

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu 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 Obci Malenovice**, ve složení: B. K., Ing. V. D., R. O., za který jedná zmocněnkyně B. K., proti odpůrci: **Obec Malenovice**, se sídlem Malenovice 85, zastoupená JUDr. Milanem Pavelcem, advokátem se sídlem Frýdek-Místek, Zámecké náměstí 42, o návrhu na vyhlášení místního referenda, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 6. 2012, č. j. 22 A 75/2012 - 15,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odpůrci **se vrací** soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč. Tato částka bude vyplacena k rukám jeho právního zástupce JUDr. Milana Pavelce, advokáta se sídlem Frýdek-Místek, Zámecké náměstí 42, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

Odpůrce (dále „stěžovatel“ či „obec Malenovice“) se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo na den 22. 9. 2012 vyhlášeno v územním obvodu obce Malenovice místní referendum o otázce: „*Souhlasíte, aby bylo postaveno Návštěvnické centrum pod Lysou horou v obci Malenovice v katastrálním území Malenovice, okres Frýdek-Místek?*“

Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení konstatoval, že navrhovatel se výslovně domáhal vyhlášení místního referenda ve smyslu § 91a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Při posuzování návrhu na konání místního referenda podaného přípravným výborem, ve znění jeho doplnění, krajský soud dospěl k závěru, že je bezvadný. K vymezení území, kde má být místní referendum konáno, soud uvedl, že nespatřuje rozpor mezi zněním „na území obce Malenovice“ uvedeným na podpisových listinách a „v územním obvodu obce Malenovice“ uvedeným v návrhu přípravného výboru na konání místního referenda. Dle krajského soudu jde o synonymická vyjádření, podpůrně přitom odkázal na zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), který uvedené pojmy používá ve shodném významu.

Krajský soud se neztotožnil ani s požadavkem stěžovatele, aby ve znění otázky navržené pro místní referendum bylo konkretizováno umístění návštěvnického centra alespoň parcelním číslem pozemku, na němž má nebo nemá být postaveno. Úkolem zastupitelstva ani obecního úřadu není posouzení otázky z jiných hledisek, než která jsou vymezena v § 7 a § 8 odst. 3 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o místním referendu“). Na položenou otázku lze odpovědět slovem „ano“ nebo slovem „ne“ a jí vytýkaný nedostatek krajský soud nepovažoval za žádný z důvodů uvedených v § 7 zákona o místním referendu. Pro úplnost dodal, že otázka směřuje k umístění návštěvnického centra kdekoli v obci Malenovice. Odlišení území chráněné krajinné oblasti od ostatního území obce není dle krajského soudu zákonnou náležitostí návrhu, podpisových listin ani položené otázky. Má-li obec za to, že návštěvnické centrum nelze postavit na území, na němž se nachází chráněná krajinná oblast, může tento údaj ona sama či kdokoli jiný akcentovat v případné kampani pro místní referendum.

Odhad nákladů spojených s provedením místního referenda byl dle krajského soudu jednoznačně specifikován v doplnění návrhu. Krajský soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že řádně podaný návrh na konání místního referenda, ve znění jeho doplnění, obsahoval všechny náležitosti, nebyl však projednán zastupitelstvem obce Malenovice na jeho nejbližším zasedání, a proto svým usnesením vyhověl návrhu, aby místní referendum bylo vyhlášeno soudem podle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu a podle § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Proti shora označenému usnesení podal stěžovatel kasační stížnost.

Stěžovatel poukázal na to, že v místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce. Dle stěžovatele se položenou otázkou nezasahuje do

územního plánu obce, který byl již schválen a je platný, ale zasahuje se jí pouze do případných soukromoprávních poměrů mezi stavebníkem (investorem) a stavebním úřadem, tedy obecním úřadem v přenesené působnosti. Předmětem místního referenda nemohou být záležitosti spadající pod tzv. přenesenou působnost obcí.

Otázku pro místní referendum považuje stěžovatel za zavádějící, neboť v případě negativní odpovědi na ni je zasaženo do přenesené působnosti obce, když kdokoli, kdo vlastní pozemek v katastrálním území obce Malenovice, může být omezen nad rámec zákona limity vymezenými nepřípustně širokou otázkou místního referenda. Otázka dle názoru stěžovatele vůbec obsahově nesměřuje k vlastnímu úmyslu přípravného výboru. Referendum má směřovat, dle vyjádření opozičních zastupitelů a vystoupení členů přípravného výboru, proti získání dotace stěžovatelem na výstavbu kulturního, společenského a turistického střediska s restaurací a společenským sálem ve výši 20 000 000 Kč z fondů Evropské unie.

Stěžovatel má za to, že formulace otázky pro místní referendum je nejednoznačná. Její jazykový výklad by mohl směřovat k tomu, že se nerozhoduje o konkrétní věci spadající do samostatné působnosti obce, ale o vytvoření obecné normy chování zavazující orgány obce pro neomezený počet případů do budoucna. Za doklad nejednoznačnosti považuje stěžovatel formulaci podmínek, na které by měly být povinnosti orgánů obce vázány.

V kasační stížnosti je krajskému soudu dále vytknuto, že nedostatečně zjistil skutkový stav (tj. projekt navrhované stavby a její účel), pokud při zkoumání bezvadnosti návrhu na konání referenda vycházel pouze z pojmenování projektu jako návštěvnického centra. Dále stěžovatel uvedl námitku, že postup krajského soudu do jisté míry zpochybňuje smysl ust. § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., dle něhož se lze domáhat určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky, a dále také namítl, že odhad nákladů referenda neodpovídá skutečnosti a počítá jen s těmi náklady, které byly vyčísleny. S konáním místního referenda jsou však spojeny další personální náklady, dosud nevyčíslené, stejně jako náklady publicity; tyto náklady však není schopen specifikovat.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který odůvodnil krátkou dobou na přípravu konání referenda, kdy obecní úřad nebude mít k dispozici dostatek zaměstnanců pro jeho přípravu. Pokud by vyhlášené místní referendum proběhlo, mělo by nezvratné účinky pro budování jakéhokoli návštěvnického centra na území obce, čímž by mu vznikla nepoměrně větší újma, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout třetím osobám.

Navrhovatel se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem.

Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení) a dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé).

Stěžovatel sám v kasační stížnosti podřadil důvody kasační stížnosti též pod § 103 odst. 1 písm. b), c) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z povahy věci je proti rozhodnutím krajských soudů, kterými bylo ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s. rozhodováno o návrhu na vyhlášení místního referenda, vyloučen důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tento důvod totiž předpokládá existenci před soudem napadeného a soudem přezkoumávaného správního rozhodnutí, které žalobce požaduje zrušit. Rozhoduje-li ovšem soud o návrhu ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., nejde o přezkum žádného správního rozhodnutí, ale soud se přímo zabývá otázkou, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky a předpoklady pro to, aby soud místní referendum vyhlásil tak, jak navrhovatel požadoval (k tomu srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2009, č. j. 11 Ca 291/2009 – 41, publikované pod č. 2042/2010 Sb. NSS). V případě splnění podmínek pro vyhlášení referenda (a podmínek řízení před krajským soudem) soud místní referendum sám usnesením vyhlásí. Naopak nejsou-li splněny zákonné předpoklady pro vyhlášení referenda (ale jsou splněny podmínky řízení před krajským soudem), soud návrh zamítne. V žádném z těchto případů nedochází k rušení jakéhokoli správního rozhodnutí.

V daném případě je též vyloučen důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který lze naplnit tvrzením o nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení. Krajský soud napadeným usnesením věc meritorně projednal (rozhodl o vyhlášení místního referenda), návrh tak nebyl odmítnut a ani řízení o něm nebylo zastaveno.

Co se týká kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., stěžovatel v kasační stížnosti neuvedl žádná tvrzení, která by svědčila o tom, že řízení před krajským soudem trpělo zmatečností spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení, ve věci rozhodoval vyloučený soudce nebo že by soud byl nesprávně obsazen, popřípadě že bylo rozhodnuto v neprospěch stěžovatele v důsledku trestného činu soudce. Nejvyšší správní soud poznamenává, že z úřední povinnosti zkoumá, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami uvedenými v § 109 odst. 4 s. ř. s., kam spadá i zmatečnost řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Tuto vadu, stejně jako ani žádnou další vadu, k níž přihlíží z úřední povinnosti, však v napadeném usnesení neshledal.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 29. 8. 2012, č. j. Ars 1/2012 – 26, 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. 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.

Místní referendum postrádá obdobné ústavněprávní zakotvení, jaké má volební právo (čl. 18 Ústavy), jeho úprava je provedena pouze v právu „jednoduchém“ (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09). Místní referendum upravuje zákon o místním referendu. Dle § 6 tohoto zákona „*v místním referendu se rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce nebo statutárního města*.“ Realizace přímé demokracie prostřednictvím místního referenda je tak omezena jen na oblast tzv. samostatné působnosti obce. Dle § 35 odst. 1 zákona o obcích „*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.*“ Samostatnou a přenesenou působnost § 8 zákona o obcích vymezuje tak, že: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost*.“

Nejvyšší správní soud nemá nejmenší pochybnost, že výstavba „Návštěvnického centra pod Lysou horou v obci Malenovice“, na níž chce stěžovatel participovat, patří do samostatné působnosti obce, usiluje-li obec o získání finančních prostředků na tuto stavbu s tím, že v případě realizace projektu by vystupovala v pozici stavebníka. Aby šlo o samostatnou působnost, musí jít o záležitost, která je v zájmu obce a občanů obce. Do této oblasti lze zařadit též starost o rozvoj obce a její vybavenost, kam je možno zařadit stavbu návštěvnického centra. Rozvoji obce může taková stavba napomoci jak tehdy, kdy bude orientována pouze pro turisty, čímž bude podporovat turistický ruch v obci, tak tehdy, když bude poskytovat určité zázemí pro samotnou obec a její občany (např. tím, že se stane kulturním a společenským centrem pro občany obce, jak v kasační stížnosti uvádí stěžovatel). Z tohoto pohledu nebylo nutné, aby se krajský soud zabýval tím, zda má být tato stavba zaměřena pouze na turisty či také občany obce, jak v kasační stížnosti tvrdil stěžovatel, či snad aby soud zkoumal konkrétní projekt navrhované stavby. Námitku nedostatečného zjištění skutkového stavu (skutečnosti, zda návštěvnické centrum bude sloužit jen turistům nebo také občanům obce), které v dané souvislosti stěžovatel krajskému soudu vytýkal, tak zdejší soud neshledal jako důvodnou.

Rozhodování o tom, zda bude obec případně činit kroky v pozici stavebníka za účelem stavby uvedeného návštěvnického centra, nepatří ani do přenesené působnosti. Jde zde např. o rozhodování, z jakých prostředků chce obec stavbu zbudovat, jaké požadavky bude zadávat pro její projekt, kdy stavbu hodlá realizovat, kdy podá žádost o vydání případných povolení v režimu stavebního zákona, jakými jsou územní rozhodnutí či stavební povolení apod. Dále je nutno mít na paměti, že realizace některých staveb je vázána na veřejnoprávní povolení (např. již zmíněné územní rozhodnutí či stavební povolení), o nichž rozhodují orgány vybraných obcí v přenesené působnosti jako obecné stavební úřady [srov. § 13 odst. 1 a 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „stavební zákon“]. Mohou tak nastat případy, kdy na jedné straně určitá obec usilující o vybudování určité stavby bude vystupovat v pozici stavebníka v samostatné působnosti, a na druhé straně orgány této obce budou o povolování této stavby rozhodovat v přenesené působnosti.

V takovém případě se bude případné rozhodnutí v místním referendu o dané stavbě týkat jen výkonu samostatné působnosti a nijak nebude ovlivňovat výkon přenesené působnosti.

Funkcí místního referenda je totiž utváření politické vůle uvnitř obce jako samosprávné jednotky, kterou orgány této obce mají v rámci samostatné působnosti realizovat. Místní referendum se týká, jak vyplývá z § 6 zákona o místním referendu, věcí patřících do samostatné působnosti obce. Na základě argumentu *a contrario* lze z § 6 tohoto zákona dovodit, že v místním referendu není možné rozhodovat o věcech, které patří do přenesené působnosti obce. Výsledek místního referenda se tak nedotýká výkonu veřejné správy obcemi v oblasti tzv. přenesené působnosti.

Nejvyšší správní soud se proto nemohl ztotožnit s námitkami, že nyní posuzované místní referendum zasahuje do přenesené působnosti stěžovatele. Případný závazný výsledek platného místního referenda ve smyslu § 48 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu bude pro orgány obce určující pouze ve věcech, které spadají do samostatné působnosti obce (§ 6 a § 49 zákona o místním referendu), nikoli ve věcech spadajících do přenesené působnosti. Na tomto místě ještě Nejvyšší správní soud poznamenává, že Obecní úřad Malenovice není obecným stavebním úřadem ve smyslu § 13 stavebního zákona, tím je pro území obce Malenovice (stěžovatele) Městský úřad Frýdlant nad Ostravicí. V případě stěžovatele proto nepůjde o výše popsaný případ, kdy obec může vystupovat v pozici stavebníka a zároveň její orgán v pozici obecného stavebního úřadu. Obecná úvaha, že výsledek místního referenda se dotýká jen výkonu samostatné působnosti obce, nikoli však výkonu působnosti přenesené, pro stěžovatele jinak bezezbytku platí.

Stěžovatel dále namítal, že místní referendum zasáhne do soukromoprávních vztahů, resp. výkonu soukromého práva. Nejvyšší správní soud se s touto námitkou neztotožnil a odkazuje při tom na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2012, sp. zn. III. ÚS 263/09, dle kterého: „*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* [tj. zákona o místním referendu, pozn. NSS] *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.*“

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s tvrzeními stěžovatele, že by v případě negativní odpovědi na otázku položenou v místním referendu byl kdokoli, kdo vlastní pozemek v katastrálním území obce Malenovice, tedy i soukromý investor, omezen nad rámec zákona limity danými otázkou v referendu. Jakýkoli výsledek místního referenda o otázce: „*Souhlasíte, aby bylo postaveno Návštěvnické centrum pod Lysou horou v obci Malenovice v katastrálním území Malenovice, okres Frýdek-Místek?*“ neklade bezprostředně na vlastníky pozemků odlišné od stěžovatele žádné dosud neexistující požadavky na nakládání s jejich pozemky. Rozhodnutí v tomto místním referendu směřuje vůči zastupitelstvu obce

a orgánům obce, nikoli soukromým vlastníkům pozemků v obci. Případné závazné rozhodnutí v místním referendu bude pouze závazně ovlivňovat postup obce a jejích orgánů v rámci samostatné působnosti, tedy zda v rámci samostatné působnosti má či nemá vyvíjet aktivitu směřující ke zbudování označeného návštěvnického centra. Vlastníků pozemků odlišných od stěžovatele se výsledek navrženého místního referenda bezprostředně nemůže dotknout.

Nejvyšší správní shodně s krajským soudem považuje výše citovanou otázku, která má být položena v místním referendu, za jednoznačně položenou tak, aby splňovala podmínku ust. § 8 odst. 3 zákona o místním referendu, dle něhož *„otázka navržená pro místní referendum musí být jednoznačně položena tak, aby na ni bylo možno odpovědět slovem ‚ano' nebo slovem ‚ne'*." Dle vlastního vyjádření stěžovatele v kasační stížnosti stěžovatel usiluje o získání dotace na výstavbu kulturního, společenského a turistického střediska s restaurací a společenským sálem. Dále stěžovatel uvedl, že název, pod kterým byla podána žádost o dotaci, zní „Návštěvnické centrum pod Lysou horou v obci Malenovice". Zdejší soud konstatuje, že za daných okolností je jednoznačné, že otázka pro místní referendum se týká právě realizace projektu, na který pod uvedeným názvem stěžovatel požádal o dotaci. Obec Malenovice je malou obcí, kde již z povahy věci lze předpokládat jistou obeznámenost občanů obce o tak zásadním a finančně náročném projektu, jakým je zbudování „Návštěvnického centra pod Lysou horou v obci Malenovice". Přípravný výbor se při formulaci otázky přidržel názvu, pod kterým bylo na projekt žádáno o dotaci, formulace otázky je tak jednoznačná a je zřejmé, že se týká právě projektu, na který stěžovatel zažádal o dotaci pod názvem „Návštěvnické centrum pod Lysou horou v obci Malenovice". Nejvyšší správní soud se tak neztotožňuje se stěžovatelem, že otázka je nejednoznačná v tom smyslu, že není jasné, zda se má týkat rozhodnutí o konkrétní věci či vyslovení se k neomezenému počtu případů v budoucnu.

Nejednoznačnost položené otázky Nejvyšší správní soud nespatřuje ani ve *„formulaci podmínek, na něž by v případě kladného rozhodnutí místního referenda byly povinnosti orgánů žalovaného vázány,*" jak stěžovatel uvedl v kasační stížnosti. Předně je nutno konstatovat, že položená otázka: *„Souhlasíte, aby bylo postaveno Návštěvnické centrum pod Lysou horou v obci Malenovice v katastrálním území Malenovice, okres Frýdek-Místek?*" neobsahuje žádnou podmínku. V případě kladné odpovědi na položenou otázku v místním referendu a závaznosti rozhodnutí v referendu, kam stěžovatelova námitka směřuje, budou orgány obce zavázány v rámci samostatné působnosti tento záměr prosazovat, aniž by musely nastat další okolnosti. V takovém případě budou orgány obce jednotlivá dílčí rozhodnutí v rámci samostatné působnosti směřující k prosazování tohoto záměru poměřovat vůlí oprávněných osob vyjádřenou v místním referendu a z možných alternativ volit ty, které této projevené vůli vyhovují nejvíce. Bezpodmínečnost položené otázky tak žádnou nejednoznačnost nezpůsobuje. Stěžovatel ostatně ani nijak blíže neobjasnil, v čem by v dané souvislosti měla nejednoznačnost spočívat.

Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil názor, že otázka, která má být položena v místním referendu, nesměřuje k vlastnímu úmyslu přípravného výboru, ale má směřovat proti získání dotace na vybudování projektu. Nejvyšší správní soud považuje pro danou věc za irelevantní zjišťování úmyslu či záměru, který přípravný výbor vedl k podání návrhu na konání místního referenda. Jde čistě o věc přípravného výboru, jaké důvody jej

k tomuto kroku vedly. Zákon o místním referendu nikde nelimituje možnost podat takový návrh na konkrétní úmysl přípravného výboru. Podstatná je až konečná podoba návrhu z hlediska splnění všech náležitostí, které na něj klade zákon, či skutečnost, že jde o věc, o níž lze v místním referendu rozhodovat, a to v návaznosti na charakter řízení, které se před krajským soudem vede.

Zdejší soud nijak nezpochybňuje, že případné negativní zodpovězení otázky předložené v referendu, které bude závazné ve smyslu § 48 odst. 2 a § 49 zákona o místním referendu, bude mít vliv na další kroky stěžovatele ohledně dotace na projekt „Návštěvnického centra pod Lysou horou v obci Malenovice". Otázka realizace stavby a jejího financování jsou dozajista úzce spjaty. Prostor pro diskusi ohledně dotace však zdejší soud v daném případě spatřuje v eventuální kampani pro místní referendum v rámci svobodné a otevřené soutěže jednotlivých názorů, nikoli při zkoumání, zda má být referendum vyhlášeno.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkami, které se váží k odhadu nákladů. Dle § 10 odst. 1 písm. d) zákona o místním referendu musí návrh na konání místního referenda obsahovat *odhad nákladů spojených s provedením místního referenda a realizací rozhodnutí přijatého v místním referendu a způsob jejich úhrady z rozpočtu obce, případně statutárního města.* Stěžovatelovy námitky se dotýkají jen první skupiny nákladů vymezených v uvedeném ustanovení zákona o místním referendu (tj. odhadu nákladů spojených s provedením místního referenda), jimi se tak bude zdejší soud dále zabývat. Stěžovatel sice tvrdí, že odhad těchto nákladů v návrhu neodpovídá skutečnosti, ale na druhou stranu zároveň uvádí, že tyto náklady není ani sám schopen specifikovat, má však za to, že s pořádáním místního referenda budou spojeny i další personální náklady a náklady publicity, které v odhadu nejsou uvedeny.

Nejvyšší správní soud v prvé řadě zdůrazňuje, že zákon hovoří o *odhadu* nákladů spojených s provedením referenda. Návrh na konání místního referenda tak nemusí obsahovat detailní uvedení předpokládaných nákladů (jakkoli jejich případné uvedení nebude žádnou vadou návrhu). Smysl této náležitosti návrhu zdejší soud spatřuje v tom, aby přípravný výbor při podávání návrhu bral v úvahu, že samotná tvorba rozhodnutí v místním referendu je spojena s určitými náklady, které budou zpravidla vyšší, než rozhodování prostřednictvím orgánů obce. Přípravný výbor by proto měl mít rámcovou představu o tom, kolik bude obec uspořádání místního referenda stát. Zákon zde tímto požadavkem zajišťuje, aby již ve fázi zpracování návrhu na konání referenda byly brány v potaz i finanční aspekty takového návrhu a mohly tak sloužit jako jedno z hledisek pro rozhodnutí přípravného výboru, zda návrh na konání místního referenda podat, či nikoli. Touto regulací zákon napomáhá tomu, aby byly podávány ze strany přípravného výboru jen návrhy, které berou v potaz i možnou finanční zátěž pro obec spojenou s konáním místního referenda. Pro zvážení uvedených aspektů je pak dostačující pouze odhad nákladů, nikoli nutně např. jejich detailní vyčíslení s přesností na koruny.

Jako nevyhovující by proto měl být označen jen návrh, který tento odhad vůbec neobsahuje nebo obsahuje odhad excesivní (srov. Rigel, F. *Zákon o místním referendu s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2011, s. 103). To se v daném případě ovšem nestalo. Přípravný výbor zde náklady místního referenda vyčíslil s přesností na koruny, dle

jednotlivých položek započítal odměnu členů komise pro hlasování a stravné pro ně, náklady na tisk hlasovacích lístků a na obálky pro hlasy. Celkové náklady spojené s provedením referenda odhadl přípravný výbor na 8990 Kč. Stěžovatelova argumentace nevede k závěru, že by šlo o odhad excesivní. Není z ní totiž vůbec zřejmé, v čem by měly spočívat další stěžovatelem zmíněné personální náklady a proč by jejich výše měla být natolik vysoká, aby jejich odhad provedený přípravným výborem byl excesivní. Ani k pojmu „náklady publicity“, které nebyly dle stěžovatele v odhadu uvedeny, není v kasační stížnosti uvedena bližší konkretizace. Zdejší soud proto jen obecně poznamenává, že o vyhlášení referenda se občané informují vyvěšením usnesení zastupitelstva na úřední desce (§ 13 odst. 2 zákona o místním referendu), s tím nejsou pro obec spojeny náklady. Pro kampaň pro místní referendum může starosta obce dle § 32 odst. 1 zákona o místním referendu vyhradit plochu pro představení otázky, případně otázek navržených z rozhodnutí v místním referendu, dopředu však není jisté, zda starosta plochu vymezí a zda s tím budou spojeny jakékoli náklady.

Nejvyšší správní soud se dále neztotožnil s námitkou, že postup krajského soudu, který místní referendum svým rozhodnutím vyhlásil, zpochybňuje smysl § 91a odst. 1 písm. a) s. ř. s., dle něhož se lze u soudu ve správním soudnictví domáhat určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky. Krajský soud rozhodoval za skutkového stavu, kdy zastupitelstvu obce Malenovice bylo navrženo rozhodnout o vyhlášení místního referenda na návrh přípravného výboru. Na 12. zasedání zastupitelstva konaném dne 28. 5. 2012 zastupitelstvo neschválilo zařazení příslušného bodu týkajícího se vyhlášení místního referenda do programu schůze. Dle § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu má přípravný výbor právo se domáhat ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu, jestliže zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodlo o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu nebo rozhodlo o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. V daném případě byl zastupitelstvu obce Malenovice předložen návrh, aby vyhlásilo místní referendum, a zastupitelstvo nerozhodlo způsobem podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o místním referendu (tj. místní referendum nevyhlásilo). Přípravnému výboru se tak otevřela cesta domáhat se soudní ochrany ve smyslu § 57 odst. 1 písm. b) zákona o místním referendu. Na právě zmíněné ustanovení navazuje § 91a odst. 1 písm. b) s. ř. s., dle něhož se lze domáhat vyhlášení místního referenda. Ochranu proti tomu, že zastupitelstvo nevyhlásilo referendum, i když mu v daném případě byl předložen takový návrh, je nutno spatřovat v návrhu, aby krajský soud vyhlásil místní referendum. Tomu ostatně odpovídá i petit návrhu ke krajskému soudu, v němž navrhovatel usiluje o to, aby krajský soud rozhodl o konání místního referenda v obci Malenovice. Nejvyšší správní soud proto nespatřuje v postupu krajského soudu stěžovatelem namítané pochybení.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud kasační stížností napadeným usnesením vyhlásil místní referendum. Zdejší soud kasační stížnost proto nepovažoval za důvodnou, a proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovateli, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady.

Stěžovatel ke kasační stížnosti připojil návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve smyslu § 107 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že zdejší soud o věci samé rozhodl bezodkladně po doručení kasační stížnosti a po učinění nezbytných procesních úkonů, pozbylo smyslu rozhodovat o odkladném účinku. Za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zaplatil stěžovatel soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který mu Nejvyšší správní soud vrací s ohledem na to, že o odkladném účinku nerozhodoval.

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

V Brně dne 29. srpna 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu