatnosti připadá do úvahy jen tehdy, jestliže se jednoznačně prokáže, že referendum bylo provedeno protizákonným způsobem, resp. je zjevné, že nemělo být vůbec vyhlášeno.

[15.] Na základě shora provedených obecnějších východisek přistoupil soud k rozhodnutí projednávaného případu.

[16.] K tomu z obsahu zápisu č. 17 ze zasedání zastupitelstva Obce Březany II konaného dne 30. 11. 2011 konstatuje, že v souvislosti s projednáváním návrhů změny č. 2 územního plánu této obce sice minulé zastupitelstvo již odsouhlasilo změnu územního plánu, povolilo výsypky těžby kaolínu a uzavřelo s Lupkovými závody dohodu o tom, že tuto změnu územního plánu zaplatí (cena činila 232.000 Kč), nicméně stále je možné toto rozhodnutí změnit. Proto zastupitelstvo rozhodlo o uspořádání referenda, aby obyvatelé rozhodli, zda těžbu a výsypky povolit. Následně bylo dne 29. 12. 2011 referendum vyhlášeno vyvěšením na úřední desce obce (§ 14 zákona o místním referendu); součástí tohoto vyhlášení bylo rovněž odůvodnění v tom smyslu, že referendum bylo vyvoláno na základě nejednotnosti zastupitelstva a potřeby zjištění názoru a postoje občanů obce k výsypkám. Náklady spojené se zamítnutím výsypek byly vyčísleny na 350.000 Kč a vypsání referenda na 10.000 Kč, přičemž obě tyto částky budou hrazeny z obecního rozpočtu.

[17.] Stěžovatel namítá, že položené otázky nebyly jednoznačné. K tomu soud poukazuje na ustanovení § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, podle něhož „[o]*tázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem "ano" nebo slovem "ne*"." Zdejší soud má ve shodě s názorem krajského soudu za to, že v daném případě byly obě položené otázky zformulovány natolik jasně, že dikci citovaného zákonného ustanovení odpovídaly. Občané totiž hlasováním odpovídali na otázky (1. *Jste pro vybudování výsypek JS a JV u lesíku Bělka?* 2. *Jste pro povolení těžby u lesíku Bělka?*), na které bylo možno odpovědět pouze způsobem „ano“ či „ne“. Otázky tedy nebyly položeny víceznačným či zavádějícím způsobem, což by samozřejmě odporovalo citovanému zákonnému ustanovení.

[18.] K argumentaci stěžovatele, že z položených otázek nebylo zřejmé, že je třeba je zasazovat do širších souvislostí projednávaných změn územního plánu, soud uvádí, že se v daném případě jednalo o vyhlášení místního referenda z rozhodnutí zastupitelstva obce. V takové situaci zákon o místním referendu (§ 14) stanoví, že v usnesení o vyhlášení místního referenda se uvedou náležitosti podle § 10 odst. 1 písm. a) až d). Těmito

náležitostmi jsou a) označení území, na němž se konání místního referenda navrhuje, b) znění otázky, popřípadě otázek, navržené k rozhodnutí v místním referendu, c) odůvodnění návrhu, d) odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, popřípadě statutárního města. Soud má za to, že všechny tyto náležitosti splněny byly: ve vyhlášení referenda je vymezeno území, kde se referendum bude konat, a to jako katastrální území Březany II; byly položeny jednoznačné otázky a návrh byl stručně odůvodněn (viz bod 16), včetně odhadu nákladů.

[19.] Soud má za to, že deficitem vyhlášení předmětného místního referenda nemůže být ani to, že v něm nebylo výslovně uvedeno, že se týká projednávaných změn územního plánu. V tomto směru se soud ztotožňuje s názorem žalovaného, že kontext vyhlášeného referenda byl zcela jednoznačný a každý zájemce měl navíc možnost opatřit si případné další informace. Významnou je rovněž skutečnost, že daná obec patří mezi velmi malé obce a již z povahy věci je proto zřejmé, že tak zásadní otázky, jako jsou vybudování výsypek a povolení těžby, musí být občanům obce dostatečně známé a každý z nich si proto na ně mohl vytvořit vlastní názor.

[20.] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že účast občanů na rozhodování ve formě referenda představuje realizaci politického práva. Jedná se o politické rozhodování, kde je především věcí každého hlasujícího, jakým způsobem si bude vytvářet názor na položenou otázku, odkud získá potřebné informace apod. Zveřejnění a prezentace argumentů pro a proti určitým řešením je především věcí kampaně, vedené v rámci svobodné a otevřené politické soutěže. Do této kampaně, která by měla konání referenda předcházet, by veřejná moc zásadně neměla zasahovat. Rovněž v nyní projednávané věci proto bylo zejména na stoupencích a odpůrcích nabízených řešení, aby se snažili spoluobčany přesvědčit o správnosti svých názorů. Právě v rámci této politické soutěže pak měly zaznít i případné argumenty a protiargumenty ohledně vybudování výsypek a povolení těžby. Jedním z těchto argumentů mohla být právě spojitost zvažovaných řešení s připravovanou změnou územního plánu.

[21.] Stěžovatel dále namítá, že obě položené otázky se vymykají oblasti samostatné působnosti obce, a odkazuje na ustanovení § 6 a 7 zákona o místním referendu. K tomu soud uvádí, že z citovaných ustanovení plyne přípustnost konání místního referenda ve všech věcech spadajících do samostatné působnosti obce s výjimkou taxativně uvedených případů. Samostatnou působnost obce blíže vymezuje ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a to tak, že „*do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.*“ Nemůže být ani sporu o tom, že záležitosti územního plánování spadají do samostatné působnosti obce. V tomto směru dává jasné vodítko ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), podle něhož platí, že zastupitelstvo obce „*a) rozhoduje v samostatné působnosti o pořízení územního plánu a regulačního plánu, b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, c) vydává v samostatné působnosti územní plán*“. Podle *arg. a maius ad minori* pochopitelně platí, že zastupitelstvo obce rozhoduje v samostatné působnosti rovněž o změně územního plánu.

[22.] Nejvyšší správní soud tak dospívá k závěru, že krajský soud zcela správně dovodil přípustnost konání referenda o obou položených otázkách, jelikož jejich zodpovězení bylo podstatné z hlediska připravované změny územního plánu, což je nepochybně věcí samostatné působnosti obce. Jak správně uvedl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, smyslem předmětného referenda bylo získat názor občanů na těžbu kaolínu a povolení výsypek těžby, neboť změna územního plánu spočívala mimo jiné právě ve změně charakteru některých pozemků, resp. způsobu jejich užívání tak, aby mohlo dojít k umístění a zalesnění výsypek z těžby.

[23.] V tomto směru se soudu nejeví jako relevantní argumentace stěžovatele, který se vymezuje vůči usnesení Krajského soudu v Plzni č. j. 58 Ca 23/2005-41 tím, že zatímco v případě řešeném Krajským soudem v Plzni se jednalo o projekt financovaný z rozpočtu města, jde v nyní projednávaném případě o investici soukromou. Jak totiž plyne ze shora citované zákonné úpravy, jde u schvalování územně plánovací dokumentace vždy o oblast samostatné působnosti obce, a to nezávisle na tom, kdo bude financovat konkrétní projekty. Navíc, občané byli při vyhlášení referenda informováni o tom, že náklady spojené se zamítnutím výsypek činí 350.000 Kč a budou hrazeny z obecního rozpočtu. Jak ostatně uvedl v jiné věci Ústavní soud (nález ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09), „*je třeba rozlišovat charakteristiku obce jako politického územního společenství občanů a obce jako právního subjektu v soukromoprávních vztazích. 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. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici*.“

[24.] K obecné výtce práce s judikaturou zdejší soud se stěžovatelem souhlasí potud, že samozřejmě nelze používat judikaturu bezmyšlenkovitě a čistě mechanicky, nýbrž že je třeba vždy pečlivě vážit, do jaké míry je konkrétní judikát relevantní i pro nyní rozhodovanou věc. V daném případě však krajský soud v tomto směru nijak nepochybil, jelikož nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 101/05 argumentoval toliko ve vztahu k tomu, že schvalování územně plánovací dokumentace je rozhodováním zastupitelstva obce v samostatné působnosti, což ostatně vyplývá i z citované úpravy obsažené ve stavebním zákoně. Dále odkázal na Ústavní soud potud, že „*územně plánovací dokumentace je totiž výsledkem procesu probíhajícího v přenesené působnosti obce a v samostatné působnosti je jen schvalována. Z uvedeného vyplývá, že pokud je územní plán ve stádiu návrhu, nebrání konání místního referenda ani § 7 odst. e) ani jiné ustanovení zákona o místním referendu*.“ Tento právní názor je přímo použitelný i na nyní projednávaný případ, protože i zde se jednalo teprve o návrh územního plánu (resp. jeho změny). Stěžovatel přitom argumentuje toliko odlišností položených otázek ve věci rozhodované Ústavním soudem a tvrdí, že tyto byly srozumitelné a nevznikly tak pochybnosti o tom, zda spadají do samostatné působnosti obce. To je však problém zcela odlišný a nelze z něj dovozovat, že citovaný obecnější právní názor Ústavního soudu je pro daný případ nepoužitelný.

[25.] Krajský soud se zcela správně vypořádal též s námitkou ohledně možné kolize provedení výsledků referenda s ustanoveními některých zvláštních zákonů (zákon o geologických pracích, horní zákon). Jak uvedl, o samotném povolení těžby a vybudování výsypek by samozřejmě rozhodovaly příslušné orgány státní správy v samostatném správním řízení, jehož výsledek nemůže nahradit rozhodnutí učiněné v místním referendu ani rozhodnutí zastupitelstva obce. Smyslem konání referenda tak nebylo nahrazovat činnost příslušných orgánů státní správy, nýbrž pouze zjistit názor občanů v rámci probíhajícího řízení o návrhu na změnu územního plánu na některé aspekty této změny. Jak judikoval Ústavní soud v opakovaně citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 101/05, konání místního referenda nemůže bránit skutečnost, že určitá věc je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti.

IV. Shrnutí a náklady řízení

[26.] Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že uplatněný kasační důvod nebyl naplněn, a proto kasační stížnost pro její nedůvodnost zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[27.] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Odpůrce naopak měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Odpůrci takové náklady vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátkou a činily celkem 2.400 Kč. Byly tvořeny odměnou za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) ve výši 2.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, viz § 35 odst. 2 s. ř. s.] a paušálem 300 Kč (§ 13 odst. 3 tarifu). Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že odpůrce má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2.400 Kč. Náklady řízení za druhý úkon právní služby, požadované odpůrcem, soud nepřiznal, jelikož z obsahu spisu je patrno, že Mgr. Zhřívalová zastupovala odpůrce již v řízení před krajským soudem, takže byla s věcí dostatečně obeznámena a úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, případně v poradách s klientem [§ 11 odst. 1 písm. a), b), c) advokátního tarifu], nebyl nutný.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. srpna 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu