

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v Městské části Praha 7 za nepředraženou radnici** ve složení: Mgr. Jan Čižinský, bytem Praha 7, Veletržní 31; PhDr. Richard Biegel, bytem Praha 7, Heřmanova 41; Mgr. Jiří Hejnic, bytem Praha 7, Přístavní 55; Ing. Jakob Hurrle, bytem Praha 7, Pplk. Sochora 38; Ari Lieberman, Praha 7, Ovenecká 7; Mgr. Ondřej Mirovský, M.EM, bytem Praha 7, Komunardů 40, zastoupený Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Ječná 7/548, Praha 2, proti odpůrci: **Městská část Praha 7**, zastoupen JUDr. Martinem Kopeckým, advokátem se sídlem Revoluční 24, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2012, č. j. 12 A 7/2012 - 22,

takto:

I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2012, č. j. 12 A 7/2012 - 22, **se zrušuje.**

II. **Vyhlašuje se místní referendum** v Městské části Praha 7 o těchto otázkách:

1) *Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu Městské části Praha 7(včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu Městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?*
2) *Jste pro zrušení dosavadního procesu výběru sídla Úřadu Městské části Praha 7 a pro vyhlášení nového výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách nebo koncesního zákona s preferencí výstavby na vlastním pozemku Městské části Praha 7?*
2) *Jste pro to, aby byl výběr řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 proveden tak, že hodnotícími kritérii bude zejména ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost pro občany MČ Praha 7?*
3) *Jste pro to, aby byla na architektonické řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 vyhlášena veřejná architektonická soutěž podle pravidel České komory architektů?*

III. Místní referendum se bude konat současně s prvním kolem prezidentských voleb ve dnech 11. a 12. ledna 2013.

IV. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Čižinského do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 7.400 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět a dosavadní průběh řízení

[1.] V řešeném případě soud přezkoumává podmínky pro uspořádání místního referenda týkající se výběru sídla úřadu Městské části Praha 7. Klíčovou otázkou je zejména jednoznačnost otázek položených v místním referendu.

[2.] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti v záhlaví označenému usnesení, kterým Městský soud v Praze zamítl návrh na vyslovení neplatnosti rozhodnutí zastupitelstva Městské části Praha 7, kterým zastupitelstvo na svém zasedání dne 23. 4. 2012 rozhodlo, že místní referendum nevyhlásí, a to ani o jedné ze čtyř navržených otázek, v tomto znění, s variantami odpovědí Ano/Ne.

1) *Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu Městské části Praha 7(včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu Městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?*
2) *Jste pro zrušení dosavadního procesu výběru sídla Úřadu Městské části Praha 7 a pro vyhlášení nového výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách nebo koncesního zákona s preferencí výstavby na vlastním pozemku Městské části Praha 7?*
3) *Jste pro to, aby byl výběr řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 proveden tak, že hodnotícími kritérii bude zejména ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost pro občany MČ Praha 7?*
4) *Jste pro to, aby byla na architektonické řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 vyhlášena veřejná architektonická soutěž podle pravidel České komory architektů*?

[3.] Zamítavé rozhodnutí zastupitelstvo Městské části Praha 7 (dále též MČ Praha 7) zdůvodnilo s odkazem na § 7 písm. d) ve spojení s § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o místním referendu“ či „ZMR“). Podle § 7 písm. d) zákona o místním referendu platí, že nelze konat místní referendum, 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. Dle § 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“. Zastupitelstvo MČ Praha 7 si pro rozhodnutí o vyhlášení referenda rovněž obstaralo dva odborné (nezávazné) posudky, z Odboru veřejné správy ministerstva vnitra a od vyučujícího správního práva na Právnické fakultě UK, doc. JUDr. Martina Kopeckého, které zamítavý postoj podpořily s odkazem na nejednoznačné znění navržených otázek.

[4.] Navrhovatel podal proti rozhodnutí zastupitelstva žalobu, kterou Městský soud v Praze výše citovaným usnesením zamítl. V odůvodnění soud uvedl, že nepřípustnost

konání místního referenda je dána dle § 7 písm. d) ve spojení s § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, neboť „*rozhodnutí v místním referendu by mohlo být v rozporu s právními předpisy pro nejasnost a neurčitost otázek*“, konkrétně u otázky č. 1 soud uvedl, že nejasnými pojmy jsou vsuvka „*o přidružených organizacích*“, pojem „*případné úroky*“ (nelze vždy smluvně ovlivnit jejich výši) a pojem „*celkové náklady*“, u otázky č. 2 soud odmítl termín „*vlastní pozemek*“ (s ohledem na údajný rozpor s § 34 zákona o hlavním městě Praze) a pojem „*dosavadní proces výběru sídla*“, u otázky č. 3 soud prohlásil kritéria „*ekonomická výhodnost*“ a „*dopravní dostupnost*“ za nedostatečně určité, velmi obecné, značně obecné a neurčité, a to i ve spojení se slovem „zejména“. U otázky č. 4 soud uvedl, že není jasné, zda pojem architektonické řešení sídla zahrnuje jen práce na budově nové, nebo zda jde o architektonické práce na budově již postavené. Závěrem soud uvedl, že v případě odpovědi na otázku č. 2 odpovědí „ne“ již nelze hlasovat o otázkách č. 3 a č. 4, že otázky předjímají odpověď „ano“ a že celková formulace otázek je sugestivní.

II. Obsah kasační stížnosti

[5.] Stěžovatel uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dále nepřezkoumatelnost usnesení městského soudu pro nedostatek důvodů.

[6.] Nesprávné posouzení právní otázky soudem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spatřuje stěžovatel v tom, že tvrzenou nejednoznačnost otázky nelze podle něj subsumovat pod ustanovení § 7 písm. d) tohoto zákona, jak to udělal městský soud. Stěžovatel rovněž tvrdí, že soud chybně interpretoval ustanovení § 7 písm. d) zákona o místním referendu v tom smyslu, že za rozpor se zákonem považuje zřejmě takový případ, kdy otázka nerespektuje zákonnou terminologii. Za rozpor rozhodnutí v místním referendu se zákonem však stěžovatel považuje pouze takový případ, kdy by rozhodnutí v místním referendu uložilo obci učinit určitý krok, kterým by však obec současně porušila určitou svou zákonnou povinnost.

[7.] Stěžovatel rovněž argumentuje, že soud chybně posoudil míru přesnosti formulace textu otázek pro místní referendum, kterou je po přípravném výboru možno požadovat, a povahu textu těchto otázek. V důsledku toho soud vykládá podmínky nepřípustnosti místního referenda nepřiměřeně extenzivně, ač tyto podmínky mají být vykládány restriktivně. Z povahy zákona o místním referendu jakožto výrazu přímé demokracie a kontroly komunální politiky, jakož i z judikatury Ústavního soudu, podle něj vyplývá, že zákonná omezení institutu místního referenda dle § 7 a 8 zákona o místním referendu je třeba vykládat restriktivně. Text otázek místního referenda podle stěžovatele formuluje politickou směrnici pro zastupitelstvo, a je tedy na něj třeba klást podstatně nižší nároky na formální preciznost. Rozhodující je z hlediska textu otázek jejich srozumitelnost pro hlasující občany.

[8.] Napadené usnesení posuzovalo podle názoru stěžovatele text otázek v rozporu s výše uvedenými zásadami, nepřiměřeně přísně. Vždy, když bylo možno najít výklad, který by naznačil možné jiné chápání otázky, s odkazem na tento výklad prohlásil soud otázku za nejednoznačnou, nezákonnou, a tudíž nepřípustnou. Soud tak na text

navržených otázek aplikoval pravidla, která konání místního referenda v podstatě znemožňují, a to ve dvojím ohledu. Nejprve stěžovatel zmiňuje lingvistický aspekt, podle něhož je vlastností jazyka, že žádný pojem a žádné spojení slov nelze formulovat tak, aby je nebylo možno napadat z pozic právního či logického formalismu, což platí zvláště v neustále se rozvíjejícím a komplikujícím právním systému moderní společnosti.

[9.] Druhým aspektem, který soud podle stěžovatele pominul, je fakt, že z povahy místního referenda jakožto textu předkládaného k hlasování občanům vyplývá nutnost zjednodušení mnohdy složitých problémů. Dle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu totiž musí být otázka formulována jednou větou, jako otázka zjišťovací. Pouze teoreticky by bylo možné vložit do závorky vysvětlující text. Pokud má být místní referendum o jakékoli složitější otázce možné, je třeba podle stěžovatele dodržovat následující pravidla interpretace textů navržených otázek: 1) vykládat text otázek podle úmyslu, který měl přípravný výbor, přičemž tento úmysl lze dovozovat ze všech okolností, které vyhlášení referenda doprovázely a 2) akcentovat celkový smysl otázek a jejich politickou dimenzi a nikoli jejich formálně-právní nenapadnutelnost.

[10.] Na úrovních konkrétních výtek stěžovatel tvrdí, že soud chybně posoudil některé dílčí otázky, a to např. zda lze či nelze ovlivnit výši úroků, co lze rozumět pojmem „dosavadní proces výběru sídla“, co lze rozumět pod pojmem „vlastní pozemek“ ve vztahu k § 34 zákona o hlavním městě Praze, co znamenají kritéria „ekonomická výhodnost“ a „dopravní dostupnost“, anebo co znamená skutečnost, že architektonicky lze řešit jak budovu nově postavenou tak i budovu, která již postavena je.

[11.] K otázce úroků se stěžovatel vyjádřil tak, že jsou dány buď zákonem, nebo smluvně. Výše smluvních úroků je dána dohodou smluvních stran. Je pravdou, že banky nabízí i smlouvy, v nichž se výše budoucích úroků odvozuje od sazeb na finančních trzích, které mohou být proměnlivé. Takovou smlouvu by pak tedy odpůrce v případě kladného rozhodnutí o otázce č. 1 uzavřít nesměl, což je určité omezení, ovšem není to závazek k něčemu, co by bylo nemožné či protizákonné.

[12.] Pokud jde o pojem architektonické řešení, dospěl soud ke správnému závěru, že tento pojem může zahrnovat jak „práce na nové budově“ tak i „interiéry budovy již postavené“ (viz str. 8). Soud však z toho nesprávně dovodil, že otázka je nejednoznačná. Pokud určitý pojem zahrnuje více možností, pak je tento pojem nutno vztáhnout na všechny tyto možností. Skutečnost, že určitý pojem je širší, přece neznamená, že tento pojem je nejednoznačný.

[13.] Stěžovatel nesouhlasí ani s výhradou týkající se pojmu *vlastní pozemek*. Podle něj není pravdou, že o pozemku, vůči kterým odpůrce vykonává práva a povinnosti vlastníka, není možno hovořit jako o vlastním pozemku odpůrce. Pokud odpůrce dle § 34 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze vykonává práva a povinnosti vlastníka vůči určitému majetku, pak lze o tomto majetku říci, že se jedná o jeho vlastní majetek. Stěžovatel také nesdílí názor soudu, že pojem „dosavadní proces výběru sídla“ je nejasný proto, že občanům nejsou známy jednotlivé úkony, které odpůrce dosud uskutečnil. Místní referendum nelze nevyhlásit z toho důvodu, že občané nemají o dané problematice povědomí, protože je na politické odpovědnosti voličů, aby se o problematice informovali.

[14.] Podle stěžovatele rovněž neplatí, že by kritéria „ekonomická výhodnost“ a „dopravní dostupnost“ byla příliš obecná. Obě kritéria jsou jasná, od sebe vzájemně ohraničitelná a mohou být upřednostněna před kritérii jinými (např. ohledy na historickou

tradici, estetičnost či reprezentativnost aj.), která také mohou být brána v potaz, avšak vždy jako méně důležitá, než ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost.

[15.] Nepřezkoumatelnost a nedostatek důvodů napadeného usnesení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s spatřuje stěžovatel v tom, že soud podle jeho názoru v podstatě vůbec nereagoval na argumenty obsažené v návrhu ani na argumenty obsažené v replice ze dne 7. 6. 2012, dále podle jeho názoru soud uvedl, že otázky jsou nejasné, aniž ovšem uvedl, v jakém ohledu mají být nejasné, k jakému konkrétnímu jinému výkladu mohou svádět, v čem mohou být hlasující zmateni nebo do jakých konkrétních výkladových problémů se může odpůrce dostat, pokud by byl kladnou odpovědí na kteroukoli otázku vázán, se podle navrhovatele ani zcela jasně nevyjádřil k tomu, které z ustanovení § 7 písm. d) zákona o místním referendu považuje za naplněné, tedy zda je v rozporu se zákonem je otázka položená v místním referendu, anebo v rozporu se zákonem by mohlo být rozhodnutí v místním referendu, nebo případně oboje.

[16.] Podle stěžovatele soud v podstatě vůbec nereagoval na některé argumenty obsažené, a to např. na uváděnou judikaturu a závěry vyplývající z této judikatury ohledně textu otázek navržených pro místní referendum, skutečnost, že jednotlivé kritizované pojmy jsou pojmy běžně používanými, argument, že eventuální neaplikovatelnost určité vsuvky neznamená neaplikovatelnost zbytku rozhodnutí o určité otázce, argument, že k úhradě úroků je nutno se vždy zavázat určitým právním úkonem (takže jejich výši ovlivnit lze) a argumenty obhajující použití pojmů „ekonomická výhodnost“ a „dopravní dostupnost“ aj. Soud rovněž podle stěžovatele přesvědčivě nevysvětlil, proč by nebylo možné hlasovat o otázkách č. 3 a č. 4 v případě, že by na otázku č. 2 hlasující odpověděli záporně.

[17.] Soud v napadeném usnesení nereagoval ani na argumenty obsažené v replice navrhovatele ze dne 7. 6. 2012. Stěžovatel má za to, že pokud soud přípisem ze dne 23. 5. 2012 vyzval k vyjádření se, zda trvá na nařízení jednání, a on v této lhůtě zaslal soudu repliku na vyjádření odpůrce, pak byl soud povinen na tuto repliku rovněž reagovat v odůvodnění napadeného usnesení.

[18.] Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadené usnesení krajského soudu jako protizákonné zrušit.

[19.] Dále navrhuje, aby Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. rozhodl o ochraně ve věci místního referenda, a to usnesením následujícího znění:

1. „V Městské části Praha 7 se na základě návrhu přípravného výboru na konání místního referenda v Praze 7 za nepředraženou radnici vyhlašuje místní referendum o otázce: „*Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu Městské části Praha 7 (včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu Městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?* Ano/Ne“

2. V Městské části Praha 7 se na základě návrhu přípravného výboru na konání místního referenda v Praze 7 za nepředraženou radnici vyhlašuje místní referendum o otázce: „*Jste pro zrušení dosavadního procesu výběru sídla Úřadu Městské části Praha 7 a pro vyhlášení nového výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách nebo koncesního zákona s preferencí výstavby na vlastním pozemku Městské části Praha 7?* Ano/Ne“

3. V Městské části Praha 7 se na základě návrhu přípravného výboru na konání místního referenda v Praze 7 za nepředraženou radnici vyhlašuje místní referendum o otázce: „*Jste pro to, aby byl výběr řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 proveden tak, že hodnotícími kritérii bude zejména ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost pro občany MČ Praha 7?* Ano/Ne“

4. V Městské části Praha 7 se na základě návrhu přípravného výboru na konání místního referenda v Praze 7 za nepředraženou radnici vyhlašuje místní referendum o otázce: „*Jste pro to, aby byla na architektonické řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 vyhlášena veřejná architektonická soutěž podle pravidel České komory architektů*? Ano/Ne“

5. Místní referendum k výše uvedeným otázkám se uskuteční v den, kdy proběhne první den voleb do Senátu Parlamentu České republiky a zastupitelstev krajů vyhlášených v roce 2012.

6. Nevydá-li soud usnesení dle bodu 5.), navrhujeme, aby soud stanovil den konání místního referenda tak, aby se toto konalo dne 12. října 2012.“

III. Vyjádření odpůrce

[20.] Odpůrce ve svém vyjádření upozorňuje na § 49 zákona o místním referendu, podle něhož rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce a orgány obce závazné, jinými slovy možným výsledkem místního referenda je rozhodnutí, které zavazuje orgány, jimž je jinak zákonem svěřen výkon samostatné působnosti. Jsou-li dle Ústavy (článek 101 odst. 1, 2 Ústavy) územní samosprávné celky samostatně spravovány zastupitelstvem, pak prolomení tohoto pravidla rozhodnutím v místním referendu formou přímé demokracie musí jednoznačně určovat, co má zastupitelstvo dodržovat a čím má být ve své ústavně dané samostatnosti omezeno. Má-li být rozhodnutí v místním referendu závazné, nemůže se podle odpůrce jednat o pouhou politickou směrnici, ale o konkrétní, jasný a určitý úkol zavazující zastupitelstvo a další orgány.

[21.] Co se týče nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 995/09 ze dne 9. 2. 2012, jímž navrhovatel argumentuje, má odpůrce za to, že z nálezu nevyplývá, že rozhodnutí mělo být jakousi politickou směrnicí, jak tvrdí navrhovatel a nelze v žádném případě dovodit, že by formulace otázek neměla být jednoznačná a určitá, aby mohlo být rozhodnutí z materiálního pohledu závazné. Odpůrce uzavírá, že se městský soud podle jeho názoru se všemi otázkami samostatně a podrobně vypořádal. Závěrem navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Řízení před Nejvyšším správním soudem a posouzení věci

[22.] 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.)

[23.] Uplatněné stížní námitky určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud má zabývat. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti rovněž důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tvrzenou nepřezkoumatelnost rozhodnutí Městského soudu v Praze, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto námitkou. Pokud by totiž uznal její oprávněnost, musel by zvažovat, zda je možné se meritorně zabývat všemi ostatními námitkami.

IV. A Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24.] Pokud jde o nepřezkoumatelnost a nedostatek důvodů napadeného usnesení, kterou namítá stěžovatel podle § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního, dospěl soud k závěru, že se Městský soud v Praze pokusil s námitkami stěžovatele vyrovnat, třebaže místy poněkud úsporným způsobem. Městský soud se nicméně korektně zabýval konkrétní argumentací ke všem čtyřem navrženým otázkám, nepominul ani obecný rámec zákona o místním referendu a rovněž zmínil i možnou provázanost položených otázek. (strana 8 rozhodnutí městského soudu).

[25.] Z rozhodnutí je jasně rozpoznatelné, o jaké důvody se soud při přezkoumávání přípustnosti místního referenda opřel, proč argumentaci stěžovatele odmítá a na jakém zákonném podkladě své rozhodnutí založil. Nelze tedy tvrdit, že by bylo usnesení městského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[26.] Stěžovatel dále argumentuje, že Městský soud v Praze vůbec nereagoval ve svém rozhodnutí na argumenty obsažené v replice k vyjádření odpůrce ze dne 7. 6. 2012, doručenou dne 8. 6. 2012. Ze soudního spisu je však patrné, že na tuto repliku, v níž stěžovatel svou argumentaci rozhojnil, již městský soud s ohledem na výše naznačený časový rámec rozhodování ve věci nemohl reagovat.

[27.] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tato část kasační stížnosti stěžovatele týkající se namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů není důvodná.

IV. B Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[28.] Poté přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení merita věci, tedy kasačního důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí městského soudu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[29.] Nejprve je třeba vyložit institut místního referenda v kontextu českých politických reálií a demokratické teorie. Místní referendum představuje významný prvek přímé demokracie v českém politickém systému a zásadní doplněk klasických mechanismů zastupitelské demokracie. Jde o jednu z technik přímé demokracie, které posilují vliv voličů v jinak reprezentativním pluralitním rámci. Na rozdíl od modelu silných přímých demokracií švýcarského typu však české referendum pouze komplementárně doplňuje rozhodování zvoleného sboru zastupitelů. Úpravu českého místního referenda zařazuje odborná literatura na stupnici silný-slabý mezi středové modely, protože sice vyžaduje vyšší kvorum účasti, ale zároveň je na rozdíl od referend v celé řadě dalších evropských zemí, kde je lokální referendum rovněž zakotveno, závazné pro další postup obecního

zastupitelstva, a nikoliv toliko konzultativní (Schiller, T.: Local Direct Democracy in Europe, Springer: 2011, s. 19).

[30.] Místní referendum může být zároveň hybatelem, který spolu s dalšími politickými právy s vazbou na místo (např. soubor práv občanů při jednání obecního zastupitelstva) podporuje aktivitu občanské komunity a posiluje demokratickou legitimitu. Jde o projev občanské kompetence vyjádřit se a rozhodovat o významných místních záležitostech. V této souvislosti je nutno zdůraznit potřebu rozšířit procedurální demokracii, v níž je primární důraz kladen na volby, o politické svobody občanů a jejich aktivní participaci. Místní referendum je tedy institutem umožňující svobodný a přímý projev vůle lokální komunity a posílení účasti občanů v komunální politice.

[31.] Referendum, které je iniciativou tzv. zdola, na základě aktivity přípravného výboru, navíc prověřuje kvalitu lokální demokracie a nabízí další kanál, díky kterému mají občané přímý vliv na tvorbu politických rozhodnutí v komunitě. Nelze opomenout ani zásadní roli místního referenda coby silného nástroje kontroly místní samosprávy, zejména pak při správě komunálního majetku a hospodaření obce.

[32.] Na rozdíl od abstraktních a často vysoce politických otázek spojených tradičně s národními referendy má místní referendum úzkou vazbu k lokálním problémům. Voliči v něm rozhodují o věcech, které dobře znají, o problémech, jež se jich často osobně dotýkají. Na půdorysu české zákonné úpravy funguje referendum *tzv. zdola* v praxi často jako poslední „veto“ občanů ve věcech náležejících do samostatné působnosti obce, demokratická pojistka na místní úrovni politického rozhodování. Zastupitelstvo obce totiž má zákonnou možnost o takto kritických otázkách místního života samo vyhlásit referendum, zjistit bezprostřední pohled občanů na připravované řešení a případně od nich získat silný mandát pro zásadní změnu obecního života. Pokud zastupitelstvo obce takovou možnost odmítá a snaží se, aniž jsou pro to dány zákonné důvody, všemi dostupnými prostředky místní referendum zablokovat, může to být zároveň signálem, že je „*cosi shnilého v království dánském*“.

[33.] Občanská společnost se totiž zpravidla aktivizuje zejména tehdy, když jde o sporné obecní záležitosti v oblasti rozpočtové, pozemkové či majetkové. Kontroverzní jsou typicky záměry, které mají vliv na celkový architektonický či přírodní ráz obce a životní podmínky občanů- např. investiční plány v historickém centru měst či v zeleni či nakládání s komunálním majetkem a prostředky (výstavba nové školky, radnice, uzavření potenciálně nevýhodných smluv s investory s korupčním potenciálem apod.).

[34.] Problematické otázky v místním hlasování, které soudy dosud řešily v rámci přezkumu místních referend, jsou např. tyto: zachování petanquového hřiště v parku v obci Karlov, otázka výstavby návštěvnického centra pod Lysou horou v obci Malenovice, těžba a výsypka v lese v obci Březany, výstavba domů v obci Jíloviště na dosud nestavebních pozemcích, výstavba větrných elektráren v obci Chvalovice, výstavby papírny v Zábřehu apod. Z předešlého výčtu vyplývá, že zejména v případech změn, které mají potenciál ovlivnit, často nevratně, tvář obce pro budoucí generace, je důležité, aby zvolení zastupitelé naslouchali hlasu voličů, kterých se plánované řešení bezprostředně dotkne. Ostatně smyslem místního referenda, jak již bylo řečeno, je doplnit klasické demokratické volební schéma, kdy občan v rámci čtyřleté periody vhodí do urny hlasovací lístek, o další institut, díky kterému má obecní komunita přímý vliv na řešení konkrétní otázky i v průběhu volebního období.

[35.] Při výkladu právních předpisů, které omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je rovněž třeba mít na zřeteli článek 22 Listiny základních práv a svobod, požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Jak již v minulosti v dále citovaných nálezech judikoval Ústavní soud, je tedy nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by hrozilo nebezpečí, že se zákon stane mrtvým právním předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlašovat a konat.

[36.] Na druhou stranu nelze pominout ani § 49 zákona o místním referendu, z něhož vyplývá, že rozhodnutí o místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města, orgány obce a statutárního města závazné. To v praxi znamená, že orgány obce jsou povinny jednat podle toho, jak bylo v místním referendu o konkrétní otázce rozhodnuto. Je tedy rozhodně potřeba vyloučit situaci, kdy by otázka položená v místním referendu nebo samotné přijaté rozhodnutí byly v rozporu s právními předpisy - § 7 písm. d) zákona o místním referendu.

[37.] Ústavní soud však ve svých nálezech pravidelně důrazně varuje před tím, aby soudy vykládaly omezení v § 7 písm. d) ZMR příliš extenzivně, protože by to bylo zcela v rozporu se smyslem a účelem zákona o místním referendu, který má umožnit občanům přímou správu věcí náležejících do samostatné působnosti obce. S ohledem na 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 (nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 873/09 - větrné elektrárny v obci Krasov, nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09 - prodej pozemků v Zábřehu nebo předchozí nálezy, např. sp. zn. IV. ÚS 223/04 ze dne 9. února 2005).

[38.] *Ústavní soud konstatuje, že výlukový bod dle § 7 písm. d) ZMR je třeba vykládat teleologicky – s přihlédnutím k účelu a smyslu zákona o místním referendu. Předmětem místního referenda v České republice bývají právě záležitosti nejrůznějších sporných investičních projektů (a jim předcházejícího nakládání s komunálním majetkem), které mohou mít zcela zásadní dopad na životní prostředí a životní podmínky občanů obce (srov. Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, str. 60 až 63). Místní referendum iniciované „zdola" přípravným výborem (účelovým společenstvím alespoň tří oprávněných osob ve smyslu § 2, § 9 odst. 1 ZMR) představuje často poslední možnost občanů obce zaujmout stanovisko ke kontroverzním investičním záměrům s dalekosáhlými důsledky, jejichž projednání neproběhlo transparentně – nejen v případech vyloženě korupčního jednání, ale i tam, kde orgány obce pouze místní veřejnost nedostatečně informovaly o skutečných parametrech projektu. Dle Ústavního soudu místní referendum je významnou demokratickou pojistkou proti selhání či nezákonnému postupu volených orgánů obce* (nález ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09).

[39.] V podobných intencích se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 29. srpna 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26. Výše uvedený názor zaujímá rovněž i komentářová literatura (Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2011, 288 s., s. 70-77 a 93-97).

[40.] Městský soud v Praze v předmětném usnesení dospěl pro rozporuplnost, nejednoznačnost a nejasnost jednotlivých otázek k závěru, že místní referendum je

nepřípustné podle § 7 písm. d) ZMR ve spojení s § 8 odst. 3, neboť by položená otázka byla v rozporu se zákonem, nebo by závaznost výsledku byla v rozporu se zákonem.

[41.] Požadavek jednoznačnosti otázek upravuje § 8 odst. 3 ZMR, který předepisuje, že otázka položená v referendu musí být jednoznačně formulována tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem „ano" nebo slovem „ne". Pro hlasování jsou tedy logicky vyloučeny otázky doplňovací, problematika místního referenda musí být uvozena režimem otázky zjišťovací. Další podmínkou je jednoznačnost položené otázky, 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. Ze zákonného znění je rovněž patrné, že podobné požadavky formují i vztah mezi jednotlivými otázkami v případě, že je v místním referendu položeno více otázek. Otázky se tedy nesmí navzájem vylučovat či působit návodně, mohou být však ve vztahu obecného a zvláštního.

[42.] Při rozhodování o jednoznačnosti zvolených otázek je třeba poměřovat předloženou otázku nikoli rigorózním právnickým okem, které i v jednoduché větě typu „*Tak nám zabili Ferdinanda*" najde mnohovýznamost, ale reflektovat pohled běžného občana, jenž hlasuje v referendu. Tento koncept je v anglosaském *common law* známý jako *reasonable person* a je určitým standardem fiktivní osoby, s níž soudy při poměřování operují. Stručně řečeno: běžný volič musí vědět, o čem rozhoduje, čeho se otázka týká, měl by i rozumět důsledkům svého souhlasu či nesouhlasu v místním referendu.

[43.] Z nastíněného rámce tedy plyne, že případná nejednoznačnost otázky musí dosahovat určité intenzity a navozovat matoucí a víceznačné interpretace *běžnému* adresátovi již při prvním čtení. Striktní interpretace by totiž nutně vedla k tomu, že by se zastupitelstva obcí snažila řadu nepohodlných otázek vetovat s poukazem na jejich nejednoznačnost.

[44.] Ostatně absolutní lingvistická jednoznačnost je spíše ideálem, kterému je možno se při formulaci otázek přibližovat, než jej reálně docílit. Ani samotná lingvistická věda někdy nenabízí mluvčím jednotná řešení, vždyť živoucí jazyková realita se často jeví jako mnohovrstevnatá a kolísající. I s touto lingvistickou výhradou je ale třeba trvat na tom, že je žádoucí, aby otázka byla přiměřeně stručná, přehledná a syntakticky nekomplikovaná. Případná 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.

[45.] Pokud jde o spojení mezi § 7 písm. d) ZMR a § 8 odst. 3 ZMR týče, Městský soud v Praze při přezkumu otázek, v nichž je problémem jejich tvrzená nejednoznačnost, nesplnění požadavku jednoznačnosti spojuje s rozporem se zákonem, a to přímo se zákonem o místním referendu. Jinými slovy, pojem *právní předpisy* v § 7 písm. d) ZMR interpretuje městský soud v jakési definici kruhem jako rozpor se *všemi* právními předpisy, tedy i se samotným ZMR.

[46.] K naznačené vazbě mezi § 7 písm. d) ZMR (rozpor se zákonem) a § 8 odst. 3 ZMR (požadavek jednoznačnosti) Nejvyšší správní soud podotýká, že nesdílí tento právní názor. Nejednoznačná (kapciózní, sugestivní, matoucí či zcela neurčitá) otázka je sama o sobě důvodem nepřípustnosti takové otázky podle § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, není tedy potřeba navíc „dotvářet" nadbytečné spojení s výlukovými důvody podle § 7 písm. d). Zatímco totiž výlukový důvod podle § 7 písm. d) směřuje do oblasti rozporu s hmotným

právem, § 8 odst. 3 filtruje „procesní“ stránku referenda, jedná se tedy o případný důvod nepřípustnosti otázky z hlediska formálně vadné formulace.

[47.] V rámci naznačeného obecného rámce a ústavní judikatury tedy Nejvyšší správní soud posuzoval jednotlivé otázky místního referenda v Praze 7.

[48.] Nejdříve je třeba posoudit otázku č. 1, která zní: „*Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu městské části Praha 7 (včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?* “

[49.] Městský soud v Praze (podobně jako předtím zastupitelstvo MČ Prahy 7) dospěl k závěru, že částí, která činí první otázku nejednoznačnou, je vsunutá závorka o přidružených organizacích, která může hlasující mást, a dále formulace „případných úroků“, jelikož soud má za to, že výši úroků nelze vždy ovlivnit smluvně a s ohledem na situaci na finančních trzích mohou kolísat a že v případě souhlasu s první otázkou je zastupitelstvo pro uzavření případné smlouvy limitováno pouze na smlouvy, v nichž je úrok pevně fixován a nemůže být závislý na dalších proměnných.

[50.] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že položená otázka má zcela jasný smysl: zajistit, aby celkové náklady včetně úroků nepřekročily fixní částku 500 milionů korun. Výraz „včetně případných úroků“ je zjevně míněn tak, aby pomocí úroků nebyla dále navyšována cena nad vytyčený strop a nebyl tak obcházen případný výsledek referenda. Na zastupitelstvu je však cesta, kterou si k vytyčenému cíli zvolí.

[51.] Lze tedy uzavřít, že smluvní svoboda zastupitelstva může být případnou kladnou odpovědí otázkou č. 1 omezena. Omezení smluvní svobody však může být legálním i legitimním důsledkem rozhodnutí v referendu a rozhodně neznamená, že by část otázky byla nejednoznačná, jak tvrdí zastupitelstvo, nebo dokonce vedla k nezákonným důsledkům.

[52.] K smluvním závazkům obce ve vztahu k přípustnosti otázek položených v místním referendu se již opakovaně vyjádřil Ústavní soud, např. ve věci obce Zábřeh (nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, v němž judikoval, že ani existující smluvní závazky obce nelze chápat jako automatickou blokaci místního referenda. „*Dle názoru Ústavního soudu 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 ZMR 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) ZMR. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici.*“

[53.] Nejvyšší správní soud navíc připomíná, že v řešeném případě se nejedná o již uzavřené, tedy existující smluvní závazky, ale o možné omezení budoucí smluvní svobody zastupitelstva při volbě povahy úroků.

[54.] Závorka s výrazem *„včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu městské části Praha 7“* je vysvětlující, jednoznačně srozumitelnou vsuvkou, která upřesňuje, čeho se má příslušný finanční strop týkat. Ze zákonného znění plyne, že tato vsuvka má působit jako prevence obcházení stropu celkových nákladů, jinými slovy zajistit, aby maximální částka nákladů vynaložených na stavbu sídla radnice byla skutečně konečnou sumou.

[55.] Otázka č. 1 je tedy přípustná.

[56.] Poté přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkumu otázky č. 2, která byla položena takto: *Jste pro zrušení dosavadního výběru sídla Úřadu městské části Praha 7 a pro vyhlášení nového výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách nebo koncesního zákona s preferencí výstavby na vlastním pozemku Městské části Praha 7*?“

[57.] První napadenou formulací je výraz *„dosavadní výběr sídla*“. Občanům sice i přes jejich politickou angažovanost nemůže být znám každý krok radnice, nicméně vzhledem k tomu, že je to zásadní dlouholeté politické téma celé komunity, lze předpokládat, že občané jsou s touto věcí obeznámeni a mají možnost informovat se, a to jak přímo, tak i prostřednictvím lokálních médií. Koneckonců smysl místního referenda je i v tom, že předpokládá určitou míru zájmu o bezprostřední politické okolí. Míra informovanosti pak může ovlivnit účast či následné rozhodnutí občana v místním referendu. Soud tedy pokládá použití tohoto výrazu v otázce za jednoznačné.

[58.] Druhým problémem otázky č. 2 je užití výrazu *„vlastní pozemek*“. Nejvyšší správní soud se ani v této části neztotožňuje s argumentací zastupitelstva a městského soudu. Termín *vlastní* pozemek nelze chápat ve striktní interpretaci majetkoprávního uspořádání. Ze znění otázky je totiž zjevné, že výraz *vlastní* je použit jako jazykový protiklad výrazu *cizí*. Termín *vlastní* neodkazuje na nuance zákonné úpravy majetkových vztahů mezi hl. m. Prahou a jednotlivými městskými částmi, nýbrž odkazuje na smysl otázky: preference výstavby na vlastním pozemku, kde výraz *vlastní* soud chápe v širším obecném smyslu, tedy zahrnuje i pozemek, který bude formálně ve vlastnictví hlavního města, ale bude Městské části Praha 7 svěřen a bude k němu mít silný dispoziční vztah, tedy bude k němu mj. vykonávat práva a povinnosti. Jak již bylo řečeno, při volbě otázek v referendu je často potřeba problém zestručnit a výraz zjednodušit, někdy i za cenu drobné terminologické nepřesnosti. Soud však dospěl k závěru, že smysl otázky je pro hlasující občany jednoznačný a svým zněním neodporuje zákonu.

[59.] Otázka č. 2 je tedy přípustná.

[60.] Otázka č. 3, kterou se Nejvyšší správní soud v rámci přezkumu zabýval, zní takto: *„Jste pro to, aby byl výběr řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 proveden tak, že hodnotícími kritérii bude zejména ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost pro občany Městské části Praha 7*?“

[61.] Městský soud v Praze dospěl k závěru, že formulace otázky je demonstrativní (použití výrazu zejména) a používá příliš obecné termíny, zatímco stěžovatel považuje oba termíny za dostatečně jasné, určité a ohraničené.

[62.] Nejvyšší správní soud podotýká, že ekonomická výhodnost nabídky je obvyklé kritérium a běžný právní termín, používaný zejména v oblasti veřejných zakázek. (např. § 78 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách). Zákonná úprava veřejných zakázek mj. říká, že v případě stanovení základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky musí zadavatel nezbytně určit též alespoň jedno další dílčí kritérium, než je nabídková cena. Další dílčí hodnotící kritéria mohou být kvantitativní či kvalitativní povahy a musí být stanoveny ve vztahu k předmětu plnění veřejné zakázky. Pokud by tato logika byla aplikována na význam otázky v referendu, nejnižší nabídková cena může být kombinována např. se zmíněným aspektem dopravní dostupnosti, ale i dalšími, výslovně neurčenými aspekty.

[63.] Dopravní dostupnost sídla úřadu je důležitým faktorem ovlivňujícím kvalitu života v dané lokalitě, který významně ovlivňuje, jak snadno či obtížně mohou občané osobně komunikovat se svými úředníky. Dopravní dostupnost je termín z oboru sociální geografie a je obecně chápána jako určitý ukazatel, který na základě přístupnosti nebo dosažitelnosti daného objektu k ostatním objektům určuje jeho postavení v rámci dané prostorové struktury. Dostupnost se stanovuje na základě vzdálenostních charakteristik v rámci bodové nebo liniovo-síťové struktury. Míru dopravní dostupnosti lze podle použité metriky členit na metrické, časové, topologické, cenové a jiné. Dopravní dostupnost je tedy zastřešující pojem, který lze kvantifikovat podle celé řady kritérií (více viz: Horák, J., Šimek, R., Růžička, R., Horáková, B. : Možnosti analýzy a hodnocení dopravní dostupnosti, dostupné online zde: http://gis.vsb.cz/pan-old/Skoleni_Texty/PrikladyCviceni/DOSTUP.pdf).

[64.] Promítneme-li tyto teoretické požadavky do praktického světa, je zjevné, že při použití kritéria dopravní dostupnosti sídla je třeba vyhovět různým požadavkům, např. aby občané měli úřad tzv. po ruce nejen z hlediska vzdálenosti, ale i dostupnosti automobilem či veřejnou hromadnou dopravou. V této souvislosti se v rámci kritérií dopravní dostupnosti zohledňují např. potřeby seniorů či zdravotně postižených občanů.

[65.] Nejvyšší správní soud tedy po zhodnocení kritérií má za to, že ve volbě otázky jsou sice obě kritéria, ekonomická výhodnost i dopravní dostupnost, poměrně obecná, ale pro budoucí výběr sídla zásadní a lze je při výběru ohraničit a charakterizovat podle různých aspektů.

[66.] Zákon o místním referendu nadto neklade překážku obecným termínům, platí tedy, že jsou-li v daném kontextu srozumitelné, jednoznačné a jasně ohraničené a respektují-li zákonný rámec, lze je v otázkách pro místní referendum použít. Opačný výklad, jak již bylo výše zmíněno, by vedl k přepjatému formalismu soudního přezkumu a ve svém důsledku by zastupitelstvu umožnil zcela vyloučit široký okruh otázek s ohledem na přílišnou obecnost. Je žádoucí, aby otázky v místním referendu byly jednoznačné a nepříliš komplikované, proto je z logiky věci zřejmé, že se v otázkách opakovaně objeví pojmy vyšší obecnosti. Obecný pojem však nelze automaticky ztotožnit s pojmem mnohoznačným či dokonce matoucím. Ostatně taková interpretace by vedla k absurdnímu závěru a znemožnila položit drtivou většinu otázek v referendu.

[67.] Co se týče demonstrativnosti výrazu „*zejména*“, otázka podle názoru soudu pouze vyžaduje, aby obě explicitně vyjádřená kritéria byla pro výběru sídla vzata v úvahu přednostně, zároveň však nevylučuje, že Městská část Praha 7 zohlední další, vedlejší kritéria výběru sídla. Přípravný výbor formulací otázky pouze vymezil dvě zásadní

priority coby obligatorní kritéria, jež nesmí zastupitelstvo pominout, demonstrativnost však rozhodně nelze ztotožnit s nejednoznačností či nekonkrétností. Zákon o místním referendu totiž rozhodně nezakazuje takovou formulaci otázky, která pevně vymezí určitá kritéria, ale zároveň ponechá jistou volnost ve stanovení dalších, vedlejších kritérií. Soud považuje navrženou otázku za jednoznačnou a srozumitelnou.

[68.] Otázka č. 3 je tedy přípustná.

[69.] Posléze soud přistoupil k přezkumu poslední otázky. Čtvrtá otázka pro místní referendum zní takto: „*Jste pro to, aby byla na architektonické řešení sídla Úřadu městské části Praha 7 vyhlášena veřejná architektonická soutěž podle pravidel České komory architektů?*“

[70.] Napadeným výrazem v této otázce je „*architektonické řešení*“. Ze znění otázky podle městského soudu není možné zjistit, zda se jedná o práce na nové budově, nebo i vnitřní řešení budovy již postavené. Navrhovatel je naopak přesvědčen, že otázka v sobě zahrnuje a umožňuje obě varianty současně, ale z toho podle něj neplyne její nejednoznačnost.

[71.] Nejvyšší správní soud posoudil otázku č. 4 a dospěl k následujícím závěrům. Architektonické řešení je poměrně obecný, zastřešující pojem, který pokrývá více nevylučujících se alternativ. Může se tedy jednat jak o návrh řešení nové budovy, tak o vnitřní řešení či přestavbu budovy stávající. Podíváme-li se na otázku očima běžného voliče, nelze říct, že by otázka byla nejednoznačná jen proto, že v sobě zahrnuje více možností. Smysl této otázky v referendu je jednoznačný: umožnit, aby se a) na *jakékoli* architektonické řešení konala soutěž b) aby se *jakákoli* (architektonická) soutěž na sídlo Úřadu řídila transparentními pravidly České komory architektů.

[72.] Jinými slovy platí, že bez ohledu na to, jaký typ pořízení sídla či jeho dalších úprav městská část nakonec zvolí, má otázka smysl v tom, že usměrňuje jakékoli další rozhodování transparentním a předvídatelným způsobem veřejné soutěže.

[73.] Na okraj Nejvyšší správní soud připomíná, že pojem „*architektonické řešení*“ je běžně užívaný termín v architektonických soutěžích, zejména v soutěžním rámci podle soutěžních pravidel České komory architektů (více k architektonickým soutěžím viz: http://www.cka.cc/souteze/info-pro-vyhlasovatele/jak-vypsat-soutez-dokumenty-k-soutezim-a-manual/manualarchitektonickesouteze.pdf).

[74.] Otázka č. 4 je tedy přípustná.

[75.] Nejvyšší správní soud v této části přezkumu dospěl k závěru, že všechny navržené otázky v místním referendu jsou přípustné. Pokud jde o vzájemnou vazbu či provázanost jednotlivých otázek, Nejvyšší správní soud odmítá názor městského soudu, že by otázky předjímaly odpověď „ano“ a jejich vzájemné řazení bylo pro účastníky referenda sugestivní. Na každou z otázek lze totiž odpovědět ano či ne, aniž by to ovlivnilo otázku další, mezi otázkami není žádný kauzální vztah, který by podmiňoval či napovídal hlasujícímu odpověď. Každá z otázek řeší odlišný aspekt výběru nového sídla městského úřadu, a může být tedy položena i samostatně.

[76.] Obecně lze konstatovat, že při posuzování místního referenda na Praze 7 měřil Městský soud v Praze příliš přísným a formálním metrem, aniž by bral ohled na samotný smysl a účel místního referenda či ústavní parametry tohoto institutu. Jak již bylo výše řečeno, nelze totiž pominout ani ústavní dimenzi článku 22 Listiny základních práv a svobod, jenž požaduje, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

[77.] Restriktivní výklad, který v napadeném rozhodnutí zaujal městský soud, však dle názoru Nejvyššího správního soudu vede k citelnému zúžení prostoru pro vyjádření vůle občanů o místních záležitostech a nepřípustné destrukci samotného účelu institutu místního referenda. V rámci přezkumu místního referenda je totiž třeba uvažovat o otázkách v celkovém kontextu správy věcí veřejných a místních a v otázkách jednoznačnosti respektovat jejich význam pro jejich běžného adresáta-voliče, který v místním referendu rozhoduje. Principy aktivního občanství a participace v rámci obce, v aristotelském smyslu *polis*, by neměly být podemílány výkladem, který jejich naplňování prakticky znemožňuje.

V. Závěr a náklady řízení

[78.] Nejvyšší správní soud uzavírá, že všechny položené otázky v návrhu místního referenda jsou přípustné. Kasační stížnost stěžovatele z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy je důvodná.

[79.] Postupem podle § 110 odst. 2 písm. c) s. ř. s. soud napadené usnesení městského soudu zrušil a ve věci sám rozhodl. Podle § 57 odst. 3 zákona o místním referendu platí, že rozhodnutí soudu o návrhu přípravného výboru podle odst. 1 písm. b) nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva obce nebo zastupitelstva statutárního města. Nejvyšší správní soud proto vyhlásil místní referendum v Městské části Praha 7, a to o všech navržených otázkách.

[80.] Podle § 15 zákona o místním referendu se referendum musí konat nejpozději do 90 dnů po dni jeho vyhlášení. Co se týče doby a termínu hlasování v místním referendu, odborná literatura se přiklonila k názoru, že je-li místní referendum vyhlášeno společně s volbami, koná se po oba dva dny voleb. Zatímco jazykový výklad § 5 odst. 1 ZMR nevylučuje obě varianty, teleologický výklad § 5 odst. 1 vede k jednoznačnému upřednostnění místního referenda ve dvou dnech. Smysl ustanovení totiž spočívá v tom, aby voliči, kteří chtějí volit ve volbách i v místním referendu, nemuseli eventuálně vážit do volebního objektu dvojí cestu. Při omezujícím výkladu by však došlo k naprosto nerovnovážnému rozložení mezi dvěma dny voleb, kdy by den voleb společně s místním referendem byl výrazně atraktivnější než ten druhý. Zásadní je i aspekt informovanosti a připravenosti občanů, pro které je společný termín srozumitelný a příhodný (blíže viz Rigel, F.: Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou, s. 50-51).

[81.] Tento názor ostatně potvrdila nejen ustálená praxe obcí při vyhlašování místních referend společně s volbami, ale i judikatura Krajského soudu v Praze, který vyhlásil místní referendum ve městě Milovice na dva dny, kdy se zároveň konaly obecní volby, a to v usnesení ze dne 30. 7. 2010, sp. zn. 44 A 62/2010, publ. pod č. 2158/2010 Sb. NSS. Dalším takovým případem bylo vyhlášení místního referenda spolu s volbami do zastupitelstva kraje ve dnech 12. a 13. října 2012 v obci Jíloviště (dosud nepublikované usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 13. září 2012, č. j. 50 A 15/2012 - 71).

[82.] Z hlediska hospodárnosti, časové organizace referenda a účasti občanů v referendu považuje soud v souladu se zákonnými podmínkami za vhodné uspořádat místní referendum současně s nejbližšími volbami, tedy v termínu prvního kola prezidentských voleb v lednu 2013 – tedy v pátek 11. ledna a v sobotu 12. ledna 2013.

[83.] V části o náhradě nákladů ve věci místního referenda navazuje soud na svou předchozí judikaturu, již citované usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012, č. j. Ars 1/2012 - 26. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a proto má vůči odpůrcům právo na náhradu nákladů řízení. Otázku úspěchu účastníka řízení je třeba posuzovat ve vztahu k předmětu řízení a petitu. V nyní řešené věci bylo cílem stěžovatele, aby soud vyhlásil místní referendum o čtyřech navržených otázkách. Soud mu vyhověl v plném rozsahu.

[84.] Podle § 93 odst. 4 s. ř. s. ovšem nemá v řízení před krajským soudem žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Z tohoto důvodu přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli pouze náhradu nákladů řízení v řízení o kasační stížnosti.

[85.] Stěžovateli náklady vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátem a činily celkem 2.400 Kč. Byly tvořeny odměnou za jeden úkon právní služby (podání 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). K výsledné částce za právní zastoupení je ještě třeba přičíst náhradu za poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč. Celkem tak náklady řízení činí 7.400 Kč.

[86.] Odpůrce je tedy povinen uhradit náhradu nákladů ve výši 7.400 Kč k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Pavla Čižinského, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. října 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu

O P R A V N É U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl předsedou senátu JUDr. Vojtěchem Šimíčkem v právní věci navrhovatele: **Přípravný výbor pro konání místního referenda v Městské části Praha 7 za nepředraženou radnici** ve složení: Mgr. Jan Čižinský, bytem Praha 7, Veletržní 31; PhDr. Richard Biegel, bytem Praha 7, Heřmanova 41; Mgr. Jiří Hejnic, bytem Praha 7, Přístavní 55; Ing. Jakob Hurrle, bytem Praha 7, Pplk. Sochora 38; Ari Lieberman, Praha 7, Ovenecká 7; Mgr. Ondřej Mirovský, M.EM, bytem Praha 7, Komunardů 40, zastoupený Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Ječná 7/548, Praha 2, proti odpůrci: **Městská část Praha 7**, zastoupen JUDr. Martinem Kopeckým, advokátem se sídlem Revoluční 24, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2012, č. j. 12 A 7/2012 - 22,

t a k t o :

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012 - 29, ve výroku II. správně zní:

II. Vyhlašuje se místní referendum v Městské části Praha 7 o těchto otázkách:
1) *Souhlasíte s tím, aby celkové náklady na pořízení sídla Úřadu Městské části Praha 7(včetně případných přidružených organizací nesouvisejících přímo s provozem Úřadu Městské části Praha 7) byly omezeny částkou 500 milionů korun včetně DPH a případných úroků?*
2) Jste pro zrušení dosavadního procesu výběru sídla Úřadu Městské části Praha 7 a pro vyhlášení nového výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách nebo koncesního zákona s preferencí výstavby na vlastním pozemku Městské části Praha 7?
3) *Jste pro to, aby byl výběr řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 proveden tak, že hodnotícími kritérii bude zejména ekonomická výhodnost a dopravní dostupnost pro občany MČ Praha 7?*
4) *Jste pro to, aby byla na architektonické řešení sídla Úřadu Městské části Praha 7 vyhlášena veřejná architektonická soutěž podle pravidel České komory architektů*?

O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyššímu správnímu soudu byl dne 23. 11. 2012 doručen návrh navrhovatele na opravu zřejmých nesprávností výše citovaného rozsudku, a to ze dvou důvodů. Navrhovatel předně žádá o opravu výroku II., kde byly chybně očíslovány otázky v referendu. Dále žádá opravu výroku III. Ve výroku III. rozsudku je uvedeno, že místní referendum se bude konat „současně s prvním kolem prezidentských voleb ve dnech 11. a 12. ledna 2013." Navrhovatel se domnívá, že skutečnost, že výrok III. nepředvídá možnost, že dojde k posunutí termínu prezidentských voleb, je jinou zjevnou nesprávností ve smyslu § 54 odst. 4 s. ř. s. a navrhl, aby soud výrok III. rozsudku opravil tak, že referendum se bude konat ve dnech konání prvního kola prezidentských voleb.

[2] Podle § 54 odst. 4 s. ř. s. platí, že předseda senátu opraví v rozsudku (a to i bez návrhu) chyby v psaní a počtech, jakož i jiné zjevné nesprávnosti. Týká-li se oprava výroku, vydá o tom opravné usnesení. V písemném vyhotovení rozsudku došlo ke zjevné nesprávnosti spočívající v tom, že vinou chyby formátování v textovém editoru byly ve výroku nesprávně očíslovány otázky v referendu (namísto správného pořadí 1, 2, 3, 4 byly očíslovány 1, 2, 2, 3). Znění výroku tak číslováním pořadí neodpovídalo ani textu odůvodnění, ani návrhu žalobce. Jde tedy o zjevnou nesprávnost ve smyslu § 54 odst. 4 s. ř. s., kterou lze napravit vydáním opravného usnesení předsedou senátu.

[3] Druhý návrh navrhovatele, týkající se termínu referenda v návaznosti na termín prezidentských voleb, však již směřuje k meritu věci a právnímu názoru soudu. Netýká se tedy formálního či písařského pochybení, proto jej nelze považovat za zjevnou nesprávnost podle § 54 odst. 4 s. ř. s., kterou předseda senátu může tímto postupem opravit.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. prosince 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu